

**Republika Slovenija**

**Ministrstvo za finance**

Župančičeva ulica 3, 1000 Ljubljana

[gp.mf@gov.si](mailto:gp.mf@gov.si)

Ljubljana, 3. 9. 2019

**Zadeva: Predlogi in pripombe na 2. točko 5. odstavka 20. člena predloga Zakona o Računskem sodišču, EVA 2019-1611-0095**

Spoštovani,

1. Gospodarska zbornica Slovenije ob podpori Združenja nadzornikov Slovenije s tem dopisom v predvidenem roku podaja svoje predloge in pripombe na 2. točko 5. odstavka 20. člena predloga Zakona o Računskem sodišču, EVA 2019-1611-0095, ki je bil dne 19.7.2019 objavljen na portalu e-Demokracija (v nadaljnjem besedilu: »predlog zakona«):

**Predlagamo, da se 2. točka 5. odstavka 20. člena predloga Zakona o Računskem sodišču spremeni tako, da se odslej glasi:**

»[...]

**2. pravna oseba zasebnega prava, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega, da:**

**- je prejela sredstva iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti oziroma druga javna sredstva;**

**- izvaja javno službo, zagotavlja javne dobrine ali opravlja naloge na podlagi javnega pooblastila;**

**- je pravna oseba, v kateri imajo država, lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava večinski delež;**

**[...]**

OBRAZLOŽITEV:

2. Predlog zakona v 2. točki 5. odstavka 20. člena prekomerno širi uveljavljeno opredelitev uporabnikov javnih sredstev in s tem pravnih oseb zasebnega prava kot možnih subjektov revidiranja. Citirana določba v tretji alineji namreč določa, da so uporabniki javnih sredstev in kot taki možni revidiranci računskega sodišča tudi:

*» [...] pravna oseba zasebnega prava, v kateri imajo država, lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava posamično ali skupaj, neposredno ali posredno, pomemben vpliv zaradi lastništva, finančne udeležbe ali pravic, ki urejajo njeno poslovanje. Država, lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava imajo pomemben vpliv, če imajo posamično ali skupaj v pravni osebi:*

*a. neposredno ali posredno 20 odstotkov ali več vpisanega kapitala;*

*b. neposredno ali posredno nadzor nad 20 odstotki ali več glasovalnih pravic, ali*

*c. neposredno ali posredno pravico imenovati 20 odstotkov ali več članov upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa.«*

3. Zakonodajalec pojasnjuje, da je pomemben vpliv pojem, ki ga na novo uvaja predlog zakona in za potrebe tega zakona pomeni vpliv, ki omogoča odločilno vlogo pri sprejemanju poslovnih odločitev in lahko izvira iz kapitalске udeležbe, glasovalnih pravic ali pravic imenovanja upravljaljskih struktur. Država, lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava imajo pomemben vpliv, če imajo posamično ali skupaj v pravni osebi, neposredno ali posredno, 20 odstotkov ali več vpisanega kapitala, 20 odstotkov ali več glasovalnih pravic ali pravico imenovati 20 ali več odstotkov članov upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa. Zakonodajalec nadalje pojasnjuje, da je pojem pomemben vpliv določen upoštevajoč določbe Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju: ZGD-1), ki pojem »pomemben kapitalski vpliv« opredeljuje v okviru pojma pridruženih družb.

4. Ključni argument, s katerim predlagatelj zagovarja navedeno rešitev je, da Računsko sodišče v svojih poročilih pogosto ugotavlja, da se predvsem občine in z njene strani ustanovljene gospodarske družbe, odločajo za vstop v lastništvo nelikvidnih ali celo insolventnih gospodarskih družb, kar je povezano s pogostimi potrebami po dokapitalizacijah in s tem angažiranjem dodatnih javnih sredstev v gospodarske subjekte, ki pretežno ali v celoti (ne)uspešno opravljajo tržno dejavnost. Takšen način poslovanja subjektov javnega sektorja po mnenju predlagatelja pomeni njihov poseg v svobodno gospodarsko pobudo, slabšanje konkurenčnega položaja ostalih subjektov na trgu in tveganje za nedovoljeno državno pomoč. Navaja še, da poleg navedenega gospodarske družbe tudi niso zavezane upoštevati javnofinančnih predpisov in predpisov, ki se nanašajo na javne uslužbenke, in v večini primerov tudi niso zavezanci za izvajanje javnih naročil, kar predstavlja dodatna tveganja za javna sredstva, ki jih občina in njene gospodarske družbe vlagajo v tako družbo.

5. Predlagana 2. točka 5. odstavka 20. člena predloga Zakona o Računskem sodišču znatno vpliva na poslovanje pomembnega dela članic GZS, zlasti velikih in srednje velikih gospodarskih

družb, ki po zakonski definiciji niso uporabniki javnih sredstev. V nadaljevanju bo utemeljeno, da:

- pravni standard »pomembnega vpliva«, ki ga uvaja nadpisana določba ni opredeljen s strokovno vzdržnimi kriteriji in je *nekoherenten* s pravno ureditvijo v Sloveniji.
- 2. točka 5. odstavka 20. člena predloga zakona številnim gospodarskim družbam nalaga dodatna administrativna bremena, ki *niso sorazmerna* glede na interes javnosti, da je poraba javnih sredstev učinkovita, pregledna in javna.
- je mogoče interes javnosti doseči z *drugimi ukrepi*, ki so računskemu sodišču že na voljo in da predlagana zakonska rešitev ni primerna za dosego proklamiranega cilja zakonodajalca.

#### Neustreznost standarda »pomemben vpliv«:

6. Trenutno veljavni Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/2001, 20/2006 - ZNOJF-1, 46/2006 - skl. US, 33/2007 - odl. US, 109/2012, v nadaljevanju: ZRacS-1) v 2. točki 5. odstavka 20. člena že določa pristojnost Računskega sodišča za revidiranje pravnih oseb zasebnega prava v točno določenih primerih. Skladno s citirano določbo se pravna oseba zasebnega prava šteje za uporabnika javnih sredstev in je s tem podvržena revizijski pristojnosti Računskega sodišča tudi v primeru, če »[...] je gospodarska družba, banka ali zavarovalnica, v kateri imata država in lokalna skupnost večinski delež«. Posebno revizijsko pristojnost Računskega sodišča nad gospodarskimi družbami določa tudi 71. člen Zakona o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/2014, 96/2015 - ZIPRS1617, 80/2016 - ZIPRS1718, 71/2017 - ZIPRS1819, 51/2018 – ZIUGDT, v nadaljevanju: ZSDH-1), v skladu s katero »je Računsko sodišče pristojno tudi za opravljanje revizij pravilnosti in smotrnosti poslovanja v gospodarskih družbah, v katerih ima SDH neposredno ali posredno prevladujoč delež glasovalnih pravic [...]«

7. Zakonodajalec se pri napolnitvi standarda »pomembnega vpliva« iz 2. točke 5. odstavka 20. člena predloga zakona opira na določbe 2. odstavka 63. člena ZGD-1, ki (sicer v kontekstu sestave bilance stanja) pojem pomemben kapitalski vpliv opredeljuje v okviru pojma pridruženih družb. Skladno s citirano določbo ZGD-1 je pridružena družba tista družba, v kateri ima druga družba pomemben kapitalski vpliv *in ni njej odvisna družba*. Za družbo se šteje, da ima pomemben kapitalski vpliv na drugo družbo, če ima v tej družbi 20 odstotkov ali več glasovalnih pravic. Opredelitev družb v skupini in pridruženih družb v ZGD-1 je pomembna zaradi pravilnega prikaza podatkov o finančnih naložbah in terjatvah v aktivih bilance stanja ter finančnih in poslovnih obveznosti v pasivi bilance stanja, prav tako podatkov o finančnih prihodkih iz deležev, danih posojil in poslovnih terjatev ter finančnih odhodkov iz finančnih ter poslovnih obveznosti. Podatki o navedenih kategorijah se v bilanci stanja in izkazu poslovnega izida izkazujejo posebej za družbe v skupini, pridružene družbe in druge družbe.

8. Definicija pridružene družbe po 63. členu ZGD-1 tudi izrecno poudarja, da pri njej *ne gre za odvisno družbo*. Zato pri tem vprašanju ni moč mimo opredelitve odvisne družbe iz 529. člena ZGD-1, ki vzpostavlja domnevo, da je družba v večinski lasti odvisna od družbe, ki ima v njej večinski delež (več kot 50% lastništva). In prav »večinski delež« države ali lokalne skupnosti oz. odvisnost gospodarske družbe od države ali lokalne skupnosti, je po trenutno veljavnem ZRacS-1 eden od pogojev za revizijsko pristojnost Računskega sodišča nad pravnimi osebami zasebnega prava.

9. Glede na povsem jasen pomen in ozko vlogo, ki ga imata po ZGD-1 pojma »pridružena družba« in »pomemben kapitalski vpliv«, menimo, da smiselna transplantacija pojma »pomemben kapitalski vpliv« iz 2. odstavka 63. člena ZGD-1 v 2. točko 5. odstavka 20. člena predloga Zakona o računskem sodišču ni strokovno utemeljena. Zlasti pa ta kriterij ni primeren za vzpostavljanje domneve, da je pravna oseba zasebnega prava uporabnik javnih sredstev v pomenu kot ga določa zakon, ki ureja Računsko sodišče.

10. Predlagana rešitev je končno v diametralnem nasprotju tudi s standardom iz 71. členom ZSDH-1 (»prevladujoč delež glasovalnih pravic«), takšna nekoherentnost med predpisi pa vnaša v poslovanje gospodarskih družb pravno negotovost.

#### Nesorazmernost predlagane rešitve in nesorazmerna administrativna bremena

11. Zavedamo se, da ima razmerje odvisnosti oziroma obvladovanja več razsežnosti in je normodajno urejeno v več predpisih: v ZPre-1 in ZGD-1, tudi v ZPOmK in ZTFI, kar je pomembno zaradi različnih pravnih posledic, pri čemer je razmerje odvisnosti oziroma obvladovanja prilagojeno potrebam posameznega zakona. Vendar pa predlagatelj v ničemer strokovno in pravnopolitično ne utemelji razlogov, ki naj bi narekovali tako drastično spremembo trenutno veljavnega standarda »večinski delež« (več kot 50% vpisanega kapitala) v popolnoma nov standard »pomemben vpliv« (20% ali več vpisanega kapitala oz. glasovalnih pravic oz. članov upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa).

12. Tak odstop navzdol se zdi nesorazmeren glede na to, da 20% vpisanega kapitala oz. glasovalnih pravic oz. članov upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa ne predstavlja ne »večinskega« (RacS-1), ne »prevladujočega« (ZSHD-1) deleža. Tak delež sam po sebi ne omogoča kontrole nad družbo. Torej širi pristojnosti Računskega sodišča na subjekte, ki so v skoraj izključni zasebni lasti. Tako znižanje praga bi torej pomenilo, da Računsko sodišče v celoti izvaja vse svoje pristojnosti v družbah, ki so skoraj v celoti v zasebni lasti, niso prejemniki nobenih proračunskih sredstev in nimajo nobenih javnih nalog in pooblastil. To seveda predstavlja prekomeren poseg državne represije v pravice zasebnikov in je nezdržljivo ne le z ustavno zagotovljeni načeli svobodne gospodarske pobude ter enakosti pred zakonom, temveč tudi z namenom Računskega sodišča.

13. Poslovanje pravnih oseb zasebnega prava, tj. je velikih in srednje velikih podjetij je skladno s 57. členom ZGD-1 že predmet vsakoletne obvezne revizije neodvisnih zunanjih revizorjev, prav tako ima v skladu z načeli korporacijskega upravljanja večina takih družb (če ne vse) tudi službe interne revizije, ki nadzorujejo poslovanja. Po predlogu zakona bodo pravne osebe zasebnega prava tako podvržene dodatnemu nadzoru še enega organa. Predvsem pa se na ta način uvaja nov, dodaten instrument nadzora zasebnih gospodarskih družb mimo določb ZGD-1. Revizija gospodarskih družb je kompleksen, dolgotrajen in časovno zahteven projekt, ki od zaposlenih v revidiranih družbah zahteva izredno veliko angažiranja, poleg opravljanja njihovih rednih del in nalog, zatorej dodatne posredne poslovne stroške. Z vidika gospodarskih družb bo to pomenilo dodatno obremenjevanje pri izvajanju njihove primarne gospodarske funkcije, torej več nadzornih organov, ki vsi opravljajo nadzorne postopke.

### Neprimernost ukrepa za dosego cilja

14. Končno menimo, da 2. točka 5. odstavka 20. člena predloga zakona ni primeren in sorazmeren ukrep za zagotavljanje interesa javnosti, da je poraba javnih sredstev učinkovita, pregledna in javna, zlasti pa ni primeren in sorazmeren ukrep za naslavljanje problematike pravilnosti in smotrnosti poslovnih odločitev občin in z njihove strani ustanovljenih gospodarskih družb, ko se odločajo za vstop v lastništvo drugih gospodarskih družb. Predlagani ukrep se namreč ne osredotoča na jedro težav, tj. na domnevno sporno poslovanje uporabnikov javni sredstev (npr. občin), temveč z določitvijo nesorazmerno nizkega praga za revizijsko pristojnost Računskega sodišča predvsem nalaga nesorazmerna administrativna bremena bistveno preširokemu krogu gospodarskih družb, ki bodo poleg obveznosti revizije po ZGD-1 obremenjena še s potencialno revizijo Računskega sodišča. Pri tem želimo poudariti, da je glavni namen gospodarskih družb razvoj, proizvodnja in prodaja izdelkov na zahtevnih mednarodnih, globalnih trgih, tovrstna administrativna bremena pa zavirajo uspešnost njihovega poslovanja, saj bodo družbe s kapitalsko naložbo države ali lokalnih skupnosti manj konkurenčne od tistih brez take naložbe.

15. Intenca zakonodajalca nad nadzorom javnih sredstev, ki jih predvsem občine vlagajo v obliki deležev v gospodarske družbe po mnenju GZS povsem legitimna in jo je mogoče doseči že v okviru veljavnih pristojnosti Računskega sodišča, predvsem s strožjim izvajanjem nadzora Računskega sodišča nad pravnimi osebami javnega prava zlasti lokalnih skupnosti.

**Glede na vse navedeno predlagamo, da se glede pristojnosti Računskega sodišča za revidiranje pravnih oseb zasebnega prava ohrani dosedanja normativna ureditev iz veljavnega ZRacS-1, in da se 2. točka 5. odstavka 20. člena predloga Zakona o Računskem sodišču spremeni tako, da se odslej glasi:**

»[...]

**2. pravna oseba zasebnega prava, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega, da:**

**- je prejela sredstva iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti oziroma druga javna sredstva;**

**- izvaja javno službo, zagotavlja javne dobrine ali opravlja naloge na podlagi javnega pooblastila;**

**- je pravna oseba, v kateri imajo država, lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava večinski delež;**

[...]

mag. Sonja Šmuc

generalna direktorica

Gospodarska zbornica Slovenije

