



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Država kot delničar v delniških družbah z enotirnim sistemom upravljanja
Anja Stojin Štampar

Article information:

To cite this document:

Stojin štampar, A. (2017). Država kot delničar v delniških družbah z enotirnim sistemom upravljanja, Dignitas, št. 75/76, str. 223-245.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/75/76-14>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**
FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**
EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**
FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Država kot delničar v delniških družbah z enotirnim sistemom upravljanja¹

Anja Strojín Štampar²

POVZETEK

Prispevek obravnava pregled bistvenih značilnosti enotirnega sistema upravljanja delniške družbe po slovenski zakonodajni ureditvi in njegovih prednosti v primerjavi z dvotirnim sistemom upravljanja. Splošno analizo dopolnjuje razprava o prednostih in pasteh enotirnega sistema upravljanja, kadar je edini ali obvladujoči delničar država. Na podlagi teh ugotovitev so oblikovani predlogi za izboljšanje enotirnega sistema upravljanja v DUTB in v družbah z državno-zasebno delničarsko sestavo.

Ključne besede: korporativno upravljanje, delniška družba, enotirni sistem upravljanja, upravni odbor, izvršni direktor, kapitalska naložba države, aktivno upravljanje, DUTB, manjšinski delničar.

State ownership and one-tier corporate governance system

ABSTRACT

The article contains an overview of major features of the one-tier corporate governance system of a stock company according to the Slovenian regulation and an overview of its advantages, in

¹ Temo je avtorica obravnavala v okviru svoje doktorske disertacije z naslovom »Enotirni sistem upravljanja delniške družbe«, Evropska pravna fakulteta, Nova univerza, 2017. V prispevek so vključeni tudi izsledki raziskave, ki jo je avtorica izvedla v okviru priprave magistrskega dela »Analiza stroškov korporativnega upravljanja v enotirnem sistemu upravljanja delniške družbe«, na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani (2017).

² Anja Strojín Štampar je doktorica znanosti s področja prava in magistrica poslovnih ved.

comparison to the two-tier corporate governance system, as they are perceived in business practice. The general analysis is complemented by the analysis of the advantages and challenges of the one-tier corporate governance system in the companies where the state is the sole or predominant shareholder. Based on the so developed conclusions, the recommendations for the improvements of the one-tier governance system in BAMC and in the companies with the mixed (state ñ private) ownership structure are given.

Key words: corporate governance, stock company, one-tier governance system, board of directors, executive director, state capital investment, active ownership, BAMC, minority shareholder.

1. Uvod

Študija Gospodarske zbornice Slovenije iz marca 2015 kaže, da je v Sloveniji še vedno pomemben delež družb v nekaterih gospodarskih panogah v pretežni ali večinski lasti države.³ Čeprav izsledki študije temeljijo na podatkih iz leta 2013, pa so še vedno relevantni, saj se stanje na področju državnega lastništva ni bistveno spremenilo kljub privatizacijskim aktivnostim, ki potekajo od leta 2014 dalje.⁴ Državne družbe dominirajo zlasti v panogah energetike (proizvodnja, distribucija, veleprodaja in trgovanje z energenti)⁵ in javne oskrbe (dobava in predelava vode, odvoz smeti), pomembno vlogo pa imajo še v sedmih gospodarskih sektorjih (rudarstvo, potrošne dobrine, druga proizvodnja in popravila, transport in skladiščenje, poštne storitve in IKT, finančne in zavarovalniške storitve). Študija razkriva zmeren vpliv državnih družb še v petih gospodarskih sektorjih (kemična industrija, predelava kovin, prodaja na drobno, mediji in nepremičnine).⁶ Državne družbe po ugotovitvah študije za-

³ Bojan Ivanc, Vloga slovenskih državnih podjetij v slovenskem gospodarstvu in stroški državnega lastništva - študija Gospodarske zbornice Slovenije, 2015.

⁴ Jan Bratanič, Pija Kapitanovič, Urok državnega lastništva še kar vztraja, <http://svetkapitala.delo.si/ikonomija/urok-drzavnega-lastnistva-se-kar-vztraja-534> (zadnjič obiskano: 14. 1. 2018). V nekaterih panogah se je posredni vpliv države še povečal, na primer v turizmu s povečanjem lastniških deležev SDH in Kapitalske družbe ,d. d., Ljubljana v letu 2016 v družbi Sava, d.d., Ljubljana.

⁵ V neposredni državni lasti sta glavna proizvajalca električne energije HSE, d. d., in GEN Energija, d. o. o., ki sta opredeljena kot strateški naložbi v Strategiji upravljanja državnega premoženja. V neposredni večinski državni lasti so tudi elektrodistribucijske družbe, ki so prav tako opredeljene kot strateške kapitalske naložbe države. Pomemben delež (19,75 % v kapitalu družbe) ima država v Petrolu, d. d., ki je opredeljen kot pomembna kapitalska naložba države. Država je neposredni delničar ali družbenik tudi v upravljavcih električnega omrežja (Eles, d. o. o., Sodo, d. o. o.).

⁶ Bojan Ivanc (op. pod črto št. 2), str. 10–13.

poslujejo 95.000 oseb,⁷ kar predstavlja eno petino zaposlenih v Sloveniji v vseh gospodarskih družbah (skupaj s 160.000 javnimi uslužbenci pa predstavljajo eno tretjino zaposlenih v državi), njihova aktiva predstavlja eno tretjino aktive gospodarskih družb v Sloveniji, skupaj pa ustvarjajo eno četrtno dodane vrednosti ter imajo slabih 42 % kapitala in eno tretjino finančnega dolga.⁸ Vse navedene ugotovitve študije potrjujejo, da imajo državne družbe (še vedno) velik vpliv na gospodarsko stanje v Sloveniji, zato je kvaliteta njihovega upravljanja velikega pomena za razvoj in rast slovenskega gospodarstva.

Od leta 2010 dalje so bili sprejeti pomembni ukrepi za izboljšanje upravljanja državnih družb oziroma družb s kapitalsko naložbo države. Z namenom ločitve funkcije države kot lastnice kapitalskih naložb od njenih drugih funkcij je bil ustanovljen centralni upravljavec državnih naložb – *Slovenski državni holding, d. d., Ljubljana* (v nadaljevanju: SDH), z *Zakonom o slovenskem državnem holdingu* (Uradni list RS, št. 25/14, v nadaljevanju *ZSDH-1*) pa so bile opredeljene njegove naloge⁹, določeni so bili jasni cilji na področju upravljanja naložb (povečanje vrednosti naložb, zagotavljanje čim višjega donosa in uresničevanje drugih legitimnih strateških ciljev)¹⁰, predpisani akti upravljanja¹¹, prav tako pa je bila določena vloga državnih organov pri upravljanju kapitalskih naložb (Državnega zbora, Vlade RS, posameznih ministrstev).¹² SDH je organiziran kot delniška družba z dvotirnim sistemom upravljanja, katere edini ustanovitelj in delničar je Republika Slovenija (v nadaljevanju RS).¹³ Konec leta 2012 je bil sprejet tudi *Zakon o ukrepih RS za krepitev*

⁷ 80.000 oseb je bilo zaposlenih v nefinančnih družbah in 15.000 v finančnih družbah. Bojan Ivanc (op. pod črto št. 2), str. 1.

⁸ Prav tam, str. 1 in 9.

⁹ Naloge SDH kot upravljavca premoženja so določene v 3. členu ZSDH-1: pridobivanje naložb, razpolaganje z naložbami in uresničevanje pravic delničarja ali družbenika ter vsa druga dejanja, ki jih določajo ZGD-1 ali drugi relevantni predpisi. Naloge v zvezi z upravljanjem naložb so določene v 18. členu ZSDH-1.

¹⁰ Glej 4. člen ZSDH-1.

¹¹ ZSDH-1 je predpisal sprejem naslednjih aktov upravljanja: strategija upravljanja naložb (28. člen), letni načrt upravljanja naložb (30. člen), politika upravljanja naložb (31. člen) in kodeks korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države (32. člen). DZ je dne 13. 7. 2015 sprejel Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države, preostale akte upravljanja pa so sprejeli organi vodenja in nadzora SDH.

¹² ZSDH-1 med drugim določa, da Državni zbor sprejme strategijo na predlog Vlade RS (29. člen ZSDH-1) ter prav tako na predlog Vlade RS imenuje in odpokliče člane nadzornega sveta SDH (40. člen ZSDH-1). Vlada RS poda soglasje k letnemu načrtu upravljanja naložb, ki ga pripravi SDH (30. člen ZSDH-1).

¹³ Glej 33. člen ZSDH-1.

stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12, in nasl; v nadaljevanju *ZUKSB*), s katerim je bil ustanovljen poseben upravljavec terjatev in naložb - *Družba za upravljanje terjatev bank, d. d., Ljubljana* (v nadaljevanju: DUTB) ter opredeljeni drugi ukrepi, ki so namenjeni krepitvi stabilnosti bank in finančnega sistema ter se izvajajo v bankah in hranilnicah s sedežem v RS.¹⁴ ZUKSB je predpisal enotirni sistem upravljanja za DUTB, katere edini delničar je država (6. in 7. člen ZUKSB). DUTB je bil ustanovljen z javnofinančnimi sredstvi, za opravljanje svojih nalog pa lahko pridobi tudi državno poroštvo (12. člen ZUKSB), zato je to družba posebnega finančnega pomena.

Država torej kot ustanoviteljica delniških družb v praksi uporablja oba sistema upravljanja. Dobro razumevanje obeh sistemov upravljanja je pomembno zlasti zato, ker ima država kot delničarka v različnih sistemih upravljanja različne pravice, s tem pa tudi odgovornosti. V nadaljevanju bom predstavila posebnosti enotirnega sistema in tudi njegove prednosti v primerjavi z dvotirnim sistemom upravljanja ter posebnosti enotirnega sistema v primeru DUTB, kjer sistem upravljanja odstopa od splošno urejenega sistema enotirnega upravljanja v ZGD-1. V članku sem izpostavila nekatere izsledke svoje doktorske disertacije in tudi raziskave o izvajanju enotirnega sistema upravljanja v RS, ki sem jo izvedla v okviru priprave magistrskega dela na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani.¹⁵

¹⁴ Banka Slovenije je v decembru 2013 (18. 12. 2013) v skladu z Zakonom o bančništvu (Ban-1) zaradi kapitalске neustreznosti izdala odločbe o izrednih ukrepih v petih bankah (NLB, d. d., NKBM, d. d., Abanka, d. d., Factor banka d. d. in Probanka, d. d.) in odredila naslednje ukrepe: (1) prenehanje kvalificiranih obveznosti (lastniški kapital in podrejene obveznosti bank) in (2) dokapitalizacija bank. Ukrepe je odobrila Evropska komisija, podpisani pa sta bili tudi pogodbi med DUTB in NLB, d. d. ter NKBM, d. d. o prenosu slabih terjatev na DUTB. Sredstva za dokapitalizacijo bank in odkup slabih terjatev je zagotovila RS. Podrobnosti o postopku ugotavljanja kapitalске neustreznosti in izvedbe izrednih ukrepov so v dostopne v Poročilu Banke Slovenije iz marca 2015, objavljenega na spletni strani Banke Slovenije. O zgodovini ustanovitve in delovanja DUTB glej tudi Zgodovina DUTB, <http://www.dutb.eu/si/zgodovina.aspx> (zadnjič obiskano: 14. 1. 2018).

¹⁵ Empirična raziskava je bila namenjena analizi višine in strukture prejemkov članov upravnega odbora in izvršnih direktorjev v povezavi z njihovimi nalogami in obremenitvami, izhajajoč iz pravne ureditve v RS. Cilja raziskave sta bila dva: (1) preveriti izvajanje enotirnega sistema upravljanja delniške družbe v poslovni praksi ter (2) ugotoviti strukturo in višino povprečnih prejemkov članov upravnega odbora in izvršnih direktorjev. Izsledki raziskave so predstavljeni v Anja Stojin Štampar, *Analiza Stroškov korporativnega upravljanja v enotirnem sistemu upravljanja delniške družbe* (magistrsko delo), 2017, str. 42–65.

2. Značilnosti in prednosti enotirnega sistema upravljanja delniške družbe

2.1. Upravni odbor in izvršni direktorji

Drugače kot v dvotirnem sistemu upravljanja v enotirnem sistemu upravni odbor vodi družbo in nadzoruje izvajanje njenih poslov (prvi odstavek 285. člena ZGD-1). Pristojnosti upravnega odbora tako vključujejo: nadzorstveno funkcijo (vse pristojnosti nadzornega sveta v dvotirnem sistemu upravljanja), poslovodno funkcijo (pristojnosti uprave v dvotirnem sistemu upravljanja) in zastopanje družbe. Po ZGD-1 imenovanje izvršnih direktorjev ni obvezno (prvi odstavek 290. člena), prav tako pa so zakonsko omejene njihove naloge (četrti odstavek 290. člena ZGD-1). V primerjavi z nadzornim svetom v dvotirnem sistemu upravljanja, ima upravni odbor tako več nalog in pristojnosti, s tem pa nosi tudi večjo obremenitev in odgovornost za uspešnost poslovanja družbe.

2.2. Poslovanje upravnega odbora

Člane upravnega odbora izvoli skupščina na predlog upravnega odbora ali delničarjev, z navadno večino zastopanega kapitala (288. člen ZGD-1), in jih lahko odpokliče kadarkoli, brez navedbe razloga, s tričetrtinsko večino oddanih glasov (prvi odstavek 275. člena ZGD-1). Upravni odbor je kolegijski organ, z najmanj tremi člani, s statutom pa lahko delničarji določijo večje število članov (člena 254 in 255 ZGD-1). Mandat članov upravnega odbora traja največ šest let, z možnostjo ponovnega imenovanja (prvi odstavek 255. člena ZGD-1). Član upravnega odbora mora izpolnjevati splošne pogoje, določene za člane organov vodenja in nadzora v drugem odstavku 255. člena ZGD-1¹⁶, in posebne pogoje, določene s statutom družbe. Na podlagi prvega odstavka 289. člena ZGD-1 za poslovanje upravnega odbora in njegovih komisij veljajo enaka pravila kot za poslovanje nadzornega sveta in njegovih komisij.

¹⁶ ZGD-1 v drugem odstavku 255. člena predpisuje naslednje pogoje za imenovanje: neomejeno poslovno sposobnost fizične osebe, relativno kazensko in civilno nekaznovanost (pravnomočna obsodba za določene vrste kaznivih delanj in pravnomočno ugotovljena odgovornost za škodo za določene škodne dogodke predstavljata pravno oviro za izvolitev v funkcijo) ter številčna omejitev korporacijskih mandatov na tri mandate.

2.3. Poslovođenje družbe

Za enotirni sistem upravljanja je značilna pravica upravnega odbora (ali delničarjev s statutarnim urejanjem) do aktivnega razmejevanja poslovodnih pristojnosti med upravnim odborom in izvršnimi direktorji. Ta pravica je omejena z zakonsko določenimi pristojnostmi organov družbe in s taksativno določenimi prenosljivimi poslovodnimi pristojnostmi, ki jih ZGD-1 določa v četrtem odstavku 290. člena: vodenje tekočih poslov, prijave vpisov in predložitve listin registru, skrb za vodenje poslovnih knjig ter sestava letnega poročila in oblikovanje predloga za uporabo bilančnega dobička, če ni drugače določeno s statutom.¹⁷ Iz citiranega zakonskega določila sledi, da izvršni direktorji nimajo enakega obsega nalog in pooblastil kot uprava, poleg tega za izvršne direktorje ne velja določba prvega odstavka 265. člena ZGD-1, po kateri »uprava vodi posle družbe samostojno in na lastno odgovornost«. *Aktivno razmejevanje pristojnosti med upravnim odborom in izvršnimi direktorji torej velja le znotraj taksativno določenih nalog in zlasti pri določitvi tekočih poslov*, saj pojem ni zakonsko pomensko opredeljen. Na podlagi stališč domačih in tujih pravnih strokovnjakov sem oblikovala naslednji nabor meril za uskupinjenje vrst tekočih poslov: (i) odločitve, ki so nujno potrebne za dnevno delovanje družbe, (ii) rutinska opravila, (iii) dnevno usklajevanje dela organizacijskih enot, (iv) organizacija podporne kadrovske službe in opravila, ki pomenijo nadzor nad delom zaposlenih, (v) pripravljalne in izvedbene aktivnosti v zvezi s sklepi upravnega odbora in skupščine, (vi) analiza poslovnih podatkov, (vii) tehnična opredelitev procesov in nadzor nad njihovim izvajanjem, (viii) sklepanje poslov iz dejavnosti družbe manjše vrednosti, ki jo določi upravni odbor, ter (ix) druge odločitve, ki nimajo dolgoročnih posledic za poslovanje družbe.¹⁸

Ker torej na izvršne direktorje lahko prenesemo le del poslovodnih pristojnosti, ostale poslovodne pristojnosti ostanejo v domeni upravnega odbora in jih štejemo za neprenosljive poslovodne pristojnosti, razen če ZGD-1 izrecno določa pristoj-

¹⁷ V slovenski pravni teoriji ni poenoteno stališče glede obsega prenosa poslovodnih nalog na izvršne direktorje, vendar prevladuje stališče, da je nabor prenosljivih poslovodnih nalog v četrtem odstavku 290. člena ZGD-1 določen taksativno in ne zgolj primeroma. Anja Stojin Štampar, *Enotirni sistem upravljanja delniške družbe* (doktorska disertacija), 2017, str. 138 in 139.

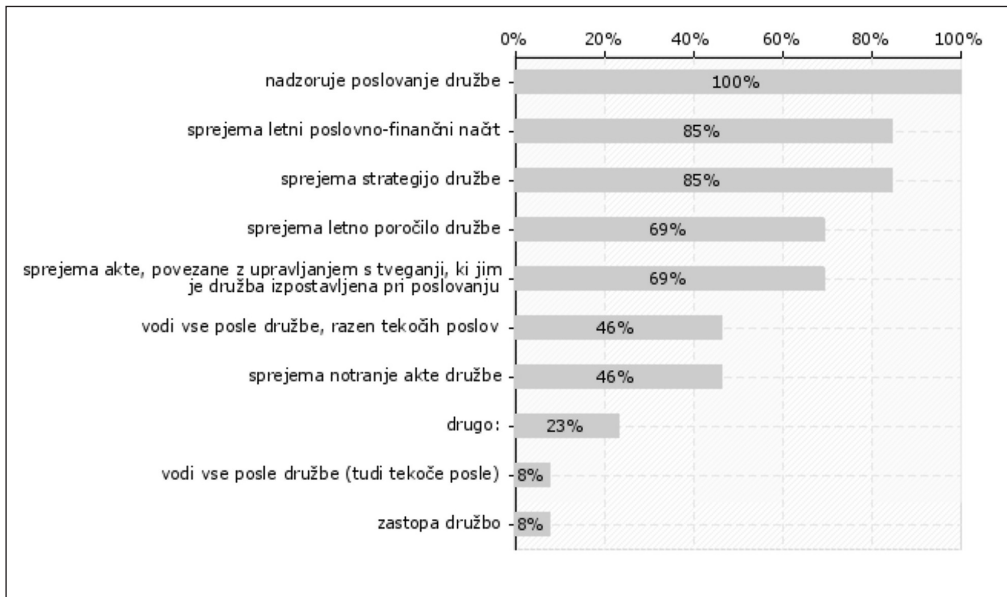
¹⁸ Prav tam (doktorska disertacija), str. 142–146.

nost skupščine ali izvršnih direktorjev. Na podlagi primerjalno-pravne analize in po argumentu nasprotnega razlogovanja lahko med tovrstne *izvirne neprenosljive naloge* umestimo: (i) celostno vodenje družbe, (ii) strateško načrtovanje za doseganje ciljev družbe, (iii) finančno in poslovno načrtovanje, (iv) upravljanje s kadri, (v) določitev notranje organizacije družbe, (vi) finančno upravljanje in odgovornost za pravilno vodenje poslovnih knjig, (vii) vzpostavitev ustreznega sistema poročanja in (viii) sprejemanje krovnih notranjih aktov, s katerimi se določajo pravice in obveznosti zaposlenih.¹⁹ ZGD-1 v 267. členu in drugem odstavku 285. člena določa kot izrecno neprenosljivo pristojnost upravnega odbora tudi pristojnosti in odgovornosti do skupščine družbe v zvezi s pripravo in izvrševanjem sklepov ter ukrepov, ki jih sprejema skupščina.

Raziskava o izvajanju enotirnega sistema v praksi je pokazala, da upravni odbor v manj kot polovici primerov vodi vse posle družbe razen tekočih poslov (46 %).²⁰ V preostalih primerih upravni odbor bodisi opravlja pretežno nadzorstveno funkcijo (banke, DUTB) bodisi vse funkcije upravljanja družbe ali pa gre za drugačno razdelitev nalog, ki delno vključuje tudi tekoče posle (Slika 1). Čeprav ZGD-1 dopušča celostno vodenje družbe po upravnem odboru, pa je raziskava pokazala, da upravni odbor le v redkih primerih (8 %) vodi vse posle družbe (vključno s tekočimi posli) in tudi zastopa družbo. Upravni odbor v manjšem obsegu kot instrument nadzora uporablja tudi pridržek soglasja k poslovodnim odločitvam. V slabi četrtini primerov (23 %) daje upravni odbor soglasja k določenim poslovodnim dejanjem, na primer k sprejemanju notranjih aktov, k izboru podizvajalcev, k določitvi postopka prijave na razpise, izvaja projektni kontroling ali v primeru odobritve kreditov (odgovori pod »Drugo«).

¹⁹ Prav tam (doktorska disertacija), str. 345.

²⁰ V raziskavo so bile vključene javne in nejavne delniške družbe z enotirnim sistemom upravljanja različnih velikosti, kot jih določa 55. člen ZGD-1, s sedežem v RS. Vse anketirane družbe razen dveh so velike družbe po kriterijih iz 55. člena ZGD-1. Po neuradnih podatkih Združenja nadzornikov Slovenije je bilo v juniju 2017 v Sloveniji le 27 delniških družb z enotirnim sistemom upravljanja. V spletni raziskavi je sodelovalo 13 družb, od tega je anketo v celoti izpolnilo 12 anketirancev, eden pa le delno, vendar vsi odgovori štejejo za veljavne. Raziskava je bila izvedena z anketnim vprašalnikom, ki je bil sestavljen in objavljen na spletnem portalu IKA. Zbiranje podatkov je potekalo od 10. 7. 2017 do 6. 9. 2017. Anja Strojín Štampar, magistrsko delo (op. pod črto št. 15), str. 49.

Slika 1: Pristojnosti upravnega odbora (v %)

Vir: A. Stroj in Štampar, Analiza stroškov korporativnega upravljanja v enotirnem sistemu upravljanja delniške družbe, 2017.

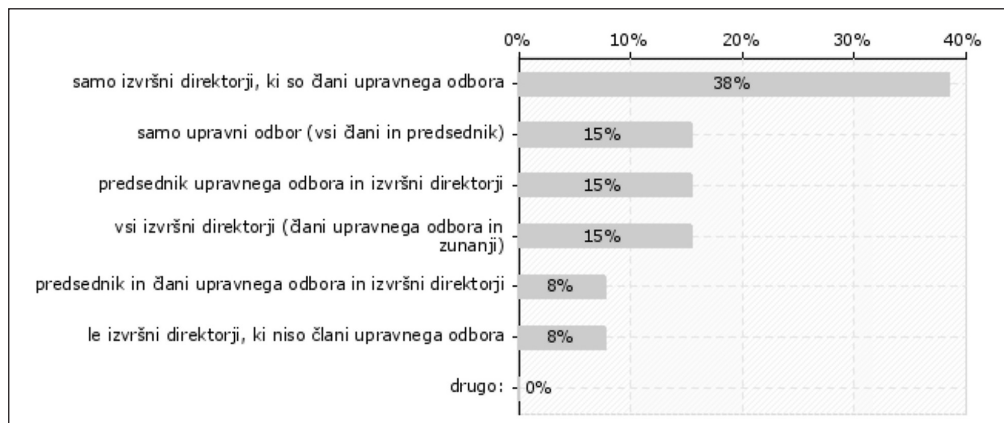
Zaradi združevanja poslovodne in nadzorstvene funkcije se vloga upravnega odbora kot nadzornega organa v enotirnem sistemu upravljanja šibi, zato je treba funkciji uravnotežiti z dodatnimi ukrepi. V primerjalni praksi se za uravnoteženje funkcij najpogosteje uporabi ukrep ločitve vloge predsednika upravnega odbora in glavnega izvršnega direktorja (kar velja na podlagi drugega odstavka 289. člena ZGD-1 tudi v našem pravnem redu) ter statutarno določanje pridrška soglasja skupščine za določene posle, kakor tudi oblikovanje komisij upravnega odbora in vključevanje neodvisnih zunanjih strokovnjakov. Izvajanje pridrška soglasja (drugi odstavek 285. člena v zvezi s petim odstavkom 281. člena, oba ZGD-1) se v enotirnem sistemu upravljanja razlikuje od dvotirnega sistema upravljanja, saj lahko upravni odbor proaktivno (s preoblikovanjem poslovodne odločitve) posega v odločitve izvršnih direktorjev.²¹ Pomembno orodje za izvajanja nadzora nad delom izvršnih direktorjev je možnost oblikovanja zavezujočih navodil po petem odstavku 290. člena ZGD-1 in možnost predčasnega odpoklica brez navajanja razloga.

²¹ Anja Stroj in Štampar, doktorska disertacija (op. pod črto št. 17), str. 214.

2.4. Zastopanje družbe

Pomembne razlike med enotirnim in dvotirnim sistemom upravljanja so tudi pri zastopanju družbe. ZGD-1 pri enotirnem sistemu dopušča visoko stopnjo statutarne avtonomije glede določitve zastopanja: statut lahko določi različne oblike pravega in nepravega skupnega zastopanja, razdelitev pooblastil za zastopanje med upravni odbor in izvršne direktorje ter prokurista ali le med nekatere člane upravnega odbora in nekatere izvršne direktorje oziroma izključno zastopanje družbe po upravnem odboru (ZGD-1, tretji odstavek 286. člena v zvezi z drugim do četrtem odstavkom 266. člena). V enotirnem sistemu lahko torej družbo kot zakoniti zastopniki zastopajo tudi člani upravnega odbora - neizvršni direktorji, izvršni direktorji pa so lahko iz zastopanja izključeni (286. člen ZGD-1). Raznolikost modelov zastopanja v enotirnem sistemu upravljanja potrjujejo tudi izsledki raziskave, ki so prikazani na Sliki 2.²²

Slika 2: Zakoniti zastopniki družbe (v %)



Vir: A. Stojin Štampar, Analiza stroškov korporativnega upravljanja v enotirnem sistemu upravljanja delniške družbe, 2017.

2.5. Skupščina družbe

Skupščina delničarjev je v mnogih pravnih ureditvah z enotirnim sistemom upravljanja najvišji in najpomembnejši organ vodenja delniške družbe,²³ kar se odraža v njeni pristojnosti za

²² Anja Stojin Štampar, magistrsko delo (op. pod črto št. 15), str. 51.

²³ Borut Bratina v Kocbek, Veliki komentar Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1), 2. dopolnjena

oblikovanje navodil in omejitev pri poslovanju ter v pristojnosti pridržka soglasja k poslovnim odločitvam (na primer v Združenem kraljestvu, Italiji, Franciji, skandinavskih državah)²⁴ z namenom vzpostavitve ustreznega sistema nadzora in »uravnoteženja moči med organi« družbe.²⁵ V enotirnem sistemu upravljanja tako skupščina družbe odloča: (i) o zadevah, določenih z zakonodajo (na primer z ZGD-1 v 239. členu²⁶), (ii) o poslovnih zadevah na pobudo posloводства (ZGD-1, šesti odstavek 293. člena), (iii) o soglasju k poslovni odločitvi, če je upravni odbor soglasje zavrnil (ZGD-1, peti odstavek 281. člena), in (iv) o drugih poslovnih zadevah z oblikovanjem navodil (ZGD-1, peti odstavek 290. člena). Kadar skupščina odloča o poslovnih odločitvah na pobudo posloводства, lahko, po mojem mnenju, aktivno (vsebinsko) posega v vsebino poslovne odločitve, saj upravni odbor ne vodi družbe samostojno in na lastno odgovornost (določilo prvega odstavka 265. člena ne velja za upravni odbor), skupščina pa upravnemu odboru in izvršnim direktorjem lahko daje navodila (prim. peti odstavek 290. člena ZGD-1).²⁷ Aktivno poseganje v poslovanje zunaj rednih pristojnosti (tj. določenih v 239. členu ZGD-1) pa ima za posledico strožjo odgovornost delničarjev: ravnati s profesionalno skrbnostjo (kot vesten in pošten gospodarstvenik v dobro družbe), kot se zahteva od poslovnih oseb v delniški družbi.²⁸

ZGD-1 določa, da lahko v enotirnem sistemu upravljanja skupščino skliče upravni odbor, izvršni direktorji pa te pristojnosti nimajo (četrti odstavek 280. člena na podlagi drugega odstavka 285. člena). Skupščina ima tudi močnejši posredni vpliv na poslovanje, saj imenuje člane upravnega odbora, ki je tudi poslovni organ in odloča o najpomembnejših poslovnih vprašanjih. Z odpoklicem člana upravnega odbora, ki je imenovan tudi za izvršnega direktorja, ga skupščina razreši tudi kot izvršnega direktorja, s čimer lahko vpliva na njegovo delo.

izdaja, 2014, 293. člen, str. 272.

²⁴ Anja Strojín Štampar, doktorska disertacija (op. pod črto št. 17), str. 53–89.

²⁵ Peter Podgorelec v Kocbek, Ivanjko, Bratina in Podgorelec, Nadzorni sveti in upravni odbori, 2010, str. 357.

²⁶ ZGD-1 v 239. členu določa naslednje pristojnosti skupščine: sprejem letnega poročila (če to ni v pristojnosti upravnega odbora), uporaba bilančnega dobička, odločanje o razrešnici, imenovanje in odpoklic članov upravnega odbora, spremembe statuta in kapitala, odločanje o likvidaciji ali statusnem preoblikovanju družbe, imenovanje revizorja in odločanje o drugih zadevah, kadar tako določa zakon ali statut družbe.

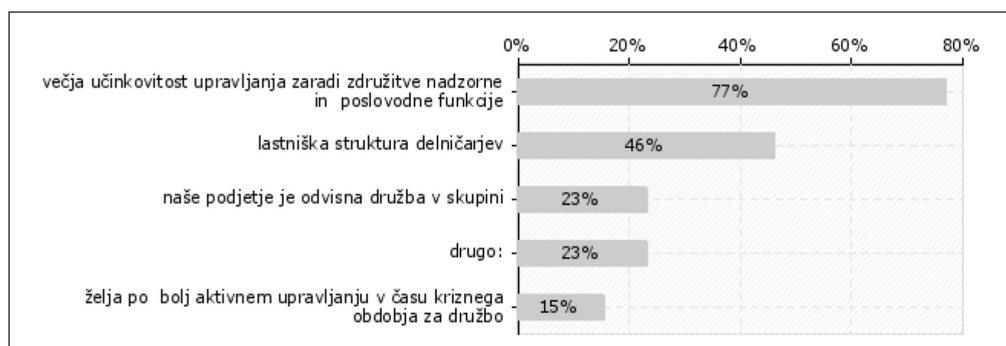
²⁷ Anja Strojín Štampar, doktorska disertacija (op. pod črto št. 17), str. 214.

²⁸ Prav tam (doktorska disertacija), str. 216 in 248.

2.6. Prednosti enotirnega sistema upravljanja

Anketiranci so med razlogi za uvedbo enotirnega sistema upravljanja najpogosteje navedli večjo učinkovitost upravljanja zaradi združitve nadzorne in poslovodne funkcije, pomemben razlog pa je tudi lastniška struktura delničarjev oziroma položaj odvisne družbe v skupini ali skoncentrirano zasebno lastništvo (Slika 3). Enotirnega sistema upravljanja anketiranci ne štejejo za sistem »kriznega menedžementa«, ampak kot sistem »bolj učinkovitega upravljanja družbe«.²⁹

Slika 3: Razlogi za uvedbo enotirnega sistema upravljanja (v %)



Vir: A. Strojín Štampar, *Analiza stroškov korporativnega upravljanja v enotirnem sistemu upravljanja delniške družbe*, 2017.

V raziskavi so anketiranci med drugim primerjali enotirni in dvotirni sistem upravljanja z vidika: (i) kakovosti pretoka informacij med odločevalci, (ii) sodelovanja organa nadzora pri sprejemanju najpomembnejši poslovnih odločitev, (iii) primernosti razdelitve pristojnosti med organi družbe in (iv) kakovosti izvajanja nadzora nad izvršnimi direktorji (Slika 4).³⁰ Na vprašanje so odgovarjali z ocenami od 1 do 5, pri čemer je pomenila ocena 1 »zelo slabo«, ocena 5 pa »zelo dobro«. Raziskava je pokazala, da večina anketirancev kot *najpomembnejšo prednost enotirnega sistema ocenjuje boljši pretok informacij med odločevalci*, saj 92 % anketirancev označuje pretok informacij med odločevalci v enotirnem sistemu kot dober ali kot zelo dober. Takšno oceno dvotirnemu sistemu upravljanja pripisuje le 33% anketirancev, večina (50 %) pa ga označuje kot nevtralnega (»niti dober niti slab«).

²⁹ Anja Strojín Štampar, magistrsko delo (op. pod črto št. 15), str. 45.

³⁰ Prav tam (magistrsko delo), str. 45–48.

Anketiranci so *tudi bolj ocenili enotirni sistem upravljanja z vidika vloge organov vodenja in nadzora pri sprejemanju najpomembnejših poslovnih odločitev*, saj povprečna ocena sodelovanja upravnega odbora pri sprejemanju najpomembnejših odločitev znaša 4,0, povprečna ocena nadzornega sveta pa 2,9 (od 5,0). Skoraj vsi anketiranci (81 %) označujejo enotirni sistem s tega vidika kot dober ali kot zelo dober, medtem ko večina (50 %) označuje dvotirni sistem kot nevtralen (niti dober niti slab); le 20 % ga ocenjuje kot dobrega, 30 % pa kot slabega.³¹

Slika 4: Primerjava enotirnega in dvotirnega sistema upravljanja (v %)



Vir: A. Stojin Štampar, *Analiza stroškov korporativnega upravljanja v enotirnem sistemu upravljanja delniške družbe*, 2017.

Tretji sklop vprašanj je bil namenjen oceni primernosti razdelitve pristojnosti med organi družbe. Tudi v tem primeru *anketiranci pripisujejo boljše razdelitev pristojnosti in vlog med organi vodenja in nadzora enotirnemu sistemu upravljanja*, saj pretežna večina anketirancev (80 %) meni, da je razdelitev pristojnosti med upravnim odborom in izvršnimi direktorji dobra ali zelo dobra in da je razdelitev pristojnosti jasna (30 % kot dobra, 40 % kot zelo dobra). Nekoliko slabše anketiranci ocenjujejo dvotirni

³¹ Prav tam (magistrsko delo), str. 47.

sistem upravljanja: razdelitev pristojnosti med nadzornim svetom in upravo 40 % anketirancev označuje kot nevtralno (niti dobro niti slabo), 10 % jo ocenjuje kot zelo slabo, druga polovica pa jo ocenjuje pozitivno (20 % kot dobro in 30 % celo kot zelo dobro). Dobra večina (60 %) anketirancev meni, da je tudi razdelitev pristojnosti jasna (40 % kot dobra in 20 % kot zelo dobra).

Zanimiva je tudi ocena učinkovitosti nadzora upravnega odbora nad izvršnimi direktorji: dobre tri četrtine anketirancev (80 %) meni, da je nadzor učinkovit, in sicer ga 70 % ocenjuje kot dobrega, 10 % pa celo kot zelo dobrega. Odgovori nakazujejo, da je nadzor nad izvršnimi direktorji sicer dober, vendar pa bi ga lahko še izboljšali, zlasti s pomočjo skupščine, katere izredne pristojnosti so premalo izkoriščene.

Na podlagi izvedene analize je logičen tudi izsledek raziskave, da *pretežna večina anketirancev (85 %) ne razmišlja o ponovni uvedbi dvotirnega sistema upravljanja*.³²

3. Posebnosti enotirnega sistema upravljanja v DUTB

3.1. Družba za upravljanje terjatev bank

Poslovanje DUTB ureja ZUKSB, ki je *lex specialis* v razmerju do ZGD-1³³ in na nekaterih področjih (npr. imenovanje članov upravnega odbora, razdelitev pristojnosti med izvršnimi in neizvršnimi direktorji, pogoji za imenovanje) odstopa od splošne ureditve enotirnega sistema.

Na podlagi 5. in 6. člena ZUKSB je DUTB organiziran kot delniška družba s skupščino in upravnim odborom. ZUKSB določa tudi druge temeljne korporacijsko-pravne lastnosti DUTB (sedež, firma, pravno-organizacijska oblika, sestava organov in dejavnost)³⁴ in splošna načela poslovanja (preglednost, gospodarnost, učinkovitost in uspešnost).³⁵ Na podlagi četrtega odstavka 4. člena ZUKSB šteje DUTB za javno delniško družbo v skladu z Zakonom o trgu finančnih instrumentov (Uradni list RS, št. 126/2007, in nasl.) in mora uporabljati mednarodne standarde računovodskega poro-

³² Prav tam (magistrsko delo), str. 48.

³³ Podredna uporaba ZGD-1 je določena v tretjem odstavku 4. člena ZUKSB.

³⁴ Glej 4. do 8. člen in 10.a člen ZUKSB.

³⁵ Glej drugi odstavek 3. člena ZUKSB.

čanja. Upravljanje DUTB ne sodi v pristojnost SDH, ampak nadzor nad DUTB vrši Ministrstvo RS za finance.³⁶

V nadaljevanju predstavljam posebnosti ureditve enotirnega sistema upravljanja v DUTB v primerjavi s splošno ureditvijo v ZGD-1.

3.2. Imenovanje upravnega odbora

Upravni odbor je sestavljen iz sedmih članov, izmed katerih so trije imenovani za izvršne direktorje (prvi odstavek 8. člena ZUKSB). Vsi trije izvršni direktorji so tudi člani upravnega odbora, kar pomeni, da bi jih po splošnih pravilih ZGD-1 morala imenovati skupščina, vendar pa ZUKSB v tretjem odstavku 8. člena določa izjemo: izvršne direktorje imenujejo in odpokličejo neizvršni direktorji. Podeljevanje korporacijskih mandatov s strani članov istega organa se v primerjalnopравни ureditvi (kontinentalne pravne tradicije) pojavlja izjemoma in le s podeljevanjem začasnih mandatov (na primer v Franciji³⁷ ali v Italiji)³⁸, značilno pa je za pravni red Združenega kraljestva.³⁹

Vlada RS kot skupščina DUTB imenuje le neizvršne direktorje, in sicer na predlog ministra za finance in ministra za gospodarstvo (drugi odstavek 8. člena ZUKSB). Drugače kot v primeru SDH (postopek izbire članov nadzornega sveta SDH predpisuje 40. člen ZSDH-1) postopka izbire in preverjanja izpolnjevanja pogojev neizvršnih direktorjev ne predpisuje ne ZUKSB ne statut DUTB. S tem je, po mojem mnenju, zmanjšana preglednost postopka izbire članov upravnega odbora. Nedoločen je tudi postopek izbire in preverjanja pogojev za izvršne direktorje (razen dolžnosti objave razpisa)⁴⁰, za oboje pa veljajo enaki pogoji (prvi odstavek 8. člena ZUKSB). S prenosom pristojnosti za imenovanje

³⁶ Tako določa tretja alineja drugega odstavka 19. člena ZSDH-1 in drugi odstavek 4. člena ZUKSB.

³⁷ V Franciji lahko na primer manjkajočega člana upravnega odbora v času med dvema rednima skupščinama imenuje upravni odbor sam, vendar le, če ni število članov manjše od zakonsko določenega minimalnega števila članov (člen L225-24 Code de Commerce). Glej Véronique Magnier, *Droit des sociétés*, Paris, 7. izdaja, 2015, str. 299.

³⁸ Podobno ureditev kot v Franciji poznajo tudi v Italiji. Glej Barbara Ianniello, *La riforma del dritto societario*, Milano, 4. izdaja, 2005, str. 76.

³⁹ Veljavni Companies Act 2006 ne določa izrecno, kdo imenuje člane upravnega odbora, in to vprašanje prepušča statutarnemu urejanju. Po prej veljavnem zakonu (člen 10/2, 3 CA 1985) je bila za imenovanje direktorjev pristojna skupščina oziroma ustanovitelji, vendar le ob ustanovitvi družbe. V poslovni praksi upravni odbor (angl. *board of directors*) običajno imenuje skupščina delničarjev (z navadno večino – 20. člen vzorčnega statuta), statut pa lahko določi, da člane upravnega odbora imenuje kar upravni odbor sam. Glej Susan McLaughlin, *Unlocking Company Law*, New York, 3. izdaja, 2015, str. 277.

⁴⁰ Glej prvi odstavek 8. člena ZUKSB.

izvršnih direktorjev kot članov upravnega odbora se država kot delničarka odpoveduje eni izmed bistvenih prednosti enotirnega sistema upravljanja, tj. neposrednemu nadzoru in vplivu na izbor poslovodnih oseb. Ker gre v primeru DUTB za uporabo javnofinancijskih sredstev, bi bila takšna vloga države oziroma vlade v njem imenu upravičena.

3.3. Pristojnosti upravnega odbora in izvršnih direktorjev

Tudi pristojnosti upravnega odbora in izvršnih direktorjev odstopajo od splošne ureditve v ZGD-1. Za člane upravnega odbora, ki niso imenovani za izvršne direktorje, ZUKSB izrecno določa, da imajo le pristojnosti nadzornega sveta in da ne smejo voditi poslov (prvi odstavek 8. člena ZUKSB). ZUKSB torej predpisuje ločitev nadzorstvene in poslovodne funkcije med neizvršne in izvršne direktorje, s čimer se zelo približuje dvotirnemu sistemu upravljanja.⁴¹ Ob tem se zastavi vprašanje smiselnosti opredelitve upravnega odbora kot kolegijskega organa, saj imajo člani različne pristojnosti. Dodatna nejasnost izhaja iz 11. člena Statuta DUTB, ki določa, da je upravni odbor pristojen za »*vodenje* in nadzor poslovanja družbe«, kar je v nasprotju s prej navedeno zakonsko določbo. Vodenje družbe v smislu prvega odstavka 285. člena ZGD-1 namreč po analogiji *intra legem* pomeni »poslovođenje«,⁴² le-to pa je na podlagi prvega odstavka 8. člena ZUKSB v celoti preneseno na izvršne direktorje, neizvršni direktorji pa opravljajo zgolj nadzorstveno funkcijo.

Nejasno je določena tudi pristojnost sprejemanja ključnih notranjih aktov in dokumentov DUTB. Določba 15. člena Statuta DUTB upravnemu odboru (v katerem so večinsko zastopani neizvršni direktorji brez poslovodnih pristojnosti) daje pristojnost sprejema internih aktov, vključno s sistemizacijo delovnih mest in postopkov zaposlovanja. Posebna določila v zvezi s sprejemanjem aktov so zapisana tudi v 27. členu Statuta DUTB, ki se nanašajo

⁴¹ Načelna ločenost poslovodne in nadzorstvene funkcije je v RS v delniških družbah z enotirnim sistemom upravljanja predpisana tudi za finančne institucije (banke, zavarovalnice, investicijske družbe), vendar pa področna zakonodaja s kognitivnimi normami natančneje predpisuje dolžnosti in pristojnosti organov vodenja in nadzora, s čimer se zmanjša tveganje nejasne razdelitve pristojnosti. Primerjaj četrti odstavek 54. člena ZZavar-1, drugi odstavek 33. člena ZBan-2 in drugi odstavek 52. člena ZISDU-3.

⁴² Primerjaj prvi odstavek 285. člena in prvi odstavek 265. člena ZGD-1. Anja Strojín Štampar, doktorska disertacija (op. pod črto št. 17), str. 137.

na sprejem notranjih aktov v zvezi z najemanjem zunanjih upravljalcev. Sprejemanje navedenih notranjih aktov sicer po splošni opredelitvi pristojnosti organov vodenja in nadzora v enotirnem sistemu upravljanja, kot ga določa ZGD-1, sodi kot poslovodno dejanje med pristojnosti upravnega odbora, vendar pa ZUKSB od te ureditve odstopa. Glede na izrecno opredelitev pristojnosti neizvršnih direktorjev (imajo le pristojnosti »nadzornega sveta« in ne smejo voditi poslov)⁴³ menim, da je treba to določilo razumeti zgolj v smislu soglasja k sprejemu notranjih aktov. Ob tem se zastavlja vprašanje, kako ravnaajo ob glasovanju izvršni direktorji kot člani upravnega odbora, saj so pripravljavci vseh dokumentov z izključno poslovodno pristojnostjo.

Statut DUTB v šesti alineji 11. člena predpisuje potrditev finančnega načrta s strani upravnega odbora, pri čemer ni jasno, ali gre za odobritev (soglasje) ali sprejem dokumenta. Dolžnost priprave finančnega načrta je določena v štirinajstem odstavku 10.a člena ZUKSB, ki postopka sprejema in vsebine finančnega načrta ne določa natančno, ampak napotuje na urejanje s podzakonskimi akti. Tako šele iz podzakonskega akta (Uredbe)⁴⁴ izhaja, gre za letni dokument, ki sodi v kategorijo poslovno-finančnih načrtov, s katerimi družbe načrtujejo svoje poslovanje v posameznem poslovnem letu (38. do 41. člen Uredbe). Uredba tudi določa, da »finančni načrt pripravijo izvršni direktorji«, upravni odbor pa ga »potrdi«, kar znova odpira vprašanje, ali upravni odbor finančni načrt sprejeme (kot upravni odbor v enotirnem sistemu upravljanja po ZGD-1) ter sprejme odgovornost za njegovo vsebino ali pa zgolj poda soglasje in prevzame odgovornost le za ustrezno preveritev predloga (kot nadzorni svet v dvotirnem sistemu upravljanja), ki ga pripravijo izvršni direktorji.

Menim, da so določbe prvega odstavka 8. člena in 10.a člena ZUKSB glede pristojnosti upravnega odbora premalo jasne in da bi bilo treba dopolniti ZUKSB na način, da se pregledno določijo pristojnosti upravnega odbora kot enotnega kolegijskega organa. Sprejemanje najpomembnejših poslovnih dokumentov je običajna pristojnost upravnega odbora (glej razdelek 2.3 Poslovođenje družbe), zato bi jo zakonodajalec lahko poveril upravnemu odbo-

⁴³ Primerjaj tretji stavek prvega odstavka 8. člena ZUKSB: »Člani upravnega odbora, ki niso izvršni direktorji, imajo pristojnosti nadzornega sveta po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, in ne smejo voditi poslov DUTB.«

⁴⁴ Uredba o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 103/13 in 22/16).

ru z izrecno zakonsko določbo ali brez nje, če ZUKSB ne bi omejil pristojnosti neizvršnih direktorjev le na pristojnosti nadzornega sveta. Menim, da bi moral upravni odbor DUTB kot kolegijski organ prevzeti pristojnost in odgovornost za najpomembnejše poslovne odločitve družbe.

Bistvo enotirnega sistema upravljanja je namreč prav v tem, da ima upravni odbor kot organ družbe pristojnost za njeno (celotno) vodenje in s tem pristojnost za sprejemanje strateških in drugih najpomembnejših poslovnih odločitev. Če pa je bil namen zakonodajalca v DUTB zagotoviti močno nadzorstveno funkcijo s strani organa družbe, potem je primernejši dvotirni sistem upravljanja z jasno in dosledno razmejitvijo funkcije nadzora in funkcije vodenja.

3.4. DUTB vs. SDH

Čeprav sta si SDH in DUTB kot državni delniški družbi v marsičem podobna (npr. edini delničar je Vlada RS, ki izvršuje naloge in pristojnosti skupščine⁴⁵; izključena je uporaba Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju⁴⁶; predpisana je dolžnost poročanja Državnemu zboru in nadzor Računskega sodišča RS⁴⁷) pa je za ZUKSB in DUTB značilna nižja stopnja normiranosti in odstopanje od sistemske ureditve enotirnega sistema upravljanja v ZGD-1 (v primeru SDH so odstopanja manjša, predvsem pa je prisotna težnja po višji stopnji kogentnega normiranja). Ob tem velja izpostaviti, da se je tudi normativna ureditev DUTB od njegove ustanovitve dalje izboljšala, zlasti z novelo ZUKSB-A.⁴⁸

Ob primerjavi zakonskih in statutarnih ureditev obeh družb lahko ugotovim, da so sistem upravljanja ter pristojnosti in odgovornosti članov organov SDH natančneje opredeljeni in v primerjavi z drugimi javnimi delniškimi družbami normirani z višjo stopnjo prisilnosti. Veliko priporočil dobre prakse je namreč povzetih v kogentnih normah ZSDH-1 (npr. pogoji za člane organov SDH ali pogoji za člane nadzornih svetov, za katere lahko glasuje SDH na skupščini), dvotirni sistem upravljanja pa je že v ZGD-1 normiran z višjo stopnjo kogentnosti. Ravno nasprotno težnjo pa lahko opa-

⁴⁵ Primerjaj 38. člen ZSDH-1 in 7. člen ZUKSB.

⁴⁶ Primerjaj šesti odstavek 4. člena ZUKSB in prvi odstavek 39. člena ZSDH-1.

⁴⁷ Glej 19. člen ZUKSB in 71. člen ZSDH-1.

⁴⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 104/15).

zimo na področju upravljanja »slabih terjatev«. Za ZUKSB sta značilna nižja stopnja normiranosti in odstopanje od sistemske ureditve enotirnega sistema upravljanja v ZGD-1.

ZSDH-1 v veliki meri upošteva Načela OECD⁴⁹ in Smernice OECD⁵⁰, pri ZUKSB pa bi veljalo preveriti, ali navedene dvoumnosti in odstopanje od splošne korporacijsko-pravne ureditve po ZGD-1 ne pomenijo odstopanja od navedenih priporočil OECD (npr. od Petega in Šestega Načela OECD ter od Druge in Sedme Smernice OECD).⁵¹ Prav tako ne vidim pravnega zadržka, da Strategije upravljanja državnih kapitalskih naložb,⁵² ki je bila oblikovana v skladu s Smernicami OECD (na podlagi 29. člena ZSDH-1), ne bi bil zavezan spoštovati tudi DUTB, saj gre za istega delničarja – državo, le-ta pa naj bi v skladu s priporočili Prve Smernice OECD⁵³ skrbno ocenila svoje cilje in smiselnost lastništva v vseh svojih (neposrednih in posrednih) kapitalskih naložbah. To priporočilo je RS izpolnila prav s sprejetjem Strategije upravljanja državnih kapitalskih naložb.

4. Posebni izzivi državnega lastništva v enotirnem sistemu upravljanja

4.1. Prednosti?

Menim, da je enotirni sistem upravljanja primeren tudi za družbe, ki so v večinski ali izključni lasti države. Enotirni sistem upravljanja s svojimi prednostmi (boljši pretok informacij med organi vodenja in nadzora, pomembnejša vloga delničarjev in nadzornega organa pri sprejemanju najpomembnejših poslovnih odločitev, hitrejše sprejemanje odločitev)⁵⁴ omogoča doseganje ciljev držav-

⁴⁹ Načela G20/OECD za korporativno upravljanje, 2015 (G20/OECD Principles of Corporate Governance, 2015).

⁵⁰ Smernice OECD za upravljanje podjetij v državni lasti, 2015 (OECD Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises, 2015).

⁵¹ Peto Načelo OECD priporoča državam članicam, da naj s heteronomnimi pravnimi viri zagotovijo pravočasna razkritja pomembnih podatkov o poslovanju družbe in preglednost njihovega poslovanja, v skladu s Šestim Načelom OECD pa naj ustrezno uredijo pristojnosti in odgovornost članov organov vodenja in nadzora. Druga Smernica OECD določa, da mora država delovati kot informiran in aktiven lastnik ter da mora zagotavljati, da se upravljanje družb z državno naložbo izvaja na pregleden in odgovoren način z visoko stopnjo strokovnosti in učinkovitosti. Sedma Smernica OECD pa določa, da morajo imeti organi nadzora družbe s kapitalsko naložbo države imeti vsa potrebna pooblastila, sposobnosti in neodvisnost za izvajanje svojih nalog, zlasti strateškega usmerjanja in nadzorovanja poslovanja. Ravnati morajo z integriteto in odgovarjati za svoja dejanja.

⁵² Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države (Uradni list RS, št. 53/2015).

⁵³ Glej op. pod črto št. 51.

⁵⁴ Primerjaj Anja Stojin Štampar, magistrsko delo (op. pod črto št. 15), str. 47, in Anja Stojin Štampar, Poročilo o raziskavi o enotirnem sistemu upravljanja delniške družbe, 2013.

nega lastništva, ki morajo biti jasno in pregledno določeni (Prva Smernica OECD).⁵⁵ Glavna prednost enotirnega sistema upravljanja je v aktivnem vključevanju upravnega odbora v strateške, krovne in najpomembnejše poslovne odločitve družbe (upravni odbor proaktivno sprejema poslovne odločitve, ne le odobrava predlogov poslovnih odločitev), kar prepozna tudi poslovna praksa. Zaradi tega enotirni sistem upravljanja narekuje upravnemu odboru tekoče spremljanje poslovanja in poslovnih rezultatov ter mu tudi omogoča aktivno poseganje v vodenje poslov, kadar se poslovni cilji ne uresničujejo. V dvotirnem sistemu upravljanja lahko v tem primeru nadzorni svet ukrepa le z zamenjavo uprave, kar pa je zahtevna poslovna odločitev, ki praviloma povzroči motnjo v poslovnih procesih in dodatne poslovne stroške, zato jo je treba skrbno pretehtati. S sklepi skupščine lahko delničar neposredno posega v vodenje poslov družbe, upravni odbor pa sprejema dolgoročno strategijo in poslovni načrt družbe. Boljši pretok informacij med odločevalci in aktivnejša vloga delničarja omogočata, da država lažje deluje kot informiran in aktiven lastnik ter da bolj učinkovito upravlja državno naložbo, kar pa je skladno s priporočili Smernic OECD (primerjaj Drugo in Sedmo Smernico OECD).⁵⁶

Pri tem pa je pomembno, da je sistem upravljanja jasno opredeljen in da odstopa od splošne zakonske ureditve le na področjih, kjer je to nujno potrebno in upravičeno zaradi doseganja posebnih ciljev upravljanja. Pristojnosti upravnega odbora (neprenosljive naloge) in izvršnih direktorjev (tekoči posli) morajo biti jasno in smiselno določene. V nasprotnem primeru se povečuje tveganje nepreglednega in nestrokovnega upravljanja družbe, saj je enotirni sistem upravljanja normiran z nižjo stopnjo prisilnosti (kogentnosti), sodna in poslovna praksa pa še nista vzpostavljene.⁵⁷

4.2. Pasti?

Tveganja in pasti enotirnega sistema upravljanja pa se skrivajo prav v njegovih prednostih: možnost dajanja navodil s sklepi

⁵⁵ Prva Smernica OECD določa: država naj izvršuje delničarska upravičenja v družbah v splošnem družbenem interesu, zato naj skrbno oceni in razkrije cilje, ki opravičujejo državno lastništvo v posamezni družbi. Te cilje naj redno preverja.

⁵⁶ Glej op. pod črto št. 51. Glej tudi Anja Stojin Štampar, doktorska disertacija (op. pod črto št. 17), str. 315.

⁵⁷ Anja Stojin Štampar, doktorska disertacija (op. pod črto št. 17), str. 315.

skupščine lahko vodi v sprejemanje ekonomsko neupravičenih poslovnih odločitev, za katere nihče ne prevzema odgovornosti, kadar tovrstne sklepe sprejema vlada v vlogi skupščine družbe. Odgovornost lahko uveljavi le Računsko sodišče RS, ki pa ima za posledico politično odgovornost, običajno pa ne tudi civilno-pravne odgovornosti. Takšna ureditev je v nasprotju s priporočili OECD (primerjaj Šesto Načelo OECD in Sedmo Smernico OECD)⁵⁸ in terja dodatno zakonsko ureditev odgovornosti oseb, ki so vključene v sprejemanje poslovnih odločitev.

Izhajajoč iz pomanjkljivosti enotirnega sistema upravljanja, bi zato morali v primeru delniških družb, v katerih je edini delničar država, zaradi ustreznega upravljanja konflikta interesov in zaradi uveljavljanja odgovornosti za sprejete poslovodne odločitve ter za kakovostno izvajanje nadzora nad poslovanjem enotirni sistem urediti z višjo stopnjo normiranosti in kognitivnosti, kot velja za zasebne družbe. S ciljem večje preglednosti delovanja družbe bi morala biti tudi zakonsko predpisana dolžnost sprejema avtonomnih pravnih virov in njihova okvirna vsebina (kot v primeru ZSDH-1). Pomemben vidik upravljanja državnih družb je tudi položaj javnih uslužbencev, ki v okviru svoje zaposlitve sodelujejo v upravnem odboru družbe. Njihova odgovornost mora biti jasno opredeljena, saj kot javni uslužbenec delujejo kot predstavnik države v organu vodenja in nadzora ter delujejo po navodilih države.⁵⁹

Drugače je v primeru, ko v imenu in za račun RS kot delničarke nastopa SDH ali drug gospodarski subjekt. V tem primeru za odločitve RS ali SDH ali drugega gospodarskega subjekta kot delničarja v enotirnem sistemu upravljanja kapitalske naložbe države odgovarjajo člani organov vodenja in nadzora SDH (primerjaj prvi odstavek 34. člena in 42. ter 47. člen ZSDH-1) oziroma člani organov drugega gospodarskega subjekta.

4.3. Država in manjšinski delničarji

Čeprav imajo manjšinski delničarji v enotirnem sistemu upravljanja *de iure* enake pravice kot v dvotirnem, pa je pomen manjšinskih pravic v enotirnem sistemu toliko večji, saj ima skupščina močnejši neposredni in posredni vpliv na vodenje poslov, kar omogoča večinskemu delničarju oziroma delničarjem, da uvelja-

⁵⁸ Glej op. pod črto št. 51.

⁵⁹ Glej Anja Strojín Štampar, doktorska disertacija (op. pod črto št. 17), str. 316.

vljajo svoje interese pri vodenju družbe. V primeru mešane, tj. državno-zasebne, delničarske sestave lahko nastopi tveganje, da bo država močnejša pri uveljavljanju svojih interesov na račun interesov drugih deležnikov, in bo s tem povzročila neenakopravno obravnavanje delničarjev. V tem primeru je pomembno učinkovito sodno varstvo zakonsko določenih pravic manjšinskih delničarjev, ki so določene v ZGD-1, vendar to predstavlja dodatne stroške in podaljšuje čas uveljavljanja delničarskih pravic. Po vzoru skandinavskega modela enotirnega sistema upravljanja,⁶⁰ bi zato veljalo razmisliti o uzakonitvi dodatnih, posebnih pravic manjšinskih delničarjev (npr. kolektivna pravica do imenovanja zunanjega pooblaščenega revizorja, individualna pravica do uvrstitve točke na dnevni red skupščine, kolektivna pravica do imenovanja člana upravnega odbora), s katerimi bi se tudi *de facto* izboljšal vpliv manjšinskih delničarjev na vodenje družbe, saj mora država v skladu z Drugim Načelom OECD⁶¹ ne le zagotoviti enakopravno obravnavanje delničarjev, ampak tudi učinkovito izvrševanje najpomembnejših pravic delničarjev. Takšno priporočilo velja tudi v primeru zasebnih družb.⁶²

5. Sklep

Uvedba enotirnega sistema upravljanja v slovenski pravni red je posledica harmonizacije pravnih redov držav članic Evropske unije na področju gospodarskega statusnega prava in vzpostavitve notranjega trga. Čeprav v RS posluje majhno število delniških družb z enotirnim sistemom upravljanja, pa je dobro poznavanje tega sistema in njegovo kakovostno razlikovanje od dvotirnega sistema upravljanja delniške družbe aktualno, saj je ta sistem predpisan tudi za DUTB, ki predstavlja državno finančno inštitucijo posebnega pomena. Poleg tega raziskave kažejo, da družbe prepoznavajo ta sistem upravljanja kot učinkovitejšega z vidika pretoka informacij med odločevalci in aktivnega upravljanja družbe. Enotirni sistem upravljanja namreč zahteva tekoče spremljanje poslovanja in poslovnih rezultatov družbe s strani upravnega odbora ter tudi omogoča aktivno poseganje v vodenje poslov, ka-

⁶⁰ Per Lekvall, *The Nordic Corporate Governance Model*, Stockholm, 2014, str. 80–90.

⁶¹ Drugo Načelo OECD priporoča državam članicam, da s heteronomnimi akti zagotovijo enakopravno obravnavanje delničarjev (vključno z manjšinskimi in tujimi delničarji) ter učinkovito izvrševanje najpomembnejših pravic delničarjev.

⁶² Anja Strojín Štampar, doktorska disertacija (op. pod črto št. 17), str. 284, 285 in 315.

dar se poslovni cilji ne uresničujejo. Država v družbi z enotirnim sistemom upravljanja tako lažje deluje kot informiran in aktiven lastnik ter bolj učinkovito upravlja državno naložbo, s čimer izpolnjuje priporočila Načel in Smernic OECD. Normativno ureditev enotirnega sistema upravljanja pa bi zaradi varstva javnega interesa in manjšinskih delničarjev veljalo še nadgraditi. V primeru DUTB bi morali natančneje opredeliti razmerja med organi družbe (skupščino, upravnim odborom in izvršnimi direktorji), zlasti glede neprenosljivih pristojnosti upravnega odbora. Pri tem velja razmisliti tudi o zakonski ureditvi civilne odgovornosti za poslovodne odločitve, kadar država (Vlada RS) kot skupščina družbe z obvezujočimi navodili posega v poslovanje družbe. Prav tako pa bi kazalo razmisliti o uzakonitvi posebnih pravic manjšinskih delničarjev, kot so kolektivna pravica do imenovanja zunanega pooblaščenega revizorja, individualna pravica do uvrstitve točke na dnevni red skupščine ali kolektivna pravica do imenovanja člana upravnega odbora, s čimer bi uravnotežili vpliv večinskih in manjšinskih delničarjev na poslovanje družbe.

LITERATURA IN VIRI

- Iannello, Barbara, *La riforma del dritto societario* (4. izdaja), Ipsoa, Milano, 2005;
- Ivanc, Bojan, *Vloga slovenskih državnih podjetij v slovenskem gospodarstvu in stroški državnega lastništva - študija Gospodarske zbornice Slovenije*, Ljubljana, 2015;
- Jan Bratanič, Pija Kapitanovič, *Urok državnega lastništva še kar vztraja*, <http://svetkapitala.delo.si/ikonomija/urok-drzavnega-lastnistva-se-kar-vztraja-534> (zadnjič obiskano: 14. 1. 2018).
- Kocbek, Marijan, Ivanjko, Šime, Bratina, Borut in Podgorelec, Peter, *Nadzorni sveti in upravni odbori*, GV založba, Ljubljana, 2010;
- Lekvall, Per, *The Nordic Corporate Governance Model*, SNS Förlag Stockholm, 2014;
- Magnier, Véronique, *Droit des sociétés* (7. izdaja), Dalloz, Paris, 2015;
- McLaughlin, Susan, *Unlocking Company Law* (3. izdaja), Routledge, New York, 2015;
- Načela korporativnega upravljanja OECD - G20/OECD - Principles of Corporate Governance, 2015, <http://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance.htm> (zadnjič obiskano 14. 1. 2018);
- Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države, Uradni list RS, št. 53/2015;
- Poročilo Banke Slovenije o vzrokih za nastali kapitalski primanjkljaj bank in vlogi Banke Slovenije pri tem kot bančnega regulatorja, sanaciji bank v letih 2013 in 2014, o učinkovitosti sistema korporativnega upravljanja bank v državni lasti in načinu reševanja posledic kapitalske neustreznosti poslovnih bank, marec 2015, <http://bsi.si/publikacije-in-raziskave.asp?MapaId=1779> (zadnjič obiskano: 14. 1. 2018).
- Smernice OECD za korporativno upravljanje družb v državni lasti - OECD Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises (2015); <http://www.cgov.pt/images/stories/ficheiros/oced-soes-en.pdf> (zadnjič obiskano 14. 1. 2018);
- Statut DUTB, 2016, <http://www.dutb.eu/SiteAssets/si/upravljanje/Statut,%2023.%2012.%202016.pdf>, (zadnjič obiskano: 14. 1. 2018).
- Strojin Štampar, Anja (2013). Poročilo o raziskavi o enotirnem sistemu upravljanja delniške družbe, <http://www.zdruzenje-ns.si/knjiznica/raziskave-in-studije/ob> (zadnjič obiskano: 14. 1. 2018).
- Strojin Štampar, Anja, *Enotirni sistem upravljanja delniške družbe*, doktorska disertacija, Evropska pravna fakulteta, Nova univerza, Nova Gorica, 2017;
- Strojin Štampar, Anja, *Analiza stroškov korporativnega upravljanja v enotirnem sistemu upravljanja*

delniške družbe, magistrsko delo, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 2017;
Uredba o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank, Uradni list RS, št. 103/13 in 22/16;
Veliki komentar Zakona o gospodarskih družbah; redaktor Marijan Kocbek, 2. dopolnjena izdaja, GV
Založba, Ljubljana, 2014;
Zakon o ukrepih RS za krepitev stabilnosti bank, Uradni list RS, št. 105/12, in nasl.;
Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju, Uradni list
RS, št. 126/2007, in nasl.;
Zakon o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 42/2006, in nasl.;
Zakon o Slovenskem državnem holdingu, Uradni list RS, št. 25/14;
Zgodovina DUTB, <http://www.dutb.eu/si/zgodovina.aspx>; (zadnjič obiskano: 14. 1. 2018).

