

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**EKONOMSKA OBRAVNAVA ZAKONA O BANKROTU BANK V
ZDRUŽENEM KRALJESTVU IN PRIMERJAVA S SLOVENIJO**

Ljubljana, september 2010

SAŠO TAMBOLAŠ

IZJAVA

Študent SAŠO TAMBOLAŠ izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom dr. MARINČ MATEJA , in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 ALI POTREBUJEMO POSEBEN ZAKON O BANKROTU ZA BANKE	2
1.1 ZAKAJ SO BANKE RAZLIČNE OD NAVADNIH PODJETIJ?	2
1.2 NAMEN ZAKONA O BANKROTU	3
1.3 APLIKACIJA ZA OPTIMALEN ZAKON O BANKROTU ZA BANKE	5
1.3.1 Ustanovitev režima za bančni bankrot	5
1.3.2 Bančna administracija	5
1.3.3 Bančno prestrukturiranje	6
1.3.4 Bančna likvidacija	6
2 ZAKON O BANČNIŠTVU V ZDRUŽENEM KRALJESTVU	7
2.1 OZADJE SPREMEMBE ZAKONA O BANČNIŠTVU V ZDRUŽENEM KRALJESTVU	7
2.2 IZREDNI REŽIM PREOBLIKOVANJA V ZDRUŽENEM KRALJESTVU	9
2.2.1 Uporaba izrednega režima preoblikovanja v praksi	10
2.3 USTANOVITEV REŽIMA ZA BANČNI BANKROT	10
2.4 BANČNA ADMINISTRACIJA	11
2.5 BANČNO PRESTRUKTURIRANJE	12
2.6 BANČNA LIKVIDACIJA	13
3 ZAKON O BANČNIŠTVU V SLOVENIJI	15
3.1 USTANOVITEV REŽIMA ZA BANČNI BANKROT	15
3.2 BANČNA ADMINISTRACIJA	16
3.3 BANČNO PRESTRUKTURIRANJE	17
3.4 BANČNA LIKVIDACIJA	17
4 PRIMERJAVA SLOVENSKEGA IN ANGLEŠKEGA ZAKONA O BANČNIŠTVU IN PREDLOGI ZA MOŽNE IZBOLJŠAVE OBEH	19
4.1 PRIMERJAVA ZAKONOV	20
4.2 MOŽNE IZBOLJŠAVE ZAKONOV	21
SKLEP	25
LITERATURA IN VIRI	26

KAZALO TABEL

Tabela 1: Primerjava zakonov o bančništvu: Združeno Kraljestvo - Slovenija.....	20
---	----

KAZALO SLIK

Slika 1: Fiskalni stroški in sistemski vpliv v režimih preoblikovanja	4
Slika 2: Prikaz postopka državnega odločanja	21

UVOD

Spomladi 2007 je pričetek krize začel pretresati globalni finančni svet, med prvimi na udaru je bilo Združeno Kraljestvo, in sicer tedaj, ko se je morala vlada Združenega Kraljestva spopasti s propadom Northern Rock. Postalo je očitno, da zakonodaja, ki se je takrat uporabljala na tem področju, ni bila najbolj primerna za reševanje takšnega problema, zato so jo hitro spremenili, da bi lahko učinkovito poddržavili banko. Zakon je bil v uporabi le eno leto; v začetku 2009 ga je nadomestil Zakon o bančništvu 2009. Novosti zakona naj bi izboljšale pripravljenost oblasti na reševanje bank v težavah.

Predmet diplomske naloge je ekonomska obravnava zakona o bankrotu bank v Združenem Kraljestvu in primerjava s Slovenijo. Pomemben del zakona o bankrotu bank mora biti tudi uspešno zagotavljanje stabilnosti bančnega sistema, stabilnost pa lahko porušijo nelikvidnost in insolventnost banke oziroma skupine bank. Zato je pomembno, da se vsaka država učinkovito zavaruje pred takimi primeri preden pride do njih. Dobra zaščita proti ogroženi stabilnosti bančnega sistema je temeljni kapital, s katerim si lahko banka pokrije svoje izgube, ko zaide v težave. Ravno tako se kot uspešen izkaže naslednji ukrep: zavarovanje depozitov v celoti s strani države, kar obnovi zaupanje depozitorjev, ki je nujno za stabilen bančni sistem.

Namen naloge leži v podrobnejšem spoznavanju nove strukture zakona o bankrotu v Združenem Kraljestvu po njegovi spremembi v začetku leta 2009, prav tako v primerjavi zakona s slovenskim ter v podaji predlogov za možne izboljšave zakona.

Cilj diplomske naloge je spoznati, kateri zakonski postopki v Združenem Kraljestvu in v Sloveniji se uporabljajo v primerih, ko banka zaide v težave, in kateri ukrepi se lahko uporabijo za morebitno reševanje takih bank.

Diplomska naloga je sestavljena iz petih poglavij. Kazalu in uvodu sledi prvo poglavje, ki predstavlja, zakaj so banke tako različne od navadnih podjetij, da se jih ne more zajeti v Zakonu o gospodarskih družbah, zakaj je zanje spisan poseben zakon, ter kaj bi trenutno optimalen zakon o bankrotu za banke moral vsebovati. Na podlagi opisa optimalnega zakona o bankrotu bank je osnovana primerjava slovenskega in angleškega zakona. Ob predstavljanju tako slovenskega kot tudi angleškega zakona so v enakem vrstnem redu uporabljene ključne točke, ki so predstavljene v opisu optimalnega zakona o bankrotu bank. Temu poglavju sledi drugo, v katerem je na kratko prikazano ozadje najnovejše spremembe zakona, opisana je najpomembnejša novost v tem zakonu, in sicer izredni režim preoblikovanja (angl. *Special Resolution Regime*, v nadaljevanju SRR), predstavljen pa je tudi sam zakon iz vidika optimalnega zakona. Sledi tretje poglavje, v katerem je predstavljen slovenski zakon, znova iz vidika optimalnega zakona, opisanega v prvem poglavju. Četrto, zadnje poglavje, zavzema primerjavo angleškega in slovenskega zakona, hkrati podaja predloge za možne izboljšave zakona ter nakazuje razmišljanje o ukrepih, potrebnih za boljšo zagotovitev stabilnosti bančnega sistema. Nalogo zaključuje sklep ter navedba literature in virov.

1 ALI POTREBUJEMO POSEBEN ZAKON O BANKROTU ZA BANKE

Vprašanje, ali potrebujemo poseben zakon o bankrotu za banke, je pomembno vprašanje. Zakaj so pravzaprav banke tako različne od navadnih podjetij, da za njih ni primeren isti zakon in se posledično ne morejo obravnati na enak način? Kako bi optimalen zakon o bankrotu za banke sploh izgledal? Namen tega poglavja je, da se odgovori na ta vprašanja.

1.1 Zakaj so banke različne od navadnih podjetij?

Kaj je sploh tisto zaradi česar so banke tako različne, da potrebujejo samosvojo zakonodajo? V svojem govoru iz 21. januarja 2010 je Adair Turner predsednik *Financial Services Authority* (v nadaljevanju FSA) dobro opredelil te pomembne značilnosti bank. Turner (2010) pravi, da obstaja ena ključna stvar, in sicer dejstvo, da lahko propadi bank spravijo celotno svetovno gospodarstvo v recesijo. Bančni propadi so lahko eden izmed ključnih razlogov za ekonomsko recesijo, ne le posledica recesije, izkazana denimo v propadih podjetij.

Finančni instrumenti povezujejo sedanost s prihodnostjo. Otipljive dobrine, kot so recimo živila, so vredne toliko, kolikoršna je njihova današnja prodajna vrednost. Vrednost posojil ali vrednostnih papirjev pa je merjena z napovedjo dogodkov, ki se še niso zgodili. V kateremkoli trenutku lahko obstaja cena, po kateri bi se prodajal vrednostni papir, a ta cena se lahko spremeni zelo hitro in zelo močno glede na spremembe v zaznavanju vrednosti. Obstajajo tudi veliko večje asimetrije informacij med kupci in prodajalci, zaradi tega je lahko zaznavanje vrednosti zelo volatilno. Navedeno vpelje ne samo tveganje, ampak tudi prirojeno negotovost vrednosti posojila ali vrednostnega papirja v prihodnosti. Ravno zato je finančni trg nepopoln, vzporedno s tem prisotnost problemov v njem bistveno bolj negativno vpliva na gospodarstvo, kot denimo nastanek problemov v ostalih trgih (Turner, 2010).

Banke med drugim tudi posojajo navadnim podjetjem, kar povečuje njihov vpliv na gospodarstvo. Kajti banke izdajajo posojila, ki trajajo daljše časovno obdobje, kot njihove obveznosti (transformacijska funkcija ročnosti, ki jo opravljajo). To je pomembna funkcija bank, a je tudi izredno tvegana dejavnost, ki lahko privede do propada določenih bank (Bhattacharya, Boot, Thakor, 1998). Ob nastopu propada bank se začne zmanjševanje obsega izdanih posojil, nihljaji v ponudbi posojil pa so veliko pomembnejši za gospodarstvo kot pa padci in vzponi ponudbe kakšne otipljive dobrine.

Bančne krize pripeljejo do zloma plačilnega sistema, kar lahko pomembno okrni realno gospodarstvo. Poleg tega lahko v skrajni fazi pripeljejo do ogrožene stabilnosti bančnega sistema. Banke v primeru krize omejujejo svoje posojanje, zlasti posojanje majhnim in srednje velikim podjetjem. Omejeno posojanje ima lahko velik vpliv na rast BDP in lahko povzroči gospodarsko nazadovanje. Zmanjšanje posojanja povzroči v tipični krizi skupno zmanjšanje BDP, in sicer v višini 3 odstotnih točk skozi štiri leta (Serwa, 2007). Ko pride do sistemskega propada bančnega sistema, se vpliv na BDP izjemno poveča, še posebno v razvitih državah, kjer se lahko v časih krize letno izgubi okoli 15-20% BDP (Hoggarth, Reis & Saporta, 2001).

Finančna kriza 2007-2009 je pokazala, kako pomembno vlogo imajo nekatere velike in kompleksne finančne institucije v spodbujanju finančne stabilnosti. Zato se trenutno posveča posebna pozornost vprašanju, kako bi se morale regulirati sistemsko pomembne finančne institucije in kako se spopasti z njihovimi morebitnimi propadi. Pokazalo se je, da se velike in kompleksne finančne institucije ne zadržujejo pred pretiranimi tveganji. Med tržnimi udeleženci vlada splošno prepričanje, da bo sistemsko pomembna finančna institucija v težavah slej ko prej dobila nekakšno obliko direktne ali indirektno finančne pomoči, kajti če takšna institucija propade, bo to imelo ogromne posledice na delovanje finančnega sistema (ECB, 2010, str. 147).

Problem postane poglobljen, ko pomislimo na to, da večina držav, vključujoč nekatere članice EU, nima primernih zakonskih ogrodišča za učinkovito spopadanje z velikimi, kompleksnimi in medsebojno povezanimi finančnimi institucijami v stiski. Učinkovit režim preoblikovanja bi obnovil tržno disciplino, tako da bi vlade našle odgovor za propadajoče institucije brez uporabe denarja davkoplačevalcev, poleg tega bi se izognili možnemu družbenemu razkroju zaradi prekinitve delovanja bank (ECB, 2010, str. 147).

1.2 Namen zakona o bankrotu

Zakon o bankrotu bank je v zakonodaji ponavadi del zakona o bančništvu. Osnovni namen zakona o bančništvu je, da obvaruje stabilnost finančnega sistema. Zakon o bančništvu naj bi predvidel način ravnanja z bankami, ki zaidejo v težave, hkrati tudi načina(ov), na katerega(e) se lahko takšne banke rešuje, kot tudi primeri, v katerih se jih ne sme reševati. Zakon o bankrotu bank stopi v uporabo tedaj, ko država odloči, da se posamezne banke ne bo reševalo. Tedaj postane namen zakona o bankrotu bank skrb za urejeno in čim hitrejšo odstranitev banke iz finančnega sistema, s čim manjšim sistemskim vplivom.

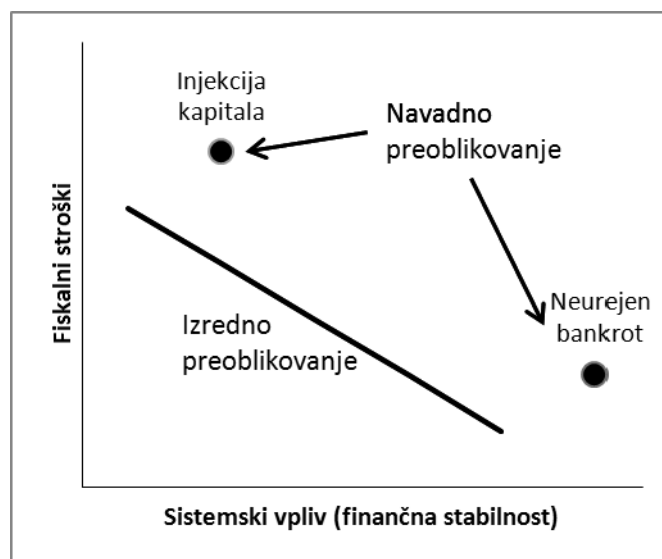
Med svetovno finančno krizo, ki se je začela leta 2007, se je razkrila odsotnost oziroma pomanjkljiv obseg orodij za spopadanje s propadajočimi finančnimi institucijami. V preteklosti so bile oblasti pogosto omejene na dve alternativni: 1) bankrot finančne institucije (kot je bilo izbrano s strani ZDA v primeru *Lehman Brothers*) in 2) injekcija javnih sredstev (primer *American International Group* (v nadaljevanju AIG) (IMF, 2009, str. 17).

Neurejen bankrot (*Lehman Brothers*) lahko poveča sistemski vpliv propadajoče finančne institucije, oblasti imajo malo vpliva na dejanja sodišča, tako se morajo boriti za vzdrževanje finančne stabilnosti. V primerih, ko so se oblasti odločile za drugo alternativo – injekcijo kapitala (AIG ali nemški primer *Hypo Real Estate* (v nadaljevanju HRE) in *IKB Deutsche Industriebank* (v nadaljevanju IKB)), se je pokazalo, da so finančni izdatki lahko ogromni. Dodatne pomankljivosti druge alternative so hkrati naslednja dejstva: oblasti imajo malo uradne moči pri zamenjavi vodstva propadajoče institucije in omejen nadzor nad dejanji lastnikov ali managerjev, kar ustvari moralni hazard. Izredni režim preoblikovanja pa dovoli oblastem, da se izognejo izbiri med neurejenim bankrotom in injekcijo javnih sredstev, kar privede do povečanja učinkovitosti zaradi omejitve fiskalnih stroškov in sistemskega vpliva (IMF, 2009, str. 18).

Član upravnega sveta evropske centralne banke in predsednik nemške *Bundesbank* Alex Weber pravi, da bi nadzorniki morali imeti možnost izbire prestrukturiranja bank. Tako bi se lahko izognili takojšnji uporabi injekcije javnih sredstev, posledično torej tudi nepravilni delitvi bremena in moralnemu hazardu. Prestrukturiranje, ki vključuje zasebne investitorje, bi bilo veliko bolj zaželeno kot direktno javno posredovanje. Toda obstoječi delničarji lahko zavrnejo kaj takega, kar upočasni postopek ali ga celo v celoti prekine. Za takšno potezo se delničarji odločijo tedaj, ko menijo, da bi možnost prestrukturiranja vključevala izgubo vrednosti delnic ali nadzora obstoječih delničarjev. Primera, ko so delničarji zavrnili predlog prestrukturiranja in s tem podaljšali postopek, sta *Fortis* in *HRE* (*ECB Weber Backs "Special Resolution Regime" For Troubled Banks*, 2010).

Ko bankrot postane predrag z vidika fiskalnih stroškov in sistemskega vpliva, postane neresna grožnja, kar ustvari moralni hazard, kar pomeni, da se banke obnašajo drugače kot pa če bi bile izpostavljene polnemu tveganju. Primer tega je, da obstoj eksplicitnega ali implicitnega sistema zjamčenih vlog vodi, ob predpostavki *ceteris paribus*, do nižjih kapitalskih rezerv (Rotovnik, 2003, str. 11). Če v odsotnosti ostalih možnosti postane injekcija kapitala edina alternativa, to zanesljivo ustvari moralni hazard in zmanjša moč discipline trga. Empirične raziskave so pokazale, da imajo finančne institucije, ki pričakujejo javno podporo, v povprečju manjše zneske kapitala v primerjavi s celotno aktivo. Pokazale so tudi, da pričakovanje javne podpore hkrati zmanjša moč tržne discipline (IMF, 2009, str. 19).

Slika 1: Fiskalni stroški in sistemski vpliv v režimih preoblikovanja



Vir: *Euro Area Policies*, str. 18, Figure 1.

Iz slike 1 je možno razbrati višino sistemskega vpliva in fiskalnih stroškov ob uporabi navadnega in izrednega preoblikovanja. Navadno preoblikovanje se nahaja na točkah: Injekcija kapitala in Neurejen bankrot. Premica izrednega preoblikovanja pa odseva različne možnosti uporabe režima. Z uporabo najbolj ugodne možnosti izrednega preoblikovanja se dosežejo manjši fiskalni stroški in tudi vpliv na stabilnost celotnega finančnega sistema v primerjavi z uporabo možnosti navadnega preoblikovanja.

1.3 Aplikacija za optimalen zakon o bankrotu za banke

Mednarodni denarni sklad (v nadaljevanju IMF) je skupaj s Svetovno banko leta 2009 pripravil pregled zakonodajnega, institucionalnega in regulatornega ogrodja za bančni bankrot. Zapis pregleda podaja dobro prakso za optimalen zakon o bankrotu za banke. Glavni cilj ogrodja je zagotovitev stabilnosti finančnega sistema. V tem podpoglavju, razdeljenem na štiri dele, je predstavljen ta zapis z uporabo ključnih točk, na katerem je osnovan opis angleškega in slovenskega zakona.

1.3.1 Ustanovitev režima za bančni bankrot

Moči in odgovornosti vseh agencij, prisotnih pri bančnem bankrotu, morajo biti po IMF (2009) natančno in obširno opredeljene v zakonu. Da pride do tega, je sprva potrebna razrešitev pomembnih vprašanj, navedenih v nadaljevanju:

- **izbira bančnega režima:** nekatere države preprosto uporabijo svoj obstoječi zakon za gospodarske družbe s primernimi spremembami za banke, medtem ko druge ustanovijo poseben režim samo za primer bančnega bankrota. Trenuten trend je v ustanovitvi posebnega režima.
- **moč začetka postopkov:** bančne oblasti so skoraj povsod pooblašene za to, da začnejo postopek bančnega bankrota in mnogokrat so edine, ki to lahko storijo. V primerih, ko je začetek postopka dovoljen drugim, se mora bančnim oblastem zagotoviti in dovoliti sodelovanje v vseh delih postopka.
- **meja za začenjanje postopka bančnega bankrota:** zakonodaja mora opredeliti mejo, ki se jo mora prekoračiti, da se lahko začne postopek bančnega bankrota.

1.3.2 Bančna administracija

IMF (2009) pravi, da v postopku bančne administracije uradna oblast (bančni administrator) prevzame nadzor nad banko z namenom, da se zavaruje njeno premoženje, da se oceni resnično finančno stanje in da se opravijo vsi potrebni postopki prestrukturiranja, s katerimi se poskusi rešitev bančnega poslovanja; tisti deli banke, za katere se kaj takega ne more storiti, se likvidirajo. Zakonodaja mora v primeru bančne administracije vsebovati naslednje:

- **imenovanje, zamenjava in odpustitev bančnega administratorja:** zakon mora natančno opredeliti, kdo lahko vse to stori in pod katerimi pogoji;
- **obvezni sistem ali sistem po potrebi:** zakonodaja mora opredeliti ali prekoračitev meje zahteva (obvezni) ali dovoljuje (po potrebi) začetek bančne administracije;
- **prenos nadzora:** zakon mora določiti trenutek in obseg prenosa nadzora od lastnikov in managerjev k bančnemu administratorju;
- **zavarovanje premoženja in delovanja bančnih poslov:** bančnemu administratorju se mora dati dovolj moči in pooblastil, da ohrani vrednost premoženja ostanka banke;

- **moratorij na sodne postopke:** moratorij je v najboljšem primeru učinkovit le kratkoročno, v nekaterih primerih celo zgolj poslabša situacijo; zakonodaja mora zato poskrbeti za uporabo moratorija po potrebi in ne za njegovo avtomatično vsiljenje;
- **končanje bančne administracije:** moči bančnega administratorja se morajo prenehati tedaj, ko so opravljena potrebna prestrukturiranja, ko je banka ponovno zdrava ali tedaj, ko se je banka prenesla likvidatorju; bančni administrator pripravi končno poročilo, nato se ga razpusti, s čimer se postopek konča.

1.3.3 Bančno prestrukturiranje

Pri postopku bančnega bankrota se po IMF (2009) uporabljajo različne tehnike prestrukturiranja bank, ki se jih ne uporablja samo za naslovitev simptomov finančnih težav bank, temveč tudi za razrešitev vzrokov nastalih težav. Po metodah se lahko poseže med postopkom bančne administracije, v nekaterih primerih pa v postopku likvidacije. Spodaj je pisano, kot da se izvedejo med postopkom bančne administracije. Zakonodaja mora natančno nasloviti sledeče:

- **tehnike bančnega prestrukturiranja:** bančni administrator mora imeti pooblastilo za uporabo različnih tehnik prestrukturiranja bodisi za uporabo tehnike same po sebi bodisi za uporabo tehnike v kombinaciji z drugo, ne da bi se s tem oziral na mnenje delničarjev;
- **pogajanje z morebitnimi investitorji:** z odobritvijo nadzornikov bi moral imeti bančni administrator možnost iskanja, sprejemanja in ocenjevanja ponudb od morebitnih investitorjev banke, prav tako bi moral imeti možnost pogajanja o pogojih prodaje;
- **prodaja sredstev in obveznosti:** bančni administrator mora biti pooblaščen za prodajo kakršnihkoli sredstev banke in za to, da poskrbi za prevzete njenih obveznosti s strani zainteresiranih strank; za kaj takega ne bi smelo biti potrebno nobeno dovoljenje upnikov;

1.3.4 Bančna likvidacija

IMF (2009) pravi, da je namen likvidacije realizacija sredstev in razdelitev dohodkov upnikom. Posledica likvidacije je izničenje banke kot samostojne pravne osebe. Zakonodaja za bančni bankrot mora v primeru bančne likvidacije odgovoriti na nekatera vprašanja. Najpomembnejša izmed njih so zapisana spodaj:

- **imenovanje likvidatorja:** zakon mora določiti, kdo ima pooblastilo za imenovanje likvidatorja, ki mora imeti po imenovanju popoln nadzor nad bančnimi sredstvi, nastopa pa tudi kot edini zakoniti predstavnik banke;
- **pooblastila likvidatorja:** likvidator mora imeti vsa potrebna zakonska pooblastila za ohranitev sredstev in za zavarovanje vrednosti bančnega premoženja ter za opravljanje komercialnih transakcij v imenu banke, imeti mora možnost opravljanja razumnih investicij, ohranjanja depozitov in pridobitev kapitala za zavarovanje bančnih sredstev;
- **nadzor:** likvidatorju ni potrebna pridobitev dovoljenja za vsako dejanje, povezano z likvidacijo; imenovanjska oblast naj bi samo dajala navodila za splošno ravnanje;

- **moratorij na terjatve upnikov:** postavitvi banke v likvidacijo mora slediti avtomatični moratorij tako imenovana začasna ustavitev vseh pobiranj dolgov proti banki, v kar je vključena prekinitev vseh sodnih dejanj proti banki skupaj z omejitvijo vzpostavitve novih, razen z dovoljenjem imenovanjske oblasti;
- **upravljanje in realizacija sredstev:** likvidator mora imeti možnost upravljanja s sredstvi banke, prestrukturiranja posojil in sklepanja poravnav, tako da bo najugodnejše;
- **odgovornost bančnega vodstva:** likvidator mora preiskati možnost odgovornosti lastnikov in prejšnjih direktorjev ter managerjev za morebitna nepravilna in škodljiva dejanja;
- **razdeljevanje upnikom in poplačilo depozitorjev:** likvidator povabi upnike, da vložijo svoje terjatve proti banki v določenem časovnem obdobju; podobno se dogodi za depozitorje v namen poplačila njihovih depozitov;
- **končanje likvidacije:** likvidacija se konča in banka kot pravna oseba razpusti po zaključku zadnjih razdelitev in po pripravi končnih računov ter po oddanem poročilu likvidatorja.

V tem poglavju je bil bralec seznanjen z najpomembnejšimi razlikami med bankami in navadnimi podjetji. Opisano oziroma predstavljeno je bilo naslednje: 1) namen zakona o bankrotu, 2) kako je le-ta povezan z zakonom o bančništvu in 3) zakaj posega kot sta injekcija kapitala oziroma bankrot nista vedno ustrezna v situacijah, ko banka zaide v težave. V tretjem podpoglavju so bile na podlagi poročila IMF in Svetovne banke zapisane ključne točke, ki bi jih moral optimalen zakon vsebovati. Na osnovi omenjenih točk bo v naslednjih dveh poglavjih opisan zakon o bančništvu, in sicer v Združenem Kraljestvu in v Sloveniji. Iz opisov bodo razvidne razlike med zakonoma, podane bodo tudi iztočnice za primerjavo.

2 ZAKON O BANČNIŠTVU V ZDRUŽENEM KRALJESTVU

V tem poglavju je predstavljeno ozadje spremembe zakona o bančništvu v Združenem Kraljestvu, zakaj je do spremembe prišlo, v čem je spremenjen zakon drugačen od prejšnjega. Predstavljen je nov izredni režim preoblikovanja v Združenem Kraljestvu, imenovan *Special Resolution Regime* (SRR), kakšne nove možnosti daje oblastem, kako poteka postopek njegove uporabe, predstavljena pa je tudi njegova uporaba v praksi. S pomočjo ključnih točk optimalnega zakona, predstavljenih v prvem poglavju, se z opisom zakona pričujoče poglavje zaključuje.

2.1 Ozadje spremembe zakona o bančništvu v Združenem Kraljestvu

Leta 1997 je vlada Združenega Kraljestva predlagala nov sistem finančne regulacije. S tristransko strukturo za nadzor finančnega sistema so bile izdelane: 1) jasne vloge za *Her Majesty's Treasury* (angleško finančno ministrstvo, v nadaljevanju *HM Treasury*), *Bank of England* (angleška centralna banka, v nadaljevanju BoE) in *Financial Services Authority* (nevladni nadzornik finančnih storitev v Združenem Kraljestvu) kot tudi b) izrazite odgovornosti za probleme splošne finančne stabilnosti. Pred krizo banke *Northern Rock* je bila zadnja bančna panika v Angliji leta 1866 in zadnji naval na banko na Škotskem leta 1878. Kljub vsemu, kar se je zgodilo v teh vmesnih letih, se je naslednji naval na banko začel šele 14. septembra 2007. To

je privedlo do tega, da se je takratni sistem nadzora bank in finančne stabilnosti v Združenem Kraljestvu postavil pod vprašaj (Avgouleas, 2009).

Pred poletjem 2007 je bil pristop FSA do regulacije pohvaljen, ker je povečal finančno aktivnost v Londonu. Toda po poletju 2007 je bila FSA (skupaj s preostalima članicama tristranske strukture) zaradi načina obvladovanja propada banke *Northern Rock* deležna močne kritike. Vzglede Londona kot visoko razvitega finančnega centra se je močno poslabšal. Obvarovanje dobrega vzgleda je bil eden od razlogov za prenovu takratnega zakona (Lastra, 2008).

Kmalu po začetku finančne krize se je pokazala potreba za spopadanje s propadajočimi bankami, in sicer na način, ki bi zavaroval depozitorje in omejil tveganje za finančno stabilnost. Tako je februarja 2008 zakon o bančništvu podelil začasno moč oblastem tristranske strukture za spopadanje s propadajočimi bankami (Banking (Special Provisions) Act 2008, 2008). Zakon je bil uporabljen v primeru *Northern Rock*, *Bradford & Bingley* in za angleške podružnice dveh islandskih bank (HM Treasury, 2009, str. 5). Veljavnost zakona je bila omejena na eno leto, saj je bil zakon mišljen kot začasna rešitev, 21. februarja 2009 je tako prišel v veljavo Zakon o bančništvu 2009, ki je bil uporabljen na primeru *Dunfermline Building Society*, opisanem v podpoglavju 2.2.1.

Posledice finančne krize v Združenem Kraljestvu so imele najvidnejši vpliv na banke. Vlada je morala poskrbeti za zavarovanje stabilnosti finančnega sistema, za zavarovanje depozitorjev in za zavarovanje podjetij in posojilojemalcev. HM Treasury, BoE in FSA (bančne oblasti v Združenem Kraljestvu) in *Financial Services Compensation Scheme* (angleški sklad za poplačanje strank insolventnih finančnih institucij, v nadaljevanju FSCS) so ukrepali tako, da so preko posebnega zakona o bančništvu med drugim uvedli (HM Treasury, 2008, str. 3):

- način, kako se spopasti s takrat propadajočimi bankami,
- program povečanja nadzora, ki vključuje regulacijo likvidnosti in povračil,
- zvišanje meje, do katere so depoziti zavarovani, in sicer na 50.000 £,
- zakon o bančništvu za zagotovitev trajnega režima, z namenom, da bi poskrbel za manj verjeten propad bank in za načine spopadanja s posledicami morebitnega propada.

Zakon o bančništvu 2009 je tako prvič v zgodovini ustanovil trajni režim za spopadanje s propadajočimi bankami, popravil je trenutno zakonodajo in ustanovil nove odločbe za vodenje BoE. Zakon je med drugim ustanovil izredni režim preoblikovanja. Režim je pravzaprav nekakšno orodje za oblasti, ki se spopadajo z bankami, ki preidejo v finančne težave. S tem zakonom je stopil v veljavo nov postopek bančne administracije, ki se uporablja v primeru začasnega prenosa poslov iz propadajoče banke. Zakon o bančništvu je prav tako popravil *Financial Services and Markets Act 2000*, da bi omogočil spremembe za FSCS, ki so padle izven obsega prej veljavne zakonodaje. Z novim zakonom so v veljavo stopile tudi določbe, povezane z vodenjem BoE, skupaj z novimi cilji za povečanje finančne stabilnosti (Povzetek zakona o bančništvu, 2010).

2.2 Izredni režim preoblikovanja v Združenem Kraljestvu

Izredni režim preoblikovanja (SRR), ustanovljen, kot že omenjeno v prejšnjem podpoglavju, s strani Zakona o bančništvu 2009, podeljuje oblastem tristranske strukture orodja za spopadanje z bankami v težavah. SRR omogoča naslovitev situacij, ko bodisi ves bodisi del banke zaide v finančne težave ali pa je realistično pričakovati, da bo do le-teh v prihodnosti prišlo. Z uvedbo SRR se regulatorjem predložijo različne možnosti za reševanje propadajoče banke. Tri stabilizacijske možnosti so naslednje (Banking Act 2009, člen 1):

- prenos vse ali del banke h kupcu iz zasebnega sektorja;
- prenos vse ali del banke v prehodno banko (začasna banka – podružnica BoE, ustanovljena zato, da upravlja z depoziti in odgovornostmi propadle banke) v pričakovanju bodoče prodaje prehodne banke;
- postavitve banke v začasno javno last, z uporabo prenosa delnic v javni sektor (v kadidatno podjetje ali podjetje popolnoma v lasti s strani *HM Treasury*).

Poleg treh omenjenih stabilizacijskih možnosti sta del SRR še nova postopka, in sicer (Banking Act 2009, člen 1):

- postopek bančne insolventnosti: nov postopek insolventnosti, zasnovan za likvidiranje propadajoče banke in hitro izplačilo depozitorjev zavarovanih pod FSCS ter
- postopek bančne administracije, ki se uporabi v primeru ostanka banka, ki ni prenešen.

Če banka zaide v težave, se FSA odloča, ali se banko postavi v izredni režim preoblikovanja. V primeru, da se jo, se BoE in *HM Treasury* podata v izbor orodja, uporabljenega v reševanju; izbirata med: prenosom banke/dela banke h kupcu iz zasebnega sektorja, prenosom banke/dela banke v prehodno banko ali med postavitvijo banke v začasno javno last. Tedaj, ko se odločita za prenos le dela banke, se ostanek banke poskuša rešiti s pomočjo postopka bančne administracije. Če se ostanka banke ne da rešiti, se ga postavi v postopek bančne insolventnosti, kjer se ga likvidira.

Vsi deli oblasti tristranske strukture imajo svojo vlogo v procesu delovanja SRR: a) BoE je vodeča organizacija po vpeljavi SRR; odloča o tem, katero izmed orodij (razen začasne javne lasti, za katero se odloča *HM Treasury*) se uporabi za propadajočo banko, b) FSA odloča o vstopu v SRR na podlagi dveh pogojev, predstavljenih v naslednjem odstavku, c) *HM Treasury* pa nadzira odločitve, ki vključujejo uporabo javnih sredstev (*HM Treasury*, 2008, str. 5).

Prvi pogoj, na osnovi katerega se FSA odloča o postavitvi banke v SRR, zahteva, da je banka bodisi nezmožna bodisi je verjetno, da postane nezmožna zadostovati pogojem za izvajanje reguliranih aktivnosti (ti pogoji so opisani v FSMA 2000 pod *Schedule 6*), hkrati pa je pri odločitvi FSA potrebno zadostiti pogoju, ki izključuje verjetnost, da bi banka ali nekdo v njenem imenu storil nekaj, kar bi omogočilo banki, da bi zadostila pogojem za izvajanje reguliranih aktivnosti (Banking Act 2009, člen 7). Oblasti tristranske strukture morajo ob uporabi

stabilizacijskih možnosti, bančne administracije in bančne insolventnosti skrbeti za doseg naslednjih ciljev oziroma smotrov SRR (Banking Act 2009, člen 4):

- varovanje in povečanje stabilnosti finančnega sistema v Združenem Kraljestvu,
- varovanje javnega zaupanja v stabilnost bančnega sistema Združenega Kraljestva,
- varstvo depozitorjev,
- varstvo javnih sredstev,
- izogibanje vmešavanja v lastninske pravice.

2.2.1 Uporaba izrednega režima preoblikovanja v praksi

Uporaba izrednega režima preoblikovanja je v pričujočem podpoglavju opisana na primeru propada finančne institucije *Dunfermline Building Society* (v nadaljevanju DBS). Po odločitvi FSA o postavitvi DBS v izredni režim preoblikovanja (28. marec 2009), je potekala avkcija, na osnovi katere je BoE prenesla del poslov DBS v *Nationwide Building Society* (30. marec 2009). Portfelj posojil za stanovanja, ki so bila v lasti države, se je prenesel v prehodno banko, le-to pa je 1. julija 2009 prav tako kupil *Nationwide*. Po odredbi sodišča se je ostanek finančne institucije postavil v bančno administracijo, vključuje pa komercialna posojila, pridobljene stanovanjske hipoteke in podrejen dolg (HM Treasury, 2009, str. 64).

Podružnice, bančništvo preko telefona in depozitni posel *Dunfermline* prav zaradi odločitve o uporabi izrednega režima preoblikovanja še naprej nemoteno poslujejo, njihove stranke pa lahko še vedno brez ovir dostopajo do svojih računov. Stranke s posojili ali hipotekami lahko še vedno kontaktirajo finančno institucijo in normalno nadaljujejo s svojimi povračili. Celotno osebje DBS pa je bilo premeščeno v *Nationwide* (HM Treasury, 2009, str. 64).

2.3 Ustanovitev režima za bančni bankrot

Združeno Kraljestvo ima svoj poseben režim za primer bančnega bankrota. Do leta 2008 v Združenem Kraljstvu ni bilo trajnega zakonskega režima, ki bi omogočal spopadanje s propadajočimi bankami, vendar se je situacija morala istega leta zaradi nastopa finančne krize in propada *Northern Rock* spremeniti. Za reševanje nastajajočih problemov je bil v naglici sprejet *Banking (Special Provisions) Act 2008*, ki je bil načrtovan kot začasna rešitev in je le-to tudi predstavljal, saj je veljal zgolj do 20. februarja 2009. Naslednjega dne je stopil v veljavo trenutno veljavni zakon, imenovan *Banking Act 2009*, ki je v nadaljevanju predstavljen s pomočjo ključnih točk optimalnega zakona o bančništvu.

Izbira bančnega režima: Združeno Kraljestvo je z Zakonom o bančništvu 2009 prešlo na trajni režim, uporabljen v primerih prestrukturiranja, administracije in bankrota bank. Režim je samosvoj in ločen od tistega, ki je napisan za podjetja.

Moč začetka postopkov: Postopek prijave bančne insolventnosti je v zakonu načrtovan tako, da poskrbi za hitro poplačilo depozitorjev. Bančno insolventnost lahko prijavi BoE, FSA ali državni

sekretar (Banking Act 2009, 96. člen). V postopku bančne administracije BoE predloži sodišču prijavnico za odredbo bančne administracije (Banking Act 2009, 142. člen).

Meja za začenjanje postopka bančnega bankrota: BoE lahko prijavi odredbo bančne administracije sodišču, če sta izpolnjena naslednja pogoja (Banking Act 2009, 143. člen):

- pogoj 1: če ima BoE namen prenesti premoženje banke h kupcu iz zasebnega sektorja ali v prehodno banko in
- pogoj 2: če je BoE mnenja, da ostanek banke ni zmožen plačila svojih dolgov, oziroma če obstaja verjetnost, da bi postal ostanek nezmožen plačevanja svojih dolgov kot posledica prenosa premoženja.

Prijava odredbe bančne insolventnosti s strani BoE, FSA ali državnega sekretarja zahteva izpolnitev določenih pogojev. Pogoji so (Banking Act 2009, 96. člen):

- pogoj A: banka je nezmožna ali pa je verjetno, da postane nezmožna plačati svojih dolgov,
- pogoj B: postopna ukinitve banke bi bila v javnem interesu,
- pogoj C: postopna ukinitve banke bi bila pravična in nepristranska.

BoE lahko prijavi odredbo bančne insolventnosti, če je izpolnjen pogoj A ali C. FSA lahko prijavi, če je izpolnjen pogoj A ali C in se BoE strinja s tem. Državni sekretar pa lahko prijavi, če je izpolnjen pogoj B (Banking Act 2009, 97. člen).

2.4 Bančna administracija

Postopek bančne administracije je večinoma osnovan na obstoječi zakonodaji administracije za podjetja, ki je zapisana v *Insolvency Act 1986* s popravki pa v *Enterprise Act 2002*. Postopek se uporablja, ko se del sredstev, obveznosti ali poslov propadajoče banke prenese v prehodno banko ali h kupcu iz zasebnega sektorja in ostanek banke postane insolventen. Ko se to zgodi, lahko BoE poda prijavo sodišču za odredbo bančne administracije (Parliament, 2009, str. 43).

Imenovanje, zamenjava in odpustitev bančnega administratorja: sodišče imenuje bančnega administratorja na podlagi prijave BoE (Banking Act 2009, 136. člen). Zamenjava poteka po prijavnici sodišču s strani BoE, prijavnico lahko poda tudi komisija upnikov (Enterprise Act 2002, Schedule B1, členi 87 - 99). Bančni administrator preneha s svojim delom, če se ugotovi, da ni več kvalificiran za opravljanje tega dela, oziroma če se ukine odredba bančne administracije (Insolvency Act 1986, 19. člen). Administrator lahko pod določenimi pogoji zaprosi za prenehanje imenovanja. Administratorja se imenuje za eno leto; njegov mandat se lahko podaljša v primeru, če poda prijavnico na sodišču, sodišče določi kolikšno podaljšanje mandata je primerno (Enterprise Act 2002, Schedule B1, členi 76 – 86).

Obvezni sistem ali sistem po potrebi: zakonodaja določa, da prekoračitev meje za začetek postopka bančne administracije zahteva začetek administracije (obvezni sistem) (Banking Act 2009, 143. člen).

Prenos nadzora: bančni administrator prevzame nadzor nad vso lastnino, za katero meni, da pripada banki na dan svojega imenovanja (Enterprise Act 2002, Schedule B1, člen 67).

Zavarovanje premoženja in delovanja bančnih poslov: prav zaradi zavarovanja premoženja in obvarovanja delovanja bančnih poslov, je eden od ciljev bančnega administratorja doseganje boljših rezultatov za upnike ostanka banke, kot bi jih dosegal v primeru sprožitve postopka bančne likvidacije (Banking Act 2009, 140. člen). Bančni administrator ima v ta namen med drugim moč upravljanja s premoženjem banke, posledično tudi možnost ohranjanja vrednosti banke (Insolvency Act 1986, Schedule 1).

Moratorij na sodne postopke: v postopku bančne administracije obstaja moratorij na sodne postopke, ne sme se začeti ali nadaljevati katerikoli sodni proces proti banki ali lastnini banke, razen z dovoljenjem administratorja ali sodišča (Enterprise Act 2002, Schedule B1, člen 42-43).

Končanje bančne administracije: bančna administracija se konča, če BoE ali bančni administrator menita, da se je ostanek banke uspešno rešil. Lahko se konča tudi, če menita, da ostanka ni moč rešiti in ga podata v postopek likvidacije. Za končanje administracije pa lahko zaprosijo tudi upniki, vendar le z dovoljenjem BoE (Banking Act 2009, člen 153).

Postopek bančne administracije je zasnovan tako, da se zagotovi nadaljnje delovanje pomembnih storitev in delov banke, ki se jih ne da takoj prenesti v prehodno banko ali h kupcu iz zasebnega sektorja. Ko se to zagotovi, se postopek nadaljuje po podobnem postopku kot navadna administracija, z razliko v tem, da se v postopku bančne administracije poskušajo minimizirati stroški ter maksimizirati vrednost za upnike. Zaradi obojega in zaradi stabilizacijskih možnosti, ki zagotavljajo različne izide, so se vpeljale v postopek nekatere obstoječe moči likvidatorja (Parliament, 2009, str. 43).

2.5 Bančno prestrukturiranje

Bančno prestrukturiranje pogosto prenese dolg bank na različne vladne agencije. To lahko privede do izbire med maksimiranjem kratkoročnega pobiranja dolgov (zaradi zmanjšanja javnih stroškov) in poskusa obdržanja dolgoročne vrednosti banke. Prav zaradi tovrstne izbire je pomembno, da so različne možnosti prestrukturiranja z različnim obsegom državne vpletenosti jasno definirane.

Tehnike bančnega prestrukturiranja: banko se lahko prestrukturira skozi stabilizacijske možnosti SRR, ki so (Banking Act 2009, člen 1):

- prenos h kupcu iz zasebnega sektorja,
- prenos v prehodno banko,
- prenos v začasno javno last (ta možnost se uporabi samo, če je sistemsko pomembna, obstajati mora resna grožnja finančni stabilnosti).

Pogajanje z morebitnimi investitorji: v skladu z drugim ciljem bančne administracije (doseg boljšega rezultata za upnike ostanka banke, kot bi bil, če ostanek ne bi šel v bančno administracijo) lahko bančni administrator prosto odloča o pogajanjih z morebitnimi investitorji, ki pa morajo biti v skladu z njegovimi pooblastili zapisanimi v *Insolvency Act 1986, Schedule 1*.

Prodaja sredstev in obveznosti: po dosegu prvega cilja bančne administracije (podpora zasebnega kupca oziroma prehodne banke) bančni administrator prosto upravlja s sredstvi banke v namen maksimiziranja vrednosti za upnike. Pred dosegom tega cilja lahko administrator proda sredstva, določena v sporazumu med njim in BoE (Banking Act 2009, člen 140).

Združeno Kraljestvo je s svojim režimom izrednega preoblikovanja dalo oblastem tristranske strukture učinkovito orodje za odločanje o tem, ali se bi banko prestrukturiralo in na kakšen način bi se jo. Režim se je do sedaj uporabil zgolj enkrat, vendar uspešno, in sicer na primeru *Dunfermline*, kjer sta se uporabili tako možnost prestrukturiranja v obliki prenosa h kupcu iz zasebnega sektorja kot tudi uporaba bančne administracije.

2.6 Bančna likvidacija

Postopek bančne insolventnosti je večinoma osnovan na že obstoječih predpisih v *Insolvency Act 1986*. Banka se lahko sama prostovoljno odloči za prenehanje obstoja (*Insolvency Act 1986*, 84. člen). Lahko se jo pa tudi prisili v prenehanje obstoja in sicer z začetkom procesa insolventnosti. Uveljavitev novega postopka za insolventnost, ki bi poskrbel za urno poplačilo depozitorjev, je bil glavni razlog angleške vlade za sprejem novega zakona o bančništvu (Parliament, 2009, str. 32).

Imenovanje likvidatorja: likvidator se imenuje z odredbo bančne insolventnosti. Bančni likvidator ima dva cilja: 1) da dela skupaj s FSCS, zato da zagotovi depozitorju možnost, da takoj, ko je to mogoče, opravi prenos svojega računa k neki drugi finančni instituciji ali prejme plačilo s strani FSCS in 2) da zaključi posle banke na način, ki bi bančnim upnikom zagotovil najboljše možne rezultate. Bančni likvidator mora takoj po imenovanju stremeti k doseganju obeh ciljev, kljub temu da je prvi pomembnejši, z razliko od bančne administracije, cilj likvidatorja ni zagotavljanje stabilnosti bančnega sistema, ampak ozira se samo na banko kateri je bil dodeljen, oziroma na njene upnike (Banking Act 2009, člen 99).

Pooblastila likvidatorja: bančni likvidator ima enaka splošna pooblastila, kot jih ima navadni likvidator (opisana v *Insolvency Act, Schedule 4*). Sicer pa lahko stori tisto, kar je nujno, da bi lahko sledil svojima ciljema. Pooblaščen je torej za to, da stori, kar mora za realizacijo sredstev banke in za to, da opravi kakršnokoli plačilo, ki je nujno za njegovo učinkovito delovanje (Banking Act 2009, člen 104).

Nadzor: v skladu s pooblastili likvidatorja, določenimi v *Insolvency Act 1986, Schedule 4*, bančnemu likvidatorju ni potrebno pridobivati dovoljenj za svoja dejanja med postopkom bančne insolventnosti, toda za nekatere od njih je tudi osebno odgovoren. Upniki se lahko kljub temu

med postopkom likvidacije sestanejo in ustanovijo likvidacijsko komisijo, ki lahko zahteva od likvidatorja, da poroča o zadevah, povezanih z zaključevanjem poslovanja banke. Prav tako lahko likvidator v nekaterih primerih deluje zgolj z odobritvijo komisije. Sicer pa je glavni namen komisije, da bančnemu likvidatorju predlaga, na katerega izmed dveh ciljev naj se osredotoči (Banking Act 2009, člena 100 in 101).

Moratorij na terjatve upnikov: postavitvi banke v postopek insolventnosti ne sledi avtomatični moratorij. Bančni likvidator je tisti, ki nadzira poplačevanje upnikov in tisti, ki zastopa banko v sodnih procesih.

Upravljanje in realizacija sredstev: v skladu s pooblastili, opisanimi v *Insolvency Act 1986, Schedule 4*, lahko bančni likvidator stori vse, kar je nujno za likvidacijo poslov banke in za razdelitev njenih sredstev.

Odgovornost bančnega vodstva: za odgovornost bančnega vodstva v postopku bančne insolventnosti se uporabljajo predpisi *Company Directors Disqualification Act 1986*. Na podlagi mnogo kriterijev, določenih v predpisih, se odloča, ali je potrebno direktorju zaradi storjenih dejanj odvzeti funkcijo direktorja, in sicer za obdobje od dveh do petnajst let. Če kljub temu opravlja funkcijo oziroma ostane na poziciji direktorja, se ga lahko kaznuje z zaporno kaznijo do dveh let in/ali z globo (Parliament, 2009, str. 40).

Razdeljevanje upnikom in poplačilo depozitorjev: ko bančni likvidator doseže svoj prvi cilj, torej, ko skladno z nasveti likvidacijske komisije pride do pogodbenega sporazuma, s katerim se poplača depozitorje iz sklada FSCS ali se prenese večina računov depozitorjev k neki drugi finančni instituciji, se likvidacijska komisija skupaj z likvidatorjem začne dogovarjati o prodaji premoženj banke in porazdelitve tega k upnikom banke (Banking Act 2009, člena 99 in 100). Dogovor o poplačilu upnikov je odvisen od višine prihodkov prodaje premoženj banke. Ker bančnemu likvidatorju ni potrebno pridobiti odobritve za prenos računov depozitorjev od vseh upnikov banke, se lahko takšni sporazumi sklepajo zelo hitro, kar je v korist vsem depozitorjem, saj lahko edino s hitrim poplačilom upnikov kmalu dostopajo do svojih računov.

FSCS poplača depozitorje ali poskrbi za njihovo poplačilo. Zgornja meja poplačila depozitorju je 50.000 £. FSCS tudi poskrbi za to, da je na voljo dovolj denarja za prenos računov depozitorjev propadle banke. Kot varnostna mreža za depozitorje, mora bančni likvidator med pogajanja za prenos računov poskrbeti za to (s sporazumom institucije, ki sprejema račune), da bodo lahko depozitorji dostopali do svojih računov kmalu po prenosu. S tem se omogoči nemoteno nadaljevanje bančnih poslov, strankam pa se dopusti, da prenesejo svoje premoženje k neki drugi instituciji (Banking Act 2009).

Končanje likvidacije: bančni likvidator, ki meni, da je postopek bančne insolventnosti praktično končan, skliče zadnji sestanek likvidacijske komisije. Likvidator na sestanku komisiji predloži svoje zadnje poročilo in pošlje kopijo le-tega FSA, FSCS, BoE, *HM Treasury* in registru družb. Na sestanku se komisija na podlagi poročila odloča o ukinitvi likvidacije in o razrešitvi

likvidatorja. Po preteku 3 mesecev od prejetega poročila, register družb banko likvidira (Banking Act 2009, člen 115).

Bančni sektor je zelo pomemben za gospodarstvo in ima nanj velik vpliv. Banke se počutijo dokaj varne, ker se zavedajo svoje pomembnosti za gospodarstvo in vedo, da jih država najverjetneje ne bo pustila propasti. To pa še bolj povečuje njihovo prevzemanje tveganj. Prisilna bančna likvidacija ni vedno zaželena možnost, a je včasih potrebna, ker morajo vodilni v bankah vedeti, da ni likvidacija prazna grožnja s strani regulatorjev.

3 ZAKON O BANČNIŠTVU V SLOVENIJI

Namen tega poglavja je, da se z uporabo ključnih točk optimalnega zakona, predstavljenega v prvem poglavju, opiše novi Zakon o bančništvu v Sloveniji. Zgodovina slovenske zakonodaje, ki ureja bančni bankrot, sega v obdobje po osamosvojitvi. Takratni bančni sistem je bil tako neučinkovit, da je bil velik del bančnega sektorja saniran. Tedanja zakonodaja je bila zato usmerjena predvsem v sanacijo, prvi pravi zakon, Zakon o bančništvu (ZBan), pa je stopil v veljavo 20. februarja 1999. Novi zakon (ZBan) je v slovenskem bančnem prostoru odprl vrata tujim bankam, s čimer se je začela internacionalizacija slovenskega bančnega sektorja.

3.1 Ustanovitev režima za bančni bankrot

Zakon o bančništvu (ZBan-1) je prišel v veljavo ravno pred začetkom krize in pred vplivom krize na naše gospodarstvo in bančni sektor. Srečoma kriza v slovenskem prostoru ni privedla do propada bank in ni vodila do primera banke, ki bi zašla v resne težave. Vseeno trenutni zakon (ZBan-1) ni bil prirejen obdobju krize, kljub temu da le-ta navadno zahteva zgodbno državno intervencijo in reševanje bank.

Izbira bančnega režima: slovenski bančni režim je osnovan na ogrodju zakonodaje, ki ureja bankrot gospodarskih družb (Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1), Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP)), vključuje pa tudi določene spremembe za banke, zapisane v Zakonu o bančništvu (ZBan-1), ki je stopil v veljavo 1. januarja 2007.

Moč začetka postopkov: v primeru prisilne likvidacije je Banka Slovenije tista, ki izda odločbo o začetku prisilne likvidacije, prav tako izda v primeru stečaja odločbo o ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka.

Meja za začenjanje postopka bančnega bankrota: kapital banke ne sme nikoli pasti pod najnižji znesek osnovnega kapitala banke, ki znaša 5.000.000 € (136. člen, ZBan-1). Slovenska zakonodaja v zvezi s tem hkrati sledi predpisom Baselskega sporazuma, ki za banke določa minimalni 8 % delež jamstvenega kapitala prve (lastniški kapital, rezerve in zadržani dobički) in druge vrste (prednostne delnice, podrejene terjatve, rezervacije in druge dolgoročne obveznosti)

v vrednosti tveganju prilagojene aktive. Ker je kapital druge vrste podrejen kapitalu prve vrste, se ga lahko šteje za največ 4 odstotnih točk izpolnjene zahteve za jamstveni kapital, posledica tega je, da banka ne sme imeti manj kot 4 odstotnih točk kapitala prve vrste (BIS, 2006).

Banka Slovenije izda odločbo o začetku prisilne likvidacije, če na podlagi poročila izredne uprave oceni, da se v času trajanja izredne uprave finančno stanje banke ni izboljšalo toliko, da bi banka dosegla minimalni kapital banke, in če niso doseženi pogoji za začetek stečajnega postopka (266. člen, ZBan-1).

Banka Slovenije izda odločbo o ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka, če na podlagi poročila izredne uprave oceni, da se v času trajanja izredne uprave finančno stanje banke ni izboljšalo, in če poda oceno, da banka ni sposobna dospelih obveznosti tekoče izpolnjevati, ali če pri opravljanju nadzora nad banko ugotovi, da premoženje banke ne zadošča za poplačilo vseh terjatev upnikov banke. Banka Slovenije imenuje z odločbo banko (banka prevzemnica), ki bo prevzela posle banke v stečaju, vezane na izplačila zajamčenih vlog (320. člen, ZBan-1).

3.2 Bančna administracija

V Sloveniji se administracija bank začne, ko Banka Slovenije izda odločbo o izredni upravi, z namenom, da bi zagotovila ekonomsko stabilnost banke. Odločba se izda v primeru ocene, da bi nadaljnje poslovanje banke potencialno ogrozilo njeno likvidnost oziroma kapitalsko ustreznost. Ravno tako se izda v primeru, ko Banka Slovenije banki odredi dodatne ukrepe za uresničevanje pravil o upravljanju s tveganji, banka pa kljub izvedenim ukrepom ne dosega minimalnega kapitala (253. člen, ZBan-1).

Imenovanje, zamenjava in odpustitev bančnega administratorja: z odločbo o izredni upravi Banka Slovenije imenuje dva ali več izrednih upraviteljev, ki so člani izredne uprave banke ter določi vrsto in obseg poslov, ki jih opravlja posamezni izredni upravitelj (256. člen, ZBan-1).

Obvezni sistem ali sistem po potrebi: če se ne izpolnejo zahteve Banke Slovenije, se zahteva vzpostavitev izredne uprave banke (obvezni sistem).

Prenos nadzora: z dnem izdaje odločbe o izredni upravi prenehajo vse pristojnosti in pooblastila članom uprave in nadzornega sveta banke ter pristojnosti skupščine. Omenjene pristojnosti in pooblastila se prenesejo izredni upravi (258. člen, ZBan-1).

Zavarovanje premoženja in delovanja bančnih poslov: člani uprave banke morajo izredni upravi nemudoma omogočiti dostop do vse poslovne in druge dokumentacije banke in pripraviti poročilo o predaji poslov. V času trajanja izredne uprave izvršuje Banka Slovenije pristojnosti nadzornega sveta banke. Banka Slovenije ima tudi pravico, da daje izrednemu upravitelju navodila za vodenje poslov banke, ki so zanj obvezna (258. člen, ZBan-1).

Moratorij na sodne postopke: zakonodaja ne predpisuje vpeljave avtomatičnega moratorija v primeru postopka bančne administracije niti njegove uporabe po potrebi.

Končanje bančne administracije: če Banka Slovenije oceni, da se v času trajanja izredne uprave finančno stanje banke ni izboljšalo tako, da bi banka dosegla minimalni kapital banke, oziroma da bi bila sposobna tekoče izpolnjevati dospele obveznosti, izda odločbo o začetku prisilne likvidacije oziroma o ugotovitvi pogojev za začetek stečaja banke. Banka Slovenije lahko kljub temu izda odločbo o podaljšanju mandata izredne uprave, in sicer za največ šest mesecev po izteku enega leta, toda zgolj tedaj, če ni pogojev za začetek stečaja banke, in če Banka Slovenije oceni, da bo banka s pomočjo izredne uprave v nadaljnjih šestih mesecih lahko dosegla minimalni kapital banke (263. člen, ZBan-1).

Slovenska verzija bančne administracije (izredna uprava) je zadovoljivo zapisana v zakonu. Banke poznajo posledice prekršitve zahtev Banke Slovenije, in to je vpeljava izredne uprave. Izredna uprava je primerna za izboljšanje finančnih pozicij bank, ki so drugače korektno opravljale svoje delo. Vendar v časih finančne krize močno primanjkujejo možnosti prestrukturiranja banke, edino s katerimi se lahko hitro popravi stabilnost finančnega sistema.

3.3 Bančno prestrukturiranje

V trenutni slovenski zakonodaji ni opisanih postopkov, ki bi jih lahko država uporabila tedaj, ko se preuči finančno stanje banke in se na osnovi tega sprejme odločitev o prestrukturiranju banke z namenom, da bi se zagotovil njen nadaljnji obstoj kot gospodarske enote na finančno zdravi osnovi. Drugi del četrtega poglavja se zato med drugim osredotoča na razmišljanje o različnih možnostih prestrukturiranja, primernih za slovenski prostor.

3.4 Bančna likvidacija

V Sloveniji obstajajo trije načini prenehanja obstoja banke:

- redna likvidacija banke, za katero se po želji odloči skupščina banke (76. člen, ZBan-1),
- prisilna likvidacija banke, ki se prične v naslednjih primerih (266. člen, ZBan-1): 1) če se v postopku bančne administracije finančno stanje banke ne izboljša do zadostitve pogojev, 2) če se banki odvzame licenca, 3) če skupščina delničarjev zavrne predlog povečanja osnovnega kapitala ali 4) če prva prodaja delnic ni bila uspešna, in
- stečaj banke, ki nastopi, če premoženje banke ne zadostuje za poplačilo vseh terjatev upnikov banke ali da banka nima zadosti likvidnih sredstev za poplačilo upnikov (271. člen, ZBan-1).

Zaradi dejstva, da je redna likvidacija možnost, ki se uporabi samo po želji same banke, je ta možnost v diplomu samo omenjena. Tako da se podpoglavje osredotoča na prisilno likvidacijo in stečaj.

Imenovanje likvidatorja: z odločbo o začetku prisilne likvidacije Banka Slovenije imenuje enega ali več likvidacijskih upraviteljev ter določi vrsto in obseg poslov, ki jih opravlja posamezni likvidacijski upravitelj (267. člen, ZBan-1). Za likvidacijskega upravitelja banke je lahko imenovana le oseba, ki ima dovoljenje Banke Slovenije za opravljanje funkcije člana uprave v tej banki (77. člen, ZBan-1). Banka Slovenije lahko za stečajnega upravitelja predlaga samo osebo, ki izpolnjuje pogoje za opravljanje funkcije stečajnega upravitelja, eden izmed pogojev je opravljen strokovni izpit za opravljanje funkcije upravitelja, ki zajema preverjanje znanja s področij insolvenčnega prava, prava in ekonomije ter vključuje poznavanje predpisov, teorije in sodne prakse (108. člen, ZFPPIPP).

Pooblastila likvidatorja: v 269. členu Zakona o bančništvu je med drugim zapisano, da se za pristojnosti likvidacijskega upravitelja upošteva 412. člen ZGD-1. Likvidacijski upravitelj skladno s tem med drugim zastopa in predstavlja banko, zaključi začete posle banke, upnikom poplača terjatve in unovči likvidacijsko maso, če je to potrebno za njihovo poplačilo, izterja terjatve banke, pripravi predlog poročila o poteku likvidacijskega postopka in razdelitvi premoženja, prav tako predlaga izbris banke iz registra in opravlja druge naloge v zvezi z likvidacijo, ki so določene v zakonu, statutu ali sklepu o likvidaciji banke. Kot zapisano v 97. in 245. členu ZFPPIPP, ima stečajni upravitelj podobna pooblastila in prav tako zastopa in predstavlja banko.

Nadzor: upravitelj je dolžan redno in na primeren način obveščati vse upnike o poteku postopka likvidacije. Banka Slovenije z odločbo določi vsebino obveščanja (267. člen, ZBan-1). Poleg tega mora mora upravitelj za vsako koledarsko trimesečje pripraviti poročilo o poteku postopka (99. člen, ZFPPIPP).

Moratorij na terjatve upnikov: postavitvi banke v prisilno likvidacijo ne sledi moratorij. V stečajnem postopku obstaja moratorij na izplačilo terjatev, dokler razdelitvena masa ne zadošča za celotno plačilo terjatev vrstnega reda. Terjatve se iz splošne razdelitvene mase plačajo po tem vrstnem redu: prednostne terjatve, navadne terjatve, podrejene terjatve (359. člen, ZFPPIPP).

Upravljanje in realizacija sredstev: razlika med stečajem in likvidacijo je tudi v tem, da postopek likvidacije nima posledic, ki so prisotne po začetku stečajnega postopka, ko je dovoljeno sklepati samo tiste pogodbe ali opravljati druge posle ali dejanja, ki so potrebna za upravljanje in unovčenje stečajne mase banke (316. člen, ZFPPIPP).

Odgovornost bančnega vodstva: Poleg tega se z globo kaznuje odgovorna oseba banke, ki stori prekršek iz 392. (od 2.500 do 12.000 €) in 393. člena (od 400 do 4.000 €) ZBan-1. Z globo (od 400 do 3.600 €) se za prekršek kaznuje član nadzornega sveta banke, ki ne izpolnjuje svojih dolžnosti iz 74. člena ZBan-1. Z globo (od 400 do 3.600 €) se za prekršek kaznuje član uprave banke: ki ne zagotovi, da banka posluje v skladu s pravili iz prvega odstavka 66. člena ZBan-1; ki izredni upravi ne omogoči dostopa do vse poslovne in druge dokumentacije banke oziroma ne pripravi poročila o predaji poslov; ki izredni upravi ali izrednemu upravitelju na zahtevo ne da vseh pojasnil oziroma dodatnih poročil o poslovanju banke.

Razdeljevanje upnikom in poplačilo depozitorjev: če likvidacijski upravitelj ugotovi, da premoženje banke ne zadošča za poplačilo vseh terjatev upnikov banke ali da banka nima zadosti likvidnih sredstev, da bi lahko ob dospelosti izplačala vse terjatve upnikov, mora o tem nemudoma obvestiti Banko Slovenije (271. člen, ZBan-1). Iz tega nastopi stečajni razlog. Z nastopom stečaja se formulira stečajna masa, iz katere se dobi razdelitvena masa, ki je unovčeni del stečajne mase, namenjen za plačilo terjatev upnikov (226. člen, ZFPPIPP). Iz razdelitvene mase se poplačajo nezavarovane terjatve. Nezavarovane terjatve so tiste, pri katerih upnik nima ločitvene pravice, ki je pravica upnika do plačila njegove terjatve iz določenega premoženja banke pred plačilom terjatev drugih upnikov (19. člen, ZFPPIPP). Dokler razdelitvena masa ne zadošča za celotno plačilo terjatev predhodnega vrstnega reda, ni dovoljeno začeti plačevati terjatve poznejšega vrstnega reda. Če razdelitvena masa ne zadošča za celotno plačilo terjatev nekega vrstnega reda, se vse terjatve v tem redu enakomerno poplačajo (359. člen, ZFPPIPP).

Depozitorje se poplača skozi zjamčene vloge, ki so skupno stanje vseh terjatev fizične ali pravne osebe do banke. Zjamčena vloga je neto stanje vloge posamezne osebe do skupne višine 50.000 € na dan začetka stečaja nad banko (310. člen, ZBan-1). Vendar pa se je zaradi nastopa finančne krize skupna višina zjamčene vloge povečala na neomejeno, in sicer do 31. decembra 2010, ko pride nazaj v veljavo skupna višina 50.000 €, razen če se morebiti podaljša obdobje neomejene zjamčene vloge. Sredstva, potrebna za izplačilo zjamčenih vlog pri banki, nad katero je bil začet stečajni postopek, vplačajo druge banke in tiste podružnice bank, ki so vključene v sistem jamstva za vloge, ter Republika Slovenija. Banke jamčijo za izplačilo zjamčene vloge do neto stanja v višini 50.000 €, nad tem zneskom pa Republika Slovenija (313. člen, ZBan-1). Če banke ne morejo zagotoviti dovolj sredstev za izplačilo zjamčenih vlog, tudi za te vloge jamči Republika Slovenija.

Končanje likvidacije: likvidacijski postopek se konča po poplačilu vseh upnikov in depozitorjev ter po razpustitvi banke kot pravne osebe. Vendar pa, če premoženje banke ne zadostuje za poplačilo upnikov ali banke nima dovolj likvidnih sredstev, se začne stečajni postopek, ki se zaključi po opravljeni končni razdelitvi in razpustitvi banke kot pravne osebe (376. člen, ZFPPIPP).

S pomočjo ključnih točk optimalnega zakona je bilo torej v poglavju ugotovljeno, da je največji primanjkljaj slovenske zakonodaje o bančništvu del o prestrukturiranju bank. V zakonu ni natančno napisano, katere možnosti se lahko uporabijo, zaradi česar bi se moral vsak primer obravnavati posebej.

4 PRIMERJAVA SLOVENSKEGA IN ANGLEŠKEGA ZAKONA O BANČNIŠTVU IN PREDLOGI ZA MOŽNE IZBOLJŠAVE OBEH

Poglavje se osredotoča na primerjavo slovenskega in angleškega zakona o bančništvu, in sicer na podlagi nekaterih ključnih točk, uporabljenih v prejšnjih opisih obeh zakonov. Primerjavi zakonov sledijo predlogi, ki bi lahko izboljšali slovenski zakon, morda pa tudi angleškega.

4.1 Primerjava zakonov

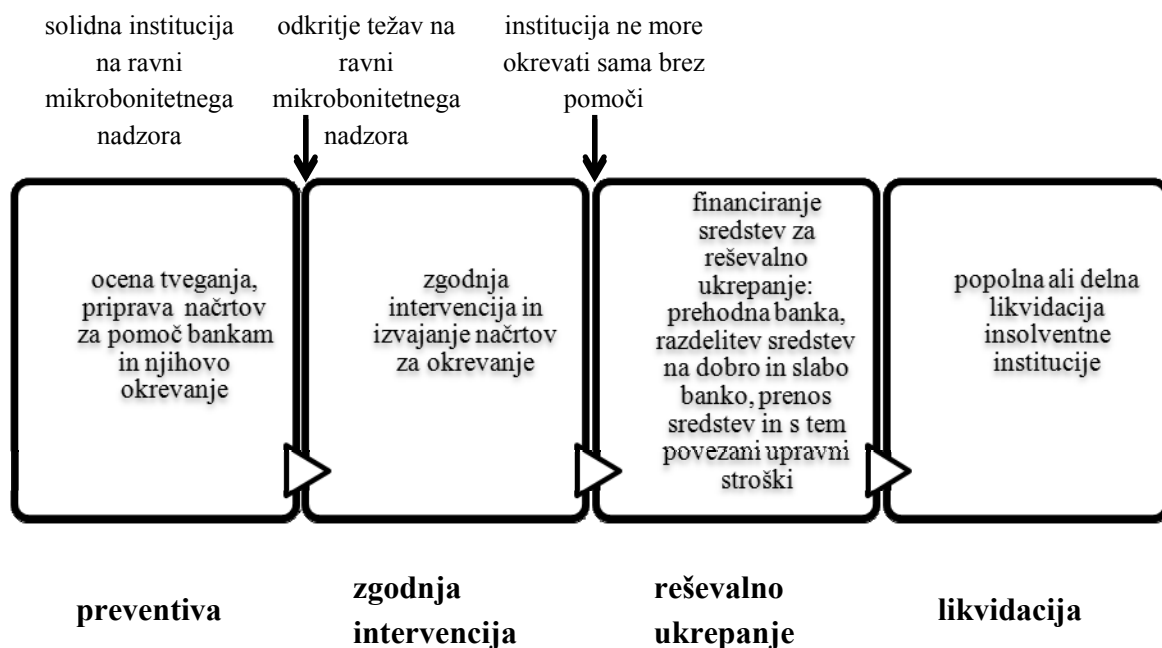
Tabela 1 prikazuje glavne vidike slovenske in angleške zakonodaje, ki so bili že opisani v drugem in tretjem poglavju. Tabelarična primerjava bo pripomogla k boljšemu razumevanju napisanega, osvetlila bo tudi morebitne razlike med zakonodajama.

Tabela 1: Primerjava zakonov o bančništvu: Združeno Kraljestvo - Slovenija

	Združeno Kraljestvo	Slovenija
Bančni režim	Poseben bančni režim ločen od režima za gospodarske družbe	Bančni režim, osnovan na zakonodaji gospodarskih družb s spremembami za banke.
Kdo sproži postopek?	Bančna administracija: <i>Bank of England</i> Bančna likvidacija: <i>Bank of England</i> , FSA in državni sekretar	Bančna administracija: Banka Slovenije Bančna likvidacija: Banka Slovenije
Meje za sprožitev postopka – bančna administracija	Če se banka prenese v prehodno banko ali h kupcu iz zasebnega sektorja in ostanek banke ni zmožen poplačati svojih dolgov.	Osnovni kapital banke ne sme biti nikoli nižji od najnižjega zneska osnovnega kapitala, ki je 5.000.000 €. Skupaj s tem se tudi uporabljajo zahteve sistema Basel II za kapitalsko ustreznost.
Meje za sprožitev postopka – bančna likvidacija	BoE lahko prijavi stečaj, če je banka nezmožna plačevati svoje dolgove. FSA lahko prijavi stečaj, če sta izpolnjena pogoja izvajanja stabilizacijskih pravic, in če banka ni zmožna plačevati svojih dolgov. Državni sekretar lahko prijavi stečaj, če je postopna ukinitve banke v javnem interesu.	Če na podlagi poročila izredne uprave oceni Banka Slovenije, da se v času trajanja izredne uprave finančno stanje banke ni izboljšalo tako, da bi banka dosegla minimalni kapital banke in ni sposobna tekoče izpolnjevati dospelih obveznosti.
Kdo vodi	<i>Bank of England</i>	Banka Slovenije
Prenos nadzora v postopku bančne administracije	Bančni administrator prevzame nadzor nad vso lastnino, za katero meni, da pripada banki.	Izredna uprava prevzame pristojnosti in pooblastila uprave in nadzornega sveta banke ter skupščine.
Odgovornost bančnega vodstva	Managerjem se lahko prepove delo direktorja za obdobje od 2 do 15 let.	Z globo se lahko kaznuje odgovorna oseba banke (od 400 do 12.000 €), član nadzornega sveta banke in član uprave banke (od 400 do 3.600 €).
Moratorij na sodne postopke - bančna administracija	Moratorij obstaja, razen če je dano dovoljenje administratorja ali sodišča za nadaljevanje s sodnim postopkom.	Ni moratorija
Moratorij na terjatve upnikov – bančna likvidacija	Ni moratorija.	V stečajnem postopku obstaja moratorij na izplačilo terjatev, dokler razdelitvena masa ne zadošča za celotno plačilo terjatev vrstnega reda.
Prestrukturiranje banke	Možnosti, katere se lahko uporabijo za prestrukturiranje, so: prenos h kupcu iz zasebnega sektorja, prenos v prehodno banko ali prenos v začasno javno last.	Postopki niso opisani v zakonodaji.

Za največji problem se seveda izkaže dejstvo, da v Sloveniji ni pravne podlage za prestrukturiranje bank, kar bi lahko upočasnilo postopek sprejemanja odločitev, to se pa lahko izkaže za zelo drago z vidika davkoplačevalcev. Če bi primerjali postopek državnega odločanja neke druge države, v kateri je postopek urejen (denimo Združenega Kraljestva), bi ugotovili, da je trenutno stanje v Sloveniji takšno, da tretje faze (reševalno ukrepanje) takorekoč ni oziroma je zelo zapoznala. Slika 2 navedeno prikazuje, saj predstavlja prikaz dobro urejenega postopka državnega odločanja.

Slika 2: Prikaz postopka državnega odločanja



Vir: Bančni reševalni skladi, 2010, str. 5, diagram 1.

Na Sliki 2 so vidne faze v postopku državnega odločanja (preventiva, zgodnja intervencija, reševalno ukrepanje in likvidacija). Prisotnost vseh faz v zakonodaji je nujna za učinkovito reševanje bank v težavah. V Sloveniji je dobro urejena faza likvidacije, predvsem zaradi natančno zapisanih vzrokov za postavitev banke v likvidacijo in zaradi urejenega postopka likvidacije. Zaradi rednega nadzorovanja pravilnega delovanja in finančne stabilnosti bank je tudi faza preventive v slovenskem prostoru dokaj prisotna. Faza zgodnje intervencije v Sloveniji obstaja, a se ji ne posveča dovolj pozornosti, da bi se učinkovito preprečile naslednje faze. Tretja faza (reševalno ukrepanje) je faza, ki predstavlja za našo državo največ težav, saj v zakonu ni zapisanih možnosti, s katerimi bi se banka lahko prestrukturirala, ravno tako ni določeno, iz kje bi se za kaj takega financirala sredstva.

4.2 Možne izboljšave zakonov

V Sloveniji že imamo izkušnjo z reševanjem bank pred bankrotom z uporabo davkoplačevalskega denarja. Po osamosvojitvi Slovenije so se banke v Sloveniji znašle v težavah. Pravna podlaga za sanacijo bank je bil Zakon o predsanaciji, sanaciji, stečaju in likvidaciji bank in hranilnic (ZPSS) iz leta 1991. Konec leta 1992 je bila ustanovljena agencija za sanacijo bank, ki je v prvi fazi od bank prevzela slaba posojila in jim v zameno dala obveznice z jamstvom države. V drugi fazi je bilo preneseno lastništvo bank v sanaciji na agencijo, seveda z namenom, da bi banke postale sposobne za normalno poslovanje. Sanacija bank se je začela z odločbo Banke Slovenije o sanaciji Ljubljanske banke, Kreditne banke Maribor in Komercialne banke Nova Gorica. Ljubljanska banka in Kreditna banka Maribor sta prišli pod nadzor agencije za sanacijo bank leta 1993, Komercialno banko Nova Gorica pa so z letom 1995 pripojili h Kreditni banki Maribor. Omenjene tri banke so na slovenskem bančnem trgu zavzemale leta

1993 več kot 50 % delež, med njihovimi krediti pa je bilo okoli 40 % slabih. Sanacija se je uradno končala leta 1997, ko je lastništvo obeh bank prevzela država (Kocbek, 2008).

Sanacija ni bila poceni. Obveznice, s katerimi je država zamenjala slabo aktivo Ljubljanske banke, Kreditne banke Maribor in Komerzialne banke Nova Gorica, so bile vredne 958 milijonov evrov, torej skoraj 10 % BDP Slovenije v letu 1993 (Kocbek, 2008). Ravno zato menim, da je bila ta izkušnja za nas izrednega pomena, saj priča temu, kolikšni so lahko fiskalni stroški za Slovenijo v primeru ponovitve podobne situacije, v kateri bi bilo potrebno sanirati bančni sektor. Slednje deluje kot svojevrsten dokaz mnenju, da bi bilo slovensko zakonodajo o bančništvu potrebno izboljšati, da bi se v bodoče čim bolj izognili sanaciji celotnega bančnega sektorja, in da bi si zagotovili obstoj učinkovitih možnosti za reševanje bank v težavah.

Iz preteklih izkušenj se lahko sklepa, da reševanje bank z denarjem davkoplačevalcev ni najboljša rešitev za slovensko gospodarstvo, predvsem zaradi visokih zneskov, ki so potrebni za kaj takega. Nenazadnje pa ti zneski v tem primeru ne padejo na breme tistih, ki so povzročili tovrstne težave. Kljub temu je ta ukrep precej popularen, kar je še dodaten razlog za to, da se poiščejo rešitve, ki bi preprečile prihod takšnega stanja. Pomembno je tudi, da se razmišlja o možnostih zmanjšanja fiskalnega bremena, kar se lahko doseže z zgodnjim posredovanjem in z uporabo izrednega režima preoblikovanja. Menim, da bi Slovenija z neko podobno verzijo angleškega režima lahko bolje obvarovala slovenski bančni sektor.

Odsotnost močnega režima je bilo možno čutiti v Združenem Kraljestvu v primeru *Northern Rock*, v Nemčiji v primerih *Hypo Real Estate* in *IKB* in v ZDA, kjer je omejen obseg bančnega posredovanja pripeljal do neurejenega bankrota *Lehman Brothers* ter s tem pripomogel k svetovnemu sistemskemu vplivu propada institucije. V Belgiji je odsotnost močnega režima otežkočila reševanje finančne institucije *Fortis*, kajti vlada je bila za uporabo posredovalne strategije primorana pridobiti dovoljenje delničarjev institucije. Poleg tega navadni pravni režimi ne gledajo na samo finančno stabilnost sistema in so ponavadi okorni in počasni, finančna kriza pa zahteva hitra in odločna dejanja. Izredni režim preoblikovanja lahko pripomore k splošni finančni stabilnosti, zmanjša lahko možnost izbire med potrebo stabiliziranja finančnega sistema in zmanjšanjem fiskalnih stroškov. To doseže tako, da za oblasti poveča izbiro orodij za odločno prestrukturiranje oslabljenih bank.

Zaradi neurejene zakonodaje glede prestrukturiranja bank predlagam, da se natančno zapišejo vse možnosti, ki bi bile na voljo Banki Slovenije. Za osnovo sem vzel angleški izredni režim preoblikovanja, z dodatkom še ene možnosti, za katero menim, da je lahko zelo učinkovita v primeru sistemske krize, to je možnost »dobre banke«. Predlagane možnosti so:

- 1) **Združitev, pridružitve in prevzem iz domačih bank:** v mnogih primerih so to najcenejše poti do prestrukturiranja bančnega sistema. Ponekod je to morda celo zaželeno zaradi prevelikega števila obstoječih bank in posledičnega obstoja neučinkovitih bank. V posamičnih primerih majhnih bank v težavah lahko že same pridružitve odstranijo težave. Velika, dobro kapitalizirana banka, lahko brez problemov prevzame slaba posojila majhne

banke, poleg tega se lahko tudi izboljša kakovost managementa v prevzeti banki. Pri združitvi dveh šibkih bank pa se ta možnost ne izkaže za najboljšo, posebno v času krize. Kljub temu se države sprva osredotočajo ravno na to rešitev, banke prevzemnicam tudi omogočijo začasne izjeme, ki pospešijo drugače počasne ali celo prepovedane prevzeme. A ko zdrava banka prevzame velik delež slabih posojil prevzete banke, lahko banka prevzemnica zelo zaostri svoje pogoje za posojanje, še posebno, če se kaj takega zgodi v času, podobnem današnjemu, ko je celoten bančni sistem v krizi (Hawkins, Turner, 1999).

- 2) **Prevzemi iz tujine:** vlade lahko povabijo tuje banke k prevzemu domačih tedaj, ko v sistemski bančni krizi nastopijo težave, povezane z iskanjem dovolj velike in zdrave domače banke za prevzem slabih bank. Zaradi splošne javne nepodpore prevzema domačih bank s strani tujih, še posebno tedaj, če je denar davkoplačevalcev že uporabljen za njihovo reševanje, ali če se banke prodajajo prepoceni, je ta možnost za vlado zelo tvegana. Poleg tega vstop tujih bank zaostri konkurenco, kar lahko privede do propada nekaterih domačih bank (Hawkins, Turner, 1999).
- 3) **Prehodna banka:** prehodna banka je začasna institucija, ki je ustanovljena z namenom, da prevzame posle in ohrani vrednost propadajoče institucije. Še posebno uporabna je v primerih propada velikih in kompleksnih finančnih institucij, saj je zagotovitev nemotenega delovanja pomembnih storitev za gospodarstvo nujna (IMF, 2009).
- 4) **Dobra banka:** v nasprotju z modelom »slabe banke«, model »dobre banke« ne vključuje podržavljanja obstoječih bank, temveč državno ustanavljanje ene ali več novih »dobrih bank«. Te banke prevzamejo depozite in kupijo »dobro aktivo« obstoječih bank. Z nakupom aktive pridobijo večino infrastrukture in zaposlenih iz obstoječih bank. Obstoječe banke pa financirajo svoj obstoječ portfelj slabe aktive z denarjem, ki so ga pridobile iz prodaje dobre aktive. Vsa obstoječa in prihodnja državna podpora je namenjena v dobre banke, s čimer se zagotovi novo posojanje in sposojanje teh bank. Obstoječe banke ne prejemajo državne podpore; če propadejo, obstoječi delničarji izgubijo še preostalo vrednost. Kljub temu bančni sektor, sedaj sestavljen iz dobrih bank, normalno posluje naprej in ne omejuje posojanja. Metoda je dokaj preprosta in učinkovita v primerjavi z drugimi (Buiter, 2009).
- 5) **Začasna javna last:** zadnja možnost je, da država oziroma ena izmed njenih agencij prevzame banko v času težav. Večina razvitih držav je bila v preteklosti primorana k državnemu prevzemu bank. V nekaterih primerih je zaradi začetnega nasprotovanja nacionalizaciji prišlo do preprečitve hitrega in najbolj ugodno izpeljanega procesa. Nevarnost te možnosti je v tem, da ostanejo banke predolgo v javnih rokah, zato imajo nekatere države omejeno dolžino in obseg nacionalizacije banke (Hawkins, Turner, 1999).

Zakonsko in institucionalno ogrodje za primere bančnih bankrotov v normalnih časih je do neke mere uporabno za upravljanje sistemskih bančnih kriz, kljub temu da sistemske bančne krize in reševanje le-teh potrebujejo drugačen pristop kot posamezni primeri reševanja bank v težavah. Kot prvo, dobro zakonsko in institucionalno ogrodje zmanjšuje vpliv slabih bank. S tem ko se oblasti hitro spopadejo s slabimi bankami ali bankami v likvidaciji, tudi poskrbijo za to, da nimajo velikega in dolgotrajnega vpliva na sistem. Če je to ogrodje dovolj dobro za reševanje posameznih primerov, predstavlja tudi dobro osnovo za fazo prestrukturiranja celotnega bančnega sistema. Država deluje v imenu javnega dobra, to vključuje nemoteno delovanje

bančnega sektorja, kar daje bankam vedeti, da so izredno pomembne. Vpliv sistemskega tveganja je zelo odvisen od obnašanja vseh finančnih institucij in obsega njihove medsebojne povezanosti, ravno tako od vzajemnega delovanja finančnih trgov in celotnega gospodarstva. Sistemsko tveganje bi se lahko zmanjšalo s spremembo mišljenja finančnih institucij, če bi se izognile prepričanju, da je njihovo reševanje, ko zaidejo v težave, v interesu države. To bi se lahko doseglo z uporabo možnosti prestrukturiranja, ki so opisane v tem poglavju, še posebej s prenosom v prehodno banko in z modelom »dobre banke«.

Sedaj se je potrebno osredotočiti na izziv, ki je že tukaj, in to je trenutna finančna kriza. S krizo se moramo soočiti tako, da posežemo po uporabi vsega potrebnega za zagotovitev nadaljnjega posojanja bank. Šele, ko se bomo uspešno in dokončno spopadli z njo, se bomo lahko začeli osredotočati na spremembe celotnega režima. S spremembo režima bi morda tudi zmanjšali vladno vpletenost, kajti ravno državna intervencija in reševanje slabih bank dajeta bankam možnost prevzema tveganj, ki jih ob normalni tržni disciplini ne bi prevzemale, vsaj ne v takšnem obsegu.

Del normalnega procesa sleherne konkurence v katerikoli industriji je propad slabih podjetij. Celotna učinkovitost industrije se poveča s tem, ko najšibkejši zapusti trg. To mišljenje je tudi primerno za bančni sektor, pomoč slabim bankam prepreči vzpostavitev prihodnje dobre banke. Pomoč slabim bankam bi bila poštena v primeru, če bi močnim bankam pripadalo nekakšno nadomestilo zaradi vladne pomoči konkurenčnim slabim bankam. A to se ne bo zgodilo. Ideja torej ostaja zgolj pri ideji, četudi obstaja zavedanje o tem, da je pomoč slabim bankam slaba vzpodbuda dobrim bankam za premišljeno ravnanje.

Vladni načrti reševanja bank v težavah so spodbudili trend konsolidiranja bančnega sistema, v katerem obstaja manj bank, so pa te toliko večje. To samo po sebi privede do tega, da se mora vlada soočiti z dejstvom, da bi bil propad velike banke predrag za gospodarstvo, zato je nujna njena rešitev. Kljub temu se režim reševanja bank ne spreminja. Vprašamo se lahko, ali to pomeni, da moramo za doseg sprememb počakati do primera, ki bi vlado spodbudil k temu, da bi se odločila za postopek reševanja, a bi hkrati ugotovila, da je banka postala prevelika za reševanje, financirano zgolj z javnimi sredstvi.

Državni in svetovni bančni sistemi morajo biti v prihodnosti podvrženi kapitalskemu režimu, ki zahteva več in bolj kvaliteten kapital kot v preteklosti in neko vrsto proticikličnega kapitalskega režima s kopičenjem kapitala v obdobjih močne gospodarske rasti, ki ga je moč uporabiti v padcih (FSA, 2009, str. 116). Takšen režim bi ustvaril bančni sistem, ki je bolj sposoben blažiti makroekonomske cikle. Nakopičen kapital bi lahko uporabili tako, da bi ga dali v sklade, ki bi se uporabili pri financiranju državnega posredovanja v bančni sektor. Svet ne bi občutil tolikšnega gospodarskega nazadovanja, ki je prisotno tudi v sedanjosti, če bi bil takšen sistem v veljavi pred desetimi leti.

A prehod v ta kapitalski režim bi moral biti previden. Glavne razvite države so sedaj v močni recesiji, tako da so v fazi gospodarskega cikla, v kateri bi morale uporabiti nakopičen kapital, s

katerim bi banke prevzemale svoje izgube in tako nemoteno nadaljevale s posojanjem. Vendar pa zahteve, da banke kopičijo več in bolj kvaliteten kapital, omejujejo njihovo možnost posojanja, česar si zaradi trenutnih razmer ne moremo privoščiti (FSA, 2009, str. 117).

SKLEP

Finančni sistem raste izjemno hitro in postaja vedno bolj zapleten. Zakon, ki ga ureja, mu zaradi njegove spreminjajoče narave le s težavo sledi. Pomemben del zakona mora postati težišče k določitvam, ki bi zagotovile boljšo stabilnost finančnega sistema oziroma k alternativam, ki bi omogočale manj pogosto prisotnost bank, ki potrebujejo pomoč države. Banke, ki potrebujejo takšno pomoč, so pravzaprav nekakšna grožnja stabilnosti finančnega sistema, ne samo doma, temveč tudi v tujini. Dokaz temu je nedavna svetovna finančna kriza.

Tako slovenska kot angleška zakonodaja dovoljujeta več možnosti za spopadanje z bankami v težavah, a žal je do tega lahko prišlo le zaradi slabih izkušenj iz preteklosti. Kljub temu pa je očitno, da slovenska zakonodaja nazaduje za angleško, ki je bolj obširna in obsega več tem ter možnosti. Seveda je to tudi odraz slovenskega finančnega trga, ki ni tako razvit in zato ne potrebuje vseh elementov, ki so prisotni v angleški zakonodaji. Ker slovenski sistem reševanja bank ni tako razvit, bi lahko bodoča in bolj izrazita kriza na našem območju resno ogrozila slovenski bančni sektor. Ne gre zanemariti dejstva, da je finančna kriza pokazala, da je Slovenija v veliko pogledih izjemno odvisna od tujine, tudi zaradi same majhnosti države. Zaradi vsega zdaj povedanega bi bilo pomembno poseči po izboljšanju zakonodaje. Dober prvi korak bi bil, da bi se učili od boljših in uspešnejših držav na tem področju, denimo od Združenega Kraljestva. Zgled, ki bi ga lahko prevzeli, bi bile njihove stabilizacijske možnosti, ki so že bile uspešno uporabljene in bi jih morda celo izboljšali. Kajti, ali bo res Slovenijo trenutno veljavna zakonodaja lahko rešila v primeru nastopa hujše, bolj obsežne krize.

Države so se že na več različnih načinov spopadale s prestrukturiranjem bančnih sistemov, saj za to ne obstaja neka splošna, najboljša rešitev. Kar se mora narediti v postopku/-ih, je zelo odvisno od samih okoliščin, v katerih se znajde posamezni bančni sistem v težavah. Odlika države je v tem, da zna oziroma je pripravljena prepoznati obseg problema, najbolje v čim krajšem možnem času. Odlašanje oziroma čakanje na obdobje, ko bi se situacija sama po sebi izboljšala, je dejansko utopično ravnanje, ki nemalokrat privede do hujših, težje odpravljivih posledic. Država mora biti hkrati ali prav zato sposobna poseči po tolikšnem tveganju, da izrazi svojo podporo nadzornikom, ki menijo, da bi bilo zaprtje insolventnih bank v določenih primerih ugodno za stabilnost finančnega sistema. To pomeni, da se ne smejo bati večje porabe finančnih sredstev za rešitev težav v bančnem sistemu. Hitre odločitve, odločitve brez odlašanja največkrat privedejo do najcenejše možne poti oziroma rešitve.

LITERATURA IN VIRI

1. Avgouleas, E. (2009). Banking supervision and the special resolution regime of the Banking Act 2009: the unfinished reform. *Capital Markets Law Journal*, 4(2), 201-235.
2. Banking (Special Provisions) Act 2008. Najdeno 7. septembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?activeTextDocId=3450001>
3. Banking Act 2009. Najdeno 18. marca 2010 na spletnem naslovu http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/ukpga_20090001_en_1
4. Bhattacharya, S., Boot, A. & Thakor, A. (1998). The Economics of Bank Regulation. *Journal of Money, Credit & Banking*, 30(4), 745-770.
5. BIS. (2006). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Basel: BIS.
6. Buiter, W. (2009, 29. januar). The 'Good Bank' Solution. *Financial Times*. Najdeno 7. avgusta 2010 na spletnem naslovu <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/01/the-good-bank-solution/>
7. ECB. (2010). *Financial Stability Review*; Frankfurt: ECB.
8. *ECB Weber Backs "Special Resolution Regime" For Troubled Banks*. Najdeno 8. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.dowjones.de/site/2010/03/ecb-weber-backs-special-resolution-regime-for-troubled-banks.html>
9. Enterprise Act 2002. Najdeno 26. aprila 2010 na spletnem naslovu <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?activeTextDocId=544584>
10. Financial Services and Markets act 2000. Najdeno 24. aprila 2010 na spletnem naslovu http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000008_en_1
11. FSA. (2009). *The Turner Review - A regulatory response to the global banking crisis*. London: FSA.
12. Hawkins, J. & Turner, P. (1999). Bank restructuring in practice: an overview. V *Policy Papers No. 6 - Bank restructuring in practice* (str. 6-105). Basel: BIS.
13. HM Treasury. (2008). *Special resolution regime - safeguards for partial property transfers*. London: HM Treasury.
14. HM Treasury. (2009). *Reforming financial markets*. London: HM Treasury.
15. Hoggarth, G., Reis R., & Saporta, V. (2001). Costs of banking system instability: some empirical evidence. *Bank of England working papers 144*. London: Bank of England.
16. IMF (2009, 2. julij). *Euro Area Policies: Selected Issues*. Washington, D.C.: IMF.
17. IMF, World Bank (2009, 17. april). *An Overview of the Legal, Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency*. Washington, DC: IMF in World Bank.
18. Insolvency Act 1986. Najdeno 21. marca 2010 na spletnem naslovu http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1986/pdf/ukpga_19860045_en.pdf
19. Kocbek, D. (2008). Sanacija bank - primer Slovenije. *Mladina*. Najdeno 9. julija 2010 na spletnem naslovu http://www.mladina.si/tehdnik/200840/sanacija_bank_-_primer_slovenije
20. Komisija Evropskih skupnosti (2010, 26. maj). *Bančni reševalni skladi*. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Evropski centralni banki. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti, 2006.
21. Lastra, R. M. (2008). Northern Rock, UK bank insolvency and cross-border bank insolvency. *Journal of Banking Regulation*, 9(3), 165-186.

22. Parliament (2009). *Banking Act 2009 – Explanatory notes*. London: Parliament.
23. *Povzetek zakona o bančništvu*. Najdeno 12. maja 2010 na spletnem naslovu: <http://services.parliament.uk/bills/2008-09/banking.html>
24. Rotovnik, T. (2003). Javna razkritja v okviru tretjega stebra novega kapitalskega sporazuma in moralni hazard. *BIS*. Najdeno 7. septembra na spletnem naslovu <http://www.bsi.si/library/includes/datoteka.asp?DatotekaId=498>
25. Serwa, D. (2007). Larger crises cost more: impact of banking sector instability on output growth. *MRPA*. Najdeno 27. julija na spletnem naslovu http://mpira.ub.uni-muenchen.de/7804/1/MPRA_paper_7804.pdf
26. Turner, A. (2010, 21. januar). Banks are different: should accounting reflect that fact? *FSA*. Najdeno 27. aprila na spletnem naslovu http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/Speeches/2010/0121_at.shtml
27. Zakon o bančništvu. *Uradni list RS* št. 131/2006, 1/2008, 109/2008, 19/2009, 98/2009.
28. Zakon o Banki Slovenije. *Uradni list RS* št. 72/2006-UPB1.
29. Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju. *Uradni list RS* št. 126/2007, 40/2009, 59/2009, 52/2010.
30. Zakon o gospodarskih družbah. *Uradni list RS* št. 42/2006, 60/2006 popr., 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009 Odl.US: U-I-268/06-35, 42/2009, 65/2009-UPB3, 83/2009 Odl.US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8.