



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 450-03/13-24 EPA 1513-VI
Ljubljana, 5. 11. 2013

Gospod
Janko Veber
predsednik
Državnega zbora Republike Slovenije

Državni svet Republike Slovenije je na 3. izredni seji 5. 11. 2013, ob obravnavi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1L), ki ga je Državni zbor sprejel na 18. redni seji 29. oktobra 2013, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel

ZAHTEVO

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1L).

Obrazložitev:

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1L) se uveljavlja pretvorbo instrumentov podrejenega dolga slovenskih poslovnih bank v delnice teh bank ter delni ali popolni odpis teh instrumentov kot ukrepa sanacije teh bank, ne da bi bila pri tem razglašena njihova insolventnost. Državni svet ugotavlja, da so imetniki teh instrumentov, predvsem podrejenih in hibridnih obveznic bank, pred sprejemom tega zakona več mesecev naslavljali na ključne nivoje odločanja (Ministrstvo za finance, Banka Slovenije, uprave bank) pobude za iskanje sporazumne kompromisne rešitve, več strokovnih združenj pa je izrazilo močan dvom v ustavnost takšnega ukrepa, a so bili skoraj povsem preslišani.

Nova zakonodaja bi v primeru uveljavitve omogočila, da bi se vsi podrejeni dolžniški instrumenti v vsaki banki, ki bi zaprosila za državno pomoč, popolnoma razvrednotili, preden bi bila ta pomoč dodeljena. Ukrep bi prizadel več kot četrtno državljanov, ki bodisi neposredno (kot imetniki teh instrumentov) ali posredno (kot vlagatelji v pokojninske sklade, sklade življenjskega zavarovanja in vzajemne sklade, ki so imetniki teh instrumentov) varčujejo za varnejšo prihodnost. Pri tem se pozablja, da so v nasprotju z delničarji bank, ki so lastniki bank in so kot taki imeli na razpolago vzvode nadzora (z imenovanjem in odpoklicem članov nadzornih svetov) ter upravljanja banke in informiranja o tem upravljanju (na sejah skupščine delničarjev), imetniki obveznic le upniki bank. V tej vlogi so podobno kot imetniki depozitov le posojilodajalci bank in kot taki niso imeli vpliva na njihovo upravljanje, zato ne morejo prevzemati osrednje odgovornosti za njihovo slabo poslovanje, še posebej pa ne v takšni meri, da bi bili v postopku kritja nastalih izgub v celoti razlašeni.

V postopku pisanja in sprejemanja ZBan-1L je bil v njegovo ustavnost izražen dvom več strokovnih teles in ustanov – tudi tistih, ki so jih za mnenje povprašali sami pisci zakona (Združenje bank Slovenije), in tistih, ki mnenje dajejo po uradni dolžnosti (Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora). A pomisleki, ki so jih ta telesa in ustanove izpostavili in razčlenili, predvsem njegovo verjetno protiustavnost zaradi retroaktivnega posega v že pridobljene pravice in nesorazmernost takega posega, s katerim bi imetniki nekaterih instrumentov dolga bank izgubili vse, drugi pa nič, v razpravi v Državnem zboru niso naleteli na omembe vredno pozornost. Vzporedno s tem so pisci zakona in člani strank vladne koalicije pogosto poudarjali, da mora biti ta zakon sprejet, ker "tako zahteva Bruselj", a v podkrepitev te trditve ni bil nikoli predložen noben pisni dokaz. S to trditvijo so predlagatelji zakona upravičevali tudi nujni postopek njegovega sprejemanja, ki je preprečil strokovno razpravo o utemeljenosti, sorazmernosti in stranskih posledicah zakona, s tem pa ni bilo omogočeno niti argumentirano odločanje poslancev o tem zakonu.

Izpostaviti je potrebno štiri ključne probleme:

- Slovenija s to zakonodajo prehitveva Evropsko zakonodajo in uveljavlja ukrepe, ki bi določeno skupino vlagateljev prizadela bolj kot doslej uporabljeni ukrepi v katerikoli članici EU, ki je zaprosila za finančno pomoč,
- Ministrstvo za finance je popolnoma ignoriralo pravna mnenja strokovnih organizacij, ki so izrazila dvom v ustavnost retroaktivnega in nesorazmernega posega v že pridobljene pravice,
- ključni nivoji odločanja podcenjujejo makroekonomske posledice razvrednotenja imetnikov obveznic (Ministrstvo za finance se pri oceni negativnih posledic tega zakona sklicuje na mnenje Agencije za zavarovalni nadzor in Agencije za trg vrednostnih papirjev, pri čemer institucije, ki sodijo v okrilje teh regulatorjev, opozarjajo, da so te posledice izrazito podcenjene),
- z obvladovanjem nekaterih ključnih medijev so predlagatelji zakona ustvarili medijsko blokado, ki je močno ovirala celovito predstavitev problema.

Podlago za ZBan-1L naj bi po trditvah Ministrstva za finance predstavljalo Sporočilo Evropske komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize, ki je bilo objavljeno 1. avgusta 2013. Ministrstvo za finance je to sporočilo tudi samo večkrat opredelilo kot smernice, saj ne gre za direktivo, temveč za priporočila, ki so pisana v povsem netehničnem jeziku in kot taka sploh ne razločujejo različnih instrumentov podrejenega dolga (po stalnosti oziroma nestalnosti, vključevanju v temeljni ali v dodatni kapital, pravici banke do neizplačila obresti v primeru bilančne izgube, itd). V teh smernicah tako sploh niso eksaktno definirani prispevki imetnikov hibridnih in podrejenih finančnih instrumentov k sanaciji bančnega sistema. Smernice so tudi precej nedorečene, saj ukrep pretvorbe podrejenih dolžniških instrumentov v lastniški kapital v 35. členu izrecno opredeljujejo kot prostovoljnega, puščajo pa tudi zelo veliko manevrskega prostora, saj 45. točka govori o »izvzetjih« iz opredeljenih ukrepov, ki so dovoljena, če »*bi izvajanje takih ukrepov ogrozilo finančno stabilnost ali povzročilo nesorazmerne rezultate*«. S tem je razumeti skrb Evropske komisije, da so navedeni ukrepi dovoljeni le v obsegu, ki ne povzroča negativnih učinkov v banki prejemnici pomoči ali v širšem makroekonomskem okolju.

Evropska Direktiva, ki naj bi bila osnova za sprejem tovrstne zakonodaje, je šele v postopku priprave in bo predvidoma sprejeta v začetku naslednjega leta. Zato je predsednik Evropske centralne banke Mario Draghi sredi oktobra pozval države evrskega območja, naj počakajo z uveljavljanjem zakonodaje, ki bo opredeljevala ukrepe porazdelitve bremen izgube bank tudi na imetnike hibridnih in podrejenih finančnih instrumentov, saj obstajajo številni pomisleki o negativnem vplivu teh ukrepov na zaupanje v bankah, ki jih bo potrebno še preučiti. Države naj bi tako na podlagi te direktive pristopile k njeni implementaciji v svojo zakonodajo do leta

2015, v veljavo pa naj bi v vseh državah stopile do leta 2018, to je po vzpostavitvi vseh treh stebrov bančne unije. Do leta 2018 je urejanje tega področja v pristojnosti vsake posamezne države. Poslanci so bili s pismom Maria Draghija seznanjeni, a Ministrstvo za finance je zavrnilo, da se to ne nanaša na Slovenijo.

Tudi predsednik Združenja bank Slovenije France Arhar je na novinarski konferenci, dne 28.10.2013 (dan pred sprejetjem zakona v Državnem zboru) izjavil, da ne razume, zakaj se s sprejemom te zakonodaje tako mudi in opozoril na pomen zaupanja v banke, ki bo s tem zakonom še dodatno prizadeto.

Ministrstvo za finance se je v utemeljevanju nujnosti sprejetja ZBan-1L sklicevalo na 107. člen pogodbe o delovanju Evropske unije, ki pravi, da je odobravanje državne pomoči v izključni pristojnosti Evropske komisije. Ker naj bi Evropska komisija odobritev pomoči pogojevala z uveljavitvijo načel iz smernic v našo zakonodajo, je Ministrstvo za finance nujnost te uveljavitve utemeljilo s trditvijo, da v primeru, če zakon ne bo sprejet, tudi ne bo prišlo do sanacije bank, saj je Evropska komisija potem ne bo dovolila. Hkrati je Ministrstvo za finance večkrat navedlo, da so bili tovrstni ukrepi že uporabljeni v drugih državah prejemnicah pomoči, kar ne drži. Sprejeti zakon v Sloveniji uvaja strožja pravila, kot so bila uporabljena v katerikoli članici EU, ki je doslej zaprosila za finančno pomoč Evropske komisije, pa čeprav Slovenija za takšno pomoč sploh še ni zaprosila. V Grčiji so tako zasebni imetniki državnih obveznic za te prejeli poplačilo v višini 50% nominalne vrednosti, na Cipru so v sanaciji največje banke Bank of Cyprus imetniki depozitov izgubili 40% presežka svoje vloge nad zneskom 100 tisoč EUR, v Španiji pa so v sanaciji štirih velikih bank (Bankia, Catalunya Banc, Banco NCG in Banco Gallego) imetniki hibridnih obveznic prejeli vsaj 60%, imetniki podrejenih obveznic pa 85% njihove nominalne vrednosti. ZBan-1L pa nasprotno daje Banki Slovenije pravico, da odredi popoln odpis vseh instrumentov podrejenega dolga posamezne banke, v tem primeru pa bi njihovi imetniki – ne glede na to, za kakšno raven podrejenosti bi šlo – prejeli natanko 0%.

Dvomiti je je mogoče tudi v trditev, češ da so bila načela, ki jih zdaj uvaja ZBan-1L, in določila evropske pogodbe, ki to omogočajo, jasna že vse od vstopa Slovenije v EU. Če bi bilo to res, potem se zastavlja vprašanje, zakaj to tveganje ni opredeljeno v niti enem od prospektov instrumentov podrejenega dolga, ki so jih naše banke izdale po vstopu Slovenije v EU?

Ministrstvo za finance je predlog zakona pred obravnavo posredovalo v obravnavo oz. razpravo nekaterim strokovnim institucijam. Ko je ugotovilo, da ta mnenja ne govorijo v prid uveljavitvi takega zakona, se je odločilo, da jih ne bo upoštevalo. Tako Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora v svojem mnenju izraža dvom, ali je v okviru strogega testa sorazmernosti izpolnjen tretji pogoj, to je sorazmernost v ožjem smislu, ali je torej ta izredni ukrep v nekem razumnem razmerju z zasledovanim ciljem, Združenje bank Slovenije pa v svojem mnenju k predlogu zakona dvomi v njegovo skladnost z ustavo glede retroaktivnosti. Opozarja, da niso izpolnjene zahtevane predpostavke, ki bi omogočale, da predlog novele prestane test sorazmernosti, in sicer:

- glede nujnosti: gre za poseg v lastnino, ki je ustavna kategorija, zato je potrebno najprej uporabiti ukrepe, ki so v ta namen že na voljo po Zakonu o ukrepih za krepitev stabilnosti bank (v nadaljevanju: ZUKSB),
- glede primernosti: ZUKSB je že predvidel ukrepe za zagotovitev stabilnosti bank, ki niso vsebovali ukrepov, ki izhajajo iz novele ZBan-1L. Prav tako ukrepi niso sistemsko primerni, saj bi bil njihov učinek enak učinku izvedbe postopka prisilne poravnave nad banko (brez procesnih jamstev prisilne poravnave po ZFPPIPP). Ne glede na navedeno, pa ni niti jasno opredeljeno razmerje med uporabo ukrepov po ZUKSB in novih predvidenih ukrepov po ZBan-1, pri čemer je v zvezi s slednjimi njihova uporaba arbitrarno prepuščena izbiri Banke Slovenije.

- glede posledic: posledice bi bile sistemsko nesprejemljive, saj bi ustavile do sedaj poznano financiranje bank, vključno z bankami v tujem lastništvu, s čimer bi se še dodatno ogrozila likvidnost bank in seveda drastično zmanjšalo kreditiranje gospodarstva, ki je nujno potrebno za (ponoven) zagon gospodarske aktivnosti. Ob upoštevanju dejstva, da samo z domačimi depoziti ni mogoče zagotoviti likvidnosti bančnega sistema, je tako nujno, da se še naprej ustvarja okolje, v katerem je zagotovljena prisotnost tudi tujih finančnih bančnih skupin, ki z zagotavljanjem tujega kapitala, ki bi v primeru uveljavitve novele ZBan-1L predstavljalo kvalificirano obveznost, katere aplikacija bi bila v arbitrarni domeni Banke Slovenije, pomembno prispevala k likvidnosti bančnega sistema, kakor tudi kreditne aktivnosti bank.

Navedena mnenja kot tudi primeri iz tuje pravne prakse, kjer so bili preko ustavnega sodišča že nekajkrat razveljavljeni zahtevani ukrepi Evropske komisije, jasno kažejo, da je razveljavitev tako problematičnega zakona le vprašanje časa in da bo v primeru njegovečasne veljave nastala težko popravljiva škoda, ki bo obremenila davkoplačevalce v večjem obsegu, kot če do uveljavitve tega zakona ne bi prišlo.

Glede na navedeno kaže, da ključni nivoji odločanja podcenjujejo makroekonomske posledice razvrednotenja imetnikov obveznic in da se predstavniki ministrstva za finance niso argumentirano pogajali s predstavniki Evropske komisije, na katero preveljuje vso krivdo za tovrstne posege.

Pri tem je potrebno izpostaviti:

- investitorji v podrejene in hibridne obveznice slovenskih poslovnih bank so njihovi ključni komitenti, saj so hkrati pogosto tudi investitorji v njihove navadne obveznice in depozite, v nekaterih primerih pa tudi njihovi kreditojemalci,
- neustrezno reševanje navedene problematike se bo zelo hitro neposredno negativno odrazilo v poslovanju bank, in sicer v obliki dodatnih odlivov depozitov in težav bank pri pridobivanju novih virov, poslabšanju zavarovanj, težavah investitorjev pri odplačevanju kreditov,
- pri številnih institucionalnih investitorjih bo zaradi izgub ob odpisih, ki bi jih omogočil ZBan-1L, nastopil padec bonitete, posledično izguba poslov, v nekaterih primerih bi to lahko privedlo tudi do njihove insolventnosti,
- podjetja in fizične osebe, ki so v večjem obsegu izpostavljeni do teh naložb, bodo tako prisiljeni objaviti stečaje, dodatno bo uničenih še precej delovnih mest, v primeru fizičnih oseb bodo lahko močno prizadeti tudi življenjski standard in načrti za prihodnost naslednje generacije,
- posledično bodo zašli v težave tudi ključni poslovni partnerji podjetij, ki bodo šla v stečaj, itd.

Velja se vprašati, ali so zakonodajalci res zavestno sprejeli odgovornost za zgoraj navedene posledice, ki bodo nastale predvsem zato, ker bodo banke od prizadetih fizičnih in pravnih oseb še naprej zahtevale redno in polno poplačevanje njihovih obveznosti do banke, hkrati pa bodo te iste banke svoje obveznosti do teh oseb na osnovi ZBan-1L preprosto odpisale?!

O podcenjevanju navedene problematike nazorno govorijo tudi podatki, ki jih je na zadnjem sestanku v Banki Slovenije predstavil predsednik uprave ene večjih finančnih institucij. Skupna neposredna škoda v obliki izgube poslov in posredna škoda v obliki potrebnega zmanjšanja domačih depozitov v primeru obsežnejšega razvrednotenja hibridnih in podrejenih obveznic največjih slovenskih poslovnih bank bo tolikšna, da bo za vsak milijon evrov, ki mu bo na osnovi ZBan-1L odvzet, moral preseliti v tujino 17 mio EUR naložb.

Številni institucionalni vlagatelji (pokojninske družbe in družbe za upravljanje) tudi priznavajo, da so se znašli v zelo zahtevnem položaju, saj se na dnevni ravni soočajo s pritiski svojih

strank, ki jih sprašujejo o obsegu in vrednotenju tovrstnih naložb ter grozijo z izstopi iz skladov. To je tudi eden ključnih razlogov, da so institucionalni vlagatelji v medijih manj izpostavljali to problematiko oziroma svoj težak položaj, kar je ustvarilo napačen vtis, da so imetniki teh instrumentov predvsem špekulativno usmerjeni posamezniki in njihova podjetja. Problem je največji v pokojninskih družbah, ki bodo 4.11.2013 na to temo imele tudi krizni sestanek pri guvernerju Banke Slovenije.

Zdi se, da si je aktualna politika močno podredila medije in da v praksi blokira informacije in mnenja, ki kažejo na problematičnost ZBan-1L, tista, ki kljub temu pridejo v javnost, pa poskuša močno izkriviti. Na to kaže nekaj primerov:

- v medijih se pogosto želi vzpostaviti prepričanje, da so imetniki teh obveznic predvsem špekulanti, ki so preko sekundarnih nakupov želeli na hitro zaslužiti, v praksi pa med imetniki predvsem na strani domačih izdaj prevladujejo primarni vpisniki in tisti, ki so te obveznice kupovali kmalu po izdaji, celo po cenah nad 100% nominalne vrednosti,
- špekulativni motiv želijo dokazati tudi z visokimi kuponskimi obrestnimi merami, dejansko pa so te obrestne mere v večini primerov že ob izdaji presegale donose klasičnih vezanih bančnih vlog (depozitov) le za odstotno točko ali dve, s padcem referenčnih obrestnih mer (EURIBOR) pa so donosi mnogih postali celo nižji od tistih pri depozitih (vse obveznice treh največjih domačih bank, ki obrestno mero vežejo na EURIBOR, imajo nanjo pribitek med 1,6 in 1,9 odstotne točke),
- pogosto se v okviru imetnikov izpostavljajo imena premožnejših znanih oseb (člani uprav različnih finančnih institucij in drugih večjih podjetij, odvetniki itd), s čimer se ustvarja vtis, da bo izguba nastala predvsem premožnejšim slojem, a številke kažejo, da to v mnogih primerih ni tako; med imetniki obveznice NLB 26. izdaje je tako več kot 60% takih, ki so vanje vložili zneske do 10.000 EUR,
- izpostavljajo se imena tistih institucionalnih vlagateljev, ki so te obveznice že vsaj delno razvrednotili, kar se predstavlja kot empirični dokaz, da bodo imela tudi popolna razvrednotenja le omejen negativni učinek na poslovanje teh vlagateljev; uprave nekaterih med temi vlagatelji, najverjetneje tudi v želji, da ne bi sprožile bega svojih strank, tudi same izjavljajo, da bodo izgube obvladljive, predvsem pa se trudijo čim manj izpostavljati.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega zbora je bil določen državni svetnik Jože Slivšek.

Mitja Bervar
predsednik