



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance

Številka: 0651-03/12-3izr/2
Ljubljana, 10. 6. 2013

Osnutek

Z A P I S N I K

3. izredne seje Komisije Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, ki je bila v petek, 7. junija 2013, v sobi 2019/II, Šubičeva4, Ljubljana.

Seja se je pričela ob 12. uri in se končala ob 14.30 uri.

Prisotni:

- predsednica: mag. Marija Lah
- podpredsednik: Alojz Kovšca
- člani: mag. Stojan Binder, Franc Golob, dr. Janvit Golob, Oskar Komac, Metod Ropret, Dušan Strnad.
- Mitja Bervar (na podlagi 24. člena Poslovnika namesto Milana Lukiča)
- Drago Ščernjavič (na podlagi 24. člena Poslovnika namesto Petra Vriska).

Opravičeno odsotni:

- člani: Franc Kangler, dr. Milan Medved, Boris Popovič.

Ostali prisotni:

- Barbara Rižnik Miklavc, Peter Vrtačnik, Gorazd Kovačič, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
- Aleksander Nagode, Ana Verdnik, Ministrstvo za finance
- Marko Golob, Zveza svobodnih sindikatov Slovenije.

D n e v n i r e d:

1. Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o prevzemih (ZPre-1E) – nujni postopek, EPA 1221-VI
2. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah (ZPRPGDT-E) – nujni postopek, EPA 1235-VI (RAZŠIRITEV)

Ad 1)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o prevzemih, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Komisija podpira predlog zakona, obenem pa Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo predlaga, da čim prej preuči pripombe in predloge Zveze svobodnih sindikatov Slovenije in Sindikata državnih organov Slovenije, ki so mu bili posredovani in predstavljeni na seji Ekonomsko – socialnega sveta 7. 6. 2013, in pristopi k presoji o nujnosti prenove Zakona o prevzemih.

Članom komisije je bilo pojasnjeno, da je vsebina novega 22. b člena, ki omogoča začasno oprostitev obveznosti podati prevzemno ponudbo in tudi omogoča začasno izvrševanje glasovalnih pravic kršitelju v primeru zagotavljanja kapitalske ustreznosti podjetja, njegove dolgoročne plačilne sposobnosti oziroma finančnega prestrukturiranja, povzeta po 75. členu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Ur. l. RS, št. 47/13), ki ga je Državni zbor sprejel na seji 23. maja 2013.

Zakon o prevzemih, katerega namen je zaščita malih delničarjev in preprečitev anarhije na trgu vrednostnih papirjev, določa, da mora dati prevzemnik prevzemno ponudbo v primeru, ko sam ali skupaj z osebami, ki delujejo usklajeno z njim, dosežejo prevzemni prag v ciljni družbi - 1/3 delež glasovalnih pravic v tej družbi. Če prevzemnik v skladu z zakonom ne poda prevzemne ponudbe, mu Agencija za trg vrednostnih papirjev (v nadaljevanju: agencija) z odločbo odvzame glasovalne pravice v tej ciljni družbi do tedaj, dokler ni podana prevzemna ponudba ali se prevzemnega praga ne dosega več. S predlogom zakona se dopolnjuje veljavni zakon z novim 22. c členom na način, da lahko oseba ali osebe, ki delujejo usklajeno, in jim je bilo z odločbo agencije prepovedano izvrševanje glasovalnih pravic v ciljni družbi, ob predhodni pridobitvi soglasja agencije, izvršujejo glasovalne pravice iz delnic, katerih imetnice so, pri glasovanju na skupščini ciljne družbe o predlogih sklepov, ki so nujni za zaščito javnega interesa (varnost ali obramba države, javna varnost, varnost življenja, zdravja in premoženja ljudi, delovanje ekonomskega sistema). Agencija izda soglasje z odločbo na podlagi obrazloženega predloga osebe ali oseb, ki želijo izvrševanje glasovalne pravice. To pomeni, da se bodo družbam povrnila odvzeta glasovalna pravica za določeno glasovanje na skupščini, če bodo dokazale javni interes (npr. da bi odvzem glasovalnih pravic škodovalo delovanju ekonomskega sistema).

Komisija se je seznanila tudi s pripombami Agencije za trg vrednostnih papirjev, ki predlaga, da se besedilo novele zakona spremeni v smeri prvotno predlaganih rešitev, ki so bile objavljene na spletni strani Vlade 30. 5. 2013 (vladno gradivo) oziroma besedila 75. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Ur. l. RS, št. 47/13). Predstavnik Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo sta člane komisije seznanila, da njihovim pripombam oziroma predlogom ne nasprotujejo, bodo pa še počakali na mnenje Zakonodajno – pravne službe Državnega zbora in nadaljnja usklajevanja znotraj koalicije ter ostale pripombe.

Komisija se je seznanila, da je bil predlog zakona obravnavan tudi na seji Ekonomsko-socialnega sveta 7. 6. 2013, kjer sta Zveza svobodnih sindikatov Slovenije in njena članica Sindikat državnih organov Slovenije predstavila pripombe in svoj predlog novele zakona. Komisija ugotavlja, da se njihove pripombe nanašajo tudi na 8. in 63. člen veljavnega zakona, ki pa nista predmet novele zakona in jih zato ni mogoče upoštevati, saj se lahko na podlagi Poslovnika Državnega zbora podajajo amandmaji le k členom sprememb in dopolnitev predloga zakona. Po besedah predstavnikov Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo pomeni predlog Sindikata državnih organov Slovenije večji poseg v Zakon o prevzemih, pri čemer so nekateri predlogi v neskladju z direktivo s področja prevzemov,

poleg tega je bil njihov predlog že dan v medresorsko usklajevanje in deležen številnih pripomb malih delničarjev, Agencije za trg vrednostnih papirjev in Službe Vlade za zakonodajo. Predstavnik Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo sta člane komisije seznanila, da bodo pristopili k prenovi in posodobitvi Zakona o prevzemih, vendar je treba najprej odpraviti nesorazmernost sankcije v odnosu do teže kršitve in omogočiti začasno izvrševanje glasovalnih pravic delničarjem, ki ta trenutek zaradi prepovedi izvrševanja glasovalnih pravic ne morejo upravljati s kapitalom, katerega lastniki so, s čimer se jim dela škoda. Novela zakona pomeni poskus, da bo država kot lastnik delnic lahko uveljavila glasovalne pravice pri glasovanju na skupščini ciljne družbe (npr. Zavarovalnica Triglav) o predlogih sklepov, ki so potrebni za zaščito javnega interesa, pri čemer se pričakuje, da bo država lahko dokazala oziroma Agencija za trg vrednosti papirjev prepoznala javni interes v konkretnih primerih in začasno odpravila prepoved izvrševanja glasovalne pravice.

Predstavnik Zveze svobodnih sindikatov Slovenije je članom komisije pojasnil, da omenjeni predlog sindikata ne posega v direktivo s področja prevzemov, ampak se zgleduje po nemškem modelu. Predlagana novela zakona v pomembnem delu ne odpravlja »invalidnosti« veljavnega Zakona o prevzemih, saj sankcije v odnosu do teže kršitve ostajajo izrazito nesorazmerne. Po njegovem mnenju pomeni odvzem pravice upravljanja državnega premoženja direkten poseg v blagostanje državljanov. V skladu s tretjim odstavkom 8. člena veljavnega zakona, ki določa, kdaj velja neizpodbitna domneva usklajenega delovanja, je treba dati prevzemno ponudbo tudi v primeru nakupa ene delnice, čeprav nakup delnic ni namenjen prevzemu. Zato Zveza svobodnih sindikatov Slovenije in Sindikat državnih organov Slovenije predlagata črtanje te določbe in podobno kot v nemškem modelu predlagata uveljavitev sorazmernosti sankcije, in sicer prepoved izvrševanja glasovalnih pravic samo za tiste delnice, s katerimi se presega prevzemni prag. Če se v manjšem obsegu pridobijo delnice z namenom trgovanja na trgih in ne pridobitve upravljavskih pravic, se namreč ne bi smelo odvzeti glasovalnih pravic za vse delnice, katerih imetnik si. Vprašanje je, kaj pomeni odprava prepovedi izvrševanja glasovalnih pravic za dve leti za družbe, ki bodo prešle na Družbo za upravljanje terjatev bank. Vloga Agencije za trg vrednosti papirjev je reguliranje kapitalskega trga, medtem ko se s predlaganim 22. c členom njena vloga bistveno povečuje, saj naj bi odločala o nacionalnem interesu.

Na podlagi opravljene razprave komisija ocenjuje, da predstavlja vladni predlog zakona prvi korak k razreševanju in odpravi nastale škode delničarjem, tudi državi, ki zaradi prepovedi izvrševanja glasovalnih pravic ne morejo upravljati s kapitalom, katerega lastniki so. Komisija tudi ugotavlja, da je čimprejšnji sprejem tega zakona potreben, ker so seje skupščin predvidene v mesecu juniju. Za odpravo vseh anomalij, na katere opozarjajo v Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije in Sindikatu državnih organov Slovenije, pa je po mnenju komisije potrebna poglobljena analiza in večji poseg v veljavno zakonodajo.

Na vprašanje komisije, na podlagi katerih kriterijev bo Agencija za trg vrednostnih papirjev odločala o soglasju, ki je potrebno za povrnitev glasovalnih pravic, je bilo komisiji pojasnjeno, da agencija mora izdati soglasje z odločbo, če vlagatelj dokaže javni interes - varnost ali obramba države, javna varnost, varnost življenja, zdravja in premoženja ljudi ter delovanje ekonomskega sistema.

Komisija meni, da mora država pri nadaljnjih odločitvah o umiku iz gospodarstva biti previdna in poleg ekonomskih ciljev zasledovati tudi širše družbene in socialne interese.

* * *

Za poročevalko komisije je bila določena predsednica komisije mag. Marija Lah.

Komisija je obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Komisija podpira predlog zakona kot kratkoročni ukrep, kot dolgoročni ukrep reševanja gospodarskih družb v težavah pa predlaga, da se redefinirajo obstoječi kriteriji in metode dodeljevanja državnih pomoči ter z vidika zaščite posamezne gospodarske družbe preučijo možnosti povečanja interventnega lastniškega deleža države v podjetjih, ki prejmejo državno pomoč, pri čemer je treba predhodno sprejeti Strategijo razvoja Slovenije, ki bo določila prioriteto vlaganj v gospodarske dejavnosti.

Komisija se je uvodoma seznanila s pglavitnimi rešitvami predloga zakona in sistemom državnih pomoči, pri čemer ugotavlja, da Vlada v primeru malih in srednjih podjetij avtonomno odloča o dodelitvi državne pomoči, medtem ko je treba za velika podjetja predhodno pridobiti soglasje Evropske komisije. Instrumenti, ki jih predvideva Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah, so poročstva Republike Slovenije za kredite, krediti, ki jih podeljuje Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, neposredne subvencije ter subvencije obrestne mere. Dosedanja praksa je bila, da za podeljena povratna finančna sredstva država zahteva ustrezna zavarovanja, običajno v obliki hipotek na nepremično premoženje z vpisom Republike Slovenije na prvo mesto. Družbe v težavah, ki brez državne pomoči niso sposobne samostojno preživeti na trgu, težko izpolnijo zakonske zahteve po kakovostnem zavarovanju kredita oziroma poročstva, saj je praviloma njihovo nepremično, premično in drugo premoženje že obremenjeno s hipotekami oziroma zastavnimi pravicami. Zahteva po zavarovanju zelo zavira postopek podeljevanja državne pomoči, medtem ko je njihov smisel prav v čimprejšnji podelitvi. Zaradi sedanjega stanja slovenskega gospodarstva, ki je zaradi kreditnega krča in splošne nelikvidnosti izredno težko in ko družbe v težavah nimajo na razpolago ustreznega zavarovanja, s katerim bi lahko pridobila državno pomoč, se je Vlada odločila, da je smiselno odpraviti omejitve, da morajo biti poročstva in krediti kot obliki državne pomoči ustrezno zavarovani s primernim zavarovanjem. V primeru, da bi bil nad gospodarsko družbo, ki je prejemnica državne pomoči, začet postopek zaradi insolventnosti (stečajni postopek oziroma postopek prisilne poravnave), se terjatvam iz naslova poročstva ali kredita kot obliki državnih pomoči zakonsko zagotavlja status prednostnih terjatev.

Po mnenju komisije je za nadaljnji razvoj nujno čim prej rešiti bančni in gospodarski podsistem slovenske družbe, pri čemer bi gospodarski sektor za sanacijo potreboval vsaj 1 milijardo evrov. Komisija meni, da je reševanje večjih podjetij v interesu države, saj njihov propad pomeni manjše prilive v državni proračun in hkrati visoke narodnogospodarske stroške (npr. zmanjšanje prispevkov za pokojninsko in invalidsko ter zdravstveno zavarovanje, plačevanje nadomestila v času brezposelnosti, itd.) ter obenem pravo katastrofo za lokalno okolje. Komisija poudarja, da brez politične in ekonomske samostojnosti ni prihodnosti države.

Družbam v težavah, katerih premoženje je že obremenjeno s hipotekami oziroma zastavnimi pravicami, se v primeru prejema državne pomoči (krediti) na pasivni strani bilance le še poveča delež dolgov, ki jih prezadolžena podjetja ne bodo zmožna vrniti. Kljub temu komisija podpira predlog zakona kot kratkoročni ukrep, da se prepreči takojšen propad nekaj podjetij, ki pa ima lahko za državo velike negativne učinke.

Ne glede na to, da komisija podpira umik države iz gospodarstva, pa bi morala država po njenem mnenju gospodarski sektor sanirati podobno kot bančni sektor in državno pomoč pretvoriti v lastniški oziroma kapitalski delež, s čimer bi država interventno postala (so)lastnik podjetja, katerega rešuje s svežim kapitalom. Gre za to, da država ne bi trajno vstopila v

lastniško strukturo, ampak bi le rešila državno premoženje in delovna mesta, ne pa lastnikov, hkrati pa bi takoj po vstopu v lastniško strukturo začela iskati primerne kupca. Res je, da če država uveljavlja terjatev v stečajnem postopku in postopku prisilne poravnave, se lahko vsaj delno poplača, medtem ko je v slabšem položaju, če postane lastnik, vendar je verjetno v sedanji situaciji, ko smo dopustili propad podjetij v industriji in gradbeništvu in se postavlja vprašanje, kje sploh še imamo potencial za nadaljnji razvoj, le država tista, ki je sposobna z ustreznimi interventnimi ukrepi sanirati gospodarski sektor in pomagati družbam, ki imajo potencial in možnost preživetja. Izraženo je bilo tudi mnenje, da bi bilo morda učinkoviteje, če bi sredstva, ki so namenjena sanaciji bančnega sektorja, namenili realnemu sektorju.

Komisiji se je zastavilo vprašanje, kdo in na kakšen način spremlja porabo sredstev državne pomoči ter ugotavlja učinke v družbi, ki je prejela državno pomoč, saj je zaskrbljena zaradi tega, da danes prejemajo državno pomoč tudi družbe, za katere je znano, da so zašle v težave zaradi negospodarnega ravnanja vodstvenih struktur (npr. Cimos). Komisija podpira dodeljevanje pomoči družbam, ki so zašle v težave, vendar ne podjetjem, ki so v težavah zaradi neustreznega vodenja. Komisija je bila seznanjena, da so bili rezultati učinkovitosti podeljenih državnih pomoči do leta 2007 zadovoljivi, pri čemer je treba upoštevati, da je težko napovedati delovanje družb, ki so danes v težavah, za nekaj let naprej. Učinkovitost se običajno analizira vsaj tri leta po podelitvi državne pomoči, ko preteče moratorij za plačilo glavnice. Komisija ugotavlja, da se ja na podlagi podatkov za leto 2007 ohranilo oziroma preživelo cca 70% družb in 72% delovnih mest v teh družbah, kar nas uvršča nekje v sredino med državami EU, medtem ko je finančna in gospodarska kriza vplivala na poslabšanje pričakovanih rezultatov v družbah.

Po mnenju komisije morajo biti kriteriji o podeljevanju nezavarovanih kreditov in poroštev ter kdo sprejema odločitve o državnih pomočeh vnaprej določeno. Poleg tega je nujno preprečiti morebitne zlorabe v smislu nenadzorovanega odliva državnih pomoči, ki so namenjene izključno sanaciji družbe v težavah. Komisija ugotavlja, da državne pomoči, ki so predmet Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah, niso predvidene kot sistemski ukrep, ampak se v tržnem gospodarstvu uporabljajo v izjemnih situacijah in pod točno določenimi pogoji. Pri odločanju o dodelitvi državne pomoči se na eni strani tehta višina državne pomoči in na drugi strani izguba javnofinančnega sistema, če družba ne dobi državne pomoči. Komisija ugotavlja, da se daje prednost večjim družbam, ker po besedah predstavnika Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo morebitni njihov propad pomeni večjo izgubo za javnofinančni sistem (npr. Cimos, Livarna Maribor). Poleg presoje kriterija finančnega učinka propada podjetja se presoja program prestrukturiranja, ki predstavlja pravni temelj in ga mora pripraviti vsaka družba prejemnica državne pomoči ter mora z določeno stopnjo verjetnosti zagotoviti, da bo družbi povrnjena dolgoročna sposobnost preživetja na trgu brez dodatnih državnih pomoči. V okviru finančnega prestrukturiranja so predvideni tudi ukrepi za razdolževanje in poplačilo obveznosti. Pomembno je tudi izpolnjevanje kriterija, da lastniki in drugi deležniki (banke upnice, dobavitelji) participirajo v procesu dodelitve državne pomoči, saj državna pomoč v nasprotnem primeru ni dodeljena. Čeprav bi morali lastniki nositi breme reševanja težav, se po besedah predstavnika Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo v zadnjem času obnašajo oportuno in tega ne počnejo. Komisija je bila seznanjena, da imajo pri podeljevanju državnih pomoči prednost tiste družbe, če lastniki in upniki sami konvertirajo terjatev v kapital družbe in s tem razbremenijo pasivo bilance.

Državni svetnik Alojz Kovšca, ki v Državnem svetu zastopa interese obrtnikov, opozarja, da so upniki večjih družb običajno mala podjetja oziroma podizvajalci večjih družb. Namesto, da bi šle večje družbe npr. v stečaj in bi se mali podjetniki vsaj delno poplačali, se bo agonija malih podjetij s podeljevanjem državnih pomoči večjim podjetjem le še podaljšala, ker pa bo tudi država prednostno poplačana v primeru neuspele sanacije oziroma postopka zaradi insolventnosti družbe, terjatve malih podjetij ne bodo nikoli poplačane. Zato bi bilo treba reševati tudi težave malih podjetij in srednjih družb, ki imajo insolventne težave zaradi

neplačevanja večjih družb (gradbeništvo), o čemer je Državni svet v prejšnjem mandatu že veliko razpravljal in ugotavljal, da smo reševali velika gradbena podjetja, ki pa so na koncu propadla in povzročila porast brezposelnih, hkrati pa smo omogočili legalno ekspropriacijo tistih, ki so dobro in učinkovito delali in imeli možnost iti na tuje trge, v sedanji situaciji pa smo izgubili še njih, ker nimajo možnosti poplačil. Lahko se nam zgodi, da bomo z reševanjem večje družbe z nekaj sto delovnimi mesti uničili nekaj tisoč delovnih mest pri podizvajalcih, ki osebno bankrotirajo. Ena možnost je tudi, da se male upnike poplača, s čimer se sprostí kreditni potencial in posledično lahko banke vstopijo v posel, ki ga mora danes namesto njih opravljati država, to je kreditiranje in ocenjevanje perspektivnosti podjetij.

* * *

Za poročevalko komisije je bila določena predsednica komisije mag. Marija Lah.

Meta Štembal
svetovalka

mag. Marija Lah
predsednica