



**MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE**  
**z dne 25. novembra 2008**  
**na zahtevo slovenskega Ministrstva za finance**  
**o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah**  
**(CON/2008/76)**

**Uvod in pravna podlaga**

Evropska centralna banka (ECB) je dne 3. novembra 2008 prejela zahtevo slovenskega Ministrstva za finance (v nadaljevanju: Ministrstvo) za mnenje o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah<sup>1</sup> (v nadaljevanju: predlog zakona oziroma Zakon), ki je bil sprejet 11. novembra 2008 (v nadaljevanju: sprejeti zakon).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz člena 105(4) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in iz šeste alineje 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<sup>2</sup>, saj je predlog zakona 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 zakona**

- 1.1 Cilj predloga zakona je omejiti učinke svetovne finančne krize v Sloveniji in ohraniti stabilnost domačega finančnega sistema. Predlog zakona dovoljuje, da se država med finančno krizo dodatno zadolžuje in izdaja državna poroštva zunaj obsega, določenega v veljavni proračunski zakonodaji<sup>3</sup>, in brez predhodnega rebalansa proračuna oziroma brez sprejetja posebnega zakona o poroštvu ali spremembe obsega državnih poroštev, predvidenega v obstoječem proračunu.
- 1.2 Predlog zakona določa štiri kategorije ukrepov: (i) posojila kreditnim institucijam ter zavarovalnicam, pozavarovalnicam in pokojninskim družbam s sedežem v Sloveniji; (ii) odkup terjatev kreditnih institucij s sedežem v Sloveniji; (iii) kapitalske naložbe države v kreditne institucije ter v zavarovalnice, pozavarovalnice in pokojninske družbe s sedežem v Sloveniji; in (iv) državna poroštva, izdana kreditnim institucijam, do skupne višine 8 milijard eurov glavnice, ki je bila v sprejetem zakonu povišana na 12 milijard eurov. Merila in pogoji ter višina provizije za

---

<sup>1</sup> Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002, 110/2002, 127/2006 in 14/2007).

<sup>2</sup> UL L 189, 3.7.1998, str. 42.

<sup>3</sup> Glej 29. in 31. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 (Uradni list RS, št. 114/2007, 58-2480/2008 in 58-2482/2008).

izvedbo zgoraj navedenih ukrepov bodo opredeljeni v uredbah, ki jih bo vlada sprejela za vsak ukrep posebej.

- 1.3 Predlog zakona določa splošni pravni okvir, ki državi omogoča reševanje izrednih razmer na finančnem trgu, če bi bilo to potrebno. Podrobna pravila za izvedbo določenih ukrepov v posameznem primeru, kot so vsebina, obseg in trajanje, ter konkretni prejemniki bodo opredeljeni v sklepu vlade, sprejetem na predlog Ministrstva. Ti sklepi bodo temeljili na oceni pristojnih nadzornih organov o potrebnosti in primernosti posameznih ukrepov. Vlada je dolžna o sprejetih ukrepih na podlagi predloga zakona seznaniti parlament.
- 1.4 Določbe o ukrepih, ki jih vsebuje predlog zakona, bodo začele veljati naslednji dan po objavi in bodo začasne narave: veljale bodo do 31. decembra 2010.

## **2. Splošne pripombe**

- 2.1 Ministrstvo je ECB zaprosilo za mnenje o predlogu zakona dne 3. novembra 2008 in postavilo rok za izdajo mnenja en mesec po prejetju zahteve za posvetovanje, da bi se tako omogočilo hitro sprejetje predloga zakona v slovenskem parlamentu. ECB ni bila obveščena o kakršni koli pospešivi tega zakonodajnega postopka. Kljub temu pa je bil predlog zakona dne 11. novembra 2008 sprejet, ne da bi bila ECB o tem predhodno obveščena. ECB je bila dejansko celo neformalno seznanjena, da bo zahteva za posvetovanje dopolnjena s spremenjenim predlogom zakona in predlogom vladne uredbe o izdaji državnih poroštev. ECB bi želela poudariti, da lahko organ, ki se posvetuje, v posebej nujnih primerih, ki ne dopuščajo normalnega obdobja za posvetovanje, to nujnost navede v zahtevi za posvetovanje in zahteva izdajo mnenja ECB v krajšem času. To ne posega v dolžnost nacionalnih organov po členu 105(4) Pogodbe, da se primerno opravi posvetovanje z ECB o osnutkih nacionalnih pravnih predpisov, ki spadajo na področja v pristojnosti ECB. Iz člena 3(4) Odločbe 98/415/ES izhaja, da so države članice dolžne začasno ustaviti postopek sprejemanja osnutka pravnega predpisa, dokler ne prejmejo mnenja ECB. Nacionalni organ, ki sprejme predpis, bi moral imeti možnost, da smiselno pretehta mnenje ECB, preden sprejme odločitev o vsebini predpisa. Če je bil rok za predložitev mnenja ECB omejen in je ta rok potekel, lahko zadevni nacionalni organ nadaljuje postopek sprejemanja<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Glej Priročnik za posvetovanje nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov, poglavje IV, oddelek 1.

2.2 ECB je nedavno izdala več mnenj o državnih ukrepih za reševanje svetovne finančne krize<sup>5</sup>, ki vsa poudarjajo pomembnost enotnega pristopa za povrnitev zaupanja v finančne trge. V podobnem smislu ECB ugotavlja, da so sklepi, sprejeti na sestanku Ekonomsko-finančnega sveta dne 7. oktobra 2008, izpostavili enotna načela za usmerjanje ukrepov posameznih držav<sup>6</sup>. ECB nadalje ugotavlja, da so voditelji držav euroobmočja dne 12. oktobra 2008 izdali Izjavo o usklajenem evropskem akcijskem načrtu držav euroobmočja (*Declaration on a concerted European action plan of the euro area countries*)<sup>7</sup> (v nadaljevanju: Izjava), v kateri so potrdili svojo zavezanost k skupnemu delovanju na odločen in celovit način, da bi tako povrnili zaupanje in pravilno delovanje finančnega sistema ter ponovno vzpostavili primerne in učinkovite pogoje financiranja za gospodarstvo. Dogovorili so se o enotnih načelih za EU ter vlade, centralne banke in nadzornike v euroobmočju, da bi se izognili negativnim vplivom nacionalnih ukrepov na delovanje enotnega trga in druge države članice. Ta usklajen pristop zajema pobude za zagotavljanje ustrezne likvidnosti, olajševanje financiranja bank z različnimi sredstvi, dajanje dodatnih virov kapitala finančnim

<sup>5</sup> Glej mnenja ECB: CON/2008/44 z dne 3. oktobra 2008 na zahtevo irskega ministra za finance o predlogu zakona o kreditnih institucijah (finančna podpora) 2008; CON/2008/46 z dne 8. oktobra 2008 na zahtevo belgijskega ministrstva za finance o predhodnem predlogu zakona o ukrepih za spodbujanje finančne stabilnosti in zlasti o izdaji državnega jamstva za dajanje posojil v kontekstu finančne stabilnosti; CON/2008/48 z dne 15. oktobra 2008 na zahtevo irskega ministra za finance o predlogu sistema za kreditne institucije (finančna podpora) 2008; CON/2008/50 z dne 17. oktobra 2008 na zahtevo belgijskega ministrstva za finance o predlogu kraljeve uredbe, sprejete na podlagi člena 117bis Zakona z dne 2. avgusta 2002 o nadzoru nad finančnim sektorjem in o finančnih storitvah; CON/2008/51 z dne 17. oktobra 2008 na zahtevo grškega ministrstva za gospodarstvo in finance o predlogu zakona, ki med drugim ureja ustanovitev »Sklada za kompenzacijo imetnikov vlog in vlagateljev v kreditne institucije«; CON/2008/52 z dne 17. oktobra 2008 na zahtevo španskega državnega sekretarja za gospodarske zadeve o kraljevi uredbi z zakonsko močjo, ki ureja ustanovitev Sklada za pridobivanje finančnega premoženja, in o kraljevi uredbi z zakonsko močjo, ki sprejema nujne finančne in gospodarske ukrepe v zvezi z usklajenim evropskim akcijskim načrtom držav euroobmočja; CON/2008/54 z dne 17. oktobra 2008 na zahtevo danskega ministrstva za gospodarske in poslovne zadeve o predlaganem zakonu o finančni stabilnosti; CON/2008/55 z dne 20. oktobra 2008 na zahtevo avstrijskega ministrstva za finance o predlogu pravnih ukrepov za zagotovitev stabilnosti avstrijskega finančnega trga; CON/2008/56 z dne 21. oktobra 2008 na zahtevo centralne banke Banque de France o predlogu sprememb finančnega zakona za financiranje gospodarstva; CON/2008/57 z dne 21. oktobra 2008 na zahtevo nemškega ministrstva za finance o zakonu o izvedbi paketa ukrepov za stabilizacijo finančnega trga in o odredbi za izvedbo tega zakona; CON/2008/58 z dne 23. oktobra 2008 na zahtevo centralne banke Banca d'Italia v imenu italijanskega ministrstva za gospodarske zadeve in finance o dveh uredbah z zakonsko močjo, ki vsebujeta nujne ukrepe za zagotovitev stabilnosti bančnega sistema in neprekinjeno dajanje posojil; CON/2008/59 z dne 24. oktobra 2008 na zahtevo švedskega ministrstva za finance o predlogu stabilizacijskih ukrepov za švedski finančni sistem; CON/2008/60 z dne 27. oktobra 2008 na zahtevo španskega državnega sekretarja za gospodarske zadeve o predlogu odredbe o izvajanju kraljeve uredbe z zakonsko močjo št. 6/2008, ki ureja ustanovitev Sklada za pridobivanje finančnega premoženja, in o predlogu temeljne pogodbe o izvršilnem svetu tega sklada; CON/2008/61 z dne 28. oktobra 2008 na zahtevo belgijskega ministra za finance o predlogu kraljeve uredbe o izvajanju Zakona z dne 15. oktobra 2008 o ukrepih za spodbujanje finančne stabilnosti in zlasti o izdaji državnega jamstva za dajanje kreditov v kontekstu finančne stabilnosti, in sicer v zvezi z zaščito vlog in življenjskega zavarovanja, in o spremembah Zakona z dne 2. avgusta 2002 o nadzoru nad finančnim sektorjem in o finančnih storitvah; CON/2008/62 z dne 29. oktobra 2008 na zahtevo švedskega ministrstva za finance o predlogu odloka o državnem jamstvu za banke itd.; CON/2008/65 z dne 12. novembra 2008 na zahtevo centralne banke Banca d'Italia v imenu italijanskega ministrstva za gospodarske zadeve in finance o predlogu ministrske uredbe, ki vsebuje določbe o izvajanju uredbe z zakonsko močjo št. 157/2008 o dodatnih nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti kreditnega sistema; CON/2008/67 z dne 13. novembra 2008 na zahtevo španskega ministrstva za gospodarske zadeve in finance o predlogu odredbe o izvajanju kraljeve uredbe z zakonsko močjo št. 7/2008 o odobritvi državnih jamstev; in 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 Zakon o kreditnih institucijah.

<sup>6</sup> V skladu s temi načeli velja: (i) intervencije morajo biti pravočasne, podpora načeloma začasna; (ii) interesi davkoplačevalcev morajo biti zaščiteni; (iii) obstoječi delničarji morajo nositi dolžne posledice intervencije; (iv) vladi mora biti omogočeno, da uveljavi spremembo v vodenju; (v) vodstveni delavci ne smejo zadržati neupravičenih koristi; (vi) vlade imajo med drugim lahko pooblastilo, da intervenirajo glede osebnih prejemkov; (vii) zakoniti interesi konkurentov morajo biti zaščiteni, zlasti s pravili o državnih pomočeh; in (viii) izogniti se je treba širjenju negativnih učinkov.

<sup>7</sup> Dostopna na spletni strani francoskega predsedstva na naslovu [www.ue2008.fr](http://www.ue2008.fr).

institucijam in rekapitalizacijo bank v težavah. Ta načela je dne 16. oktobra 2008 za vse države članice potrdil tudi Evropski svet. Kakor je poudarjeno v nedavnih mnenjih ECB<sup>8</sup>, je nadvse pomembno, da operacije, ki jih vodijo nacionalni organi, nikakor ne posegajo v enotno denarno politiko in/ali v Eurosistemove operacije refinanciranja.

- 2.3 ECB želi poudariti tudi pomembnost tega, da so predlagane ureditve skladne z relevantnimi določbami prava Skupnosti in z merili, določenimi v nedavno sprejetih navodilih Komisije o skladnosti sistemov za podporo finančnemu sektorju s pravili EU o državnih pomočeh<sup>9</sup> (v nadaljevanju: navodila Komisije) in da je vloga države kot delničarja zaradi rekapitalizacije po predlogu zakona časovno omejena.
- 2.4 ECB razume, da namerava slovenska vlada sprejeti uredbe na podlagi prvega odstavka novega 88.a člena Zakona<sup>10</sup>, če bo ocenila, da bi bilo treba za reševanje razmer na slovenskem finančnem trgu sprejeti ukrepe iz predloga zakona. ECB pričakuje, da bo zaprosena za mnenje o vseh novih predlaganih predpisih, če bodo pomembno vplivali na stabilnost finančnih trgov.

### 3. Posamezne pripombe

#### *Izbor upravičenih kreditnih institucij*

- 3.1 V skladu z novim 81.a členom Zakona<sup>11</sup> so do ukrepov po predlogu zakona upravičene vse kreditne institucije, kot so opredeljene v Zakonu o bančništvu<sup>12</sup>, s sedežem v Sloveniji. Po razumevanju ECB to zajema banke, hranilnice in družbe za izdajo elektronskega denarja, pri čemer izraz »banka« pomeni vsako banko s sedežem v Sloveniji, ki ima dovoljenje Banke Slovenije za opravljanje bančnih storitev; to vključuje tudi banke v večinski lasti tujih bank, ne pa podružnic tujih bank. ECB pozdravlja zgoraj navedene določbe, saj se izogibajo prednostni obravnavi določenih kreditnih institucij in izkrivljanju enakih konkurenčnih pogojev za domače kreditne institucije in institucije v večinski lasti tujih institucij<sup>13</sup>. ECB ugotavlja, da navodila Komisije v specifičnem kontekstu izdajanja državnih jamstev vključujejo podrobna pravila o merilih primernosti za upravičene institucije<sup>14</sup>. V tem kontekstu ECB ceni določbo drugega odstavka

---

<sup>8</sup> Glej zlasti mnenja ECB CON/2008/52 in CON/2008/60.

<sup>9</sup> Glej »Sporočilo Komisije – Uporaba pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize« (2008/C 270/02) z dne 13. oktobra 2008, dostopno na spletni strani Komisije na naslovu [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>10</sup> Dodan s 4. členom predloga zakona.

<sup>11</sup> Dodan z 2. členom predloga zakona.

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 131/2006 in 1/2008. Zakon je bil nazadnje spremenjen z Zakonom o spremembi in dopolnitvi Zakona o bančništvu (sprejet 11. novembra 2008).

<sup>13</sup> O teh vidikih glej zlasti mnenja ECB: CON/2008/44, CON/2008/48, CON/2008/52 in CON/2008/55.

<sup>14</sup> Glej odstavek 18 navodil Komisije, ki določa: »Merila za primernost finančnih institucij [...] morajo biti objektivna, upoštevati morajo njihovo vlogo v relevantnem bančnem sistemu in v celotnem gospodarstvu ter biti nediskriminatorna, da bi se izognili nepotrebnim učinkom izkrivljanja na sosednje trge in enotni trg kot celoto. Pri uporabi načela nediskriminacije na podlagi nacionalne pripadnosti bi morale biti s sistemom zajete vse institucije, inkorporirane v zadevni državni članici, vključno z institucijami v večinski lasti, in s pomembno dejavnostjo v tej državni članici.«

novega 88.a člena Zakona<sup>15</sup>, po kateri morajo vladni sklepi o ukrepih po predlogu zakona temeljiti na oceni nadzornega organa o potrebnosti in primernosti posameznih ukrepov.

#### *Razmerje med predlogom zakona in enotno denarno politiko euroobmočja*

- 3.2 V skladu z Izjavo morajo države članice ravnati usklajeno, da bi se izognile znatnim razlikam v nacionalni implementaciji, ki bi imele kontraproduktiven učinek in izkrivljale svetovne bančne trge. Voditelji držav euroobmočja so tudi priznali potrebo po sodelovanju z ECB, da bi zagotovili usklajenost upravljanja likvidnosti v Eurosistemu in združljivost z Eurosistemovim operativnim okvirom delovanja. Glede na navedeno ECB ugotavlja, da bi se bilo treba izogniti neusklajenim odločitvam v državah članicah, saj bi te lahko povzročile fragmentacijo denarnega trga v euroobmočju.
- 3.3 V skladu s četrtem odstavkom novega 86.a člena Zakona<sup>16</sup> se državna poroštva lahko izdajajo za vse obveznosti kreditnih institucij do kreditnih institucij in drugih finančnih družb, razen obveznosti iz naslova: (i) strukturiranih finančnih instrumentov, (ii) podrejenih obveznosti kreditne institucije in (iii) obveznosti do nadrejene osebe ter z njo povezanih oseb. Na tej podlagi ECB razume, da se državna poroštva lahko izdajajo za medbančne vloge. Temu bi se bilo treba izogniti, saj bi lahko povzročilo znatno izkrivljenje različnih nacionalnih segmentov denarnega trga v euroobmočju s tem, ko bi se potencialno povečalo izdajanje kratkoročnega dolga po državah članicah in tako škodovalo izvajanju enotne denarne politike, ki je po členu 105(2) Pogodbe izključna pristojnost Eurosistema.
- 3.4 V skladu s prvim odstavkom novega 88.a člena Zakona<sup>17</sup> bodo merila in pogoji ter višina provizije za izvedbo ukrepov iz 81.a in 86.a člena Zakona<sup>18</sup> določeni z uredbami vlade za vsak ukrep posebej. ECB bi želela ponovno opozoriti na potrebo po svoji vključitvi v usklajevanje v tej zvezi in na pomen, ki ga pripisuje harmonizaciji določanja cen za poroštva in druge ukrepe iz predloga zakona znotraj euroobmočja in v EU, s čimer naj bi se zagotovile bistvene okoliščine za enake konkurenčne pogoje. Zlasti je pomembno zagotoviti, da cena državnega poroštva temelji na tveganju in je tržno usmerjena tako, da je določena na podlagi stroškov za odgovarjajoče jamstvo na trgu.
- 3.5 Šesti člen sprejetega zakona določa, da določbe 2., 3. in 4. člena predloga zakona prenehajo veljati 31. decembra 2010. ECB ugotavlja, da je ta določba v skladu z načeli v Izjavi, ki kažejo na začasno naravo takih sistemov. Poleg tega je bistvena tudi harmonizacija glede končnega datuma teh sistemov v državah članicah euroobmočja in EU, zato bi morala biti ECB vključena v usklajevanje v tej zvezi.

---

15 Dodan s 4. členom predloga zakona.

16 Dodan s 3. členom predloga zakona.

17 Dodan s 4. členom sprejetega zakona.

18 Dodana s 2. oziroma 3. členom sprejetega zakona.

### *Vloga centralne banke*

- 3.6 ECB razume, da bo Banka Slovenije v svoji nadzorni vlogi dala oceno iz drugega odstavka novega 88.a člena Zakona<sup>19</sup> glede bank, hranilnic in družb za izdajo elektronskega denarja.
- 3.7 ECB pričakuje, da vključitev Banke Slovenije ne bo presegala njene nadzorne funkcije in zlasti da se bo popolnoma spoštovala prepoved denarnega financiranja, določena v členu 101 Pogodbe. Po posebnem sistemu zajamčenih vlog v Sloveniji<sup>20</sup> izplača imetnikom zajamčene vloge Banka Slovenije v svojem imenu in za račun slovenskih bank in države<sup>21</sup>. Ta sistem je bil za reševanje trenutne finančne krize pred nedavnim spremenjen tako, da je bilo za bančne vloge uvedeno neomejeno jamstvo države<sup>22</sup>. ECB z zaskrbljenostjo ugotavlja, da predlog zakona ne vsebuje zakonodajne določbe glede dodatnega zadolževanja države, s katero bi se zagotovila zadostna sredstva za pokritje plačila teh potencialnih obveznosti. Če država ne bi bila sposobna prenesti zadostnih sredstev Banki Slovenije, bi bila slednja lahko primorana k temu, da bi morala sama, čeprav začasno, zagotoviti sredstva za financiranje nacionalnega sistema zajamčenih vlog<sup>23</sup>, kar bi bila nedvomna kršitev prepovedi denarnega financiranja po Pogodbi.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 25. novembra 2008

[podpis]

*Podpredsednik ECB*

Lucas D. PAPADEMOS

---

<sup>19</sup> Dodan s 4. členom predloga zakona.

<sup>20</sup> Urejen v 310. do 329. členu Zakona o bančništvu.

<sup>21</sup> V skladu z določbami Zakona o bančništvu, ki urejajo sistem zajamčenih vlog v Sloveniji, banke s sedežem v Sloveniji jamčijo za izplačilo zajamčenih vlog pri banki, nad katero je bil začet stečajni postopek. Z dne začetka stečaja prevzame Banka Slovenije v svojem imenu in za račun bank obveznost izplačila zajamčenih vlog. Da bi pokrila to obveznost, naloži bankam, da vplačajo ustrezen del sredstev, in posreduje ta sredstva banki prevzemnici, ki je pooblaščenca, da izvrši izplačila zajamčenih vlog imetnikom. Banka Slovenije v stečajnem postopku uveljavlja terjatve iz naslova zajamčenih vlog in bankam glede na njihove vplačane deleže vrne morebitno prejeta sredstva iz stečajne mase.

<sup>22</sup> Z zadnjo spremembo Zakona o bančništvu, sprejeto 11. novembra 2008, je bilo določeno, da banke s sedežem v Sloveniji jamčijo za izplačilo zajamčenih vlog banke v stečaju do višine 22 000 eurov, država pa jamči nad tem zneskom brez omejitve (310. in 313. člen spremenjenega Zakona o bančništvu).

<sup>23</sup> Z dnem začetka stečaja prevzame Banka Slovenije v svojem imenu in za račun bank s sedežem v Sloveniji in države obveznost izplačila zajamčenih vlog pri banki v stečaju (315. člen spremenjenega Zakona o bančništvu).