

Državni svetnik
mag. Marko Zidanšek

2

Številka: 310-01-3/2020/1
Celje, 6. 11. 2020

Gospod
Alojz Kovšca
predsednik Državnega sveta

**Zadeva: Pobuda Vladi Republike Slovenije v zvezi z definiranjem subjektov
javnega interesa**

Na podlagi 66. in 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15,55/20 in 123/20) predlagam, da se na Vlado Republike Slovenije naslovi naslednjo

p o b u d o:

Črta naj se 11. člen Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1K; EPA 1459-VIII), ki ga je Vlada Republike Slovenije predložila Državnemu zboru v zakonodajni postopek 30. 10. 2020, ter začne s postopkom za spremembo 44. točke 3. člena Zakona o revidiranju (ZRev-2; Uradni list RS, št. 65/08, 63/13 – ZS-K in 84/18) na način, da se uskladi s točko d) 2. člena Direktive 2013/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. 6. 2013¹ ter se določi za subjekte javnega interesa zgolj tista podjetja, ki imajo zaradi svoje narave poslovanja, velikosti ali števila zaposlenih velik javni pomen za celotno državo (velike delniške družbe, energetske družbe, velike infrastrukturne družbe, ipd.).

Obrazložitev:

Vlada Republike Slovenije je na 115. seji 29. 10. 2020 sprejela Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1K; EPA 1459-VIII) in ga predložila v obravnavo Državnemu zboru. V 11. členu navedenega predloga zakona je določila:

¹ Direktiva 2013/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o letnih računovodskih izkazih, konsolidiranih računovodskih izkazih in povezanih poročilih nekaterih vrst podjetij, spremembi Direktive 2006/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi direktiv Sveta 78/660/EGS in 83/349/EGS, dostopna na spletni povezavi z dne 6. 11. 2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A32013L0034>

»V 55. členu se osmi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(8) V vsakem primeru je za namene tega poglavja velika družba:

- subjekt javnega interesa, če gre za družbo, s katere vrednostnimi papirji se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, kreditna institucija, kot jo opredeljuje zakon, ki ureja bančništvo, ter zavarovalnica in pokojninska družba, kot ju opredeljuje zakon, ki ureja zavarovalništvo,
- subjekt javnega interesa, če gre za družbo, ki je zavezana k reviziji na podlagi prvega odstavka 57. člena tega zakona, ker izpolnjuje merila za srednje ali velike družbe iz četrtega do šestega odstavka tega člena, in v kateri imajo država ali občine, skupaj ali samostojno, neposredno ali posredno, večinski lastniški delež,
- borza vrednostnih papirjev,
- družba, ki mora po 56. členu tega zakona pripraviti konsolidirano letno poročilo.«.«.

Kot ugotavljamo, druga alineja 8. odstavka spremenjenega 55. člena ZGD-1 širi status subjekta javnega interesa na vsa podjetja v večinski javni lasti, ki so zavezana k reviziji.

Ob tem se ugotavlja, da je 28. 12. 2018 začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o revidiranju (ZRev-2A; Uradni list RS, št. 84/18), ki v 44. točki 3. člena določa: »Subjekt javnega interesa« je družba, s katere vrednostnimi papirji se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, kreditna institucija, kot jo opredeljuje zakon, ki ureja bančništvo, zavarovalnica in pokojninska družba, kot ju opredeljuje zakon, ki ureja zavarovalništvo. Subjekt javnega interesa je tudi družba, zavezana k obvezni reviziji, v kateri imajo država ali občine, skupaj ali samostojno, neposredno ali posredno, večinski lastniški delež. Subjekt javnega interesa je lahko tudi druga pravna oseba, zavezana k obvezni reviziji, če je tako določeno z drugim zakonom.«.

Z vidika natančne definicije subjektov javnega interesa se s predlogom zakona zgolj usklajuje Zakon o gospodarskih družbah (ZGO-1) z Zakonom o revidiranju (ZRev-2).

Podlaga za določitev subjekta javnega interesa je Direktiva 2013/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o letnih računovodskih izkazih, konsolidiranih računovodskih izkazih in povezanih poročilih nekaterih vrst podjetij, spremembi Direktive 2006/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi direktiv Sveta 78/660/EGS in 83/349/EGS. V 2. členu omenjena direktiva določa, da so subjekti javnega interesa družbe:

- (a) za katera velja pravo države članice in katerih prenosljivi vrednostni papirji so sprejeti v trgovanje na reguliranem trgu katere koli države članice v smislu točke (14) člena 4(1) Direktive 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov (12);
- (b) kreditne institucije, kakor so opredeljene v točki (1) člena 4 Direktive 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (13), razen tistih iz člena 2 navedene direktive;
- (c) zavarovalnice v smislu člena 2(1) Direktive Sveta 91/674/EGS z dne 19. decembra 1991 o letnih računovodskih izkazih zavarovalnic (14), ali

(d)podjetja, ki jih države članice imenujejo za subjekte javnega interesa, na primer podjetja, ki imajo zaradi svoje narave poslovanja, velikosti ali števila zaposlenih velik javni pomen.

Slovenija je točko d) omenjene direktive v zakonu, ki ureja revidiranje, razširila kar na vse družbe v državni ali občinski lasti, kar je unikum v Evropi. Samo lastništvo nima po Direktivi 2013/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 nobene neposredne povezave z javnim interesom. S tem smo v slovenski pravni red vnesli določilo, ki ga evropska direktiva ne zahteva, obenem pa povečuje birokratska in finančna bremena podjetjem v večinski državni in občinski lasti. To določilo namreč določa, da bodo vsa občinska in državna podjetja, ki so podvržena obveznim revizijam, dolžna obvezno imenovati revizijsko komisijo. Jasno je, da člani revizijskih komisij svoje naloge ne bodo hoteli opravljati prostovoljno, ampak profesionalno, z veliko mero skrbnosti. Tako kot velja tudi za člane nadzornih svetov - pred časom so člani nadzornih svetov opravljali funkcijo skoraj volontersko, danes tega zaradi resnosti teh nalog in odgovornosti, ki iz tega sledijo, nikakor ni več možno pričakovati. Ker bodo vsi člani revizijskih komisij hoteli svoje delo opravljati karseda odgovorno - kar se od njih tudi pričakuje - se bodo povečale zahteve po poročanju tem organov s strani strokovnih služb podjetij. Posledično se bo povečal obseg administrativnega dela, potrebe po dodatnih zaposlitvah in s tem stroški izvajanja delovanja teh podjetij.

Za primer navajamo običajno srednje veliko javno komunalno podjetje v večinski lokalni lasti z 51 zaposlenimi delavci in aktivo v višini preko 4 milijone evrov. Glede na to, da je poslovanje javnih podjetij že tako omejeno z vrsto "specialnih" predpisov (npr. Zakon o javnem naročanju, Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, Zakon o javno zasebnem partnerstvu, Zakon o gospodarskih javnih službah, itd.) in njihovo poslovanje občasno pregleduje tudi Računsko sodišče Republike Slovenije, koristi povečanja nadzora nad poslovanjem ne bodo odtehtala dodatnih stroškov. Sploh ne, ker 95 % poslovanja komunalnih podjetij pomeni zgolj poslovanje z občino v širšem smislu (poleg izvajanja investicij in gospodarske javne službe kolektivne komunalne rabe tudi gospodarsko javno službo individualne komunalne rabe po standardih in cenah, ki jih določajo občine) in kjer (posledično) političnih vplivov na poslovanje družbe dodatni nadzorni organi ne bodo zmanjšali. Tako javno podjetje je že sedaj podvrženo nadzoru, in sicer:

1. obvezni reviziji zunanjega revizorja,
2. Nadzornega sveta podjetja,
3. Skupščine podjetja,
4. Nadzornega odbora občine (občinskega sveta) in
5. Računskega sodišča Republike Slovenije.

Z uveljavitvijo ZRev-2A in predlagano spremembo in dopolnitvijo ZGD-1 pa se uvaja še dodatni nadzor v obliki revizijske komisije. Zaradi tega se postavlja vprašanje, ali resnično potrebujemo nadzor nad nadzorom v tako visoki piramidi različnih nadzornih organov?

Na podlagi navedenega se predlaga črtanje 11. člena Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1K; EPA 1459-VIII) in začetek postopka za spremembo Zakona o revidiranju (ZRev-2), v katerem

naj se 44. točka 3. člena uskladi s točko d) 2. člena Direktive 2013/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. 6. 2013. Za subjekte javnega interesa naj se določi zgolj tista podjetja, ki imajo zaradi svoje narave poslovanja, velikosti ali števila zaposlenih velik javni pomen za celotno državo (velike delniške družbe, energetske družbe, velike infrastrukturne družbe, ipd.).

Državni svetnik
mag. Marko Zidanšek, l.r.