

# BANKA SLOVENIJE

Prikazi in analize II/4 (december 1994), Ljubljana

## ASOCIACIJSKI SPORAZUM MED REPUBLIKO SLOVENIJO IN EVROPSKO UNIJO

Žiga Bahovec, Aleš Žajdela

Asociacijski sporazum med Republiko Slovenijo in Evropsko unijo je trenutno skrajno spolitizirana tema. Pozornost se ne namenja njegovi vsebini in posledicam njegove uveljavitve, ampak se ga žal verjetno celo brez poznavanja njegove dejanske vsebine, uporablja predvsem za politične namene. Menimo, da je to najbolj napačen pristop pri obravnavanju za neko državo tako pomembne tematike. S prikazom vsaj dela pričakovanih posledic sklenitve takšnega sporazuma za slovensko *bančništvo*, poskušamo storiti bolje, in se lotiti stvari na pravem mestu.

### 1. PROST PRETOK STORITEV IN KAPITALA

Sklenitev Asociacijskega sporazuma (v nadaljevanju AS) bo tudi na področju bančništva prinesla marsikatero spremembo. Ob tem velja povedati, da AS kot pogodba mednarodnega javnega prava prevlada nad nacionalno zakonodajo držav. Slovenija po uveljavitvi AS ne bo mogla enostransko uvajati zakonskih in podzakonskih rešitev, ki bi nasprotovale določilom AS.

Bistvo EU je skupni trg. Ta obsega prosti pretok blaga, storitev, delovne sile in kapitala. AS, ki jih EU sklepa s tretjimi državami imajo za cilj odpraviti omejitve omenjenih štirih svoboščin, vendar ne v celoti in ne takoj. Za to je v AS predvideno prehodno obdobje.

S stališča bančništva je AS zanimiv zaradi odprave omejitev na področju prostega pretoka kapitala in storitev. V praksi je na področju bančništva težko ločiti med storitvami in pretokom kapitala.

Prost pretok storitev obsega:

- pravico, da se opravi storitev preko državne meje in pravico, da se ponudi storitev na ozemlju druge članice oziroma pogodbenice, vendar brez trajnejše prisotnosti na tem ozemlju;

- pravico, da sme pripradnik ene države članice oziroma pogodbenice ustanoviti sedež na ozemlju druge pogodbenice. Pravica do tržne prisotnosti obsega pravico biti kapitalsko udeležen v domači družbi, ustanoviti družbo ali ustanoviti zgolj podružnico oziroma odpreti predstavništvo pod enakimi pogoji kot domačin;
- pravico prodati storitev na področju svoje države koristniku iz druge države;
- pravico nastaniti se v drugi državi. Ta pravica je pomembna v zvezi z bankami zlasti za vodilno osebo, ki so tuji državljani.

Prost pretok kapitala je zanimiv zato, ker pomeni spremljajočo transakcijo v zvezi z nujenjem storitev, tudi bančnih in finančnih, ali pa je podlaga pravici do ustanovitve sedeža.

Na področju bančništva in nujenja finančnih storitev sta za Slovenijo zaradi zaščite slovenskega bančnega trga pomembni pravica nuditi storitve in pravica ustanoviti sedež. Meja med obema pravicama v pravu EU ni jasno potegnjena. Tako lahko npr. banka iz ene države EU nudi svoje storitve tudi na področju drugih držav, pa čeprav ni v drugi državi niti ustanovila svoje hčerinske družbe, niti odprla podružnice. Podobno določa zakon o gospodarskih družbah, a le za priložnostne storitve. Tudi če se v prehodnem obdobju omeji pravico do trajnejše tržne prisotnosti tujih bank v obliki ustanavljanja bank hčera ali podružnic, lahko tuja banka obvešča o svojih storitvah v drugi državi (časopisi, televizija, ipd.), in povabi potencialne stranke, naj se oglasijo v njenih poslovnih prostorih v tujini. Obveščanja namreč ni mogoče prepovedati z obrazložitvijo, da gre za nedovoljen posel, saj tudi nudenje storitev na področju informiranja in obveščanja uživa pravice svobodnega nujenja storitev. Sama storitev se potem opravi tako, da:

- stranka odide v tujino, kjer ji tuja banka opravi neko storitev (npr. diskontira ček ali izda plačilno kartico) ali
- tuja banka za stranko opravi neko storitev v tujini (npr. vodi tekoči račun ali depo vrednostnih papirjev) ali
- da se, če je to glede na naravo storitve mogoče, storitev opravi na daljavo (npr. nakaže se posojilo, opravlja plačilni promet).

Svoboda nujenja storitve je torej področje, ki ga v Sloveniji smiselno ureja devizna zakonodaja in ta bo morala sčasoma odpraviti neskladja med slovensko zakonodajo in pravom EU na tem področju. Vsekakor bosta dva mejnika: trenutek, ko definicija tuje osebe ne bo več pokrivala oseb iz držav EU, in trenutek, ko bodo sproščeni kapitalski tokovi v in iz EU.

Pravica ustanoviti sedež obsega pravico pridobiti delež v že obstoječi slovenski banki, ustanoviti podjetje, v našem primeru banko, v drugi državi, in pravico odpreti podružnico ali predstavništvo. Za ustanovitev banke v drugi državi se praviloma odločajo tuji nebančni subjekti kot ustanovitelji. Tuje banke praviloma odpirajo v drugi državi svoje podružnice, in ne ustanovljajo novih bank. Zato bo Slovenija verjetno bolj izpostavljena odpiranju podružnic tujih bank kot ustanavljanju "tujih" bank. Pravica ustanoviti sedež obsega tudi pravico pridobiti delež v obstoječi domači banki. Te pravice imajo osebe iz EU oziroma pogodbenice AS praviloma pod enakimi pogoji kot domače osebe. Tisti del zakona o bankah in hranilnicah, ki ureja statusnopravno ureditev bank in izdajanje dovoljenj za poslovanje lahko torej opredeljuje le postopkovne posebnosti za tovrstne pridobitve dovoljenj.

Zato, da ne bi spretni ustanovitelji v obid nacionalne zakonodaje izbirali državo z za njih najbolj ugodno (najmanj strogo) bančno zakonodajo in se potem ob izkoriščanju načela svobode nujenja storitev razširili po celi EU, so v EU tudi poenotili kriterije za izdajanje dovoljenj za poslovanje bank in pravila o bančnem poslovanju (prudential regulation: npr. likvidnost, kapitalska ustreznost, kreditna izpostavljenost ipd.). S tem v zvezi bi opozorili tudi na dejstvo, da je AS zasnovan na temelju vzajemnosti. Tudi slovenska oseba bo denimo lahko v EU ustanovila banko, in se potem preko podružnice vrnila v Slovenijo.

Slovenija bo morala v prehodnem obdobju odpraviti vse tiste rešitve, ki predvidevajo za tujo osebo kot ustanovitelja večjo omejitev kot za slovenskega ustanovitelja banke. To ne pomeni, da omejitev za tuje osebe v zakonu o bankah in hranilnicah ne bo mogoče obdržati, le zoper osebe iz EU jih ne bo mogoče uveljaviti v tisti meri, v kateri predstavljajo diskriminacijo na podlagi državljanstva. Zakonsko predpisovanje omejitev ostane vsekakor aktualno za pripadnike tretjih držav.

Obseg svoboščine nujenja storitev postane jasen šele, ko poleg pravice do ustanovitve sedeža na ozemlju druge države upoštevamo tudi pravico, da tuji ponudnik za domačo osebo opravi storitev v tujini v primeru, če domača oseba potuje v tujino, ali da tuja oseba opravi storitev za domačo osebo preko meje, tako da oba, ponudnik in prejemnik ostaneta v svoji državi.

Na področju bančništva sta primera "potovanja" domače osebe - kupca storitve k tujemu ponudniku storitve zlasti odpiranje računov pri bankah v tujini in gotovinska posojila. Primer opravljanja storitev preko meje, ko tako ponudnik kot kupec storitve ostaneta v domači državi, so kreditni posli s tujino ali bančna garancija tuje banke dana koristniku domači osebi.

Gornji primeri so navedeni zgolj informativno ter brez ocene, ali gre za prepovedana dejanja po naši devizni zakonodaji.

Pomembna svoboda v EU je tudi prosti pretok kapitala. Prosti pretok kapitala je komplementaren svobodnemu gibanju blaga, storitev in delovne sile. Je pa pojem svobodnega pretoka kapitala tudi širši in obsega tudi investicije v kapitalske deleže, finančne storitve in portfolio investicije. Slovenska zakonodaja že sedaj tujemu vlagatelju jamči, da lahko repatriira dobiček in ostanek likvidacijske mase. Vendar se v praksi pogosto pojavlja vprašanje o tem, kaj je dobiček. Ali je to zgolj dobiček ugotovljen s strani skupščine družbe ob koncu poslovnega leta, ali pa je pojem širši, v Sloveniji ni definirano. Zlasti ni definiran dobiček pri finančnih storitvah: kaj je dobiček pri dejavnosti finančnega leasinga, ali je dobiček marža med nakupno in prodajno ceno vrednostnih papirjev, ali je dobiček diskont na odkup čekov, ipd. Na ta vprašanja bo moral odgovoriti novi zakon o finančnem poslovanju s tujino in morebitni zakon o tujih vlaganjih. Načeloma država namreč ne sme omejiti denarne transakcije, ki je posledica sicer dovoljenega pravnega posla.

## **2. PRAVO EU IN ZAKON O BANKAH IN HRANILNICAH**

S pravom EU neskladna so predvsem naslednja določila veljavnega zakona o bankah in hranilnicah:

Definicija bančnega posla je preširoka ali celo preozka. Specifičen bančni posel, ki ga lahko opravljajo le poslovne banke je v bistvu le sprejemanje depozitov. Seveda pa lahko banke opravljajo še vrsto finančnih storitev, ki jih kot takšne naštevajo predpisi EU, skoraj v celoti povzamejo določila v izjemah v AS (priloga XII a), in kot jih v veliki meri ureja predlog sprememb bančnega zakona.

Ustanovi se le banka, podružnica se odpre. Predvidoma bo ob uveljavitvi AS težišče na odpiranju podružnic. Značilno je, da končna rešitev v pravu EU predvideva, da daje dovoljenja za odpiranje podružnic v drugih državah nadzorna ustanova države pošiljateljice, po predhodnem posvetu z nadzorno ustanovo države prejemnice. To v praksi pomeni soglasje nadzorne ustanove države prejemnice, ki pa ga je za banke iz držav članic težje odkloniti kot danes.

V prehodnem obdobju je možno predvideti naslednje omejitve: Dovoljenja za poslovanje podružnic daje Banka Slovenije, vendar ne more zavrniti vloge, če razpolaga podružnica z zadostnim dotacijskim kapitalom. Ta ne sme biti višji kot tisti, ki se ga zahteva od slovenskih oseb za ustanovitev banke. Druga možnost je podružnici omejiti možnost opravljanja določenih bančnih poslov. Diskrecija BS pri odločanju bo zaradi omejene uporabe kriterija "narodnogospodarskih potreb" - ta bo moral biti za osebe iz držav članic EU povsem nediskriminatoren - bistveno omejena. Po poteku prehodnega obdobja bo lahko tuja banka praviloma odprla podružnico, ne da bi podružnica razpolagala z lastnim kapitalom. Razvoj je logična posledica

dejstva, da so banka in njene podružnice ena pravna oseba, da banka s celotnim kapitalom jamči za podružnico, in da se kapital banke in vseh podružnic konsolidira.

Neskladno s pravom EU je tudi različno postopanje pri dodeljevanju dovoljenja, da postane delničar banke domači in tuji osebi. Tuja oseba lahko postane danes delničar le z izrecnim predhodnim soglasjem BS, in potrebuje to soglasje tudi za vsako povečanje deleža. V primeru domačega delničarja mora banka zgolj obvestiti BS, če pridobi več kot 10% delnic. Različno obravnavanje oseb iz EU in Slovenije predstavlja očitno obliko diskriminacije in bo postalo nedopustno. Po preteku prehodnega obdobja bo morala postiti omejitve, ki zahteva izrecno soglasje BS za vsako, še tako neznatno povečanje deleža tuje osebe v slovenski banki. Nadzor bo možen le na preskok, npr. pri 10%, 20%, 33% in 50%.

Po veljavnem pravu EU opravlja nadzor nad banko in njenimi podružnicami v tujini nadzorna ustanova države, v kateri je sedež banke (načelo home banking supervision). Tako nadzorna ustanova države pošiljateljice nadzoruje podružnice v tujini glede spoštovanja načel dobrega bančnega poslovanja (prudential requirements), spoštovanja administrativnih in računovodskih predpisov in izvajanja interne kontrole. Pri tem sodeluje z nadzorno ustanovo države, v kateri se nahaja podružnica.

Nadzorna ustanova države sprejemnice obdrži pristojnost ukrepanja zaradi nespoštovanja nacionalnih predpisov, ki pa ne smejo biti v nasprotju s pravom EU.

Zaradi načela priznavanja tujih dokumentov in spričeval, ki ga uveljavlja EU, bo morala BS pri preverjanju strokovne usposobljenosti tujih članov uprave banke ali vodstva podružnice, najkasneje ob koncu prehodnega obdobja, zaupati v ustrezne izkaze nadzornih ustanov v državah EU. Problematika članstva tujih državljanov v upravah bank in drugih organih se bo morala razrešiti predvsem v okviru zakona o gospodarskih družbah, in to za osebe iz EU na način, ki ni diskriminatoren zaradi državljanstva. Enako velja za delovna dovoljenja.

Zaradi načela nediskriminiranja tujcev ne bo mogoče po koncu prehodnega obdobja omejevati njihove udeležbe v hranilnicah.

### 3. OSNUTEK ASOCIACIJSKEGA SPORAZUMA

AS oziroma tovrstni sporazumi, ki jih je EU že sklenila z nekaterimi državami iz vzhodne oziroma srednje Evrope, vsebuje s stališča bančništva po našem mnenju najpomembnejša določila na področjih:

1. tekočih plačil in pretoka kapitala,
2. približevanja zakonodaje,
3. bančništva, zavarovalništva, drugih finančnih storitev in sodelovanja na področju revizij.

ad 1) V nekaj letih po uveljavitvi AS je potrebno zagotoviti prost pretok kapitala in operacionalizirati tudi liberalizacijo investicij v vrednostne papirje in operacij v zvezi s posojili in krediti. Že zaradi nedvoumnosti bo potrebno v Sloveniji zato dokončno opredeliti tudi kapitalske tokove preko fizičnih oseb.

Bistveno je omejena in vezana na status, ki ga ima v MDS, uporaba deviznih omejitev v zvezi z najemanjem in dajanjem kreditov v posamezni državi podpisnici AS.

ad 2) Slovenija bo s podpisom AS zavezana prizadevati si za zagotovitev združljivosti svoje zakonodaje z zakonodajo EU. Med področji predvidene harmonizacije je seveda tudi bančna zakonodaja.

V smislu teh prizadevanj bo torej potrebno postopoma odpravljati specifičnosti naše bančne zakonodaje, ki bo sčasoma postala zelo podobna zakonskim rešitvam v državah, ki nam že sedaj služijo kot vzgled. Prav gotovo bo moral prve korake k harmonizaciji narediti že bančni zakon, ki je v pripravi.

ad 3) Načelo sodelovanja z namenom spodbujanja bančništva osredotoča AS na sodelovanje pri sprejemu z evropskimi standardi združljivega računovodskega sistema, krepitev in prestrukturiranje bančnega in finančnega sektorja, kot tudi na izmenjavo predlogov in prevodov zakonodaje in priprave terminoloških slovarjev. Še posebej pa poudarja potrebnost vzpostavitve učinkovitega sistema revizije.

Lahko bi povzeli, da gre pri rešitvah v osnutku AS v veliki meri za nalogo vzpostavitve sistema, h kateremu tudi sicer težimo. Dejstvo pa je, da občutljivost področja in stopnja njegove razvitosti zahtevata določeno prilagoditveno obdobje. Vprašanje, na katerega lahko odgovori natančnost predvidevanja konkurenčne enakovrednosti našega bančnega sektorja s tujimi bančnimi sistemi in pogajalska moč Slovenije pred sklenitvijo AS je, kako dolgo bi moralo biti to prehodno obdobje.

Po tem obdobju nam bodo proti popolni liberalizaciji, ki veje iz zakonodaje EU ostali le še zaščitni mehanizmi npr. v smislu sprejetja nujnih ukrepov za izvajanje denarne politike, zagotavljanja zaščite deponentov, izjemne uporabe deviznih omejitev ipd., ki pa nikakor ne smejo biti nacionalno diskriminatorni.

Dejstvo je, da bo uveljavitev AS, pa četudi bo ta sprva obravnaval bančništvo kot izjemo, v veliki meri posegla tudi na področja, ki so v določeni meri tudi predmet delovanja Banke Slovenije, pri čemer seveda ne trdimo, da bo imel ta posredni vpliv na bančništvo negativne posledice, nedvoumno pa bo pomenil določeno omejitev suverene oblasti države. Slednje je pač sestavni del željenega združevanja.