



EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

SL

ECB-PUBLIC

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 28. maja 2015

o spremembah pravnega okvira, ki ureja Družbo za upravljanje terjatev bank
(CON/2015/16)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 24. aprila 2015 prejela zahtevo Ministrstva Republike Slovenije za finance za mnenje o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter iz tretje in šeste alineje člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES¹, saj se predlog zakona nanaša na Banko Slovenije in vsebuje pravila v zvezi s finančnimi institucijami, kolikor pomembno vplivajo na stabilnost finančnih institucij in trgov. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Namen predloga zakona

- 1.1 Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank² (v nadaljnjem besedilu: ZUKSB) je začel veljati v decembru 2012. Z namenom krepitev stabilnosti slovenskega finančnega sistema je predvidel ustanovitev Družbe za upravljanje terjatev bank (DUTB) v državni lasti in več drugih ukrepov za krepitev stabilnosti, vključujoč: (i) prenos oslabljenih sredstev bank na DUTB; (ii) izdajo poroštev države za obveznosti DUTB; in (iii) dokapitalizacijo bank s strani države. Podrobna pravila za izvajanje ZUKSB so bila določena v podzakonskem predpisu, in sicer v Uredbi o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank³ (v nadaljnjem besedilu: uredba). Oba predpisa sta bila predmet posvetovanja z ECB⁴.
- 1.2 Ukrepi za krepitev stabilnosti, določeni v ZUKSB, so se izvajali v nekaterih slovenskih bankah v težavah. Kot navaja obrazložitev k predlogu zakona, čeprav so bila oslabljena sredstva odstranjena iz bilanc teh bank, banke pa so bile dokapitalizirane, to še ne zadošča za njihovo uspešno poslovanje, saj banke za kreditiranje potrebujejo tudi prestrukturirane gospodarske družbe z dobrimi poslovnimi načrti. Glede na to je pomembno, da se prestrukturiranje gospodarskih družb izvaja aktivno in celovito, DUTB pa ima v tem procesu pomembno vlogo.

¹ Odločba Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov (UL L 189, 3.7.1998, str. 42).

² Uradni list RS, št. 105/12, 63/13 – ZS-K in 23/14 – ZDIJZ-C.

³ Uradni list RS, št. 103/13.

⁴ Glej mnenja ECB CON/2012/71, CON/2013/21, CON/2013/67 in CON/2013/86. Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

- 1.3 Da bi se še dodatno izboljšala učinkovitost delovanja DUTB v tej vlogi, predlog zakona uvaja vrsto prilagoditev in sprememb ZUKSB, zlasti da bi se jasneje določil pravni okvir DUTB in njenega poslovanja. V predlogu zakona so jasneje določeni cilji ZUKSB, zlasti vloga DUTB v prestrukturiranju gospodarskih družb. Predlog zakona določa merila, po katerih DUTB lahko sodeluje pri prestrukturiranju gospodarskih družb, katerih družbenik ali upnik je, in omogoča DUTB, da opravi kateri koli pravni posel, ki je potreben za uspešno prestrukturiranje takšnih gospodarskih družb, vključno z dajanjem posojil njenim dolžnikom ali jamstev za izpolnitev obveznosti njenih dolžnikov. Predlog zakona določa pogoje, po katerih lahko DUTB ustanavlja gospodarske družbe in kupuje nove deleže v gospodarskih družbah, vključno z namenskimi družbami, tudi za to, da se doseže bolj gospodarno ali specializirano upravljanje sredstev DUTB in razpolaganje z njimi. Poleg tega predlog zakona določa, da lahko DUTB od katere koli banke, v kateri je bil izveden ukrep za krepitev stabilnosti po ZUKSB, zahteva, da na DUTB, v zameno za denarno nadomestilo v višini tržne vrednosti prenesenih sredstev, prenese svoje terjatve do gospodarske družbe, do katere DUTB že ima terjatve oziroma v kateri DUTB že ima delež, ali svoj delež v takšni gospodarski družbi. S predlogom zakona se tudi podaljšuje doba obstoja DUTB z leta 2017 na leto 2022, s ciljem maksimiranja dobička od javnih sredstev.
- 1.4 Nekatere predlagane spremembe po predlogu zakona vključujejo zakonodajne določbe, ki so bile izvorno vključene v uredbo, ki je podzakonski predpis, v ZUKSB na zakonski ravni. Te predlagane spremembe se zlasti nanašajo na zadolževanje in upravljanje dolga DUTB, omejitve izplačevanja dividend in zagotavljanje informacij o poslovanju DUTB Evropski centralni banki.
- 1.5 V predlogu zakona je vključena tudi izrecna zahteva, da DUTB posluje pregledno, gospodarno, učinkovito in uspešno, ter nadaljnje določbe v ta namen. Poleg tega se zagotavlja neodvisnost DUTB pri upravljanju njenih sredstev, med drugim s pojasnitvijo, da nadzor ministrstva za finance obsega nadzor nad zakonitostjo poslovanja DUTB. S tem namenom lahko ministrstvo za finance izda pisne usmeritve, ki jih mora DUTB upoštevati, morajo pa biti splošne in ne smejo predstavljati navodila za ravnanje v posameznem primeru. Predlog zakona tudi izrecno pojasnjuje, da so za vodenje poslov DUTB odgovorni izvršni direktorji DUTB.
- 1.6 Predlog zakona dodatno odpravlja odgovornost države za vse obveznosti DUTB. Ta sprememba ni v ničemer povezana s poroštvom države za obveznice DUTB v okviru ukrepov za krepitev stabilnosti, ki ga določa ZUKSB, niti na to poroštvo ne vpliva.
- 1.7 Predlog zakona vsebuje tudi spremembe drugih določb ZUKSB. Med drugim odpravlja zahtevo, po kateri mora DUTB oblikovati »sklad« brez pravne osebnosti, ki se je izkazala za odvečno, in dopušča vzpostavitev takšnega sklada kot možnost. V predlogu zakona so določene tudi nekatere izjeme, ko se za DUTB razni nacionalni predpisi ne uporabljajo. Končno predlog zakona pojasnjuje posvetovalno vlogo Banke Slovenije pri sprejemanju pravil za izvajanje ZUKSB. V primerih, ko se Banka Slovenije zaprosi za mnenje v postopku priprave predpisov, s katerimi se izvaja ZUKSB, ministrstvo za finance obrazloži vsako odstopanje od mnenja Banke Slovenije.

2. Splošne pripombe

ECB priznava prizadevanje glede okrepitve vloge DUTB za lažje izvajanje prestrukturiranja gospodarskih družb. To bi moralo v končni fazi pripomoči k izboljšanju dostopa podjetniškega sektorja do posojil, olajšati dajanje posojil bančnega sektorja ter podpirati okrevanje in delovanje realnega gospodarstva. ECB je tudi seznanjena s prizadevanji za zagotovitev, da DUTB posluje pregledno, gospodarno, učinkovito in uspešno, da bi dosegla maksimalno vrednost prenesenih sredstev in posledično zmanjšala stroške, ki jih nosi javnost, in ta prizadevanja tudi podpira. Kot je navedeno v preteklih mnenjih⁵, je izvajanje celovite in pregledne strategije upravljanja in odsvajanja sredstev, ob spoštovanju mednarodno priznanih najboljših praks glede korporativnega upravljanja, vključno z neodvisnim upravljanjem DUTB, pomembno za doseganje ciljev, ki so bili določeni za DUTB.

3. Posamezne pripombe

3.1 *Zagotavljanje informacij Evropski centralni bank in Banki Slovenije, protokol o ravnanju z denarjem v DUTB in primernost obveznic za posle Eurosistema*

3.1.1 ECB je v svojih preteklih mnenjih v zvezi s finančnim načrtom priporočila, da je treba določiti potrebno pravno ureditev, ki bi zagotovila, da se obveznosti iz naslova obveznic, za katere jamči država, in drugih finančnih instrumentov DUTB ali bančnih posojil bank, ki so prenesle sredstva, na pregleden način pravočasno odplačajo (v nadaljnjem besedilu: protokol o ravnanju z denarjem)⁶. Slovenski organi so sledili temu priporočilu v uredbi in ECB ugotavlja, da je bilo več njenih pripomb⁷ odraženih v končnem besedilu uredbe. ECB nadalje ugotavlja, da je končno besedilo vsebovalo tudi novo določbo, po kateri lahko DUTB deli informacije o svojem poslovanju z ECB.

3.1.2 Predlog zakona vključuje nekatere določbe iz uredbe, ki tvorijo okvir za protokol o ravnanju z denarjem v DUTB in omogočajo DUTB, da zagotovi informacije o svojem poslovanju Evropski centralni banki in Banki Slovenije, z vidika njunih pristojnosti⁸. Po razumevanju ECB je namen teh predlaganih sprememb, da povečajo pravno varnost, določbe o podrobnih elementih protokola o ravnanju z denarjem v uredbi pa ostajajo vsebinsko nespremenjene.

3.1.3 Po predlogu zakona sta ureditev protokola o ravnanju z denarjem za DUTB in zagotavljanje informacij o poslovanju DUTB Evropski centralni banki in Banki Slovenije namenjena zagotovitvi, da se obveznice DUTB, za katere jamči država, uvrstijo kot primerno zavarovanje za posle denarne politike ECB⁹. ECB ponovno poudarja, da je izključna pravica Eurosistema, da odloči, na podlagi informacij, ki so zanj relevantne, in v skladu s pravnim okvirom, določenim v členu 18.1 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, ali zadevni finančni instrumenti in bančna posojila izpolnjujejo merila, ki so določena v njegovem okviru za zavarovanje¹⁰.

⁵ Glej drugi pododstavek v odstavku 7 Mnenja CON/2013/21.

⁶ Glej odstavke 6 Mnenja CON/2013/21 in odstavke 7 Mnenja CON/2013/67.

⁷ Glej odstavke 4.1, 4.3 in 4.4 Mnenja CON/2013/86.

⁸ Glej sedmi odstavek 4. člena, deveti do petnajsti odstavek 10.a člena in tretji odstavek 12. člena ZUKSB, kot se spreminjajo s predlogom zakona.

⁹ Glej obrazložitev in petnajsti odstavek 10.a člena ZUKSB, kot se spreminja s predlogom zakona.

¹⁰ Glej odstavke 5.5 Mnenja CON/2012/71 in odstavke 5 Mnenja CON/2013/21.

3.2 *Prenos sredstev z bank po tržni vrednosti, odobravanje posojil in izdajanje garancij DUTB*

- 3.2.1 Po razumevanju ECB je namen možnosti po predlogu zakona, da DUTB lahko zahteva prenos določenih sredstev z bank¹¹, izboljšati zmožnost DUTB, da združi terjatve in lastniške udeležbe v določenih gospodarskih družbah¹² znotraj DUTB, s čimer bi se okrepil položaj DUTB v razmerju do drugih upnikov in/ali imetnikov deležev v teh gospodarskih družbah ter z izključnim namenom olajšati postopke prestrukturiranja v teh gospodarskih družbah. S tem v zvezi ECB ugotavlja, da DUTB ne bi smela zahtevati takšnih prenosov, če izvorni imetnik sredstev zaradi tega ne bi izpolnjeval bonitetnih zahtev, določenih v Uredbi (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta¹³ in Direktivi 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta¹⁴. Glede na to ECB priporoča izvedbo določbe, ki zahteva posvetovanje s pristojnim nadzornim organom, preden se poda zahteva za prenos sredstev. ECB nadalje ugotavlja, da mora biti vsak prenos sredstev na DUTB skladen s pravili EU o državnih pomočeh in upoštevni standardi vrednotenja pri določitvi tržne cene sredstva. S tem v zvezi je pomembno, da tržno ceno določi neodvisen cenilec v skladu z Mednarodnimi standardi vrednotenja.
- 3.2.2 Po predlogu zakona lahko DUTB odobrava posojila in izdaja garancije dolžnikom, pri katerih prestrukturiranju sodeluje¹⁵. S tem v zvezi ECB ugotavlja, da za DUTB ne velja bonitetna zakonodaja niti ni predmet bonitetnega nadzora, prav tako pa ni namenjena opravljanju dejavnosti, zaradi katerih bi potrebovala dovoljenje za opravljanje bančnih storitev v Sloveniji ali v tujini¹⁶. Ne glede na to pa je DUTB lahko izpostavljena znatnim kreditnim tveganjem, saj zahteva sredstva, odobrava posojila in izdaja garancije, zato ECB priporoča, da se v predlogu zakona določijo varovala, ki bi preprečila, da bi DUTB utrpela izgubo zaradi neprimerne upravljanja navedenega kreditnega tveganja. V tem smislu ECB pričakuje, da bo DUTB odobraval posojila in izdajala garancije svojim dolžnikom le na podlagi trdnih ekonomskih meril in stroge ocene kreditne sposobnosti posojilojemalcev, ob izogibanju kakršnim koli motnjam na trgu.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 28. maja 2015

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

¹¹ Glej drugi odstavek 11. člena ZUKSB, kot se spreminja s predlogom zakona.

¹² Tj. v tistih gospodarskih družbah, v katerih DUTB že ima deleže ali do katerih DUTB že ima terjatve, ki jih je pridobila, ko je bil prenos na DUTB opravljen kot ukrep za krepitev stabilnosti po ZUKSB.

¹³ Uredba (EU) 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

¹⁴ Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

¹⁵ Glej peti odstavek 10.a člena ZUKSB, kot se spreminja s predlogom zakona, in pripadajočo obrazložitev.

¹⁶ Glej deveti odstavek 11. člena ZUKSB, kot je preštevilčen s predlogom zakona.