EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 9. decembra 2013

o ukrepih za krepitev stabilnosti bank

(CON/2013/86)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 25. novembra 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 Predlog uredbe izvaja Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank[2] (v nadaljnjem besedilu: zakon o stabilnosti bank). Nadomešča Uredbo o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank[3], ki je bila predmet prejšnjih mnenj ECB[4], in ki v ureja predvsem podrobna pravila in postopke za izvajanje ukrepov za krepitev stabilnosti bank. Ti ukrepi, kot jih predvideva zakon o stabilnosti bank, vključujejo: (a) prenos sredstev bank na državno Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) ali namenske družbe[5]; (b) izdajo poroštev države za obveznosti DUTB in namenskih družb; ter (c) dokapitalizacijo bank s strani države ali DUTB (v nadaljnjem besedilu: ukrepi). Predlog uredbe ohranja splošno zgradbo in večino določb zgoraj navedene uredbe, vsebuje pa več novih in spremenjenih določb, kakor je podrobneje opisano v nadaljevanju.

1.2 V skladu z obrazložitvijo predloga uredbe se lahko ukrepi iz zakona o stabilnosti bank uporabijo tudi pri bankah, katerih nadaljnje poslovanje na daljši rok ni predvideno, in ki bodo predmet

1 UL L 189, 3.7.1998, str. 42.

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

3 Uredba o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 22/2013 in 51/2013).

4 Mnenji CON/2013/21 in CON/2013/67. Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

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

nadzorovanega prenehanja. Predlog uredbe odraža možnost uporabe ukrepov pri takih bankah in med drugim določa opredelitev in vsebino načrta prenehanja, ki ga mora pripraviti zadevna banka, in ki bo ocenjen v postopku odobritve uporabe ukrepov s strani vlade[6].

1.3 Predlog uredbe določa dodaten pogoj za uporabo ukrepov, ki se odobrijo v zvezi z banko po zakonu o stabilnosti bank, in sicer sklenitev pogodbe med zadevno banko in državo, s katero se banka med drugim zaveže, da bo: (a) izpolnila vse zaveze, ki jih je država dala Evropski uniji v skladu s pravili Unije o državni pomoči; (b) Ministrstvu za finance posredovala vse informacije, ki so potrebne, da se ugotovi, ali banka izpolnjuje te zaveze; in (c) prevzela izpolnitev obveznosti države iz naslova morebitnih denarnih kazni, ki bi jih državi izrekli organi Unije zaradi nespoštovanja teh zavez[7].

1.4 Predlog uredbe ne omejuje več zneska poroštev države, ki se lahko izdajo v zvezi z obveznostmi DUTB, na vrednost sredstev, ki jih banke prenesejo na DUTB[8].

1.5 Dodano je novo 6. poglavje, ki ureja pravila za zadolževanje, upravljanje z dolgom, uporabo prostih denarnih sredstev in izplačilo dividend DUTB[9].

1.6 Predlog uredbe ne določa več podrobne metodologije za ocenjevanje realne dolgoročne ekonomske vrednosti terjatev in potencialnih terjatev, namenjenih za prenos na DUTB[10]. V obrazložitvi je navedeno, da sedanja metodologija »ne ustreza zahtevam Evropske komisije«. V zvezi z vrednotenjem sredstev za potrebe ukrepov predlog uredbe zahteva, da se Ministrstvo za finance dogovori s Komisijo o tem, kdo bo opravil vrednotenje sredstev[11]. Če to vrednotenje opravi Komisija, se od banke, ki je predmet ukrepov, ne zahteva, da vrednotenje opravi sama[12].

1.7 Da bi se dodatno poenostavili postopki, ki so del izvajanja ukrepov, predlog uredbe zdaj omogoča, da se v okviru ukrepov za dokapitalizacijo uporabijo rezultati skrbnega pregleda aktive banke, ki je bil izveden »v skladu z navodili« Komisije ali ECB, z namenom določitve vrednosti delnic te banke, njihove emisijske vrednosti in donosnosti drugih kapitalskih instrumentov banke, ki se uporabijo za povečanje njenega kapitala[13].

1.8 V zvezi z ukrepom dokapitalizacije bank v skladu z zakonom o stabilnosti bank predlog uredbe zdaj izrecno vključuje možnost, da se taka dokapitalizacija izvede s stvarnimi vložki, ob upoštevanju splošnih pogojev, ki jih za takšne vložke določa zakon, ki ureja bančništvo[14].

---

6 Glej zlasti drugi odstavek 4. člena, četrti odstavek 7. člena, tretji odstavek 8. člena in drugi odstavek 9. člena predloga uredbe.

7 Glej 12. člen predloga uredbe.

8 Zadevna vsebina 25. in 26. člena veljavne uredbe ni vključena v predlog uredbe.

9 Glej 36. do 47. člen predloga uredbe.

10 Priloga 2 veljavne uredbe.

11 Glej 18. člen predloga uredbe.

12 Glej prvi odstavek 19. člena, četrti odstavek 20. člena, tretji odstavek 21. člena, peti odstavek 22. člena in četrti odstavek 23. člena predloga uredbe.

13 Glej peti odstavek 13. člena ter drugi in tretji odstavek 14. člena predloga uredbe.

14 Glej prvi odstavek 13. člena predloga uredbe.

2. Spremljanje DUTB in namenskih družb

ECB je spodbujala ustanovitev neodvisnega telesa, ki ni vključeno v dejavnosti družb za upravljanje premoženja, ki so bile ustanovljene v drugih državah članicah euroobmočja in na katere so bila prenesena sredstva bank, ter (a) spremlja poslovanje zadevnih družb in (b) ima dostop do ustreznih informacij[15]. Tak mehanizem za DUTB in namenske družbe, ki se lahko ustanovijo, ni predviden. ECB meni, da se take ureditve lahko izkažejo za koristne pri krepitvi sprejemanja DUTB in njenega delovanja. Organ, ki se posvetuje, bi moral preučiti možnost ustanovitve takega telesa s predlogom uredbe ali drugim ustreznim pravnim aktom.

3. Financiranje poslovanja DUTB

Prvi odstavek 36. člena predloga uredbe določa, da se DUTB lahko zadolži, če je to potrebno, da se bankam zagotovi nadomestilo za sredstva, prenesena na DUTB, ali da se zagotovijo potrebni viri za opravljanje dejavnosti DUTB. V nasprotju z veljavno uredbo predlog uredbe omogoča, da se tudi del takega zadolževanja, ki presega vrednost sredstev, ki jih banke prenesejo na DUTB, zavaruje s poroštvom države.

Pomembno je, da se DUTB zagotovijo zadostni viri za učinkovito poslovanje, vključno z ohranjanjem ali povečevanjem vrednosti ali tržnosti prevzetih sredstev, preden se ta končno prodajo. Da se zagotovi finančna trdnost DUTB, bi bilo treba okrepiti njen kapital, po možnosti z denarnimi vložki.

4. Uporaba presežnega denarja s strani DUTB in izplačevanje dividend

4.1 ECB ugotavlja, da je namen 6. poglavja predloga uredbe med drugim slediti prejšnjemu priporočilu ECB, da se določi potrebna pravna 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, na pregleden način pravočasno odplačajo. Kakor je navedeno v odstavku 6 Mnenja CON/2013/21, se to 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 naslova obveznic, morebitnih drugih izdanih finančnih instrumentov DUTB ali bančnih posojil bank, ki so prenesle sredstva, za katere jamči država. ECB ponavlja stališče, da bi morala taka ureditev protokola o ravnanju z denarjem (*cash protocol*) veljati tudi za kateri koli subjekt, na katerega bi bile obveznosti DUTB do bank iz naslova obveznic, morebitnih drugih finančnih instrumentov ali bančnih posojil prenesene po prenehanju DUTB v letu 2017, kakor je predvideno v zakonu o stabilnosti bank. Enake zahteve bi morale veljati tudi za namenske družbe.

4.2 Predlog uredbe v 38. členu opredeljuje vsebino finančnega načrta, ki ga mora pripraviti DUTB, vključno z načrtom uporabe »prostih denarnih sredstev«, predlog uredbe pa določa tudi način, kako se ta prosta denarna sredstva izračunajo. V načrtu uporabe prostih denarnih sredstev se določi,

15 Glej odstavek 10 Mnenja CON/2013/21.

kakšen del prostih denarnih sredstev bo prenesen v poseben »sklad za plačilo izdanih dolžniških vrednostnih papirjev«. Sredstva v tem skladu, ki ga upravlja DUTB, se nato lahko uporabijo za plačilo zapadlih obveznosti iz naslova izdanih vrednostnih papirjev DUTB. Uporabijo se lahko tudi za odkup izdanih vrednostnih papirjev, če je to ekonomsko upravičeno. Podrejene terjatve upnikov pa se lahko poplačajo samo, če so zapadle[16]. ECB na splošno pozdravlja uvedbo teh določb, saj opredeljujejo osnovni okvir za odplačilo obveznosti iz naslova obveznic in drugih finančnih instrumentov DUTB, za katere jamči država.

4.3 Če so obveznosti DUTB zavarovane s poroštvom države, se finančni načrt predloži Ministrstvu za finance, ki lahko predlaga spremembe tega načrta. Če DUTB teh predlogov sprememb ne upošteva, mora tako odločitev obrazložiti. Sicer je upravni odbor DUTB samostojen pri sprejemanju finančnega načrta[17], vključno z izračunavanjem in uporabo prostih denarnih sredstev, ter pri odločanju o odplačilu izdanih vrednostnih papirjev. Glede na pomembnost pooblastil upravnega odbora za odločanje pri uporabi zadevnih določb je potreben učinkovit nadzor DUTB in njegovega upravnega odbora, da se zagotovi uporaba teh določb v skladu z njihovim osnovnim namenom. Poleg tega bi morale biti zadevne določbe bolj natančne ter opredeliti pojem »presežnega denarja« za potrebe predčasnega odplačila obveznosti DUTB, določiti jasnejša merila za presojo, kdaj je uporaba tega presežnega denarja za predčasno odplačilo obveznosti DUTB »ekonomsko upravičena«, in določiti, kdo je pristojen za tako presojo[18].

4.4 Če v posameznem poslovnem letu pride do znatnih razlik med dejanskimi in načrtovanimi prejemki in izdatki, je predviden popravek finančnega načrta. ECB meni, da je pomembno, da načrt prejemkov in izdatkov (kot del finančnega načrta) vključuje ustrezno časovno razčlenitev, tako da je mogoče odstopanja od načrta hitro zaznati in obravnavati.

4.5 ECB pozdravlja, da v skladu z njenim prejšnjim predlogom določbe predloga uredbe uvajajo omejitve izplačevanja dividend s strani DUTB[19]. Zadevne določbe uvajajo znatno omejitev zlasti s tem, ko ne omogočajo izplačevanja dividend, dokler ima DUTB obveznosti, ki so zavarovane s poroštvom države.

5. Druge pripombe

5.1 Kar zadeva dejstvo, da predlog uredbe izrecno omogoča dokapitalizacijo bank po zakonu o stabilnosti bank s stvarnimi vložki, ob upoštevanju splošnih pogojev, ki jih glede takih vložkov določa zakon, ki ureja bančništvo, je ECB v prejšnjih mnenjih navedla, da zaradi razlogov finančne stabilnosti v splošnem daje prednost izdajam delnic za denarne vložke[20].

5.2 V 19. in 20. členu predloga uredbe so predvideni primeri, ko realno dolgoročno ekonomsko

16 Glej 37. do 40. člen ter 44. in 45. člen predloga uredbe.

17 Glej 41. in 42. člen predloga uredbe.

18 Glej 40. in 44. člen predloga uredbe ter zlasti nenatančno merilo, da »ni pričakovati, da bo DUTB iz naložb ustvarila višje donose od donosov, ki jih mora DUTB plačati imetnikom izdanih vrednostnih papirjev«.

19 Glej odstavek 6 Mnenja CON/2013/21.

20 Glej odstavek 3.5 Mnenja CON/2012/101.

vrednost sredstev, namenjenih za prenos na DUTB, oceni banka, ki naj bi sredstva prenesla, ob sodelovanju neodvisnega cenilca, to pa preveri neodvisen revizor. Jasno mora biti, da je na ta način ocenjena vrednost le predlog glede realne ekonomske vrednosti, ki jo v primerih, za katere se pričakuje, da bodo vključevali državno pomoč banki, ki naj bi prenesla sredstva, na koncu določi Komisija.

5.3 Predlog uredbe vsebuje več novih ali spremenjenih določb, ki odražajo možnost uporabe ukrepov pri bankah, ki so predmet nadzorovanega prenehanja. ECB meni, da bi moral organ, ki se posvetuje, preveriti, da bodo vse zadevne določbe predloga uredbe prilagojene s tega vidika.

5.4 Predlog uredbe se večkrat sklicuje na skrbni pregled aktive banke, ki se izvede »v skladu z navodili« ECB[21]. ECB zaradi jasnosti predlaga, da se to besedilo spremeni, tako da bo odražalo neobvezujočo naravo vključenosti ECB v tak skrbni pregled aktive.

5.5 ECB poziva zadevne organe, da preučijo tudi možnost izvedbe ostalih priporočil iz mnenj CON/2013/21 in CON/2013/67, vključno z (a) določitvijo nadaljnjih posebnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati namenske družbe, da bi lahko prevzele sredstva bank, ter minimalnih pogojev o ključnih zadevah, kot so standardi korporativnega upravljanja in pravila za preprečevanje nasprotja interesov pri teh namenskih družbah; in (b) upoštevanjem rezultatov obremenitvenih testov (poleg rezultatov skrbnega pregleda aktive) pri pripravi predloga vladi v zvezi z izvedbo ukrepov s strani medresorske komisije (kakor je predvideno v 8. členu veljavne uredbe)[22].

5.6 ECB tudi meni, da bi bilo koristno predlog uredbe pred sprejetjem skrbno pregledati, da se izboljša njegova jasnost in doslednost[23].

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 9. decembra 2013

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

21 Glej 4. točko drugega odstavka 2. člena, peti odstavek 13. člena ter drugi in tretji odstavek 14. člena predloga uredbe.

22 Glej odstavek 9 Mnenja CON/2013/21 in odstavek 4 Mnenja CON/2013/67.

23 Glej npr. nepopoln prvi stavek četrtega odstavka 19. člena ter sklicevanji na 8. člen v prvem odstavku 12. člena predloga uredbe.