

# Správa a riadenie štátnych podnikov - Quo vadis?

Michal Kotlárík

**CECGA**  
CENTRAL EUROPEAN CORPORATE GOVERNANCE ASSOCIATION  
STREDOEURÓPSKA ASOCIÁCIA SPRÁVY A RIADENIA SPOLOČNOSTÍ



*„Hlavnou výzvou je nájsť rovnováhu medzi zodpovednosťou štátu za aktívny výkon funkcií vlastníka, ako je napríklad menovanie a voľba členov orgánov, pričom by sa mal súčasne strániť toho, aby neprimeranie politicky nezasahoval do riadenia spoločnosti. Ďalšou dôležitou výzvou je zaistiť, aby bola zachovaná rovnosť šancí na trhu, kde súkromný sektor môže súťažiť so štátom vlastnenými podnikmi a aby sa vláda nesažila narušiť hospodársku súťaž s využitím svojich regulačných alebo kontrolných funkcií.“*

*Donald Johnston, Generálny sekretár OECD,  
Úvod k Usmerneniam OECD týkajúcich sa správy  
a riadenia štátom vlastnených podnikov.*

V uplynulých mesiacoch sme mali možnosť v médiách zaznamenať viaceré články upozorňujúce na prešľapy štátu vo vzťahu k správe a riadeniu štátnych podnikov<sup>1</sup>. Reakciou na ne boli samozrejme aj návrhy na ich riešenie. Jedni sa snažili adresovať vybrané problémy ex post, iní navrhovali systémové riešenia a niektorí už tradične ako jediný zaručený návod na odstránenie štátnej korupcie navrhli privatizáciu. Tento článok nebude polemizovať nad tým, či by bolo z ekonomického hľadiska výhodnejšie zachovanie alebo predaj, nakoľko je zjavné, že privatizácia všetkých štátnych podnikov je spoločensky zatiaľ neprijateľná. To čo sa ale tento článok pokúsi naznačiť je cesta, ktorou by sa mohli kroky vlády uberať, aby sa minimalizovala korupcia a plytvanie prostriedkov štátu. Nepôjde pritom o žiadne svetovo prevratné riešenia, nakoľko je zbytočné aby sme sa snažili vymyslieť niečo čo už existuje.

V apríli 2005 vydalo OECD Usmernenia týkajúce sa správy a riadenia štátom vlastnených podnikov (ďalej len „Usmernenia“)<sup>2</sup>. Podobne ako OECD Princípy správy a riadenia podnikov (ďalej len „OECD Princípy“)<sup>3</sup> aj Usmernenia obsahujú šesť častí, ktoré sú istým zrkadlom šiestich OECD Princípov. Na rozdiel od nich však Usmernenia dôkladnejšie zohľadňujú osobitosti štátneho sektora:

## Zabezpečenie účinného právneho a regulačného rámca pre štátne podniky

Právna regulácia štátnych podnikov by mala zabezpečiť rovnosť šancí na trhu, pričom regulačný rámec

<sup>1</sup> Pojmom „**štátny podnik**“ (resp. iba „podnik“) sa bude mať v článku na mysli nie len právna forma „štátny podnik“ (š.p.), ale aj všetky iné právne formy podnikov (napr. a.s., s.r.o., ...) v ktorých má štát vlastnícky podiel, resp. ktoré priamo alebo nepriamo ovláda prostredníctvom iných osôb)

<sup>2</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2005) – pozri napr.: [www.oecd.org/document/44/0,3343,en\\_2649\\_34847\\_34046561\\_1\\_1\\_1\\_37439,00.html](http://www.oecd.org/document/44/0,3343,en_2649_34847_34046561_1_1_1_37439,00.html)

<sup>3</sup> OECD Principles of Corporate Governance (2004) – pozri napr.: [www.oecd.org/document/49/0,3746,en\\_2649\\_34813\\_31530865\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/49/0,3746,en_2649_34813_31530865_1_1_1_1,00.html)

by mal byť plne kompatibilný s OECD Princípami. Dôležitým je najmä oddelenie funkcií štátu ako vlastníka a štátu ako regulátora. Riadenie podniku by sa vláda mala snažiť prispôsobiť právnej forme a potrebám podniku, pričom veriteľom by malo byť umožnené účinne vymáhať svoje pohľadávky a iniciovať konkurzné konanie. Činnosti, ktoré vykonáva štátny podnik vo verejnom záujme by mu mali byť jednoznačne uložené zákonom, pričom ich financovanie by malo byť transparentné. Štátne podniky by nemali mať výnimky zo zákonov a pri nárokoch voči nim by mali existovať účinné prostriedky nápravy. Predpisy týkajúce imania štátnych podnikov by mali umožňovať zmeny v kapitálovej štruktúre potrebné pre dosahovanie cieľov podniku. Pokiaľ ide o prístup k financiám, štátne podniky by nemali byť štátnymi úverovými inštitúciami nijak privilegované a pôžičky by mali byť založené na čisto komerčných základoch.

### Štát správajúci sa ako vlastník

Štát by mal konať ako informovaný a aktívny vlastník, pričom by mal zabezpečiť jednoznačnú a konzistentnú vlastnícku politiku, aby správa a riadenie štátnych podnikov boli vykonávané transparentným a zodpovedným spôsobom a s potrebným stupňom profesionality a efektivity. Za týmto účelom by mal štát vypracovať a zverejniť princípy, ktorými by sa riadil pri výkone svojich vlastníckych práv v štátnych podnikoch. V zásade by štát nemal participovať na bežnom riadení, ale štátnym podnikom by mal poskytnúť plnú autonómiu v rámci presne stanovených hraníc. Orgány štátnych podnikov by mali mať možnosť samostatne rozhodovať a plniť svoje povinnosti. Výkon vlastníctva štátu by mal byť ľahko identifikovateľný, čo môže byť uľahčené zriadením samostatného ústredného štátneho orgánu, ktorý by bol za tento výkon zodpovedný parlamentu, a ktorý by mal jasne definované vzťahy s inými štátnymi orgánmi, vrátane štátnych kontrolných orgánov. Štát by mal výkon svojich práv prispôbovať štruktúre podnikov, pričom by sa mal najmä aktívne zúčastňovať na valných zhromaždeniach, vytvárať vhodný a transparentný systém voľby členov orgánov, fungujúci systém vnútornej aj externej kontroly a systém odmeňovania, ktorý by zaručoval plnenie dlhodobých cieľov spoločnosti a zároveň dostatočne motivoval kvalifikovaných odborníkov.

### Rovnaké zaobchádzanie s akcionármi

Štát a štátne podniky by mali rešpektovať práva všetkých akcionárov (a iných spoluvlastníkov) a v súla-

de s OECD princípmi s nimi rovnako zaobchádzať a zabezpečiť im rovnoprávny prístup k informáciám o podniku. Vo vzťahu k akcionárom by mal byť zabezpečený vysoký stupeň transparentnosti a aktívny systém komunikácie a konzultácií. Mala by byť uľahčovaná účasť menšinových akcionárov na valných zhromaždeniach, aby sa im umožnilo participovať na dôležitých rozhodnutiach, ako je napr. voľba členov orgánov.

### Vzťahy so záujmovými skupinami

Štátna politika v tejto oblasti by mala v súlade s OECD Princípmi plne uznávať zodpovednosť štátnych podnikov vo vzťahu k záujmovým skupinám (zamestnancom, spotrebiteľom a pod.), pričom by sa najmä od veľkých štátnych podnikov malo vyžadovať, aby podávali správy o svojich vzťahoch so záujmovými skupinami. Štátne podniky by mali vytvárať vnútorné etické kódexy, ktoré by mali byť uplatňované aj na dcérske spoločnosti.

### Transparentnosť a zverejňovanie

Štátne podniky by mali dodržiavať vysoké štandardy transparentnosti v súlade s OECD Princípmi. Štátny orgán zodpovedný za výkon vlastníctva štátu v podniku by mal vytvoriť konzistentný systém pravidelného podávania správ. Štátne podniky by mali mať efektívny systém vnútorného auditu a najmä väčšie štátne podniky by mali podliehať vysoko kvalitnému externému auditu založenému na medzinárodných štandardoch. Kontrolný mechanizmus štátnymi orgánmi by mal tento audit iba dopĺňať a nie nahrádzať. Pokiaľ ide o účtovníctvo a audit, štátne podniky by mali podliehať rovnakým pravidlám ako spoločnosti registrované na regulovanom trhu, vrátane OECD Princípov týkajúcich sa zverejňovania. Navyše by mali zverejňovať aj informácie, ktoré sú osobitne významné pre štát a verejnosť. Medzi tieto patria napr. jasné definovanie cieľov spoločnosti a ich plnenie, vlastnícke štruktúry a rozdelenie hlasovacích práv, finančná pomoc od štátu vrátane štátnych záruk za záväzky podniku a akékoľvek transakcie so spriaznenými osobami/spoločnosťami.

### Zodpovednosť orgánov štátnych podnikov

Orgány štátnych podnikov by mali mať dostatočné právomoci a objektívny prístup, aby dokázali vykonávať svoje funkcie strategického usmerňovania a kontroly manažmentu. Mali by konať čestne a byť zodpovedné za svoje úkony. Členovia orgánov by mali mať jednoznačný mandát a mali by niesť zodpovednosť za činnosť podniku. Orgány by mali byť

plne zodpovedné vlastníkom podniku a konať v ich najlepšom záujme. Funkcie riadenia a kontroly by mali byť vykonávané v súlade s cieľmi stanovenými vládou a vlastníckym orgánom, ktorý by mal mať možnosť vymenovať a odvolávať štatutárny orgán. Prípadná účasť zamestnancov v dozornej rade by mala zabezpečovať účinné zastupovanie zamestnancov. V prípade potreby by si štátne podniky mali zriadiť aj pomocné orgány, najmä pre oblasť auditu, riadenia rizík a odmeňovania. Orgány štátnych podnikov by mali každoročne hodnotiť svoju činnosť.

Ak Vám tieto riadky vyzneli trochu idealisticky a nereálne, je to možné. Avšak dôležité je o ideáloch hovoriť, aby sme mali jasno v tom, k čomu by sme sa mali priblížiť. Ak štát ukladá spoločnostiam registrovaným na regulovanom trhu dodržiavať princípy dobrej správy a riadenia, ktoré u nás v súčasnosti zhmotňuje Kódex CECGA<sup>4</sup>, bolo by vhodné, aby sa aj štát snažil presadzovať podobné princípy v podnikoch, ktoré podliehajú jeho riadeniu.

Každá vláda, ktorá to myslí s bojom proti korupcii

v štátnych podnikoch vážne by sa mala aspoň pokúsiť uvedenými odporúčaniami riadiť pri presadzovaní štátnych záujmov v tejto oblasti. Súčasná vláda sa snaží zaviesť aspoň niektoré z uvedených princípov do systému riadenia štátnych podnikov. Bolo by ale vhodné, aby sa iniciatívy v tejto oblasti neorientovali jednostranne iba na menovanie členov orgánov štátnych podnikov a ich odmeňovanie. Správa a riadenie štátnych podnikov je komplexný proces, ktorý aby fungoval efektívne potrebuje komplexné riešenia. Jedno z takýchto riešení ponúkajú aj Usmernenia OECD, ktoré boli týmto článkom v zjednodušenej podobe predstavené. Ich implementácia do slovenského právneho rámca by si možno vyžadovala mierne prispôsobenie, ale v každom prípade tvoria dostatočne univerzálny základ, o ktorý sa môže oprieť akákoľvek vláda, ktorá sa snaží systém správy a riadenia štátnych podnikov zreformovať v prospech všetkých.

*Autorom článku je Michal Kotlárík  
člen CECGA*

<sup>4</sup> Kódex správy a riadenia spoločností na Slovensku – pozri napr.: [www.cecga.org/sk/o-nas/kodex](http://www.cecga.org/sk/o-nas/kodex)