**Kódex správy spoločností s majetkovou účasťou štátu na Slovensku**

*Autor: Mgr. Martin Peter, riaditeľ odboru bankovníctva, MFSR, člen Správnej rady SACG*

Slovenská asociácia Corporate Governance (SACG) zverejnila tento rok po dlhých prípravách nový Kódex správy spoločností s majetkovou účasťou štátu na Slovensku[[1]](#footnote-1) (Kódex). Ten vychádza z princípov Corporate Governance pre štátom vlastnené podniky Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj[[2]](#footnote-2) (OECD) prijatých v roku 2016.

Princípy Corporate Governance sú globálnym fenoménom, ktorého cieľom je nastavovať vysoké štandardy riadenia spoločností a výkonu ich podnikateľskej činnosti. Či už vo vzťahu k vlastníkom a klientom a rovnako dôležito aj vo vzťahu k zamestnancom a spoločnosti ako takej. Sú to práve nedostatky v spôsobe spravovania a riadenia spoločností, ktoré sú najčastejšími dôvodmi ich neefektívneho fungovania. Nedostatočná kontrola a transparentnosť, zasahovanie externých, prípadne uprednostňovanie osobných záujmov tam, kde by mala rozhodovať efektivita neveštia nikdy nič dobré. Aj bežná spoločnosť sa dokáže dostať do bludného kruhu, kedy namiesto záujmov spoločnosti, jej vlastníkov a zamestnancov prevláda záujem jednotlivcov na krátkodobom prospechu. Úlohou súboru pravidiel a postupov Corporate Governance je predchádzať takýmto situáciám. OECD princípy Corporate Governance[[3]](#footnote-3) z roku 2015 a rovnako Kódex správy spoločností na Slovensku[[4]](#footnote-4) z roku 2016 sú príručkami, ktorých prenesenie do fungovania podniku zabraňujú takýmto neželaným excesom.

Čo však v prípade, ak je fungovanie podnikov odlišné? Ak sa jedná o štátny alebo štátom vlastnený podnik, kde nie len efektivita a zisk, ale aj verejný záujem sú faktormi ovplyvňujúcimi jeho fungovanie, aplikácia všeobecných princípov správy a riadenia spôsobom jedna k jednej nie je taká jednoduchá. Pritom práve štátom vlastnené spoločnosti tvoria nedeliteľnú súčasť hospodárstva, zabezpečujú základné energetické a logistické prepojenia a v poslednom čase prenikajú do stavebníctva, na finančné trhy a do iných odvetví ekonomiky.

Pri globálnom pohľade sa v posledných rokoch postavenie štátnych podnikov, volajme ich štátnymi podnikmi, aj keď formy štátneho vlastníctva a vplyvu štátu v nich sa môžu líšiť, zvyšuje a to najmä rastom ekonomík v Ázii. Len pre zaujímavosť, v rebríčku Forbes 2000 za rok 2021 sú v prvej desiatke až tri čínske štátne podniky, vrátane lídra rebríčka, čínskej banky ICBC[[5]](#footnote-5).

Tento trend globálneho rastu štátnych podnikov v ekonomike bol od prelomu tisícročí natoľko významný, že OECD sa už počas prípravy a dokončovania Princípov Corporate Governance pre verejne obchodované spoločnosti (2015) zaoberala prípravou samostatného balíka odporúčaní pre štátom vlastnené spoločnosti.

Tieto rozhovory trvali niekoľko rokov a je nutné dodať, že neboli jednoduché. Vstupovať do tejto diskusie mohli nie len súčasný členovia OECD, ale aj pristupujúce krajiny, resp. krajiny s pozíciou pozorovateľov, ako Čína alebo Ruská federácia. Najvypuklejšie boli najmä otázky previazanosti štátu a štátnych politík na fungovanie štátnych podnikov, nároky na transparentnosť, ale aj verejnú kontrolu ich činnosti. Nakoniec z týchto debát vznikol súbor pravidiel pre Corporate Governance štátom vlastnených spoločností, ktorý bol schválený na pôde OECD v roku 2016.

Slovenská asociácia Corporate Governance už v tom istom roku, po schválení princípov na pôde OECD, začala prípravu spracovania týchto pravidiel pre potreby Slovenskej republiky. Pracovná skupina pozostávala zo zástupcov členov SACG z podnikateľského prostredia a rovnako zástupcov štátu, či už burzy cenných papierov alebo ministerstiev spravodlivosti, financií a hospodárstva alebo štátnych podnikov. Stála pred ňou neľahká úloha. Nestačilo totiž len vziať OECD princípy a preložiť ich. Je potrebné si uvedomiť, že OECD má 38 členských štátov a niekoľko, takzvaných pozorovateľov, medzi ktorými sú napríklad aj už spomenutá Čína a Ruská federácia. Reprezentuje takmer 80% svetového obchodu a investícií. To predstavuje množstvo jurisdikcií, s rôznymi spôsobmi ukotvenia práva obchodných spoločností a fungovania štátnych podnikov. Nehovoriac o špecifikách vlastníctva v niektorých krajinách, ktoré bolo do pravidiel potrebné premietnuť. OECD princípy sú z tohto dôvodu koncipované dostatočne široko tak, aby zachytili túto rôznorodosť a boli aplikovateľné každým štátom bez ohľadu na jeho osobitosti. Výsledkom je teda súbor pravidiel, ktoré si však každý štát musí spracovať s prihliadnutím na národné ekonomické a najmä právne podmienky. A to bola aj hlavná úloha vytvorenej pracovnej skupiny.

Výsledkom jej úsilia bolo v roku 2018 predstavenie návrhu znenia Kódexu. Ten bol odkonzultovaný s členmi SACG a rovnako inými subjektmi, či už z akademického prostredia alebo prostredia práve štátnych podnikov. Nakoľko sa jedná o špecifickú tému, cieľom bolo dosiahnuť konzenzus na úrovni všetkých zainteresovaný strán, vrátane vlády tak, aby sa Slovenská republika prihlásila k princípom OECD pre štátne podniky a zaviedla slovenskú verziu týchto princípov zhmotnenú v Kódexe správy spoločností s majetkovou účasťou štátu na Slovensku do riadenia a fungovania štátnych podnikov u nás.

Táto debata prebieha už dlhší čas a preto sa Slovenská asociácia Corporate Governance rozhodla predstaviť výsledok dlhodobého úsilia svojich členov v podobe Kódexu a poskytnúť ho ako podklad pre účastníkov trhu pri ich snahe o zavádzanie princípov OECD. Je nutné podotknúť, že hoci tie síce nie sú priamo záväzné, ale postupne sa pretavujú do európskej legislatívy a teda aj do nášho právneho poriadku, ktorým sa spoločnosti, vrátane štátnych podnikov, musia riadiť. Kódex im v tom môže výraznou mierov pomôcť.

Samotný Kódex predstavuje posun od všeobecných pravidiel Corporate Governance a nesie v sebe špecifiká štátnych podnikov. Tým je najmä prvý princíp „Dôvody štátneho vlastníctva“, ktoré v sebe odzrkadľuje osobitné postavenie štátnych podnikov v systéme ekonomicky aktívnych subjektov v ekonomike. Je len veľmi málo štátom vlastnených spoločností, o ktorým by sme mohli povedať, že náplňou ich činnosti je čisto podnikanie za účelom zisku. Drvivá väčšina z nich obhospodaruje verejné statky a oblasti ekonomiky, ktoré majú vysokú mieru zohľadňovania verejného záujmu. Či už sú to nemocnice, železnice, dopravné stavby alebo iné sektory, bez ktorých spoločnosť nemôže fungovať a v ktorých sa štát rozhodol ponechať si dostatočne silné postavenie, aby vedel zabezpečiť poskytovanie takýchto služieb pre obyvateľov. Prvý princíp podčiarkuje túto osobitosť a zároveň zdôrazňuje skutočnosť, že vlastníkom takýchto spoločností sú v konečnom dôsledku občania. Štát by mal preto vypracovať zrozumiteľnú stratégiu štátneho vlastníctva podnikov. Tá by mala obsahovať nie len ciele tohto vlastníctva, teda prečo štát vôbec vlastní určitý podnik, ale mala by obsahovať mechanizmy prehodnocovania štátneho vlastníctva, jeho potreby a prospešnosti pre spoločnosť, ako aj spôsob hodnotenia jeho prínosu. Zároveň by mali byť stanovené presné pravidlá výkonu štátneho vlastníctva, zodpovednosti jednotlivých inštitúcií, ale aj osôb, ktoré ho vo vzťahu k podnikom vykonávajú. Tieto pravidlá by mali byť nie len prístupné verejnosti, ale podliehať aj verejnému preskúmaniu, teda procesu hodnotenia, či sú pravidlá správne nastavené a nie je ich potrebné zmeniť.

Druhý princíp „Úloha štátu ako vlastníka“ cieli na transparentnosť a zodpovedný výkon akcionárskych alebo vlastníckych práv. Štát by mal hlavne vytvoriť prehľadné vlastnícke štruktúry a najlepšie centralizovať štátne vlastníctvo alebo aspoň zefektívniť rozhodovacie a informačné toky medzi jednotlivými vykonávateľmi vlastníckych práv. Ak by teda nevznikol jeden subjekt spravujúci štátne vlastníctvo a kľúčové spoločnosti by zostali pod správou osobitných ministerstiev, tak štát by mal upraviť spôsob spolupráce a vzájomnej koordinácie týchto ministerstiev. Rovnako by mal vzniknúť jednotný systém vykazovania štátneho vlastníctva a efektivity činnosti štátnych podnikov. Ten by slúžil aj na, už skôr spomínané, hodnotenie efektivity štátneho vlastníctva a pravidiel jeho výkonu. Dôležitou je aj požiadavka minimalizácie politického zasahovania do fungovania štátnych podnikov. Len na doplnenie, štát by mal zabezpečiť aj profesionalitu svojich zástupcov v orgánoch štátnych podnikov, ich zodpovednosť za nimi prijímané rozhodnutia a určiť transparentný spôsob výberu a odmeňovania.

Tretí princíp „Podniky na trhu“ rieši najmä fungovanie štátnych podnikov v bežných trhových podmienkach. Ak teda vykonávajú podnikateľskú činnosť a sú konkurenciou pre súkromné spoločnosti, malo by platiť, že nie sú vo vzťahu k štátu, ale aj napríklad vo vzťahu k rôznym reguláciám, napríklad povinnosti platiť dane, žiadnym spôsobom zvýhodňované. Štát by nemal pre takéto podniky vytvárať umelo výhodnejšie trhové postavenie. To sa týka verejných obstarávaní, ale aj vzťahu s finančnými inštitúciami, kedy by napríklad štátne vlastníctvo nemalo znamenať výhodnejšie úverové podmienky pre takúto spoločnosť. Štát by tiež nemal poskytovať takýmto podnikom neodôvodnené finančné zdroje a ak tak len za transparentných podmienok a s jasným zdôvodnením. Týka sa to najmä prípadov, kedy by takáto spoločnosť, okrem bežných trhových tovarov a služieb, vykonávala aj špeciálne činnosti vo verejnom záujme. Tieto by mali byť transparentne odôvodnené a platby za ne by nemali byť neprimerané.

Štvrtý princíp je zameraný na „Spravodlivé zaobchádzanie a akcionármi a ostatnými investormi“. Ak je štátny podnik akciovou spoločnosťou, štát by mal vykonávať akcionárske práva štandardne a v prípade, ak je hlavným akcionárom, mal by zabezpečiť spravodlivé zaobchádzanie s ostatnými akcionármi. Zároveň Kódex zdôrazňuje potrebu presadzovania pravidiel Corporate Governance v podnikoch so štátnou účasťou, či už vo forme dodržiavania pravidiel OECD alebo priamo Kódexu správy podnikov na Slovensku vydaného Slovenskou asociáciou Corporate Governance v roku 2016 a to aj v prípade, ak je podiel štátu menšinový.

Piaty princíp definuje „Vzťah k zainteresovaným stranám a zodpovedné podnikanie štátnych podnikov“. Tie by sa mali snažiť o nadštandardnú úroveň zodpovednosti pri svojej činnosti a to ako vo vzťahu k bežnej verejnosti, tak aj s ohľadom na obchodným partnerov, partnerov v odberateľsko-dodávateľských reťazcoch, ale aj zamestnancov. Neznamená to nadštandardnú starostlivosť, ale transparentnosť a zodpovednosť vo vzťahu ku krátkodobým a dlhodobým dôsledkom podnikania. Rovnako je dôležité, aby štátne podniky transformovali svoje činnosti s ohľadom na dlhodobú udržateľnosť a boj s klimatickými zmenami. Tento princíp zdôrazňuje osobitné postavenie štátnych podnikov a potrebu ich líderstva v otázkach spoločenskej zodpovednosti podnikania.

Posledné dva princípy „Zverejňovanie a transparentnosť“ a „Povinnosti orgánov podnikov“ zdôrazňujú potrebu zodpovednosti štátnych podnikov a v nich pôsobiacich zástupcov štátu vo vzťahu k transparentnému a efektívnemu vykonávaniu svojej činnosti a povinností. Štát by mal, v súlade s pravidlami výkonu štátneho vlastníctva o ktorých sme hovorili vyššie, zabezpečiť zrozumiteľné a dostupné podávanie informácií o činnostiach podnikov a umožniť otvorenú diskusiu o význame štátneho vlastníctva a jeho budúcnosti. Jeho zástupcovia by mali byť nezávislí tak od možných politických vplyvov, ako aj od možných konfliktov záujmov. V neposlednom rade by štátne podniky mali vytvoriť prehľadnú a nezávislú štruktúru vnútornej kontroly a auditu tak, aby mohli dosahovať efektívne výsledky svojej činnosti v záujme štátu a jeho občanov.

Mnohé z pravidiel a princípov Kódexu sú alebo sa v krátkej budúcnosti stanú súčasťou slovenského právneho poriadku. Kódex je unikátny tým, že obsahuje všetky tieto princípy na jednom mieste a zrozumiteľne, často s uvedením najlepšej praxe vo svete, komunikuje požiadavky na fungovanie štátnych podnikov. A tie nie sú zasa až tak komplikované. Je predsa v záujme nie len štátu, ale nás všetkých, aby štátne podniky vykonávali svoju činnosť čo najefektívnejšie a plnili si svoje povinnosti voči spoločnosti na rovnakej, ak nie vyššej kvalitatívnej úrovni, ako bežný podnikateľ. Veľa podnikov s majetkovou účasťou štátu už má vysokú úroveň správy a riadenia a už v súčasnosti by spĺňali mnohé z pravidiel Kódexu. Iné sú len na začiatku tejto cesty. Všetkým však môže Kódex pomôcť k napĺňaniu ich hlavného cieľa a tým je a vždy by malo byť, efektívne a riadne slúžiť svojim vlastníkom a teda nám všetkým.

1. <https://sacg.sk/wp-content/uploads/2021/07/K%c3%b3dex-pre-SOE_2018_zalomen%c3%bd.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance/> [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://sacg.sk/kodexy/> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.forbes.com/lists/global2000/#3ac2ff405ac0> [↑](#footnote-ref-5)