

**European Commission**

Directorate-General for Competition

State Aid Greffe

1049 Brussels

BELGIJA

Ljubljana, 2. 5. 2018

**DRŽAVNA POMOČ – SLOVENIJA**

**Državna pomoč SA.33229 2018/C (ex 2017/N-3) – Spremembe zavez glede  
prestrukturiranja Nove Ljubljanske banke d.d.**

**Zadeva: Pripombe o UKREPU Komisije objavljenem v Uradnem listu EU dne 6.4.2018**

*Slovenija se mora odločiti, kaj bo naredila z NLB. Hitro mora odgovoriti na nekaj vprašanj. Kako jo bo zaščitila pred tožbami za poplačilo prenesenih deviznih vlog? Kaj bo napravila z dobički NLB? Jo bo privatizirala? Predvsem pa, kako bo ravnala, ko bo na predlog Evropske komisije (EK) problem združljivosti in oziroma nezdržljivosti državne pomoči z notranjim trgov razreševalo sodišče EU. Od razsodbe na sodišču EU je odvisno, kako bo mogoče razrešiti navedena vprašanja.*

**1. Uvod**

V Uradnem listu EU z dne 6.4.2018 je EK objavila Poziv k predložitvi pripomb o ukrepu, o katerem je 26. januarja 2018 obvestila Slovenijo in po katerem začenja postopek na podlagi člena 108 (2) PDEU. Zainteresirane strani lahko v enem mesecu predložijo svoje pripombe o ukrepu.

## 2. Splošna ureditev državnih pomoči

Državne pomoči urejata 107. in 108. člen Pogodbe o delovanju EU (PDEU). Po 1. odstavku 107. člena je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgov, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.

Izjeme od nezdružljivosti z notranjim trgov so naštet v 2. odstavku 107. člena. Po njem so z notranjim trgov združljive:

- a) pomoč socialnega značaja, dodeljena posameznim potrošnikom, pod pogojem, da je dodeljena brez diskriminacije glede na poreklo zadevnih izdelkov;
- b) pomoč za povrnitev škode, ki so jo povzročile naravne nesreče ali izjemni dogodki;
- c) pomoč, dodeljena gospodarstvu nekaterih območij Zvezne republike Nemčije, ki jih je prizadela delitev Nemčije, kolikor je takšna pomoč potrebna za nadomestilo gospodarske škode, ki jo je ta delitev povzročila.

Po 3. odstavku se kot združljiva z notranjim trgov lahko šteje :

- a) pomoč za pospeševanje gospodarskega razvoja območij, kjer je življenjska raven izjemno nizka ali kjer je podzaposlenost velika, in v regijah iz člena 349 glede na njihov strukturni, gospodarski in socialni položaj;
- b) **pomoč za pospeševanje izvedbe pomembnega projekta skupnega evropskega interesa ali za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice;**
- c) pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi;
- d) pomoč za pospeševanje kulture in ohranjanja kulturne dediščine, kadar takšna pomoč ne škoduje trgovskim pogojem in konkurenci v Uniji v obsegu, ki je v nasprotju s skupnimi interesi;
- e) druge vrste pomoči, kakršne lahko Svet določi v sklepu, ki ga sprejme na predlog Komisije.

Po 1. odstavku 108. člena PDEU EK v sodelovanju z državami članicami redno preverja vse sisteme pomoči, ki obstajajo v teh državah in jim predlaga ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga.

Če EK po tem, ko je pozvala stranke k predložitvi pripomb, ugotovi, da pomoč, ki jo je dodelila država članica ali pomoč iz državnih sredstev, ni združljiva z notranjim trgov glede na člen 107, ali da se takšna pomoč zlorablja, odloči, da mora država takšno pomoč odpraviti ali spremeniti v roku, ki ji ga določi.

Če država ne upošteva tega sklepa v predpisanem roku, lahko EK ali katera koli zainteresirana država, zadevo predloži neposredno Sodišču Evropske unije.

### 3. Združljivost in nezdružljivost državne pomoči NLB z notranjim trgom

EK je s sklepom 18. decembra 2013 razglasila, da so naslednji ukrepi državne pomoči v korist NLB združljivi z notranjim trgom, saj gre za **odpravljanje resne motnje v slovenskem gospodarstvu**.

**Po mnenju EK so zato z notranjim trgom združljivi naslednji ukrepi:**

- prva dokapitalizacija v višini 250 milijonov EUR, ki je bila začasno odobrena v prvem sklepu o reševanju dne 7. marca 2011;
- druga dokapitalizacija v višini 383 milijonov EUR, ki je bila začasno odobrena v drugem sklepu o reševanju in sklepu o začetku postopka z dne 2. julija 2012;
- tretja dokapitalizacija v višini 1.558 milijonov EUR; ter
- prenos oslabljenih sredstev na slabo banko v državni lasti z implicitnim elementom pomoči v višini 130 milijonov EUR.

Skupna državna pomoč NLB, ki naj bi bila združljiva z notranjim trgom, torej znaša 2.321 milijonov €.

Naštete ukrepe je EK razglasila za združljive z notranjim trgom na podlagi načrta za prestrukturiranje in seznama zavez, ki ga je predložila Sloveniji in ki naj bi bile potrebne za ponovno vzpostavitev sposobnosti preživetja banke. Pri oceni načrta prestrukturiranja NLB je EK opozorila, da (1) dvomi, da je postopek odločanja v NLB (zlasti glede odobritve novih posojil in prestrukturiranja obstoječih posojil) v skladu s tržnimi normami in (2) da ima NLB probleme s korporativnim upravljanjem, ki so povezani s posredovanjem države kot glavnim delničarjem. EK je zato poudarila, da je eno od vprašanj, ki ga mora rešiti načrt prestrukturiranja „nevmešavanje države v tekoče poslovanje NLB v prihodnosti.“

Ocena EK o sposobnosti preživetja NLB se je opirala predvsem na zavezo Slovenije, da bo najpozneje do 31. decembra 2017 prodala za eno delnico manj kot 75 % delnic NLB, in da bo do 30. novembra 2017 predlagala skrbnika za odprodajo ter ga pooblastila za odprodajo hčerinskih družb NLB na Balkanu.

Slovenija je 13. aprila 2017 priglasila željo za spremembo zaveze: najmanj 50 % delnic NLB bo prodanih pred koncem leta 2017, ostanek (tj. vse delnice razen 25 % delnic plus ena delnica) pa do konca leta 2018. Zaveza za odprodajo hčerinskih družb (če Slovenija pravočasno ne proda 50 % banke) je ostala nespremenjena. S sklepom 11. maja 2017 je EK ugotovila, da spremenjene zaveze še naprej zagotavljajo združljivost pomoči z notranjim trgom.

Sprejemanje predlogov s strani EK kot združljivih z odobreno pomočjo, pomeni, da vse do takrat ne moremo govoriti, da je bila z odobritvijo državne pomoči kot združljive z notranjim trgom iz decembra 2013 odločitev EK dokončna.

8. junija 2017 je slovenska vlada ustavila prodajo delnic NLB in o tem dan pozneje telefonsko obvestila EK. Slovenska vlada je nato začela kot argument za odlaganje prodaje uporabljati nerešeno vprašanje hrvaških varčevalcev.

21. novembra 2017 je Slovenija predlagala imenovanje »slepega zaupnika« v nadzorni svet banke, dokler ne bo prodanih 75% NLB. Predloge sta EK in slovenska vlada obravnavali večkrat.

21. decembra 2017 je Slovenija uradno sporočila nove predloge, po katerih bo odprodajo delnic začela v letu 2018 in jo zaključila v letu 2019. Da bi ugodila EK, je Slovenija predlagala imenovanje »slepega skrbnika«, kar naj bi zagotavljalo, da bo do prodaje 75 odstotkov delnic korporativno upravljanje in tekoče poslovanje NLB potekalo brez vmešavanja države. Slovenija je prav tako predlagala, da vse zaveze v sklepu iz leta 2013, ki so bile spremenjene v letu 2017, razen zaveze za prodajo, prenehajo veljati 31. decembra 2017.

Komisija, ki je do takrat sprejemala predloge in ni spreminjala mnenja o združljivosti pomoči NLB z notranjim trgom, je na ta predlog reagirala z dopisom dne 26. januarja 2018 in uradno obvestila Slovenijo, da začenja postopek na podlagi člena 108 (2), ker predlog Slovenije ne zagotavlja združljivosti pomoči NLB z notranjim trgom. Komisija v njem ugotavlja, da je rok 31. december 2017 za prodajo 50 % NLB potekel in da Slovenija do 30. novembra 2017 ni predlagala skrbnika za odprodajo hčerinskih družb NLB na Balkanu.

#### 4. Ocena dogajanj

Slovenska država je postala 100 % lastnik NLB leta 2013, potem ko je iz lastništva izstopila belgijska banka KBC, ki je v letu 2002 pridobila 34 % delež NLB. Ko v letu 2006 KBC ni mogla povečati svojega deleža, se je odločila, da njena udeležba ni več strateška ampak finančna, v 2013 pa je povsem izstopila iz NLB.

Pregled dogajanj in predlogov Slovenije v letu 2017 nedvomno kaže na neverodostojnost slovenskih oblasti v pogajanjih z EK. Zato ne čudi, da je EK zadnji predlog z 21. decembra 2017 zavrnila in obvestila Slovenijo, da bo začela proceduro določeno v členu 108 (2) PDEU.

Namesto prosjačenj za nesmiselna podaljšanja rokov za odprodajo bi Slovenija v pogajanjih z EK morala:

**(1) oporekati uporabi pravil o državni pomoči in dokazati, da pri reševanju NLB in NKBM sploh ni šlo za z notranjim trgom nezdružljivo državno pomoč, saj je Slovenija banki reševala kot njen lastnik, torej z uporabo zdaj veljavnega »bail-in« načela, po katerem banke rešuje njen lastnik.**

**(2) Poleg tega je za ugotovitev, da gre za nezdružljivo državno pomoč po 107 členu PDEU, potrebno še, da pomoč izkrivlja ali bi mogla izkrivljati konkurenco in da prizadene trgovino med državami članicami. »Pomoč« prav gotovo ni izkrivljala konkurence, pogojevanje združljivosti z zahtevami po omejitvah poslovanja obeh bank (NLB in NKBM) ju je postavilo v slabši in ne v boljši položaj. Še manj je pomoč prizadevala trgovino med državami članicami EU, saj NLB nima hčerinskih družb v drugih članicah EU, celotni bančni sistem Slovenije pa je manjši od ene tisočinke bančnega sistema evro območja.**

## 5. Mnenje Evropske Komisije

EK ugotavlja, da se sklep o prestrukturiranju lahko spremeni, če sprememba temelji na novih zavezah, ki se lahko štejejo kot zaveze, enakovredne tistim, ki so bile predložene na samem začetku. V takem primeru bi obstoječi ukrepi pomoči ostali združljivi na podlagi člena 107 (3) (b) PDEU, če bi splošni učinki prvotnega sklepa ostali nespremenjeni, torej če spremenjene zaveze ne bi negativno vplivale na sposobnost preživetja NLB. EK dvomi, da so spremenjene zaveze, ki jih je priglasila Slovenija, enakovredne zavezam, ki jih je EK odobrila v svojem sklepu z dne 18. decembra 2013 in sklepu o spremembi z dne 11. maja 2017.

EK opozarja, da je bil del sklepa z dne 18. decembra 2013, ki govori o sposobnosti preživetja, bistveno povezan s spremembo lastniške strukture družbe NLB. Vendar glede na spremenjene zaveze, ki jih je priglasila Slovenija, EK poleg tega ugotavlja, da slovenski organi celo v obdobju prestrukturiranja niso predložili prepričljivih dokazov, da so bile težave povezane z upravljanjem uspešno odpravljene; na to naj bi kazale velike fluktuacije v nadzornem svetu in upravi NLB. Zato EK dvomi, da se lahko zagotovi dolgoročna sposobnost preživetja NLB in nevmešavanje države v tekoče posle, če ne bo prišlo do spremembe lastništva.

Poleg tega je glede slovenskega predloga za imenovanje slepega skrbnika EK izrazila dvom glede njegove sposobnosti, da odpravi težave pri sposobnosti preživetja NLB tako uspešno, kot bi to storila stalna sprememba lastništva, ki bi kar najbolj povečala njeno vrednost.

Nazadnje EK opozarja tudi na več praktičnih težav, povezanih z imenovanjem slepega skrbnika, saj naj bi bila izbira in imenovanje takega skrbnika dolgotrajen postopek. Vprašljivo je tudi, ali lahko slepi skrbnik, ki ga slovenski organi lahko razrešijo, če ne opravlja svojih dolžnosti v najboljšem interesu Slovenije kot delničarke, dejansko v celoti izpolnjuje zahteve svojega neodvisnega statusa. Kakorkoli, slepi skrbnik 1. januarja 2018 (tj. takoj po izteku roka za prodajo delnic 31. decembra 2017) ni bil imenovan, kar pomeni, da bo nastala časovna vrzel, med katero delnice družbe ne bodo prodane, družba pa ne bo pod nadzorom slepega skrbnika.

Ker je bilo več zavez logično povezanih z obdobjem prestrukturiranja, je Komisija prepričana, da bi moralo biti podaljšanje roka za prodajo vzporedno s podaljšanjem drugih zavez glede prestrukturiranja. Po mnenju EK bo NLB dejavna na trgu za daljše obdobje, ne da bi v celoti zagotovila dolgoročno sposobnost preživetja. To bi lahko povzročilo izkrivljanje konkurence, ki bi neupravičeno škodovalo konkurentom, ki niso prejeli pomoči, ali konkurentom, ki so prejeli pomoč in vestno izvajajo svoje zaveze in načrt prestrukturiranja. Zaradi ohranitve ravnotežja obstoječih zavez je Komisija prepričana, da bi morali slovenski organi predstaviti dodatne ukrepe za nadomestilo zaradi zamude v postopku prestrukturiranja. Na tej stopnji EK dvomi, da je Slovenija ponudila zadostno nadomestilo za zamudo v postopku prestrukturiranja. EK se sprašuje, ali Slovenija ne bi bila zmožna dodatno izboljšati sposobnosti preživetja NLB z znatnim skrajšanjem rokov odprodaje, z dodatnimi spremembami metod v postopku prodaje in/ali s spremembo slepega skrbnika v skrbnika za odprodajo, ki ima polna pooblastila.

## 6. Dejansko stanje NLB

Ne glede na probleme z upravljanjem, ki se kažejo v fluktuaciji članov nadzornega sveta, kar je ugotovila tudi ad hoc komisija aprila 2016, je NLB je izpolnila vse zaveze, ki jih je imela glede poslovanja, kot sta krčenje bilančne vsote in omejeno delovanje na trgu in jih je dala EK v zameno za odobritev državne pomoči leta 2013. Kljub omejitvam je lani tako NLB Skupini kot matični banki uspelo ustvariti rekordne rezultate. Ustvarila je 189,1 milijona € čistega dobička, ki bi ga v celoti lahko namenila za izplačilo dividend, vendar je ECB banki zapovedala, da mora za izplačilo dividend pridobiti vnaprejšnje soglasje.

NLB je konec septembra 2017 imela aktivo v vrednosti 12 milijard € in s tveganji ponderirano aktivo 8.1 milijarde €; v devetih mesecih je ustvarila 184 milijona € dobička po davkih, kar daje donosnost na kapital v višini 15.9%. Delež slabih kreditov je znašal 8.3% kapitala. Depoziti so predstavljali 90 odstotkov sredstev financiranja, razmerje med krediti in depoziti je znašalo 0.72. Po vseh teh kazalcih je mogoče govoriti o uspešnem poslovanju NLB. Družbe na Balkanu, katerih lastnik ali pretežni lastnik je NLB, so ob aktivih v višini 3.8 milijarde € ustvarile dobiček v višini 82,7 milijonov €, pri tem pa je delež bančnega trga, ki ga imajo, znašal med 18.6% (BIH) in 1.3% (Srbija). Sinteza meni, da se država ne vtika v tekoče poslovanje NLB in da uprava v celoti odloča o tekočem poslovanju NLB; dodatne omejitve poslovanja pa bi močno poslabšale možnosti za dolgoročno stabilnost, uspešnost in preživetje NLB.

Da je privatizacija dveh preostalih velikih državnih bank ključnega pomena za zagotovitev, da še naprej delujejo na komercialnih načelih, se širijo v nove dejavnosti in zmanjšujejo stroške, je tudi mnenje drugih mednarodnih institucij (MMF), kar je pričakovano. Pri tem te institucije opozarjajo na zgodovino kreditnih praks, ki so prevladovali v slovenskih državnih bankah pred krizo. Toda te niso bile nič drugačne kot v drugih bankah v svetu in v tujih bankah v Sloveniji, ki pa so se ob krizi hitro umaknile, da bi reševale probleme v bankah materah doma. Svetovno finančno in gospodarsko krizo so povzročile prav velike privatne banke in privatne finančne institucije.

Tudi NLB je že imela tujega solastnika banko KBC, ki takrat prav tako ni zagotovil boljšega upravljanja oziroma zmanjšal kreditnega tveganja, za kar je bil odgovoren prav član uprave, ki ga je imenovala KBC. Slabi krediti so nastajali predvsem v času, ko je bila KBC solastnica NLB, njen predstavnik v upravi pa zadolžen za presojlo tveganosti kreditov.

Da privatno lastništvo ni zagotovilo za uspešnost bank državno lastništvo pa za njihovo neuspešnost, kaže tudi bančni sistem v Nemčiji, kjer so mnoge banke v pretežni državni lasti nemških dežel.

Poleg tega je pred siljenjem NLB v privatizacijo treba upoštevati še pravno nerešeno vprašanje pravic, ki jih do NLB imajo razlaščeni imetniki delnic in podrejenih obveznic. Do njihove razlastitve je prišlo s sodelovanjem EK in ECB v letu 2013. Slovenija je NKBM na zahtevo EK prodala, še preden so sodišča odločila, čigava sploh je. Z vrnitvijo delnic in podrejenih obveznic njihovim imetnikom se NLB lahko tudi dejansko privatizira. Šele po odločitvi o tem se je mogoče pogovarjati o privatizaciji, a ne na način, na katerega je bila »privatizirana« NKBM, ki je bila za 250 milijonov € prodana »poštnemu nabiralniku«, ki naj bi že v prvem letu ustvaril dobiček v višini 580 milijonov €.

## 7. Zaključek

### **Razlogov za zavrnitev prisilne prodaje je veliko:**

- (1) Sklicevanje Evropske komisije in slepo sprejemanje trditve, da je bil pri reševanju bank v Sloveniji uporabljen instrument državne pomoči, je nesmiselno; gre pravzaprav za zlorabo instrumenta.
- (2) Pri NLB ni šlo za reševanje banke v privatni lasti z državno pomočjo, ampak za reševanje državne banke, ki jo je država reševala kot njen lastnik s svojim denarjem; reševanje državne banke s strani države kot lastnika pa je povsem skladno z načelom »bail-in«, po katerem banke rešujejo njihovi lastniki in ki je po finančni krizi zamenjalo prejšnje načelo »bail-out«.
- (3) Omejitve poslovanja in grožnje s prodajo podružnic NLB v tujini so sprte z načeli tržnega gospodarstva. Pomoč lastnika ni izboljšala tržnega položaja bank, z omejevanjem poslovanja je EK postavila banki NLB in NKBM v neenakopraven položaj na trgu, kar se kaže v znižanju relativne velikosti njune aktive. Na poskuse takšnega »kaznovanja« bi se morala Slovenija takoj pritožiti oziroma tožiti EK na sodišču EU.
- (4) Prisilno prodajo je treba zavrniti tudi zaradi neodgovorjenih vprašanj o dogajanjih ob »sanaciji« slovenskega bančnega sistema v letu 2013 ter o takratnem sodelovanju EK in ECB pri izkoriščanju namerno napihnjene finančne stiske, ki je bila glavni razlog za sprejetje zavez. EK je namreč za ugotovitev stanja v bankah zahtevala, da ga opravijo tuji »neodvisni« strokovnjaki. Rezultati so znani. Nejasno ostaja, kako se je po njihovem »preračunavanju« ter menjavanju ocenjevalcev kapital v bankah skrčil za 2.9 milijarde evrov ali kako je mogoče, da sta bili po podatkih evropskega regulatorja bank EBA obe največji banki NLB in NKBM še avgusta 2013 kapitalsko ustrezni, decembra pa sta imeli negativen kapital. Kako je mogoče le z metodologijo opravičiti 1.5 milijardno razliko med ocenama finančne luknje dveh tujih institucij, ki jih je, da bi zagotovila nepristranskost, prav tako izbrala EK? Kako je EK prišla do katastrofalnih števil o stanju in razvoju slovenskega gospodarstva, ko se je že kazalo njegovo okrevanje? Je najprej določila številk; tolikšne, kot so bile potrebne, da so stanje v slovenskem bančništvu in gospodarstvu prikazali kot katastrofalno, kar naj bi zagotovilo poslušnost, nato pa številkam prilagodila metodologijo?
- (5) Še več vprašanj postavljajo »prek prsta« mikroekonomske ocene vrednosti terjatev bank in njihovih zavarovanj, ki so jih, prav tako na zahtevo EK, izvedle tuje institucije; kako zgrešene so bile, sta pokazala prodaja in dobički kupcev NKBM.

\*\*\*

Zadnje sporočilo EK kaže, da bo EK vztrajala, da NLB »državno pomoč« vrne. Takšno vračanje pomoči državi je ob zdajšnjih dobrih rezultatih in dovolj dolgem razdobju vračanja tudi možno. To seveda močno zniža ali celo izniči dobiček in s tem izplačilo dividend. Dokler je lastnica država, zaradi tega ni nič prikrajšana; namesto dividend državni proračun dobi prihodke iz vračanja »državne pomoči«. Sicer potrebno privatizacijo, na primer v smeri treh lastniških kategorij (poleg države še skladi (npr. demografski) in mali delničarji, kjer bi prednostno pokrili neupravičeno razlaščene delničarje in lastnike podrejenih obveznic, preostali del se proda na finančnem trgu), pa je potrebno pripraviti in izpeljati umirjeno, premišljeno in brez izsiljevanj.

## Sklep

Prav je, da vlada spoštuje zaveze, ki so jih sprejele prejšnje vlade, in razumljivo je, da Evropska unija lahko deluje le, če se članice držijo pravil in sprejetih zavez. A tudi zaveze je treba prilagajati spremembam gospodarskega in političnega stanja tako v članicah kot v EU, predvsem pa upoštevati, da so bile zaveze o prodajah NLB in NKBM vsiljene v kriznih razmerah in sprejete v paniki, ki so jo namerno in s prozornimi cilji sprožale mednarodne finančne institucije. Zato je, namesto moledovanj za odlaganje, prisilno prodajo treba odločno zavrnilo. Pri zavrnitvi zahtev EK ne gre za nasprotovanje načelom in pravilom EU, gre za poskus njihove uveljavitve in za dokaz, da Slovenija verjame v institucije EU. Če drugače ne gre, naj Slovenija to doseže s tožbo na sodišču EU. Mnenja, da bi nam zavrnitev zahtev EK ali celo tožba proti Komisiji škodovala pri drugih stvareh, recimo arbitraži o meji s Hrvaško, so zgrešena, kažejo dvom v institucije EU in v samo EU.

### Koalicija civilne družbe SINTEZA-KCD

Predsedujoči Programskemu svetu

Emil Milan Pintar 

---

Pri izdelavi tega dokumenta so sodelovali: prof. dr. Jože Mencinger, Emil Milan Pintar, Andrej Cetinski, prof. dr. Peter Glavič, Milan Bajželj, Bogdan Biščak, Drago Babič, Vito Šoukal, Tomaž Ogrin, dr. Tadej Kotnik in Miroslav Marc.