



EVROPSKA CENTRALNA BANKA
EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 19. septembra 2012

o krepitvi stabilnosti bank

(CON/2012/71)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 11. septembra 2012 prejela zahtevo slovenskega Ministrstva za finance za mnenje o predlogu zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (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 alineje 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 Predlog zakona ureja Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB), Sklad za stabilnost bank (SSB) in ukrepe za krepitev stabilnosti bank v Sloveniji. Glavni namen DUTB in SSB je krepitev stabilnosti bank zaradi ohranitve stabilnosti finančnega sistema v celoti. Cilji ustanovitve DUTB in SSB so: (a) minimiziranje stroškov ukrepov po predlogu zakona, (b) povrnitev sredstev davkoplačevalcev, (c) pospeševanje kreditiranja nefinančnega sektorja, (d) privatizacija bank in (e) ugotavljanje odgovornosti za nastanek slabih terjatev bank.
- 1.2 DUTB je delniška družba v popolni lasti države. Za izvajanje stabilizacijskih ukrepov po predlogu zakona DUTB ustanovi in upravlja SSB. SSB nima lastne pravne osebnosti, zato DUTB izvaja naloge v njegovem imenu. V okviru ukrepov po predlogu zakona lahko DUTB v imenu SSB pridobi ali z drugimi sredstvi krije tveganja, zlasti terjatve, vrednostne papirje, izvedene finančne instrumente, pravice in obveznosti iz odobrenih kreditov ali garancij in deležev, v vsakem primeru skupaj s pripadajočim zavarovanjem, ki jih je finančna institucija pridobila pred 1. septembrom 2012. Terjatve se prenesejo na SSB po ceni, ki odraža realno dolgoročno ekonomsko vrednost. DUTB in SSB se ustanovita za obdobje do 31. decembra 2017. Po tem se

¹ UL L 189, 3.7.1998, str. 42.

njuno premoženje ter pravice in obveznosti prenesejo na Slovensko odškodninsko družbo oziroma njenega pravnega naslednika, Slovenski državni holding.

- 1.3 Ukrepi za krepitev stabilnosti bank, določeni v predlogu zakona, so: (a) poročta v skupnem obsegu največ 4 milijarde EUR, ki jih država lahko izda za prevzete obveznosti DUTB in SSB ali za obveznosti namenskih družb, ki so prevzele tveganja bank, ki so jih ustanovile banke; in (b) kot subsidiarni ukrep, dokapitalizacija bank tako, da SSB pridobi delnice in prevzema druge sestavine lastnih sredstev. O uporabi ukrepov odloči medresorska komisija na predlog DUTB, pri čemer upošteva pomen zadevne banke za finančno stabilnost, nujnost ukrepa in učinkovito porabo sredstev SSB. Banke, ki so deležne ukrepov, morajo zagotoviti trdno in preudarno poslovno politiko in pripraviti poslovno strategijo, ki jo oceni zgoraj omenjena medresorska komisija. DUTB lahko za te banke določi omejitve glede prejemkov in bonitet vodilnih delavcev ter glede izplačila dividend in drugih pravic delničarjev v teh bankah.

2. Dolžnost posvetovanja z ECB

Predlog zakona je predviden za obravnavo na seji vlade dne 20. septembra 2012. Ministrstvo je ECB zaprosilo, da izda mnenje, kakor hitro je to mogoče, kar dejansko pomeni, da je bil ECB dan zelo kratek rok šestih delovnih dni. ECB bi opozorila ministrstvo na pravičen način posvetovanja, zlasti na zahtevo, da se ECB omogoči dovolj časa za pripravo mnenja².

3. Posvetovanje o podzakonskih aktih

Po razumevanju ECB predstavlja predloga zakona le osnovo za delovanje DUTB in SSB ter za izvedbo ukrepov za krepitev stabilnosti bank v Sloveniji. Podrobna pravila bodo določena v podzakonskih aktih, ki jih bo sprejela vlada. Ti podzakonski akti so nadvse pomembni za Eurosistem, na primer kar zadeva ceno, po kateri se premoženje prenese na SSB, ter naložbeno strategijo in politiko SSB. Ob primernem upoštevanju svojih področij pristojnosti ECB vabi slovenske organe, da se o vseh takih podzakonskih predpisih z njo pravilno posvetujejo. Slovenski organi bi morali zagotoviti, da bodo njihove zahteve za izdajo mnenja ECB pravočasne in skladne z rokom, ki ga predlog zakona določa za sprejetje vladnih podzakonskih aktov (en mesec po uveljavitvi predloga zakona).

4. Vloga Banke Slovenije

- 4.1 Banka Slovenije je v dejavnosti, določene v predlogu zakona, vključena v omejenem obsegu: (a) ima posvetovalno vlogo pri sprejemanju statuta DUTB in pri določanju omejitev za banke, ki so deležne ukrepov po predlogu zakona, (b) ima pravico predlagati enega od štirih neizvršnih članov upravnega odbora DUTB, (c) DUTB se lahko obrne nanjo za namen opravljanja dejavnosti, glede

² Glej Priročnik za posvetovanje nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov. Vsa mnenja ECB in priročnik so dostopni na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu. V okviru nedavnih posvetovanj Slovenije je bil priročnik že omenjen v mnenjih CON/2012/57 in CON/2012/48.

pristojnosti v okviru zakona, ki ureja bančništvo, in (d) njen predstavnik je eden od sedmih članov medresorske komisije, ki odloča o ukrepih po predlogu zakona.

- 4.2 Banka Slovenije bi morala biti kot bančni nadzornik aktivneje vključena v dejavnosti DUTB, zlasti v postopke, v katerih se določijo banke, ki bodo deležne ukrepov po predlogu zakona, in v postopke, v katerih se določi premoženje, ki se prenese na SSB, in njegova vrednost. V predlogu zakona bi bilo lahko pojasnjeno, kako se ukrepi po predlogu zakona umeščajo v sistem nadzornih ukrepov, ki jih sprejme Banka Slovenije v okviru svoje nadzorne funkcije po Zakonu o bančništvu. ECB bi zato predlagala, da se izrecno opredeli primerna vloga Banke Slovenije, bodisi v predlogu zakona bodisi v drugem ustreznem predpisu³.

5. Dokapitalizacija bank s strani SSB in primernost obveznic, ki jih izda DUTB, za zavarovanje v operacijah Eurosistema

- 5.1 V skladu z 20. členom predloga zakona lahko SSB sodeluje pri dokapitalizaciji bank, zlasti lahko pridobi delnice in prevzema druge sestavine lastnih virov sredstev. O prevzemu in prodaji deležev odloča Ministrstvo za finance.
- 5.2 Kot ECB dosledno izraža v svojih mnenjih⁴, daje v splošnem prednost izdajam delnic za denarne vložke, in sicer zaradi razlogov finančne stabilnosti. Dokapitalizacijo je v tem primeru mogoče izvesti s stvarnim vložkom samo, če gre za povečanje osnovnega kapitala banke na podlagi dodatnega ukrepa Banke Slovenije⁵. Z vidika finančne stabilnosti takšno nalaganje obveznic, ki jih izda DUTB, ki je v lasti države, v banke sicer ni zaželeno, saj krepi povezanost med državo in bančnim sektorjem.
- 5.3 V skladu z 10. členom predloga zakona lahko DUTB za financiranje odkupov slabih terjatev bank izda obveznice ali druge finančne instrumente s poroštvom države. Take obveznice ali drugi finančni instrumenti se lahko vplačajo s prenosom terjatev bank na SSB, v skladu s predlogom zakona pa morajo njihove značilnosti zadostovati pogojem ECB za financiranje finančnih institucij.
- 5.4 S predlogom zakona se ne izključuje v celoti možnost, da se obveznice in finančni instrumenti, ki jih izda DUTB, uporabijo za namen rekapitalizacije bank. Kot je navedeno v prejšnjih mnenjih ECB⁶, bi se v primeru, ko bi se rekapitalizacija kreditne institucije z namenom povrnitve solventnosti opravila z neposredno naložbo dolžniških instrumentov, ki jih izda država, kasneje pa bi se te obveznice ali finančni instrumenti uporabili kot zavarovanje v centralnobančnih likvidnostnih operacijah, pojavilo vprašanje denarnega financiranja, če za takšne državne dolžniške instrumente ne bi bilo alternativnih, na trgu temelječih virov financiranja. Enako vprašanje bi se

³ To stališče je bilo že podano v odstavku 4 Mnenja CON/2012/57.

⁴ Glej odstavek 2.2 v Mnenju CON/2012/23 in v okviru posvetovanj Slovenije odstavek 4.1.2 v Mnenju CON/2012/48 in odstavek 7 v Mnenju CON/2012/57.

⁵ Glej točko 2 v osmem odstavku 43. člena Zakona o bančništvu.

⁶ Glej npr. Mnenje CON/2012/64.

pojavi tudi, če bi se obveznice in finančni instrumenti, ki jih izda DUTB⁷, uporabili za rekapitalizacijo bank.

- 5.5 V zvezi z določbo predloga zakona, da morajo finančni instrumenti, ki jih izda DUTB, imeti značilnosti, da zadostijo pogojem ECB za financiranje finančnih institucij⁸, ECB razume, da je DUTB zavezan, da oblikuje instrumente, ki jih izdaja, tako, da bodo izpolnjevali zahteve za primerno zavarovanje za operacije denarne politike Eurosistema⁹. ECB poudarja, da je izključna pravica Eurosistema, da odloči, na podlagi informacij, ki so zanj relevantne, ali zavarovanje izpolnjuje merila, ki so določena v okviru Eurosistema za zavarovanje.

6. Fiskalne posledice predloga zakona

- 6.1 Predlog zakona predvideva različne vire financiranja, vključno z izdajo obveznic, depoziti države pri bankah in zadolževanjem države¹⁰. V skladu z 12. členom predloga zakona se država za financiranje SSB lahko dodatno zadolži ne glede na določbe zakona, ki ureja javne finance. Vendar pa v predlogu zakona ni določeno, pod katerimi pogoji in v kakšnem obsegu se država lahko dodatno zadolži. Predlog zakona bi posledično lahko pomenil znatne fiskalne stroške, čeprav je eden od ciljev predloga zakona »minimiziranje stroškov ukrepov« in »povrnitev sredstev davkoplačevalcev«¹¹.
- 6.2 S tem v zvezi bi bilo treba tudi določiti, kako se bodo vrednotile terjatve, prenesene na SSB¹², in ali se bodo uporabili kakšni diskontni faktorji, saj bo to določilo potrebno financiranje in morebitne fiskalne stroške.
- 6.3 Poleg tega bi se za omejitve morebitnih fiskalnih posledic predloga zakona lahko določile omejitve za sodelovanje SSB pri dokapitalizaciji bank¹³. Medtem ko je omejitev določena za državna poroštva¹⁴, vključenost v dokapitalizacijo bank ni omejena.

7. Upravljanje DUTB in njene pristojnosti

- 7.1 V skladu s 7. členom predloga zakona je upravni odbor DUTB sestavljen iz sedmih direktorjev, ki jih imenuje vlada. Priporoča se, da se v upravni odbor imenuje nekaj neodvisnih direktorjev, s čimer bi se DUTB omogočilo, da se lažje upre morebitnim pritiskom posojilojemalcev in bodočih kupcev premoženja, ki bi zahtevali ugodnejšo obravnavo. Čeprav je imenovanje neodvisnih

⁷ Po predlogu zakona je DUTB delniška družba v polni lasti države. Naloge in pristojnosti skupščine DUTB izvršuje Vlada Republike Slovenije. Za vse obveznosti DUTB, ki izvirajo iz opravljanja dejavnosti na podlagi predloga zakona, odgovarja Republika Slovenija. DUTB je predmet pravnega in tehničnega nadzora Ministrstva za finance. Statut DUTB sprejme in spreminja Ministrstvo za finance v posvetovanju z Banko Slovenije.

⁸ Glej drugi odstavek 10. člena predloga zakona.

⁹ Glej Prilogo I k Smernici ECB/2011/14 z dne 20. septembra 2011 o instrumentih in postopkih denarne politike Eurosistema (UL L 331, 14.12.2011, str. 1).

¹⁰ Glej tretji odstavek 8. člena, prvi odstavek 10. člena in prvi odstavek 12. člena predloga zakona.

¹¹ Glej drugi odstavek 2. člena predloga zakona.

¹² Glej osmi odstavek 9. člena predloga zakona.

¹³ Glej 20. člen predloga zakona.

¹⁴ Glej peti odstavek 19. člena predloga zakona.

ECB-PUBLIC

direktorjev na podlagi zgoraj navedene določbe predloga zakona morda mogoče, pa to ni izrecno predvideno.

- 7.2 Prvi odstavek 18. člena predloga zakona določa, da medresorska komisija odloča o uporabi ukrepov iz predloga zakona. Predlog zakona bi lahko izrecneje določil, katere vrste odločitev bo sprejemala medresorska komisija in katere odločitve bodo delegirane upravnemu odboru DUTB v okviru njegovih rednih poslov.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 19. septembra 2012

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI