SL

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 8. januarja 2009

na zahtevo slovenskega Ministrstva za finance

o predlogu uredbe o merilih in pogojih za izvedbo kapitalskih naložb države in za konverzijo terjatev države v kapitalski delež po prvem in šestem odstavku 81.a člena Zakona o javnih financah

(CON/2009/3)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 30. decembra 2008 prejela zahtevo slovenskega Ministrstva za finance (v nadaljevanju: Ministrstvo) za mnenje o predlogu uredbe o merilih in pogojih za izvedbo kapitalskih naložb države in za konverzijo terjatev države v kapitalski delež po prvem in šestem odstavku 81.a člena Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: predlog uredbe).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz člena 105(4) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in iz šeste alinee člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov[1], saj je predlog uredbe povezan s pravili, ki se nanašajo na finančne institucije, 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 uredbe

1.1 Pravna podlaga za sprejetje predloga uredbe je Zakon o javnih financah (v nadaljevanju: Zakon)[2], v katerem so določene štiri kategorije ukrepov za omejitev učinkov svetovne finančne krize v Sloveniji in ohranitev stabilnosti domačega finančnega sistema. Enega teh ukrepov predstavljajo kapitalske naložbe države v kreditne institucije, zavarovalnice, pozavarovalnice in pokojninske družbe s sedežem v Sloveniji. V skladu s prvim odstavkom 88.a člena Zakona bo merila in pogoje ter višino provizije za izvedbo zgoraj omenjenih ukrepov sprejela vlada z uredbami za vsak posamezni ukrep posebej. To mnenje se osredotoča samo na tiste vidike predloga uredbe, ki se nanašajo na kapitalske naložbe države v kreditne institucije.

1 UL L 189, 3.7.1998, str. 42.

2 Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002, 110/2002, 127/2006, 14/2007 in 109/2008.

1.2 V skladu s predlogom uredbe lahko kapitalske naložbe države pridobijo tiste kreditne institucije, kot so opredeljene v Zakonu o bančništvu[3], s sedežem v Sloveniji, ki zaradi učinkov svetovne finančne krize verjetno ne bodo mogle izpolnjevati zahteve po minimalnem kapitalu po veljavni zakonodaji brez kapitalske naložbe države.

1.3 Kapitalske naložbe države so v obliki navadnih ali prednostnih delnic ali v obliki drugih instrumentov z lastnostmi temeljnega kapitala, kot je opredeljeno z veljavno zakonodajo. V predlogu uredbe so podrobno opredeljene pravice, ki jih država pridobi na podlagi kapitalske naložbe v obliki prednostnih delnic (tj. glasovalna pravica, pravica do dividende, določene pravice v primeru zmanjšanja osnovnega kapitala kreditne institucije, ki je namenjeno kritju izgube, in pravica do deleža v stečajni oziroma likvidacijski masi).

1.4 Ministrstvo bo odgovorno za obdelavo vlog za kapitalske naložbe države. Če bo na podlagi ocene o potrebnosti in primernosti kapitalske naložbe države, ki jo izda Banka Slovenije kot pristojna nadzorna institucija, ocenilo, da je kreditna institucija upravičena do kapitalske naložbe države, bo lahko vladi predlagalo, da sprejme sklep, s katerim bo odločila o kapitalski naložbi države v to kreditno institucijo. V tem sklepu vlade bodo določeni pogodbeni pogoji in zaveze, ki jih mora prevzeti prejemna kreditna institucija (npr. omejitve glede prejemkov in drugih bonitet vodilnih oseb v družbi, vključno z opcijami na delnice družbe, in omejitve v zvezi z izplačilom dividend in drugimi pravicami delničarjev), vlada pa bo z vsakim sprejetim sklepom seznanila Banko Slovenije.

1.5 V primeru unovčenja poroštvene obveznosti, izdane kreditni instituciji po 86.a členu Zakona, ali v primeru nastanka terjatve države do kreditne institucije na podlagi posojila iz prvega odstavka 81.a člena Zakona lahko vlada sprejme sklep o spremembi terjatev države v kapitalski delež družbe, kadar država ne more na drug način izterjati svojih terjatev do kreditne institucije. Za takšno konverzijo terjatve v kapitalski delež se smiselno uporabljajo pravila za pridobitev kapitalske naložbe države.

1.6 V skladu s 15. členom predloga uredbe bo uredba veljala do 31. decembra 2010.

2. Splošne pripombe

Predlog uredbe se sprejema na podlagi Zakona, o katerem je ECB že izdala mnenje CON/2008/76[4]. Ker je ECB sedaj zaprošena za mnenje o predpisu, ki izvaja Zakon, veljajo stališča, ki jih je izrazila v mnenju CON/2008/76, tudi za predlog uredbe.

---

3 Uradni list RS, št. 131/2006, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002, 110/2002, 127/2006, 14/2007 in 109/2008.

4 Mnenje ECB CON/2008/76 z dne 25. novembra 2008 na zahtevo slovenskega Ministrstva za finance o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah. Vsa mnenja ECB so dostopna na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

3. Posamezne pripombe

3.1 Pogoji za kapitalske naložbe države in razmerje z enotno denarno politiko v euroobmočju

3.1.1 V skladu z Izjavo o usklajenem evropskem akcijskem načrtu držav euroobmočja (*Declaration on a concerted European action plan of the euro area countries*), ki so jo dne 12. oktobra 2008 izdali voditelji držav euroobmočja (v nadaljevanju: Izjava)[5], morajo države članice ravnati usklajeno, da bi se izognile znatnim razlikam v nacionalni implementaciji, ki bi imele kontraproduktiven učinek in izkrivljale globalne bančne trge. Izjava priznava tudi potrebo po sodelovanju z ECB, da bi zagotovili skladnost z upravljanjem likvidnosti v Eurosistemu in združljivost z Eurosistemovim operativnim okvirom delovanja. Glede na navedeno ECB ponovno poudarja, da bi se bilo treba izogniti neusklajenim odločitvam med državami članicami, saj bi te lahko povzročile fragmentacijo denarnega trga v euroobmočju. S tem v zvezi ECB podaja glede kapitalskih naložb države po predlogu uredbe naslednje pripombe, pomembne z vidika denarne politike.

3.1.2 V skladu s 5. členom predloga uredbe so kapitalske naložbe države v obliki navadnih ali prednostnih delnic ali v obliki drugih instrumentov z lastnostmi temeljnega kapitala, kot je opredeljeno z veljavno zakonodajo. V tem smislu ECB ugotavlja, da so ukrepi rekapitalizacije v državah članicah namenjeni krepitvi kapitalske pozicije v osnovi trdnih finančnih institucij, da bi se izboljšala delovanje in stabilnost bančnega sistema ter zagotovilo ustrezno financiranje gospodarstva. Zlasti bi bilo treba uporabiti usklajen pristop pri opredelitvi pogojev za rekapitalizacijo in določitvi cene instrumentov, s katerimi se finančnim institucijam zagotovi kapital 1. reda. ECB poudarja pomembnost ustrezne določitve cene za rekapitalizacijo v smislu doseganja večje stabilnosti finančnega sistema, olajšanja vrnitve k normalnim pogojem na trgu in zagotavljanja ustreznega financiranja gospodarstva. V zvezi z navedenim je ECB objavila priporočila Sveta ECB o določanju cene za rekapitalizacijo (v nadaljevanju: Priporočila)[6]. ECB poudarja, da bi morali pogoji določanja cene za kapitalsko podporo temeljiti na tveganju in biti tržno usmerjeni ter določeni ob upoštevanju specifičnega tveganja posameznega instrumenta, izbranega za izvedbo dokapitalizacije, in zadevne institucije. Posebne značilnosti instrumentov za izvedbo dokapitalizacije (kot so prednostne delnice) bi morale biti ustrezno izbrane, tako da, kljub spodbujanju čimprejšnjega konca državne kapitalske podpore za banke, ne bi povzročile prekomernega povečanja stroškov kapitala.

3.1.3 V skladu s 15. členom predloga uredbe bo uredba veljala do 31. decembra 2010. ECB v skladu z Izjavo poudarja, da je harmonizacija glede poteka veljavnosti nacionalnih sistemov finančne podpore v EU in zlasti znotraj euroobmočja ključnega pomena. Čeprav 1. člen predloga uredbe omenja, da bodo kapitalske naložbe po Zakonu in predlogu uredbe začasne narave ter bodo uvedene zaradi namena omejitve učinkov svetovne finančne krize in ohranitve stabilnosti finančnega sistema, bi moral predlog uredbe izrecno določiti začasnost intervencije slovenske

---

5 Dostopna na spletni strani francoskega predsedstva na naslovu www.ue2008.fr.

6 Glej priporočila Sveta Evropske centralne banke o določanju cene za rekapitalizacijo (*The pricing of recapitalisations*), izdana 20. novembra 2008, dostopna na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

države. Poleg tega bi se moralo v skladu s prejšnjimi mnenji ECB[7] zagotoviti tudi, da so takšni ukrepi skladni z zahtevami konkurenčnega prava Skupnosti, zlasti s pravili o državnih pomočeh, in da je vloga države kot delničarja časovno omejena. V tem smislu in v skladu s Priporočili bi bilo treba pogoje za povrnitev ali konverzijo instrumentov v predlogu uredbe določiti na podlagi bodisi časovnega obdobja bodisi gibanja pogojev na trgu. S tem bi se ohranila začasna narava vključitve države, finančne institucije pa bi se odvrnile od ohranjanja te vključitve za daljše časovno obdobje.

3.2 Sodelovanje centralne banke pri ukrepih podpore

3.2.1 Po razumevanju ECB bo Banka Slovenije po predlogu uredbe odgovorna za oceno o potrebnosti in primernosti kapitalske naložbe države v kreditno institucijo, iz katere bo razvidno, ali zadevna kreditna institucija izpolnjuje pogoje za kapitalsko naložbo države po Zakonu in predlogu uredbe ter ali je kapitalska naložba države najprimernejši ukrep za dosego namena, ki ga predvideva Zakon[8].

3.2.2 V skladu s prejšnjimi mnenji[9] ECB opozarja slovenske organe, da morajo biti naloge, ki jih opravlja Banka Slovenije, v skladu s prepovedjo denarnega financiranja po členu 101 Pogodbe in Uredbo Sveta (ES) št. 3603/93 z dne 13. decembra 1993 o opredelitvi pojmov za uporabo prepovedi iz členov 104 in 104b(1) Pogodbe[10]. Pričakuje se tudi, da bo Banka Slovenije opravljala vse naloge v zvezi z državnimi ukrepi podpore na način, ki bo popolnoma združljiv z njeno institucionalno in finančno neodvisnostjo, s čimer se bo zavarovalo primerno opravljanje njenih nalog po Pogodbi in Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke.

3.2.3 ECB nadalje razume, da se bodo vsi stroški za izvedbo kapitalskih naložb države financirali izključno iz državnih sredstev, pridobljenih z dodatnim zadolževanjem države v skladu z 81.a členom Zakona. Po razumevanju ECB to dodatno zadolževanje države ne bo vključevalo predfinanciranja ali refinanciranja državnega proračuna s strani Banke Slovenije, npr. tako, da bi Banka Slovenije zagotavljala slovenski državi prekoračitev pozitivnega stanja na računu ali neposredno pridobivala državne dolžniške vrednostne papirje.

---

7 Glej npr. odstavek 3.8 mnenja ECB CON/2008/68 z dne 13. novembra 2008 na zahtevo finskega ministrstva za finance o vladnem predlogu zakonov o spremembah Zakona o vladnem jamstvenem skladu in Zakona o kreditnih institucijah.

8 Glej 7. člen predloga uredbe.

9 Glej odstavek 3.3 mnenja ECB CON/2008/88 z dne 19. decembra 2008 na zahtevo slovenskega Ministrstva za finance o predlogu uredbe o merilih in pogojih za izdajanje poroštev po 86.a členu Zakona o javnih financah in odstavek 3.2 mnenja ECB CON/2008/92 z dne 30. decembra 2008 na zahtevo slovenskega Ministrstva za finance o predlogu uredbe o merilih in pogojih za dajanje poroštev po 81.a členu Zakona o javnih financah.

10 UL L 332, 31.12.1993, str. 1.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 8. januarja 2009

[podpis]

Predsednik ECB

Jean-Claude TRICHET