



EVROPSKA CENTRALNA BANKA
EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 7. decembra 2012

o Zakonu o bančništvu

(CON/2012/101)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 14. novembra 2012 prejela zahtevo slovenskega Ministrstva za finance za mnenje o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona).

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 predpisov¹, saj se predlog zakona 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 zakona

- 1.1 Namen predlaganih ukrepov iz predloga zakona je obravnavati vpliv, ki ga ima poglobljajoča se finančna kriza na bančni sistem. Kriza je zlasti imela škodljiv učinek na zmožnost bank, da si zagotovijo ustrezno financiranje in posledično izpolnijo zahteve Banke Slovenije in Evropskega bančnega organa o kapitalski ustreznosti. Predlog zakona zato določa vzpostavitev pravnega režima, ki bo obravnaval te težave.
- 1.2 V skladu s predlogom zakona lahko Banka Slovenije kot bančni nadzorni organ sprejme ukrepe zoper banko, ki krši pravila o upravljanju s tveganji in kapitalske zahteve. Zoper banko lahko ukrepa tudi, kadar na podlagi določenih negativnih trendov v banki oceni, da bo kršitev verjetno nastopila. Dodatno lahko Banka Slovenije ukrepa, ko oceni, da je ogrožena stabilnost finančnega sistema. Skladno s tem predlog zakona določa jasnejšo opredelitev nadzornih ukrepov in poleg tega, da spreminja nekatere obstoječe ukrepe, ki jih lahko Banka Slovenije uporabi v svoji nadzorni vlogi, uvaja nove nadzorne ukrepe, vključno z naslednjimi: (a) Banka Slovenije lahko v banko imenuje izrednega pooblaščenca, ki bo deloval skladno z navodili Banke Slovenije z namenom, da se izboljša strategija upravljanja s tveganji banke ali učinkovito izvajajo ukrepi za odpravo kršitev. Pod določenimi pogoji lahko izredni pooblaščenec dobi tudi pooblastila člana uprave banke; in (b)

¹ UL L 189, 3.7.1998, str. 42.

Banka Slovenije lahko prenese premoženje in obveznosti banke na prevzemno družbo, kadar je v banki podano povečano tveganje.

- 1.3 Področje nadzornih pristojnosti Banke Slovenije je med drugim razširjeno tudi v zvezi s člani nadzornega sveta banke. Po predlogu zakona lahko Banka Slovenije članom nadzornega sveta prepove opravljanje njihovih funkcij, kadar člani kršijo dolžnosti člana nadzornega sveta ali ne izpolnjujejo potrebnih pogojev za imenovanje ali je podana ovira za imenovanje.
- 1.4 Poleg tega predlog zakona spreminja in dopolnjuje Zakon o bančništvu med drugim v zvezi s (a) sistemom zajamčenih vlog, (b) ureditvijo povečanja osnovnega kapitala banke s stvarnimi vložki, (c) nadzorno odredbo Banke Slovenije banki, da poveča kapital, (d) izjemami od obveznosti dati prevzemno ponudbo. Predlog zakona prav tako uvaja nekatere določbe v zvezi z Zakonom o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank.

2. Splošne pripombe

ECB pozdravlja pobudo slovenskih organov za izboljšanje in uvedbo ukrepov glede kapitalskih zahtev za banke, njihovega upravljanja s tveganji in reševanja. Kot je Ministrstvo za finance pojasnilo v spremnem memorandumu k predlogu zakona, so bile predlagane spremembe glede reševanja bank oblikovane na podlagi predloga direktive o sanaciji in reševanju bank, kot ga je pripravila Komisija². Poleg predloga te direktive se kmalu pričakuje nadaljnja povezana zakonodaja Unije³. ECB opozarja, da bodo nacionalni predpisi morali biti usklajeni s to zakonodajo Unije, ko bo sprejeta. Končno, nacionalno zakonodajo bo treba uskladiti tudi s pričakovano zakonodajo Unije, vključno s predlogom uredbe Sveta o prenosu posebnih nalog na Evropsko centralno banko, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij⁴, in predvideno ustanovitvijo enotnega mehanizma za reševanje, osredotočenega na evropski organ za reševanje, kar ECB v celoti podpira, kot je poudarjeno v Mnenju CON/2012/96.

3. Posebne pripombe

3.1 *Opravljanje novih nalog Banke Slovenije po predlogu zakona*

Predlog zakona Banki Slovenije dodeljuje nove nadzorne naloge, ki med drugim vključujejo nadzor nad člani nadzornih svetov bank in pristojnost za odreditev prenosa premoženja in obveznosti banke na prevzemno družbo. ECB pozdravlja dejstvo, da bodo Banki Slovenije

2 Glej predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi direktiv Sveta 77/91/EGS in 82/891/ES, direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES in 2011/35/ES ter Uredbe (EU) št. 1093/2010 (COM(2012) 280 konč.), ki ga je pripravila Komisija.

3 Glej (a) predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih družb ter spremembi Direktive 2002/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta o dopolnilnem nadzoru kreditnih institucij, zavarovalnic in investicijskih družb v finančnem konglomeratu (COM(2011) 453 konč.); (b) predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja (COM(2011) 452 konč.); (c) predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o sistemih zajamčenih vlog (prenova) (COM(2010) 368 konč.).

4 Glej COM(2012) 511 konč.

podeljene dodatne pristojnosti, ki bodo s pravočasnim ukrepanjem za ugotavljanje in reševanje zadevnih težav prispevale k učinkovitem nadzoru nad bankami in s tem k zagotavljanju finančne stabilnosti. Kljub temu pa širjenje področja nalog Banke Slovenije ne bi smelo vplivati na njeno zmožnost izvajanja nalog, povezanih z ESCB, tako z operativnega kot finančnega vidika⁵.

Dalje, pri izvajanju novih pooblastil bi morala Banka Slovenije skladno s predlogom direktive o sanaciji in reševanju bank, ki ga je pripravila Komisija⁶, zagotoviti, da so dejavnosti reševanja ustrezno funkcionalno ločene od njenih dejavnosti nadzora ali drugih dejavnosti, da bi se izognili morebitnim konfliktom interesov med temi funkcijami.

3.2 *Predlog zakona in Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank*

Vzporedno s predlogom zakona so slovenski organi pripravili Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank⁷, katerega cilj je z izboljšanjem stabilnosti bank okrepiti stabilnost finančnega sistema kot celote. ECB je bila zaprosena, da svetuje o tem zakonu, in je sprejela Mnenje CON/2012/71, v katerem je priporočila, da se nadalje pojasni, kako se ukrepi po Zakonu o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank umeščajo v sistem nadzornih ukrepov, ki jih sprejme Banka Slovenije skladno z Zakonom o bančništvu⁸. Glede na to, da predlog zakona dalje širi področje za nadzorno ukrepanje Banke Slovenije in ji podeljuje tudi pristojnosti za reševanje, vključno z ukrepanjem v primerih ogrožene stabilnosti finančnega sistema, ECB izpostavlja, da bi bilo koristno, da se v izogib morebitnim konfliktom med obema zakonoma zagotovi njuna medsebojna usklajenost in s tem zmožnost banke Slovenije, da izpolni svoje regulativne in nadzorne pristojnosti, tudi po Zakonu o bančništvu, kakor ga spreminja predlog zakona.

3.3 *Ogrožena stabilnost finančnega sistema*

Predlagani člen 254 Zakona o bančništvu določa, da v primeru, če je ali bi lahko bila ogrožena stabilnost finančnega sistema v Sloveniji, Banka Slovenije o tem nemudoma obvesti Ministrstvo za finance in tudi druge nacionalne organe. ECB meni, da je treba takrat, ko bi ta tveganja imela sistemsko dimenzijo, tj. v primeru obstoja tveganja motenj v finančnem sistemu, ki ima lahko resne negativne posledice za notranji trg in realno gospodarstvo⁹, o takih dogodkih in tudi o vsebini in časovnem okviru sprejetih ukrepov za odpravo sistemskih tveganj na nacionalni ravni obvestiti Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB)¹⁰. Nadalje, za finančno stabilnost bi bilo koristno, da

5 Glej na primer mnenji CON/2011/46 in CON/2010/46. Vsa mnenja ECB so dostopna na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

6 Glej člen 3 v COM(2012) 280 konč.

7 Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank.

8 Glej odstavek 4.2 Mnenja CON/2012/71.

9 Glej Uredbo (EU) št. 1092/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o makrobonitetnem nadzoru nad finančnim sistemom Evropske unije in ustanovitvi Evropskega odbora za sistemska tveganja (UL L 331, 15.12.2010, str. 1).

10 Glej Mnenje CON/2012/44.

se vzpostavi učinkovit okvir makrobonitetne politike na nacionalni ravni, v katerem ima Banka Slovenije ključno vlogo^{11, 12}.

3.4 *Hitro in učinkovito ukrepanje*

Po predlogu zakona lahko Banka Slovenije odredi ukrepe v zvezi s povečanjem osnovnega kapitala banke po postopku, v katerem so pred odreditvijo takega ukrepa in po njej vključeni delničarji in Ministrstvo za finance. Da bi nadzorni ukrepi lahko bili hitri in učinkoviti, ECB meni, da bi morali biti postopki za odreditev takih ukrepov kratki in enostavni, kolikor je mogoče.

3.5 *Povečanje osnovnega kapitala banke s stvarnimi vložki*

Predlog zakona pojasnjuje, v katerih primerih je dovoljeno povečati osnovni kapital banke s stvarnimi vložki. Določeno je tudi, da je za dokapitalizacijo banke s stvarnimi vložki potrebno predhodno dovoljenje Banke Slovenije, ki mora temeljiti na merilih za primernost stvarnih vložkov. Ta merila se določijo v podzakonskem aktu, ki ga sprejme Banka Slovenije. ECB je v Mnenju CON/2012/48 priporočila, da se za stvarne vložke določijo merila primernosti, saj se bodo ti uporabljali kot izjema od splošnega pravila, ki zahteva, da se delnice banke vplačajo v denarju. V tem kontekstu ECB pozdravlja predlagano pojasnitev, vendar izpostavlja, da zaradi razlogov finančne stabilnosti v splošnem daje prednost izdajam delnic za denarne vložke¹³.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 7. decembra 2012

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

11 Glej Priporočilo ESRB/2011/3 Evropskega odbora za sistemska tveganja z dne 22. decembra 2011 o makrobonitetnem mandatu nacionalnih organov (UL C 41, 14.2.2012, str. 1).

12 Glej Mnenje CON/2012/80.

13 Glej odstavka 4.1.1 in 4.1.2 Mnenja CON/2012/48.