



Številka: 0071-12/2020/2 23002, 22001, 21006
Datum: 15. 10. 2020

ZADEVA: ODZIV KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE NA PREDLOG ZAKONA O NACIONALNEM DEMOGRAFSKEM SKLADU

Komisija za preprečevanje korupcije (dalje: komisija) se je na spletni strani Državnega zbora Republike Slovenije seznanila z besedilom predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu (v nadaljevanju: ZNDS), ki bo po podatkih pripravljavca predloga zakona upravljal s približno 8,6 milijardami EUR premoženja.

Na podlagi pregleda zakonskih določb ugotavljamo, da ZNDS ne sledi načelom skrbnosti in odgovornosti, neodvisnosti ter preglednosti. Glede na predlagane rešitve ne zagotavlja krepitve odgovornosti in integritete ter omejevanja tveganj za nastanek korupcije in nasprotja interesov. ZNDS ne vzpostavlja okvira za nepolitično delovanje in s tem pogojev za neodvisnost Nacionalnega demografskega sklada, d.d. (dalje: Sklad). Netransparenten pa je tudi že sam postopek priprave zakona (besedilo predloga zakona je bilo namreč posredovano zgolj Ekonomsko-socialnemu svetu ter nobenemu drugemu deležniku, niti ni bilo dano v javno obravnavo).

Glede na to, da se bo Sklad preoblikoval iz Slovenskega državnega holdinga (v nadaljevanju: SDH), od katerega bo prevzel vsa pooblastila, pravice in odgovornosti, je razumljivo, da ZNDS v največji meri sledi določilom Zakona o Slovenskem državnem holdingu (v nadaljevanju: ZSDH-1), z izjemo določb, ki se nanašajo na specifične delovanja Sklada in ciljev, ki jih le-ta zasleduje pri svojem delovanju. Prav zato pa so toliko bolj opazne določbe ZSDH-1, ki so iz ZNDS izvzete. V veliki večini gre namreč za določbe, ki so v delovanje SDH vnesle varovalke za krepitev neodvisnosti družbe, dosledno izogibanje nasprotju interesov in nedovoljenim darilom, zagotavljanje transparentnosti delovanja in krepitev integritete tako SDH kot družb v njegovem upravljanju.

Na komisiji poudarjamo, da so se skozi čas že določbe ZSDH-1 pokazale kot nezadostne v smislu ustreznega upravljanja korupcijskih tveganj, medtem ko predlog ZNDS z opustitvijo ureditve posameznih področjih, vključno s področjem pripojitve drugih entitet s kapitalsko naložbo države (KAD z Modro zavarovalnico, DSU ter premoženje DUTB), še dodatno znižuje standarde zagotavljanja visoke stopnje transparentnosti ter najvišjih standardov integritete in odgovornosti v sistemu korporativnega upravljanja.

Krepitev integritete in odgovornosti ter omejevanje tveganj za korupcijo in nasprotje interesov

ZSDH-1 ima krepitvi integritete in omejevanju tveganj za korupcijo namenjeno celo poglavje (6. poglavje), z določbami, ki v regulacijo delovanja SDH vključujejo mehanizme iz Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZIntPK), ki sicer velja za SDH le v manjši meri. Tudi ZNDS ima z naslovom oblikovano posebno poglavje (6. poglavje) o ukrepih za krepitev integritete in odgovornosti ter omejevanje tveganj za korupcijo, nasprotje interesov in zlorabo notranjih informacij pri upravljanju Sklada, vendar je od vseh mehanizmov iz ZSDH-1 v njem ostala le ena določba, ki Sklad napotuje k izdelavi načrta integritete v skladu z določbami ZIntPK. Navedba, da se za Sklad uporabljajo določbe ZIntPK (41. čl. ZNDS), ne rešuje tega manka, saj določbe ZIntPK področja urejajo zgolj za določen krog zavezancev (med katere ne spadajo organi upravljanja in nadzora ter zaposleni Sklada) ali pa se uporabljajo subsidiarno in pri tem napotujejo na specialni zakon (npr. Zakon o gospodarskih družbah).

Na ta način so bile iz ureditve delovanja Sklada izpuščene pomembne varovalke, na primer dolžnost vzpostavitve pooblaščenca za skladnost poslovanja in integriteto, ki je imel v ZSDH-1 tudi jasno opredeljene okvire delovanja in nalog (54. čl.). Področje nastanka okoliščin nasprotja interesov pri delovanju Sklada urejajo določbe 38a. člena Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju: ZGD-1), kjer pa je mehanizem razkritja in izogiba nasprotju interesov manj določen, predvsem pa ne predvideva nadzora nad obstojem nasprotja interesov s strani komisije. Pri tem velja opozoriti, da bo upravljanje nastanka nasprotja interesov pri zaposlenih (ki bodo ob pripojitvah predvidenih družb precej številčni) praktično neobstoječe oziroma bo lahko urejeno le z internimi akti Sklada. Enako pa velja tudi za izvajanje nadzora na tem področju.

ZNDS prav tako ne predvideva nadzora nad premoženjskim stanjem članov organov nadzora, kot je to urejal ZSDH-1 (62. čl.); nadzor nad premoženjskim stanjem bo komisija tako lahko izvajala zgolj nad poslovodnimi osebami Sklada in družb, v katerih ima Sklad večinski delež ali prevladujoč vpliv.

Nikakršne prepovedi in omejitve za Sklad in njegove zaposlene niso predvidene niti na področju sprejemanja daril, pri čemer ureja trenutno veljavni ZIntPK področje daril le za funkcionarje in njihove družinske člane, kamor po definiciji ne spadajo ne člani organov upravljanja in nadzora ne zaposleni na Skladu ali družbah v njegovem upravljanju.

Politična neodvisnost Sklada ter postopki imenovanj in odpoklicev

Eden ključnih poudarkov mednarodnih priporočil in načel, ki jih uvodoma navaja tudi pripravljavec zakona, je zahteva po politični neodvisnosti Sklada. Tudi na tem področju je bilo pri ureditvi delovanja Sklada izvetih več varovalk.

Struktura nadzornega sveta Sklada, kot jo predvideva ZNDS (1. odst. 48. čl.), kjer 7 od skupno 11 članov nadzornega sveta Sklada imenuje državni zbor (in sicer 5 članov na predlog poslanskih skupin), 4 člane pa vlada, pri čemer izpolnjevanje pogojev pri kandidatih za nadzorni svet Sklada preverja kar Mandatno-volilna komisija Državnega zbora RS, postopki in načini kandidature ter izbora pa v ZNDS niso urejeni, predstavlja velik odmik od zagotavljanja pogojev za strokovnost in neodvisnost nadzornega sveta, posledično pa tudi za neodvisno delovanje samega Sklada.

Ob tem komisija tudi opazuje, da v skladu z ZNDS to, da neka oseba, ki ima ali je imela v preteklih šestih mesecih funkcijo v politični stranki, v katero je bila voljena ali imenovana, ne predstavlja (več) ovire za njeno članstvo v nadzornem svetu NDS. V ZSDH-1 pa te okoliščine predstavljajo izrecni izločitveni kriterij pri imenovanju za člana nadzornega sveta (8. alineja, 1. odst. 39. čl. ZSDH-1). Z uveljavitvijo ZNDS bodo lahko torej neposredne usmeritve v vlogi članov nadzornega sveta upravi NDS dajali tudi politični funkcionarji. S tem se izredno poveča tveganje za delovanje organov Sklada 'po nareku' in v skladu z interesi politične stranke, kar je v nasprotju z načeli samostojnega in neodvisnega delovanja v interesu Sklada, kot to zahteva načelo neodvisnosti (6. člen ZDNS).

Komisija je že v dosedanjih konkretnih primerih preučevanja odpoklicev članov nadzornih svetov družb s kapitalsko naložbo države ugotavljala nedorečenost pogojev za odpoklic, ki je imelo za posledico, da so se ob večkratnih menjavah politične oblasti pojavljali številni odpoklici članov nadzornih svetov. Niti ZNDS teh pogojev ne opredeljuje, temveč napotuje na uporabo ZGD-1.

Imenovanja v organe nadzora družb s kapitalsko naložbo Sklada

Opustitve kriterijev in strokovnih preverjanj kandidatov v postopkih imenovanj predvideva ZNDS tudi v postopku imenovanja članov nadzornih organov družb s kapitalsko naložbo države oz. Sklada. ZSDH-1 te postopke ureja in določa, da morata akreditacijski in nominacijski postopek temeljiti na objektivnosti in preglednosti ter da morata zagotavljati sledljivost načina pridobivanja kandidatov, vključno z informacijo, kdo je posameznega kandidata povabil ali predlagal (5. odst. 21. čl. in 48. čl. ZSDH-1). V nasprotju s tem ZNDS ne predvideva nikakršnega postopka, niti pogojev, niti načina izbora in imenovanja članov organov nadzora družb s kapitalsko naložbo sklada.

ZNDS torej ne vsebuje nobenega od naštetih mehanizmov zagotavljanja neodvisnosti in objektivnosti, strokovnosti ter transparentnosti v postopkih imenovanja članov nadzornih organov družb s kapitalsko naložbo Sklada. Glede na to, da v komisiji zaznavamo postopke imenovanj (in razrešitev) članov nadzornih svetov ter tudi poslovodnih oseb družb s kapitalsko naložbo države kot najbolj obremenjene s korupcijskimi tveganji, je ne samo izostanek nadgradnje, temveč celo

opustitev obstoječih varovalk v teh postopkih velik korak nazaj pri zamejevanju korupcijskih tveganj in zagotavljanju upravljanja z državnim premoženjem v skladu z najvišjimi standardi integritete.

Obveznost uveljavljanja odgovornosti organov vodenja in nadzora v družbah s kapitalsko naložbo sklada

ZSDH-1 v 24. členu posebej določa nalogo SDH, da mora v primeru utemeljenih sumov neskrbnega ravnanja organov vodenja ali nadzora, zaradi katerih je bila posamezna družba s kapitalsko naložbo oškodovana, začeti postopke za menjavo članov organov vodenja in nadzora ter druge postopke, s katerimi se zaščitijo premoženje in interesi posamezne naložbe (postopke za sprejetje sklepov skupščine o posebnih revizijah, odškodninske postopke proti članom teh organov itd.) Če te postopki zaradi glasovanja drugih delničarjev niso začeti, mora SDH uporabiti pravice delničarja (če delež to omogoča) za začetek postopkov posebnih revizij, odškodninskih postopkov in sodnih odpoklicev. Prav tako se mora SDH zavzemati za začetek postopkov proti tretji osebi, če je bila povzročena škoda zaradi vpliva slednje. ZNDS teh izrecnih usmeritev o uveljavljanju odgovornosti članov organov vodenja ali nadzora s strani Sklada nima.

Glede na vse naštetu predstavlja predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu odmik od ustreznega zaznavanja in upravljanja že vrsto let prepoznanih korupcijskih tveganj v družbah s kapitalsko naložbo države ter ne prispeva h krepitvi integritete in preprečevanju korupcije. Komisija zato poziva vlado in državni zbor, da omenjene pomanjkljivosti odpravi.

Simon SAVSKI
NAMESTNIK PREDSEDNIKA