



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Prenehanje obstoja DUTB



2022

17 PARTNERSTVA ZA
DOSEGANJE CILJEV



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Prenehanje obstoja DUTB

Številka: 3262-3/2020/40

Ljubljana, 27. januarja 2022

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo **učinkovitosti ravnanj Vlade Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada), **Ministrstva za finance** (v nadaljevanju: ministrstvo) in **Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d.** (v nadaljevanju: DUTB) **v zvezi s prenehanjem obstoja DUTB** v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 5. 2021.

Eden izmed ciljev Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank, s katerim je bila ustanovljena DUTB, je povračilo proračunskih sredstev, ki so bila namenjena sanaciji bančnega sistema oziroma krepitvi stabilnosti bank. Ta cilj naj bi DUTB dosegla z upravljanjem premoženja, ki ga je prevzela od bank, in sicer najkasneje do 31. 12. 2022, ko je Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank predvidel njeno prenehanje, z možnostjo, da vlada Državnemu zboru Republike Slovenije predlaga tudi predčasno ukinitve DUTB, če ta proda več kot 75 % prevzetih obveznosti.

DUTB je upravljanje s premoženjem do konca leta 2022 načrtovala v strateških in operativnih dokumentih, pri čemer sta bila deloma v načrtovanje vključena tudi vlada in ministrstvo.

Revidiranci so poslovanje DUTB redno spremljali v okviru vzpostavljenega medsebojnega sistema poročanja. Pri tem je računsko sodišče ugotovilo, da je ministrstvo vladi sicer zagotavljalo sprotne in ažurne podatke o upravljanju premoženja DUTB, vendar pa ni preverjalo ustreznosti podatkov, ki mu jih je zagotavljala DUTB, in sicer v zvezi z izračunom izpolnjevanja pogoja za njeno morebitno predčasno ukinitve. DUTB je izpolnjenost navedenega pogoja presojala po lastni metodologiji, ki jo je zaradi nerazpoložljivosti podatkov, ki jih za izračun predvideva Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank, prevzelo tudi ministrstvo. V skladu z navedeno metodologijo je DUTB pogoj za predčasno ukinitve izpolnila marca 2021.

Ne glede na to, da je ob izpolnjenosti zakonskega pogoja odločitev o morebitni predčasni ukinitvi DUTB popolnoma na strani vlade, pa je računsko sodišče ugotovilo, da vlada izpolnitve tega pogoja do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni preverjala niti ni o tem sprejela nobene odločitve. Ker vlada ni vnaprej celovito uredila pravnega nasledstva DUTB, tudi ni poskrbela za vzpostavitev pogojev za učinkovito upravljanje preostalega premoženja DUTB.

Obseg premoženja in finančne obveznosti DUTB iz izdanih dolžniških vrednostnih papirjev oziroma finančne obveznosti do bank so se z leti zmanjševale, pa vendar počasneje, kot je bilo to predvideno v načrtih DUTB. DUTB je za to, da je v celoti poplačala obveznice, najela nova posojila pri bankah. Pri

tem se je dogovorila za znatno nižjo obrestno mero v primerjavi z obrestnimi merami izdanih obveznic, odplačilo pa je, glede na zapadlost posameznih finančnih obveznosti, potekalo hitreje od dogovorjene pogodbene dinamike med DUTB in bankami.

Obseg preostalega premoženja DUTB je na dan 31. 12. 2020 znašal 615 milijonov EUR, stanje dolga pa je ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, znašalo 369,9 milijona EUR. Ob izdaji revizijskega poročila je bil v Državnem zboru Republike Slovenije v obravnavi predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu, ki predvideva, da premoženje, pravice in obveznosti DUTB z dnem uveljavitve tega zakona preidejo na nacionalni demografski sklad.

Računsko sodišče je izreklo mnenje, da so bila ravnanja revidirancev v zvezi s prenehanjem obstoja DUTB v obdobju, na katero se nanaša revizija, **delno učinkovita**.

Računsko sodišče je vladi **priporočilo**, da vzpostavi ustrezne pogoje za učinkovito upravljanje s preostalim premoženjem DUTB in da ustrezno poskrbi za vse vidike pravnega nasledstva DUTB.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Področje revizije	8
1.3 Predstavitev revidirancev	9
1.3.1 Vlada Republike Slovenije	9
1.3.2 Ministrstvo za finance	10
1.3.3 Družba za upravljanje terjatev bank	10
1.4 Revizijski pristop in omejitve revizije	11
2. Ugotovitve	13
2.1 Premoženje DUTB	13
2.2 Podlage za upravljanje premoženja DUTB	16
2.3 Načrtovanje upravljanja premoženja DUTB	18
2.3.1 Poslovna strategija	19
2.3.2 Strategija prenehanja	19
2.3.3 Finančni načrti	23
2.4 Upravljanje premoženja DUTB	26
2.4.1 Obseg premoženja	26
2.4.2 Odplačilo dolga	29
2.4.3 Gibanje sredstev in obveznosti DUTB	32
2.5 Spremljanje upravljanja premoženja DUTB	34
2.5.1 Spremljanje vlade in ministrstva z ozirom na možnost predčasne ukinitve DUTB	38
2.6 Predvideno upravljanje preostalega premoženja DUTB	41
2.6.1 Prenehanje po ZUKSB	42
2.6.2 Predlogi DUTB in ministrstva	43
2.6.3 Pripojitev nacionalnemu demografskemu skladu	44
3. Mnenje	47
4. Priporočila	49

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti ravnanj Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za finance in Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d. v zvezi s prenehanjem obstoja DUTB smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹, Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije², Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank³ (v nadaljevanju: ZUKSB) ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Sklep o izvedbi revizije⁵ je bil izdan 1. 2. 2021, sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije⁶ pa je bil izdan 7. 5. 2021.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti ravnanj revidirancev v zvezi s prenehanjem obstoja DUTB. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije so ravnanja vlade, ministrstva in DUTB v zvezi s prenehanjem obstoja DUTB.

Cilj revizije smotrnosti poslovanja je izrek mnenja o učinkovitosti ravnanj vlade, ministrstva in DUTB v zvezi s prenehanjem obstoja DUTB v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 5. 2021.

V ta namen smo preverili:

- ustreznost načrtovanja upravljanja s premoženjem DUTB⁷,
- upravljanje s premoženjem DUTB,
- spremljanje upravljanja premoženja DUTB in
- predvideno upravljanje preostalega premoženja DUTB⁸.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 105/12, 63/13 – ZS-K, 23/14 – ZDIJZ-C, 104/15, 26/17 – ORZUKSB33, 27/17 – popr. in 174/20 – ZIPRS2122.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Št. 3262-3/2020/16.

⁶ Št. 3262-3/2020/19.

⁷ V reviziji uporabljamo izraz premoženje (izraz je povzet po ZUKSB), ki vključuje vsa sredstva v upravljanju DUTB, med katera sodijo: terjatve, nepremičnine in lastniške naložbe. Delitev premoženja je povzeta po letnih poročilih DUTB 2016–2020, v katerih je prikazana vrednost sredstev v upravljanju po teh treh kategorijah, [URL: <https://dutb.eu/letna-porocila/>], 12. 1. 2022.

⁸ Kot preostalo premoženje v reviziji razumemo celotno premoženje, s katerim bo DUTB upravljala na dan svojega prenehanja, torej tako premoženje, ki je bilo na DUTB preneseno na podlagi ZUKSB, kot tudi premoženje, ki ga je DUTB pridobila na drugih podlagah.

1.2 Področje revizije

DUTB je bila ustanovljena z ZUKSB, ki je bil sprejet konec leta 2012. Cilj ZUKSB je med drugim povračilo proračunskih sredstev, ki so bila namenjena sanaciji bančnega sistema oziroma krepitvi stabilnosti bank. Navedeni cilj naj bi DUTB dosegla z upravljanjem premoženja⁹, ki ga je prevzela od bank, ki so bile predmet ukrepov za krepitev stabilnosti bank.

Ker iz cilja, ki ga zasleduje DUTB izhaja, da DUTB ni bila ustanovljena z namenom, da bi bila dolgoročni lastnik premoženja, je bilo ob njeni ustanovitvi predvideno, da DUTB z 31. 12. 2017 preneha obstajati, vlada pa bi lahko še pred tem rokom predlagala Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) ukinitve DUTB, in sicer če bi ta prodala več kot 75 % prevzetih obveznosti¹⁰. Konec leta 2015 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank¹¹ (v nadaljevanju: ZUKSB-A), s katerim se je rok za prenehanje obstoja DUTB podaljšal za 5 let, z obrazložitvijo, da ni namen, da bi DUTB prodajala sredstva pod pritiskom in za vsako ceno. Prenehanje obstoja DUTB je tako predvideno 31. 12. 2022 oziroma prej, če vlada državnemu zboru predlaga predčasno ukinitve DUTB¹².

O poslovanju DUTB smo v preteklosti izdali že 2 revizijski poročili¹³. Pri obeh revizijah smo izdali tudi porevizijski poročili¹⁴.

⁹ Upravljanje premoženja vključuje ravnanja, ki so v okviru pristojnosti delovanja DUTB povezana z izvajanjem nalog upravljanja terjatev (prodaja in/ali refinanciranje pri bankah, prestrukturiranje ali izterjava (unovčitev zavarovanj)) in lastniških naložb (prodaja lastniških deležev, optimizacija poslovanja družbe z namenom maksimizacije skupne vrednosti družbe) ter z izvajanjem nalog upravljanja nepremičnin (prodaja, prevzem nepremičnine v upravljanje z namenom kasnejše prodaje) s končnim ciljem odprodaje premoženja.

¹⁰ V ZUKSB so navedeni termini, ki se jih ne da nedvoumno povezati z izrazoslovjem, ki se uporablja v Zakonu o gospodarskih družbah (v nadaljevanju: ZGD-1, Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21) v delu, ki se nanaša na členitev postavk v bilanci stanja. Kako revidiranci razumejo pojem prodaje prevzetih obveznosti, je predstavljeno v nadaljevanju tega poročila.

¹¹ Uradni list RS, št. 104/15.

¹² Predčasna ukinitve v reviziji pomeni ukinitve DUTB pred 31. 12. 2022 (ob izpolnjenem pogoju, da DUTB proda več kot 75 % prevzetih obveznosti).

¹³ Vzpostavitev pogojev za delovanje DUTB in poslovanje DUTB v letu 2013, št. 3262-1/2013/193 z dne 3. 3. 2015, št. 3262-1/2013/232 z dne 22. 9. 2015, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/vzpostavitev-druzbe-za-upravljanje-terjatev-bank-723/>] ter Pravilnost in smotrnost poslovanja Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d. v letih 2014 in 2015, št. 3262-2/2015/141 z dne 4. 7. 2018, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/poslovanje-druzbe-za-upravljanje-terjatev-bank-368/#tabs-3131>].

¹⁴ Popravljalni ukrepi Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za finance in Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d. pri vzpostavitvi pogojev za delovanje DUTB, d.d. in poslovanju DUTB, d.d. v letu 2013, št. 3262-1/2013/233 z dne 22. 9. 2015 in Popravljalni ukrepi pri reviziji pravilnosti in smotrnosti poslovanja Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d. v letih 2014 in 2015, št. 3262-2/2015/165 z dne 11. 3. 2019.

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu s 1. členom Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁵ (v nadaljevanju: ZVRS) je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. V skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti državnega zbora vlada določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. Za ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.¹⁶

Vlado sestavljajo ministrice ali ministri, vodi in usmerja jo predsednik vlade, ki skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Ministri morajo obveščati vlado o vseh vprašanjih, ki so pomembna za določanje in izvajanje vladne politike.¹⁷

V skladu z ZUKSB je vlada, ki izvršuje naloge in pristojnosti skupščine DUTB, med drugim pristojna za:

- določitev smernic za delovanje DUTB (v nadaljevanju: smernice DUTB),
- sprejem letnega poročila,
- imenovanje in odpoklic neizvršnih direktorjev upravnega odbora DUTB,
- sprejem podzakonskih aktov, s katerimi se med drugim podrobneje uredi način sprejetja in potrditve finančnega načrta, podrobneje pa se s podzakonskim aktom uredi tudi pravno nasledstvo DUTB,
- podajanje predloga za predčasno ukinitve DUTB.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili predsedniki vlade, ki jih navaja Tabela 1.

Tabela 1 Odgovorne osebe vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade	do 13. 9. 2018
Marjan Šarec, predsednik vlade	od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, tekoče posle je opravljal do 13. 3. 2020
Janez Janša, predsednik vlade	od 13. 3. 2020 dalje

¹⁵ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

¹⁶ Prvi odstavek 2. člena ZVRS.

¹⁷ Povzeto po prvem odstavku 8. člena, prvem in tretjem odstavku 14. člena ZVRS.

1.3.2 Ministrstvo za finance

Ministrstvo na podlagi 29. člena Zakona o državni upravi¹⁸ opravlja naloge na področjih makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, zakladništva, javnega računovodstva, programskega proračuna, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makrofiskalnih analiz in napovedi.

Ministrstvo je v skladu z ZUKSB odgovorno za izvajanje nadzora nad poslovanjem DUTB, ki ji lahko poda tudi usmeritve, DUTB pa jih mora upoštevati. Usmeritve so pisne, obrazložene, splošne in abstraktne in ne smejo biti navodilo za ravnanje v posameznem primeru. Ministrstvo vsake 3 mesece obvesti vlado in državni zbor o nadzoru, ki ga je opravilo, ter o izdanih pisnih usmeritvah.

Za izvajanje nalog ministrstva, povezanih s področjem revizije, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

Tabela 2 navaja odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 2 Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Dušan Mramor, minister za finance	do 14. 7. 2016
Alenka Smerkolj, ministrica za razvoj, strateške projekte in kohezijo	od 14. 7. do 21. 9. 2016 začasno odgovorna za vodenje ministrstva
mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance	od 21. 9. 2016 do 13. 9. 2018
dr. Andrej Bertoncelj, minister za finance	od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle
mag. Andrej Šircelj, minister za finance	od 13. 3. 2020

1.3.3 Družba za upravljanje terjatev bank

Na podlagi ZUKSB je dejavnost DUTB izvajanje ukrepov za krepitev stabilnosti bank, upravljanje premoženja in obveznosti, ki jih je pridobila zaradi izvedbe ukrepov za krepitev stabilnosti bank ter vzpostavljanje kratkoročne in dolgoročne plačilne sposobnosti v gospodarskih družbah, katerih upnik ali družbenik je. DUTB lahko sklepa vse pravne posle, ki so potrebni za njen obstoj in opravljanje njene dejavnosti.¹⁹ Svoje premoženje in obveznosti opravlja v skladu s poslovno

¹⁸ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21 in 82/21.

¹⁹ Upoštevajoč omejitve v ZUKSB.

strategijo in smernicami DUTB. Poslovno strategijo, ki vključuje petletni poslovni načrt, sprejme upravni odbor DUTB, soglasje k načrtu pa poda vlada, ki določi tudi smernice DUTB.

DUTB je delniška družba z enotirnim sistemom upravljanja, organa upravljanja sta skupščina (vlada) in upravni odbor. Upravni odbor na podlagi ZUKSB sestavlja 7 članov, izmed katerih so 3 izvršni direktorji. Neizvršne direktorje upravnega odbora imenuje in odpokliče vlada kot skupščina DUTB, pri čemer 3 neizvršne direktorje predlaga ministrstvo, 1 pa ministrstvo, pristojno za gospodarstvo. Izvršne direktorje imenujejo in odpokličejo neizvršni direktorji. Z odpoklicem izvršnemu direktorju preneha članstvo v upravnem odboru. Člani upravnega odbora morajo v skladu z ZUKSB spoštovati usmeritve ministrstva in ravnati v skladu s smernicami DUTB, ki jih sprejme vlada.

Za izvajanje nalog DUTB, povezanih s področjem revizije, so odgovorni izvršni direktorji v skladu s svojimi pristojnostmi.

Odgovorne osebe za poslovanje DUTB v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije navaja Tabela 3.

Tabela 3 Odgovorne osebe DUTB v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Imre Endre Balogh, vršilec dolžnosti glavnega izvršnega direktorja	do 1. 10. 2016
dr. Imre Endre Balogh, glavni izvršni direktor	od 1. 10. 2016 do 28. 1. 2019
Aleš Koršič, izvršni direktor	do 31. 12. 2017
Janez Škrubej, izvršni direktor	do 31. 12. 2017
Jože Jaklin, izvršni direktor	od 1. 1. 2018 do 16. 4. 2019
Andrej Prebil, izvršni direktor	od 1. 1. 2018 do 31. 3. 2019
Matej Pirc, vršilec dolžnosti glavnega izvršnega direktorja	od 28. 1. 2019 do 29. 4. 2019
Matej Pirc, glavni izvršni direktor	od 29. 4. 2019 do 20. 4. 2021
Matej Pirc, izvršni direktor	od 21. 4. 2021
dr. Andraž Grum, izvršni direktor	od 27. 5. 2019 do 20. 4. 2021
Bojan Gantar, izvršni direktor	od 27. 5. 2019 do 30. 9. 2020
mag. Dimitrij Piciga, izvršni direktor	od 23. 12. 2020 do 21. 4. 2021
dr. Robert Rožič, vršilec dolžnosti glavnega izvršnega direktorja	od 21. 4. 2021 do 1. 12. 2021
Andrej Lazar, vršilec dolžnosti izvršnega direktorja	od 21. 10. 2021

1.4 Revizijski pristop in omejitve revizije

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti ravnanj revidirancev v zvezi s prenehanjem obstoja DUTB smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije,
- z zbiranjem, pregledom in presojo dokumentacije, ki smo jo pridobili pri revidirancih, ter
- z intervjuji pri revidirancih in pisnimi vprašanji.

Presojo smo opravili na podlagi sodil, pri tem smo ocenili, da so bili vlada, ministrstvo in DUTB učinkoviti, če:

- je načrtovanje upravljanja premoženja DUTB, ki je bilo usklajeno z vlado in ministrstvom, vključevalo aktivnosti za odprodajo premoženja²⁰ do konca leta 2022,
- je izvajanje nalog DUTB v celoti potekalo v skladu z načrtovanim upravljanjem premoženja, vzpostavljen je bil sistem zagotavljanja kakovosti pri načrtovanju, izvajanju in spremljanju²¹,
- sta ministrstvo in vlada sproti spremljala upravljanje premoženja DUTB in realno ter ažurno presojala izpolnjenost pogoja za predčasno ukinitve DUTB,
- so bili vzpostavljeni pogoji za učinkovito upravljanje preostalega premoženja DUTB.

V reviziji smo se omejili na upravljanje premoženja DUTB v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri tem pa:

- nismo proučevali metodologije oblikovanja in doseganja kazalnikov poslovanja DUTB (izjemo predstavlja izpolnjevanje pogoja za predčasno ukinitve DUTB),
- nismo presojali same vsebinske (ne)upravičenosti prodaje posamezne vrste premoženja, ki jo je izvedla DUTB,
- smo se zanašali na verodostojnost podatkov DUTB, ministrstva in vlade, kot so nam bili predloženi.

²⁰ V reviziji uporabljamo izraz odprodaja premoženja (povzeto po ZUKSB), medtem ko iz dokumentacije izhaja, da ministrstvo in DUTB poleg tega pojma za isti namen uporabljata tudi izraz unovčenje premoženja.

²¹ Tako imenovani sistem zagotavljanja kakovosti PDCA (angl.: *Plan, Do, Check, Act*).

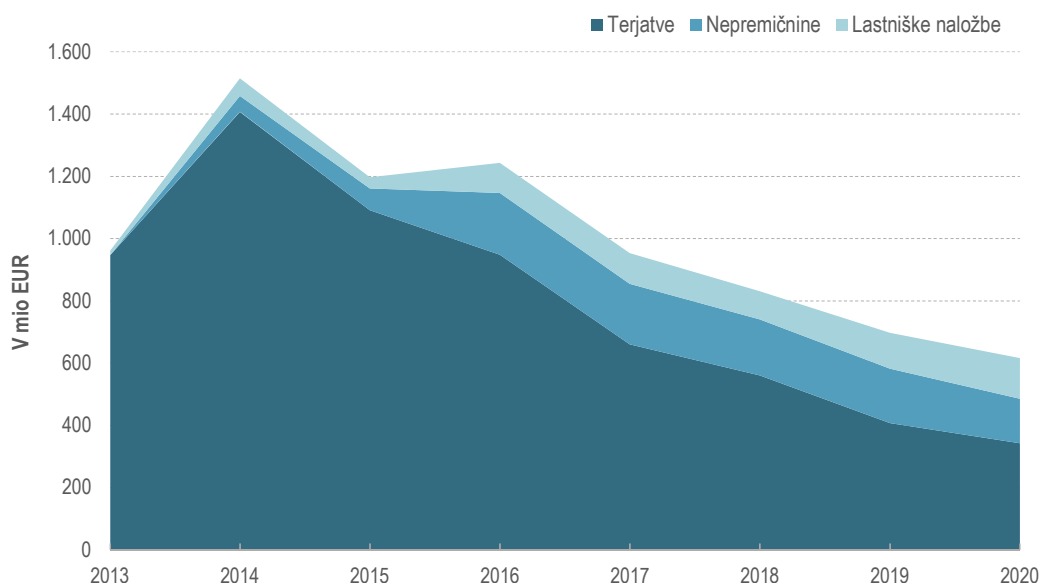
2. Ugotovitve

DUTB ni bila ustanovljena z namenom, da bi bila dolgoročni imetnik prenesenega premoženja, ampak so njene naloge, glede čim hitrejši povrnitve proračunskih sredstev, kratkoročnega značaja. Zato ZUKSB, s katerim je bila ustanovljena, tudi določa datum njenega prenehanja in s tem rok za doseg cilja. V nadaljevanju so za obdobje, na katero se nanaša revizija, predstavljeni podatki o premoženju, s katerim je upravljala DUTB, podlage za upravljanje premoženja ter načrti glede upravljanja premoženja do konca leta 2022, vključno z njihovim izvajanjem in spremljanjem. V okviru vloge vlade in ministrstva pa so predstavljene njune aktivnosti pri načrtovanju in spremljanju upravljanja premoženja ter pri vzpostavitvi pogojev za upravljanje preostalega premoženja DUTB po njenem prenehanju.

2.1 Premoženje DUTB

S prenosom sredstev z bank je DUTB v letih 2013 in 2014 v svoje premoženje prevzela tako imenovane slabe terjatve²², ki so jih banke prenosnice imele do svojih dolžnikov, ki jih ti zaradi različnih razlogov kljub zapadlosti niso več poplačevali. DUTB prevzete slabe terjatve upravlja z namenom doseči njihovo čim večje poplačilo. Raznolikost prevzetih slabih terjatev, s katerimi upravlja, se odraža v strukturi njenega premoženja: del premoženja upravlja kot terjatve, del kot lastniške naložbe, del pa predstavljajo nepremičnine kot unovčena zavarovanja. Razmerja med posameznimi deli v strukturi premoženja in dinamiko njihovega spreminjanja v času predstavlja Slika 1.

²² V računovodskih izkazih bank, na katerih so bile te slabe terjatve, se za te postavke uporablja izraz "tvegane postavke".

Slika 1 Pretekla dinamika strukture premoženja DUTB – stanje za zadnji dan v letu

Vir: letno poročilo DUTB za leto 2020.

Po podatkih DUTB je obseg premoženja, ki ga je DUTB pridobila na podlagi ZUKSB, ob prenosu tveganih postavk 4 bank²³ v letih 2013 in 2014 znašal 1.567.160.790 EUR.²⁴ DUTB je za prenesene tvegane postavke bankam plačala v obveznicah, v skupnem znesku 1.563.200 tisoč EUR.²⁵ Ugotovili smo, da je vlada leta 2019 v zadnjih veljavnih smernicah DUTB v primerjavi s predhodno veljavnimi različicami spremenila znesek, ki ga je DUTB plačala za prevzem tveganih postavk od bank, in sicer iz 1,5 milijarde EUR na 1,6 milijarde EUR. Prav tako je popravila tržno vrednost tveganih postavk, ki je prej znašala 620 milijonov EUR, v zadnjih smernicah DUTB pa 623 milijonov EUR, pri čemer je vir za navedene podatke v obeh smernicah enak, in sicer odločbe Evropske komisije o državnih pomočeh bankam v letih 2013 in 2014. Po pojasnilih vlade in ministrstva je bil razlog za navedeni spremembi želja po navajanju točnih oziroma ažurnih podatkov v smernicah DUTB glede plačila DUTB za prevzem tveganih postavk in zneska tržne vrednosti tveganih postavk.

Poleg premoženja, ki ga je DUTB pridobila na podlagi ZUKSB, ima DUTB v upravljanju tudi premoženje, ki ga je pridobila na drugih podlagah. Tako so bila leta 2016 na DUTB na podlagi ZGD-1 s pripojitvijo prenesena še sredstva 2 bank²⁶, v skupni vrednosti 350.016 tisoč EUR, obenem pa je

²³ NOVA LJUBLJANSKA BANKA d.d., Ljubljana, NOVA KREDITNA BANKA MARIBOR d.d., ABANKA d.d., BANKA CELJE d.d.

²⁴ Po pojasnilu DUTB gre za prenosne vrednosti pred slabitvami ob prvem pripoznanju. Po nekaterih podatkih naj bi bil ta znesek 1.559.198 tisoč EUR, iz letnih poročil in drugih podatkov DUTB pa izhaja, da gre za 1.563.200 tisoč EUR, kolikor je znašala tudi nominalna vrednost obveznic DUTB, izdanih za prenesena sredstva.

²⁵ Obveznici DUT01 in DUT02 vsaka v nominalni vrednosti izdaje 505.800 tisoč EUR, obveznica DUT03 v nominalni vrednosti izdaje 424.600 tisoč EUR in obveznica DUT04 v nominalni vrednosti izdaje 127.000 tisoč EUR.

²⁶ Factor banka d.d. (v nadaljevanju: Factor banka) in PROBANKA, d.d. (v nadaljevanju: Probanka).

s pripojitvijo DUTB pridobila za 429.365 tisoč EUR dodatnih finančnih obveznosti.²⁷ DUTB pa je v času svojega delovanja premoženje, s katerim upravlja, pridobivala tudi na podlagi odločitev vlade kot skupščine DUTB.²⁸

Po podatkih DUTB²⁹ je ob začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, to je 1. 1. 2016, celoten obseg premoženja DUTB znašal 1.510,9 milijona EUR, pri čemer so v ta znesek vključena vsa sredstva v upravljanju, torej tudi tista, ki so bila prenesena na DUTB s Factor banke in Probanke. DUTB vsa pridobljena sredstva po pridobitvi obravnava in upravlja enovito, kar pomeni, da ne vodi ločeno sredstev, ki so bila prenesena v upravljanje po ZUKSB, ter preostalih sredstev, ki so bila prenesena na drugih podlagah, temveč vsa sredstva v upravljanju vodi kot celoto, prav tako tudi prilive, ustvarjene iz njih.

Slednje smo v preteklosti že ugotovili. V reviziji iz leta 2018 je bilo namreč ugotovljeno, da DUTB ustvarjene prilive iz naslova upravljanja premoženja prikazuje kot vsoto vseh prilivov, ne glede na to, ali gre za prilive iz premoženja, ki je bilo pridobljeno po ZUKSB, ali za prilive iz preostalega prenesenega premoženja. V zvezi s tem smo v reviziji ugotovili, da "DUTB ni vodila ločenih evidenc ali ločeno izračunavala vrednosti premoženja, pridobljenega na podlagi ZUKSB in po drugih pravnih podlagah, in ni posebej ugotavljala odstotka prodanih sredstev, pridobljenih po ZUKSB, ter je upoštevala tudi vrednost sredstev, odkupljenih po tržni ceni od Probanke in Factor banke, in drugo premoženje, pridobljeno ali prodano v postopku upravljanja sredstev".³⁰ Po naši oceni je bilo sicer z upravljskega vidika celovito obravnavanje vsega premoženja DUTB, pridobljenega iz različnih virov, upravičeno, vendar DUTB tega načina izračuna ni natančno uredila v internih aktih, kar je DUTB kasneje, v porevizijskem postopku, zadovoljivo izvedla in izkazala.

Tudi v obdobju, na katero se nanaša ta revizija, DUTB prilivov iz posameznih prenosov sredstev zaradi skupnega upravljanja terjatev ni ločevala, temveč jih je obravnavala kot vsoto vseh prilivov, ne glede na to, ali je šlo za prilive iz premoženja, ki je bilo pridobljeno po ZUKSB, ali za prilive iz preostalega prenesenega premoženja.

Ne glede na to, da smo v predhodni reviziji ocenili, da je celovito upravljanje premoženja DUTB z upravljskega vidika smiselno, pa ob upoštevanju, da ZUKSB kot pogoj za predčasno ukinitve DUTB določa prodajo več kot 75 % prevzetih obveznosti DUTB³¹, ocenjujemo, da bi morala DUTB vsaj za preverjanje izpolnitve tega pogoja obvezno razpolagati s podatkom o vsakokratni vrednosti

²⁷ Podatka izhajata iz letnega poročila DUTB za leto 2016, in sicer iz revidiranih računovodskih izkazov, iz katerih izhaja tudi pojasnilo, da gre za od bank prevzeta sredstva in obveznosti, ki jih je DUTB prevrednotila v skladu z veljavnimi metodologijami vrednotenja poštenih vrednosti, pri čemer je razlika (79.349 tisoč EUR) med pošteno vrednostjo prevzetih sredstev in obveznosti pripoznala v kapitalu, in sicer v zadržanem poslovnem izidu kot transakcijo z lastnikom. Sicer pa je v poslovnem delu letnega poročila navedeno, da naj bi vrednost prenesenih sredstev obeh bank znašala 417 milijonov EUR (letno poročilo 2016), višina finančnih obveznosti, ki jih je s pripojitvijo prevzela DUTB, pa naj bi znašala 414 milijonov EUR (letno poročilo 2016) oziroma 408 milijonov EUR (letno poročilo 2016). Po podatkih, ki smo jih pridobili med izvajanjem revizije, pa naj bi višina prevzetih sredstev pred slabitvami znašala 401,2 milijona EUR, skupni dolg Factor banke in Probanke pa naj bi znašal 407,7 milijona EUR.

²⁸ Na primer odkup terjatev in poslovnega deleža Probanke do družbe Litostroj Jeklo, d. o. o. zaradi optimizacije prestrukturiranja in prodaje družbe v letu 2015.

²⁹ Letna poročila DUTB.

³⁰ Revizijsko poročilo Pravilnost in smotrnost poslovanja Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d. v letih 2014 in 2015.

³¹ Več o problematiki tega pojma je predstavljeno v točki 2.5.1.

premoženja, prenesenega po ZUKSB, in vrednosti ostalega premoženja, s katerim upravlja DUTB. Več o vhodnih podatkih in samem izračunu izpolnjevanja pogoja za predčasno ukinitve DUTB je napisano v točki 2.5.1.2.

Po ZUKSB je predvideno, da po ukinitvi DUTB premoženje ter pravice in obveznosti DUTB preidejo na Slovensko odškodninsko družbo, d. d. oziroma njenega pravnega naslednika, to je Slovenski državni holding, d.d. (v nadaljevanju: SDH). Več o urejenosti pravnega nasledstva DUTB je napisano v točki 2.6.

2.2 Podlage za upravljanje premoženja DUTB

Po ZUKSB so poslovna strategija, smernice DUTB, ki jih določi vlada³², in finančni načrti DUTB³³ ključne podlage za upravljanje premoženja DUTB do konca leta 2022. Mednje prištevamo še Strategijo prenehanja obstoja DUTB³⁴ (v nadaljevanju: strategija prenehanja), ki jo je DUTB pripravila konec leta 2020.³⁵ Navedene akte oziroma njihove različice, ki so veljale v obdobju, na katero se nanaša revizija, kronološko predstavljamo v nadaljevanju (Tabela 4).

³² DUTB na podlagi tretjega odstavka 10.a člena ZUKSB upravlja svoje premoženje in obveznosti v skladu s smernicami DUTB in poslovno strategijo. Slednjo sprejme upravni odbor, začne pa se uporabljati, ko DUTB pridobi soglasje vlade, ki lahko kadarkoli zahteva njeno dopolnitev ali spremembo. Poslovna strategija vključuje petletni poslovni načrt, DUTB pa jo objavi na svoji spletni strani.

³³ DUTB v skladu s štirinajstim odstavkom 10.a člena ZUKSB pripravi finančni načrt. Način sprejetja in potrditve finančnega načrta je podrobneje določen v Uredbi o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 103/13 in 22/16).

³⁴ Strategija prenehanja, DUTB, oktober 2020.

³⁵ Po pojasnilu DUTB je bila po obdobju, na katero se nanaša revizija, v pripravi prenovljena različica strategije prenehanja, tako imenovana Izhodna strategija DUTB. V času izvajanja revizije navedena različica še ni bila obravnavana na seji upravnega odbora družbe. Izhodna strategija naj bi vključevala tudi pregled alternativnih možnosti prenehanja delovanja DUTB oziroma likvidacije njenih sredstev.

Tabela 4 Podlage za upravljanje premoženja

Naziv dokumenta	Verzija dokumenta	Datum sprejetja
Smernice DUTB		junij 2014
		marec 2016
		december 2016
		december 2018
		april 2019
Poslovna strategija DUTB	2016–2022	december 2016
	2019–2022	april 2019
Finančni načrt	2016–2022	februar 2016
	2017–2022	februar 2017
	2018–2022	januar 2018
	2019–2022	april 2019
	2020–2022	februar 2020
	Popravek 2020–2022	junij 2020
	2021–2022	februar 2021
Strategija prenehanja		oktober 2020

Vir: dokumentacija DUTB.

ZUKSB določa³⁶, da DUTB upravlja svoje premoženje in obveznosti v skladu s poslovno strategijo in smernicami DUTB, ki jih vlada določi s sklepom. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo v veljavi več smernic DUTB. V njih je bilo med drugim določeno, da DUTB upravlja premoženje po načelu dobrega gospodarstvenika, da upravni odbor sprejme poslovno strategijo za upravljanje premoženja, pri upravljanju premoženja pa DUTB ne sme biti usmerjena k temu, da ostaja dolgoročni lastnik, zato je del strategije upravljanja tudi strategija odprodaje premoženja.

S smernicami DUTB, ki so bile sprejete v letu 2016 in kasneje, so bile določene ciljne vrednosti kazalnikov poslovanja, z doseganjem katerih se šteje, da DUTB posluje gospodarno, učinkovito in uspešno. Določeno je bilo še, da naj DUTB preostanek premoženja ob koncu leta 2022 oceni v poslovnem načrtu za obdobje 2016–2022³⁷. Iz smernic DUTB pa ne izhaja, kako bo potekal izračun kazalnikov poslovanja DUTB, in sicer katera prenesena sredstva se bodo pri izračunu kazalnikov in posledično tudi pri izračunu izpolnjevanja pogoja za morebitno predčasno ukinitvev DUTB upoštevala. Glede na to, da sredstva Factor banke in Probanke niso bila pridobljena na podlagi ZUKSB, bi se moralo po naši oceni vsaj izpolnjevanje pogoja za morebitno predčasno ukinitvev DUTB izračunavati zgolj glede na vrednost pridobljenih sredstev na podlagi ZUKSB³⁸. Da je takšno tudi

³⁶ 10.a in 11. člen ZUKSB.

³⁷ Tudi v smernicah DUTB, ki so bile sprejete kasneje, je navedeno, da naj družba preostanek premoženja ob koncu svoje življenjske dobe oceni v poslovnem načrtu za obdobje 2016–2022 oziroma 2019–2022.

³⁸ Drugi odstavek 36. člena v povezavi z 11. točko 11. člena ZUKSB.

stališče ministrstva, izhaja iz dokumentacije, ki smo jo pridobili v reviziji, s stališčem ministrstva pa je bila seznanjena tudi vlada.³⁹ Podrobnosti o tej problematiki so predstavljene v točki 2.5.1.2.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bili v veljavi 2 poslovni strategiji; prva za obdobje 2016–2022, druga pa za obdobje 2019–2022. Poslovna strategija 2019–2022 je bila izdelana v letu 2019 zaradi pomembnih sprememb v delovanju DUTB.⁴⁰ Iz obeh strategij izhaja, da bo glede prenehanja delovanja družbe izdelana tudi podrobna strategija in da bo pripravljen načrt prenehanja družbe s posebnim poudarkom na ohranjanju vrednosti sredstev ter delu s kadri. Oktobra 2020 je DUTB pripravila strategijo prenehanja družbe, v kateri je načrtovala ureditev področij, ki jih smatra kot pomembna za urejeno prenehanje družbe⁴¹, kot tudi izvedbo prenehanja. Kot izhaja iz strategije prenehanja, jo je DUTB pripravila z namenom, da se, kot posledica kadrovskega specifik, neurejenega ali nejasnega načina izpolnitve namena/strategije družbe ali drugih razlogov, ki bi izhajali iz nedorečenosti stanja in delovanja DUTB, prepreči morebitna razprodaja sredstev proti koncu življenjske dobe DUTB ali kakšna druga škoda za sredstva, s katerimi upravlja DUTB.

ZUKSB in Uredba o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank določata, da DUTB pripravi finančni načrt.⁴² Finančni načrt morajo za tekoče leto sestaviti izvršni direktorji DUTB in ga predložiti upravnemu odboru v potrditev. Če so obveznosti DUTB do virov sredstev zavarovane s poroštvom Republike Slovenije, DUTB pošlje predlog finančnega načrta in potrjen finančni načrt ministrstvu, ki lahko kadarkoli predlaga njegove dopolnitev ali spremembe, DUTB pa mora predloge ministrstva upoštevati.

2.3 Načrtovanje upravljanja premoženja DUTB

Upravljanje s premoženjem do konca leta 2022 je DUTB načrtovala v strateških in operativnih dokumentih; to je v poslovnih strategijah, ki sta bili izdelani za daljše časovno obdobje, in v finančnih načrtih, ki so bil pripravljeni za vsako posamezno leto, vključevali pa so tudi finančne projekcije

³⁹ Stališče ministrstva je, da se med prevzete obveznosti DUTB, ki se upoštevajo pri izračunu pogoja za predčasno ukinitve DUTB, šteje prenos premoženja v višini 1.600 milijonov EUR, ki je bil izveden kot ukrep po ZUKSB, medtem ko naknadna pripojitev Factor banke in Probanke k DUTB ne sodi v navedeni izračun, saj ni bila izvedena na podlagi ZUKSB, ampak na podlagi ZGD-1.

⁴⁰ Zaradi pospešene odprodaje premoženja v preteklih letih je prišlo do spremembe strukture portfelja DUTB, v kateri so v portfelju ostali težji, dolgotrajnejši in bolj negotovi primeri, ki zahtevajo intenzivnejšo obravnavo. V portfelju lastniških naložb so ostali težje unovčljivi kapitalski deleži, medtem ko se je zaradi intenzivnih prevzemov nepremičnin iz zavarovanj v lastništvo nepremičninski portfelj povečal.

⁴¹ Gre za področja sredstev v upravljanju, dolga, kadrov in procesov.

⁴² Finančni načrt mora biti sestavljen najmanj iz: časovno razčlenjenega načrta vseh prejemkov in izdatkov DUTB v poslovnem letu, ki vključuje tudi hitro unovčljive naložbe, načrta vseh prejemkov in izdatkov DUTB, ki vključuje tudi hitro unovčljive naložbe po vseh prihodnjih poslovnih letih do 31. 12. 2022, bodočih bilanc stanja, kot so predvidene za zadnji dan vseh prihodnjih poslovnih let do 31. 12. 2022, bodočih izkazov poslovnega izida, kot je predviden za zadnji dan vseh prihodnjih poslovnih let do 31. 12. 2022, načrta uporabe prostih denarnih sredstev iz 40. člena te uredbe v poslovnem letu in analize občutljivosti, ki identificira dogodke, ki bi lahko predstavljali likvidnostno tveganje za DUTB.

do konca leta 2022. V teh dokumentih je DUTB predstavila svoje načrte glede obsega premoženja in odplačila dolga⁴³ ob koncu posameznega leta.

2.3.1 Poslovna strategija

Načrte glede upravljanja premoženja je DUTB v obdobju, na katero se nanaša revizija, predstavila v 2 poslovnih strategijah. V obe so vključeni načrti za zmanjševanje vrednosti premoženja DUTB in za odplačilo dolga po posameznem letu. Na podlagi poslovne strategije 2016–2022 je načrtovan obseg preostalega premoženja ob koncu leta 2022 znašal nekaj manj kot 89 milijonov EUR⁴⁴, dolg naj bi konec leta 2020 znašal 15 milijonov EUR, v celoti pa naj bi bil odplačan v letu 2021.

V poslovni strategiji 2019–2022 je DUTB spremenila ocene glede obsega preostalega premoženja ob koncu leta 2022 in odplačila dolga. Glede na oceno v predhodni strategiji naj bi DUTB razpolagala s skoraj 43 % več premoženja, saj naj bi vrednost premoženja ob koncu leta 2022 znašala dobrih 126 milijonov EUR⁴⁵. Dolg naj bi bil v celoti poplačan kasneje, kot je bilo to sprva načrtovano, in sicer v letu 2022. Ker iz veljavne poslovne strategije ni mogoče razbrati, kdaj DUTB ocenjuje, da bo izpolnila pogoj, po katerem bi lahko vlada državnemu zboru predlagala njeno predčasno ukinitve, je ministrstvo to vprašanje ob pripravi strategije naslovilo na DUTB. Po pojasnilu DUTB, ki je vključeno v gradivo za obravnavo strategije na vladi, bi bil ta pogoj lahko izpolnjen proti koncu leta 2020 oziroma v sredini leta 2021.⁴⁶

Iz dokumentacije izhaja, da je ministrstvo po proučitvi besedila obeh poslovnih strategij pripravilo gradivo in ga posredovalo vladi, ta pa v postopku izdaje soglasja ni zahtevala morebitnih dodatnih pojasnil in/ali sprememb besedila poslovnih strategij za obe obdobji in je z njima soglašala.

2.3.2 Strategija prenehanja

DUTB je v oktobru 2020 izdelala strategijo za prenehanje svojega delovanja do konca leta 2022, v kateri so obravnavana področja, ki jih družba smatra kot pomembna za svoje urejeno prenehanje. V strategiji prenehanja je ocenila, da bo konec leta 2022 zaključila poplačilo vseh obveznosti, hkrati pa ji bo v portfelju ostalo za 129 milijonov EUR sredstev⁴⁷.

Da bi se zagotovilo nadaljnje ustrezno upravljanje s preostalim premoženjem, bi bilo treba po oceni DUTB v času prenosa tega premoženja na prevzemno družbo zagotoviti izvajanje 93 ključnih

⁴³ Pojem "dolg", ki ga v reviziji povzemamo, po navedbah DUTB pomeni finančne obveznosti DUTB iz izdanih dolžniških vrednostnih papirjev oziroma finančne obveznosti do bank, ki so nastale v zvezi s poplačilom zapadlih dolžniških vrednostnih papirjev.

⁴⁴ Natančneje 88.798 tisoč EUR.

⁴⁵ Natančneje 126.619 tisoč EUR.

⁴⁶ Glede na finančne načrte je DUTB ocenila, da bo imela za odplačilo še manj kot 25 % (390,8 milijona EUR) dolga po plačilu obrokov v juniju 2021, glede na strategijo DUTB pa bi lahko del dolga poplačala že prej in bi bil dolg pod omenjeno mejo proti koncu leta 2020.

⁴⁷ Pri ocenjeni vrednosti premoženja DUTB za konec leta 2022 so povzeti podatki iz popravka finančnega načrta 2020–2022.

procesov,⁴⁸ za svoje nemoteno delovanje do predvidenega zaključka konec leta 2022 pa bi DUTB potrebovala 54 zaposlenih.⁴⁹

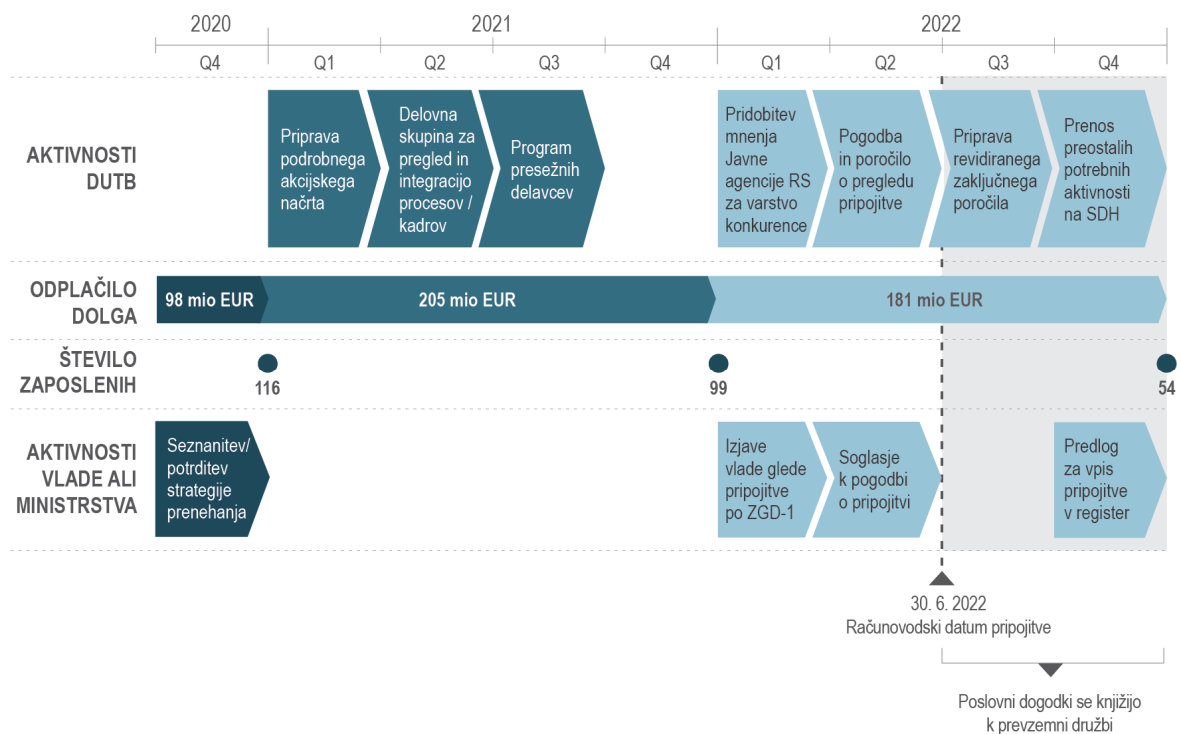
V strategiji prenehanja je predvideno, da bo ob upoštevanju določb ZUKSB in ZGD-1 družba pripojena SDH, in sicer na način postopnega zveznega prenosa, kar pomeni, da bi SDH že pred prenehanjem DUTB prevzel čim večji obseg nalog in na področjih, kjer nima specifično usposobljenih ali nima dovolj svojih človeških virov, zaposlil tudi sodelavce, ki te naloge opravljajo na DUTB. Za čim bolj nadzorovan prehod premoženja, pravic in obveznosti je bilo v strategiji prenehanja predvideno, da DUTB in SDH ustanovita delovni skupini, ki bi sprejeli načrt prehoda in ga dali v soglasje ministrstvu. Prenos prvega sklopa procesov na SDH je DUTB načrtovala v zadnjem kvartalu 2021, prenos preostalih potrebnih procesov in izvedbo aktivnosti pa je DUTB nameravala zaključiti do zaključka leta 2022. Po strateških dokumentih DUTB⁵⁰ je bilo predvideno še, da DUTB sprejme tudi akcijski načrt prenehanja DUTB, ki bi vključeval časovnico z roki, nalogami in odgovornimi osebami glede uresničevanja načrtovanih postopkov ob prenehanju DUTB.

Slika 2 prikazuje časovnico aktivnosti ob prenehanju obstoja DUTB, ki smo jo povzeli iz strategije prenehanja. Upoštevajoč obseg revizije, so na poenostavljeni časovnici prikazane predvidene aktivnosti DUTB in vlade oziroma ministrstva.

⁴⁸ DUTB je na ravni organizacijskih enot izvedla pregled procesov, ki so potrebni za poslovanje DUTB, in identificirala procese, ki so ključni, kar pomeni, da bodo morali delovati tudi, ko DUTB preneha oziroma ko pride do prehoda na prevzemno družbo. Izmed 149 procesov, razdeljenih po področjih upravljanja sredstev, podpore pri upravljanju sredstev in splošne podpore, jih je po oceni DUTB ključnih 93.

⁴⁹ Do takrat je DUTB načrtovala, da se bo število zaposlenih zmanjševalo, prav tako naj bi se zmanjševalo število organizacijskih enot v družbi. Zaradi identificiranega tveganja predčasnega odhoda ključnih kadrov je DUTB načrtovala izvajanje politike zadrževanja potrebnih kadrov in priprave zaposlenih na prenehanje zaposlitve. Na dan 31. 5. 2021 je bilo na DUTB zaposlenih 108 oseb.

⁵⁰ Poslovna strategija 2016–2022, poslovna strategija 2019–2022 in strategija prenehanja.

Slika 2 Enostavna časovnica predvidenih glavnih aktivnosti ob prenehanju DUTB


Vir: povzeto po strategiji prenehanja.

Ugotovili smo, da DUTB aktivnosti, ki so bile predvidene za izvedbo do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, torej priprave podrobnega akcijskega načrta in formiranja delovne skupine, ni izvedla.

Pojasnilo DUTB

DUTB je SDH na sestanku dne 21. 1. 2021 predlagala vzpostavitev delovnih skupin, ki bi aktivno pristopile k pregledu procesov DUTB in pripravi akcijskega načrta. Zaradi napovedanega sprejetja Zakona o nacionalnem demografskem skladu ter pobude za referendum o zakonu je bilo dogovorjeno, da se z aktivnostmi in delovnimi skupinami še počaka.

Interno delovno skupino, ki je zadolžena za pripravo posodobljene različice strategije prenehanja in hkrati tudi za spremljanje izvajanja glavnih aktivnosti ob prenehanju DUTB, je DUTB ustanovila maja 2021. Pred tem DUTB ni imela vzpostavljenega sistema za spremljanje izvajanja strategije prenehanja ter ni imela predvidenih ukrepov, če se aktivnosti ne bi izvajale v skladu s časovnico. Glede na to, da je bil začetek obravnave Predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu (v nadaljevanju: predlog ZNDS) 6. 10. 2020 in da je bila delovna skupina za prilagoditev strategije prenehanja DUTB ustanovljena v maju 2021, ocenjujemo, da je bil odziv DUTB na to okoliščino, ki bi lahko bistveno spremenila način in potek njenega prenehanja,⁵¹ pozen. Na pasivnost pri ukrepanju

⁵¹ Predlog ZNDS predvideva prenos premoženja, pravic in obveznosti DUTB na sklad in prenehanje DUTB. Več o tem v točki 2.6.3.

zaradi spremenjenih okoliščin kaže tudi neaktivnost DUTB v zvezi s posodobitvijo strategije prenehanja. Po pojasnilu DUTB pri pripravi predloga ZNDS ni sodelovala, z možnostjo takšnega predčasnega prenehanja pa je bila DUTB seznanjena ob javni obravnavi predloga zakona. Ne glede na to, da je bil začetek obravnave predloga ZNDS v istem mesecu, kot je DUTB pripravila strategijo prenehanja, ki te možnosti prenehanja DUTB ni predvidevala, DUTB do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, torej maja 2021 ni pripravila različice strategije prenehanja, ki bi kakorkoli upoštevala tudi predlog ZNDS in s tem drugačno izhodno strategijo.⁵²

Glede na to, da ZUKSB kot pravnega naslednika DUTB predvideva SDH, ocenjujemo, da je za urejen prenos premoženja, pravic in obveznosti ob prenehanju DUTB smiselno sodelovanje tako prevzemne kot prevzete družbe.

V strategiji prenehanja je DUTB načrtovala, da bo še pred koncem leta 2020 odprodala več kot 75 % prevzetih obveznosti⁵³, kar po ZUKSB daje možnost vladi da lahko predlaga državnemu zboru predčasno ukinitve DUTB. Kljub temu pa DUTB v strategiji prenehanja možnosti svoje predčasne ukinitve ni natančneje predvidela, ampak je identificirala tveganja in opredelila izhodne strategije procesov le v primeru prenehanja po samem zakonu, torej konec leta 2022.

Pojasnilo DUTB

Predčasna ukinitve ni v pristojnosti DUTB. DUTB bo takoj, ko bodo znani ustrezni predlogi vsebine podzakonskega akta vlade, pripravila tudi ustrezno strategijo za izvedbo ravnanj v tej povezavi, ki so v pristojnosti DUTB.

Glede na to, da tudi v primeru predčasne ukinitve DUTB obstajajo tveganja na področjih procesov, kadrov, premoženja v upravljanju in zadolženosti DUTB, ki jih najbolj lahko identificira prav DUTB, ocenjujemo, da bi jih bilo v fazi priprave strategije prenehanja smiselno izpostaviti tudi za primer predčasne ukinitve.

Tako v primeru prenehanja DUTB po samem zakonu, kot v primeru predčasne ukinitve DUTB na predlog vlade državnemu zboru ZUKSB določa, da vlada pravno nasledstvo podrobneje uredi s podzakonskim aktom. Preverili smo, ali in kako je bila vlada vključena v načrtovanje prenehanja DUTB. Ugotovili smo, da vlada ni bila vključena v načrtovanje strategije prenehanja DUTB, niti ni bila seznanjena z njeno vsebino. Zato tudi ni sprejemala nobenih stališč v zvezi z njeno ustreznostjo ali dala morebitnih predlogov za njeno dopolnitev. Tudi ministrstvo, ki je po ZUKSB zadolženo za izvajanje nadzora nad DUTB, ni bilo vključeno v pripravo strategije prenehanja DUTB. Šele po obdobju, na katero se nanaša revizija, je DUTB, na izrecno zaprosilo, poslala ministrstvu strategijo prenehanja. Kot so pojasnili, DUTB ministrstva s strategijo prenehanja sama ni seznanila, saj iz veljavnih smernic DUTB ne izhaja, da je ta dokument DUTB dolžna na ministrstvo posredovati v okviru poročil, ki jih pripravlja za ministrstvo.

Ocenjujemo, da bi morebiten sprejem Zakona o nacionalnem demografskem skladu bistveno vplival na način in potek prenehanja DUTB ter posledično na vsebino strategije prenehanja, zaradi česar bi bila ta neustrezna in posledično neuporabna. Ta namreč v celoti sloni zgolj na eni izmed možnosti, ki

⁵² Iz strategije prenehanja sicer izhaja, da DUTB s predlogom ZNDS ob nastanku strategije ni bila seznanjena.

⁵³ Iz strategije prenehanja izhaja, da naj bi bil dolg konec leta 2020 poplačan v višini 75,3 %.

jo za prenehanje DUTB predvideva ZUKSB, in sicer prenehanje ob koncu leta 2022. Pričakovali bi, da bi ministrstvo kot pripravljavec predloga ZNDS in vlada kot njegova predlagateljica v fazi priprave predloga zakona DUTB omogočila sodelovanje v delu, ki vpliva nanjo, in sicer v smislu predstavitve njenih stališč do predlaganih določb in izpostavitve morebitnih tveganj, ki bi bila prisotna ob takšnem načinu prenehanja DUTB. V reviziji nismo mogli potrditi, da bi bila DUTB kakorkoli vključena v pripravo predloga ZNDS. Iz dokumentacije sicer izhaja, da je ministrstvo v začetku leta 2021 DUTB pozvalo k pripravi aktivnosti, ki se nanašajo na njeno prenehanje po sprejemu Zakona o nacionalnem demografskem skladu⁵⁴, vendar pa hkrati ministrstvo ni bilo seznanjeno z aktivnostmi DUTB v zvezi s pripravo strategije prenehanja⁵⁵. Takšen enostranski način ravnanja vsakega izmed revidirancev pri načrtovanju prenehanja DUTB ocenjujemo kot neučinkovit.

2.3.3 Finančni načrti

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo sprejetih skupaj 7 finančnih načrtov, in sicer za vsako tekoče leto posebej⁵⁶, v sredini leta 2020 pa je bil sprejet še popravek finančnega načrta za to leto. Iz dokumentacije izhaja, da so bili razlogi za pripravo popravka načrta v drastično spremenjenih okoliščinah kot posledica epidemije covid-19, v spremenjenih pričakovanjih o gospodarskih in ekonomskih gibanjih in v usmeritvah, ki jih je marca 2020 podalo ministrstvo.

V vseh finančnih načrtih so predstavljeni načrtovani finančni rezultati za tekoče leto, vključene pa so tudi projekcije ob zaključku prihodnjih koledarskih let (do leta 2022), ki so bile po podatkih DUTB pripravljene na podlagi predhodnih letnih bilanc. Projekcije so bile združene v modelu, ki je bil sestavljen iz več komponent, med njimi so bile glavne projekcije gibanja portfeljev, od katerih je bil najpomembnejši posojilni portfelj. Izhodišče zanj so predstavljale ocene iz predhodnih letnih bilanc ter vrednotenja primerov praviloma na stanje ob koncu predhodnega koledarskega leta.⁵⁷

Ugotovili smo, da je DUTB načrtovane vrednosti glede obsega premoženja konec posameznega leta spreminjala, in sicer praviloma na način, da je bil v vsakem finančnem načrtu obseg premoženja ob koncu leta višji, kot je bilo to predvideno v predhodnem finančnem načrtu. DUTB je v finančnem načrtu za leto 2016 ocenila, da bo DUTB ob koncu leta 2022 razpolagala še z dobrih 90 milijonov EUR premoženja, v finančnem načrtu za leto 2017 se je ta ocena izjemoma zmanjšala na 67 milijonov EUR⁵⁸, v finančnem načrtu za leto 2021 pa je DUTB to oceno spremenila tako, da jo je zvišala na 253 milijonov EUR⁵⁹, kar predstavlja precejšnjo razliko (275 % glede na načrte iz leta 2017).

⁵⁴ Ministrstvo je 17. 2. 2021 v okviru mesečnega sestanka z upravnim odborom DUTB predstavilo potek sprejemanja predloga zakona in DUTB pozvalo k spremljanju zakonodajnega postopka in samostojni pripravi potrebnih aktivnosti za pravočasno implementacijo zakona po njegovi uveljavitvi. Več o tem v točki 2.6.3.

⁵⁵ Ministrstvo je DUTB zaprosilo za predložitev veljavne strategije prenehanja šele po prejetju zaprosila računskega sodišča, iz katerega izhaja, da je DUTB pripravila strategijo prenehanja.

⁵⁶ Finančni načrt za leto 2019 se nahaja v poslovni strategiji 2019–2022.

⁵⁷ Po navedbah DUTB je bil izjema finančni načrt DUTB 2018–2022, pri katerem so bila izhodišča za načrtovanje gibanja posojil ocene ob polletju 2017. Zaradi skrajšanega roka za pripravo finančnega načrta 2018–2022 namreč kot vhodni podatek ni bilo mogoče uporabiti letnih bilanc 2017 in podatkov iz vrednotenih primerov ob koncu leta 2017, zato so bili uporabljeni drugi najboljši možni viri oziroma ocene.

⁵⁸ Finančni načrt 2017–2022.

⁵⁹ Finančni načrt 2021–2022.

Podrobnosti glede načrtovanega obsega premoženja ob koncu posameznega leta so prikazane v nadaljevanju (Tabela 5).

Tabela 5 Načrtovana vrednost premoženja ob koncu leta

v tisoč EUR							
Vir podatkov/leto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Finančni načrt 2016	1.094.977	845.139	552.621	334.632	237.552	160.367	90.192
Poslovna strategija 2016–2022	1.228.106	974.538	571.254	343.959	216.933	149.489	88.798
Finančni načrt 2017–2022		1.092.214	691.358	488.766	311.346	204.313	67.668
Finančni načrt 2018–2022			695.497	474.355	307.093	220.891	107.745
Poslovna strategija 2019–2022				644.725	457.240	262.070	126.619
Finančni načrt 2020–2022					515.378	319.145	144.961
Popravek finančnega načrta 2020–2022					511.928	308.681	128.747
Finančni načrt 2021–2022						457.959	253.494

Viri: finančni načrti DUTB (podatki iz bilance stanja).

Tudi načrti DUTB glede odplačila dolga so se ves čas spreminjali, in sicer na način, da je bil v vsakem finančnem načrtu znesek neodplačanega dolga ob koncu leta višji, kot je bilo to predvideno v predhodnem finančnem načrtu. Izjemo predstavlja popravek finančnega načrta 2020–2021, ko je DUTB svoje napovedi kljub epidemiji covida-19 popravila na način, da naj bi bila konec leta 2020 vrednost neodplačanega dolga nižja, kot je bilo sprva predvideno, namreč da bo DUTB kljub epidemiji covida-19 in pričakovani nižji odprodaji premoženja ter posledično nižjim prilivom uspela odplačati več dolga. Kot izhaja iz dokumentacije, je ministrstvo marca 2020 ob pregledu prejetega finančnega načrta 2020–2022 DUTB pozvalo, da poda določena pojasnila in da popravi finančni načrt v delu, ki se nanaša na odplačilo dolga.⁶⁰ Ugotovili smo, da je DUTB poziv ministrstva upoštevala in v popravku finančnega načrta 2020–2022 znižala načrtovano likvidnostno rezervo na način, da je bilo kljub nižjim načrtovanim prilivom omogočeno poplačilo dolga. Čeprav je bil popravek finančnega načrta v osnovi pripravljen zaradi epidemije covida-19 in spremenjenih pričakovanj glede gospodarskih in ekonomskih gibanj, zaradi česar je bilo po oceni DUTB vprašljivo doseganje kazalnikov poslovanja DUTB, je DUTB popravila tudi načrtovane vrednosti, in sicer tako, da je spremenila načrt glede obsega premoženja. Predvideno je bilo dodatno zmanjšanje obsega premoženja glede na osnovni finančni načrt. Po pojasnilu DUTB je bil razlog v predpostavki o enkratnem prevrednotenju sredstev navzdol kot posledici spremenjenih pričakovanj glede ekonomske aktivnosti in ne dodatna odprodaja sredstev.

Podrobnosti glede načrtovanega odplačila dolga predstavlja Tabela 6.

⁶⁰ Ministrstvo je DUTB pozvalo, da mora bolj ambiciozno pristopiti k hitrejšemu odplačevanju dolga.

Tabela 6 Načrtovano stanje neodplačanega dolga ob koncu leta

v tisoč EUR							
Vir podatkov/leto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Finančni načrt 2016	956.370	675.422	355.222	115.072	5.003	0	0
Poslovna strategija 2016–2022	1.124.696	828.644	395.165	155.065	15.006	0	0
Finančni načrt 2017–2022		978.825	565.330	345.201	155.090	40.023	0
Finančni načrt 2018–2022			648.674	358.579	173.519	93.500	3.477
Poslovna strategija 2019–2022				525.305	335.243	135.178	0
Finančni načrt 2020–2022					406.898	291.536	0
Popravek finančnega načrta 2020–2022					386.223	181.527	0
Finančni načrt 2021–2022						231.543	0

Viri: finančni načrti DUTB (podatki iz bilance stanja).

Ugotovili smo torej, da so se načrtovane vrednosti glede obsega premoženja ob koncu posameznega leta in glede odplačila dolga ves čas spreminjale, pri tem pa praviloma iz finančnih načrtov ni mogoče ugotoviti, kateri so bili razlogi za te spremembe. Iz dokumentacije izhaja, da je DUTB predloge finančnih načrtov, ki so jih v obdobju 2016–2021 sestavili izvršni direktorji DUTB, in finančne načrte, ki jih je potrdil upravni odbor, predložila ministrstvu. To je po presoji DUTB zaprosilo za morebitna dodatna pojasnila, ki so jih predstavniki ministrstva in DUTB nato razčistili v obliki pisne komunikacije ali pa v okviru sestankov.⁶¹ Iz pisnih zabeležk teh sestankov in iz druge dokumentacije ministrstva pa ne izhaja, da bi ministrstvo ugotavljalo spreminjanje načrtovanih vrednosti glede obsega premoženja in bi o tem od DUTB zahtevalo in prejelo ustrezno utemeljitev.⁶²

Smo pa v reviziji ugotovili, da je ministrstvo od DUTB ob pripravi finančnih načrtov nekajkrat zahtevalo pojasnilo glede odplačila dolga in v marcu 2020 podalo tudi usmeritev DUTB, da naj bolj ambiciozno pristopi k hitrejšemu odplačevanju dolga in temu nameni večji del prostih denarnih sredstev. Kljub temu da so bila po oceni ministrstva pojasnila DUTB glede načrtovanja upravljanja premoženja ustrezna in zadovoljiva, neprestano spreminjanje načrtov brez ustreznih utemeljitev, ki bi izhajale iz načrtov, ocenjujemo kot neprimerno, saj ne daje ustreznega zagotovila, da se je nanje mogoče zanesti, kvečjemu obratno – postavlja se vprašanje o smiselnosti načrtov, za katere se kasneje izkaže, da niso bili uresničeni.

⁶¹ Sestanki med predstavniki ministrstva in DUTB so med letoma 2017 in 2019 potekali mesečno, kasneje pa zgolj izjemoma (2 sestanka v letu 2020 in sestanek v februarju 2021).

⁶² Izjemo predstavlja primer, ko je ministrstvo opazilo razlike med finančnim načrtom za leto 2017 in poslovno strategijo 2016–2022 ter od DUTB zahtevalo pojasnilo. Ta je pojasnila, da je poslovna strategija temeljila na podatkih s konca junija 2016, finančni načrt pa na podatkih konec tega leta.

Pojasnilo DUTB

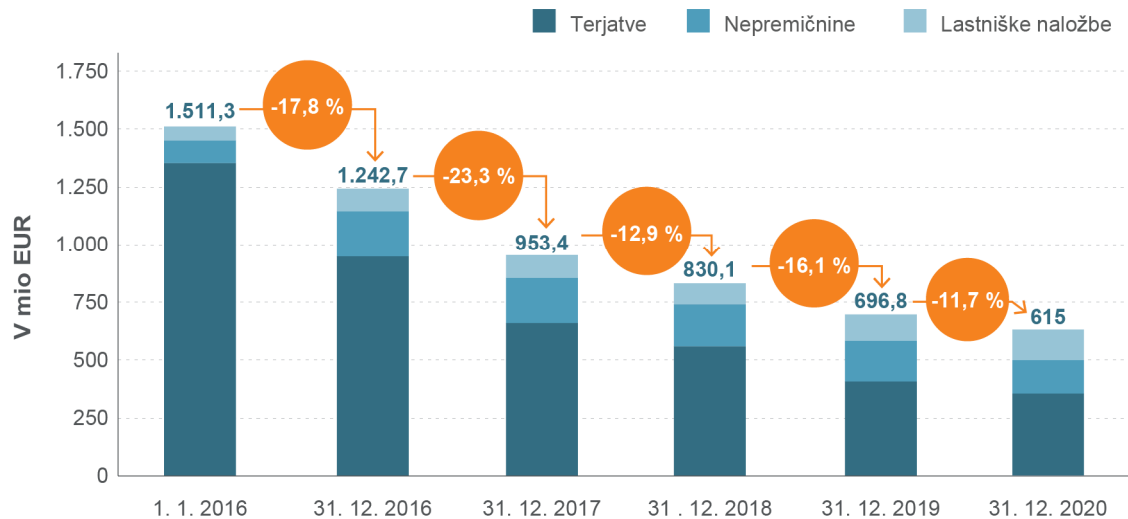
Kot v vsakem procesu načrtovanja so časovno bolj oddaljene projekcije manj zanesljive, najbolj reprezentativni so le načrti za vsakokratno tekoče leto, pri katerih so odstopanja manjša kot pri dolgoročnih načrtih. DUTB pri pripravi finančnega načrta za posamezno poslovno leto največ pozornosti posveti področjema, ki ju določajo smernice za delovanje DUTB, in sicer stroškovni učinkovitosti in pričakovanim prilivom.

2.4 Upravljanje premoženja DUTB

Ena izmed glavnih dejavnosti DUTB je upravljanje premoženja, ki ga je pridobila zaradi izvedbe ukrepov za krepitev stabilnosti bank, pri čemer je cilj takšnega upravljanja maksimizacija sredstev, pridobljenih od odprodaje premoženja. Navedeni cilj DUTB zasleduje z dolgoročnim zmanjševanjem obsega premoženja v svojem portfelju in odplačilom dolga. O svojem poslovanju DUTB vsako leto pripravi letno poročilo, v katerem med drugim predstavi tudi rezultate upravljanja premoženja.

2.4.1 Obseg premoženja

Iz dokumentacije izhaja, da je bila vrednost premoženja, s katerim je DUTB upravljala ob začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, najvišja glede na celotno obdobje njenega obstoja. Premoženje, s katerim je DUTB upravljala v obdobju po letu 2016, prikazuje Slika 3, s katere je razvidna tudi dinamika gibanja obsega posamezne vrste premoženja po posameznem letu.

Slika 3 Gibanje obsega premoženja v upravljanju

Opombi: Na sliki je prikazano celotno premoženje, s katerim upravlja DUTB, tudi sredstva, ki so bila na DUTB prenesena s pripojitvijo Factor banke in Probanke, ter dodatni nakupi sredstev s strani DUTB.

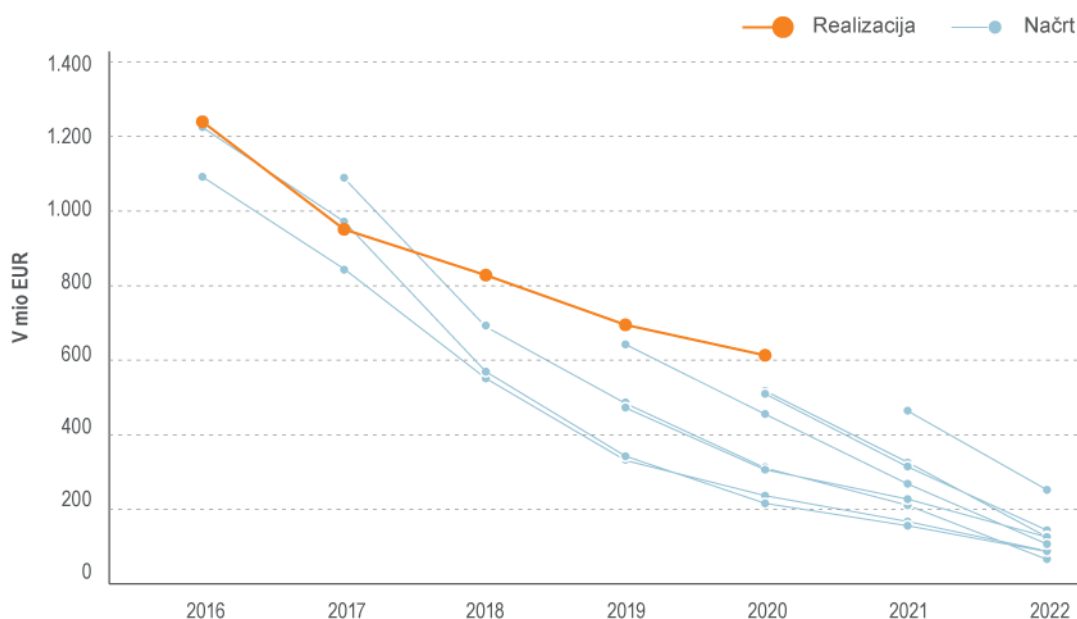
V letnem poročilu 2016 je za višino premoženja v upravljanju na dan 31. 12. 2016 naveden drugačen znesek (1.237 milijonov EUR) kot v kasnejših letnih poročilih DUTB. Po pojasnilu DUTB je do razlike prišlo zaradi dodatnih nakupov sredstev.

Vir: letna poročila DUTB.

Letno zmanjšanje obsega premoženja DUTB v obdobju 2016–2020 je, glede na posamezno preteklo leto, znašalo v povprečju 16,4 %. Če bi bila dinamika zmanjševanja v letih 2021 in 2022 enaka, kot je bilo dotedanje letno povprečje, bi DUTB ob koncu leta 2022 razpolagala še z okvirno 430 milijoni EUR celotnega premoženja.

Pri preverjanju uresničevanja načrtov DUTB smo ugotovili, da realizacija glede zmanjševanja obsega premoženja ob koncu posameznega leta ni sledila načrtom DUTB. Obseg premoženja se je skozi leta sicer zmanjševal, vendar pa so bila prisotna precejšnja odstopanja glede na načrte DUTB. Kot primer navajamo leto 2019, ko naj bi ob koncu leta DUTB po njenih načrtih razpolagala s premoženjem, katerega vrednost naj bi se po načrtih gibala med 335 milijoni EUR in nekaj manj kot 645 milijoni EUR.⁶³ Iz letnih poročil pa izhaja, da je dejansko stanje konec leta 2019 znatno odstopalo od vseh načrtov DUTB. Premoženje DUTB je konec leta 2019 znašalo 696 milijonov EUR. Slika 4 prikazuje načrtovani in realizirani obseg premoženja po posameznih letih, pri čemer je razviden precejšen razkorak med načrti in realizacijo.

⁶³ Kot že napisano, so se načrtovane vrednosti med posameznimi načrti zelo razlikovale.

Slika 4 Obseg premoženja – načrt in realizacija

Vir: dokumentacija DUTB⁶⁴.

DUTB rezultat upravljanja premoženja v letnih poročilih med drugim prikazuje v obliki ustvarjenih prilivov. Te DUTB izračuna z upoštevanjem lastne metodologije, zato se višina ustvarjenih prilivov, ki jih DUTB navaja v poslovnem delu letnih poročil, razlikuje od podatkov o denarnih tokovih iz računovodskih izkazov, ki so prav tako del letnih poročil DUTB. DUTB namreč upošteva prilive na transakcijski račun, razvrščene glede na vsebino posla in portfelj, pri čemer DUTB tak priliv pripozna takrat, ko pravice in obveznosti iz sredstva, na katero se nanašajo, preidejo na kupca. Izkaz denarnih tokov v računovodskih izkazih, po pojasnilu DUTB, ni posnetek gibanja prilivov in odlivov po transakcijskem računu.

Ugotovili smo, da zato podatkov o prilivih iz poslovnega dela letnih poročil DUTB ni mogoče smiselno povezati s podatki v računovodskih izkazih iz letnih poročil DUTB, niti ni mogoče iz podatkov iz računovodskih izkazov priti do izračuna ustvarjenih prilivov, kot jih v poslovnem delu letnih poročil prikazuje DUTB. Pričakovali bi, da je v tem primeru v letno poročilo vključeno tudi ustrezno pojasnilo, ki bralcu omogoča razumevanje razlik v podatkih.

Iz letnega poročila za leto 2019 izhaja, da je DUTB ustvarila 220,8 milijona EUR prilivov iz naslova upravljanja premoženja in da je s tem preseгла svoj finančni načrt v delu, ki se nanaša na ustvarjene prilive. Enako izhaja iz letnega poročila 2020, v katerem piše, da je DUTB ob koncu leta preseгла ciljno vrednost glede ustvarjenih prilivov, ki je bila načrtovana v popravku finančnega načrta za leto 2020. Vendar je pri tem treba poudariti, da se vsi prilivi, ki jih DUTB prejme na podlagi upravljanja

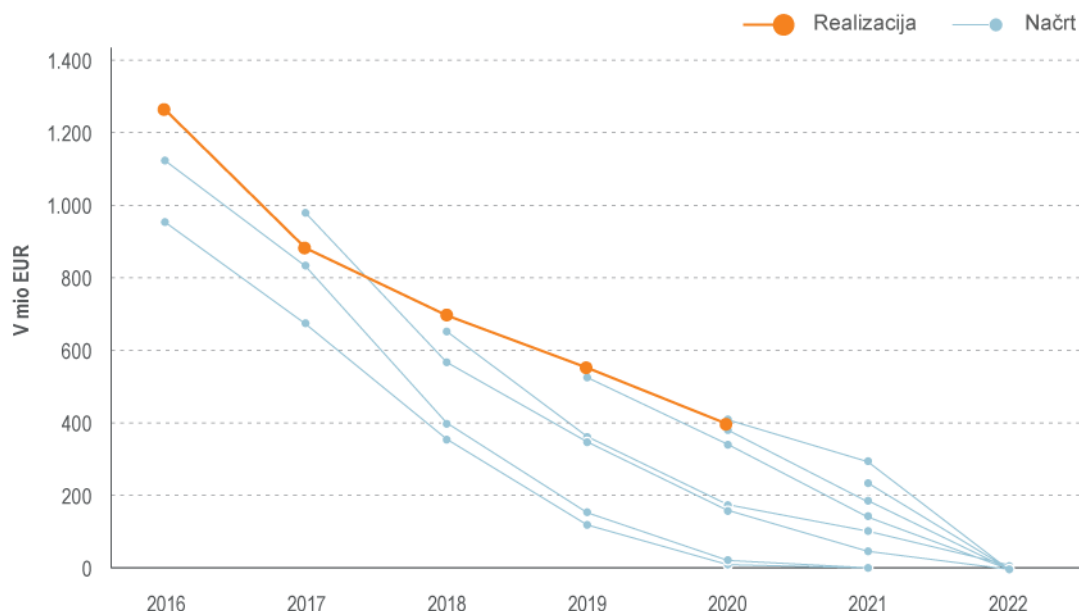
⁶⁴ Poslovna strategija 2016–2022, poslovna strategija 2019–2022, finančni načrti za obdobje 2016–2021 in letna poročila za obdobje 2016–2020.

premoženja, ne porabijo za potrebe odplačila dolga, temveč tudi za delovanje DUTB, to je za stroške financiranja in poslovanja DUTB v času njenega obstoja.

2.4.2 Odplačilo dolga

Ugotovili smo, da dinamika odplačila dolga med letoma 2016 in 2020 ni sledila načrtom DUTB. Znesek dolga se je skozi leta sicer zmanjševal, vendar počasneje, kot je bilo to predvideno v načrtih DUTB, ki so se z leti večkrat spreminjali. Po načrtih naj bi bil tako dolg do konca leta 2022 odplačan, ocene, kdaj točno naj bi bil v celoti odplačan, pa so bile različne (Tabela 6). Po nekaterih ocenah naj bi se to zgodilo v letu 2021, po zadnjih ocenah pa naj bi imela DUTB ob koncu leta 2021 še za 231 milijonov EUR dolga. Konec leta 2019 je neodplačan dolg znašal več kot pol milijarde EUR, kar je veliko več od načrtov, po katerih naj bi se neodplačan dolg konec leta 2019 gibal med 5 in 407 milijoni EUR. Pri tem je treba izpostaviti še dejstvo, da so se plačila obveznosti do bank oziroma obveznosti iz izdanih dolžniških vrednostih papirjev izvajala iz naslova prejetih prilivov od prodaje vseh sredstev, ne samo tistih sredstev, ki so bila na DUTB prenesena po ZUKSB. DUTB ne razpolaga s podatkom, koliko obveznosti je bilo poravnanih s prilivi od prodaje tistih sredstev, ki so bila na DUTB prenesena po ZUKSB. DUTB kot dolg razume obveznosti, ki so nastale DUTB ob prenosu tveganih postavk 4 bank v okviru izvajanja ukrepov po ZUKSB, pri čemer naj bi DUTB cilj povračila proračunskih sredstev dosegla s poplačilom navedenih obveznosti, kar ocenjujemo kot problematično.⁶⁵ Slika 5 prikazuje načrt in realizacijo odplačila dolga.

⁶⁵ Več o tem v točki 2.5.1.2.

Slika 5 Neodplačan dolg – načrt in realizacija

Opomba: Pri prikazu realizacije smo uporabili podatek, ki izhaja iz računovodskih izkazov DUTB.

Vir: dokumentacija DUTB.

Ugotovili smo, da v letnih poročilih DUTB na več mestih prihaja do odstopanj oziroma neskladnosti pri navajanju podatkov o neodplačanem dolgu. V poslovnem delu letnih poročil so navedeni zneski neodplačanega dolga do bank, ki pomembno odstopajo od navedb v revidiranih računovodskih izkazih istih letnih poročil.⁶⁶ DUTB je pojasnila, da pri prikazu podatkov v poslovnih poročilih upošteva nominalne zneske, medtem ko naj bi podatki v revidiranih računovodskih izkazih upoštevali tudi efektivno obrestno mero. Pričakovali bi, da so v primeru odstopanj pri podatkih o isti računovodski kategoriji v poročilo vključena vsa potrebna pojasnila, ki bralcu omogočajo razumevanje razlik v podatkih. Ta pojasnila bi morala razkriti tudi vse elemente izračuna. Po ZGD-1⁶⁷ mora biti namreč letno poročilo sestavljeno jasno in pregledno. Izkazovati mora resničen in pošten prikaz premoženja in obveznosti družbe, njenega finančnega položaja ter poslovnega izida. V poslovno poročilo, ki je del letnega poročila, pa mora biti vključena celovita analiza razvoja in izidov poslovanja družbe ter njenega finančnega položaja, vključno z ustreznim sklicevanjem na zneske v računovodskih izkazih in potrebnimi dodatnimi pojasnili. Menimo, da v nasprotnem primeru poročilo ne služi svojemu namenu.

⁶⁶ Kot primer navajamo podatke za leti 2016 in 2018. V letnem poročilu za 2016 je v poslovnem delu letnega poročila navedeno, da je dolg DUTB ob koncu leta 2016 znašal 1.256,4 milijona EUR, v nadaljevanju poročila je ta znesek višji za 0,1 milijona EUR, iz revidiranih računovodskih izkazov pa izhaja, da je znesek obveznosti iz izdanih dolžniških vrednostnih papirjev in posojil od bank skupaj znašal 1.256.383 tisoč EUR. V letnem poročilu 2018 je v poslovnem delu letnega poročila navedeno, da je dolg DUTB ob koncu leta 2018 znašal 695,4 milijona EUR, iz revidiranih računovodskih izkazov pa izhaja, da je višina posojil od bank skupaj znašala 695.017 tisoč EUR.

⁶⁷ 61. in 70. člen.

DUTB bi po naši oceni v letnih poročilih morala podatke prikazovati natančno in nedvoumno, pri čemer bi bilo treba ob morebitnih odstopanjih vključiti podrobna in razumljiva pojasnila. V primeru, da so razlogi za razlike v navedbah napake, pa obstaja tudi neobvladovano tveganje, da se ministrstvo, ki je pristojno za nadzor nad DUTB in podatke črpa iz njenih poročil, zanaša na napačne podatke.

Ugotovili smo, da sta se tako obseg premoženja kot znesek neodplačanega dolga z leti zmanjševala, pa vendar počasneje, kot je bilo to predvideno v načrtih DUTB, pri čemer iz letnih poročil niso razvidni razlogi za takšna odstopanja.

Pojasnilo DUTB

Odstopanja od načrtov so posledica okolja, v katerem DUTB posluje. To vključuje več nepredvidljivih dejavnikov, ki niso značilni ali vsaj prevladujoči za poslovanje običajnih gospodarskih družb. Med njimi so najpomembnejši: odvisnost od sodnih postopkov, vpliv dolgotrajnih postopkov pri pripravi nepremičnin za prodajo in večji prodajni postopki, kjer je njihova realizacija odvisna od enega ali nekaj kupcev, ki ob neuspešnem zaključku predstavljajo občuten manko realizacije v letnem načrtu.

Po mnenju DUTB se je ocenjena dinamika odplačila dolga prilagajala vsakokratnim ocenam prihodnjih prilivov, realizirana dinamika odplačila pa je bila še vedno veliko hitrejša od pogodbenih obveznosti do bank. Da je odplačilo dolga, glede na zapadlost posameznih finančnih obveznosti, potekalo hitreje od dogovorjene pogodbene dinamike med DUTB in bankami, smo potrdili tudi v reviziji, čeprav je treba upoštevati dejstvo, da je DUTB za to, da je v celoti poplačala obveznice najela nova posojila. Refinanciranje in poplačilo finančnih obveznosti DUTB prikazuje Tabela 7.

Tabela 7 Pregled finančnih obveznosti DUTB

Vrsta dolga	Datum začetka	Datum zaključka	Pogodbeni znesek v EUR	Stanje dolga na dan 31. 5. 2021 (brez obresti) v EUR	Znesek plačanih obresti v času trajanja v EUR	Plačana provizija za poroštvo RS v času trajanja v EUR
DUT01-obveznica	20. 12. 2013	15. 12. 2015	505.800.000	0	37.675.171	12.558.390
DUT02-obveznica	20. 12. 2013	15. 12. 2016	505.800.000	0	67.971.205	18.881.648
DUT03-obveznica	20. 10. 2014	15. 12. 2017	424.600.000	0	20.084.161	16.736.801
DUT04-obveznica	19. 12. 2014	15. 12. 2017	127.000.000	0	5.219.613	4.745.103
Posojilo	15. 12. 2015	15. 12. 2017	200.000.000	0	3.922.712	0
Posojilo	15. 12. 2016	15. 12. 2021	355.000.000	0	917.380	1.870.000
Posojilo	15. 12. 2016	15. 12. 2021	150.000.000	0	1.927.625	3.717.207
Posojilo	15. 12. 2017	15. 12. 2022	50.000.000	26.052.632	472.567	1.351.251
Posojilo	15. 12. 2017	15. 12. 2022	560.000.000	291.789.474	6.079.541	15.817.479
Posojilo	15. 12. 2017	15. 12. 2022	100.000.000	52.105.263	701.170	2.824.550

Vir: dokumentacija DUTB.

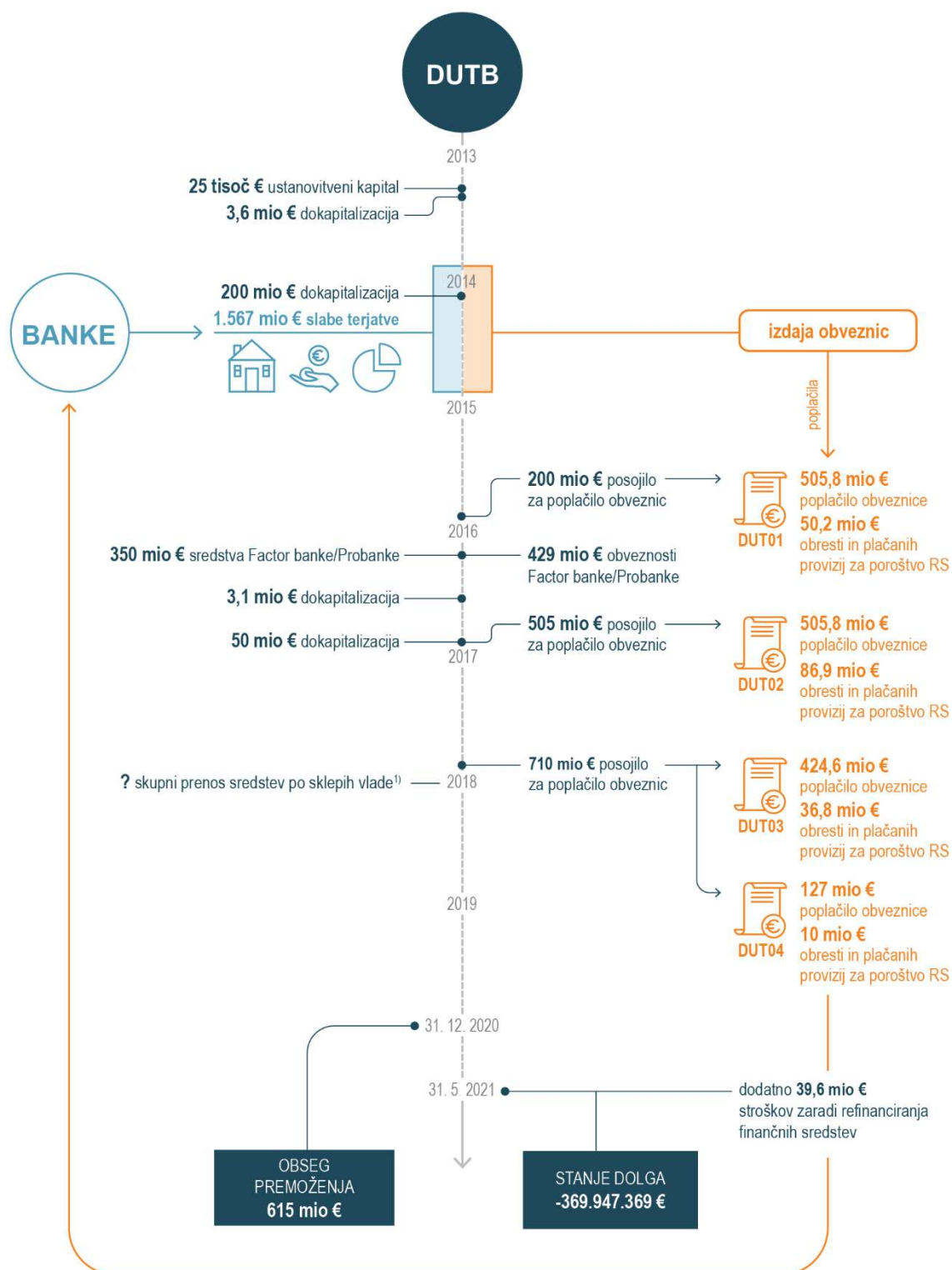
Tabela 7 prikazuje, da je DUTB do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, v celoti poplačala dolg iz naslova dolžniških vrednostnih papirjev, torej je v celoti poplačala obveznice ob njihovi zapadlosti. Vendar pa je DUTB za to, da je lahko pravočasno poplačala obveznice, v letih 2015, 2016 in 2017 najemala nova posojila, s katerimi je refinancirala obstoječe finančne obveznosti. Pri novih posojilih, s katerimi je DUTB refinancirala dolg iz obveznic, se je DUTB dogovorila za znatno nižjo obrestno mero v primerjavi z obrestnimi merami izdanih obveznic.

Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, DUTB teh posojil še ni v celoti odplačala – stanje dolga, ki je posledica najema posojil DUTB pri bankah za refinanciranje poplačila zapadlih obveznic, je brez upoštevanja obresti znašalo 369.947.369 EUR. Pri tem je DUTB v času od najema posameznega posojila do 31. 5. 2021 za vse obresti in vsa nadomestila za poroštvo Republike Slovenije za najeta posojila dodatno plačala 223.473.574 EUR.

2.4.3 Gibanje sredstev in obveznosti DUTB

Obseg premoženja DUTB ob koncu leta 2020 in stanje dolga DUTB ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, sta posledica mnogih transakcij, ki so bile v času obstoja DUTB izvedene na podlagi ZUKSB in drugih predpisov, na podlagi poslovnih odločitev DUTB in odločitev vlade kot njene skupščine. Pomembnejše transakcije kot gibanje sredstev in obveznosti DUTB v času do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, prikazuje Slika 6.

Slika 6 Gibanje sredstev in obveznosti DUTB



Opomba: ¹⁾ V reviziji ni bilo mogoče pridobiti podatka o točnem znesku sredstev, ki so bila prenesena na DUTB na podlagi sklepov vlade.

Vir: dokumentacija DUTB.

Slika 6 prikazuje, da je DUTB med svojim delovanjem glavnino sredstev prejela s prenosom tveganih postavk z bank na podlagi ZUKSB. Precejšen del sredstev je DUTB prejela tudi s prenosi na drugih podlagah (drugi predpisi in odločitve vlade). DUTB je 256.700 tisoč EUR prejela tudi z dokapitalizacijami države. Največjo obveznost je DUTB beležila z izdajo obveznic za prenesene tvegane postavke bank, in sicer v skupnem znesku 1.563.200 tisoč EUR, dodatno pa je s tega naslova beležila še obveznosti, povezane z njihovim refinanciranjem⁶⁸. S pripojitvijo Factor banke in Probanke je DUTB poleg njunih sredstev prevzela tudi obveznosti v znesku 429.365 tisoč EUR.

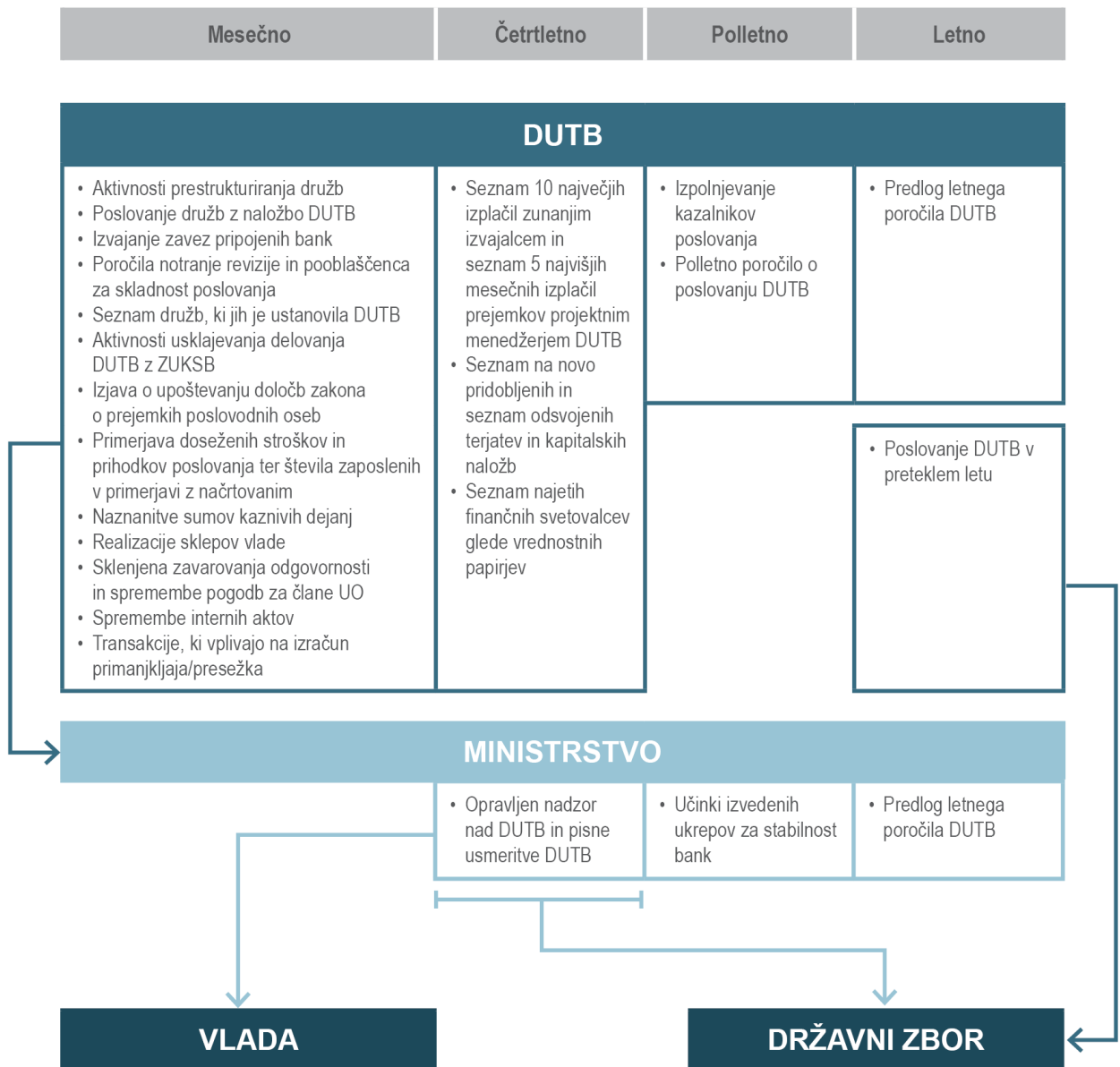
2.5 Spremljanje upravljanja premoženja DUTB

Spremljanje upravljanja premoženja v portfelju DUTB je del sistema spremljanja poslovanja DUTB, v katerega je vključenih več deležnikov. V prvi vrsti je smiselno, da lastno poslovanje spremlja že sama DUTB z namenom, da se v primeru morebitnih odstopanj od načrtov ali v primeru spremenjenih okoliščin lahko pravočasno in ustrezno prilagodi. V drugi fazi pa poslovanje DUTB spremljajo zunanji deležniki. Predpisi⁶⁹ vsebinsko in časovno določajo načine spremljanja poslovanja DUTB s strani ministrstva, vlade in državnega zbora, in sicer v obliki medsebojnega poročanja med deležniki, kar prikazuje Slika 7.

⁶⁸ Obresti za najeta posojila in nadomestila za poroštvo Republike Slovenije.

⁶⁹ 4., 15., 16. in 20. člen ZUKSB, podrobneje pa tudi smernice DUTB v 5. točki.

Slika 7 Obveznosti poročanja med deležniki



Vir: ZUKSB, smernice DUTB.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je DUTB pripravljala različna poročila, s katerimi je o svojem poslovanju seznanjala ministrstvo, to pa vlado. Spremljanje izvajanja sprejetih finančnih načrtov in obeh poslovnih strategij v delu, ki se nanaša na zmanjševanje obsega premoženja, s katerim upravlja DUTB, in na zmanjševanje dolga, je potekalo tudi v okviru rednega mesečnega poročanja upravnemu odboru DUTB. Zmanjševanje obsega premoženja je DUTB spremljala posredno, in sicer skozi ustvarjene prilive, medtem ko se je zmanjševanje dolga spremljalo s preverjanjem mesečnega stanja ter preračunanim deležem odplačanega dolga. Interni sistem spremljanja doseganja letnega načrta ustvarjenih prilivov je po navedbah DUTB potekal 2 do 3-krat letno, opravljen pa je bil na ravni vsakega posameznega primera.

Glede na to, da odprodaja premoženja in odplačila dolga niso potekala v skladu z načrti, nas je v reviziji zanimalo, ali in kako je DUTB ukrepala v takšnih primerih. Pojasnili so, da so bila odstopanja od zadnjega veljavnega finančnega načrta veliko manjša kot pri dolgoročnejših načrtih. Ugotovili smo, da so odstopanja glede realizacije višine premoženja segala do 20 %⁷⁰ glede na zadnji veljavni načrt, odstopanja glede realizacije odplačila dolga pa so glede na zadnji načrt znašala do 12 %⁷¹. Uredba o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank določa, kdaj je treba pripraviti popravek finančnega načrta, vendar le za primer, če je v tekočem letu ocena načrtovanega zneska ustvarjenih prostih denarnih sredstev, ki so namenjena za poplačilo obveznosti DUTB, za več kot 20 % večja ali manjša od načrtovanega zneska, medtem ko za druge primere odstopanj popravek finančnega načrta ni predviden. Po naši presoji bi veljalo proučiti razloge za ugotovljena odstopanja od načrtov na letni ravni, jih vključiti v letna poročila DUTB, predvsem pa to ustrezno upoštevati pri pripravi prihodnjih finančnih načrtov. Ker je DUTB redno spremljala svoje poslovanje, bi namreč pričakovali, da bi bili načrti bolj realni in da bi bolj odsevali dejansko sliko, namesto da, kot se je izkazalo, praviloma niso uresničljivi⁷².

ZUKSB določa, da ministrstvo izvaja nadzor nad poslovanjem DUTB. Pri tem DUTB predloži ministrstvu katerikoli dokument in vse informacije, ki jih ministrstvo zahteva, ministrstvo pa lahko zahteva vse dokumente in informacije, ki jih potrebuje za opravljanje nadzora, razen dokumentov in informacij, ki se nanašajo na zaupna razmerja. O izvedenem nadzoru ministrstvo vsake 3 mesece obvesti vlado in državni zbor. Podrobneje je nadzor ministrstva nad DUTB opredeljen v smernicah DUTB⁷³, ki določajo, da ministrstvo izvaja nadzor nad delovanjem DUTB v skladu z ZUKSB, kar pomeni, da nadzoruje skladnost poslovanja DUTB z ZUKSB in predpisi, izdanimi na njegovi podlagi. Ministrstvo je spremljalo aktivnosti DUTB na podlagi poročil, ki jih je pripravljala DUTB (Slika 7), in sicer z rednimi mesečnimi pregledi poročil in druge dokumentacije, na podlagi sestankov z DUTB, na katerih so se obravnavala poročila in aktualna vprašanja, in na podlagi redne korespondence z DUTB glede aktualnega dogajanja in dodatnih zaprosil za podatke in pojasnila.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo za vlado redno pripravljalo poročila o izvedenem nadzoru nad DUTB⁷⁴, vlada se je nato s poročili seznanila in jih posredovala državnemu zboru.

Iz poročil o nadzorih ministrstva nad poslovanjem DUTB ne izhaja, da bi ministrstvo kadarkoli v obdobju, na katero se nanaša revizija, preverjalo uresničevanje načrtov DUTB glede zmanjševanja

⁷⁰ Gre za realizirano višino premoženja po letnem poročilu DUTB za leto 2020 v primerjavi z načrtovano višino premoženja za leto 2020 po popravku finančnega načrta 2020–2022.

⁷¹ Gre za realizacijo neodplačanega dolga po letnem poročilu DUTB za leto 2016 v primerjavi z načrtovano višino neodplačanega dolga za leto 2016 po poslovni strategiji 2016–2022.

⁷² DUTB je, če bi upoštevali le podatke iz zadnjega veljavnega finančnega načrta, svoj cilj dosegla le leta 2017, sicer pa v preostalih letih DUTB svojih načrtov ni dosegla (velja tako za zadnji veljavni finančni načrt, kot tudi za vse predhodne načrte).

⁷³ 5. točka smernic DUTB.

⁷⁴ Poročila so bila pripravljena kvartalno, razen v letih 2016 in 2017, ko so bila pripravljena na primer za 4 mesece in jih je bilo zato v koledarskem letu manj, kljub temu pa so pokrila celotno obdobje koledarskega leta. Poročila ministrstva so vsebovala uvodni del (pristojnost ministrstva za nadzor nad DUTB), v nadaljevanju pa je ministrstvo predstavilo podatke o doseganju ciljnih vrednosti kazalnikov DUTB, o višini prilivov in stroških poslovanja DUTB, o številu zaposlenih in vplivu transakcij na saldo sektorja država, od leta 2017 dalje pa tudi o zadolženosti DUTB in o zniževanju dolga. V vsako poročilo so bile vključene še druge aktualne informacije, ki so bile relevantne v obdobju, na katero se je poročilo nanašalo.

obsega premoženja in zmanjševanja dolga ali da bi od DUTB zahtevalo pojasnilo glede odstopanj realizacije od sprejetih načrtov. Po podatkih ministrstva je ministrstvo presojo glede realizacije načrtov in njihovih odstopanj opravilo zlasti v okviru proučitve letnih poročil DUTB. Iz vladnih gradiv, ki jih je ministrstvo pripravilo ob sprejemu letnih poročil DUTB, sicer ne izhaja, da bi ministrstvo opravilo presojo glede odstopanj realizacije od sprejetih finančnih načrtov DUTB in poslovne strategije. Je pa iz gradiv razvidno, da je ministrstvo ugotavljalo višino letnih prilivov iz naslova upravljanja premoženja, obseg premoženja ob koncu posameznega leta in druge finančne kazalnike, pa tudi, kako poteka poplačilo finančnih obveznosti glede na sklenjene pogodbe z bankami oziroma amortizacijske načrte.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo pripravlja izračun stanja dolga pravnih oseb javnega sektorja, ki se nahajajo na seznamu iz 87. člena Zakona o javnih financah, med katerimi je tudi DUTB, in sicer na podlagi dejanskega črpanja glavnih in dejanskega odplačila glavnih zadolžitev po posamezni zadolžitvi, kar mora biti skladno z odplačilnim načrtom, ki ga pripravi kreditodajalec in s katerim se kreditojemalec strinja ob podpisu pogodbe.

V povezavi z obsegom revizije velja izpostaviti, da je ministrstvo v svojih nadzorih ugotavljalo, da DUTB dosega ključne cilje in uresničuje strateške usmeritve, zlasti da odprodaja premoženje v skladu z določbami ZUKSB. Iz poročil ministrstva o izvedenem nadzoru ne izhaja, da bi v času pripojitve Factor banke in Probanke DUTB⁷⁵ ministrstvo ali DUTB problematizirala dejstvo, da s pripojitvijo ne gre za prenos sredstev na DUTB na podlagi ZUKSB. Posledično tudi ni bila izpostavljena pomembnost nadaljnjega ločenega evidentiranja prodaje premoženja, ki je bilo preneseno po ZUKSB, in preostalega premoženja v portfelju DUTB, vsaj z vidika zagotavljanja ustreznih podatkov za izračun pogoja za predčasno ukinitvev DUTB. Konkretno vprašanje izpolnjevanja pogoja za predčasno ukinitvev DUTB je ministrstvo na DUTB naslovilo v letu 2019, ko je v okviru priprave poslovne strategije 2019–2022 zahtevalo podatke o tem, kdaj je predvidena izpolnitev pogoja, po katerem bi lahko vlada državnemu zboru predlagala predčasno ukinitvev DUTB. DUTB je pojasnila, da izpolnitev pogoja načrtuje proti koncu leta 2020 oziroma v sredini leta 2021.⁷⁶

Ministrstvo je vladi prvič poročalo o stanju glede izpolnjevanje pogoja šele po zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija. Iz dokumentacije izhaja, da je ministrstvo vlado avgusta 2021 seznanilo, da je pogoj, na podlagi katerega bi lahko vlada predlagala državnemu zboru morebitno predčasno ukinitvev DUTB, izpolnjen. Več o samem izračunu izpolnjevanja tega pogoja, je napisano v točki 2.5.1.2.

Ministrstvo je na podlagi sklepa vlade v letu 2018 v okviru svoje nadzorne funkcije objavilo tudi javno naročilo za izvedbo posebne revizije poslovanja DUTB⁷⁷, v okviru katere je bila predvidena tudi preveritev, ali DUTB v bilancah izkazuje premoženje po pošteni vrednosti, ki bo družbi omogočila odplačilo preostalega dolga s ciljem, da se leta 2022 na SDH prenese le še neprodano premoženje. Po ponovljenem javnem naročilu je ministrstvo odločilo, da javnega naročila ne odda, saj se je izkazalo, da ni mogoče pridobiti revizorja, ki bi bil v slovenskem prostoru povsem neodvisen glede na predmet

⁷⁵ Pripojitev obeh bank je bila v sodni register vpisana 19. 2. 2016.

⁷⁶ Kasneje v letu 2019 je ministrstvo DUTB v okviru rednih mesečnih sestankov pozvalo še k posredovanju ažurne ocene o tem, kdaj bo dosežen pogoj za predčasno ukinitvev DUTB. DUTB je februarja 2020 ocenila, da bo pogoj dosežen junija 2021.

⁷⁷ Javno naročilo št. JN005537/2018-W01 z dne 9. 8. 2018.

in pogoje revizije, glede na to, katere revizijske hiše so v preteklosti sodelovale v postopku prenosa tveganih postavk na DUTB.

Ministrstvo je v okviru izvajanja nadzora nad poslovanjem DUTB sicer vladi zagotavljalo ažurne in sprotne podatke o poslovanju DUTB. Ne glede na navedeno pa smo ugotovili, da iz poročil o nadzoru ne izhaja, da bi ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, preverjalo podatke, ki mu jih je DUTB poslala in ki jih je tudi uporabila pri svojih izračunih. Gre za preverjanje, kolikšen delež premoženja, ki je bil na DUTB prenesen na podlagi ZUKSB, je v določenem trenutku prodan, in za preverjanje podatkov, ki so potrebni za presojo izpolnjenosti pogoja za predčasno ukinitvev DUTB, predvsem v smislu, katere podatke DUTB uporabi pri tem izračunu.⁷⁸ Ministrstvo se je zanašalo na kakovost podatkov, ki mu jih je posredovala DUTB. Kot je pojasnilo ministrstvo, so preverjali dejansko črpanje glavnice in dejansko odplačilo glavnice zadolžitvev po posamezni zadolžitvi, v četrtletna poročila ministrstva vladi so bili tako vključeni podatki o zmanjševanju dolga DUTB glede na nominalno vrednost izdanih obveznic. Ugotovili pa smo, da v ta poročila niso bili vključeni tudi podatki, ki so podlaga za presojo izpolnjenosti pogoja za predčasno ukinitvev DUTB. Več o vhodnih podatkih in samem izračunu izpolnjevanja pogoja za predčasno ukinitvev DUTB je napisano v točki 2.5.1.2.

Kljub temu da podatki, ki jih je vladi sicer redno zagotavljalo ministrstvo v okviru izvajanja nadzora nad DUTB, niso nudili ustrezne podlage za presojo izpolnjevanja pogoja za predčasno ukinitvev DUTB, vlada ministrstva ni pozvala k naknadni zagotovitvi potrebnih podatkov. Po naši oceni nadzor ministrstva nad poslovanjem DUTB v tem delu ni v celoti služil svojemu namenu.

Pojasnilo vlade

Vlada se je kvartalno seznanjala s poročili ministrstva glede opravljenega nadzora nad DUTB. V okviru kvartalnih poročil na podlagi ZUKSB ni sprejemala dodatnih odločitev.

2.5.1 Spremljanje vlade in ministrstva z ozirom na možnost predčasne ukinitve DUTB

Cilj DUTB je povračilo proračunskih sredstev, kar naj bi DUTB dosegla z upravljanjem premoženja, ki ga je prevzela od bank, ki so bile predmet ukrepov za krepitev stabilnosti bank. Upravljanje s premoženjem je med drugim odvisno od stanja finančnega sistema, gibanj na finančnem trgu in makroekonomskih dejavnikov, kar pomeni, da je lahko dolgoročno nepredvidljivo. ZUKSB je določil 2 možnosti v zvezi s prenehanjem obstoja DUTB; prva je prenehanje z 31. 12. 2022, druga pa je predčasna ukinitvev družbe. Zakon je določil tudi ravnanja v primerih, če bi DUTB ob koncu leta 2022, ko je določen rok za njeno prenehanje, ali prej, če bi tako odločil državni zbor na predlog vlade, imela v svojem portfelju še neprodano premoženje oziroma ne bi uspela v celoti povrniti proračunskih sredstev. ZUKSB tako določa, da premoženje, pravice in obveznosti, kot so določene z ZUKSB, ob prenehanju DUTB preidejo na SDH.

⁷⁸ Predvsem, ali uporablja zgolj podatke za tisti del premoženja, ki je bil na DUTB prenesen na podlagi ZUKSB.

2.5.1.1 Sprotnost preverjanja izpolnjenosti pogoja za predčasno ukinitvev DUTB

Vlada ima po ZUKSB možnost, da presodi o morebitnem prenehanju DUTB še pred 31. 12. 2022 in poda državnemu zboru predlog za ukinitvev DUTB. Slednje ima vlada možnost storiti le, če DUTB proda več kot 75 % prevzetih obveznosti, s čimer se zagotavlja, da bo cilj DUTB, povrnitev proračunski sredstev, vsaj pretežno izpolnjen. Odločitev o morebitnem predlogu za predčasno ukinitvev DUTB je v celoti na strani vlade, sicer pa ZUKSB ne opredeljuje razlogov, na podlagi katerih vlada lahko poda tak predlog, prav tako pa ne določa definicije prevzetih obveznosti, od katerih se izračuna 75-odstotni delež.

DUTB je že v oktobru 2020 napovedala⁷⁹, da bo konec leta 2020 dosegla mejnik prodaje 75 % prevzetih obveznosti, kar se je po podatkih DUTB uresničilo 15. 3. 2021.⁸⁰ DUTB o izpolnitvi pogoja za predčasno ukinitvev ni izrecno poročala vladi niti ministrstvu. Ugotovili smo, da vlada izpolnjenosti pogoja za predčasno ukinitvev DUTB ni preverjala, možnosti predloga predčasne ukinitvev DUTB niti ni obravnavala, niti o tem ni sprejela nobene odločitve. Po pojasnilu vlade, vlada v letih 2019 in 2020 ni vodila nikakršnih aktivnosti glede skrajševanja dobe delovanja DUTB na podlagi ZUKSB.

Glede na to, da ZUKSB daje vladi možnost, da poda predlog za predčasno ukinitvev DUTB, bi pričakovali, da vlada kot skupščina DUTB sproti preverja stopnjo izpolnjenosti pogoja in se na tej podlagi odloča o morebitni predčasni ukinitvi DUTB. Ne glede na dejstvo, da je odločitev o tem, ali bo državnemu zboru predlagala predčasno ukinitvev DUTB ali ne, popolnoma na strani vlade, bi morala po naši oceni vlada v vsakem trenutku razpolagati z ažurnimi in realnimi podatki o stanju deleža prodanega premoženja oziroma o fazi doseganja cilja povračila proračunskih sredstev. To bi ji omogočalo sprejem na podlagi ustreznih podatkov utemeljene odločitve o nadaljnjem statusu DUTB na podlagi drugega odstavka 36. člena ZUKSB.

2.5.1.2 Presoja izpolnjenosti pogoja za predčasno ukinitvev DUTB

ZUKSB določa, da se izpolnjevanje pogoja za predčasno ukinitvev DUTB presoja na podlagi prodaje prevzetih obveznosti, hkrati pa ne opredeljuje, kaj prevzete obveznosti vključujejo. Izraz ni opredeljen niti v drugih splošnih aktih ali v internih aktih DUTB niti v letnih poročilih. Navedeno označujemo za problematično, saj ni jasno, na kateri podlagi se presoja izpolnjenost pogoja za predčasno ukinitvev DUTB, kar vodi v nepreglednost in nedorečenost med revidiranci pri presoji izpolnjenosti pogoja tudi v praksi.

Stališče ministrstva je, da gre pri izrazu prevzete obveznosti za neprimerno poimenovanje v ZUKSB, saj so se dejansko na DUTB prenašala sredstva bank. Pri tem pa po mnenju ministrstva pri izračunu izpolnjenosti pogoja pride v poštev le prenos sredstev, ki je bil izveden kot ukrep po ZUKSB, ne pa tudi prenos sredstev, pridobljenih s pripojitvijo Factor banke in Probanke. Ministrstvo je tako prevzete obveznosti vrednotilo v višini prenesenih sredstev bank, to je 1.569,5 milijona EUR.

⁷⁹ Iz strategije prenehanja izhaja ocena, da bo kumulativno stanje odplačanega dolga DUTB konec leta 2020 znašalo 75,3 %.

⁸⁰ Izpolnitev pogoja je bila računana po metodologiji DUTB odplačanega dolga, več o tem v točki 2.5.1.2.

Da gre v ZUKSB za neustrezno poimenovanje, meni tudi DUTB, saj po njenem mnenju družba svojih obveznosti ne more prodati, temveč jih lahko odplača. Po mnenju DUTB bi bilo vsebinsko bolj ustrezno, če bi pojem prodaje prevzetih obveznosti presojali v kontekstu odplačila finančnih obveznosti, ki jih ima DUTB iz naslova obveznosti do bank oziroma obveznosti iz izdanih dolžniških vrednostnih papirjev. Pogoj za morebitno predčasno ukinitvev bi bil izpolnjen, ko bi DUTB odplačala več kot 75 % dolga, izdanega za prevzem sredstev. Izpolnjevanje pogoja bi bilo po mnenju DUTB treba presojati po formuli: **1 – trenutni dolg DUTB / relevantni prevzeti dolg DUTB**, pri čemer je treba pri izračunu relevantni prevzeti dolg razumeti kot dolg, vezan zgolj na prenose na podlagi ZUKSB, brez dolga, prevzetega s pripojitvijo Factor banke in Probanke.

Ob upoštevanju, da relevantni prevzeti dolg po tolmačenju DUTB znaša 1.563.200 tisoč EUR, kolikor znaša nominalna vrednost izdanih obveznic za prevzeta sredstva po ZUKSB, bi bil po mnenju DUTB pogoj za predčasno ukinitvev DUTB torej izpolnjen, ko bo trenutni dolg DUTB znašal 390,8 milijona EUR ali manj. Pri tem kot problematično izpostavljamo, da DUTB kot dolg v smislu metodologije izračuna pogoja za predčasno ukinitvev DUTB razume zgolj obveznosti, ki so nastale DUTB ob prenosu tveganih postavk 4 bank v okviru izvajanja ukrepov po ZUKSB⁸¹, hkrati pa pri izračunu poplačila navedenega dolga nesorazmerno upošteva celotne prilive iz upravljanja premoženja, torej tako prilive, ki izvirajo iz upravljanja premoženja, prenesenega na DUTB po ZUKSB, kot prilive iz upravljanja drugače pridobljenega premoženja.

Ugotovili smo, da:

- vrednotenji ministrstva in DUTB izhajata iz različnih izhodišč,
- razlika med enim in drugim vrednotenjem prevzetih obveznosti iz drugega odstavka 36. člena ZUKSB znaša 6,3 milijona EUR in
- se metodologiji revidirancev za presojo izpolnjenosti pogoja za predčasno ukinitvev DUTB razlikujeta.

Pojasnilo vlade in ministrstva

Ministrstvo in vlada menita, da bi bil najustreznejši kriterij za presojo izpolnjevanja pogoja za morebitno predčasno ukinitvev DUTB primerjava prenosne vrednosti sredstev po ZUKSB, ki jih je DUTB že prodala, s prenosno vrednostjo vseh prevzetih sredstev po ZUKSB (torej 4 bank, brez upoštevanja pripojitve Factor banke in Probanke). Podatek o prenosni vrednosti vseh prevzetih sredstev po ZUKSB je znan, podatka o prenosni vrednosti že prodanih sredstev pa ni mogoče zagotoviti. Ker tega načina za izračun ni mogoče uporabiti, je DUTB predlagala, da se za izračun uporabi metoda nastanka in odplačila dolga.

Ugotovili smo, da se ministrstvo in DUTB glede presoje izpolnjevanja pogoja za predčasno ukinitvev DUTB strinjata, da je pri izračunu treba upoštevati zgolj sredstva, ki so bila na DUTB prenesena na podlagi ZUKSB.⁸² Vendar pa po mnenju DUTB dosledno upoštevanje določb ZUKSB pri izračunu izpolnjevanja pogoja za predčasno ukinitvev DUTB ni mogoče, saj niso na voljo podatki o tem, kolikšen

⁸¹ DUTB upošteva zgolj dolg po obstoječih kreditnih pogodbah za izdajo obveznic, niso pa upoštevane morebitne druge obveznosti, med njimi dolg, ki ga je DUTB prevzela ob pripojitvi Factor banke in Probanke.

⁸² Torej sredstva, prenesena s 4 bank, ne pa tudi sredstva Probanke in Factor banke.

delež sredstev, ki jih je DUTB že prodala, predstavljajo sredstva, prenesena po ZUKSB, in kolikšen delež predstavljajo ostala sredstva. Po pojasnilih DUTB namreč prilivov, ki jih je DUTB ustvarila s prodajo sredstev iz posameznih prenosov sredstev zaradi skupnega upravljanja terjatev, ni mogoče dosledno ločiti. V zvezi s tem ocenjujemo, da uporaba podatka o prilivih od prodaje vsega premoženja DUTB⁸³ v povezavi z izračunom pogoja za predčasno ukinitvev DUTB pomeni nerealen prikaz stanja in nepravilen izračun.

Kot razumljivo ocenjujemo, da DUTB z upravljalškega vidika premoženje, pridobljeno iz različnih virov, obravnava celovito⁸⁴, vendar pa ob upoštevanju, da je metodologija presoje izpolnjevanja pogoja za predčasno ukinitvev DUTB zakonsko določena, ocenjujemo, da bi morala DUTB vsaj za preverjanje izpolnitve tega pogoja razpolagati s podatkom o vsakokratni vrednosti prodanega premoženja, prenesenega po ZUKSB, in ostalega prodanega premoženja.

DUTB je sicer zaradi nerazpolaganja s potrebnimi podatki izpolnjevanje pogoja za predčasno ukinitvev DUTB presojala po lastni metodologiji. Iz dokumentacije izhaja, da je z njo seznanila tudi ministrstvo in da sta se revidiranca medsebojno poskusila uskladiti. Iz dodatnih pojasnil izhaja še, da ministrstvo ni konkretnije ugotavljalo, po kateri metodi bi bil pogoj za predčasno ukinitvev DUTB hitreje izpolnjen, saj gre po mnenju ministrstva pri predlogu predčasne ukinitvev DUTB zgolj za diskrecijsko pravico vlade in ne za obveznost. Ne glede na navedeno pa ministrstvo s kvartalnimi poročili vladi poroča o deležu odplačanega dolga DUTB glede na začetno stanje dolga, pri čemer uporablja metodologijo, ki pri izračunu na podlagi 36. člena ZUKSB kot začetni dolg DUTB upošteva nominalno vrednost izdanih obveznic, kot je predlagala DUTB. Drži pa, da je odločitev o morebitnem predlogu za predčasno ukinitvev DUTB, glede na določbe ZUKSB, na strani vlade.

2.6 Predvideno upravljanje preostalega premoženja DUTB

Iz zadnjega finančnega načrta DUTB izhaja, da naj bi DUTB ob koncu leta 2022 imela v portfelju še za skupaj dobrih 253 milijonov EUR premoženja.⁸⁵ DUTB je tudi predvidela, da bo ob koncu svojega delovanja v družbi zaposlenih 49 oseb. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil ZUKSB edini zakonski akt, ki je urejal prenehanje DUTB. Ugotovili smo, da so se v praksi pojavljali tudi predlogi drugih možnosti prenehanja DUTB oziroma izhodnih strategij, kar predstavlja Tabela 8.

⁸³ Prilivi, kot navaja DUTB, vključujejo vsa odplačila terjatev, prodaje zavarovanj v stečajnih postopkih, prodaje terjatev, dividende, prodaje lastniških deležev, najemnine, prodaje nepremičnin v lasti ter druge prilive, ki jih DUTB ustvari z upravljanjem na njo prenesenega premoženja. Prilivi vključujejo tudi odprodana sredstva, pridobljena s pripojitvijo Factor banke in Probanke, saj zaradi skupnega upravljanja terjatev, ki omogoča večji iztržek, ni mogoče dosledno ločiti med prilivi iz posameznih prenosov sredstev.

⁸⁴ Navedeno smo ugotovili že v eni izmed prejšnjih revizij. Več o tem v točki 2.1.

⁸⁵ Od tega za 109,1 milijona EUR terjatev, 69,8 milijona EUR nepremičnin in 74,6 milijona EUR lastniških naložb.

Tabela 8 Različne izhodne strategije za DUTB

Podlaga	Datum	Različica	Vsebina
ZUKSB	Januar 2016	Prenehanje 31. 12. 2022 s prenosom na SDH	Prenehanje DUTB s potekom časa in prenos preostalega premoženja, pravic in obveznosti, kot so določeni z ZUKSB, na SDH.
		Predčasna ukinitiv	Možnost predčasne ukinitve DUTB ob izpolnitvi pogoja prodaje 75 % prevzetih obveznosti na predlog vlade.
Predlog spremembe ZUKSB	December 2019	Neomejeno podaljšanje življenjske dobe DUTB	Širitev dejavnosti na izvajanje projektov, ki so širšega družbenega ali državnega pomena oziroma interesa, svetovanje s področja prestrukturiranja podjetij.
Osnutek novega zakona	Januar 2020	Preoblikovanje DUTB v Družbo za razvoj in prestrukturiranje	Družba bi delovala kot partner države na področju razvoja in prestrukturiranja podjetij v regiji. Dejavnosti bi bile razvoj in financiranje, finančno svetovanje, prestrukturiranje kot storitev in upravljanje slabih terjatev.
Predlog ZNDS	September 2020	Prenehanje DUTB s pripojitvijo Nacionalnemu demografskemu skladu	Premoženje, pravice in obveznosti DUTB, kot so določeni v ZUKSB, z ustanovitvijo Nacionalnega demografskega sklada preidejo nanj, DUTB pa preneha obstajati.

Viri: ZUKSB, predlog ZNDS, podatki DUTB.

2.6.1 Prenehanje po ZUKSB

Ob upoštevanju zakonodaje, veljavne v obdobju, na katero se nanaša revizija, DUTB preneha 31. 12. 2022 oziroma lahko tudi prej, če bo tako predlagala vlada državnemu zboru, pod pogojem, da bo DUTB do takrat prodala več kot 75 % prevzetih obveznosti. V obeh primerih ZUKSB predvideva, da premoženje, pravice in obveznosti DUTB, kot so določene z ZUKSB, preidejo na SDH, pri čemer mora vlada pravno nasledstvo DUTB podrobneje urediti s podzakonskim aktom.

Glede na to, da DUTB ne upravlja zgolj s premoženjem, ki ga je prevzela na podlagi ZUKSB, ampak tudi s premoženjem, ki ga ima v svojem portfelju na drugih podlagah⁸⁶, ocenjujemo, da iz obstoječih pravnih podlag ni nedvoumno jasno razvidno, kaj naj bi se zgodilo s premoženjem, ki je bilo na DUTB preneseno na drugih podlagah. Ob tem je treba upoštevati še dejstvo, da DUTB premoženje upravlja kot celoto, ne glede na njegov vir, in ne razpolaga s podatkom, koliko premoženja v portfelju je pridobljenega na podlagi ZUKSB in koliko na drugih podlagah.

Poleg nejasnosti glede prenosa premoženja DUTB ob njenem prenehanju na SDH pa iz predpisov tudi ne izhajata podrobnejši način in potek prenosa premoženja, pravic in obveznosti DUTB. ZUKSB določa, da pravno nasledstvo DUTB podrobneje določi vlada s podzakonskim aktom po predhodnem poročanju državnemu zboru. Ugotovili smo, da vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni sprejela podzakonskega akta, v katerem bi podrobneje uredila pravno nasledstvo DUTB.

⁸⁶ Na primer nakup, pripojitev po ZGD-1.

Pojasnilo vlade

Vlada ni pripravila osnutka oziroma podzakonskega akta, ker ni predlagala ukinitve DUTB na podlagi drugega odstavka 36. člena ZUKSB.

Ugotavljamo, da ZUKSB ne določa, da vlada sprejme podzakonski akt o ureditvi pravnega nasledstva DUTB zgolj v primeru, če se odloči predlagati državnemu zboru predčasno ukinitve DUTB. Glede na to, da tveganja, ki spremljajo prenehanje DUTB, obstajajo v vsakem primeru prenehanja DUTB, torej tako v primeru prenehanja po zakonu konec leta 2022 kot v primeru predčasne ukinitve na predlog vlade, ocenjujemo, da je sprejem predmetnega podzakonskega akta v obeh primerih ne samo predpisan, ampak tudi smiseln. Ob prenehanju DUTB bodo namreč določena sredstva ostala, saj DUTB ocenjuje, da do konca leta 2022 ne bo uspela prodati celotnega premoženja. Prav tako obstaja možnost neodplačanega dolga, hkrati pa DUTB načrtuje, da bo do zadnjega dne delovanja potrebovala določeno število zaposlenih. Zaradi nesprejetja podzakonskega akta, ki bi podrobneje uredil način nadaljnjega upravljanja s preostalimi sredstvi in viri, do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, niso bili vzpostavljeni pogoji za učinkovito in urejeno pravno nasledstvo DUTB.

2.6.2 Predlogi DUTB in ministrstva

Glede na to, da vlada do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni sprejela podzakonskega akta, ki bi podrobneje urejal pravno nasledstvo DUTB, in da je DUTB po lastnih navedbah že v prvem kvartalu 2021 izpolnila pogoj za možnost predčasne ukinitve, je DUTB z namenom boljše organiziranosti in vnaprejšnje pripravljenosti ministrstvu podala predloge v zvezi z njenim nadaljnjim statusom.

2.6.2.1 Neomejeno podaljšanje življenjske dobe delovanja in razširitev dejavnosti DUTB

V decembru 2019 je DUTB ministrstvu v okviru tehtanja izhodnih strategij za DUTB predlagala dopolnitev ZUKSB v smislu podaljšanja delovanja DUTB in razširitve njene dejavnosti. Iz predloga izhaja, da bi se razširili obstoječi cilji in dejavnosti DUTB. Dejavnosti bi se razširile na izvedbe projektov, ki so širšega družbenega ali državnega pomena (izgradnja najemniških stanovanj, domov za ostarele, varovanih stanovanj in študentskih domov). DUTB bi tako še naprej izvajala svoje osnovno poslanstvo glede preostalega portfelja, dodatno pa bi se njeno delovanje razširilo na gradbeno dejavnost v širšem interesu. Pri tem je bilo tudi predlagano, da bi vlada imela ob sicer časovno neomejenem delovanju DUTB možnost, da državnemu zboru kadarkoli predlaga njeno ukinitve.

Ministrstvo je podani predlog obravnavalo in izpostavilo nekatere izzive, ki bi jih bilo treba upoštevati pri pripravi predloga preoblikovanja DUTB.⁸⁷ Ministrstvo je DUTB zato pozvalo k pripravi prenovljenega strateškega dokumenta.

⁸⁷ Med drugim problematiko razmerij med več upravljavci državnega premoženja, morebitnih pripojitev drugim upravljavcem državnega premoženja, problematiko financiranja nove družbe in reguliranja javnega dolga.

2.6.2.2 Preoblikovanje DUTB v Družbo za razvoj in prestrukturiranje

Na predlog ministrstva je DUTB v januarju 2020 pripravila gradivo za preoblikovanje DUTB v novo družbo – Družbo za razvoj in prestrukturiranje, d. d. (v nadaljevanju: DRP).⁸⁸ Na njegovi podlagi in na podlagi preteklih izhodišč DUTB⁸⁹ je ministrstvo v začetku leta 2020 pripravilo osnutek Zakona o Družbi za razvoj in prestrukturiranje (v nadaljevanju: osnutek zakona o DRP). Iz osnutka zakona o DRP izhaja, da naj bi z dnem uveljavitve zakona prenehal veljati ZUKSB in s tem tudi obstajati DUTB, pri čemer bi se vse njene pravice in obveznosti prenesle na novo družbo, to je DRP. Ta bi kot univerzalni pravni naslednik DUTB vstopila v vse postopke in pravne posle, ki jih DUTB vodi skladno z ZUKSB, hkrati pa bi vsi zaposleni v DUTB prešli na novo družbo. DRP bi tako še vedno izvajala dejavnost nakupa, upravljanja in prodaje nedonosnih terjatev bank ter prestrukturiranja družb, dodatno pa bi se njena dejavnost razširila še na izvajanje naložb v dejavnosti širšega družbenega pomena (stanovanjsko področje) in na finančno svetovanje družbam. V delu, ki se nanaša na zaključevanje postopkov po ZUKSB, osnutek zakona o DRP določa, da je cilj zakona ohraniti pogoje za dokončanje postopkov prestrukturiranja družb po ZUKSB, tako da se zagotovi gospodarna poraba in povrnitev sredstev proračuna, ki so bila porabljena za izvedbo ukrepov za krepitev stabilnosti bank. Zaradi navedenega osnutek zakona o DRP predvideva tudi, da bi DRP vodila ločeno knjigovodstvo za dejavnosti po ZUKSB in za ostale dodatne dejavnosti, da se jasno prikaže, ali in kako je DUTB zaključila svoj osnovni mandat.

Iz dokumentacije izhaja, da je DUTB koncept DRP v januarju 2020 predstavila poslanskim skupinam v državnem zboru, pri čemer je ocenila, da bo glede na odzive prejela podporo za sprejem zakona. Ministrstvo in DUTB sta februarja 2020 ustavila vse aktivnosti v zvezi z vložitvijo predloga zakona o DRP, saj je vlada takrat začela z opravljanjem zgolj tekočih poslov.⁹⁰

2.6.3 Pripojitev nacionalnemu demografskemu skladu

Vlada je v oktobru 2020 določila besedilo predloga ZNDS in ga posredovala državnemu zboru v prvo obravnavo. Iz besedila predloga izhaja, da je cilj zakona koncentracija naložb države pri enem upravljalcu z namenom povečanja vrednosti premoženja ter namenitev dela prihodkov iz teh naložb za sofinanciranje pokojninskih izdatkov, politike skrbi za starejše in ukrepov družinske politike. Za doseganje tega cilja je predvideno preoblikovanje SDH v Nacionalni demografski sklad d.d., pri čemer je predvideno, da se bo nanj prenesla večina naložb Republike Slovenije, dodatno pa tudi naložbe DUTB, KAPITALSKE DRUŽBE POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA, d.d., D.S.U., družbe za svetovanje in upravljanje, d.o.o. in ZAVODA ZA POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE SLOVENIJE.

⁸⁸ Strateške priložnosti, DUTB, januar 2020. Iz gradiva izhaja pregled stanja na slovenskem nepremičninskem trgu, analiza preoblikovanj drugih slabih bank v evropskem prostoru in predstavitev priložnosti za Republiko Slovenijo s preoblikovanjem DUTB v predlagano DRP.

⁸⁹ Ministrstvo je izhajalo iz predloga DUTB z dne 12. 12. 2019, da se podaljša življenjska doba DUTB in razširijo njene dejavnosti, kot tudi iz predloga DUTB o preoblikovanju DUTB v DRP.

⁹⁰ Takratni predsednik vlade je dne 27. 1. 2020 podal odstopno izjavo. Nova vlada je mandat nastopila 13. 3. 2020.

Predlog ZNDS status DUTB ureja v 75. členu, iz katerega izhaja, da ne glede na določbe ZUKSB premoženje, pravice in obveznosti DUTB, kot so določene z ZUKSB, z dnem uveljavitve ZNDS preidejo na nacionalni demografski sklad.

Ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, je bil predlog ZNDS v tretji obravnavi v državnem zboru. Iz besedila predloga zakona za tretjo obravnavo izhaja, da je bil 75. členu dodan tretji odstavek, ki izrecno določa, da po prenosu premoženja, pravic in obveznosti DUTB preneha obstajati.

Glede na določbe predloga ZNDS, v povezavi z določbami ZUKSB, ocenjujemo, da prenehanje DUTB z vidika prenosa premoženja v predlogu ZNDS ni celovito urejeno, saj ni v celoti jasno, kaj naj bi se zgodilo s premoženjem, ki je bilo na DUTB preneseno na drugih podlagah.

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj ne glede na način prenehanja DUTB poskrbi za vzpostavitev ustreznih pogojev za učinkovito upravljanje s preostalim premoženjem DUTB.

Ugotovili smo tudi, da predlog ZNDS ne ureja vzpostavitve pogojev za upravljanje s tveganji na področjih premoženja, kadrov in procesov DUTB po njenem prenehanju.

Pojasnilo vlade

Ob upoštevanju visoke stopnje organizacijske in operativne samostojnosti in neodvisnosti deležnikov od vlade vseh podrobnosti ni mogoče urediti ali pojasniti v predlogu ZNDS, katerega vsebina se lahko v zakonodajnem postopku še spremeni in čigar roka za uveljavitev, zaradi napovedanih ravnanj socialnih partnerjev, ni mogoče natančno določiti. Zato bodo za opredelitev konkretnih korakov prenosa, poleg časovne komponente uveljavitve zakona, ključni konkretni vidiki in predlogi deležnikov.

DUTB je bila s svojim predvidenim predčasnim prenehanjem na podlagi Zakona o nacionalnem demografskem skladu seznanjena prek javne objave, ko je vlada v oktobru 2020 določila besedilo predloga ZNDS in ga poslala državnemu zboru v prvo obravnavo. DUTB pri pripravi predloga ZNDS ni sodelovala, je pa bila na sestanku z ministrstvom v februarju 2021 pozvana k spremljanju postopka in k pripravi aktivnosti za izvedbo določil iz predloga zakona.⁹¹ DUTB od ministrstva oziroma vlade ni dobila podrobnejših usmeritev, kaj naj bi aktivnosti za izvedbo določil iz predloga zakona obsegale. Predlog ZNDS namreč določa zgolj, da premoženje, pravice in obveznosti DUTB preidejo na sklad in da DUTB preneha, ne določa pa predvidenih postopkov v okviru prenehanja DUTB, niti tega ne določa noben drug akt.

Med izvajanjem revizije je DUTB prejela dopis SDH⁹², kot predvidenega nosilca vzpostavitve nacionalnega demografskega sklada, iz katerega izhaja, da naj do konca junija 2021 pripravi svoj pogled na ključne izzive predvidene integracije, da izpostavi tveganja uspešne integracije in

⁹¹ DUTB je pojasnila, da bo skladno z navedenim v posodobljeno različico strategije prenehanja vključila izhodno strategijo v primeru uveljavitve ZNDS.

⁹² Pregled tveganj integracije, izhajajoč iz specifik poslovanja družb, vključenih v načrt konsolidacije po predlogu ZNDS, št. 2021-1111 z dne 28. 5. 2021. Kot naslovnika sta bila poleg DUTB navedena tudi KAPITALSKA DRUŽBA POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA, d.d. in D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d.o.o.

nemotenega nadaljevanja dejavnosti družbe v okviru nacionalnega demografskega sklada, pri čemer naj bodo predlogi strokovno konkretizirani, operativni in usmerjeni k rešitvam. Iz dopisa SDH še izhaja, da ne bi bilo odgovorno čakati z vsemi aktivnostmi priprav in realizacije zakona do trenutka njegove uveljavitve, ampak da bi bilo treba z aktivnostmi predpriprave začeti že prej v obliki pravočasne medsebojne strokovne komunikacije. Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je DUTB pripravila pregled ključnih tveganj v zvezi z integracijo po predlogu ZNDS, popis procesov, ki se izvajajo v DUTB, in predlagala organizacijo sestankov vodij posameznih področij na DUTB in SDH.

Sodelovanje deležnikov, predvidenih za integracijo in vzpostavitev nacionalnega demografskega sklada, v času priprave zakona ocenjujemo kot smiselno in potrebno, in sicer že v fazi priprave predloga predpisa, ki bo urejal integracijo. Pri tem pa izpostavljamo, da bi bilo zaradi kompleksnosti in obsežnosti integracije DUTB smiselno procese prehoda v okviru pravnega nasledstva DUTB natančno, celovito in pisno urediti.

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj v primeru pripojitve DUTB nacionalnemu demografskemu skladu ali v primeru prenosa na SDH procese prehoda v okviru pravnega nasledstva DUTB natančno, celovito in pisno določi še pred samim začetkom integracije. Pri tem naj upošteva vse vidike nasledstva, vključujoč pravice in obveznosti, področje upravljanja preostalega premoženja, varstvo dokumentarnega in arhivskega gradiva ter status zaposlenih.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitosti ravnanj Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za finance in Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d. v zvezi s prenehanjem obstoja DUTB v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 5. 2021. Mnenje smo oblikovali tako, da smo presojali, ali je DUTB ustrezno načrtovala upravljanje s premoženjem do konca leta 2022 in je te načrte ustrezno izvajala, ali sta ministrstvo in vlada ustrezno spremljala upravljanje premoženja DUTB z ozirom na možnost njenega predčasnega prenehanja ter ali so bili vzpostavljeni pogoji za učinkovito upravljanje preostalega premoženja DUTB.

Menimo, da so bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, ravnanja revidirancev v zvezi s prenehanjem obstoja DUTB **delno učinkovita**.

V reviziji smo ugotovili, da je DUTB upravljanje s premoženjem do konca leta 2022 načrtovala v strateških in operativnih dokumentih, v katerih je predstavila svoje načrte za odprodajo premoženja in načrte za odplačilo dolga iz izdanih obveznic bankam, ki so nanjo prenesle tvegane postavke v okviru ukrepov sanacije bančnega sistema. Ugotovili smo, da sta se obseg premoženja in višina neodplačanega dolga z leti zmanjševala, vendar počasneje, kot je bilo to predvideno v načrtih DUTB. Načrtovane vrednosti za posamezno leto so se ves čas spreminjale, pri tem pa iz načrtov praviloma ni bilo mogoče ugotoviti razlogov za te spremembe. Čeprav DUTB načrtov glede odprodaje premoženja in odplačila dolga praviloma ni uresničila, tega ni upoštevala pri pripravi naslednjih načrtov. Odplačilo posojil, ki jih je DUTB najela pri bankah za pravočasno poplačilo obveznic, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sicer potekalo hitreje, kot je bilo predvideno v pogodbah, vendar pa je treba upoštevati dejstvo, da je DUTB za to, da je v celoti poplačala obveznice, najela nova posojila. Pri teh se je dogovorila za znatno nižjo obrestno mero, v primerjavi z obrestnimi merami izdanih obveznic. Stanje dolga, ki je posledica navedenega refinanciranja, je ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, znašalo 369.947.369 EUR.

Vlada in ministrstvo sta bila deloma vključena v načrtovanje upravljanja premoženja DUTB, in sicer na način, da je vlada potrdila obe poslovni strategiji, ministrstvo pa se je seznanjalo s finančnimi načrti DUTB. V obdobju, na katero se nanaša revizija, se ministrstvo ni ukvarjalo z vprašanjem, zakaj ves čas prihaja do sprememb pri načrtovani letni odprodaji premoženja DUTB. Je pa ministrstvo več pozornosti namenilo vprašanju odplačila dolga in DUTB tudi podalo usmeritev k bolj ambicioznemu pristopu za hitrejše odplačilo.

DUTB je svoje poslovanje redno spremljala. Vzpostavljen sistem zagotavljanja kakovosti pri načrtovanju, izvajanju in spremljanju upravljanja premoženja je slonel na doseganju ciljev glede odplačila dolga in načrtovanih prilivov, prek katerih je DUTB posredno spremljala tudi zmanjševanje obsega premoženja. Glede na to, da odprodaja premoženja in odplačila dolga niso potekala v skladu z načrti, bi pričakovali, da bi DUTB to upoštevala pri načrtovanju in da bi bili posledično načrti bolj realni in uresničljivi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je DUTB pripravljala različna poročila, s katerimi je o svojem poslovanju seznanjala ministrstvo, to pa vlado. Ministrstvo je v svojih nadzorih nad poslovanjem DUTB ugotavljalo, da DUTB dosega ključne cilje in uresničuje strateške usmeritve, medtem ko iz poročil o nadzoru ne izhaja, da bi ministrstvo preverjalo podatke, ki mu jih je zagotavljala DUTB v zvezi z izračunom izpolnjevanja pogoja za morebitno predčasno ukinitve DUTB, temveč se je v celoti zanašalo na njihovo kakovost. Ministrstvo tako tudi ni problematiziralo dejstva, da DUTB celotno premoženje, s katerim upravlja, obravnava enovito in vsa pridobljena sredstva vodi

kot celoto, čeprav del sredstev ni bil prenesen na DUTB v upravljanje po Zakonu o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB), temveč po drugih podlagah. To pa posledično vpliva tudi na ustreznost izračuna pogoja za morebitno predčasno ukinitvev DUTB. Čeprav je ministrstvo v okviru izvajanja nadzora nad poslovanjem DUTB vladi zagotavljalo ažurne in sprotne podatke o poslovanju DUTB, pa po naši oceni nadzor ministrstva v delu, ki se nanaša na podatke, ki so potrebni za presojo izpolnjenosti pogoja za morebitno predčasno ukinitvev DUTB, ni v celoti služil svojemu namenu.

Ugotovili smo, da je pogoj za morebitno predčasno ukinitvev DUTB v ZUKSB nejasno določen, kar je v praksi vodilo v nepreglednost in nedorečenost izračunavanja pogoja med revidiranci. Po tolmačenju DUTB in ministrstva je pri presoji izpolnjenosti pogoja treba upoštevati zgolj sredstva, ki so bila na DUTB prenesena na podlagi ZUKSB. Ker pa DUTB ne razpolaga s podatkom, kolikšen delež premoženja, ki ga je že prodala, predstavljajo sredstva, prenesena po ZUKSB, je DUTB pri izračunu pogoja uporabila lastno metodologijo, ki pa upošteva celotno premoženje v portfelju DUTB. Menimo, da bi morala DUTB vsaj za preverjanje izpolnitve predmetnega pogoja razpolagati s podatkom o vsakokratni vrednosti prodanega premoženja, prenesenega po ZUKSB, in ostalega prodanega premoženja. Tako pa uporaba podatka o celotnem premoženju DUTB namreč pomeni nerealen prikaz stanja in nepravilen izračun.

DUTB o izpolnitvi pogoja za njeno predčasno ukinitvev, ki ga je po njenih izračunih dosegla marca 2021, ni poročala ministrstvu in vladi, prav tako pa vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni preverjala, ali oziroma kdaj bo ta pogoj izpolnjen, in o tem ni sprejela nobene odločitve. Pričakovali bi, da vlada, kot skupščina DUTB, sproti preverja stopnjo izpolnjenosti pogoja, in se na tej podlagi odloča o morebitni predčasni ukinitvi DUTB. Ne glede dejstvo, da je odločitev o tem, ali bo državnemu zboru predlagala predčasno ukinitvev DUTB ali ne, popolnoma na strani vlade, bi po našem mnenju vlada morala v vsakem trenutku razpolagati z ažurnimi in realnimi podatki o stanju deleža prodanega premoženja oziroma o fazi doseganja cilja povračila proračunskih sredstev.

DUTB o načinu, času in postopku svojega prenehanja ne odloča sama, ampak je to v skladu z ZUKSB v pristojnosti vlade, ki pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni sprejela akta, ki bi podrobneje urejal pravno nasledstvo DUTB, s čimer je vlada ravnala v neskladju z ZUKSB. Upošteva je navedeno in glede na to, da je po podatkih DUTB pogoj za možnost predčasne ukinitvev že izpolnjen, je DUTB sicer ministrstvu sama predlagala več izhodnih strategij in tudi pripravila strateški dokument o njenem prenehanju, vendar pa vlada in ministrstvo nista bila vključena v pripravo tega dokumenta niti nista bila z njim seznanjena. Takšen enostranski način ravnanja revidirancev pri načrtovanju prenehanja DUTB ocenjujemo kot neučinkovit. Kot potrebno in razumljivo ocenjujemo, da je DUTB pristopila k aktivnostim v zvezi z njenim prenehanjem, pa vendar je treba upoštevati tudi dejstvo, da je za ureditev pravnega nasledstva DUTB zadolžena in odgovorna vlada, kar pomeni, da morajo biti akti DUTB usklajeni z nameni vlade na tem področju. Menimo, da bi zato morale biti sodelovanje med DUTB in vlado bolj aktivno v smislu iskanja ustrezne rešitve za urejeno prenehanje DUTB.

Po naši oceni vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni vzpostavila pogojev za učinkovito upravljanje preostalega premoženja, pravic in obveznosti DUTB, saj ni vnaprej celovito uredila pravnega nasledstva DUTB. V okviru presojanja učinkovitosti upravljanja z javnimi sredstvi namreč menimo, da je za učinkovito pravno nasledstvo treba vnaprej urediti vse vidike nasledstva, v konkretnem primeru vsaj področje upravljanja celotnega preostalega premoženja, pravic in obveznosti, varstvo dokumentarnega in arhivskega gradiva ter statusa zaposlenih, pri čemer kot ključno ocenjujemo sodelovanje tako prevzemne kot prevzete družbe.

4. Priporočila

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- ne glede na način prenehanja DUTB poskrbi za vzpostavitev ustreznih pogojev za učinkovito upravljanje s preostalim premoženjem DUTB in
- v primeru pripojitve DUTB nacionalnemu demografskemu skladu ali v primeru prenosa na SDH procese prehoda v okviru pravnega nasledstva DUTB natančno, celovito in pisno določi še pred samim začetkom integracije; pri tem naj upošteva vse vidike nasledstva, vključujoč pravice in obveznosti, področje upravljanja preostalega premoženja, varstvo dokumentarnega in arhivskega gradiva ter status zaposlenih.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Družbi za upravljanje terjatev bank, d.d., priporočeno;
4. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
5. Marjanu Šarcu, priporočeno;
6. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
7. Alenki Smerkolj, priporočeno;
8. mag. Mateji Vraničar Erman, priporočeno;
9. dr. Andreju Bertonclicu, priporočeno;
10. dr. Imreju Endreju Baloghu, priporočeno;
11. Alešu Koršiču, priporočeno;
12. Janezu Škrubeju, priporočeno;
13. Jožetu Jaklinu, priporočeno;
14. Andreju Prebilu, priporočeno;
15. dr. Andražu Grumu, priporočeno;
16. Bojanu Gantarju, priporočeno;
17. mag. Dimitriju Picigi, priporočeno;
18. dr. Robertu Rožiču, priporočeno;
19. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
20. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si