EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 22. marca 2013

o ukrepih za krepitev stabilnosti bank

(CON/2013/21)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 7. marca 2013 prejela zahtevo slovenskega Ministrstva za finance za mnenje o predlogu uredbe o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank (v nadaljnjem besedilu: predlog uredbe).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter tretje in šeste alinee člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov[1], saj se predlog uredbe nanaša na Banko Slovenije in vsebuje pravila, ki se nanašajo na finančne institucije, kolikor pomembno vplivajo na stabilnost finančnih institucij in trgov. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Namen predloga uredbe

1.1 *Merila in pogoji za uporabo ukrepov za krepitev stabilnosti bank*

1.1.1 Predlog uredbe izvaja Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank[2] (v nadaljnjem besedilu: zakon o stabilnosti bank). Določa merila in pogoje za: (a) prenos premoženja banke[3] na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) ali namenske družbe[4]; (b) izdajo poroštva države za obveznosti DUTB in namenskih družb; (c) povečanje osnovnega kapitala banke in drugih kapitalskih instrumentov banke, ki se po Zakonu o bančništvu[5] upoštevajo pri izračunu kapitala banke[6].

1 UL L 189, 3.7.1998, str. 42.

2 Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list Republike Slovenije, št. 105/2012).

3 Skladno s členom 2 predloga uredbe v povezavi s členom 2 zakona o stabilnosti bank se pojem »banka« tukaj nanaša na banko ali hranilnico, kot ju opredeljuje Zakon o bančništvu, s sedežem v Sloveniji.

4 Namenske družbe so družbe, ki prevzemajo tveganja bank. Ustanovijo jih lahko banke ali banke skupaj z DUTB v obliki delniških družb skladno s členoma 2 in 21 zakona o stabilnosti bank.

5 Zakon o bančništvu (Uradni list Republike Slovenije, št. 99/2010, uradno prečiščeno besedilo, 9/2011 – ZPlaSS-B, 35/2011, 59/2011, 85/2011, 48/2012 in 105/2012).

6 Glej člen 3 predloga uredbe.

1.1.2 Ukrepi se lahko uporabijo za banko, za katero Vlada ugotovi, da ne zagotavlja ali v naslednjih 12 mesecih ne bo zagotavljala zadostnega kapitala, da bi izpolnjevala zahteve glede kapitalske ustreznosti, in je zaradi tega ogrožena stabilnost finančnega sistema[7].

1.1.3 Da bi bila banka upravičena do ukrepov, mora v svoji poslovni strategiji uspeti izkazati, da bo: (a) sposobna dolgoročno vzdržno in uspešno poslovati ter zagotoviti stabilno kapitalsko ustreznost; (b) za uresničitev teh ciljev izvedla ukrepe za ustrezno udeležbo lastnih sredstev in sredstev imetnikov kapitalskih instrumentov banke, ki se upoštevajo pri izračunu kapitala banke; (c) izvedla ukrepe za preprečevanje ali omilitev morebitnega izkrivljanja konkurence[8]. Na podlagi odločitve Vlade in po prejemu pozitivnega mnenja Evropske komisije glede državne pomoči bosta DUTB in banka sklenili pogodbo o izvedbi potrjenih ukrepov v skladu s poslovno strategijo[9].

1.2 *Odkup oziroma odplačni prevzem premoženja in pravic banke*

V skladu s predlogom uredbe lahko DUTB pridobi premoženje banke z odplačnim prenosom vseh pravic iz določenih tveganih postavk banke na DUTB. DUTB lahko prevzame tvegane postavke banke samo, če sodeluje tudi pri povečanju osnovnega kapitala banke ali pridobi druge kapitalske instrumente banke. Na DUTB se lahko prenesejo naslednje tvegane postavke: (a) terjatve bank do neplačnikov[10], ki presegajo 500 000 EUR na dan vrednotenja in kjer je dolžnik z njihovo izpolnitvijo v zamudi več kot 90 dni ali za katere sicer ni verjetno, da bodo v celoti poplačane; (b) kapitalske naložbe banke v delnice ali deleže v osnovnem kapitalu gospodarskih družb s sedežem v Sloveniji, ki jih je banka pridobila z uveljavitvijo pravic iz zavarovanja, ki jih je imela na teh kapitalskih naložbah, ali pri povečanju osnovnega kapitala dolžnika s stvarnimi vložki, katerih predmet so bile terjatve banke do dolžnika; (c) nepremičnine, ki jih je banka pridobila z uveljavitvijo pravic iz zavarovanja; (d) zunajbilančne postavke banke, če bo pridobitev teh postavk povečala učinkovitost upravljanja DUTB ali zaupanje v banko[11]. Predlog uredbe zahteva, da se tvegane postavke banke ovrednotijo na podlagi realne dolgoročne ekonomske vrednosti sredstev[12]. Plačilo za prenose premoženja bo bankam praviloma zagotovljeno v obliki obveznic DUTB, za katere bo jamčila država, in bo enako vrednosti sredstev, zmanjšano za stroške refinanciranja DUTB[13]. Skladno s predlogom uredbe se lahko premoženje banke prenese tudi na namensko družbo[14].

---

7 Glej člen 4 predloga uredbe.

8 Glej člen 4 v povezavi s členom 2(2) predloga uredbe.

9 Glej člena 8 in 9 predloga uredbe. Glej tudi člen 20(6) zakona o stabilnosti bank.

10 Skladno s členom 2(2)(4) predloga uredbe je »neplačnik« pravna oseba s sedežem v Sloveniji in ima značilnosti dolžnika, čigar finančna sredstva ali prevzete obveznosti se razvrščajo v skupino D ali E v skladu s Sklepom o ocenjevanju izgub iz kreditnega tveganja bank in hranilnic.

11 Glej člena 13 in 14 predloga uredbe.

12 Glej člen 16 predloga uredbe.

13 Glej člena 21(3) in 22(1) v povezavi s členom 23 predloga uredbe.

14 Glej člen 30 predloga uredbe.

1.3 *Poroštvo države za obveznosti DUTB in namenskih družb*

Poroštvo države se lahko izda za obveznosti DUTB, ki izpolnjujejo merila ECB glede primernosti zavarovanja pri operacijah denarne politike[15]. Poroštvo države se lahko izda tudi za obveznosti namenskih družb[16].

1.4 *Povečanje osnovnega kapitala in drugih kapitalskih instrumentov banke*

Osnovni kapital banke se lahko poveča z denarnim vplačilom novih navadnih delnic banke ali drugih kapitalskih instrumentov, ki se upoštevajo pri izračunu kapitala banke[17].

2. Dolžnost posvetovanja z ECB

ECB je bila zaprošena, da svetuje o osnutku zakona o stabilnosti bank, ki ga predlog uredbe sedaj izvaja, in je sprejela Mnenje CON/2012/71[18]. Nekatere od sprememb osnutka zakona o stabilnosti bank, ki so bile predlagane po sprejetju tega mnenja ECB, so bile bistvene. Nacionalni organi se o teh spremembah niso posvetovali z ECB. Dalje, predlog uredbe, ki je predmet tega posvetovanja, je bila sprejeta štiri delovne dni po tem, ko je ECB prejela zahtevo za mnenje. ECB želi opozoriti ministrstvo na pravilen postopek posvetovanja z njo. Nacionalni organi se morajo posvetovati z ECB o bistvenih novih določbah, ki se uvedejo v osnutke predpisov po sprejetju mnenja ECB o teh osnutkih. Prav tako se je z ECB treba posvetovati v ustrezni fazi zakonodajnega postopka, ki ECB zagotavlja dovolj časa, da pripravi svoje mnenje, nacionalnim organom pa omogoča, da upoštevajo mnenje ECB, preden so osnutki predpisov sprejeti[19].

3. Splošne pripombe

ECB pozdravlja prizadevanja slovenskih organov za obravnavanje težav njihovega bančnega sektorja. Vendar pa bi bila izvedba ukrepov, predvidenih po predlogu uredbe, pri spodbujanju finančnega posredovanja najbolj učinkovita, če bi bili ukrepi umeščeni v celovito strategijo za finančni sektor, s ciljem oblikovanja odpornejšega in dobičkonosnega bančnega sistema. V tem kontekstu bi bilo treba izvesti neodvisne preglede kakovosti sredstev na ravni celotnega sistema ter sveže obremenitvene teste na podlagi ustrezno strogih predpostavk, tudi zato, da bi finančni okvir ostal realističen in bi bila izbira orodij primerna.

4. Vloga Banke Slovenije

ECB je v Mnenju ECB/2012/71 izpostavila, da bi Banka Slovenije morala biti aktivneje vključena v dejavnosti DUTB, zlasti v postopke, v katerih bi se določile banke, ki bi bile upravičene do ukrepov.

15 Glej člena 25 in 26 predloga uredbe.

16 Glej člene 30 do 34 predloga uredbe.

17 Glej poglavje 2 predloga uredbe.

18 Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

19 Glej člen 127(4) Pogodbe o delovanju Evropske unije in Odločbo Sveta 98/415/ES. Glej tudi Priročnik za posvetovanje nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov.

Glede na to bi pravzaprav Banka Slovenije morala oceniti in odločiti, ali je ogrožena stabilnost finančnega sistema in ne Vlada ali komisija[20]. Prav tako bi Banka Slovenije morala imeti vlogo pri vrednotenju sredstev, ki se bodo prenašala na DUTB ali namenske družbe[21]. Člen 16(2) določa, da realno dolgoročno ekonomsko vrednost sredstev oceni banka, oceno pa potrdi pooblaščen neodvisen revizor. Čeprav ECB pozdravlja vključitev neodvisnega revizorja, bi pri določitvi realne dolgoročne ekonomske vrednosti sredstev morala imeti pomembno vlogo, če ne vodilno, Banka Slovenije, pri čemer bi oceno vrednosti potrdil tak revizor.

5. Primernost obveznic, bančnih posojil in drugih finančnih instrumentov kot zavarovanja pri kreditnih poslih Eurosistema

Udeležene banke bodo kot plačilo za prenesena sredstva prejele obveznice, ki jih bodo izdale DUTB ali namenske družbe in za katere bo jamčila država. Banke bi morebiti lahko DUTB ali namenskim družbam tudi odobrile bančna posojila za namene plačila prenosa sredstev. Iz členov 25 in 26 predloga uredbe sledi, da bodo ti instrumenti in bančna posojila oblikovani tako, da bodo izpolnjevali pogoje iz Smernice ECB/2011/14 z dne 20. septembra 2011 o instrumentih in postopkih denarne politike Eurosistema[22]. V tem kontekstu ECB poudarja, da je izključna pravica Eurosistema, da odloči, na podlagi informacij, ki so zanj relevantne in v skladu s pravnim okvirom, določenim v členu 18.1 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, ali ti instrumenti in bančna posojila izpolnjujejo merila, ki so določena v njegovem okviru za zavarovanje. Poleg tega mora biti nadomestilo, ki ga zagotovijo DUTB ali namenske družbe za prenesena sredstva bank, v skladu z okvirom Unije za državne pomoči.

6. Izplačevanje dividend in uporaba presežnega denarja s strani DUTB

Predlog uredbe bi moral določiti potrebno pravno ureditev, ki bi zagotovila, da se obveznosti iz naslova obveznic, drugih finančnih instrumentov DUTB in bančnih posojil bank, ki so prenesle sredstva, za katere jamči država[23], na pregleden način pravočasno odplačajo. To se lahko doseže z dodatnimi določbami, ki omejujejo izplačevanje dividend s strani DUTB, in z zagotovitvijo, da se denar, ki ga ima DUTB, prednostno uporabi za pravočasno ali predčasno odplačilo obveznosti iz obveznic, drugih morebiti izdanih finančnih instrumentov ali bančnih posojil bank, ki so prenesle sredstva, za katere jamči država[24]. Kolikor bodo obveznosti DUTB do bank iz naslova obveznic, bančnih posojil ali drugih morebitnih finančnih instrumentov prenesene na drug pravni subjekt po prenehanju DUTB v letu 2017, kakor sledi iz

20 Glej člen 4(1)(2) predloga uredbe.

21 Glej člena 3 in 30 predloga uredbe.

22 UL L 331, 14.12.2011, str. 1.

23 Čeprav se bo nadomestilo za sredstva, prenesena na DUTB, primarno zagotovilo v obliki obveznic DUTB, za katere bo jamčila država, lahko DUTB v skladu s členom 22(2) predloga uredbe pri banki, ki prenese sredstva, tudi vzame posojilo, za katerega jamči država, ali zagotovi druge vire financiranja za prevzem tveganih postavk.

24 Glej tudi Mnenje CON/2012/108, odstavek 9.

zakona o stabilnosti[25], bi morala ureditev glede protokola o ravnanju z denarjem (*cash protocol*) dodatno veljati tudi za ta subjekt. Enake zahteve bi morale veljati tudi za namenske družbe.

7. Vrednotenje sredstev in upravljanje z njimi

Vrednost sredstev, ki se bodo prenesla, bi morala odražati njihovo realno ekonomsko vrednost. Opredelitev »realne dolgoročne ekonomske vrednosti«, ki jo vsebuje člen 16(3) predloga uredbe, bi tako morala biti usklajena s sporočilom Komisije o obravnavanju oslabljenih sredstev v bančnem sektorju Skupnosti. Vrednotenje, ki bi ga izvedla Banka Slovenije ali DUTB, bi morala potrditi mednarodno priznana revizijska družba, ki z udeleženo banko ni imela nikakršnih poslovnih odnosov več kot tri leta.

DUTB bo verjetno prejela velik nabor raznovrstnih sredstev, kot so različna bančna posojila, kapitalske udeležbe in nepremičnine. Zato bi bilo treba oblikovati celovito in pregledno strategijo upravljanja s sredstvi in odsvojitev sredstev, s čimer bi se spodbujalo učinkovito poslovanje DUTB in zmanjšali stroški, ki jih nosi javnost. V zvezi s tem ECB pričakuje, da bo DUTB dodatno upoštevala mednarodno priznano najboljšo prakso glede korporativnega upravljanja.

8. Druge zadeve

Člen 5(3)(6) predloga uredbe določa, da mora banka v svojo poslovno strategijo kot njen del vključiti načrt ukrepov za povečanje obsega posojil, zlasti posojil majhnim in srednje velikim podjetjem, ter ukrepov za uresničevanje vzdržnega poslovnega modela. ECB izpostavlja, da upravičenost bank do predvidenih ukrepov ne bi smela biti pogojena z zavezo, da se bo povečalo posojanje majhnim in srednje velikim podjetjem, saj bi dajanje kreditov vedno moralo temeljiti na preudarni oceni bonitete posojilojemalca.

Glede na fiksni finančni okvir DUTB in potrebo po ponovni vzpostavitvi stabilnosti udeleženih bank bi se na DUTB morala najprej prenesti sredstva, ki za te banke predstavljajo največje breme. Ustrezno besedilo iz člena 15(2) bi bilo treba uskladiti s členom 21(2) predloga uredbe.

9. Namenske družbe

ECB opaža, da predlog uredbe bankam omogoča, da kot alternativo prenosu tveganih sredstev na DUTB predlagajo prenos sredstev na namensko družbo. Toda predlog uredbe ne določa nobenih nadaljnjih posebnih pogojev, ki jih morajo namenske družbe izpolnjevati, da bi lahko prevzele sredstva bank, razen tistih, ki so omenjeni v členu 32 predloga uredbe. Priporočljivo bi bilo, da se v predlog uredbe vključijo minimalni pogoji o ključnih zadevah, kot so standardi korporativnega upravljanja in pravila za preprečevanje nasprotja interesov, ki bi morala biti zajeta v statutih namenskih družb.

---

25 Člen 36(3) zakona o stabilnosti določa, da se bodo premoženje, pravice in obveznosti DUTB prenesli na Slovensko odškodninsko družbo (ali njenega pravnega naslednika, tj. Slovenski državni holding), pri čemer bo pravno nasledstvo DUTB podrobneje uredila Vlada s podzakonskim aktom po predhodnem poročanju parlamentu.

10. Spremljanje DUTB in namenskih družb

V zvezi z družbami za upravljanje premoženja, na katere so bila prenesena sredstva bank in ki so bile ustanovljene v drugih državah članicah euroobmočja, je ECB pozdravila ureditve, kjer neodvisno telo, ki ni vključeno v dejavnosti družbe, spremlja poslovanje družbe in ima dostop do ustreznih informacij. ECB opaža, da tak mehanizem za DUTB in namenske družbe, ki se lahko ustanovijo, ni predviden. ECB meni, da se lahko take ureditve vseeno lahko izkažejo za koristne pri krepitvi sprejemanja režima in njegovega delovanja in bi jih organi zato še vedno lahko upoštevali v okviru izvedbenih uredb ali drugih ustreznih pravnih aktov.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 22. marca 2013

[podpis]

Podpredsednik ECB

Vítor CONSTÂNCIO