

Vlada Republike Slovenije
g. Marjan Šarec, predsednik vlade
Gregorčičeva 20-25
1000 Ljubljana

Oznaka: 2.07.1-3/2019-4

Datum: 08. 04. 2019

Zadeva: Odprto pismo predsedniku Vlade RS glede predloga Zakona o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank

Spoštovani gospod predsednik Vlade RS,

v Banki Slovenije smo bili seznanjeni, da je Vlada RS začela z obravnavo predloga Zakona o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (ZPSVNIKOB) in da bo z obravnavo nadaljevala na naslednji seji. S prvim osnutkom predloga zakona nas je sicer februarja seznanilo Ministrstvo za finance RS in v okviru javne obravnave smo tudi podali pripombe. Ker smo bili s tem, da naša ključna pripomba ni bila upoštevana, seznanjeni šele po seji Vlade RS, na vas naslavljamo predmeten dopis, s katerim želimo naša stališča predstaviti tudi vam.

Predmetni zakon bi namreč, če bi bil sprejet z vsebino, s kakršno smo bili seznanjeni v okviru javne obravnave, kršil temeljna načela centralnega bančništva in pomembno vplival na položaj Banke Slovenije. Navedeno smo izpostavili že v pripombah, ki smo jih posredovali Ministrstvu za finance RS (in vam jih pošiljamo v prilogi), podobno mnenje pa je podala tudi Evropska centralna banka (ECB). Menimo, da je ta stališča nujno upoštevati, če naj bi bil zakon, s katerim se rešuje položaj nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti, skladen z zakonodajo EU in Ustavo RS.

Ključno je, da predlog zakona uvaja koncept objektivne odgovornosti Banke Slovenije za morebitno prikrajšanje nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti v primeru ugotovljene razlike med dejansko obravnavo nekdanjih kvalificiranih obveznosti pri izreku izrednih ukrepov ter obravnavo, ki je bila zahtevana na podlagi predpisov in uveljavljenih praks. Banka Slovenije bi morala povrniti vsakršno razliko, ne glede na krivdo oziroma odgovornost Banke Slovenije, torej tudi v primeru, če prikrajšanje sploh ni posledica nepravilnih ali nezakonitih ravnanj Banke Slovenije. **Koncept objektivne odgovornosti za navedeno prikrajšanje krši načelo prepovedi monetarnega financiranja, ki je temeljno načelo delovanja centralne banke na podlagi PDEU ter Statuta ESCB in ECB.** Reševanje

Stopnja zaupnosti dokumenta je določena v skladu s Pravilnikom o varovanju zaupnih podatkov v Banki Slovenije. Prejemnik sme dokument uporabiti izključno v obsegu in za namen, za katerega je bil pridobljen, in ga lahko razkrije drugim osebam samo v skladu z zakonom ali s predhodnim pisnim soglasjem Banke Slovenije. Za dokumente, ki so označeni s stopnjami zaupnosti ECB in v primeru dvoma za ostale dokumente, bo prejemnik pred morebitnim razkritjem, ki je določeno z zakonom, o tem obvestil Banko Slovenije. V primeru razkritja, odtujitve ali drugega incidenta v zvezi z dokumentom, bo prejemnik o tem takoj obvestil Banko Slovenije, z navedbo oznake dokumenta.

bank in financiranje ukrepov reševanja je namreč po pravu EU in nacionalnem pravu naloga države in ne centralne banke (opozarjamo na 101. in 75. člen Direktive 2014/59/EU o vzpostavitvi okvira za reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij). Na to dejstvo je v svojih številnih mnenjih že večkrat opozorila tudi ECB, ponovno tudi v priloženem mnenju, ki se nanaša na tukaj obravnavan predlog zakona (zlasti točka 2.1.2). ECB med drugim navaja, da "se naloge v zvezi z reševanjem lahko štejejo za naloge centralnega bančništva, pod pogojem, da ne ogrožajo neodvisnosti NCB v skladu s členom 130 Pogodbe, vendar pa izvajanje teh nalog s strani centralnih bank ne sme vključevati financiranja skladov za reševanje ali drugih finančnih ureditev v zvezi s postopki reševanja, saj so to naloge države." Tudi ECB opozarja na možnost uporabe sredstev shem za financiranje reševanja v skladu z Direktivo 2014/59/EU, nadalje pa tudi na Uredbo (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta, ki "na eni strani predvideva, da se lahko sklad za reševanje uporabi za plačilo nadomestila delničarjem ali upnikom, če so po vrednotenju utrpeli večjo izgubo, kot bi jo utrpeli po običajnem insolvenčnem postopku, na drugi strani pa določa, da v primeru nepogodbene odgovornosti Enotni odbor za reševanje nadomesti vsako škodo, ki jo povzroči sam ali jo povzročijo njegovi uslužbenci pri opravljanju svojih nalog. Predlog zakona bi moral vzpostaviti ureditev odgovornosti, iz katere bi bilo jasno, da Banka Slovenije ni odgovorna za plačilo nadomestila za škodo v okoliščinah, za katere Direktiva 2014/59/EU in Uredba (EU) št. 806/2014 predvidevata, da se nadomestilo delničarjem ali upnikom plača iz shem za financiranje reševanja, če se pri drugem neodvisnem vrednotenju (ki se opravi po izvedbi ukrepov za reševanje) ugotovi, da so delničarji ali upniki utrpeli večjo izgubo, kot bi jo utrpeli po običajnem insolvenčnem postopku, saj bi sicer Banka Slovenije dejansko financirala ukrepe, ki so sorodni postopkom reševanja. Banka Slovenije ne sme financirati naloge države."

ECB opozarja tudi na poseg v finančno neodvisnost Banke Slovenije, do katerega bi lahko prišlo z uveljavitvijo zakona s takšno vsebino, po katerem bi morala Banka Slovenije morebitno ugotovljeno razliko kriti iz svojih rezerv. Kot navaja ECB (točka 2.2 mnenja), "države članice ne smejo spraviti svojih centralnih bank v položaj, v katerem imajo nezadostna finančna sredstva ali nezadosten neto lastniški kapital za opravljanje nalog, povezanih z ESCB ali Eurosistemom, in nacionalnih nalog." Neodvisnost Banke Slovenije je tudi ustavno zagotovljena in varovana kategorija.

Pri tem je treba upoštevati tudi, da so vse navedene ocene v postopkih, ki jih je vodila Banka Slovenije, pripravili neodvisni mednarodno priznani strokovnjaki in ob tesnem sodelovanju z Vlado RS. Slednja je namreč na podlagi zahtev ZUKSB pri bankah, ki so zaprosile za državno pomoč, ob tesnem sodelovanju z Evropsko komisijo preverjala procese in metode za oceno finančnega položaja bank. Na tej podlagi je tudi podala zaveze za odobritev državne pomoči v zvezi s pripoznanjem izgub, ki so bile ugotovljene v bankah in glede prispevka nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti k pokritju teh izgub (s prenehanjem oziroma izbrisom). Zaradi te zaveze je morala Banka Slovenije sprejeti izredne ukrepe s prenehanjem kvalificiranih obveznosti, da bi s tem lahko omogočila potrebno dokapitalizacijo bank z državno pomočjo. Odstopanja, ki bi jih sodišče ugotovilo v sodnem postopku na podlagi nove ocene izvedencev glede finančnega položaja in vrednosti premoženja bank, tako nikakor ni mogoče pripisati izključno ravnanjem Banke Slovenije, pač pa jih je treba presojeti predvsem v okviru postopkov državne pomoči bankam, ki so bili nenazadnje tudi neposredna podlaga za uporabo ukrepa izbrisa v okviru izrednih ukrepov (kot pogoj za dopustnost državne pomoči). Ob tem je nesporno tudi dejstvo, da je vsakršno prikrajšanje nekdanjih imetnikov neposredna korist za sanirane banke (katerim bi torej bil podrejen dolg odpisan v večjem obsegu, kot je to utemeljeno) in s tem posredno za Republiko Slovenijo, ki je v postopku državne pomoči pridobila 100-odstotni lastniški delež v teh bankah prav iz naslova izrednih ukrepov.

Prikrajšanje nekdanjih imetnikov bi torej pomenilo neupravičeno obogatitev na strani Republike Slovenije v vlogi delničarja v teh bankah in samih bank. Odškodninskega bremena v konkretnem primeru torej ni mogoče naložiti Banki Slovenije brez upoštevanja koristi, ki so jih prejele država in

banke, še posebej, če upoštevamo, da je temeljno pravilo pri povračilu škode vzpostavitev prvotnega stanja. Glede na to, da je bila sanacija izvedena z namenom ponovne vzpostavitve stabilnosti bančnega sistema v državi, odgovornosti za plačilo povračila iz naslova prikrajšanja, ki ni odvisna od krivde oziroma odgovornosti, ni mogoče naložiti Banki Slovenije.

Ob tem tudi izpostavljamo, da predlagatelj neustrezno razlaga napotilo Ustavnega sodišča glede povračila prikrajšanja nekdanjim imetnikom (120. točka obrazložitve odločbe), ko to napotilo uporabi kot podlago za utemeljitev ureditve, po kateri naj bi Banka Slovenije izplačala prikrajšanje ne glede na krivdo. Banka Slovenije ne nasprotuje, da so nekdanji imetniki upravičeni do takšnega povračila, če bo seveda ugotovljeno prikrajšanje (torej ne glede na krivdo), vendar je pri tem treba upoštevati pravila, ki veljajo v EU, in Ustavo Republike Slovenije. Z upoštevanjem načela neodvisnosti in prepovedi monetarnega financiranja bi Banka Slovenije lahko zagotovila zgolj plačilo škode, ki je neposredna posledica kršitev (krivde) na strani Banke Slovenije, kot je to opredeljeno v 223.a členu ZBan-1 oziroma 20. členu ZBan-2.

Glede na to smo predložili v razmislek predlog, da se kot podlaga za ugotavljanje višine morebitnega povračila nekdanjim imetnikom uporabi ocena o učinkih in povračilu stroškov državne pomoči, ki jo je zagotovila Republika Slovenija. Namen državne pomoči pri reševanju bank namreč ni, da bi bila država dolgoročni lastnik bank, pač pa, da se državna pomoč čim prej povrne in se vzpostavijo normalni tržni pogoji. V primeru, če bi takšna ocena pokazala, da je bila državna pomoč v celoti povrnjena v rokih, kot se je zavezala Republika Slovenija v postopku odobritve državne pomoči (tj. preko predaje lastniškega deleža, z izplačili dividend in z drugimi koristmi za proračun), bi to lahko predstavljalo podlago za določitev povračila nekdanjim imetnikom kvalificiranih obveznosti, ki so zaradi izrednih ukrepov prenehale. Premoženje, ki bi lahko predstavljalo vir za povračilo škode (DUTB, deleži v bankah), je v postopku sanacije bank pridobila država in ne Banka Slovenije. Rešitev plačila škode zaradi napačnih izračunov, ne glede na krivdo, pa je bilo v EU rešeno z Direktivo 2014/59/EU s posebnim skladom.

Izpostavljamo tudi, da bi tudi v primeru, ko bi škodo poplačala Banka Slovenije iz svojih rezerv, kot to predvideva predlog zakona, stroške poplačila nosil proračun Republike Slovenije. V skladu z Zakonom o Banki Slovenije Banka Slovenije ne more odvajati dobička državi, dokler njene rezerve ne dosežejo predpisane ravni (Banka Slovenij redno dosega in odvaja dobiček v proračun).

Prepoved denarnega financiranja in neodvisnost Banke Slovenije sta pravili, ki ju moram kot guverner spoštovati in v okviru mojih pristojnosti storiti vse, da zagotovim njuno uveljavitev. Ob tem pa se zavedam, da je vprašanje sodnega varstva imetnikov podrejenih obveznosti treba rešiti čimprej. Zato je Banka Slovenije že na začetku postopka priprave zakona opozorila na ključna pravila delovanja centralne banke, ki bi morala biti pri tem upoštevana. Predlog zakona, ki je bil pripravljen v letu 2017, je vprašanje prepovedi denarnega financiranja upošteval. Po naši presoji odpiranje že rešenih vprašanj ni v interesu hitrega sprejema zakona in s tem odprave neustavnega stanja. Menim, da vas moram pred ponovno obravnavo zakona na Vladi opozoriti na odprta vprašanja, ki potencialno ovirajo uveljavitev zakona. Zato predlagam ponoven razmislek o teh vprašanjih. Kot omenjeno obstaja več možnih rešitev. Zato prosim za Vaš odziv tako, da bi lahko te rešitve preučili in rešili sporna vprašanja še pred sprejetjem zakona na Vladi RS.

S spoštovanjem,



Boštjan Vasle
mag. Boštjan Vasle,
guverner

Priloge:

- pripombe na predlog zakona z dne 5. 3. 2019,
- mnenje ECB z dne 27. 3. 2019