

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA NOVIH PRAVIL NA PODROČJU SANACIJE IN
REŠEVANJA BANK V EU**

Ljubljana, junij 2017

MATIC ČERNIVŠEK

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani Matic Černivšek, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtor predloženega dela z naslovom Analiza novih pravil na področju sanacije in reševanja bank v EU, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem izr. prof. dr. Matejem Marinčem

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravil samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobil vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označil;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnal v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobil soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programske opreme za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne _____

Podpis študenta: _____

KAZALO

UVOD	1
1 REŠEVANJE FINANČNIH INSTITUCIJ.....	3
1.1 Sistemsko pomembne finančne institucije in sistemsko tveganje	3
1.1.1 Sistemsko pomembne finančne institucije	3
1.1.2 Sistemsko tveganje	4
1.2 Pretekle zakonodajne pobude s področja reševanja in sanacije finančnih institucij.....	5
1.3 Posebna pravila za reševanje bank.....	9
1.3.1 Zakaj so banke posebne?.....	9
1.3.2 Razlike v insolventnih postopkih podjetij in finančnih institucij.....	10
2 ANALIZA BAZE PODATKOV SVETOVNE BANKE.....	13
2.1 Anketa Svetovne banke o regulaciji in nadzoru bank.....	13
2.2 Statistična analiza odgovorov kriznih in ne-kriznih držav	15
3 SKUPNI FINANČNI REGULATIVNI OKVIR	18
3.1 Začasna pravila o nadzoru državnih pomoči	19
3.2 Bančna unija	21
3.2.1 Enotni mehanizem nadzora	23
3.2.2 Enotni mehanizem za reševanje	24
3.2.3 Evropski sistem jamstva za vloge	26
4 DIREKTIVA O VZPOSTAVITVI OKVIRA ZA SANACIJO TER REŠEVANJE KREDITNIH INSTITUCIJ IN INVESTICIJSKIH PODJETIJ (BRRD).....	27
4.1 Povzetek direktive in implementacija	28
4.2 Glavni elementi BRRD	32
4.2.1 Preventiva in priprava	32
4.2.2 Zgodnje posredovanje	33
4.2.3 Reševanje	34
4.2.4 Sodelovanje in koordinacija	35
4.3 Opredelitev in opis instrumentov za reševanje in sanacijo bank, ki jih predvideva Direktiva.....	35
4.3.1 Instrument prodaje poslovanja	35
4.3.2 Instrument premostitvene institucije	36
4.3.3 Instrument izločitve sredstev.....	36
4.3.4 Instrument za reševanje s sredstvi upnikov oz. »bail-in« mehanizem.....	37
4.4 Reševanje čezmejnih finančnih institucij	40
4.5 Primerjava evropskega in ameriškega pristopa k reševanju finančnih institucij ..	44

5 SLOVENSKA ZAKONODAJA ZA REŠEVANJE IN SANACIJO BANK TER PRIMERJAVA Z BRRD	48
5.1 Zakon o bančništvu.....	48
5.2 Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB).....	53
6 ANALIZA PRESTRUKTURIRANJA BANK NA PRIMERU SLOVENIJE	54
6.1 Stanje bančnega sistema pred prestrukturiranjem	55
6.2 Pregled uporabljenih ukrepov in poteka prestrukturiranja	58
6.3 Ocena uspešnosti prestrukturiranja.....	62
SKLEP.....	69
LITERATURA IN VIRI.....	71
PRILOGE	1

KAZALO TABEL

Tabela 1: Zgodovinski pregled iniciativ, predlogov in študij s področja reševanja in sanacije finančnih institucij.....	5
Tabela 2: Rezultati binomskih preizkusov, ki so pokazali statistično značilnost pri 5% stopnji značilnosti.....	16
Tabela 3: Rezultati t-testov, ki so pokazali statistično značilnost pri 5% stopnji značilnosti	17
Tabela 4: Seznam desetih največjih bank v EU po vrednosti aktive na 30. junij 2015	41
Tabela 5: Hitra primerjav evropskega in ameriškega pristopa.....	44
Tabela 6: Časovni pregled podatkov za bančni sektor v Sloveniji	57

KAZALO SLIK

Slika 1: Prepletanje pravil EU o državni pomoči in pravil BRRD glede dokapitalizacije..	21
Slika 2: Izračun minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti	40
Slika 3: Grafični prikaz razlike med strategijama SPE in MPE.....	47
Slika 4: Kapitalska ustreznost bank v Sloveniji in v EU merjena kot celotni regulativni kapital (v %, povprečje).....	58

UVOD

Beseda »bankrot« oziroma »bankrotirati« je v Slovenskem slovarju knjižnega jezika opredeljena kot »gospodarski propad« oziroma »gospodarsko propasti«. Haentjens (2014) navaja, da je omenjeno besedo možno zaslediti v praktično vseh svetovnih jezikih: angleško »*bankruptcy*«, nemško »*Bankrott*«, nizozemsko »*bankroet*«, portugalsko »*bancarotta*« ter rusko »*банкротство* = *bankrotstvo*«, v katerih ima podoben pomen in se nanaša na insolventnost. Haentjens pojasnjuje, da sama beseda bankrot izhaja iz italijanskega jezika izraza »*banca rotta*« in je neposredno povezana z bančništvom. V neposrednem prevodu besedna zveza pomeni zlom bankirjeve mize, za katero je ta izvajal svoje posle in se nanaša na bankirjevo insolventnost. Kot navaja Haentjens (2014), nosi bančni poslovni model že od samih začetkov v času renesanse precejšnje tveganje. Ena izmed prvih težav bančnega poslovnega modela je bila insolventnost, ki je vodila v propade bank. Haentjens (2014) ugotavlja, da je poslovni model preživel in težave prvih insolventnih bank v zgodovini so na las podobne težavam, s katerimi se insolventne banke srečujejo danes, z razliko v kompleksnosti in velikosti. Z razvojem bank ter njihovo vse večjo kompleksnostjo so se pojavili izzivi pri njihovi regulaciji in stroški z njihovim reševanjem, če so zapadle v težave. Morrison (2011) reševanje bank opisuje kot drag ukrep, saj morajo države, poleg pokritja administrativnih stroškov reševanja, zbrati tudi potreben dodaten kapital za reševanje. Pridobijo ga bodisi z zadolževanjem na mednarodnih finančnih trgih, bodisi z zaostrovanjem davčne politike. Neposredna posledica državne finančne injekcije v banko je sprememba v strukturi javnih financ, kar pomeni, da država zaradi povečanja javnih odhodkov iz naslova zadolževanja nosi visoke oportunitetne stroške. Namen finančne pomoči izhaja iz prepričanja oblasti, da bi propad dotične institucije prinesel negativne eksternalije na druge gospodarske subjekte oz. gospodarstvo kot celoto (Morrison, 2011).

Po poročanju Evropske komisije je imela zadnja finančna kriza negativne učinke na javne finance in na zaupanje v evropski bančni sektor. Izgube Evropske unije (v nadaljevanju EU) iz naslova krize so med leti 2007 in 2010 dosegle 1 bilijon evrov (v nadaljevanju EUR), kar je bilo enako 8 % bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP) EU. Poleg zabeleženih izgub so po navedbah Evropske komisije med oktobrom 2008 in decembrom 2012 države članice odobrile 591,9 milijard (v nadaljevanju mrd) EUR državnih pomoči oz. 4,6 % BDP EU iz leta 2012. Če upoštevamo tudi državne garancije, se višina tega zneska povzpne na 1,6 bilijona EUR pomoči (Evropska komisija, 2014a). Med finančno krizo se je namreč pokazalo, da na ravni unije ni bilo ustreznih instrumentov za učinkovito obravnavanje nestabilnih ali propadajočih bank. Takšni instrumenti so potrebni predvsem za preprečevanje insolventnosti, kadar se ta pojavi, ali za zmanjšanje negativnih posledic z ohranitvijo sistemsko pomembnih funkcij zadevne banke. Prav te težave so po ugotovitvah Evropske komisije med krizo bistveno prispevale k temu, da so morale države članice reševati institucije z denarjem davkoplačevalcev. Zato je bila potrebna ureditev, s katero bodo organi imeli na voljo verodostojen nabor instrumentov za dovolj zgodnje in hitro posredovanje v nestabilni ali propadajoči instituciji, s čimer se zagotovi kontinuiteta njenih kritičnih

finančnih in gospodarskih funkcij, hkrati pa čim bolj zmanjša vpliv njenega propada na gospodarski in finančni sistem. EU je v ta namen sprejela Direktivo 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Evropskega sveta, z dne 15. maja 2014, o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij (v nadaljevanju BRRD) (Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

Namen magistrskega dela je s pomočjo strokovne literature proučiti novosti, ki jih prinaša nova evropska zakonodaja s področja reševanja in sanacije bank. Za lažje razumevanje problematike najprej predstavim področje sistemsko pomembnih finančnih institucij, sistemskega tveganja in posebnega statusa bank. Nadaljujem s statistično analizo razlik v bančni regulativi in nadzoru v kriznih in ne kriznih državah po svetu. Sledi umestitev pravil za reševanje in sanacijo bank v skupni finančni regulativni okvir EU ter podroben pregled samih novosti v evropski zakonodaji. Nadaljujem s pregledom slovenske ureditve področja reševanja in sanacije banke ter zaključim s temeljitim pregledom in analizo prestrukturiranja slovenskih bank.

Cilj magistrskega dela je celostna obravnava novih pravil za reševanje in sanacijo bank v EU, pregled razlik v ureditvi kriznih institucij med kriznimi in ne kriznimi državami po svetu ter podaja ocene o uspešnosti prestrukturiranja slovenskih bank.

V magistrski nalogi uporabljam tako kvantitativen kot kvalitativen pristop k raziskovanju. V okviru kvalitativnega pristopa predstavim poglobljen teoretično-analitičen pregled strokovne literature, znanstvenih razprav in raziskav ter člankov, predvsem tujih strokovnjakov, s področja obravnavane teme. V kvalitativnem delu naloge pa analiziram odgovore, zajete v anketo Svetovne banke, s področja bančne regulative in nadzora.

Na podlagi poglobljenega pregleda dogajanja na področju zakonskega urejanja reševanja in sanacije bank v EU preverjam resničnost naslednjih trditev:

- Trditev 1: Odgovori zajeti v anketi svetovne banke v točkah, ki se nanašajo na ureditev na področju discipline, problematičnih finančnih institucij, izhoda in nadzora, se statistično značilno razlikujejo med kriznimi in ne kriznimi državami po svetu.
- Trditev 2: Prestrukturiranje slovenskih bank je doseglo namen vzpostavitve finančne stabilnosti bančnega sistema in je bilo pri tem uspešno.

Magistrsko delo je sestavljeno iz več poglavij, tematika pa dodatno razdelana v podpoglavjih. V prvem delu se bom tako osredotočil na zgodovinski pregled reševanja finančnih institucij, na pretekle zakonodajne pobude za izboljšanje postopkov reševanja ter predstavil, zakaj so banke posebne z vidika reševanja. V drugem poglavju bom analiziral odgovore ankete Svetovne banke, o regulaciji in nadzoru bank. Osredotočil se bom na poglavja ankete, ki se nanašajo na težavne institucije in nadzor, ter poizkusil s pomočjo statističnih testov ugotoviti ali se odgovori kriznih in ne-kriznih držav statistično razlikujejo.

Nato bom nadaljeval s pregledom skupnega regulativnega okvira na ravni EU in predstavitev direktiva BRRD ter glavnih novosti, ki jih prinaša. V zadnjih dveh poglavjih se bom osredotočil na Slovenijo. Po pregledu zakonske ureditve področja reševanja in sanacije bank v Sloveniji ter analizi prestrukturiranja slovenskih bank bom skušal podati oceno o uspešnosti prestrukturiranja slovenskih bank.

1 REŠEVANJE FINANČNIH INSTITUCIJ

1.1 Sistemsko pomembne finančne institucije in sistemsko tveganje

Z razvojem bank ter njihovo vse večjo kompleksnostjo, so se pojavili izzivi pri njihovi regulaciji in stroški pri njihovem reševanju, v primeru, da so zapadle v težave. Morrison (2011) reševanje bank opisuje kot drag ukrep, saj morajo države poleg pokritja administrativnih stroškov reševanja zbrati tudi potreben dodaten kapital za reševanje. Pridobijo ga z zadolževanjem na mednarodnih finančnih trgih, bodisi z zaostrovanjem davčne politike. Naposredna posledica državne finančne injekcije v banko je sprememba v strukturi javnih financ, kar pomeni, da država zaradi povečanja javnih odhodkov iz naslova zadolževanja, nosi visoke oportunitetne stroške. Namen finančne pomoči izhaja iz prepričanja oblasti, da bi propad dotične institucije prinesel negativne eksternalije na druge gospodarske subjekte oz. gospodarstvo kot celoto (Morrison, 2011). Finančne institucije, ki padejo v takšno klasifikacijo, so v strokovni literaturi poimenovane z uveljavljenimi angleškimi izrazi: »*Too-big-to-fail*« (v nadaljevanju TBTF) oz. »*Too-important-to-fail*« in »*Systemically Important Financial Institutions*« (v nadaljevanju SIFI). Institucije, ki spadajo v eno izmed omenjenih klasifikacij, predstavljajo določeno tveganje za celotni finančni sistem v posamezni državi, regiji ali na svetu.

1.1.1 Sistemsko pomembne finančne institucije

Oznaka SIFI označuje finančne institucije, za katere velja, da bi njihov propad povzročil obsežne ekonomske posledice na ostale subjekte in/ali sektorje v gospodarstvu in katerih posledic propada se ne bi dalo zlahka omejiti. Propad bi lahko povzročil destabilizacijo celotnega finančnega sistema in imel negativne posledice na celotno realno gospodarstvo. Poenostavljeno to pomeni, da večji kot je pričakovani negativni učinek takšnega propada, bolj je institucija sistemsko pomembna (Bank for International Settlements, 2011, str. 1–3). Veliko SIFI je sistemsko pomembnih prav zaradi njihove velikosti, vendar velikost ni niti nujen niti zadosten pogoj za takšno klasifikacijo (Labonte, 2015).

Arhar in Tomec (2013) kot najpogostejši kriterij za opredelitev banke kot sistemsko pomembne, označujeta bilančno vsoto banke, vendar dodajata, da med takšne spadajo tudi banke, ki lahko zaradi medsebojne povezanosti, kompleksnosti in (ne)nadomestljivosti finančne infrastrukture pomembno vplivajo na celoten finančni sistem. Avtorja dodajata, da med sistemsko pomembne banke lahko uvrščamo tudi tiste, ki so uvrščene v kriterije nadzora

Evropske centralne banke (v nadaljevnaju ECB) v bančni uniji (glej točko 2.2.1.1. v nadaljevanju) ali pa banke, katerih bilančna vsota presega 20 % nacionalnega BDP, banke z več kot 30 mrd EUR bilančne vsote oz. vsaj tri največje banke v državi (Arhar & Tomec, 2013).

V literaturi obstajajo različni pristopi in metodologije pri razvrščanju SIFI ter merjenju njihove sistemske pomembnosti. Razmejevanje faktorjev, ki uvrščajo določeno institucijo med sistemsko pomembne, je namreč prvi korak k upravljanju s tveganji, ki izhajajo iz tako klasificirane institucije. Razumevanje, zakaj je institucija sistemsko pomembna, je pomembno predvsem z vidika določanja ukrepov, ki zmanjšujejo število težavnih sistemskih institucij, tudi z vidika razvijanja instrumentov za reševanje in sanacijo sistemsko pomembnih institucij ter zmanjševanja skupnih stroškov in škode v gospodarstvu (Bank for International Settlements, 2011; Thomson, 2010).

1.1.2 Sistemsko tveganje

Kot že omenjeno v predhodni točki, finančne institucije sistemskega pomena v primeru škodljivih scenarijev predstavljajo določeno tveganje za destabilizacijo sistema. Tveganje, ki ga nosi takšna institucija, se imenuje sistemsko tveganje. Sistemsko tveganje odraža tveganje ali možnost propada celotnega sistema (npr. bančnega sistema v državi, celotnega finančnega sistema v državi, monetarnega sistema, celotnega trga) in je v nasprotju s propadom zgolj enega dela celotnega sistema. Omenjeno tveganje se nanaša na prepletenost, medsebojno povezanost in odvisnost znotraj sistema, kjer lahko propad enega samega subjekta ali skupine subjektov povzroči kaskadni propad, kar pomeni propad celotnega sistema (Schwarcz, 2008, str. 197–200).

Schröder in Schüler (2003) navajata, da v literaturi ne obstaja enoznačna definicija sistemskega tveganja. Avtorja za primer bančništva omenjata dve pojavnici obliki sistemskega tveganja, ki se širi skozi dva različna kanala, in sicer preko mikro in makro kanalov. V primeru makro kanala velja, da ima makroekonomski šok lahko neugodne posledice za večje število bank. Pojavi se lahko kot ciklični upad ekonomskega cikla ali kot agregatni šok v obliki spremembe obratne mere, deviznega tečaja ali zloma borznega trga. Po drugi strani se sistemsko tveganje lahko realizira po mikro kanalu, ko začetni šok povzroči propad ene banke, kar vodi do propada drugih. V primeru mikro šoka gre za t.i. okužbo v bančnem sektorju (angl. *financial contagion*), ki se lahko širi po dveh kanalih: medbančna izpostavljenost in informacijski kanal. V prvem primeru gre za dejansko izpostavljenost ene banke na medbančnem trgu in/ali plačilnem prometu, s čimer se insolvenčne težave ene banke z verižno reakcijo prenašajo na druge (angl. *domino effect*). Pri informacijskem kanalu pa gre za pretok informacij. Kadar informacije o slabem stanju ene banke zaradi nepopolnih informacij vodijo trg do posplošitve, da so v težavah tudi ostale banke, to pa lahko povzroči naval na banke (angl. *bank run*) (Schröder & Schüler, 2003)

Kot predlagajo nekateri avtorji, je koncept sistemskega tveganja moč uporabiti v različnih scenarijih. Sistemsko tveganje lahko razumemo kot sodobni ekvivalent navalov na banke, ki se sprožijo v primerih likvidnostnih težav. Lahko se uporablja za opis ranljivosti finančnega sistema, v katerem se škodljive posledice notranjih pretresov lahko širijo ali celo povečajo in okrepijo. Lahko pa s to besedno zvezo označujemo potencialno insolventnost pomembnega akterja v sistemu. Sistemsko tveganje tako označuje nabor scenarijev, ki predstavljajo potencialno potrebo po posredovanju (Hansen, 2013, str. 4–5).

1.2 Pretekle zakonodajne pobude s področja reševanja in sanacije finančnih institucij

Kot posledica svetovne finančne krize se je med državami in bankami spletel »začaran krog« (Priloga 2), ki se nanaša na dolg države in njenih bank ter reševanje SIFI z javnimi sredstvi na stroške davkoplačevalcev. Haentjens (2014) ugotavlja, da se pobude glede ureditve področja reševanja in sanacije bank intenzivno razvijajo v zadnji nekaj desetletjih ter z vsakršnim nastopom nove bančne krize. Z namenom prekinitve negativne vezi med bankami in javnimi financami ter z upanjem o preprečitvi naslednje finančne krize so se pobude s področja reševanja in sanacije bank razvijale na državnih, regionalnih in globalnih ravneh, kot tudi z različnimi tematskimi pristopi (Haentjens, 2014).

V nadaljevanju bom povzel nekatere glavne iniciative, predloge in študije s področja reševanja in sanacije finančnih institucij, ki so se odvijale v preteklih 20. letih. Na tem mestu za potrebe magistrskega dela ne predstavljam celotnega dogajanja na omenjenem področju, temveč zgolj pomembnejše dogodke in mejnike, ki jih je med drugim povzel že Haentjens (2014). Dogodki si sledijo v časovnem zaporedju, kot je prikazano v Tabeli 1 spodaj.

Tabela 1: Zgodovinski pregled iniciativ, predlogov in študij s področja reševanja in sanacije finančnih institucij

leta 1998	Na globalni ravni številne institucije zavzamejo pobudo in pričnejo z opredelitvijo vprašanj, ki jih je bilo treba nasloviti. S propadom Barings Bank leta 1995 se je pričel projekt Skupine tridesetih (angl. <i>Group of Thirty</i> , v nadaljevanju G30) ¹ skupaj z INSOL International. Osredotočal se je na potencialne težave, ki izvirajo iz čezmejne insolventnosti finančnih institucij in leta 1998 objavil končno poročilo. Glavna ugotovitev je bila, da v času študije v mednarodnem okolju ni bilo nikakršnega mehanizma ali okvira, ki se je ukvarjal z nadzornimi, pravnimi in finančnimi težavami, ki bi lahko nastale ob kakršni koli čezmejni insolventnosti. Tako bi potencialna večja insolventnost finančne institucije s čezmejnimi povezavami predstavljala precejšnje tveganje za mednarodni finančni sistem.
-----------	---

se nadaljuje

¹ G30 je zasebna in neprofitna mednarodna organizacija, sestavljena iz zelo visokih predstavnikov zasebnega in javnega sektorja ter akademskih krogov. Njen cilj je poglobiti razumevanje mednarodnih gospodarskih in finančnih vprašanj, raziskati mednarodne posledice odločitev sprejetih v javnem in zasebnem sektorju in preučiti možnosti, ki so na voljo na trgu in oblikovati politike (Group of Thirty, b.l.)

Tabela 1: Zgodovinski pregled iniciativ, predlogov in študij s področja reševanja in sanacije finančnih institucij (nad.)

	Poročilo vsebuje štirinajst priporočil, ki obravnavajo pripravljenost na katastrofalne dogodke, izdajanje dovoljenj in nadzorniške preglede, potrebo po širšem razponu orodij in zakonodajno podporo za insolventnosti in reševanja; čezmejno sodelovanje, vključno z izmenjavo in dostopom do informacij, priznavanje tujih insolvenčnih predstavnikov; krovne pogodbe za netiranje in izvrševanje finančnih pogodb; ter sodelovanje med insolvenčnimi strokovnjaki in nadzorniki (United Nations Commission on International Trade Law, 2012a, str. 3).
leta 2004	Komisija Združenih narodov za mednarodno trgovinsko pravo (angl. <i>United Nations Commission on International Trade Law</i> , v nadaljevanju UNCITRAL) sprejme prvi in drugi del zakonodajnega priročnika za insolvenčno zakonodajo. Priporočnik v prvih dveh delih (United Nations Commission on International Trade Law, 2005, str. 1–4) obravnava oblikovanje ključnih ciljev, strukturo in ključne določbe za uspešno in učinkovito insolvenčno zakonodajo. Za razliko od drugih navedenih iniciativ, so predlogi UNCITRAL bolj splošni in se ne osredotočajo toliko na finančne institucije, temveč na samo zakonodajo.
leti 2007 in 2008	Z izbruhom globalne finančne krize, z začetki v avgustu 2007 in glavnimi prelomnim dogodkom propada Lehman Brothers v septembru 2008, se je dogajanje pospešilo. Po Lehmanu je Skupina dvajsetih (angl. <i>Group of twenty</i> , v nadaljevanju G20) ² skupaj z ostalimi voditelji spoznala, da je za finančno stabilnost in zmanjšanje moralnega tveganja potrebno nujno vzpostaviti učinkovit sistem za reševanje finančnih institucij, ki mora biti podprt z robustnim čezmejnim koordinacijskim mehanizmom. Skupaj so pozvali k pregledu reševalnih režimov in insolvenčne zakonodaje. Le te so pregledali in povzeli: Odbor za finančno stabilnost (angl. <i>Financial Stability Board</i> , v nadaljevanju FSB), Baselski komite za bančni nadzor (angl. <i>Basel Committee on banking Supervision</i> , v nadaljevanju BCBS), Banka za mednarodne poravnave (angl. <i>Bank for International Settlement</i> , v nadaljevanju BIS), Mednarodni denarni sklad (angl. <i>International Monetary Fund</i> , v nadaljevanju IMF) in Svetovna banka (angl. <i>World Bank</i>).
april 2009	S pozivom svetovnih voditeljev in spoznanjem glede pomanjkljivosti takratnega sistema se je dogajanje na področju urejanja in preučevanja zakonodajnih okvirov čezmejnih insolventnosti in kriznega managementa finančnih institucij začela odvijati v polnem zamahu. Najrazličnejše institucije na državnih, regionalnih in svetovnih ravneh so začele preučevati to področje. V aprilu 2009 Forum za finančno stabilnost (angl. <i>Financial Stability Forum</i> , v nadaljevanju FSF), predhodnik FSB-ja, objavi Smernice za čezmejno sodelovanje na področju kriznega managementa (FSF, 2009). Smernice zahtevajo, da pristojni državni organi v najkrajšem možnem času razvijejo potrebno sodelovanje med državami in vzpostavijo sistem deljenja informacij. Smernice med drugim hkrati močno spodbujajo, da finančne institucije vzpostavijo lastne nadomestne načrte oz. načrte ukrepov v primeru nepredvidljivih dogodkov.
april 2009	IMF skupaj s Svetovno Banko objavita študijo z naslovom »An Overview of the Legal, Institutional and Regulatory Framework for Bank Insolvency«. Študija se natančneje osredotoča zgolj na finančne institucije, ki sprejemajo depozite, ter razpravlja o pravnih, institucionalnih in regulativnih okvirih, ki bi jih lahko države uvedle z namenom obravnave insolventne banke. Natančneje, študija se osredotoča zgolj na primere bančne insolventnosti na domači ravni in ne na čezmejni ravni (IMF, 2009, str. 4).

se nadaljuje

² Skupina dvajsetih oziroma bolj poznana pod kratico G20 je mednarodni forum, sestavljen iz predstavnikov vlad in guvernerjev centralnih bank 19 največjih gospodarstev sveta in Evropske unije. Naloga skupine je spodbujanje rasti in ekonomskega razvoja po svetu (Group Of Twenty - G-20, b.l.).

Tabela 1: Zgodovinski pregled iniciativ, predlogov in študij s področja reševanja in sanacije finančnih institucij (nad.)

september 2009	Vrh držav G20 je v Pittsburghu (Evropska komisija, 2014a), kjer se članice zavežejo vzpostaviti močnejša orodja za prevzemanje odgovornosti velikih globalnih družb pri sprejetih tveganjih. Dodatno se članice zavežejo tudi k razvoju okvirov za reševanje in sanacijo velikih finančnih skupin, s katerimi bi se omilile motnje ob propadih finančnih institucij ter hkrati zmanjšal moralni hazard (University of Toronto, 2009).
marec 2010	V letu 2010 se iniciativam pridruži tudi BCBS ³ , ki je prav tako dognal, da previdnostni ukrepi, kot so kapitalske zahteve, sami ne morajo omejiti moralnega hazarda. BCBS ugotavlja, da je za preprečitev zanašanja finančnih institucij na javna sredstva v skrajni sili, potrebna uvedba uspešnega reševalnega mehanizma. V marcu 2010 objavi poročilo s priporočili, ki se opirajo na raziskavo, ki jo je BCBS izvedel na primerih propadlih bančnih skupin Fortis, Dexia, Kapthing, in Lehman Brothers. Ugotovitve raziskave kažejo, da so bile propadle bančne skupine rešene v skladu z nacionalnimi določili t.i. teritorialnim pristopom. Uporabljen pristop je rezultat pomanjkanja mednarodnih določil in smernic za delitev fiskalnih obremenitev ter zaradi same narave nacionalnih pravnih ureditev, ki so zazrte same vase. V kolikor bi obstajal t.i. univerzalni pristop, bi bile bančne skupine razrešene v celoti, skupaj s svojimi tujimi podružnicami. BCBS svoja priporočila umesti med oba pristopa, saj prepozna veliko teritorialnega pristopa v času krize ter hkrati predlaga spremembe nacionalne zakonodaje, s čimer bi postal pravni okvir bolj komplementaren reševanju in sanaciji vseh vrst finančnih institucij (Basel Committee on Banking Supervision, 2010, str. 3)
junij 2010	IMF objavi poročilo, ki zajema predlog za uvedbo okvira okrepljene koordinacije za primere čezmejnih bank. Poročilo gradi na ugotovitvah marčevskega poročila BCBS (zgoraj) in prav tako poudarja pomembnost harmoniziranega sanacijskega sistema. IMF v svojem poročilu pretekle predloge dopolni z okvirom za okrepljeno koordinacijo, kamor bi se lahko včlanile države, ki bi uvedle harmoniziran sistem za sanacijo finančnih institucij. V sklopu takega sistema okrepljene koordinacije bi si posamezni koordinacijski organi lahko delili stroške financiranja propadlih bank in se medsebojno dogovarjali o ustreznih ukrepih, ki bi imeli čezmejne učinke (IMF, 2010a).
julij 2010	UNCITRAL sprejme tretji del zakonodajnega priročnika za insolvenčno zakonodajo. Zadnji del se posveča predvsem obravnavi skupinam družb v insolventnosti, tako z vidika nacionalne kot tudi mednarodne obravnave (United Nations Commission on International Trade Law, 2012b, str. 1–2). Tretji del priročnika je tako v obravnavani problematiki zelo podoben tematiki, ki jo obravnava BCBS, s področja mednarodnih bančnih skupin. BCBS posledično predlaga, da se priporočila UNICTRAL, ki se sicer ukvarja z bolj splošnimi tematikami, uporablja tudi v primerih insolventnih bančnih skupin.
julij 2010	Združene države Amerike (v nadaljevanju ZDA) sprejmejo zakon z naslovom »Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act«, ki se osredotoča predvsem: na izboljšanje finančne stabilnosti ZDA z izboljšanjem preglednosti in odgovornosti v finančnem sistemu, na odpravo TBTF problema, na zaščito ameriških davkoplačevalcev pred slabimi praksami finančnih storitev ter na druga področja (U.S. Congress, 2010).

se nadaljuje

³ BCBS zagotavlja forum za redno sodelovanje v nadzornih zadevah bančništva. Zasleduje cilj povečati razumevanje ključnih vprašanj nadzornih in izboljšanje kakovosti bančnega nadzora po vsem svetu. Namen BCBS je spodbujati zbliževanje v smeri skupnih pristopov in standardov ter ni klasična večstranska organizacija. BCBS ne izda zavezujočo uredbo, ampak deluje kot neformalni forum, na katerem se razvijajo rešitve principov delovanja in standardi (Bank for International Settlements, b.l.).

Tabela 1: Zgodovinski pregled iniciativ, predlogov in študij s področja reševanja in sanacije finančnih institucij (nad.)

november 2010	Na vrhu držav G20 v Seulu članice podprejo poročilo FSB na temo zmanjšanja moralnega hazarda iz naslova SIFI (Evropska komisija, 2014a). FSB v svojem poročilu priporoča, da države članice izpeljejo reforme v smislu zagotovitve sistema za reševanje, s katerim bi bile zmožne zagotoviti reševanje katere koli finančne institucije brez uporabe javnih sredstev in hkrati zagotovile ohranitev glavnih ekonomskih funkcij (FSB, 2010, str. 4).
oktober 2011	FSB izda poročilo, ki se posveča ključnim lastnostim vsakega učinkovitega mehanizma za reševanje in resolucijo finančnih institucij. Z upoštevanjem ugotovljenih ključnih lastnosti lahko reševalni mehanizem omogoča državnim organom urejeno razrešitev nastale situacije, brez dodatne izpostavljenosti do javnih sredstev, in kontinuiteto vitalnih funkcij finančne institucije. Poročilo tako zajema 12 normativov, ki bi morali biti del vsake nacionalne jurisdikcije in se nanašajo na: 1. Področje uporabe; 2. Reševalni organ (tj. državni organ, ki izvaja in nadzoruje reševanje finančne institucije); 3. Pooblastila; 4. Pobot, kolateralizacija (zavarovanje posojila), ločevanje sredstev klientov; 5. Varovala; 6. Financiranje; 7. Pravni vidiki čezmejnega reševanja; 8. Skupine kriznega upravljanja; 9. Čezmejni sporazumi na ravni posamezne institucije; 10. Ocena rešljivosti; 11. Načrtovanje reševanja in sanacije; 12. Dostop in izmenjava informacij. Večina naštetih normativov se v enaki ali podobni obliki ponovno pojavi v BRRD (FSB, 2011, str. 1).
november 2011	Sledil je vrh voditeljev držav G20. Ta je bil eden izmed šestih sestankov v vrsti, ki so se ukvarjali s finančnimi trgi in svetovnim gospodarstvom. Na zasedanju v Cannesu so voditelji podprli poročilo FSB iz oktobra 2011 (zgoraj) ter odločilo o implementaciji naslednjih zahtev, do leta 2019 (University of Toronto, 2011): <ul style="list-style-type: none"> • sprememba nacionalnih insolvenčnih postopkov v luči poročila FSB s ključnimi lastnostmi reševalnih mehanizmov finančnih institucij; • ocene razrešljivosti ter planiranje reševanja in sanacije globalnih sistemsko pomembnih finančnih institucij (angl. <i>global systemically important financial institutions</i>, v nadaljevanju G-SIFI); • dodatne kapitalske zahteve za banke, ki so opredeljene kot G-SIFI, s katerimi se dviguje raven tveganju prilagojenih sredstev v osnovnem kapitalu iz 1 % na 2,5 %; • učinkovitejši in bolj intenziven nadzor SIFI.
leta 2012	V luči vseh pobud posameznih mednarodnih institucij in kot odgovor na globalno finančno krizo, EU oznani vzpostavitev bančne unije (več o bančni uniji v točki 2.2.).
april 2014	V aprilu 2014 IMF izda Poročilo o svetovni finančni stabilnosti in se v eni izmed točk posveti TBTF problematiki. Poglavlje zaključuje z ugotovitvijo, da se države pri vzpostavljanju reševalnih mehanizmov ne poslužujejo medsebojnega sodelovanja, kar lahko privede do dodatne nepotrebne kompleksnosti zakonodaj in spodbujanju novih oblik »regulativne arbitraže ⁴ «. Posledično IMF priporoča nadaljnjo harmonizacijo in izboljšavo reševalnih mehanizmov (IMF, 2014, str. 125).

Vir: M. Haentjens, Bank Recovery and Resolution: An Overview of International Initiatives, 2014.

⁴ Regulativna arbitraža (angl. *Regulatory arbitrage*) je izraz, ki označuje prakso, kjer se subjekti poslužujejo vrzeli v zakonodaji in se s tem izognejo neugodni ureditvi. Arbitražne priložnosti si ustvarjajo z najrazličnejšimi prijemi, kot so prestrukturiranje transakcij, finančni inženiring in geografsko preseljevanje. Regulativne arbitraže ni mogoče v celoti preprečiti, lahko pa se jo drastično omeji z zapolnjevanjem najbolj očitnih zakonodajnih vrzeli.

Za potrebe razumevanja, zakaj je bilo na področju reševanja in sanacije finančnih institucij toliko prizadevanj za dopolnitev zakonodaj in praks, je potrebno najprej odgovoriti na vprašanje, zakaj so banke tako posebne in zakaj jih je v primeru insolventnosti potrebno obravnavati drugače od običajnih pravnih oseb.

1.3 Posebna pravila za reševanje bank

Povezava med realnim gospodarstvom in finančno stabilnostjo je v akademskem okolju že bila predmet preučevanja. Nekateri ekonomisti finančno stabilnost, predvsem zaradi njene pomembnosti in vpliva na realno gospodarstvo, razumejo kot vesplošno javno dobro. Eden izmed zagovornikov takšnega stališča je Wyplosz (1998, str. 5). Meni, da je problem finančne stabilnosti lažje razumeti iz nasprotne perspektive, in sicer z vidika finančne nestabilnosti, ki je po njegovem mnenju negativna eksternalija. Finančna nestabilnost nastaja v primerih pretirane volatilne vrednosti premoženja, kar neposredno vpliva na veliko odločitev fizičnih in pravnih oseb. V primeru nenadnega toka kapitala, v eno ali drugo smer, privatnemu sektorju ne preostane drugega kot takojšnja reakcija, kar pa nacionalne organe prisili v sprejetje kritičnih ukrepov in odločitev. Vpetost finančne stabilnosti v gospodarstvo očitno kaže na to, da je finančna nestabilnost negativna eksternalija realnemu gospodarstvu, zaradi česar lahko njeno nasprotje štejemo za javno dobro (Wyplosz, 1998).

Finančna stabilnost, kot jo opisuje Schinasi (IMF, 2004), je sama po sebi obsežen koncept, ki zajema različne vidike financ in finančnega sistema ter v grobem sestoji iz infrastrukture, institucij in trgov. Sam finančni sistem lahko razumemo kot skupek uradnih dogovorov, pogodb, konvencij in institucij monetarnega sistema na eni strani ter procesov, institucij in konvencij privatnih finančnih aktivnosti na drugi strani. Glede na tesno povezanost vseh komponent finančnega sistema, lahko kakršnokoli pričakovanje motnje v kateri izmed individualnih komponent ogrozi splošno stabilnost. Stabilnost oz. nestabilnost sta tako neposredna posledica dejanja, bodisi zasebnih ali javnih institucij, bodisi obojih hkrati (IMF, 2004).

1.3.1 Zakaj so banke posebne?

Posreden odgovor na vprašanje, zakaj so banke posebne, je možno izpeljati že iz zgoraj povzete interpretacije finančne stabilnosti, saj so banke ena izmed osrednjih komponent finančnega sistema. Vendar je poseben status bank v gospodarstvu splošno znan pojem, ki skupek funkcij bank, zaradi svoje pomembnosti, razume kot javno storitev (Hüpkes, 2002). Poseben status bank je tako moč upravičiti s tremi glavnimi funkcijami bank, ki jih navaja Hüpkes (2002):

- Banke opravljajo funkcijo finančnega posrednika med suficitnimi in deficitnimi subjekti in igrajo ključno vlogo pri razporejanju kapitala v gospodarstvu. V svojih bilancah držijo visoko likvidne obveznosti v obliki depozitov. Ti so na zahtevo izplačljivi po nominalni

vrednosti ter na aktivni strani bilance med drugim držijo dolgoročna posojila, ki so na kratek rok težko unovčljiva. Navadno ta razlika v dospelosti instrumentov banki ne predstavlja večjih težav, pri čemer so dvigi gotovine podvrženi zakonu velikih števil, posojila pa se držijo do dospeljaja. Banke morajo izpolnjevati tudi stroge zahteve glede stopnje kapitala, ki služi kot blažilec potencialnih izgub iz naslova slabih posojil, ter držati določeno stopnjo visoko likvidnih sredstev, iz katerih je možno plačevati dvige gotovine v primeru normalnega poslovanja. Težave nastopijo v primeru, ko banka izgubi zaupanje glede izpolnjevanja svojih obveznosti, kar povzroči povečanje števila dvigov. To za banko posledično pomeni likvidnostne težave, ki lahko vodijo v njeno insolventnost.

- Banke opravljajo finančne storitve, ki so temeljnega pomena za delovanje vsakega gospodarstva in v osnovi zajemajo odobravanje posojil, sprejemanje depozitov in dejavnost plačilnega prometa, vse to na ravni malo- in vele-prodaje. Poleg komplementarne vloge kapitalskih trgov, banke še vedno ostajajo primarni vir likvidnosti večine finančnih in nefinančnih institucij, saj zagotavljajo neposredne in posredne vire kreditiranja in likvidnosti v gospodarstvu. Prav zagotavljanje likvidnosti, kot ena izmed temeljnih funkcij bank, pa je osnova za nestabilnost bank.
- Banke zagotavljajo neposredno povezavo med ukrepi monetarne politike in gospodarstvom.

1.3.2 Razlike v insolventnih postopkih podjetij in finančnih institucij

Splošno sprejeta interpretacija insolventnosti je dolžnikova nezmožnost poplačila obveznosti. V strokovni literaturi (Lastra, 2007) in slovenski zakonodaji, tj. Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Ur.l. RS, št. 13/14 – UPB, 10/15 – popr., 27/16, 31/16 – odl. US, 38/16 – odl. US in 63/16 – ZD-C, v nadaljevanju ZFPPIPP) je možno zaslediti dve definiciji insolventnosti, in sicer je insolventnost:

1. trajnejša nelikvidnost, ki nastane, ko dolžnik v daljšem obdobju ni sposoben poravnati vseh svojih obveznosti, ki so zapadle v obdobju;
2. dolgoročna plačilna nesposobnost, ki nastane, ko vsota dolžnikovih obveznosti presega vrednost njegovega premoženja oz. prezadolženost.

Vendar v bančništvu ravno pri ločevanju med likvidnostjo (tj. pomanjkanje likvidnostnih sredstev) in solventnostjo (tj. sposobnost poravnavanja svojih obveznosti) poteka zelo tanka meja, zaradi česar pogosto pride do polemike. Kot navaja Lastra (2007), ekonomsko insolventna banka ni vedno tudi pravno insolventna v očeh pristojnih organov nadzora, saj se ji lahko namesto insolventne obravnave nudi finančna pomoč. Hüpkes (2002) je mnenja, da insolventnost v smislu nezmožnosti izpolnjevanja plačil ob zapadlosti v bančništvu ni aplikativna, saj nezmožnost kritja izplačil depozitov ne dokazuje insolventnosti, temveč zgolj nelikvidnost. Za banke namreč velja, da so zrele za propad oz. stečaj, ko njihovo

prenehanje delovanja zaukažejo pristojni organi (Hüpkes, 2002). Vendar so pristojni organi, kot navaja Lastra (2007), velikokrat zelo previdni pri likvidiranju bank, saj nadzorovana likvidacija njihovih sredstev ni vedno enostaven postopek, s sabo nosi tudi tveganje okužbe ostalih institucij. Iz tega naslova se države in pristojne institucije dostikrat odločajo za sanacijo bank. Dobra praksa v takih primerih veleva, da je zaprtje banke potrebno v trenutku, ko je neto tržna vrednost banke enaka nič, saj v tem trenutku neposredno izgubo nosijo zgolj delničarji. V kolikor se spozna, da je banka pravno insolventna v času, ko je neto tržna vrednost banke že negativna, pomeni, da izgube trpijo tudi nezavarovani upniki in/ali država. Iz navedenega sledi, da je ena izmed razlik v insolventnih postopkih bank in podjetij prav v določitvi trenutka pravne insolventnosti. V primeru bank ga določajo pristojni organi nadzora, v primeru podjetij pa imajo aktivnejšo vlogo prav upniki, ki lahko v skladu z zakonodajo individualno ali skupinsko predlagajo stečaj, katerega nato potrdi sodišče (Lastra, 2007).

Temeljno vprašanje v primeru insolventnih postopkov finančnih institucij in podjetij je, ali se splošna insolvenčna zakonodaja sploh lahko uporablja v primeru stečaja banke oz. ali v takem primeru sploh deluje. Kot v svojih študijah navajajo ekonomisti, ne obstaja razlog, zakaj splošna insolvenčna zakonodaja ne bi mogla biti aplicirana v primeru insolventnih postopkov bank. Hüpkes (2002) razlog za to išče v sami osnovi delovanja insolvenčne zakonodaje, ki deluje po enakih principih, tako za splošne pravne osebe kot tudi banke, in temelji na identifikaciji ter vrednotenju sredstev, potrjevanju terjatev, prerekanju terjatev in porazdelitvi unovčenega premoženja med upnike. Kot razlaga Hüpkes (2002) večina evropskih držav uporablja pristop splošnih in specialnih zakonov, ki urejajo insolventnost bank. Splošni insolvenčni zakon se v primeru bank uporablja po načelu *lex generalis*, medtem ko se posebna določila ali izjeme od splošnih pravil določa s specialnim zakonom (lat. *lex specialis*) (Hüpkes, 2002). V pravni teoriji in praksi se doktrina »*Lex specialis derogat legi generali*« namreč uporablja za interpretacijo domače in/ali mednarodne zakonodaje, ki ureja isto področje. Doktrina določa, da v primeru, ko dva zakona urejata isto dejansko stanje, specialni zakon oz. *lex specialis* prevlada nad zakonom, ki ureja splošne zadeve tj. *lex generalis* (US Legal, Inc., b.l.). Razlog, zakaj se večina evropskih držav odloča za omenjeni pristop, je, poleg že opisanega posebnega statusa in pomena bank, mogoče iskati tudi v ciljih insolvenčnih postopkov bank in podjetij. Splošna insolvenčna zakonodaja namreč zasleduje dva osnovna namena: poštena in predvidljiva obravnava upnikov ter maksimizacija vrednosti dolžnikovih sredstev v korist upnikov. Cilji bančne insolvenčne zakonodaje pa so navadno usmerjeni v skrb za varnost in trdnost finančnega sistema ter integriteto plačilnega prometa (Lastra, 2007).

Vendar nekateri avtorji zagovarjajo stališče ločenega stečajnega zakona za banke. Marinč in Vlahu (2011) menita, da morajo biti stečajni postopki bank in podjetij ločeni. Pri tem podajata nekatere usmeritve glede specialnega stečajnega zakona za banke, ki navadno v splošni insolvenčni zakonodaji niso prisotne. Učinkovitosti nekaterih predlaganih lastnosti

specialnega bančnega stečajnega zakona so povzete v nadaljevanju (Marinč & Vlahu, 2011, str. 23):

- 1. lastnost – Stališče do upnikov banke
Upnikom prijazen bančni stečajni postopek lahko, s postavitvijo višje prioritete poplačila upnikov (v smislu časa in vrednosti poplačila), delno omeji tveganje okužbe ostalih bank. S tem se posledično izboljša tudi funkcija zagotavljanja likvidnosti banke. Vendar se je treba zavedati, da so stečajni postopki bank lahko tako dragi, da se upnikov ne da poplačati niti v primeru upnikom prijaznega postopka. To pomeni, da sistemskega tveganja ni mogoče popolnoma odpraviti. Nevarnost sistemskega tveganja se poveča v primeru nepravočasnega posredovanja, do česar pride ob neustreznih aktivnostih regulatorja, ob ukrepanju v korist politike in v primeru fragmentirane strukture zakonodaje.
- 2. lastnost – Pred-insolvenčno obdobje
Pravočasno ukrepanje v času pred nastopom insolventnosti prisili delničarje v absorpcijo izgub. S tem se omeji tveganje navala na banke, spodbudi zagotavljanje likvidnosti in preprečuje sistemsko tveganje. Pravočasno ukrepanje omogoča tudi boljšo koordinacijo med različnimi nadzornimi in izvršilnimi organi, saj imajo ob pravočasnem posredovanju dovolj časa za pripravo in usklajevanje. Ob tem je treba poudariti, da izgube lahko nastanejo zelo hitro in v zelo velikih zneskih, pri čemer pred-insolvenčna faza ne preprečuje nastanka sistemskega tveganja.
- 3. lastnost – Visoka moč regulatorjev
Omenjena lastnost omogoča zagotavljanje financiranja v skrajni sili, zavarovanje depozitov ter hkrati, ob eksplicitnem cilju varovanja sistemske stabilnosti, preprečuje naval na banke in sistemsko tveganje. Vendar pa močna regulativa pogloblja regulativno popustljivost, ukrepanje nadzornih organov v prid vlade in težave z usklajevanjem med številnimi nadzornimi organi.
- 4. lastnost – Sistem zajamčenih vlog
Skupaj s sistemom zajamčenih vlog in posebno obravnavo deponentov se zmanjšuje tveganje navala na banke in omogoča zagotavljanje likvidnosti deponentom. Vendar sistem zajamčenih vlog ne odpravlja sistemskega tveganja v celoti, saj lahko naval na banke sprožijo tudi drugi bančni upniki. Tak sistem med drugim tudi otežuje nadzor vlagateljev nad prevzemanjem tveganja bank, pogloblja asimetrijo informacij ter problem agenta in principala, regulativno popustljivost in pa ukrepanje nadzornih organov v prid vlade.

Lastnosti, kot sta jih avtorja navedla za specialni bančni stečajni zakon leta 2011, so se v veliki meri pojavile v enem izmed glavnih aktov v sklopu Bančne unije EU, ki ureja reševanje in sanacijo bank. Reševanje in sanacijo bank podrobneje obravnavam v točki 4, kjer je predstavljena BRRD.

2 ANALIZA BAZE PODATKOV SVETOVNE BANKE

Iz naslova posebnega statusa bank, ki ga zasedajo v gospodarstvu, so te posledično podvržene tudi posebni ureditvi in nadzoru. Zadnja finančna kriza je v ospredje razprav postavila prav ureditev in nadzor finančnih institucij. Povečana pozornost izvira iz študij, ki so razkrile številne pomanjkljivosti v nadzoru in identificirale te pomanjkljivosti v nadzoru kot enega izmed vodilnih faktorjev za nastanek krize (IMF, 2010b, str. 6, 20–21). Čihák, Demirgüç-Kunt, Martínez Pería in Mohseni-Cheraghlou (2012) v svoji analizi ugotavljajo, da je pojav krize med akademiki in pristojnimi nadzorniki izpostavil pomembna vprašanja glede primernosti pristopov pri nadzoru pred in med krizo. Ob enem navajajo tudi, da je kriza prisilila nadzorne organe k razmisleku o pomembnih spremembah pri nadzoru. Pomembno vlogo pri spremljanju uporabljenih pristopov nadzora in izvedenih sprememb v nacionalnih zakonodajah opravlja Svetovna Banka z rednimi anketami na temo bančnega nadzora z naslovom »*Bank Regulation and Supervision Survey*« (Svetovna banka, 2012).

2.1 Anketa Svetovne banke o regulaciji in nadzoru bank

V letih 2011–2012 je Svetovna banka izvedla že četrto posodobitev ankete, ki sledi predhodnim iz let 2001, 2003 in 2007. Četrta izdaja ankete je občutno razširjena in zajema 143 držav, med katerimi je 37 naprednih gospodarstev in 106 gospodarstev v razvoju. Anketa vsebuje vse države G20, z izjemo Japonske in Savdske Arabije, ter države iz vseh regij. Vzorec ankete tako predstavlja široko uravnotežen nabor držav, tako v smislu števila prebivalcev kot tudi ustvarjenega donosa. Z vidika obravnavane tematike anketa zagotavlja dragocen nabor informacij s širokim razponom vprašanj o najrazličnejših pogledih bančnega nadzora. Anketa vsebuje več kot 270 vprašanj in skupaj z vsemi podvprašanji pokriva približno 630 lastnosti bančnega nadzora v 14 poglavjih (Čihák et al., 2012; Svetovna banka, 2012).

Iz odgovorov, zbranih v vprašalniku, so v letu 2012 avtorji Čihák et al. v svojem članku »*Bank Regulation and Supervision around the World*«, prišli do nekaterih pomembnih statističnih ugotovitev. Avtorji so se v članku osredotočili na pomanjkljivosti v bančnem nadzoru in skušali ugotoviti, ali obstajajo opazne razlike v nadzorni strukturi med državami, ki jih je zajela kriza in državami, ki jih kriza ni prizadela. Za namen ugotovitve značilnosti razlike med bančnim nadzorom kriznih in ne-kriznih držav so avtorji opravili serijo statističnih testov, kjer so uporabili razvrstitev držav po študiji Laeven in Valencia (2010). Čihák et al. (2012) so v svoji analizi odgovorov prišli do petih pomembnih ugotovitev:

- Prva ugotovitev je ta, da so krizne države večinoma dopuščale manj stroge definicije kapitala, bankam dopuščale bolj proste roke pri izračunih kapitalskih zahtev in prikazale nižje dejanske kapitalske deleže kot drugod po svetu.

- Banke v kriznih državah so se soočale z manjšim številom omejitev pri opravljanju ne-bančnih aktivnosti, kot so: zavarovalništvo, investicijsko bančništvo, nepremičninski posli in pri opravljanju nefinančnih aktivnosti.
- V kriznih državah je bila navadno manjša verjetnost vzpostavljenih zahtev za slaba posojila (angl. *non-performing loans*) in vzpostavljenih rezervacij, države pa so bile prav tako bolj stroge do slabih posojil in izgub iz naslova takih posojil. Avtorji ugotavljajo, da je imelo približno 90 % primerov ne-kriznih držav vzpostavljen sistem klasifikacije sredstev, po katerem so morale banke poročati o kvaliteti svojih sredstev, medtem ko je bil odstotek tovrstnih primerov med kriznimi državami zgolj med 57 % in 65 %. Poleg tega je le polovica kriznih držav dovoljevala prikaz natečenih in neplačanih obresti ter glavnice v izkazu poslovnega izida za posojila razvrščena med slaba posojila. V primerjavi z rezultati ankete iz leta 2007 avtorji ugotavljajo, da je z razvojem krize v bankah prihajalo do razširitve prakse precenjevanja kreditnih obresti in plačil glavnice, saj so banke s tem želele uravnotežiti svoje bilance. Poleg tega avtorji ugotavljajo, da iz ankete 2011/2012 izhaja, da je imelo 53 % kriznih držav vpeljan mehanizem, ki jim je dovoljeval prekvalifikacijo posojila takoj po prestrukturiranju, medtem ko je to dovoljevalo le 30 % ne-kriznih držav. Nadaljnja ugotovitev pravi, da je imelo 70 % ne-kriznih držav zakonsko obvezo za oblikovanje splošnih rezervacij za posojila in predujme, medtem ko je tako obvezo poznalo le 25 % kriznih držav.
- V kriznih državah so imeli nadzorni organi manj možnosti, da zahtevajo dodatna vplačila kapitala pri bankah, oblikujejo višje rezervacije ali ustavijo izplačila bonusov in upravljavskih provizij. Glede na rezultate ankete je v 83 % primerov ne-kriznih držav nadzorni organ imel moč zahtevati oblikovanje oz. vplačilo novega kapitala v banko, v kriznih državah pa je bilo le 65 % takšnih primerov. Podobno je avtorjem uspelo dokazati tudi v primeru oblikovanja rezervacij za kritje potencialnih izgub in preprečevanje izplačil.

Kljub temu da je v kriznih državah veljala močna zahteva po razkritju informacij, pa so bile spodbude zasebnemu sektorju za spremljanje bančnih tveganj v teh državah šibkejše. Na začetku krize so morale vse krizne države pripraviti konsolidirane računovodske izkaze, ki zajemajo vse bančne in ne-bančne finančne hčerinske družbe. Ugotovljeno je bilo, da je za krizne države bolj verjetno, da so od bank zahtevale razkritje postopkov upravljanja tveganja, kapitalske deleže, posle s povezanimi osebami in obseg konsolidacije.

Na splošno testi, ki so jih opravili avtorji študije, ne pomenijo vzročne povezave, pa vendar sugestivno dajejo dokaze, da so krizne države izkazovale večje slabosti v svojih okvirih bančnega nadzora in predpisov. Avtorji v svojem delu opravijo tudi primerjavo zadnje ankete z njeno prehodno izvedbo (primerjava med anketo iz let 2011/2012 z izvedbo iz leta 2007). Rezultat primerjave kaže na veliko konsistentnost med odgovori, saj ugotovitve kažejo, da se velika večina odgovorov med izvedbama ni spremenila (85 % da/ne odgovorov je ostalo enakih v obeh izvedbah, prav tako so kvantitativni indikatorji nakazali malo sprememb). To kaže na dejstvo, da zadnja finančna kriza ni povzročila nenadnega premika,

temveč je zgolj sprožila počasen postopek zakonodajnih sprememb. Ne glede na počasen proces sprememb pa avtorji kljub temu zaznavajo nekaj pomembnih gibanj na številnih področjih: povečanje kapitalskih deležev (predvsem med ne-kriznimi državami), sheme za jamstvo vlog postajajo bolj velikodušne in uvedene reforme na področju bančnega upravljanja in reševanja bank. Medtem ko so nekatere reforme spodbudne, pa avtorji rezultate raziskave na splošno interpretirajo z vidika obstoja dodatnih možnosti za nadaljnje izboljšanje regulativnih in nadzornih okvirov, kot tudi možnost povečanja spodbud zasebnega sektorja za spremljanje prevzemanja tveganj (Čihák et al., 2012).

2.2 Statistična analiza odgovorov kriznih in ne-kriznih držav

Analizo odgovorov ankete svetovne banke (Čihák et al., 2012) sem želel nadgraditi z novejšimi podatki. V navedeni raziskavi so avtorji za osnovo razdelitve držav med krizne in ne-krizne uporabili študijo Laeven in Valencia (2010), ki se osredotoča na obdobje nastanka sistemske krize med leti 2007–2009. V letu 2012 je sledila posodobitev študije (Laeven & Valencia, 2012) na obdobje nastanka sistemske krize med leti 2007–2011, ki zaradi globalnih dogodkov v omenjenem obdobju razširi nabor kriznih držav s prvotno 13 kriznih držav (Priloga 3) na posodobljenih 17 (Priloga 3).

Nadgradnja obstoječe raziskave Čihák et al. (2012) se je izkazala za težavno, saj postopek analize podatkov ankete ni podrobno opisan, rekonstrukcija rezultatov pa je kazala prevelika odstopanja. V iskanju alternative za analizo odgovorov, ki v večini primerov zavzemajo dihotomne vrednosti, sem se odločil za kombinacijo binomskih preizkusov, v primeru dihotomnih vrednosti, in t-testov, v primeru številskih vrednosti. Binomski preizkus je natančen preizkus statistične značilnosti odstopanj od teoretično pričakovane porazdelitve opazovanj v dve kategoriji (GraphPad Software, Inc., b.l.). Na drugi strani t-test za neodvisne vzorce primerja povprečji dveh neodvisnih skupin in pokaže ali med seboj v povprečju statistično pomembno razlikujeta (Statwing, Inc., b.l.). Za razliko od raziskave Čihák et al. (2012) sem se odločil, da se v svoji analizi osredotočim na odgovore 11. in 12. poglavja ankete, z vprašanji s področja discipline, problematičnih finančnih institucij, izhoda in nadzora, ki se vsebinsko najbolj nanašajo na temo magistrskega dela in skupno zajemajo 51 vprašanj in preko 200 podvprašanj. Za namen analize sem tako s statističnim programom SPSS opravil 22 t-testov za neodvisne vzorce in preko 140 binomskih preizkusov. Zaradi obsega pridobljenih podatkov sem rezultate zbral v Excelu.

S statistično analizo sem iskal statistično značilne razlike v podanih odgovorih kriznih in ne-kriznih držav in s tem želel dokazati, da je bila na splošno po svetu zakonodaja držav, kjer je nastopila sistemska kriza, na področju bančne regulacije pomembno različna od ne-kriznih držav. Rezultati analize so podani v tabelah spodaj s povzetkom glavnih ugotovitev v nadaljevanju.

Tabela 2: Rezultati binomskih preizkusov, ki so pokazali statistično značilnost pri 5 % stopnji značilnosti

Ničelna domneva $H_0: \pi_{\text{crisis}} = \pi_{\text{non-crisis}}$

Oznaka	Vprašanje	ne krizne države	krizne države	alternativna domneva	Stopnja značilnosti (p)
		testni delež (%)	opazovani delež (%)	H_1	
q11_01_00_08	Ali ima nadzorni organ na voljo pooblastila za izvrševanje odvzema bančne licence?	98,39	86,67	$\pi_c < \pi_{\text{non}}$	0,024
q11_01_00_14	Ali ima nadzorni organ na voljo pooblastila zahtevati vplačilo dodatnega kapitala s strani kontrolnih delničarjev?	84,80	60,00	$\pi_c < \pi_{\text{non}}$	0,018
q11_01_01_00	Ali so bančni nadzorni organi zavezani k javnemu razkritju informacij v zvezi s sprejetimi ukrepih zoper banke?	25,60	50,00	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,031
q11_09_00_02	Kateri mehanizmi so na voljo v obstoječi zakonodaji, da bi rešili problem bank pred njenim zaprtjem in likvidacijo? (prodaja sredstev banke)	69,49	93,75	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,024
q12_01_00_00	Kateri organ / agencija nadzira poslovne banke za bonitetne namene? (Več bančnih nadzornih organov vključno s centralno banko)	1,59	25,00	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,000
q12_01_01_00	Ali obstajajo banke, ki niso v pristojnosti tega nadzornega organa?	8,94	25,00	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,049
q12_02_00_01	Ali je nadzorni organ soodgovoren za nadzorovanje drugih finančnih institucij? (zavarovalnice)	40,65	66,67	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,038
q12_03_01_02	V kolikor ima nadzorni organ določen mandat v pisni obliki, katere odgovornosti vezane na nadzor finančnega sistema vključuje? (ravnanja na trgu - angl. <i>market conduct</i>)	69,92	43,75	$\pi_c < \pi_{\text{non}}$	0,026
q12_08_00_02	Ali mora nadzorni organ pridobiti soglasje vlade, da določi svoj proračun?	28,46	53,33	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,037
q12_09_01_00	Ali je bil kateri od zaposlenih pri nadzornem organu spoznan za osebno odgovornega v zadnjih petih letih (2006–2010)?	4,84	0,00	$\pi_c < \pi_{\text{non}}$	0,000
q12_15_00_00	Metodologija ocenjevanja tveganja bank temelji na kazalnikih in razmerjih poročanih vrednosti	11,11	0,00	$\pi_c < \pi_{\text{non}}$	0,000
q12_22_01_00	Kateri od naslednjih dejavnikov se upoštevajo pri oceni sistemskega tveganja?				
	j) tržne cene delnic	29,37	56,25	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,022
	k) cene nepremičnin	30,16	62,50	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,007
q12_27_00_00	Ali imate proti ciklične predpise oz. orodja za ublažitev kreditnih tokov?				
q12_27_00_01	- proti ciklične kapitalske zahteve	5,26	33,33	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,003
q12_27_00_03	- kapitalske zahteve na podlagi razmerij med posojilom in vrednostjo (angl. <i>loan to value</i>)	7,14	54,55	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,000
q12_27_00_05	-časne omejitve izplačila dividend in bonusov	22,32	54,55	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,020
q12_28_00_00	Ali nadzorujejo sistemske institucije na drugačen način kot nesistemske?	47,11	78,57	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,02

Vir: Svetovna banka, *Bank Regulation and Supervision Survey, 2012.*

Tabela 3: Rezultati t-testov, ki so pokazali statistično značilnost pri 5 % stopnji značilnosti

Ničelna domneva $H_0: \pi_{\text{crisis}} = \pi_{\text{non-crisis}}$

Oznaka	Vprašanje	ne krizne države	krizne države	alternativn a domneva	Stopnja značilnosti (p)
		povprečje	povprečje	H_1	
q11_10_01_02	Koliko bank je bilo rešenih v letu 2009?	0,72	3,09	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,025
q11_11_01_01	Kolikšen delež (%) sredstev bančnega sistema je bil rešen v letu 2008?	0,29	6,83	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,001
q11_11_01_02	Kolikšen delež (%) sredstev bančnega sistema je bil rešen v letu 2009?	0,35	3,12	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,002
q11_11_01_03	Kolikšen delež (%) sredstev bančnega sistema je bil rešen v letu 2010?	0,29	4,15	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,000
q11_11_02_01	Kolikšen delež (%) sredstev bančnega sistema je bil likvidiran v letu 2008?	0,00	1,70	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,000
q11_11_02_02	Kolikšen delež (%) sredstev bančnega sistema je bil likvidiran v letu 2009?	0,17	1,33	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,003
q11_11_02_03	Kolikšen delež (%) sredstev bančnega sistema je bil likvidiran v letu 2010?	0,12	0,56	$\pi_c > \pi_{\text{non}}$	0,032
q12_34_00_00	V povprečju, koliko ur usposabljanja so imeli nadzorniki v zadnjem letu?	308,52	151,80	$\pi_c < \pi_{\text{non}}$	0,023

Legenda:

π_{crisis} – delež kriznih držav

$\pi_{\text{non-crisis}}$ – delež ne-kriznih držav

Vir: Svetovna banka, *Bank Regulation and Supervision Survey*, 2012.

Glavne ugotovitve so sledeče:

Statistično značilen delež kriznih držav v primerjavi z ne-kriznimi je odgovoril, da:

1. nalaga nadzornim organom javno razkritje informacij o sprejetih ukrepih zoper banke,
2. je skladno z bančno zakonodajo v času izvajanja ankete imel na voljo mehanizem za prodajo sredstev,
3. je imel vpeljan bonitetni nadzor nad bankami s strani več nadzornih organov vključno s centralno banko, vendar so kljub temu obstajale banke, ki niso bile predmet nadzora s stran teh nadzornih organov,
4. institucije, ki nadzirajo banke, nadzirajo tudi zavarovalnice,
5. mora nadzorni organ pridobiti privolitev vlade za določitev višine svojega proračuna,
6. v zadnjih petih letih od izvedbe ankete (tj. v letih 2006–2010) nihče od zaposlenih pri bančnem nadzornem organu v nobenem primeru ni bil spoznan za osebno odgovornega,
7. se med faktorje za presojo sistemske krize med drugimi upošteva tudi cene kotirajočih delnic in cen nepremičnin,
8. imajo na voljo naslednje proti-ciklične predpise oz. orodja: proti-ciklične kapitalske zahteve, kapitalske zahteve na podlagi razmerij med posojilom in vrednostjo (angl. *loan to value*),časne omejitve izplačila dividend in bonusov,
9. SIFI nadzorujejo drugače kot nesistemske.

Statistično značilen delež ne kriznih držav, v primerjavi s kriznimi, je odgovoril, da:

1. ima na voljo pooblastila za izvrševanje odvzema bančne licence in možnost zahtevati vplačilo dodatnega kapitala s strani kontrolnih delničarjev,
2. pisni mandati nadzornih organov med drugim vsebujejo tudi odgovornost nadzorovanja ravnanj na trgu (tj. vedenje na trgu pri izvajanju strategije in odzivanje na dogajanje na trgu),
3. v nekaterih državah metodologija ocenjevanja tveganja bank temelji na kazalnikih in razmerjih poročanih vrednosti.

Večina ugotovitev lastne analize tako ne potrjuje prvotne domneve o statistično značilnih razlikah v odgovorih kriznih in ne-kriznih držav na vprašanja s področij discipline, problematičnih finančnih institucij, izhoda in nadzora. Rezultati tako ne kažejo na razlike v zakonodajnih okvirih kriznih in ne-kriznih držav, temveč ravno nasprotno. Rezultati analize v veliki večini ne kažejo statistične značilnosti, iz česar je moč sklepati, da so bila pravila v svetovnem merilu v veliki meri podobna.

Tako najbolj preseneča rezultat, da je bilo povprečno število ur usposabljanja (pri nadzornem organu ali drugje) med nadzorniki nižje v kriznih kot v ne-kriznih državah. Nadzorniki v kriznih državah so bili v letu dni povprečno deležni 152 ur usposabljanja, medtem ko so bili nadzorniki ne-kriznih držav deležni 309 ur usposabljanja. T-test je odkril značilno razliko pri 5 % tveganju.

Kljub splošni ugotovitvi, da se pravila s področja discipline, problematičnih finančnih institucij, izhoda in nadzor po svetu niso statistično razlikovala je bila situacija v Evropi specifična predvsem v smislu integritete in medsebojno povezanih finančnih trgov. Med finančno krizo se je namreč po ugotovitvah Evropske Komisije izkazalo, da na ravni EU ni ustreznih instrumentov za učinkovito obravnavanje nestabilnih ali propadajočih bank, sami postopki za reševanje na ravni unije pa niti niso bili harmonizirani. V luči pomanjkanja harmonizacije in obsežnih izdatkov iz naslova državnih pomoči so se v toku finančne krize na ravni EU pričeli premiki v smeri nadgradnje regulativnih okvirov (Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

3 SKUPNI FINANČNI REGULATIVNI OKVIR

Kot že omenjeno v predhodni razdelkih, se je v toku zadnje finančne krize v obdobju med leti 2007–2011 v 17 državah po svetu razvila sistemska kriza in priča smo bili prenekaterim reševanjem bank z naslova javnih sredstev. Za razliko od preostalega sveta se je Evropa spopadala z lastno bančno krizo, ki je imela, po poročanju Evropske Komisije, izrazito negativne učinke na javne finance in na zaupanje v evropski bančni sektor. Kot navaja Evropska komisija (2014a), podatki IMF kažejo, da so izgube EU iz naslova krize med leti 2007 in 2010 dosegle 1 bilijon EUR, kar je bilo enako 8 % BDP EU. Poleg zabeleženih izgub so države članice po navedbah Evropske Komisije med oktobrom 2008 in decembrom 2012 odobrile za 591,9 mrd EUR državnih pomoči oz. 4,6 % BDP EU iz leta 2012. Če upoštevamo

tudi državne garancije, se višina tega zneska povzpne na 1,6 bilijona EUR pomoči (Evropska komisija, 2014a).

3.1 Začasna pravila o nadzoru državnih pomoči

Zaradi izjemno visokih javnofinančnih stroškov si Evropska komisija že od samega začetka finančne krize prizadeva področje državnih pomoči podrobneje urediti. Komisija v sporočilu z dne 13. oktobra 2008 priznava, da so sheme dokapitalizacije bank eden ključnih ukrepov, ki jih države članice lahko sprejmejo za zagotavljanje stabilnosti in ustreznega delovanja finančnih trgov (Evropska Komisija, 2008). Podobno opredelitev dokapitalizacij so podali tudi na zasedanju Ekonomsko-finančnega sveta 7. oktobra 2008 in srečanju evro skupine 12. oktobra 2008, pri čemer je bila sklepna ugotovitev v smeri zaveze vlad držav članic, da bodo po potrebi zagotovile kapital v primernem obsegu, hkrati pa na vse mogoče načine spodbujale pridobivanje zasebnega kapitala. Finančne institucije pa bi morale sprejeti dodatne omejitve, zlasti za preprečitev morebitne zlorabe takih ureditev v škodo bank, ki niso upravičene do tovrstne obravnave. Poleg tega je bilo treba zavarovati zakonite interese konkurentov, zlasti s pravili o državni pomoči (Evropska Komisija, 2009).

V skladu z objavami (Evropska komisija, 2013a) je Evropska komisija finančno stabilnost določila za svoj splošni cilj, pri čemer si prizadeva za čim večjo omejitev državnih pomoči ter s tem povezano izkrivljanje konkurence. Z vidika finančne stabilnosti je bilo zato potrebno preprečiti večje negativne učinke prelivanja na področju preostalega bančnega sistema, ki bi lahko nastali zaradi propada banke in zagotoviti, da bančni sistem kot celota še naprej zagotavlja zadostna posojila realnemu gospodarstvu. Zaradi razvoja krize je bila Evropska komisija na ravni EU večkrat primorana spreminjati, prilagajati in dopolnjevati nekatera pravila in določbe okvira za državno pomoč, ki obravnavajo reševanje in prestrukturiranje bank (Evropska Komisija, 2013a). Komisija je tako od začetka finančne krize sprejela že sedem sporočil (v nadaljevanju sporočila o krizi)⁵. V omenjenih sporočilih Komisija navaja podrobna navodila glede meril združljivosti državne pomoči z evropskim notranjim trgom v skladu s točko 3b, 107. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije za finančni sektor med finančno krizo (v nadaljevanju člen 107(3)(b) PDEU). Omenjeni člen

⁵ Sporočilo o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize (UL C 270, 25.10.2008, str. 8); sporočilo o dokapitalizaciji finančnih institucij v trenutni finančni krizi: omejitve pomoči na najmanjšo potrebno in zaščitni ukrepi za preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence (UL C 10, 15.1.2009, str. 2); sporočilo Komisije o obravnavanju oslavljenih sredstev v bančnem sektorju Skupnosti (UL C 72, 26.3.2009, str. 1); sporočilo o ponovni vzpostavitvi uspešnega poslovanja in oceni ukrepov prestrukturiranja v finančnem sektorju v sedanji krizi na podlagi pravil o državni pomoči (UL C 195, 19.8.2009, str. 9); sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2011 dalje (UL C 329, 7.12.2010, str. 7); sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2012 dalje (UL C 356, 6.12.2011, str. 7); sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (UL C 216/1, 30.7.2013, str. 1–15).

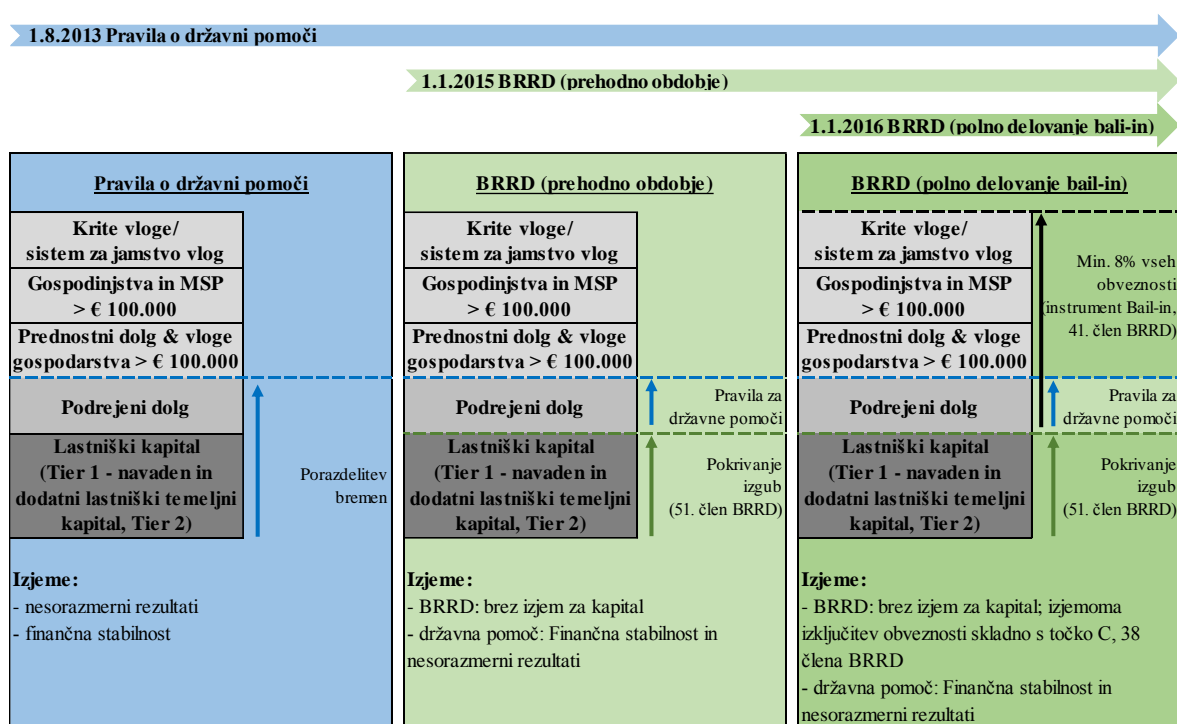
Komisiji dovoljuje, da v primeru resne motnje v gospodarstvu odobri dodeljevanje državne pomoči (Evropska Komisija, 2013b).

Kljub dopolnitvam je Komisija z zadnjo posodobitvijo pravil v letu 2013 (Evropska komisija, 2013a) ohranila možnost izrednega dostopa do znatne državne pomoči, saj je bilo v času sprejetja ukrepov okrevanje gospodarstva v EU še vedno zelo nestabilno in neenakomerno. Finančni sektorji v nekaterih državah članicah so se v preteklosti namreč soočali z neprestanimi izzivi pri dostopu do terminskega financiranja ter izzivi v zvezi s kakovostjo sredstev, ki izhajajo iz gospodarske recesije in zmanjševanja finančnega vzvoda javnih ali zasebnih dolgov. Poleg naštetega sta bili še vedno prisotna negotovost na finančnih trgih in možnost negativnih učinkov prelivanja na drugih področjih, kar v manjši meri velja še danes. Na podlagi naštetega je Evropska komisija v letu 2013 zavzela stališče, da so države članice na podlagi nestanovitnosti finančnih trgov, zaskrbljenosti na trgih zaradi tveganja preliva, nezanesljivosti gospodarskega okrevanja ter tveganja resnih motenj v gospodarstvu držav članic, upravičene, da kot varovalo ohranijo možnost, da v finančnem sektorju odobrijo podporne ukrepe, povezane s krizo, na podlagi člena 107(3)(b) PDEU (Evropska komisija, 2013a). Ob upoštevanju trajne negotovosti na finančnih trgih in možnosti negativnih učinkov prelivanja na drugih področjih Komisija z ohranjanjem zastavljenih pravil sporoča, da so zahteve glede uporabe člena 107(3)(b) PDEU še vedno izpolnjene v zadostni meri. Vendar je uporaba tega odstopanja mogoča le, dokler traja kriza, pri čemer so prisotne resnično izredne okoliščine, v katerih je ogrožena splošna finančna stabilnost. S sprejetjem sporočila o bančništvu, julija 2013, so pravila o dodeljevanju državnih pomoči postala bolj stroga in temeljito sledijo načelu, da nihče od upnikov, v primeru odobritve državne pomoči, ne bo dobil manj, kot če državna pomoč ne bi bila dodeljena (angl. *No creditor worse off principle*) (Evropska komisija, 2013a). Sporočilo o bančništvu se je osredotočilo tudi na usmeritve s področja politik prejemkov in odgovornosti vodstva bank, ki prejemajo državo pomoč. Za določitev prave spodbude vodstvu in minimizacije zneska državne pomoči, komisija sporoča, da je mogoče vrh uprave bank, ki prejema državno pomoč, zamenjati zgolj takrat, ko je to primerno. Iz enakih razlogov bi banke morale predpisati tudi strogo politiko nagrajevanja in prejemkov. Zadnje sporočilo o bančništvu tako v skladu z Direktivo o kapitalskih zahtevah IV (angl. *Capital requirements directive IV*, v nadaljevanju CRD IV) določa zgornjo mejo za nadomestila, ki veljajo za banke, katere so v postopku prestrukturiranja oz. prejemajo državno pomoč. Prejemki tako ne smejo presežati 15-kratnika povprečne državne plače v državi članici, kjer ima banka prejemnica sedež, ali 10-kratnika povprečne plače v banki prejemnici. Z navedenimi ukrepi Komisija podaja vodstvu banke ustrezno spodbudo za izvajanje načrta prestrukturiranja in poplačilo pomoči (Evropska Komisija, 2013b).

Dejstvo je, da je začasen sistem o dodeljevanju državni pomoči predhodnik enega izmed stebrov v okviru bančne unije. Osnovni načeli državni pomoči velevata, da morajo banke s kapitalskim primanjkljajem pred dokapitalizacijo z javnimi sredstvi najprej uporabiti mehanizem reševanja s sredstvi upnikov in nato za pridobitev javnih sredstev predložiti

natančen načrt prestrukturiranja, ki kredibilno predstavi dolgoročno sposobnost preživetja. Načrti prestrukturiranja morajo med drugim vsebovati tudi ukrepe za omejitev izkrivljanja konkurence, kot so omejitve glede prevzemov. V primeru, da banka ne more preživeti lahko Komisija odobri finančno podporo za nadzorovano likvidacijo. Začasni sistem je bil eden izmed prvih korakov k vzpostavitvi celovitega in enotnega sistema bančnega nadzora in reševanja, ki deluje na podlagi pravil, veljavnih na ravni EU. Zgoraj povzeta pravila so vstopila v veljavo 1. avgusta 2013, kar pomeni, da veljajo za vse primere prijavljene od datuma sprejetja dalje in ne za pretekle primere ter primere, ki so bili v času sprejetja pravil v obravnavi – pravila tako ne veljajo za nazaj oz. retroaktivno (Evropska Komisija, 2013b). Od 1. januarja 2015 pravila o državni pomoči dopolnjuje BRRD (Evropski Parlament, 2014), kot je razvidno na Sliki 1.

Slika 1: Prepletanje pravil EU o državni pomoči in pravil BRRD glede dokapitalizacije



Vir: Evropski Parlament, *Recapitalisations: BRRD Provisions and State Aid Rules*, 2014.

3.2 Bančna unija

Od začetke krize leta 2008 si je Evropska komisija prizadevala za vzpostavitev varnejšega in trdnejšega finančnega sektorja. Sodeč po izjavah za javnost Evropske Komisije (2015a) je bila ena izmed težje naučenih lekcij, da lahko učinki bankrota ene banke v Evropi presežejo neposredno nevarnost, ki jo predstavljajo vlagateljem in lastnikom. Kriza, ki je pokazala, v kolikšni meri lahko neodgovorno ravnanje v bančnem sektorju spodkoplje temelje finančnega sistema, je v letih 2010/2011 prerasla v dolžniško krizo evro območja. Medtem ko so države članice hitele obvarovati sistemsko krhkost svojih nacionalnih bančnih

sistemov z nacionalnimi orodji, je postalo jasno, da so države članice monetarne unije zaradi skupne valute veliko bolj medsebojno odvisne. Zaradi močne soodvisnosti so bili voditelji držav članic primorani storiti nekaj več, kar se je tudi pokazalo na vrhu držav evro območja junija 2012, ko je Svet Evrope potrdil ustanovitev bančne unije, ki bi omogočila centraliziran nadzor in reševanje bank evro območja. EU se je odzvala na pomanjkljivosti iz preteklosti, tako da je Evropska komisija predlagala 28 novih pravil za boljšo regulacijo, nadzor in urejanje finančnega sektorja. Njihov namen je obvarovati davkoplačevalska sredstva, ki ne bodo več predmet financiranja bodočih napak bank. Večina predlaganih pravil je že stopila v veljavo oz. so v zadnjih fazah dokončanja (Evropska Komisija, 2015a).

Glavni cilji projekta bančne unije so (Evropski svet in Svet EU, 2016a):

- zagotovitev stabilnosti bank in njihove odpornosti na morebitne prihodnje finančne krize,
- preprečitev primerov reševanje bank z uporabo davkoplačevalskih sredstev,
- manjša razdrobljenost trgov s harmonizacijo pravil v finančnem sektorju, in
- večja finančna stabilnost v evrskem območju in celotni EU.

Struktura bančne unije je v osnovi preprosta in logična, saj temelji na močnih temeljih in treh stebrih. Temelj oz. pravna podlaga bančne unije in ureditve finančnega sektorja v EU je na splošno enotni pravilnik. Sestavlja ga vrsta zakonodajnih besedil, ki se uporabljajo za vse finančne institucije in vse finančne produkte v EU, spoštovati pa ga morajo vse finančne institucije v EU⁶. Enotni pravilnik med drugim določa kapitalske zahteve za banke, zagotavlja boljšo zaščito vlagateljev ter ureja preprečevanje in upravljanje propada bank, obenem pa zasleduje sledeče cilje (Evropski svet in Svet EU, 2016c):

- odpraviti razlike med zakonodajami držav članic,
- zagotoviti enako raven varstva potrošnikov,
- zagotoviti enake konkurenčne pogoje za banke v vsej EU.

Naloga enotnega pravilnika je vzpostaviti enotni trg finančnih storitev in vzpostaviti odpornejši, preglednejši in učinkovitejši bančni sektor. Pred vzpostavitvijo enotnega pravilnika je zakonodaja namreč dopuščala preveč pravnih praznin in sivih področij, ki so jih banke s pridom izkoriščale. Z enotnim pravilnikom se zagotavlja enotno izvajanje zahtev Basla III v vseh državah in odpravlja regulativne vrzeli, medtem ko se posameznim državam še vedno dopušča določeno mero fleksibilnosti v določenih delih (npr. fleksibilnost pri aktivaciji makro bonitetnih instrumentov, možnost postavitve višje kapitalske zahteva za svoje banke, prilagajanje višine proti cikličnega blažilca ipd.). Enotni pravilnik sestoji iz

⁶ Po podatkih spletne strani Sveta Evropske Unije je med finančnimi institucijami v EU približno 8.300 bank, katere so zavezane spoštovati enotni pravilnik (Evropski svet in Svet EU, 2016c).

štirih pravnih aktov, ki so hkrati tudi najpomembnejši akti za bančno unijo (Evropski svet in Svet EU, 2016c):

- direktiva o kapitalskih zahtevah IV (v nadaljevanju CRD IV⁷) in uredba o kapitalskih zahtevah (v nadaljevanju CRR⁸),
- spremenjena direktiva o sistemih jamstva za vloge,
- BRRD (podrobneje obravnavana v točki 3).

3.2.1 Enotni mehanizem nadzora

Prvi steber bančne unije je enotni mehanizem nadzora. Ta temelji na prenosu posebnih ključnih nalog na področju nadzora bank, ustanovljenih v državah članicah evro območja, na evropsko raven, natančneje na ECB, ki svoje naloge opravlja v okviru enotnega mehanizma nadzora, skupaj z nacionalnimi nadzornimi organi (Evropski svet in Svet EU, 2016b). Poleg držav evro območja omogoča enotni mehanizem nadzora vključitev tudi državam članicam, ki niso sprejele evra in se odločijo za sodelovanje v mehanizmu. ECB je kot vodilna finančna institucija EU odgovorna za splošno delovanje enotnega mehanizma nadzora. V tesnem sodelovanju z nacionalnimi nadzornimi organi neposredno nadzira vse pomembnejše banke evro območja, zraven pa nacionalni nadzorniki še naprej izvajajo nadzor nad drugimi bankami. Končno odgovornost nosi ECB. Merila za določanje, ali so banke pomembne in naj jih zato neposredno nadzoruje ECB, so določena v uredbi o enotnem mehanizmu nadzora in v okvirni uredbi o tem mehanizmu. Nanašajo se na velikost banke, njen gospodarski pomen, čezmejne dejavnosti in potrebo po neposredni javni podpori. Ker se ta merila spreminjajo, se lahko skozi čas spreminja tudi število bank, ki jih neposredno nadzoruje ECB. Ta lahko posamezno banko kadarkoli razvrsti med pomembne banke in na ta način zagotovi stalno izvajanje strogih nadzornih standardov. Kriterij za neposredni nadzor je v času pisanja magistrskega dela postavljen tako, da zajema banke, katerih sredstva presegajo 30 mrd EUR ali predstavljajo vsaj 20 % BDP matične države. Pod neposredni nadzor tako zapade okoli 120 največjih bančnih skupin, ki predstavljajo skoraj 85 % vseh bančnih sredstev (Evropski svet in Svet EU, 2016b).

ECB je v novembru 2014 v celoti prevzela nadzorne naloge, ki obsegajo predvsem izvajanje rednih pregledov, s katerimi se zagotovi sposobnost delovanja bank. To vključuje pregledovanje njihovega posojanja, izposojanja in vlaganja oziroma skladnosti njihovega ravnanja z enotnim pravilnikom. V fazi priprave se je trdnost bank preverjala v obliki celovite ocene (angl. *comprehensive assessment*) skupaj s pregledi bilanc stanja in kakovosti sredstev (angl. *asset quality reviews*, v nadaljevanju AQR) ter s stresnimi testi, ki so

⁷ Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES.

⁸ Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012.

namenjeni preverjanju pripravljenosti bank na premagovanje krize in stopnjo njihove kapitalizacije. ECB takšne preglede po potrebi opravlja v sodelovanju z Evropskim bančnim organom (angl. *European Banking Authority*, v nadaljevanju EBA)⁹ (Evropski svet in Svet EU, 2016b).

Dandanes nadzor ECB pomeni izvajanje rednih pregledov, s katerimi se zagotovi, da so banke sposobne delovati, te pa vključujejo pregledovanje posojilne dejavnosti, izposojanja in vlaganja oziroma preverjanje skladnosti ravnanja bank z enotnim pravilnikom. Glavni cilji enotnega mehanizma nadzora so tako (Evropski svet in Svet EU, 2016b):

- zagotoviti boljši nadzor nad evropskim bančnim sektorjem v skladu z enotnim sklopom standardov in zahtev na visoki ravni,
- zagotoviti trdnost evropskega bančnega sektorja,
- prispevati k finančni stabilnosti in finančnemu povezovanju evrskega območja ter celotnega notranjega trga.

3.2.2 Enotni mehanizem za reševanje

Marca 2014 sta Parlament in Svet EU dosegla politični sporazum glede vzpostavitve drugega stebra bančne unije, in sicer enotnega mehanizma za reševanje (Evropski svet in Svet EU, 2016d). Njegov glavni namen je zagotoviti učinkovito upravljanje morebitnih prihodnjih propadov bank v bančni uniji tako, da bodo stroški za davkoplačevalce in realno gospodarstvo čim manjši. Pristojnosti enotnega mehanizma za reševanje so urejene enako kot pri enotnem mehanizmu nadzora. To pomeni, da je osrednji organ, enotni odbor za reševanje, končno odgovoren za odločitev o začetku postopka reševanja banke, v operativnem smislu pa se bo odločitev izvajala v sodelovanju z nacionalnimi organi za reševanje. Enotni odbor za reševanje, kot neodvisna agencija EU, deluje od 1. januarja 2015 oz. v polni meri od januarja 2016. Razlog za uvedbo enotnega mehanizma za reševanje v določeni meri izvira že iz samega temelja bančne unije, tj. enotnega pravilnika. Z enotnim pravilnikom se je pravo držav članic v določeni meri harmoniziralo in s tem vpeljalo tudi skupne instrumente za reševanje ter prineslo določena pooblastila nacionalnim organom. Vendar so slednji ohranili tudi določeno mero diskrecije glede uporabe teh instrumentov in glede tega, kako se nacionalne sheme financiranja uporabljajo za postopke reševanja. Enotni mehanizem za reševanje je bil torej vzpostavljen za namen zagotavljanja enotne obravnave propadajočih bank, s tem pa se okrepi stabilnost finančnega sektorja v sodelujočih državah

⁹ Evropski bančni organ (EBA) je neodvisen organ EU, katerega namen je zagotoviti učinkovito in usklajeno stopnjo ureditve varnega in skrbnega poslovanja ter nadzora v evropskem bančnem sektorju. Njegova splošna cilja sta ohranjati finančno stabilnost v EU ter zagotavljati integriteto, učinkovitost in pravilno delovanje bančnega sektorja. EBA je del Evropskega sistema finančnega nadzora (ESFS), ki ga sestavljajo trije nadzorni organi: Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA), Evropski bančni organ (EBA) in Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA). Sistem vključuje tudi Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB) ter Skupni odbor Evropskih nadzornih organov in nacionalne nadzorne organe. EBA je neodvisen organ, vendar je odgovoren Evropskemu parlamentu, Svetu Evropske unije in Evropski komisiji (EBA, b.l.).

članicah. Poleg tega je predvidena tudi preprečitev prelivanja učinkov krize v ne-sodelujoče države članice, s čimer se olajša delovanje notranjega trga (Evropski svet in Svet EU, 2016d).

Enotni mehanizem za reševanje je tako v veliki meri potreben za odpravo tveganj, ki izvirajo iz naslova ločenih in morebiti neskladnih pristopov za reševanje čezmejnih bančnih skupin v posameznih državah članicah, kar bi lahko imelo posledice za skupne stroške reševanja. Nenazadnje je bil nadnacionalen sistem reševanja potreben tudi z vidika dopolnitev nadzornega sistema na ravni EU – enotnega mehanizma nadzora. Dopolnitev prvega stebra pomaga predvsem pri preprečevanju morebitne napetosti med ECB in nacionalnimi organi za reševanje. Enotni mehanizem za reševanje naj bi tako povečal zaupanje v bančni sektor, preprečil naval na banke ter širjenje negativnega vpliva, zmanjšal škodljive učinke medsebojnega vpliva bank in držav ter odpravil razdrobljenost notranjega trga za finančne storitve. Enotni mehanizem za reševanje, ki je ključen element evropske bančne unije, sestavljata (Evropski svet in Svet EU, 2016d):

- **Organ za reševanje na ravni EU** – Enotni odbor za reševanje je glavni organ odločanja v okviru enotnega mehanizma za reševanje in odloča o shemah za reševanje propadajočih bank (vključno z uporabo instrumentov za reševanje in enotnega sklada za reševanje). Je neposredno odgovoren za fazi načrtovanja in reševanja za čezmejne in velike banke v okviru bančne unije, ki jih neposredno nadzira ECB. Odgovoren je za vse primere reševanja ne glede na velikost banke, če je pri reševanju potrebna uporaba enotnega sklada za reševanje, in ima končno odgovornost za vse banke v okviru bančne unije. Zaradi tega se lahko kadarkoli odloči za izvajanje svojih pooblastil v zvezi s katerokoli banko.
- **Enotni sklad za reševanje** je sklad, vzpostavljen na nadnacionalni ravni in se bo uporabljal za reševanje propadajočih bank, potem ko so bile izčrpane druge možnosti, kot je uporaba instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov. Financiran bo s prispevki iz bančnega sektorja in bo vzpostavljen postopoma v obdobju osmih let. Doseči bi moral vsaj 1 % zneska kritih vlog vseh kreditnih institucij z dovoljenjem v vseh državah članicah bančne unije. Ta predvideni znesek bo znašal okoli 55 mrd EUR. Posamezni prispevek vsake od bank bo izračunan sorazmerno z zneskom njenih obveznosti (brez lastnih sredstev in kritih vlog) glede na skupne obveznosti (brez lastnih sredstev in kritih vlog) vseh kreditnih institucij z dovoljenjem v sodelujočih državah članicah. Prispevki bodo prilagojeni glede na tveganja, ki jih prevzame posamezna institucija.

Medtem ko je enotni mehanizem za reševanje začel polno delovati januarja 2016, je delovanje enotnega sklada za reševanje trenutno v osemletnem prehodnem obdobju s ciljem dosega polne ravni financiranja leta 2023. Sklad bo sprva razdeljen na t.i. nacionalne razdelke, ki se bodo v prehodnem obdobju postopoma združili v celoto, in prispevke bank, zbrane na nacionalni ravni, ki se bodo prenesli na enotni sklad (Evropski svet in Svet EU, 2016d). Za namen zagotovitve zadostne ravni dosegljivih finančnih sredstev v prehodnem

obdobju so ministri EU za finance decembra 2013 sprejeli izjavo o prehodnem financiranju, ki bo na voljo v prehodnem obdobju vzpostavitve enotnega sklada za reševanje. Sodelujoče države bančne unije so decembra 2015 sprejele dogovor za vzpostavitev sistema shem prehodnega financiranja. S tem od leta 2016 vsaka sodelujoča država članica z enotnim odborom za reševanje sklone usklajen sporazum o posojanju. Tako je odboru zagotovljena ločena nacionalna kreditna linija, ki je v podporo zadevnemu nacionalnemu razdelku v enotnem skladu za reševanje (Evropski svet in Svet EU, 2016d). To je namreč potrebno za zagotovitev delovanja sklada v primeru morebitnega pomanjkanja sredstev pri reševanju bank. Dogovorjeni največji skupni znesek kreditnih linij držav članic evrskega območja je 55 mrd EUR. Nacionalne kreditne linije bodo služile kot zadnja alternativa, potem ko bodo izčrpani vsi drugi viri financiranja, ki so na voljo v skladu s pravili bančne unije. Cilj sistema nacionalnih kreditnih linij je zagotavljati zaščito davkoplačevalcev, ki srednjeročno ne bo bistveno vplival na finance držav članic, saj bo moral zneske, ki se črpajo iz kreditnih linij, povrniti bančni sektor posamezne države. Sistem bo zagotavljal tudi enake pravice in obveznosti za vse sodelujoče države članice in ne bo povzročil stroškov državam, ki ne sodelujejo v bančni uniji. Prav tako pa bo omogočalčasne prenose sredstev med nacionalnimi razdelki. V prehodnem obdobju bo vzpostavljeno tudi skupno varovalo, ki bo enotnemu skladu za reševanje olajšalo najemanje posojil in bo sčasoma poplačano s prispevki iz bančnega sektorja (Evropski svet in Svet EU, 2016d; Evropski parlament in Svet EU, 2014b).

3.2.3 Evropski sistem jamstva za vloge

Po postavitvi temeljev in dveh osnovnih stebrov bančne unije je Komisija 24. novembra 2015 objavila sporočilo o dokončanju bančne unije. Ekonomska in monetarna unija namreč potrebujeta popolnoma delujočo bančno unijo, da se zagotovi učinkovit prenos enotne monetarne politike, boljša razpršitev tveganja med državami članicami in ustrezno financiranje gospodarstva. Poleg tega pa bo dokončanje bančne unije okrepilo tudi finančno stabilnost v ekonomski in monetarni uniji, saj se bo s kombinacijo ukrepov, zasnovanih za delitev in zmanjšanje tveganj, obnovilo zaupanje v bančni sektor. Vendar niti tri leta po tem, ko je Evropski svet sprejel načrt za dokončanje ekonomske in monetarne unije, ki temelji na večji integraciji in vzajemni podpori, tretji steber bančne unije – skupni sistem jamstva za vloge – še vedno ni vzpostavljen (Evropska Komisija, 2015b).

4 DIREKTIVA O VZPOSTAVITVI OKVIRA ZA SANACIJO TER REŠEVANJE KREDITNIH INSTITUCIJ IN INVESTICIJSKIH PODJETIJ (BRRD)

Kot že navedeno v točki 2.2.1, je BRRD¹⁰ eden izmed štirih temeljnih pravnih aktov enotnega pravilnika in s tem tudi eden najpomembnejših aktov bančne unije. Direktivo je Evropski parlament sprejel 15. aprila 2014, kar je plod predhodnega političnega dogovora Evropskega Sveta in Evropskega parlamenta iz decembra 2013. Medtem ko se v magistrskem delu osredotočam zgolj na banke in finančni sistem, pa se predmetna Direktiva, kot je to navedeno v točki 11 spremnega besedila k Direktivi in opredeljeno v 1. členu Direktive, nanaša na širši segment subjektov. To so subjekti, za katere veljajo bonitetne zahteve iz Uredbe (EU) 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta¹¹ ter Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta¹², finančni holdingi in mešani finančni holdingi, določeni z Direktivo 2002/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta¹³, holdingi z mešanimi dejavnostmi in finančne institucije, kadar so finančne institucije podrejene družbe institucije ali finančnega holdinga, mešanega finančnega holdinga ali mešanega poslovnega holdinga, ki jih zajema nadzor nadrejene družbe na konsolidirani podlagi. Na splošno to pomeni banke, investicijska podjetja, katerih ustanovni kapital je predmet ureditve CRD IV, finančne holdinge in druge finančne institucije (Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

Skladno z izjavo za medije Evropske komisije (Evropska komisija, 2014a), BRRD pristojnim nacionalnim organom za reševanje prinaša skupek pristojnosti in instrumentov za preventivno ukrepanje in preprečitev potencialne prihodnje bančne krize. S temi lahko na urejen način razrešijo propadajočo finančno institucijo in hkrati ohranijo esencialne bančne operacije ter minimizirajo izpostavljenost davkoplačevalskih sredstev. Osrednja tematika Direktive je tako ohranitev sistemsko pomembnih funkcij ob propadu banke in v primeru insolventnosti stremeti k prerazporeditvi nošenja bremena izgube od davkoplačevalcev na lastnike in upnike (Evropska komisija, 2014a).

Utemeljitev Evropske komisije v prid BRRD izhaja iz posledic, ki jih je pustila evropska bančna kriza na javnih financah in na zaupanju v finančni sektor. Velike izgube in poraba

¹⁰ Direktiva 2014/59/EU Evropskega Parlamenta In Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta.

¹¹ Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 ((UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

¹² Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

¹³ Direktiva 2002/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2002 o dopolnilnem nadzoru kreditnih institucij, zavarovalnic in investicijskih družb v finančnem konglomeratu, ki spreminja direktive Sveta 73/239/EGS, 79/267/EGS, 92/49/EGS, 92/96/EGS, 93/6/EGS in 93/22/EGS ter direktivi 98/78/ES in 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 35, 11.2.2003, str. 1).

javnih sredstev so bile tako že same po sebi dovolj velika motivacija za vzpostavitev sklopa pravil in orodij za preprečitev ponovitve podobnega scenarija. BRRD tako skupaj z CRD IV stremi k naslavljanju težav s stabilnostjo bančnega sektorja. Medtem ko CRD IV, kot eden izmed štirih temeljnih pravnih aktov enotnega pravilnika, skuša zmanjšati verjetnost finančnih težav s krepitvijo bilanc evropskih bank, pa BRRD stremi k zagotovitvi gotovosti glede nadaljnjega prestrukturiranja (Evropska komisija, 2014a).

Kot izhaja iz poročila IMF (2013) o napredku na področju bančnega prestrukturiranja in reševanja, se je evropski bančni sektor soočal s štirimi glavnimi ovirami na poti k uspešnemu prestrukturiranju in sanaciji bank. Po navedbah IMF je bila prva ovira potreba po krepitvi instrumentov za reševanje bank. Druga ovira je bila potreba po prestrukturiranju slabih posojil. IMF je namreč zaznal nekatere omejitve v zmožnostih bank pri enostavnem in učinkovitem izvrševanju zavarovanj v nekaterih evropskih državah, kjer je izpostavil, da pravni okviri držav ne bi smeli biti ovira pri prestrukturiranju in maksimiziranju izterjave sredstev. Ugotovitev IMF je razvidna tudi iz analize podatkov svetovne banke o deležu slabih posojil v vseh bruto posojilih med leti 2005 in 2015 (Priloga 4). Kot tretjo oviro IMF navaja potrebo po nadaljnjem razvoju praks Generalnega direktorata za konkurenco v sistematičnih primerih, in sicer za namen zagotovitve skladnosti z državnimi, makro finančnimi okviri in upravičenostjo do podpore šibkim bankam, obnovitev dostopa na trg in zagotavljanja posojil. Četrta in hkrati zadnja ovira pa je bila potreba po krepitvi razkritij za ponovno vzpostavitev zaupanja v trg. Natančneje, razkritja v zvezi s kakovostjo bančne aktive v smislu slabih kreditov, zavarovanj in stopnje verjetnosti poplačil (IMF, 2013, str. 4–5).

V obdobju od objave ugotovitev IMF so bili, tako na ravni EU, kot na ravni posameznih držav članic, sprejeti ukrepi, ki so bili uperjeni k reševanju zgoraj navedenih težav. Evropske banke so se v preteklih letih aktivneje ukvarjale z upravljanjem slabih posojil, pri čemer so bile nekatere uspešnejše kot druge. Z uvedbo BRRD pa so države članice dobile tudi nabor orodij, ki so zelo primerna za svojo vlogo oz. namen posredovanja (angl. *fit-for-purpose*). Vidik transparentnosti pa je obsežno naslovlila ECB, ki je v letu 2014 sprožila AQR preglede na ravni celotne unije (Phillips & Morrison, 2014).

4.1 Povzetek direktive in implementacija

Povod za vzpostavitev tako obsežnega sklopa pravil, kot jih prinaša BRRD, izhaja iz dogodkov pretekle finančne krize, v kateri se je izkazalo, da so bile evropske banke podvržene individualnim pristopom reševanja in sanacije v posameznih državah članicah. Po navedbah Evropske komisije (2014a) se je iz prakse izkazalo, da je različna obravnava čezmejnih skupin lahko privede do pomanjkanja sodelovanja med nacionalnimi organi, zaradi česar BRRD uvaja minimalen harmoniziran sklop instrumentov in pooblastil za reševanje. Podobno kot pri ostalih direktivah EU je veliko podrobnosti skritih v delegiranih aktih in standardih v pristojnosti priprave EBA, ki jih sprejema Komisija. Časovni okvir

implementacije direktive se je iztekel 1. januarja 2015, ko so morale vse države članice Direktivo prenesti v svojo nacionalne zakonodaje. Izjema pri uskladitvi je zgolj pri instrumentu za reševanje s sredstvi upnikov oz. »*bail-in*« mehanizem, katerega se po tej Direktivi uporablja po 1. januarju 2016 (Evropska komisija, 2014a).

Za popolno razumevanje področja, ki ga Direktiva ureja, je potrebo najprej razčleniti, kaj je reševanje bank. Kot navaja sporočilo za medije Evropske komisije (Evropska komisija, 2014a), do reševanja banke pride v točki, ko so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

- Pristojni organi za reševanje določijo, da banka propada oz. obstaja velika verjetnost, da bo le ta propadla in ni realističnega kratkoročnega scenarija, v katerem bi si banka opomogla. Skladno s 32. členom BRRD se šteje, da institucija propada oziroma bo verjetno propadla v enem ali več primerih:
 - institucija krši ali bo v bližnji prihodnosti verjetno kršila zahteve, ki bi upravičile preklic dovoljenja za nadaljnje delovanje,
 - sredstva institucije so ali bodo verjetno v bližnji prihodnosti postala nižja od njenih obveznosti,
 - kadar ni več ali verjetno v bližnji prihodnosti ne bo več sposobna plačevati svojih dolgov do roka zapadlosti, ali kadar zaprosi za izredno javnofinančno pomoč,
 - potrebna je izredna javnofinančna pomoč;
- V danem trenutku ne obstaja več nikakršna možnost posredovanja zasebnega sektorja (vključno z ukrepi zgodnjega posredovanja, odpisi ali konverzijo), s katerim bi banki povrnili prvotno vitalnost v kratkem časovnem okviru;
- Obstaja verjetnost, da bi sprožitev insolvenčnega postopka nad banko povzročilo splošno finančno nestabilnost, zato je postopek reševanja najboljša rešitev s perspektive javnega interesa.

Točka, na kateri se sproži postopek reševanja, je tako vedno v času, ko je banka na robu oz. v stanju insolventnosti, pri čemer si organi za reševanje pridržijo določeno stopnjo diskrecije pri posredovanju. S tem se zagotovi pravočasno posredovanje. Reševanje tako pomeni prestrukturiranje banke s strani pristojnega organa za reševanje, z uporabo reševalnih instrumentov, z namenom ohranitve kritičnih funkcij, finančne stabilnosti in povrnitev vitalnosti celotni ali delu institucije. Reševanje podružnice banke v EU se sproži v trenutku, ko so zgoraj navedeni pogoji izpolnjeni, tako za podružnico, kot tudi matično banko (Evropska komisija, 2014a; Evropski parlament in Svet EU, 2014a). Za namen reševanja imajo države članice na voljo instrumente za reševanje, ki so podrobneje obravnavani v točki 3.1.2.

Za namen izvedbe mora vsaka država članica imenovati državni organ za reševanje, kateremu dodeli pooblastila za reševanje, ki jih predvideva BRRD. Reševalni organ je lahko javni upravni organ, kadar je tudi nadzorni organ, tj. centralna banka oz. pristojno ministrstvo, Direktiva zahteva operativno ločitev reševalnih aktivnosti od ostalih nadzornih

aktivnosti. Pri uporabi dodeljenih pooblastil, mora pristojni organ za reševanje striktno upoštevati nabor ciljev reševanja opredeljenih v 2. točki 31. člena BRRD (Evropski parlament in Svet EU, 2014a), pri čemer vsi nosijo enako pomembnost:

- zagotoviti kontinuiteto izvajanja kritičnih funkcij,
- izogniti se resnejšim negativnim vplivom na finančno stabilnost (tj. zlasti z ohranjanjem tržne discipline in preprečevanjem širitve negativnih vplivov na tržno infrastrukturo),
- zaščititi javna sredstva z zmanjšanjem odvisnosti od izredne javnofinančne pomoči,
- zaščititi zavarovane vlagatelje in investitorje ter
- zaščititi kapital in sredstva strank.

V sled 31. člena si mora organ za reševanje pri uresničevanju navedenih ciljev prizadevati, da so stroški reševanja čim manjši in skušati preprečiti nepotrebno zniževanje vrednosti, razen če je to potrebno za uresničitev ciljev reševanja. Osebe, ki jih odločitve reševalnega organa prizadenejo, imajo pravico do uporabe pravnega sredstva za presojo sprejetih odločitev organa. Vendar ker so z BRRD zajete izjemno nujne situacije in bi kakršnakoli odložitve izvajanja odločitev organa za reševanje lahko ovirala kontinuiteto kritičnih funkcij, morajo države članice zagotoviti, da vložene pritožbe ne povzročajo zakasnitev, saj mora biti odločitev organa za reševanje izvršljiva takoj, ob predpostavki, da bi bila njena odložitve v nasprotju z javnim interesom. Zato BRRD postavlja dodatno omejitev, ki predvideva zgolj izplačilo odškodnine in s tem zagotavlja, da se postopek reševanja ne prekinja v primeru pritožbe (Evropska komisija, 2014a).

Kot že omenjeno, imajo organi za reševanje na voljo nabor pristojnosti, katere jim v praksi omogočajo izvrševanje instrumentov reševanja. Države članice so dolžne zagotoviti, da organ za reševanje izvaja dodeljena pooblastila v polni meri, ne da bi bil podvržen dodatnim zahtevam pridobivanja soglasij ali odobritev in postopkovnih zahtev o obveščanju oseb. Poleg nekaterih že omenjenih pooblastil imajo organi v skladu s 63. členom BRRD (Evropski parlament in Svet EU, 2014a) o splošnih pooblastilih med drugim na voljo tudi naslednja pooblastila, katera jim dovoljujejo:

- zahtevati predložitev vseh informacij, ki jih organ za reševanje zahteva, da se odloči o ukrepu za reševanje,
- pooblastilo za prevzem nadzora nad institucijo v postopku reševanja in uveljavljanje vseh pravic in pooblastil, ki jih imajo delničarji, drugi lastniki in upravljalni organ institucije v postopku reševanja,
- prenos pravic, sredstev ali obveznosti, lastniških ali dolžniških instrumentov,
- spremeniti pogoje dolžniških instrumentov (zmanjšanje, konverzija, razveljavitev, sprememba zapadlosti, sprememba zneska obresti...),
- zahtevati izdajo novih delnic ali drugih lastniških instrumentov ali druge kapitalske instrumente, vključno s prednostnimi delnicami in pogojno zamenljivimi instrumenti,

- odstraniti ali nadomestiti upravljalni organ ali višje vodstvo,
- zahtevati oceno kupca kvalificiranega deleža v krajšem časovnem roku, kot to predvideva CRD.

Direktiva med drugim države članice zavezuje k vzpostavitvi ene ali več shem financiranja, kot to opredeljujejo členi 99–109 naslova VII BRRD (Evropski parlament in Svet EU, 2014a). Tako se zagotovi, da lahko organ za reševanje učinkovito uporablja instrumente za reševanje in izvaja pooblastila. Sheme financiranja se lahko uporabljajo izključno v skladu s cilji in načeli, ki jih določa Direktiva. Sama upravna struktura sheme za financiranje reševanja lahko temelji na strukturi nacionalnega sistema za jamstvo vlog in se financira iz letnih prispevkov bank v državi članici, vključno z domačimi podružnicami. Direktiva dodatno določa, da v primeru nezadostnih vplačanih sredstev v shemo financiranja reševanja obstaja opcija naknadnih (*ex-post*) vplačil. Države članice morajo do 31. decembra 2024 zagotoviti, da razpoložljiva finančna sredstva njihovih shem financiranja dosežejo vsaj 1 % zneska kritih vlog vseh institucij z dovoljenjem na njihovem ozemlju. Vplačana finančna sredstva za reševanje se skladno s 101. členom BRRD lahko uporabijo za:

- jamčenje sredstev in obveznosti institucije v postopku reševanja njenih podrejenih podjetij, premostitvenih institucij ali nosilca upravljanja sredstev,
- dajanje posojil institucijam iz zgornje točke,
- nakup sredstev institucije v postopku reševanja,
- zagotavljanje prispevkov premostitveni instituciji in nosilcu upravljanja sredstev,
- plačilo nadomestila delničarjem ali upnikom v skladu z določili Direktive.

Zgoraj omenjena zaveza k vzpostavitvi sheme financiranja neposredno podpira eno glavnih določil in ciljev Direktive, ki se nanaša na minimizacijo uporabe javnih sredstev. Skladno z določili BRRD načrti za sanacijo in reševanje, naj ne bi upoštevali dostopa do državne pomoči, vendar Direktiva še vedno dopušča nekatere oblike državne pomoči (Evropski parlament in Svet EU, 2014a), kot na primer:

- skladno s točko 4(d), 32. člena o pogojih reševanja, ki zajema državno jamstvo za zavarovanje likvidnostnih posojil, državno jamstvo za na novo izdane obveznosti in vložek kapitala ali nakup kapitalskih instrumentov, ali
- financiranje z uporabo državnih instrumentov za stabilizacijo, kot to določa 10. točka 37 člena o splošnih načelih instrumentov za reševanje, ki so na voljo državnemu organu za reševanje v izrednih razmerah sistemske krize. Državni instrumenti za finančno stabilizacijo so opredeljeni v členih 56–58 BRRD.

Državni instrumenti za finančno stabilizacijo se uporabijo kot zadnja možnost, potem ko se ocenijo in v največji možni meri izkoristijo drugi instrumenti za reševanje pri ohranjanju finančne stabilnosti.

BRRD določa obsežen nabor ukrepov, ki zagotavljajo da: (i) se banke in organi v dovoljšni meri pripravijo na krizo; (ii) so nacionalni organi za reševanje opremljeni z ustreznimi instrumenti reševanja, s katerimi lahko posredujejo v dovolj zgodnji fazi; (iii) imajo nacionalni organi za reševanje harmoniziran nabor instrumentov in pooblastil za hitro in učinkovito posredovanje v primeru propada banke; (iv) nacionalni organi učinkovito sodelujejo v primeru propadajoče, čezmejne bančne skupine (več v točki 3.1.3.); (v) banke prispevajo v sheme za reševanje in s tem krijejo del stroškov iz naslova prestrukturiranja (Evropski parlament in Svet EU, 2014a). Glavnino Direktive je tako možno povzeti s štirimi glavnimi elementi, ki so povzeti v nadaljevanju.

4.2 Glavni elementi BRRD

BRRD določa fazni pristop k podpori težavnih finančnih institucij in zajema preventivne zgodnje priprave, posredovanje in ukrepe, ki naj bi preprečili propad bank. Če je propad neizogiben, je cilj Direktive zagotoviti pravilno razrešitev nastale situacije, kar velja tudi za čezmejne bančne skupine. V tej luči so glavni elementi Direktive povzeti v nadaljevanju (Evropska komisija, 2014a; Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

4.2.1 Preventiva in priprava

Direktiva predvideva, da banke in organi za reševanje preventivno ter vnaprej pripravijo načrte za reševanje in sanacijo (Evropski parlament in Svet EU, 2014a). Banke so (skladno z BRRD) zavezane k pripravi detajlnih načrtov sanacije, ki predvidevajo ukrepe za povrnitev dolgoročne vitalnosti banke v primeru pomembnega poslabšanja finančne slike¹⁴. Načrt mora upoštevati načine, kako se bo banka odzvala na nabor scenarijev¹⁵, vključno s sistemskim šokom, to so scenariji na ravni same banke in na ravni širše skupine. Pri pripravi načrta za sanacijo banke ne smejo upoštevati možnosti financiranja iz naslova javnih sredstev. Banke bodo morale načrte za sanacijo posodabljeni vsaj enkrat letno ali ob materialno pomembnih dogodkih. Pripravljeni načrti bodo predmet preučitve pristojnega organa za nadzor, kopijo pa bodo morale predložiti tudi organu za reševanje, ki lahko načrt preuči z namenom, da bi v njem odkril morebitne ukrepe, ki bi lahko škodljivo vplivali na reševanje institucije, in v zvezi s tem oblikuje priporočila pristojnemu organu. Kadar pristojni organ za reševanje oceni, da ima načrt sanacije bistvene pomanjkljivosti, ali da obstajajo bistvene ovire za njegovo izvajanje, o tem obvesti banko in od nje zahteva da predloži popravljen načrt. Če banka ne predloži popravljenega načrta sanacije, ali če pristojni organ za reševanje ugotovi, da popravljeni načrt sanacije ne odpravlja pomanjkljivosti, lahko od institucije zahteva, da določi spremembe, ki jih lahko izvede. V kolikor teh sprememb ne

¹⁴ BRRD, Naslov II – Priprava, Poglavlje I – Načrtovanje sanacije in reševanja, Oddelek 2 – Načrtovanje sanacije

¹⁵ Skladno s 7. točko 5. člena BRRD o načrtih sanacije EBA v tesnem sodelovanju z Evropskim odborom za sistemska tveganja (ESRB) izda smernice, v katerih se dodatno opredelijo vrste scenarijev.

določi ali pa pristojni organ za reševanje oceni, da so neustrezne, lahko banko usmeri k sprejetju ukrepov, ki so po njegovem mnenju potrebni in sorazmerni. Pri tem upošteva resnost pomanjkljivosti. Pristojni organ za reševanje lahko institucijo usmeri k zmanjšanju profila tveganja, vključno z likvidnostnim tveganjem, pravočasnim ukrepom dokapitalizacije, pregledu strategije in strukture, spremembi strategije financiranja in upravljanja. Podobno velja za načrte sanacije skupine (Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

Na drugi strani mora na podlagi načrta za sanacijo organ za reševanje pripraviti načrt za reševanje¹⁶ posamezne banke za nabor potencialnih scenarijev, vključno s scenarijem sistemske nestabilnosti. Načrt za reševanje mora vsebovati podrobno analizo uporabe predvidenih instrumentov za reševanje in načinov ohranitve kritičnih funkcij posamezne institucije. S predhodno pripravo imajo oblasti čas za razrešitev potencialnih ovir, ki bi lahko oteževale proces reševanja in sanacije, na primer zahtevajo izvedo določenih ukrepov v banki, kot so spremembe v pravni strukturi institucije, s čimer se omogoči razrešitev in reševanje institucije v skladu s predpisanimi instrumenti in pravili na način, ki ne ogroža finančne stabilnosti in ne predvideva uporabe javnofinančnih sredstev. Dodatno organ za reševanje skupaj z organi za reševanje v jurisdikciji, kjer so pomembne podružnice (v kolikor je to pomembno za podružnico), pripravi tudi oceno, v kakšnem obsegu je institucija rešljiva, in sicer brez predvidevanja kakršne koli izredne javnofinančne pomoči¹⁷, izredne likvidnostne pomoči centralne banke ali likvidnostne pomoči centralne banke, dodeljene na podlagi nestandardnega zavarovanja, zapadlosti in obrestne mere (Evropska komisija, 2014a; Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

4.2.2 Zgodnje posredovanje

Direktiva dovoljuje posredovanje v zgodnji fazi v instituciji, v kateri se je finančno stanje močno poslabšalo. V kolikor se izkaže, da banka ne izpolnjuje oz. obstaja možnost, da ne bo izpolnila zahtev, opredeljenih v CRD IV, – bodisi zaradi poslabšane likvidnosti, ali naraščanja stopnje zadolženosti, zaradi nedonosnih posojil ali koncentracijo izpostavljenosti, ipd. V takšnih primerih lahko pristojni organi za reševanje zahtevajo¹⁸:

- da upravljalni organ banke izvaja eno ali več shem ali ukrepov, ki jih opredeljuje načrt sanacije, ali da slednjega posodobi,
- da upravljalni organ banke preuči stanje, opredeli ukrepe za odpravo vseh ugotovljenih problematik ter pripravi program ukrepov za odpravo teh težav in časovnico za njegovo izvajanje,

¹⁶ BRRD, Naslov II – Priprava, Poglavje I – Načrtovanje sanacije in reševanja, Oddelek 3 – Načrtovanje reševanja

¹⁷ BRRD, Naslov II – Priprava, Poglavje II - Rešljivost

¹⁸ BRRD, 27. člen

- da upravljalni organ institucije skliče skupščino delničarjev banke, kjer pristojni organ za reševanje lahko določi dnevni red,
- da se odstavi oziroma zamenja enega ali več članov upravljalnega organa ali višjega vodstva, če ugotovi, da niso primerni za opravljanje svojih nalog,
- da upravljalni organ institucije pripravi načrt pogajanja za namen prestrukturiranja dolga,
- spremembe poslovne strategije institucije,
- spremembe pravnih ali operativnih struktur institucije,
- da pridobijo vse potrebne informacije (tudi prek inšpekcijskih pregledov na kraju samem) za posodobitev načrta za reševanje in pripravo morebitnega reševanja institucije ter za vrednotenje sredstev in obveznosti institucije.

Zgodnje posredovanje, kot je opredeljeno v členih 27–30 BRRD, med drugim obsega tudi odstavitev višjega vodstva ali upravljalnega organa. V primeru znatnega poslabšanja finančnega stanja banke oziroma resnih kršitev zakonov, drugih predpisov ali statotov institucije ali resnih upravnih nepravilnosti, lahko pristojni organ zahteva odstavitev celotnega višjega vodstva ali upravljalnega organa banke oziroma posameznih predstavnikov in imenovanje začasnega upravitelja. Imenovanje začasnega upravitelja se opravi javno in praviloma ne presega dobe enega leta, z možnostjo podaljšanja. Pristojni organ za reševanje ob imenovanju začasnega upravitelja določi njegova pooblastila, ki so sorazmerna glede na okoliščine. Ta pooblastila lahko vključujejo nekatera ali vsa pooblastila upravljalnega organa institucije, vendar ima pristojni organ za reševanje pravico te pristojnosti omejiti. Imenovanje začasnega upravitelja v čezmejni bančni skupini je podvrženo skupni presoji in preučitvi s strani organov za reševanje, konsolidacijskega nadzornika in EBA (Evropska komisija, 2014a; Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

4.2.3 Reševanje

Ob sprožitvi pogojev za reševanje (povzeti v točki 3.1.) ima organ za reševanje skladno s poglavjem IV BRRD na voljo štiri instrumente za reševanje: (i) instrument prodaje poslovanja; (ii) instrument premostitvene institucije; (iii) instrument izločitve sredstev in (iv) instrument za reševanje s sredstvi upnikov (podrobneje predstavljeni v točki 3.1.2). Omenjeni instrumenti morajo biti aplicirani upoštevajoč, da izgube najprej prevzamejo delničarji, za njimi pa upniki. Seveda pod pogojem, da nihče od upnikov ne utрпи večjih izgub, kot bi jih imel, če bi prišlo do prenehanja institucije po običajnih insolvenčnih postopkih v skladu z načelom, da noben upnik ne sme biti na slabšem. Preden organ za reševanje sprejme ukrepe za reševanje oziroma uporabi pooblastilo za odpis ali konverzijo ustreznih kapitalskih instrumentov, mora skladno s poglavjem III BRRD zagotoviti neodvisno, pošteno, preudarno ter realno vrednotenje sredstev in obveznosti banke. Drugače povedano, če ni mogoče opraviti neodvisnega vrednotenja, lahko to začasno izvede organ za reševanje. Začasno vrednotenje se lahko uporablja do izvedbe neodvisnega vrednotenja. Vrednotenje sredstev in obveznosti banke je namreč sestavni del odločitve o izvedbi reševanja. Vključevati mora tudi ustrezno utemeljen blažilnik za dodatne izgube, pri čemer

lahko dodatne zavezujoče podrobnosti predpiše EBA z regulativnimi tehničnimi standardi (Evropska komisija, 2014a; Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

4.2.4 Sodelovanje in koordinacija

Zadnji izmed elementov BRRD se nanaša na uvedbo okvira za izboljšanje sodelovanja med nacionalnimi organi v primeru propada čezmejne banke. Kljub temu da bodo imeli nacionalni organi na voljo enake instrumente in pooblastila, so za spodbujanje sodelovanja in preprečitev razdrobljenih nacionalnih odzivov potrebni dodatni ukrepi, kot jih opredeljuje BRRD v razdelku Reševanje čezmejne skupine. Organi za reševanje se morajo pri reševanju subjektov v skupini med seboj posvetovati in sodelovati v kolegijih za reševanje, da se dogovorijo o shemi reševanja skupine. Kolegije za reševanje se vzpostavi okrog obstoječih kolegijev, nadzornikov z vključitvijo organov za reševanje ter sodelovanjem pristojnih ministrstev, centralnih bank, EBA in, kjer je ustrezno, organov, ki so odgovorni za sisteme jamstva vlog (Evropska komisija, 2014a; Evropski parlament in Svet EU, 2014a). Podrobnejši pregled reševanja čezmejnih bank sledi v točki 3.1.3.

4.3 Opredelitev in opis instrumentov za reševanje in sanacijo bank, ki jih predvideva Direktiva

4.3.1 Instrument prodaje poslovanja

Prvi izmed štirih instrumentov, opredeljen v členih 38–39 BRRD, organu za reševanje omogoča, da na kupca, ki ni premostitvena institucija, prenese delnice ali druge lastniške instrumente, ki jih je izdala banka v postopku reševanja, oziroma vsa sredstva, pravice ali obveznosti banke v postopku reševanja. Ob tem organu za reševanje ni treba pridobiti soglasja delničarjev banke ali katerekoli tretje osebe. Izjema je kupec, ki ni zavezan k izpolnjevanju postopkovnih zahtev v skladu s pravom o gospodarskih družbah ali vrednostnih papirjih. Prenos se opravi pod tržnimi pogoji, organ za reševanje pa mora sprejeti vse razumne ukrepe, s katerimi zagotovi tržne pogoje za prenos, skladno z vrednotenjem za namen reševanja in upoštevanjem okoliščin primera. Vsakršno nadomestilo, ki ga plača kupec, se pripiše, ali v korist lastnikov delnic (oz. drugih lastniških instrumentov), kadar je prodaja poslovanja izvedena s prenosom delnic, ali banki v postopku reševanja, kadar je prodaja poslovanja izvedena s prenosom sredstev. Za namen izvedbe instrumenta prodaje poslovanja BRRD predpisuje tudi določene postopkovne zahteve, ki opredeljujejo trženje sredstev, pravic, obveznosti, delnic ali drugih lastniških instrumentov predmetne banke, katere mora organ za reševanje zasledovati. Vendar organ za reševanje lahko instrument prodaje poslovanja uporabi tudi brez izpolnjevanja zahtev po trženju, v kolikor ugotovi, da bi izpolnjevanje te zahteve ogrozilo izpolnitev enega ali več ciljev reševanj (Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

4.3.2 Instrument premostitvene institucije

Instrument premostitvene institucije, opredeljen v členih 40–41 BRRD (Evropski parlament in Svet EU, 2014a), v osnovi deluje podobno kot predhodni instrument prodaje poslovanja. Instrument premostitvene institucije organu za reševanje omogoča, da na premostitveno institucijo prenese delnice ali druge lastniške instrumente, ki jih je izdala banka v postopku reševanja, oziroma vsa sredstva, pravice ali obveznosti banke v postopku reševanja. Ob tem organu za reševanje ni treba pridobiti soglasja delničarjev banke ali katerekoli tretje osebe, z izjemo premostitvene institucije, ter ni zavezan izpolnjevati postopkovnih zahtev v skladu s pravom o gospodarskih družbah ali vrednostnih papirjih. Enako kot v primeru instrumenta prodaje poslovanja, se obravnavajo tudi prejeta nadomestila za prenesena sredstva/delnice. V skladu z BRRD je premostitvena institucija pravna oseba, ki je v celoti ali delno v lasti enega ali več državnih organov, in je pod nadzorom organa za reševanje. Premostitvena institucija je ustanovljena z namenom prejema lastniških instrumentov, ki jih je izdala banka v postopku reševanja, oziroma sredstev, pravic in obveznosti ene ali več bank v postopku reševanja. Namen je ohranitev dostopa do kritičnih funkcij in kasnejše prodaje. Skupna vrednost obveznosti, prenesenih na premostitveno institucijo, ne sme presegati skupne vrednosti pravic in sredstev, ki so bile prenesene (Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

Delovanje premostitvene institucije, kot jo določa BRRD, se prekine z enim izmed sledečih razlogov (3. točka, 41. člena BRRD):

- premostitvena institucija se združi z drugim subjektom,
- premostitvena institucija ne izpolnjuje več zahtev za premostitveno institucijo,
- večina sredstev, pravic ali obveznosti premostitvene institucije se prodajo tretji osebi,
- sredstva premostitvene institucije so v celoti izčrpana, njene obveznosti pa v celoti poravnane.

Če se ne uresniči nobena od zgornjih možnosti, se delovanje premostitvene institucije zaključi čim prej. V skrajnem primeru naj bi to bilo po izteku dveletnega obdobja od datuma, ko je bil izveden zadnji prenos z institucije v postopku reševanja na podlagi instrumenta premostitvene institucije (Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

4.3.3 Instrument izločitve sredstev

Instrument izločitve sredstev, opredeljen v 42. členu BRRD (Evropski parlament in Svet EU, 2014a), organom za reševanje omogoča prenos sredstev, pravic ali obveznosti institucije v postopku reševanja ali premostitvene institucije na enega ali več nosilcev upravljanja sredstev. Nosilec upravljanja sredstev (angl. *asset management vehicle*) je pravna oseba, ki je v celoti ali delno v lasti enega ali več državnih organov in je pod nadzorom organa za reševanje. Nosilec upravljanja sredstev, s pogovornim poimenovanjem »slaba banka« (angl. *bad bank*), ima nalogo upravljati prenesena sredstva in dosežati čim višje plačilne vrednosti.

Pooblastila za izvajanje instrumenta izločitve sredstev je omejeno na določene pogoje, in sicer le, če so izpolnjeni pogoji. BRRD določa, da je prenos mogoč glede na stanje na trgu, in sicer če je stanje na trgu za ta sredstva takšno, da bi likvidacija takšnih sredstev v skladu z običajnimi insolvenčnimi postopki lahko negativno vplivala na enega ali več finančnih trgov. Dodatno BRRD določa, da je prenos mogoč glede na potrebo, če je takšen prenos potreben, da se zagotovi nemoteno delovanje institucije v postopku reševanja ali premostitvene institucije oziroma da se zagotovijo čim višji dohodki iz likvidacije (Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

4.3.4 Instrument za reševanje s sredstvi upnikov oz. »bail-in« mehanizem

Instrument za reševanje s sredstvi upnikov, opredeljen v členih 43–58 BRRD (angl. *bail-in*), je v primerjavi s predhodno opisanimi instrumenti veliko bolj kompleksen, vendar v polni meri zasleduje osnovne cilje reševanja iz 31. člena Direktive. Zasnovan je z namenom čim bolj zmanjšati stroške reševanja propadajoče institucije, ki jih krijejo davkoplačevalci, in hkrati zagotoviti možnost reševanja sistemske institucije, ne da bi bila pri tem ogrožena finančna stabilnost. Instrument namreč zagotavlja, da delničarji in upniki propadajoče institucije prevzamejo ustrezen del izgube in zadevnih stroškov, ki nastanejo zaradi propada. Poleg izpolnjevanja ciljev Direktive je instrument namenjen spodbujanju delničarjev in upnikov k aktivnejšemu spremljanju in nadzorovanju institucije v običajnih tržnih razmerah. Instrument organom za reševanje omogoča dokapitalizacijo bank, ki za to izpolnjujejo pogoje in tako vzpostavijo zmožnost ponovnega izvajanja osnovne dejavnosti banke, brez porabe javnih sredstev, brez motenj finančnega sistema ter z ohranitvijo tržnega zaupanja v banko. Organi za reševanje lahko, skladno z BRRD, dolžniške instrumente ali glavnice terjatev zmanjšajo ali konvertirajo v lastniški kapital. Terjatve oz. instrumenti, ki so del konverzije ali zmanjšanja, se prenesejo bodisi na premostitveno institucijo, da se ji zagotovi kapital, bodisi se prenesejo v okviru instrumenta prodaje poslovanja ali instrumenta izločitve sredstev (Evropska komisija, 2014a; Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

»Bail-in« instrument upošteva »*pari passu*«¹⁹ obravnavo upnikov in zakonsko razvrstitev terjatev v skladu z veljavnim pravom o insolventnosti. Izgube se najprej pokrivajo z instrumenti regulatornega kapitala in se razdelijo med delničarje z razveljavitvijo, prenosom ali z veliko razvodenitvijo delnic. Kadar ti instrumenti niso dovolj, je treba konvertirati ali odpisati tudi druge kapitalske instrumente in nato podrejeni dolg. Kot navajajo nekateri avtorji (Joosen, 2014, str. 7–8), instrument zasleduje specifičen pristop pri izbiri dolga, ki je lahko predmet izvrševanja instrumenta, pri tem določene obveznosti obravnava kot primerne za »bail-in«, spet druge izključuje iz obsega delovanja instrumenta. »Bail-in« se v principu lahko nanaša na vse obveznosti banke, ki niso kolateralizirane oz. na vse obveznosti, ki niso zavarovane. Natančneje, predmet instrumenta so vse obveznosti, ki skladno z BRRD (Evropski parlament in Svet EU, 2014a), niso izključene iz obsega »bail-in« instrumenta.

¹⁹ Lat.: »*pari passu*« prevedeno pomeni »z enakimi koraki« in označuje načelo enake obravnave upnikov.

Skladno z BRRD vsi odpisi obveznosti učinkujejo takoj in so zavezujoči tako za banko, kot tudi za upnike in delničarje. Hierarhija instrumentov, kot jo predvideva 48. člen BRRD, v literaturi poimenovano tudi kot »*bail-in-able liabilities*« (natančen pregled se nahaja v Prilogi 4), je sledeča:

1. instrumenti navadnega lastniškega temeljnega kapitala (CET1 ali »*Tier 1*«),
2. instrumenti dodatnega temeljnega kapitala (AT1 ali »*additional Tier 1*«), ki predstavljajo obveznosti,
3. instrumenti dodatnega kapitala (»*Tier 2*«),
4. podrejeni dolg (dolg, ki ni Tier 1 ali Tier 2),
5. ostale ustrezne obveznosti.

Ugotavljanje primernih obveznosti, ki so predmet instrumenta, BRRD v 2. točki 44. člena o področju uporabe instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov, določa obveznosti, nad katerimi organi za reševanje ne izvajajo odpisov ali konverzij in so s tem izvzete iz »*bail-in*« ter predstavljajo (Evropski parlament in Svet EU, 2014a):

- krite vloge,
- zavarovane obveznosti, vključno s kritimi obveznicami in obveznostmi v obliki finančnih instrumentov, ki so uporabljene za namene upravljanja tveganj, so sestavni del sklada za kritje ter so v skladu z nacionalnim pravom zavarovane na podoben način kot krite obveznice,
- obveznosti, ki jih banka drži v imenu kolektivnih naložbenih podjetij za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje, ali obveznosti, ki so posledica fiduciarnega razmerja med banko in drugo osebo (upravičencem), ki je zaščiten z veljavnim pravom o insolventnosti ali civilnim pravom,
- obveznosti s prvotno zapadlostjo, krajšo od sedem dni (razen do subjektov iste skupine), obveznosti do sistemov ali operaterjev sistemov, določenih v skladu z Direktivo o dokončnosti poravnave pri plačilih, ki so posledica sodelovanja v takšnem sistemu in katerih preostala zapadlost je krajša od sedem dni,
- obveznostjo do: (i) delojemalca v povezavi z obračunano plačo, pokojninskimi prejemki ali drugimi fiksnimi nadomestili, razen spremenljivega dela nadomestila, ki ga ne ureja zakon ali kolektivna pogodba; (ii) komercialnega ali trgovinskega upnika, ki izhaja iz dobave blaga ali zagotavljanja storitev, ki so kritične za vsakodnevno opravljanje dejavnosti banke, vključno s storitvami informacijske tehnologije, komunalnimi storitvami ter najemom, servisiranjem in vzdrževanjem prostorov; (iii) davčnih organov in organov za socialno varstvo; (iv) sistemov zajamčenih vlog, ki izhaja iz prispevkov, katere je treba plačati v skladu z Direktivo o sistemih jamstva za vloge.

Organ za reševanje ima pravico, da lahko v izjemnih okoliščinah in ob izpolnitvi določenih pogojev iz uporabe pooblastil za odpis in konverzijo tudi izključi ali delno izključi določene

obveznosti. BRRD za izključitev obveznosti s 3. točko 44. člena predvideva naslednje primere, ko:

- za določeno obveznost ni mogoče uporabiti »*bail-in*« instrumenta v razumnem času,
- je izključitev nujno potrebna in sorazmerna za doseganje kontinuitete kritičnih funkcij in glavnih poslovnih funkcij,
- je izključitev nujno potrebna in sorazmerna za namen preprečitve obsežnega širjenja negativnih vplivov, predvsem glede vlog fizičnih oseb in mikro, malih ter srednjih podjetij,
- bi se vrednost takih obveznosti, ob implementaciji »*bail-in*«, zmanjšala tako, da bi bile izgube drugih upnikov večje, kot če bi te obveznosti izključili iz instrumenta.

Uporaba zgoraj navedenih možnih izključitev ali delnih izključitev kvalificiranih obveznosti²⁰ lahko privede do povečanja ravni odpisov ali konverzij drugih obveznosti, vendar zgolj ob upoštevanju splošnega načela o reševanju, da noben upnik ne sme biti na slabšem. Če iz naslova uporabe izključitev skladnih z Direktivo nastanejo izgube, ki niso bile v celoti prenesene na druge upnike, lahko banka v postopku reševanja prejme prispevek iz sheme za financiranje reševanja. S prejetim prispevkom lahko banka, skladno s 4. točko 44. člena BRRD: (i) pokrije vse izgube, ki niso bile pokrite s kvalificiranimi obveznostmi in zagotovi, da je vrednost banke v postopku reševanja enaka nič; (ii) nakupi delnice ali druge lastniške ter kapitalske instrumente za namen dokapitalizacije. Prispevek se izvede zgolj v primeru, ko predhodno delničarji in upnik utrpijo izgube v višini vsaj 8 % vseh obveznosti (vključno s kapitalom). Prispevek ne sme presežati 5 % vseh obveznosti, vključno s kapitalom banke, pri čemer se celotne obveznosti in kapital izračunavajo v času sprejetih ukrepov reševanja (Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

BRRD predpisuje tudi minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti. Ta mora ustrezati določeni ravni kapitala in kvalificiranih obveznosti, izraženi v odstotku vseh obveznosti in lastnih sredstev banke (45. člen BRRD).

²⁰ Po BRRD »kvalificirane obveznosti« pomeni obveznosti in kapitalske instrumente, ki niso kvalificirani kot navadni lastniški temeljni kapital, dodatni temeljni kapital ali dodatni kapital institucije ali subjekta, ki je predmet Direktive, in ki niso izključene iz področja uporabe instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov na podlagi 2. točke 44. člena.

Slika 2: Izračun minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti

$$\frac{\text{kapital} + \text{kvalificirane obveznosti s preostalo zapadlostjo} > 1 \text{ leto}}{\text{Celotni kapital in kvalificirane obveznosti vključno s pravicami do pobota pri derivativih}} \geq \text{Stopnja (\%), ki mora biti odvisna od kompleksnosti, tveganja in rešljivosti}$$

Povzeto in prirejeno po Evropski parlament in Svet EU, Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta, 2014a, 45. člen

Za ta namen se obveznosti iz naslova izvedenih finančnih instrumentov vključijo v vse obveznosti, če so pravice nasprotni stranke do pobota v celoti priznane. Organ za reševanje, po predhodnem posvetovanju s pristojnim organom, določi minimalno zahtevo glede višine kapitala in kvalificiranih obveznosti posamezne banke. Zahteve se oblikujejo vsaj na podlagi meril 6. točke 45. člena BRRD (Evropski parlament in Svet EU, 2014a), ki zajema :

- potreba po zagotavljanju rešljivosti institucije z uporabo instrumentov za reševanje,
- potreba po zagotovitvi, da ima institucija v ustreznih primerih zadostne kvalificirane obveznosti (vključno z izključitvami določenih razredov obveznosti) kot zagotovilo, da bi bilo v primeru uporabe »bail-in« mogoče pokriti izgube in bi se lahko količnik navadnega lastniškega temeljnega kapitala institucije ponovno vrnil na potrebno raven (tj. raven ki bi instituciji omogočala nadaljnje izpolnjevanje pogojev za pridobitev dovoljenja in nadaljnje izvajanje dejavnosti),
- velikosti, poslovnega modela, modela financiranja in profila tveganja institucije,
- obsega, v katerem bi sistem jamstva za vloge lahko prispeval k financiranju reševanja,
- obsega negativnih učinkov propada institucije na finančno stabilnost.

Direktiva dodatno določa, da nadrejene družbe v uniji minimalne zahteve iz tega člena izpolnjujejo na konsolidirani podlagi, pri tem zahteve na konsolidirani ravni določi organ za reševanje, pristojen na ravni skupine, po posvetovanju s konsolidacijskim nadzornikom.

4.4 Reševanje čezmejnih finančnih institucij

Babis (2013) ugotavlja, da banke znotraj EU uživajo precej svobode pri vzpostavljanju podružnic v ostalih država članicah unije, s čimer zagotavljajo storitve preko meja države sedeža banke. Kot navaja Babis (2013) v evropskem bančnem sektorju dominirajo predvsem velike čezmejne bančne skupine (Tabela 4). Zaradi takšne prevlade čezmejnih skupin je posebej pomembna vzpostavitev učinkovitega sistema za sanacijo takšnih skupin, za namen varovanja finančne stabilnosti in preprečevanja širitve škodljivih finančnih vplivov preko

meja držav članic. Babis namreč trdi, da so koordinirani čezmejni postopki v primeru bančne skupine lahko hitrejši in učinkovitejši kot posamezni postopki po individualnih podružnicah. Koordiniran pristop lahko ohrani sinergije znotraj skupine. V zameno za to pa zmanjšuje izgubo skupine in dviguje potencial za njeno sanacijo. Vendar, v kolikor sanacija skupine ni mogoča, koordiniran pristop pripomore k boljši pripravi pred nadaljnjim reševanjem (Babis, 2013).

Tabela 4: Seznam desetih največjih bank v EU po vrednosti aktive na 30. junij 2015

	Banka	Država	Celotna sredstva, US\$ mrd
1.	HSBC Holdings	Velika Britanija	2.571,71
2.	BNP Paribas	Francija	2.400,04
3.	Credit Agricole Group	Francija	1.911,27
4.	Deutsche Bank	Nemčija	1.901,37
5.	Barclays PLC	Velika Britanija	1.882,67
6.	Societe Generale	Francija	1.525,76
7.	Royal Bank Of Scotland	Velika Britanija	1.517,66
8.	Banco Santander	Španija	1.503,18
9.	Group BPCE	Francija	1.312,17
10.	Lloyds Banking Group	Velika Britanija	1.294,47
		Skupaj	17.820,30

Vir: Banks around the World, b.l.

Po drugi strani Babis (2013) poudarja, da skupinski pristop k preventivnemu posredovanju, v primeru čezmejne banke ne bo vedno potreben. Če bo finančni problem bolj lokaliziran v določeni podružnici skupine in bo obstajala majhna možnost širitve škodljivih vplivov preko skupine, bo bolj smotrn individualni pristop sanacije. Ne glede na pristop je v primeru čezmejnih bank vedno treba upoštevati tudi interese držav članic in lokalnega gospodarstva. Zato je pri sanaciji skupin treba skrbno uravnovežiti koristi in učinkovitost reševanja na ravni celotne skupine (Babis, 2013). BRRD na tem mestu postavlja določbe za načrte sanacije skupine, sheme za znotraj skupinsko finančno podporo in koordinirane pristope k zgodnjemu posredovanju za skupine.

Kot že omenjeno v predhodnih točkah, BRRD od bank in od organov za reševanje zahteva pripravo ustreznih načrtov za ukrepanje. Medtem ko morajo banke pripraviti načrte za sanacijo, morajo organi za reševanje pripraviti načrte za reševanje posamezne banke, pri čemer se na ravni skupine načrti razlikujejo v tem, da so pripravljene za celotno skupino²¹. Načrti reševanja skupine so predmet podobnega pregleda, kot že predhodno opisano v primeru načrtov za reševanje na ravni subjekta, z razliko nadaljnjega pregleda, ki ga opravi konsolidacijski nadzornik skupine v sodelovanju z vsemi ostalimi nadzorniki skupine (8. člen, BRRD). V primeru zahteve za dopolnitev načrta sanacije skupine, se ta izvede v obliki skupne odločitve vseh nadzornikov skupine z možnostjo dodatne pomoči EBA. Pristojni

²¹ BRRD, Naslov II - Priprava, Poglavje I - Načrtovanje sanacije in reševanja,

organi za reševanje skupine imajo, enako kot na ravni subjekta, pooblastila, s katerimi lahko zahtevajo predložitev popravljenega načrta sanacije. V kolikor ni predložen oziroma ga ni moč popraviti, ali ne zadovoljuje zahtevam, imajo pristojni organi za reševanje skupine možnost, da jo usmerijo k sprejetju ukrepov, ki so po njihovem mnenju potrebni in sorazmerni. Na tem mestu je treba poudariti, da skupinski načrti sanacije resda predstavljajo premik k bolj koordiniranemu pristopu obravnave čezmejnih skupin, vendar pa je tak pristop mogoč le ob skupnem dogovoru vseh pristojnih organov za reševanje čezmejnih skupin. Kot navaja Babis (2013), iz tega naslova obstaja tveganje nenatančnih in pomanjkljivih načrtov sanacije, ki izvirajo iz kompromisov, sklenjenih med udeleženi organi.

Načrti za reševanje bančne skupine lahko med drugim vključujejo tudi določbe o finančni pomoči med subjekti skupine, ki jo ureja Poglavje III o Znotrajskupinski finančni podpori, v sklopu Naslova II BRRD. V skladu z Direktivo se lahko subjekti skupine prostovoljno vključijo v takšno shemo, vendar mora biti dogovor o pomoči med subjekti skupine predhodno potrjen s skupno odločitvijo nadzornikov sodelujočih subjektov. Kadar skupna odločitev ni mogoča, jo lahko sprejme konsolidacijski nadzornik, pri čemer se lahko drugi nadzorniki obrnejo na EBA za posredovanje. Sporazum o finančni podpori v skupini se lahko sklene le, če v trenutku predloga ustrezni pristojni organi menijo, da nobena od strank ne izpolnjuje pogojev za zgodnje posredovanje. Skladno s 5. odstavkom 19. člena BRRD (Evropski parlament in Svet EU, 2014a) sporazum o finančni podpori v skupini lahko:

1. zajema eno ali več podrejenih družb skupine in lahko zagotavlja finančno podporo nadrejene družbe podrejenim družbam, finančno podporo podrejenih družb nadrejeni družbi, finančno podporo med podrejenimi družbami skupine, ki so stranke sporazuma, ali kombinacijo navedenih subjektov;
2. zagotavlja finančno podporo v obliki posojila, zagotovitve jamstev, zagotovitve sredstev za zavarovanje s premoženjem ali kombinacijo teh oblik finančne podpore v eni ali več transakcijah, tudi med prejemnikom podpore in tretjo osebo.

Skladno s 23. členom BRRD (Evropski parlament in Svet EU, 2014a) se finančno podporo v skupini lahko zagotovi le, če so izpolnjeni vsi sledeči pogoji:

1. upravičeno je pričakovati, da bo zagotovljena podpora bistveno ublažila finančne težave subjekta v skupini, ki bo prejel podporo;
2. finančna podpora je namenjena ohranitvi ali ponovni vzpostavitvi finančne stabilnosti skupine kot celote, ali pa enega od subjektov v skupini in je v interesu subjekta v skupini, ki zagotovi podporo;
3. finančna podpora je pogojena z določenimi pogoji,
4. upravljalni organ subjekta, ki zagotovi finančno podporo na podlagi razpoložljivih informacij upravičeno pričakuje, da bo subjekt, ki prejme podporo, plačal nadomestilo za podporo in, če se finančna podpora zagotovi v obliki posojila, povrnil posojilo. Če se

- podpora zagotovi v obliki jamstva ali kakršnegakoli poročstva, velja isti pogoj za obveznost prejemnika, ki izhaja iz uveljavljanja jamstva ali poročstva;
5. zagotovitev finančne podpore ne sme ogroziti likvidnosti ali solventnosti subjekta, ki zagotovi podporo;
 6. zagotovitev finančne podpore ne sme ogroziti finančne stabilnosti, zlasti ne v državi članici subjekta, ki zagotovi podporo;
 7. subjekt, ki zagotovi podporo, ob zagotovitvi podpore izpolnjuje zahteve v zvezi s kapitalom ali likvidnostjo iz CRD IV, zagotovitev finančne podpore pa ne sme povzročiti kršitve teh zahtev, razen če to odobri pristojni organ;
 8. subjekt ob zagotovitvi podpore izpolnjuje zahteve glede velikih izpostavljenosti iz Uredbe o bonitetnih zahtevah in CRD IV, vključno z vsemi zahtevami nacionalne zakonodaje, pri čemer zagotovitev finančne podpore ne sme povzročiti kršitve teh zahtev, razen če to odobri pristojni organ;
 9. zagotovitev finančne podpore ne sme ogroziti rešljivosti subjekta, ki zagotovi podporo.

Direktiva reševanje čezmejnih skupin natančneje obravnava pod Naslovom V, kjer s 87. členom uvaja splošna načela v zvezi z odločanjem, ki zadeva več kot eno državo članico. Že sama splošna načela kažejo na to, da je eden glavnih namenov BRRD z vidika čezmejnih skupin boljše sodelovanje držav članic med seboj. Splošna načela tako med drugim predvidevajo, da organi za reševanje, pristojni organi in drugi organi medsebojno sodelujejo, s čimer se zagotovi, da so odločitve sprejete in ukrepi izvedeni usklajeno ter učinkovito. Prav tako je pomembna jasna opredelitev vlog in odgovornosti ustreznih organov v vsaki državi članici, ustrezno upoštevanje interesov vseh držav članic, izogibanje neupravičenemu oškodovanju ali neupravičeni zaščiti interesov in izogibanjem neupravičenemu razporejanju bremena po državah. Nenazadnje je med splošnimi načeli BRRD v zvezi z odločanjem, ki zadeva več kot eno državo članico, navedeno tudi, da sta usklajevanje in sodelovanje najboljši način za znižanje skupnih stroškov reševanja (Evropski parlament in Svet EU, 2014a).

V luči sodelovanja, organi za reševanje pristojni na ravni skupine vzpostavijo kolegije za reševanje za opravljanje nalog, ki jih določa Direktiva, ter za zagotovitev sodelovanja in usklajevanja z organi za reševanje iz tretjih držav. Kolegiji za reševanje zagotovijo predvsem okvir za vse organe, vključene v reševanje in sanacijo skupin, kjer v skladu z 88. členom BRRD (Evropski parlament in Svet EU, 2014a) izvajajo naloge, kot so:

- izmenjava pomembnih informacij (pomembne predvsem za: potek načrtov reševanja skupine, uporabo pooblastil, pripravljalne in preventivne ukrepe, skupine ter reševanje skupine),
- priprava načrtov reševanja skupine in ocenjevanje rešljivosti skupin,
- uporaba pooblastila za obravnavo ali odpravo ovir za rešljivost skupin,
- sklepanje dogovorov in odločanje, ali je treba vzpostaviti shemo za reševanje skupine,
- usklajevanje obveščanja javnosti o strategijah reševanja in sistemih za reševanje skupine,

- usklajevanje uporabe shem financiranja in določaje minimalne zahteve za skupine na konsolidirani ravni.

BRRD z uvedbo obsežnega in harmoniziranega nabora ukrepov vzpostavlja robusten okvir za izmenjavo informacij, posvetovanja in sodelovanje med organi držav članic.

4.5 Primerjava evropskega in ameriškega pristopa k reševanju finančnih institucij

Izhajajoč iz raziskave španske multinacionalne bančne skupine BBVA (2014) bi naj bila glavna cilja okvirov za reševanje finančnih institucij vedno: (i) hitra rešitev propadajoče finančne institucije in zagotovitev stabilnosti finančnega sistema, brez preliivanja negativnih učinkov; (ii) zaščita javnofinančnih sredstev. Vendar je treba poudariti, da se zasnove okvirov reševanja med državami običajno močno razlikujejo. Primer različnih pristopov k reševanju propadajočih bank sta ameriški in evropski. Tabela 5 (spodaj) prikazuje ugotovitve raziskave BBVA o primerljivost obeh pristopov po glavnih kategorijah reševanja finančnih institucij. Tabela 5 prikazuje razlike, ki izhajajo iz Evropske BBRD in ameriškega Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (v nadaljevanju Dodd-Frank Act) (BBVA, 2014, str. 3–4).

Tabela 5: Hitra primerjav evropskega in ameriškega pristopa

Element	US (Dodd-Frank Act-Title II)	EU (BRRD)	Primerljivost
1. Cilj	I. Hitra rešitev propadajoče finančne institucije in zagotovitev stabilnosti finančnega sistema, II. Minimizacija porabe javnih sredstev za namen reševanja		✓
2. Obseg	• Samo velike in kompleksne banke	• Vse kreditne institucije in investicijska podjetja	✗
3. Organ za reševanje	• Obstoječa Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)	• Novo nastavljeni Enotni odbor za reševanje	✗
4. Pogoji za reševanje	I. Institucija propada ali bo verjetno propadla, II. Ukrep za reševanje je potreben zaradi javnega interesa, III. Ni upravičeno pričakovati, da bi alternativni ukrepi zasebnega sektorja lahko preprečili propad institucije v razumnem obdobju.		✓
5. Načrt Sanacije	• Ne zahteva	• Letni pregled, posodobitev in oddaja v pregled organu za reševanje in nadzornemu organu	✗
6. Načrt Reševanja	• Letni pregled, posodobitev in oddaja v pregled organu za reševanje (FDIC), • Lastništvo nad banko	• Letni pregled in posodobitev, • Lastništvo nad banko – organa za reševanje	✗
7. Strategija reševanja	• »Single-Point-of-Entry« • Ne predvideva globalnega pogleda na reševanje	• Ali »Multiple-Point-of-Entry« ali »Single-Point-of-Entry« • BRRD zajema širši pogled na reševanje (bolj globalno)	✗

se nadaljuje

Tabela 5: Hitra primerjav evropskega in ameriškega pristopa (nad.)

8.	Bail-in (hierarhija)	<ul style="list-style-type: none"> • Štirje nivoji: Kapital + nadrejeni dolg + nekrite vloge + krite vloge 	<ul style="list-style-type: none"> • Štirje nivoji: Kapital + nadrejeni dolg in pari passu nekrite korporativne vloge + nekrite vloge MSP & gospodinjstev + krite vloge 	✘
9.	Sklad za reševaje (uporaba)	<ul style="list-style-type: none"> • Likvidnostna podpora 	<ul style="list-style-type: none"> • Likvidnostna in kapitalna podpora 	✘
10.	Sklad za reševaje (financiranje)	<ul style="list-style-type: none"> • Naknadno financiranje s prispevki finančnega sektorja (če potrebno) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ex-ante financiranje s prispevki finančnega sektorja 	✘
11.	Državna pomoč	<ul style="list-style-type: none"> • Ni dovoljena 	<ul style="list-style-type: none"> • Omejeno na izjemne izredne razmere in sistemsko krizo 	✘

Vir: BBVA, *Compendium on bank resolution regimes: from the FSB to the EU and US frameworks*, 2014, str. 50.

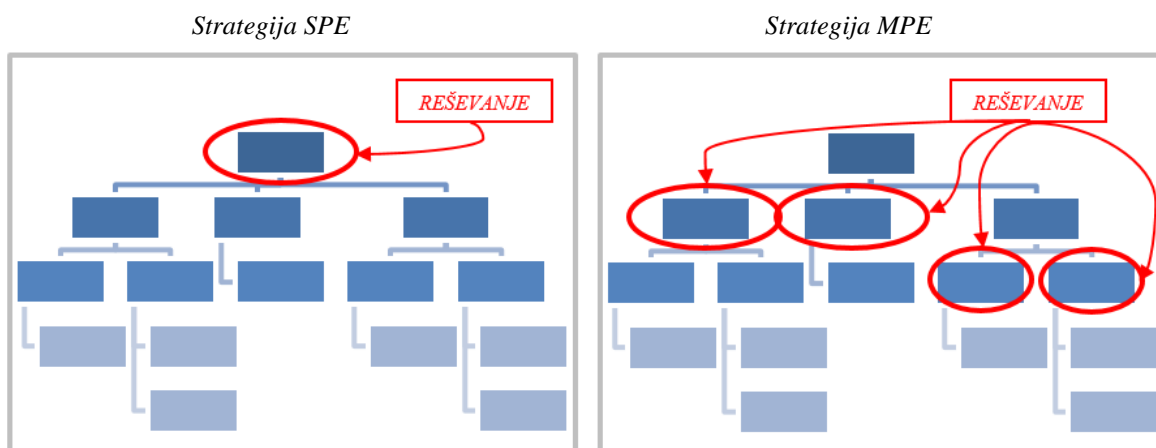
Primerjava evropskega in ameriškega pristopa k reševanju finančnih institucij sledi izsledkom raziskave BBVA, ki kažejo na precejšnje razlike v pristopih ameriških in evropskih zakonodajalcev. Kot je razvidno iz tabele zgoraj, oba pristopa zasledujeta oba temeljna cilja: hitre razrešitve ob ohranjanju finančne stabilnosti in minimizacijo javnofinančnih sredstev. Močna razlika se pokaže v obsegu okvirov za reševanje. V ZDA se za reševanje bank uporablja posebna insolvenčna zakonodaja (tj. The Federal Deposit Insurance Act), katero dopolnjuje v letu 2010 sprejet Dodd-Frank Act. Slednji pod določbami »Title II – Orderly Liquidation Authority« ureja resolucijo velikih in kompleksnih bank, katerih bilančna vsota presega 50 mrd dolarjev (Bliss & Kaufman, 2006). Za razliko od ameriškega, evropski pristop, skupaj z BRRD, zajema vse kreditne institucije in investicijska podjetja.

Kot je razvidno iz tretje točke zgornje tabele, je v skladu z Dodd-Frank Act pristojni organ za reševanje Federal Deposit Insurance Corporation (v nadaljevanju FDIC), ki skrbi za reševanje SIFI, kot izhaja iz zgoraj omenjene spodnje meje vrednosti aktive. Na drugi strani je EU posameznim državam članicam naložila obveznost določitve državnega organa za reševanje, na evropski ravni pa vzpostavila Enotni odbor za reševanje. Iz tega vidika je evropski pristop veliko bolj kompleksen in manj agilni od ameriškega. BBVA poleg podobnega cilja za primerljivo navaja tudi pogoje reševanja v obeh pristopih. Tako Dodd-Frank Act kot BRRD v osnovi določata tri enake pogoje za nastop ukrepov reševanja finančne institucije, ki so: (i) institucija propada ali bo verjetno propadla; (ii) ukrep za reševanje je potreben zaradi javnega interesa; (iii) ni upravičeno pričakovati, da bi alternativni ukrepi zasebnega sektorja lahko preprečili propad institucije v razumnem obdobju. Za razliko od BRRD pa Dodd-Frank Act predpisuje še četrti pogoj, in sicer da so pogoji za reševanje izpolnjeni, ko pristojni nadzorni organ finančni instituciji ukaže konverzijo vseh konvertibilnih dolžniških instrumentov (primerjalna tabela raziskave BBVA v Prilogi 6)

Kot izhaja iz izsledkov raziskave BBVA, se oba pristopa precej razlikujeta z vidika uporabe orodij za preventivno ukrepanje, natančneje, zahtev pri pripravi načrtov za sanacijo in reševanje. Medtem ko Dodd-Frank Act od finančnih institucij, ki jih obravnava FDIC, ne predvideva zahteve po pripravi načrtov sanacije, ima BRRD za ta namen bolj stroge zahteve. BRRD zahteva oddajo načrtov za sanacijo na letni ravni, pri čemer je organ za reševanje pristojen za pregled pripravljenega načrta. Načrti za sanacijo morajo vsebovati širok nabor scenarijev, vključno s sistemskim šokom. Ameriški pristop se tako bolj osredotoča na pripravo načrtov za reševanje, ki jih, za razliko od evropskega pristopa, pripravljajo finančne institucije same. Ameriški načrt za reševanje mora vsebovati naslednje informacije: (i) shemo temeljnih poslovnih področij in kritičnih operacij pomembnih subjektov; (ii) povzetek finančnih podatkov poslovanja; (iii) povzetek finančnih podatkov v zvezi s sredstvi, obveznostmi, kapitalom in financiranjem; (iv) aktivnosti na področju izvedenih finančnih instrumentov in varovanja pred tveganji (angl. *hedging*); (v) članstvo v pomembnih plačilnih, klirinških in poravnalnih sistemih; (vi) opis dejavnosti v tujini; (vii) pomembni nadzorni organi; (viii) glavni direktorji; (ix) upravljavska struktura načrtovanja reševanja in podobnih procesov; (x) opis glavnih sistemov informacijskih sistemov upravljanja in (xi) povzetek strategij reševanja.

Preventivnim (*»ex-ante«*) ukrepom sledijo ukrepi ob začetku aktivnosti reševanja (*»ex-post«*). BBVA na tej točki navaja, da se pristopa ZDA in EU razlikujeta predvsem v aplikaciji strategije in instrumentov reševanja. Z vidika izbire strategije na splošno obstajata dva osnovna pristopa posredovanja t.i. *»Single-Point-of-Entry«* (v nadaljevanju SPE) in *»Multiple-Point-of-Entry«* (v nadaljevanju MPE), ki sta odvisna od karakteristik institucije, ki je predmet reševanja (tj. poslovni model, poslovna in pravna struktura). Ameriški pristop se opira na strategijo SPE. Treba je poudariti, da je večina ameriških SIFI domačih in so organizirane v holdinge. Strategija SPE se tako osredotoča na reševanje zgolj obvladujoče družbe, na katero se prenašajo izgube podružnic in hčerinskih družb. Evropski pristop medtem omogoča več maneverskega prostora, saj dovoljuje oba pristopa (grafični prikaz strategij na Sliki 3 spodaj).

Slika 3: Grafični prikaz razlike med strategijama SPE in MPE



Vir: BBVA, *Compendium on bank resolution regimes: from the FSB to the EU and US frameworks*, 2014, str. 12.

Naslednja razlika med pristopoma izhaja iz hierarhije sredstev upnikov, ki so predmet »*bail-in*« instrumenta in so natančneje povzete v Prilogi 7. Pristopa EU in ZDA se nenazadnje pomembno razlikujeta tudi v načinu uporabe sklada za reševanje in v diskreciji, ki jo pri uporabi aplicira organ za reševanje v obeh primerih). V primeru ZDA ima FDIC na voljo t.i. »*Orderly Liquidation Fund*«, kjer si lahko izposoja sredstva, vendar ne za namen garancij ali kapitala. BRRD predvideva uporabo sredstev za podporo institucij v postopku reševanja s posojili, garancijami, odkupom sredstev ali kapitala in premostitvenimi institucijami. Glavna razlika v uporabi sredstev iz skladov za reševanje izhaja iz pogojev za njihovo uporabo. V ZDA se sredstva sklada uporabljajo za financiranje premostitvene finančne institucije, vendar obstaja točno določen sprožilec za njihovo uporabo. V skladu s pristopom EU so pogoji za uporabo sklada za reševanje določeni v BRRD, ki predvideva njegovo uporabo v primeru izločitve kvalificirane obveznosti iz instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov ob pogoju, da delničarji in upnik prvotno utrpijo izgube v višini vsaj 8 % vseh obveznosti. V tem primeru se sredstva sklada za reševanje uporabljajo za kritja izgub, ki so posledica zmanjšane absorpcijske zmožnosti zaradi izključitve kvalificiranih obveznosti, vendar do največ 5 % vseh obveznosti. Poleg kritja izgub BRRD predvideva tudi možnost nakupa delnic ali drugih lastniških ali kapitalskih instrumentov za namen dokapitalizacije. Drugi pomemben vidik razlik obeh pristopov je v financiranju sklada za reševanje. Medtem ko ameriški predvideva *ex-post* financiranje, pa evropski pristop predvideva *ex-ante* financiranje (primerjava vidikov uporabe sredstev skladov je prikazana v Prilogi 8). Zadnja pomembna razlika v pristopih izhaja iz porabe javno finančnih sredstev. Za razliko od evropskega pristopa, ki predvideva državno pomoč v izjemno skrajnih scenarijih in pod določenimi pogoji, ameriški pristop sploh ne predvideva državne pomoči (BBVA, 2014, str. 50–56).

Avtorji študije BBVA v navedenih razlikah obeh pristopov zaznavajo trend obeh severnoatlantskih regij k izboljševanju okvirov reševanja in sanacije SIFI ter implementacij instrumentov in orodij, oblikovanih v javnem interesu. Po izsledkih študije BBVA bo verjeten naslednji korak v smeri izboljšav okvirov sanacije in reševanja bank na globalni ravni, kjer bo treba vključiti razvijajoče se trge Azije in Južne Amerike, vendar upoštevati lokalne jurisdikcije (BBVA, 2014, str. 57).

5 SLOVENSKA ZAKONODAJA ZA REŠEVANJE IN SANACIJO BANK TER PRIMERJAVA Z BRRD

5.1 Zakon o bančništvu

Od leta 2007 je področje bančništva v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) urejal Zakon o bančništvu²² (ZBan-1). Z zahtevo po implementaciji evropske zakonodaje je bila slovenska zakonska ureditev bančništva potrebna temeljite prenove. S sprejetjem BRRD so bile države članice EU zavezane določila implementirati do 1. januarja 2015, s čimer je Slovenija zamujala. Določbe BRRD so bile v slovensko zakonodaje prenesene z naslednjimi zakoni in njimi povezanimi relevantnimi podzakonskimi akti:

- Zakon o bančništvu (Ur.l. RS, št. 25/15 in 44/16 – ZRPPB, v nadaljevanju ZBan-2), datum začetka veljavnosti 13. maja 2015;
- Zakon o organu in skladu za reševanje bank (Ur.l. RS, št. 97/14, 91/15 in 44/16 – ZRPPB, v nadaljevanju ZOSRB), datum začetka veljavnosti 31. decembra 2014;
- Zakon o reševanju in prisilnem prenehanju bank (Ur.l. RS, št. 44/16 in 71/16 – odl. US, v nadaljevanju ZRPPB), datum začetka veljavnosti 25. junija 2016.

Začetek veljave novega Zakona o bančništvu tj. ZBan-2 so slovenski portali opisali kot odziv na večplastno finančno in gospodarsko krizo, ki sledi zaostrenim zahtevam prava EU (Kremenšek, 2015). Zakonodajalec v obrazložitvi predloga ZBan-2 pojasnjuje, da je obseg finančne krize razkril nesprejemljiva tveganja, povezana s sedanjo ureditvijo finančnih institucij (Vlada RS, 2014a). Za namen ponovne vzpostavitve stabilnosti bančnega sektorja in nadaljnega zagotavljanja posojil realnemu gospodarstvu, so EU in njene države članice sprejele različne popolnoma nove ukrepe, ki so bili podlaga za kritje izgub iz naslova davkoplačevalskega denarja. Odprava regulativnih pomanjkljivosti, ki so se pokazale med krizo, je terjala izvedbo celovite in obsežne reforme (Vlada RS, 2014a). Glavni namen sprememb, ki jih vsebuje ZBan-2, je prenos zakonodaje unije, ki je bila pripravljena v zvezi z nedavno finančno krizo in v odgovor nanjo, v nacionalno pravo ali prilagoditev nacionalnega prava zaradi takšne zakonodaje. Zakon zlasti prenaša CRD IV in uvaja prilagoditve nacionalnega prava, ki so potrebne zaradi CRR. Zakon prenaša tudi nekatere

²² Zakon o bančništvu (Ur.l. RS, št. 99/10 – UPB, 52/11 – popr., 9/11 – ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 63/13 – ZS-K, 96/13)

elemente BRRD, vključno z določbami glede ukrepov za zgodnje posredovanje, načrtov sanacije in znotraj-skupinske finančne podpore. V luči vzpostavitve enotnega mehanizma nadzora vsebuje zakon tudi prilagoditve zaradi Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013²³ in Uredbe (EU) št. 468/2014 ECB²⁴. Med drugim se v teh prilagoditvah odraža tudi delitev pooblastil med organi, vključenimi v bančni nadzor (ECB, 2014). Primarni cilj omenjenega zakona je implementacija določb evropskega prava, kot so določbe glede ukrepov za zgodnje posredovanje, načrtov sanacije in znotraj skupinske finančne podpore v nacionalno zakonodajo. Zakon zasleduje tudi druge cilje, ki ne izhajajo iz evropskega pravnega reda, kot je uvedba dovoljenja za opravljanje funkcije člana nadzornega sveta in prenos upravljanja sistema izmenjave informacij o boniteti strank na Banko Slovenije (Vlada RS, 2014a).

Ukrepi zgodnjega posredovanja so opredeljeni v členih 253–262 ZBan-2. Zakonodajalec z ukrepi zgodnjega posredovanja Banki Slovenije dodeljuje pristojnosti ukrepanja v primeru hitrega slabšanja finančnega položaja banke, zlasti v primeru hitrega slabšanja likvidnosti, naraščanja stopnje zadolženosti, obsega nedonosnih posojil ali koncentracije izpostavljenosti. Banka Slovenije lahko z odredbo zahteva, da banka ali upravljalni organ izvede dodatne ukrepe iz 253. člena, ki sledijo določilom BRRD, opredeljenim v točki 4.2 zgoraj, ki govori o glavnih elementih BRRD. Zakonodajalec dodatno natančneje opredeli izvedbo nekaterih ukrepov iz omenjenega člena.

Priprava **načrtov za sanacijo** banke in skupine so opredeljeni v členih 184–189 ZBan-2 in enako kot ukrepi zgodnjega posredovanja, dosledno sledijo določilom BRRD. ZBan-2 v 185. členu podrobno predpiše vsebino načrtov sanacije, ki jih morajo pripraviti banke. Banka mora v načrtu sanacije upoštevati različne možnosti ukrepanja za ohranjanje ali ponovno vzpostavitev uspešnega poslovanja banke in njene finančne trdnosti (ukrepi sanacije), glede na različne stresne scenarije, ki predvidevajo poslabšanje različnih makroekonomskih in finančnih dejavnikov, ki lahko pomembno vplivajo na položaj banke. Med stresne scenarije morajo banke vključiti dogodke na ravni celotnega sistema ter posebnih okoliščin posameznega subjekta in skupine. Zakon dosledno sledi načelu preprečevanja kritja izgub bank z davkoplačevalskim denarjem. Načrti sanacije namreč ne smejo upoštevati možnosti uporabe izredne javnofinančne pomoči in ne smejo ustvarjati drugih neposrednih negativnih javnofinančnih učinkov. Zakon v 189. členu natančneje opredeli tudi načrte sanacije skupine. Podrobnejše informacije, ki jih mora vključevati načrti sanacije banke, predpisuje Banka Slovenije v Sklepu o vsebini načrtov sanacije bank in hranilnic (Ur.l. RS, št. 63/15).

²³ Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na ECB.

²⁴ Uredba (EU) št. 468/2014 (ECB/2014/17) ECB z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi okvira za sodelovanje znotraj enotnega mehanizma nadzora med ECB in pristojnimi nacionalnimi organi ter z imenovanimi nacionalnimi organi.

Znotrajskupinska finančna podpora je opredeljena v členih 190–196 ZBan-2. Sporazum o finančni podpori v skupini lahko zajema eno ali več podrejenih družb v skupini in lahko določa zagotavljanje: finančne podpore nadrejene družbe podrejenim družbam, finančno podporo podrejenih družb nadrejeni družbi, finančno podporo med podrejenimi družbami skupine, ki so stranke sporazuma, ali kombinacijo navedenih subjektov²⁵. Sporazum lahko določa finančno podporo v različnih oblikah, in sicer kot: posojila, zagotovitve jamstev, zagotovitve sredstev za zavarovanje s premoženjem ali kombinacijo teh oblik v eni ali več transakcijah, vključno s transakcijami med prejemnikom podpore in tretjo osebo. Sporazum o finančni podpori v skupini lahko vključuje tudi zavezo o vzajemnosti, v skladu s katero bo subjekt v skupini, ki prejme podporo, zagotovil finančno podporo subjektu v skupini, ki zagotavlja podporo. Banka lahko sklene sporazum o finančni podpori le, če v trenutku, ko je bil predlog sporazuma predložen Banki Slovenije, banka ni izpolnjevala pogojev za zgodnje posredovanje iz 253. člena tega zakona²⁶. Drugi ukrepi, ki jih uvaja zakon, vključujejo:

- Možnost predčasnega poplčila obveznosti banke zaradi postopnega prenehanja banke. Če ima banka v času izredne uprave, ki izvaja ukrepe za postopno prenehanje, dovolj likvidnih sredstev za poplačilo posameznih obveznosti pred zapadlostjo, ima, ne glede na splošna pravila, pravico predčasno poplačati obveznosti in pri izpolnitvi odšteti obresti za obdobje od plačila do zapadlosti²⁷.
- Nekatere predlagane spremembe pravil o vrstnem redu terjatev upnikov v primeru stečaja banke²⁸.

Delen prenos določb BRRD se je opravil tudi z ZOSRB, katerega cilj je bil zagotoviti ustrezne instrumente za učinkovito obravnavanje bank v težavah. V ta namen je bil vzpostavljen sklad za reševanje bank kot poseben instrument za finančno stabilizacijo, Banka Slovenije pa je bila določena kot organ, ki izvršuje pristojnosti organa za reševanje (Vlada RS, 2014b). Sklad se financira s prispevki bank in hranilnic s sedežem v RS. Iz naslova sredstev sklada se bo v prihodnje financiralo reševanje bank v okviru izrednih ukrepov, katere lahko bankam izreče Banka Slovenije. Po zakonu bo sklad z delovanjem prenehal 31. decembra 2024. Sredstva sklada se lahko uporabijo le v skladu z ZOSRB, kar pomeni, za financiranje izvajanja izrednih ukrepov, ki jih bo izrekla Banka Slovenije (Banka Slovenije, 2015a). Sredstva se tako skladno z 11. členom ZOSRB lahko uporabijo za:

- vplačilo ustanovitvenega kapitala ali za zagotavljanje kapitalske ustreznosti t. i. premostitvene banke, na katere bi se, skladno z odločbo Banke Slovenije, preneslo premoženje in obveznosti določene banke;

²⁵ 2. odstavek 190. člena ZBan-2

²⁶ 3. odstavek 190. člena ZBan-2

²⁷ 364. člen ZBan-2

²⁸ 365. člen ZBan-2

- dokapitalizacije banke za zagotavljanje kapitalske ustreznosti, če bodo predhodno pokrite pretekle izgube banke;
- posojila, garancije, jamstva ali druga zavarovanja, dana premostitveni banki ali banki, ki so ji bili izrečeni izredni ukrepi.

Sklad predstavlja premoženje bank in ga ločeno od ostalega premoženja upravlja Banka Slovenije. Ciljna raven sredstev v skladu, znaša 2,3 % vseh zajamčenih vlog pri vseh bankah v RS²⁹ (zajamčenih vlog je skupno za 16,2 mrd EUR po stanju 31. decembra 2015). Od tega so začetna sredstva v višini 1,3 % vsote zajamčenih vlog, zagotovile banke z vplačanimi ustanovnimi denarnimi sredstvi³⁰. Polega tega morajo biti banke sposobne skladu kadarkoli zagotoviti denarna sredstva v višini 1 % vseh zajamčenih vlog, zaradi česar morajo oblikovati likvidne naložbe v obliki in na način, kot to ureja Sklep o likvidnih naložbah za namen sklada za reševanje. Banka Slovenije je skladno s 1. odstavkom 14. člena ZOSRB od bank zahtevala vplačilo pripadajočih ustanovnih denarnih sredstev v sklad za reševanje bank. Banke so morale svojo obveznost izpolniti do 30. marca 2015. Banka Slovenije je morala na podlagi določb 14. člena ZOSRB objaviti seznam bank, ki so vplačale denarna sredstva in višino vplačanih denarnih sredstev po posameznih bankah, oz. seznam bank, ki denarnih sredstev niso vplačale ali pa jim tega ni bilo treba. Seznam bank je objavljen na spletni strani Banke Slovenije in se nahaja v Prilogi 9 (Banka Slovenije, 2015a).

Kljub temu, da se je s 1. januarja 2016 vzpostavil Enotni sklad za reševanje, ki bo pod določenimi pogoji omogočal financiranje ukrepov reševanja institucij v državah članicah evro območja (torej tudi bank s sedežem v Sloveniji), se po pojasnilih zakonodajalca na nacionalni ravni ohranja tudi ureditev, kot jo določa ZOSRB glede vzpostavitve in delovanje nacionalnega sklada za reševanje bank. Zakonodajalec (Vlada RS, 2014b) pojasnjuje, da se narava in namen nacionalnega sklada za reševanje bistveno razlikujeta od narave in namena Enotnega sklada za reševanje. Morebitno prelivanje sredstev iz nacionalnega sklada v enotni sklad oziroma morebitna ukinitve nacionalnega sklada zaradi vzpostavitve enotnega sklada po navedbah zakonodajalca nista utemeljeni. Prva ključna razlika je v naravi prispevkov oziroma vplačil. Nacionalni sklad za reševanje je vzpostavljen za omejeno obdobje 10 let, in sicer kot investicijski sklad, v katerega so udeležene banke s svojimi lastniškimi deleži. Deleži se bodo bankam po poteku ustanovitvenega obdobja sklada vrnil. Naložbena politika nacionalnega sklada za reševanje je usmerjena k ohranjanju vrednosti investicij bank in ima torej za banke minimalne finančne učinke. Medtem ko se prispevki, ki jih bodo vplačale banke v Enotni sklad za reševanje, razlikujejo že v sami osnovi, saj so nepovratni in predstavljajo za banke takojšnji odhodek. Lastnik sredstev Enotnega sklada je Enotni odbor za reševanje. Morebitno prelivanje sredstev iz nacionalnega sklada bi za banke pomenilo neposredni odhodek v obliki zmanjšanja vrednosti njihovih investicij v nacionalnem skladu.

²⁹ 13. člen ZOSRB

³⁰ 14. člen ZOSRB

To pomeni, da bi bil finančni učinek prelivanja za banke enak, kot v primeru neposrednih vplačil bank v Enotni sklad (Vlada RS, 2014b).

Kot navaja zakonodajalec (Vlada RS, 2014b) je druga ključna razlika v namenu uporabe sredstev, ki se vodijo v skladih. Skladno z ZOSRB se sredstva nacionalnega sklada ne smejo uporabljati za pokrivanje morebitnih izgub banke v reševanju, lahko pa se uporabijo za neposredno dokapitalizacijo takšne banke. Sredstva Enotnega sklada za reševanje se primarno uporabijo za pokrivanje izgub v okviru reševanja tj. pri ustanovitvi in prenosu na premostitveno banko oz. drugega prevzemnika. Sredstev Enotnega sklada za reševanje ni dopustno uporabiti za neposredno dokapitalizacijo banke v postopku reševanja, razen izjemoma. Izjema v tem primeru bi bilo nadomeščanje določenega dela kvalificiranih obveznosti, ki bi bile naknadno izključene iz »bail-in« ukrepa. Sredstva Enotnega sklada za reševanje se lahko uporabi za namen financiranja morebitne odškodnine delničarjem in upnikom iz naslova ukrepov reševanja. Pri tem je pomembno poudariti, da je zakonodajalec sredstva nacionalnega sklada dejansko predvidel za namene, za katere ne bo mogoče uporabiti sredstev Enotnega sklada za reševanje (tj. za namen podpore postopkom neposredne dokapitalizacije bank in postopkom urejenega prenehanja bank). ZOSRB dodatno določa tudi področje uporabe in izvedbe mehanizma za financiranje reševanja v okviru enotnega sklada za reševanje³¹ (Vlada RS, 2014b).

Na podlagi ZOSRB ima Banka Slovenije možnost ustanovitve premostitvene banke³², pri čemer lahko, z odločbo o izrednih ukrepih, izreče izredni ukrep prenosa premoženja in obveznosti banke na premostitveno banko. Premostitvena banka se ustanovi za obdobje dveh let od zadnjega prenosa premoženja in obveznosti, na podlagi izrečenih izrednih ukrepov, z možnostjo podaljšanja do skupno največ petih let. Ustanovni kapital premostitvene banke se vplača v obliki denarnih ali stvarnih vložkov, ki se zagotovijo iz sklada, ali pa s prenosom premoženja banke, ki ji je bil izrečen izredni ukrep, v višini obveznosti, ki se hkrati prenesejo na premostitveno banko. Edini delničar premostitvene banke je tako sklad.

Kljub na videz popolni prevetritvi pravnega reda na področju bančništva, je Slovenija še vedno močno zaostajala za roki popolne implementacije evropske zakonodaje. V času pisanja magistrske naloge je bil ZBan še razdeljen na dva dela, in sicer na ZBan-1 in ZBan-2, pri čemer je ZBan-1 urejal zgolj nekatera področja, saj je večina določb s sprejetjem ZBan-2 prenehala veljati. Zakonodajalec je ta pojav pojasnil z razlago, da je predviden sprejem posebnega zakona, ki bo urejal prenehanje bank, postopke in ukrepe reševanja, ter sistem jamstva za vloge pri bankah, ki naj bi v nacionalni pravni red dokončno prenesel BRRD in Direktivo o sistemih jamstva za vloge³³. V času do sprejema posebnega zakona so se za ta področja še vedno uporabljale določbe ZBan-1 (Vlada RS, 2014a). Vlada RS je v juniju 2016, tj. leto in pol po preteku roka za implementacijo določil BRRD, sprejela ZRPPB. Ta

³¹ člani 19.a - 19.f ZOSRB

³² 19. člen ZOSRB

³³ Direktiva 2014/49/EU Evropskega parlamenta In Sveta z dne 16. aprila 2014 o sistemih jamstva za vloge

zakon ureja pristojnosti in postopke, ki jih vodi Banka Slovenije pri izvajanju nalog in pooblastil organa za reševanje bank, načrtovanje reševanja bank, postopek reševanja in pooblastila v zvezi z uporabo ukrepov za reševanje in postopke prisilnega prenehanja banke. S sprejetjem ZRPPB je Slovenija natančneje določila načela reševanja bank in dokončno v slovenski pravni red prenesla načela delitev bremen pri reševanju bank, s čimer bodo izgube banke prvi krili delničarji, nato imetniki kapitalskih instrumentov in nato ostali upniki. Po poročanju nekaterih slovenskih portalov je državni zbor, z visoko večino, sprejel predlog zakona, saj si nihče od poslancev ni več želel sanacije finančnega sistema z davkoplačevalskim denarjem (M. F. K. & STA, 2016).

5.2 Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB)

S ciljem ponovne vzpostavitve finančne stabilnosti, kot posledice slabšajočih razmer v bančnem sektorju zaradi dolgoletne gospodarske recesije, je bil v letu 2012 sprejet Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Ur.l. RS, št. 105/12, 63/13 – ZS-K, 23/14 – ZDIJZ-C in 104/15, v nadaljevanju ZUKSB), ki je določil ukrepe za krepitev stabilnosti bank. Namen zakona je bil krepitev stabilnosti slovenskega finančnega sistema. Za ta namen je zakon predvidel ustanovitev Družbe za upravljanje terjatev bank (v nadaljevanju DUTB) v državni lasti ter uvedel več drugih ukrepov za krepitev stabilnosti, med drugim: prenos oslabljenih sredstev bank na DUTB, izdajo poroštev države za obveznosti DUTB in državno dokapitalizacijo bank. Podrobnejša pravila za izvajanje določil ZUKSB so bila določena v podzakonskem predpisu, in sicer v Uredbi o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank. Zakonodajalec v predlogu ZUKSB (Vlada RS, 2013) naloge DUTB opredeli kot sodelovanje pri izvedbi ukrepov za krepitev stabilnosti bank. Hkrati pa DUTB ne odloča o tem, ali naj se nek ukrep izvede, ali ne. DUTB je zgolj oseba, ki prevzame tvegane postavke bank (ECB, 2015).

Ukrepi za krepitev stabilnosti, določeni v ZUKSB, so se izvajali v nekaterih slovenskih bankah v težavah. Kot navaja obrazložitev k predlogu zakona (Vlada RS, 2013), čeprav so bila oslabljena sredstva odstranjena iz bilanc teh bank, banke pa so bile dokapitalizirane, to še ne zadošča za njihovo uspešno poslovanje. Banke potrebujejo za kreditiranje tudi prestrukturirane gospodarske družbe z dobrimi poslovnimi načrti. Glede na omenjeno je pomembno, da se prestrukturiranje gospodarskih družb izvaja aktivno in celovito, DUTB pa ima v tem procesu pomembno vlogo (ECB, 2015; Vlada RS, 2013). Skladno s 3. členom ZUKSB so cilji zakona naslednji:

- z ukrepi, ki jih predvideva zakon, zagotoviti stabilnost bank in finančnega sistema;
- omogočiti, kadar je to smotno, učinkovito prestrukturiranje podjetij, katerih družbenik ali upnik je zaradi izvedbe ukrepov za krepitev stabilnosti bank postala DUTB;

- olajšati prepoznavanje nepravilnosti, zaradi katerih je prišlo do kreditov in naložb, ki so bile kot tvegane postavke prenesene na DUTB, in
- izvedba ukrepov za krepitev stabilnosti bank tako, da se zagotovi gospodarna uporaba sredstev proračuna in njihova povrnitev.

Z novelo zakona ZUKSB-A je zakonodajalec, kot to navaja v predlogu zakona o spremembah ZUKSB, ločnico med cilji in namenom zakona očitno zabrisal, vendar v nadaljevanju izrecno pojasni, da je osnovni cilj ZUKSB stabilnost finančnega sistema. Ukrepi za doseganje primarnega cilja zakona so opredeljeni v 2. odstavku 2. člena zakona, ki ukrepe opredeli kot:

- odkup oziroma odplačni prevzem premoženja banke;
- poročta države za krepitev stabilnosti bank, in sicer:
 - za prevzete obveznosti DUTB,
 - za obveznosti namenske družbe, ki so jo ustanovile banke ali DUTB skupaj z bankami zaradi prevzemanja tveganj,
 - za obveznosti bank iz naslova zadolževanja pri Banki Slovenije iz naslova ukrepov za zagotavljanje potrebne likvidnosti bank v skrajni sili;
- povečanje osnovnega kapitala bank ter vplačila drugih kapitalskih instrumentov, ki jih izda banka in se v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo, upoštevajo pri izračunu temeljnega kapitala banke.

DUTB med nekaterimi ekonomisti (Miles, 2015) šteje za preprosto zamisel, saj gre za prevzem slabih in nedonosnih bančnih posojil ter njihovih zavarovanj. S tem se banke osvobodijo in jim je omogočeno pridobivanje novega kapitala ter vnovičen začetek posojilne dejavnosti z upanjem, da se bodo v novem poskusu izogibale visokim tveganjem in prijateljskim povezavam. Proces ponuja tudi določen čas, saj ni treba hiteti s prisilnimi ukrepi in omogoča obdobje, v katerem se vrednost zavarovanj lahko znova zviša oziroma se podjetja prestrukturirajo, banke pa medtem lahko stojijo gospodarstvu ob strani (Miles, 2015).

6 ANALIZA PRESTRUKTURIRANJA BANK NA PRIMERU SLOVENIJE

Slovenske banke so se v teku finančne krize znašle v nezavidljivem položaju. Arhar in Tomec (2013) del težav pripisujeta specifičnosti slovenskega gospodarstva in bančnega poslovanja, saj so bile slovenske banke v večini izpostavljene velikim podjetjem in nepremičninskim poslom. Z nastopom krize se je poslabšalo poslovanje realnega gospodarstva in povzročilo zastoj na nepremičninskem trgu, kar je posledično močno prizadelo tudi banke. Kot navajata avtorja, je bilo poslovanje slovenskih bank slabo, ker so izdajale slabe oz. neprimerno zavarovane kredite ter so izrazito slabo upravljale tveganja.

Banke so nase prevzemale prevelika tveganja, pričakovale preveč optimistične scenarije in bile izpostavljene pritiskom ter vplivu politike. Rezultat slabih praks se je pokazal v močnem poslabšanju posojilnega portfelja v času krize, ki se je iz leta v leto poslabševal z odplačilom dobrih posojil in povečanim številom stečajev ter prisilnih poravnjav. Preveč optimistične ocene vrednosti zavarovanj so vodile v dodatne izgube zaradi oblikovanja dodatnih potrebnih slabitev in rezervacij (Arhar & Tomec, 2013). Kot navaja Banka Slovenije v svojih pojasnilih (Banka Slovenije, 2014a), je pregled kreditnega portfelja slovenskih bank (med desetimi bankami) pokazal potrebo po visokem obsegu dodatnih slabitev. S hkratnim upadom obrestnih prihodkov iz naslova zmanjšane obsega kreditiranja so banke, zaradi oslabitev in odpisov, utrpele velike izgube iz poslovanja, kar je vplivalo na kapitalsko ustreznost ter povečalo pritiske po dokapitalizaciji (Banka Slovenije, 2014a). Po mnenju Arharja in Tomca je dokapitalizacija v Sloveniji potekala prepočasi, predvsem zaradi pomanjkanja sredstev lastnikov, lastniške vpetosti države v bankah ter s tem povezane nepriljubljenosti tovrstnih aktivnosti v javnosti in politične napetosti. Banke niso bile sposobne počistiti slabega dela portfelja in hkrati zadostiti kapitalskim zahtevam, zato so bile prisiljene v krčenje bilanc, predvsem v obliki zmanjšanja obsega kreditiranja, kar pa je imelo negativne učinke na gospodarsko rast (Arhar & Tomec, 2013). Stanje slovenskega bančnega sistema pred prestrukturiranjem je podrobneje povzeto v naslednji točki.

6.1 Stanje bančnega sistema pred prestrukturiranjem

Za namen magistrskega dela predpostavljam, da se je prestrukturiranje slovenskega bančnega sistema pričelo v letu 2013. To je bilo leto, v katerem je Evropska komisija odobrila državno pomoč za reševanje in prestrukturiranje petih slovenskih bank (Evropska komisija, 2013c). Na podlagi predpostavljenega začetka prestrukturiranja izhaja, da je konec leta 2012 primeren presečni datum za oceno in pregled stanja bančnega sistema pred prestrukturiranjem.

Po podatkih Banke Slovenije (Banka Slovenije, 2012) je slovenski bančni sistem sodil med najmanjše v evro območju. Z bilančno vsoto 46 mrd EUR ob koncu leta 2012 (tj. 139 % BDP RS) je predstavljal tretji najmanjši bančni sistem na tem območju. Slovenski bančni sistem je konec leta 2012 sestavljalo 17 bank (med njimi sedem hčerinskih bank), 3 podružnice tujih bank in 3 hranilnice. Banke so v tem letu tvorile 98,8 % celotne bilančne vsote slovenskega bančnega sistema. Glede na lastniško strukturo je bančni sistem sestavljalo deset bank v večinski domači lasti in sedem bank v večinski tuji lasti, pri čemer se v tem letu lastniška struktura bančnega sistema ni bistveno spremenila. Podobno kot v predhodnem letu se je nadaljevalo zmanjševanje bilančne vsote bank. Ta je v letu 2012 podvojila padec v primerjavi z 2011, in sicer za 6,3 % oz. za 3,1 mrd EUR. Na zmanjšanje bilančne vsote je vplivalo predvsem nadaljevanje razdolževanja bank. V letu 2012 je prevladovalo razdolževanje na grosističnem trgu, v letu 2011 pa predvsem na račun zmanjševanja zadolženosti bank do tujine, zmanjšanje obveznosti iz izdanih dolžniških vrednostnih papirjev in zmanjšanje lastniškega kapitala zaradi izgub. Banke so bile v letu

2012 s 3,5 mrd EUR uspešnejše pri razdolževanju pri tujih bankah iz naslova poplačila obveznic, kot pa v letu 2011 (2,9 mrd EUR). Banke so doživele tudi znižanje ravni vlog nebančnega sektorja, kot najpomembnejšega vira financiranja, v višini 724 mio EUR. Zaradi izgub v bančnem sistemu v letu 2012, se je raven kapitala v celotnem sistemu zmanjšala za 212 mio EUR, in to navkljub rekapitalizaciji sedmih bankah v skupnem znesku 576 mio EUR. Zmanjšanje obveznosti iz izdanih vrednostnih papirjev in obveznosti iz naslova posojil in vlog do tujine so delno nadomestile z dolgoročnimi viri, pridobljenimi na triletnih operacijah dolgoročnega financiranja pri Evro sistemu. (Banka Slovenije, 2012; Banka Slovenije, 2013a)

Podatki Banke Slovenije (2013a) kažejo, da so banke beležile upade na praktično vseh postavkah finančnih izkazov. Med naložbami so banke najbolj zmanjšale posojila nebančnemu sektorju. Najbolj so se zmanjšala posojila podjetjem in hkrati prvič tudi posojila gospodinjstvom, zaradi znižanja potrošniških posojil. Konec leta 2012 je bila vrednost posojil bank nebančnemu sektorju, v primerjavi z letom 2011, manjša za 2,2 mrd EUR oziroma za 6,6 %. Največje zmanjšanje je bilo zaznati pri velikih domačih bankah, kjer je znašalo 9,5 %. Posojila gospodarstvu in gospodinjstvom so se zmanjšala predvsem zaradi manj ugodne ponudbe in upada povpraševanja po njih, čemur je botroval tudi padec gospodarske aktivnosti. Obenem pa je omejen dostop do financiranja na mednarodnih finančnih trgih banke silil v zmanjševanje kreditiranja. K prestrukturiranju naložb je banke silila tudi potreba po racionalni porabi kapitala, saj je bila njihova kapitalska ustreznost v povprečju nižja od kapitalske ustreznosti bank EU. Zaradi šibkega domačega in tujega povpraševanja, razmer v gradbeništvu, velike zadolženosti podjetij, plačilne nediscipline, razmer na trgu nepremičnin in kapitalskem trgu ter zaostrovanje bančnih standardov za zavarovanje posojil je upadlo povpraševanje po posojilih. Z zaostritvijo krize so se povečali stroški financiranja, kar se je izrazilo v višjih obrestnih merah. Z zaostrenimi makroekonomskimi razmerami in njihovim vplivu na trg dela se je slabšala kreditna sposobnost gospodinjstev ter njihovo kreditno povpraševanje. Slabšanje kreditnega portfelja v bankah je imelo negativen učinek na zagotavljanje kapitalske ustreznosti, saj so oslabitve naložb zmanjševale vrednost kapitala. Tveganje refinanciranja slovenskih bank je ostajalo visoko in prestrukturiranje njihovega financiranja se je nadaljevalo (Banka Slovenije, 2013a, str. 19–21).

Banka Slovenije (2013a) navaja tudi, da so bile slovenske banke v letu 2012 izpostavljene visokem dohodkovnem tveganju, hkrati pa se je povečevalo tudi kreditno tveganje. Z relativno večjim zmanjševanjem obrestnih prihodkov, v primerjavi z obrestnimi odhodki, je poslabševanje kakovosti kreditnega portfelja povzročalo visoke stroške oslabitev in rezervacij, s tem so banke tretje leto zapored poslovale z izgubo. Nadaljnje poslabšanje kreditnega portfelja je pomenilo povečanje deleža nedonosnih terjatev, ki so bile po večini skoncentrirane v nefinančnih podjetjih. V letu 2012 je bila kapitalska ustreznost na zadovoljivi ravni, vendar je kljub temu tveganje solventnosti naraščalo. V letu 2013 se je stanje slovenskega bančnega sektorja tako poslabšalo, da se je izkazalo, da brez državne

pomoči v obliki dokapitalizacije, določene banke ne bodo preživele. Kot omenjeno zgoraj, je poslabšanje sledilo vse slabši makroekonomski situaciji v državi po letu 2010, saj je propad številnih podjetij vplival na kapitalsko ustreznost bank, z zmanjšano sposobnostjo zadolževanja države pa tudi na poslabšanje likvidnostnega stanja slovenskega bančnega sistema (Banka Slovenije, 2013a, str. 22).

Tabela 6: Časovni pregled podatkov za bančni sektor v Sloveniji

Bilančna vsota glede na BDP, posojila in obveznosti bank								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bilančna vsota bank v mio EUR	42.598	47.948	52.009	50.760	49.243	46.119	40.344	38.716
<i>Rast %</i>		12,56	8,47	-2,40	-2,99	-6,34	-12,52	-4,04
BDP v tekočih cenah v mio EUR	34.593	37.245	35.557	35.607	36.172	35.466	36.145	37.247
<i>Rast %</i>		7,67	-4,53	0,14	1,59	-1,95	1,91	3,05
Bilančna vsota v % BDP	123,00	129,00	146,00	143,00	136,00	130,00	112,00	104,00
Skupaj posojila v mio EUR	32.374	37.561	39.618	39.534	38.020	35.498	32.470*	26.852
<i>Rast %</i>		16,02	5,48	-0,21	-3,83	-6,63	-9,00	-17,00
Posojila nefinančnim družbam (podjetjem) v mio EUR	17.039	20.245	20.165	19.789	18.320	16.440	14.287*	9.181
Posojila gospodinjstvom v mio EUR	6.429	7.386	7.886	8.854	9.060	8.847	8.568*	8.327
Obveznosti do nebančnega sektorja (vloge) v mio EUR	19.381	20.612	23.570	23.877	24.580	23.856	24.974*	24.426
Obveznosti do nefinančnih družb v mio EUR		3.728	3.825	4.064	3.890	3.714	4.127*	4.676
Obveznosti do gospodinjstev v mio EUR	12.105	13.210	13.801	14.537	14.863	14.829	14.370*	15.094
Nekateri kazalniki poslovanja bank								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Donos na aktivo (%)	1,35	0,67	0,32	-0,19	-1,06	-1,60	-7,70	-0,26
Donos na kapital (%)	16,28	8,15	3,87	-2,30	-12,54	-19,04	-97,30	-2,67
Stroški v bruto dohodku (%)	52,94	57,27	53,95	52,22	53,68	47,43	66,04	55,74
Obrestna marža na bilančno vsoto (%)	2,16	2,08	1,88	2,02	2,02	1,83	1,59	2,09
Neobrestna marža (%)	1,63	0,93	1,00	0,86	0,85	1,40	0,85	1,01
Marža finančnega posredništva (%)	3,79	3,01	2,88	2,88	2,87	3,23	2,44	3,10

Legenda: * Podatki po stanju konec novembra 2013

Vir: Združenje bank Slovenije, Podatki za bančni sektor v Sloveniji, (b.l.)

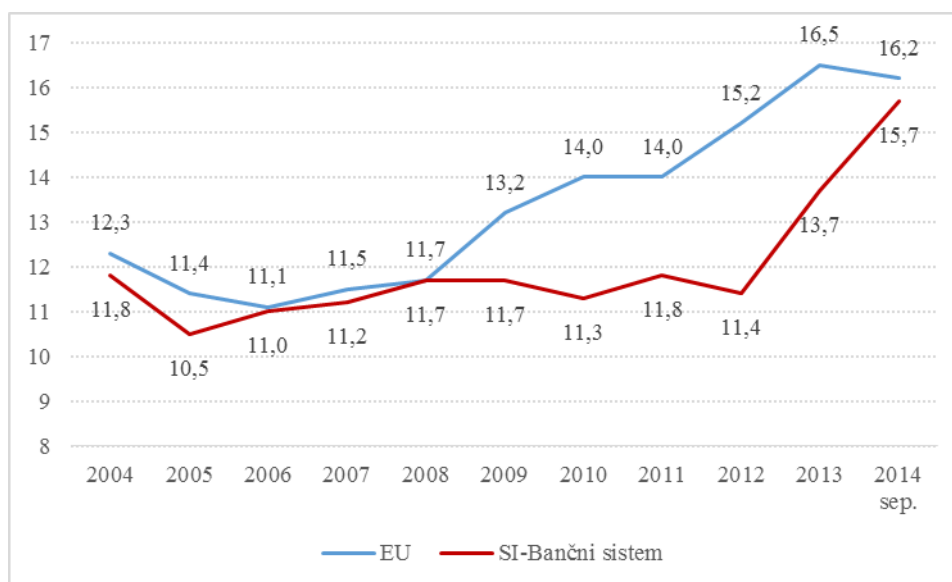
Dodatno je treba izpostaviti tudi odlašanje s sanacijo bančnega sistema. Odsotnost konkretnih ukrepov je negativno vplivala na poslovanje bank, celotnega bančnega sistema in delovanje gospodarstva (Banka Slovenije, 2015b, str. 51–52). Iz ugotovitev poročila Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD), iz leta 2013, je jasno razvidno, da je bila v obdobju pred letom 2013 ena izmed večjih težav slovenskega gospodarstva prav izpeljava strukturnih reform. OECD ugotavlja, da sta za izvedbo reform potrebna socialni in politični konsenz. V Sloveniji je bila ekonomija reform pred letom 2013 težka, zlasti zaradi enostavne izrabe referendumu za izglasovanje veta na predlagane reforme (OECD, 2013, str. 11–12). Ugotovitve OECD potrjujejo tudi domači ekonomisti. Damjan (2012) ugotavlja, da je bila v letih pred 2013, velika težava prav razdvojenost političnih strank, ki se niso bile sposobne dogovoriti paketa potrebnih sprememb. Na razdvojenost kaže tudi poročilo Banke Slovenije (2015b, str. 53–54), ki med drugim pojasnjuje, da je bilo sodelovanje Vlade RS in Banke Slovenije na temo prestrukturiranja in sanaciji bank v določenih točkah popolnoma ne koherentno. Poleg različnih pogledov Vlade RS in Banke

Slovenije, strani med seboj nista dobro sodelovali niti pri iskanju odgovorov na konceptualna vprašanja (Banka Slovenije, 2015b).

6.2 Pregled uporabljenih ukrepov in poteka prestrukturiranja

Slovenski bančni sektor se je po podatkih Banke Slovenije (Banka Slovenije, 2015c), s kapitalskim primanjkljajem spopadal vse od leta 2008. V tem obdobju se je pojavil tudi močan razkorak v kapitalski ustreznosti bank v Sloveniji in v EU, kar prikazuje Slika 4 spodaj. Količnik kapitalne ustreznosti slovenskih bank je bil konec leta 2012 za 30 % nižji od povprečja v EU. Odzivnosti na dokapitalizacijske pozive Banke Slovenije je bila prepočasna in neustrezna (Banka Slovenije, 2015c).

Slika 4: Kapitalna ustreznost bank v Sloveniji in v EU merjena kot celotni regulativni kapital (v %, povprečje)



Vir: Banka Slovenije, Poročilo Banke Slovenije o vzrokih za nastali kapitalski primanjkljaj bank in vlogi Banke Slovenije pri tem kot bančnega regulatorja, sanaciji bank v letih 2013 in 2014, o učinkovitosti sistema korporativnega upravljanja bank v državni lasti in načinu reševanja posledic kapitalne neustreznosti poslovnih bank, 2015b, str. 50.

Zunanji pozivi k nujnosti takojšnjega ukrepanja so se okrepili v letu 2012. Povečano nezaupanje tako doma kot v tujini pa je sprožila zvišana ocena tveganja. Opozorila Evropske komisije so bila preslišana, stresni testi pa so že maja 2013 razkrili velik kapitalski primanjkljaj slovenskega bančnega sistema (Banka Slovenije, 2015c).

Banka Slovenije pojasnjuje (Banka Slovenije, 2013d), da so za razliko od prestrukturiranja slovenskega bančnega sistema v letih 2013/2014, vsa predhodna prestrukturiranja slovenskih bank v državni ali delni državni lasti potekala na način vplačila dodatnega kapitala v banke. Ta je v pretežni meri izhajal iz sredstev, zagotovljenih v okviru rebalansa

proračuna RS. Izpeljane dokapitalizacije slovenskih bank pred letom 2013 so bile tako le delne, medtem ko je v letu 2013 država izvedla veliko bolj strukturiran pristop. Pred izvedbo ukrepov za zagotavljanje stabilnosti bank so priznane svetovalne družbe izvedle celovito in neodvisno oceno kapitalskih potreb, kar je vsaj v nekem delu pripomoglo k večjemu zaupanju finančnih trgov (Banka Slovenije, 2013d). Rezultati testov, so pokazali, da bi se potencialni primanjkljaj kapitala bančnega sistema (osmih v pregled vključenih bank) gibal med 2.725 mio EUR (po "Top down" pristopu) in 4.046 mio EUR (po "Bottom up" pristopu) za osnovni scenarij in zahtevo po izpolnjevanju količnika Core Tier 1 v višini 9% ter med 3.280 mio EUR (po "Top down" pristopu) in 4.779 mio EUR (po "Bottom up" pristopu) v primeru neugodnem scenariju in zahtevo po kapitalskem količniku Core Tier 1 v višini 6% (Banka Slovenije, 2015b).

Z neodvisnimi pregledi bančnih aktiv v letu 2013 se je izkazala potreba po visokem obsegu dodatnih slabitev, pri čemer bi banke, po oblikovanju vseh ocenjenih slabitev in rezervacij ob koncu poslovnega leta, dejansko izkazovale negativni kapital. To je pomenilo, da bi morala Banka Slovenije zoper takšne banke začeti voditi stečajne postopke (Banka Slovenije, 2014a). Izkazalo se je, da brez državne pomoči v obliki dokapitalizacije, določene banke ne bi preživele. Vlada RS in Banka Slovenije sta, z dnem 6. septembra 2013, začeli izvajati ukrepe na podlagi ZUKSB. Na pobudo Banke Slovenije so sprožili prva dva ukrepa, in sicer izdajo poročila RS za zagotavljanje likvidnosti in solventnosti ter hkratni začetek postopka nadzorovanega prenehanja poslovanja Factor banke d.d. in Probanke d.d. Banka Slovenije je namreč ugotovila, da banki dolgoročno nista bili sposobni preživeti na trgu (Banka Slovenije, 2013c).

Za namen izvedbe vplačila državne pomoči bankam je bila nujna izvedba ukrepa razveljavitve delnic bank in potrebnih podrejenih obveznosti banke, ki v primeru stečaja banke ne bi bile poplačane. V nasprotnem primeru dokapitalizacija bank z državno pomočjo, glede na pravila EU za državne pomoči, ne bi bila dopustna. Pravila EU namreč ne dopuščajo uporabe javnih sredstev za reševanje delničarjev in upnikov iz naslova podrejenih terjatev, temveč dopuščajo uporabo le za reševanje terjatev navadnih upnikov – deponentov in drugih prednostnih upnikov bank. Banka Slovenije je na podlagi ocene neodvisnih cenilcev, ki je bila izvedena v vseh bankah, deležnih izrednih ukrepov (tj. NLB, NKBM, Abanka, Factor banka, Probanka), tudi dejansko ugotovila, da bi bil kapitalski primanjkljaj, v primeru stečaja, banke tako visok, da terjatve podrejenih upnikov in delnice obstoječih delničarjev ne bi bile niti delno poplačane (Banka Slovenije, 2014a).

Dokapitalizacija bank je tako potekala v okviru pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize, sprejetih na podlagi člena 107(3)(b) PDEU, ki izjemoma dovoljuje pomoč za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice EU. Za namen izpolnjevanja pogojev za dopustnost državne pomoči za sanacijo bank je Vlada RS v novembru 2013 sprejela novelo Zakona o bančništvu (ZBan-1L). Banka Slovenije (2014a) navaja, da:

»Z novelo Zakona o bančništvu (ZBan-1L)... je v Sloveniji stopila v veljavo ureditev, ki je omogočila, da v primeru ugotovljene insolventnosti banke - Banka Slovenije izvede postopek sanacije banke z ukrepi, ki so glede učinkov podobni postopku prisilne poravnave, ki se izvede v primeru insolventnosti gospodarske družbe. Nova ureditev omogoča prisilni odpis delnic obstoječih delničarjev oziroma odpis ali konverzijo v delnice za podrejene terjatve upnikov banke, to je tiste terjatve, ki bi bile v primeru stečaja banke poplačane šele, ko bi se v celoti poplačali vsi depoziti banke in druge navadne terjatve upnikov banke. Nov ukrep prisilnega prenehanja ali konverzije je urejen kot izredni ukrep, ki ga v okviru pristojnosti izvajanja nadzora nad banko izreče Banka Slovenije, če so za to izpolnjeni z zakonom določeni pogoji.

Z novim ukrepom prisilnega prenehanja ali konverzije se prepreči propad banke in omogoči njeno preživetje na podoben način, kot v primeru prisilne poravnave insolventnega podjetja tako, da pretekle izgube pokrijejo najprej dosedanji lastniki, šele za njimi pa tisti upniki, katerih terjatve se po pravilih splošnega insolvenčnega prava štejejo kot podrejene terjatve (po vrstnem redu, glede na stopnjo podrejenosti njihovih terjatev).«

Novela ZBan-1L je tako v zakon vnesla nov pododdelek, z naslovom Prenehanje ali konverzija kvalificiranih obveznosti banke, s členi 261.a–261.e. Izredni ukrepi pred uveljavitvijo novele sicer so določali možnosti odločitve Banke Slovenije o dokapitalizaciji banke (brez skupščine banke), o prenosu premoženja in obveznosti banke na prevzemno družbo, o prodaji delnic banke in o postavitvi izredne uprave banke, vendar pa niso omogočali prestrukturiranja banke na način, da se izvede prisilni odpis obveznosti banke na način, kot to velja za obveznosti prezadolženih dolžnikov v postopku prisilne poravnave v skladu z ZFPPIPP (Banka Slovenije, 2014a).

Z izpolnitvijo pravnih pogojev za izvršitev prestrukturiranja bank je bila potrebna le še potrditev Evropske komisije za državno pomoč bankam, pri čemer je država v vmesnem času urejala odprte zadeve pri dokončni vzpostavitvi DUTB. 12. decembra 2013 je Vlada RS dokapitalizirala DUTB v višini 200 milijonov EUR v obliki državnih obveznic. 13. decembra 2013, postanejo javno znani rezultati pregleda kakovosti premoženja in stresnih testov v slovenskem bančnem sektorju (DUTB, 2014b). Dne 18. decembra 2013 Slovenija s strani Evropske komisije naposled prejme tudi uradno potrditev državnih pomoči za pet slovenskih bank (NLB, NKBM, Abanka, Factor banka in Probanka), na podlagi katerih je bilo mogoče izvesti sprejete sklepe vlade o ukrepih za krepitev stabilnosti bank (Evropska komisija, 2013c). V skladu s prejeto potrditvijo Evropske komisije in na podlagi izdanih odločb Banke Slovenije o odredbi izrednih ukrepov povečanja kapitala v NLB, NKBM, Abanki, Probanki in Factor banki, je RS isti dan zagotovila ustrezno povečanje kapitala omenjenih bank, v obliki denarnih in stvarnih vložkov (Banka Slovenije, 2013b). Časovni pregled dogodkov, objavljen na spletni strani DUTB, kaže, da je v nadaljevanju sledil podpis pogodb med NLB, NKBM in DUTB o prenosu nedonosnih terjatev, ki 20. decembra 2013 omogoči pravni in knjigovodski prenos tveganih terjatev iz NLB in NKBM na DUTB, in sanacijo dveh največjih slovenskih bank pred koncem leta 2013. V bruto vrednosti je bilo na DUTB prenesenih za 3,21 mrd EUR tveganih terjatev. DUTB je v zameno za te terjatve plačala NLB 622, NKBM pa 390 milijonov EUR v obveznicah z državno garancijo. Na

nujnost dokapitalizacije pred koncem leta 2013 kažejo podatki spletne strani DUTB, ki podrobno opišejo potek dogajanja in pogajanj za prenos tveganih postavk na DUTB, za katere je bilo sprva predviden prenos že spomladi 2013 (DUTB, 2014b). S prenosom tveganih terjatev in nekaterih lastniških deležev so banke izpolnile en del načrtov za prestrukturiranja. Za dokončno izpolnitev načrtov za prestrukturiranje so banke zavezane omejiti obseg svojih dejavnosti na osnovne, izboljšati strukturo upravljanja in modele tveganja (Evropska komisija, 2013c)

Ukrepi Vlade RS in Banke Slovenije za stabilizacijo bančnega sistema, izvedeni v decembru 2013, so pustili močan pečat na bilančnih kategorijah, strukturah bilanc ter na celotnem poslovnem izidu bančnega sistema. Bilančna vsota bank se je v letu 2013 znižala za 11,1 % oziroma za 5,1 mrd EUR, k čemur je razdolževanje do tujine prispevalo 2,9 mrd EUR. Posojila nebančnemu sektorju so se v celem letu znižala za 6,5 mrd EUR, pri čemer je več kot polovico tega zneska nastalo v decembru, predvsem kot posledica prenosov slabih terjatev na DUTB. Bančni sistem je v letu 2013 izkazal izgubo pred davki v višini 3,2 mrd EUR. K izgubi so ključno prispevali visoki stroški oslabitev in rezervacij, ki so bili posledica nadaljnjega slabšanja kakovosti portfelja bank ter nižanja vrednosti zavarovanj (Banka Slovenije, 2014b). Že v januarju 2014 se je bilanca sistema povečala za 186 mio EUR, predvsem iz naslova rasti vlog v večini sektorjev (Banka Slovenije, 2014c).

Poročila Banke Slovenije (Banka Slovenije, 2013b) kažejo, da so se ukrepi za krepitev bančnega sistema nadaljevali tudi v letu 2014. Medtem ko je Abanka ob koncu leta 2013 prejela zgolj del državne pomoči, pa je v svojih bilancah še vedno držala zajeten obseg nedonosnih posojil. Preostali del dokapitalizacije, ki je bil potreben za dolgoročno vzdržno poslovanje Abanke ter sam prenos slabih terjatev na DUTB, pa je bil predviden po prejemu dokončnega pozitivnega mnenja Evropske komisije. Komisija je dokončno mnenje podala po pripravi končnega načrta prestrukturiranja Abanke (Banka Slovenije, 2013b). Vlada RS je 19. marca 2014 na podlagi mnenj in informacij Banke Slovenije sprejela odločitve glede nadaljnje izvedbe ukrepov za krepitev stabilnosti bank natančneje v primeru Banke Celje, ki je v vmesnem času postala primerna za začetek postopka za izvedbo ukrepov na podlagi ZUKSB. Banki Celje kljub prizadevanjem ni uspela ustrezno okrepiti svojega kapitalskega položaja, zato je Banka Slovenije zahtevala da banko dokapitalizirajo zasebni vlagatelji (Banka Slovenije, 2014d).

Dne 13. avgusta 2014 Evropska komisija potrdi načrt prestrukturiranja Abanke, v katerem se je Slovenija zavezala, da bo v sklopu prestrukturiranja bančnega sistema izvedla tudi združitev Abanke in Banke Celje, ter komisiji predložila načrt prestrukturiranja združenih subjektov (Evropska komisija, 2014b). Dne 25. septembra 2014 je Vlada RS tudi dokončno potrdila izvedbo ukrepov za krepitev stabilnosti Abanke, tj. dokapitalizacijo, prenos tveganih postavk na DUTB in poročstvo RS za prevzete obveznosti DUTB (Abanka, 2014). DUTB in Abanka sta v oktobru 2014 podpisali pogodbo o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti banke, ki jih je odobrila Vlada RS, pogodbo o upravljanju premoženja v povezavi

z ukrepi za krepitev stabilnosti banke in pogodbo o opravljanju storitev v zvezi z ukrepi za krepitev stabilnosti. Celotna bruto vrednost vseh prenesenih sredstev je znašala 1.143,7 milijona EUR (DUTB, 2014a).

V novembru 2014 je Banka Celje na svoji spletni strani obvestila, da izkazuje kapitalski primanjkljaj, ki ji ga kljub številnim aktivnostim tekom celega leta 2014 ni uspelo odpraviti in je v fazi pridobivanja dovoljenja Evropske komisije za državno pomoč (Banka Celje, 2014a). Dne 16. decembra 2014 Banka Celje prejme odločbo Banke Slovenija o izrednih ukrepih (po načrtu prestrukturiranja in državni pomoči, ki ga je predhodno potrdila Evropska komisija) s ciljem, da se v Banki Celje ponovno vzpostavijo pogoji za njeno dolgoročno uspešno poslovanje, upoštevajoč združitev banke z Abanko ter ohranitev stabilnosti finančnega sistema v RS (Banka Celje, 2014b; Banka Slovenije, 2014e). Banka Celje je dne 18. decembra 2014, na osnovi sklepa Vlade RS o potrditvi izvedbe ukrepov namenjenih doseganju krepitev stabilnosti Banke Celje in sicer dokapitalizacijo, prenos tveganih postavk na DUTB in poroštvo RS za prevzete obveznosti, z DUTB podpisala Pogodbo o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti banke. Z istim dnem je banka na DUTB pravno in knjigovodsko prenesla tvegane terjatve v celotni bruto vrednosti 411,4 mio EUR (Banka Celje, 2014c). Združitev Abanke in Banke Celje je nastopila ob koncu leta 2015, po izdanem dovoljenju Banke Slovenija, z dne 08.09.2015, o združitvi s pripojitvijo Banke Celje k Abanki (Banka Celje, 2015).

Iz opisanega izhaja, da je prestrukturiranje slovenskega bančnega sistema terjalo visok davek v obliki državnih pomoči kapitalsko podhranjenim bankam. Kljub večkratnim pozivom in zahtevam Banke Slovenija po dokapitalizacije bank po letu 2008 se je sanacija zgodila šele v letih 2013/2014. Uspešnost prestrukturiranja slovenskega bančnega sistema skušam oceniti v naslednji točki.

6.3 Ocena uspešnosti prestrukturiranja

Slovenske banke so bile v krizi nadpovprečno prizadete zaradi kopičenja kreditnega tveganja in potrebe po prestrukturiranju svojih terjatev. Kar izhajajoč iz poročil Banke Slovenija o finančni stabilnosti (2016a; 2016b) pomeni, da je bil osnovni problem slovenskih bank pomanjkanje prvovrstnega kapitala. Ne glede na dejstvo, da so bili ukrepi za prestrukturiranje bančnega sistema vzpostavljeni »ad-hoc« in temeljili na primerih dobrih praks iz tujine, podatki kažejo, da je bilo prestrukturiranja slovenskega bančnega sistema uspešno in je doseglo namen očiščenja bilanc bank ter finančne stabilnosti. Banka Slovenije v poročilih o finančni stabilnosti navaja, da so se razmere v bančnem sistemu izboljševale predvsem zaradi učinkov ukrepov stabilizacije bank, čemur je pripomoglo tudi stabiliziranje makroekonomskega okolja, v katerem poslujejo banke in njihovi komitent. Bančni sistem je tako v letu 2015 in prvem četrtletju 2016 posloval v okolju ugodne gospodarske aktivnosti in obetov zmerne gospodarske rasti. Med ključnimi tveganji v bančnem sistemu je bilo kreditno tveganje še vedno na relativno visoki ravni, vendar s tendenco zmanjševanja,

izstopata tudi dohodkovno in obrestno tveganje. K nadaljnjemu zmanjševanju kreditnega tveganja v bankah so ob ugodnem učinku gospodarske rasti veliko prispevale aktivnosti bank v obliki prestrukturiranj, povečanega obsega odpisov in unovčenih zavarovanj (Banka Slovenije, 2016a; Banka Slovenije 2016b).

Skladno s poročili Banke Slovenija o finančni stabilnosti (2016a; 2016b) se je kakovost kreditnih portfeljev bank v letu 2015 in v začetku 2016 bistveno izboljšala. Delež terjatev v zamudi nad 90 dni se je v prvih sedmih mesecih 2016 znižal na 7,3 %, kar je za 2,6 odstotni točki manj kot konec leta 2015 in približno 10 odstotnih točk manj kot konec leta 2013. Od prvega prenosa na DUTB novembra 2013 se je obseg terjatev v zamudi nad 90 dni zmanjšal iz 8,1 mrd EUR na 2,8 mrd EUR, kar je 7,2 % BDP. Aktivni pristop k reševanju nedonosnih terjatev je obsegal prenose slabih terjatev na DUTB, povečan obseg odpisovanja slabih terjatev, sporazume o prestrukturiranju (angl. *Master Restructuring Agreement*, v nadaljevanju MRA) z 72 podjetji ter večji obseg prestrukturiranj banke do posameznega komitentata. K zmanjšanju obsega in deleža nedonosnih terjatev je najbolj v letu 2016 prispevalo prenehanje Factor banke in Probanke, ki sta bili pripojeni k DUTB. Ob polletju 2016 je Slovenija še vedno sodila med države z najslabšo kakovostjo naložb v evroobmočju, vendar z opazno tendenco izboljševanja. Banka Slovenije navaja, da je v letih 2014 in 2015 pri državah, kjer so se države aktivno vključile v razreševanje nedonosnih terjatev s prenosi na slabo banko (tj. Slovenija, Španija in Irska), opaziti trend zmanjševanja deleža slabih terjatev. Slovenske banke od začetka finančne krize povečujejo pokritosti nedonosnih terjatev z oslabitvami in rezervacijami. Marca 2016 je bilo v Sloveniji z oslabitvami in rezervacijami pokritih 66,1 % terjatev v zamudi nad 90 dni, kar je za 17,7 odstotne točke višja pokritost, kot pred prvim prenosom na DUTB novembra 2013. Glede na države evroobmočja, ki imajo največje deleže slabih posojil, se je v Sloveniji pokritost z oslabitvami najbolj kontinuirano povečevala in dosega med vsemi državami EMU najvišje ravni. Ob primerjavi stanj pred dokapitalizacijami in po njih je pri velikih domačih bankah opazen bistven porast pokritosti neoslabljenega dela terjatev v zamudi nad 90 dni z regulatornim kapitalom. V tem pokazatelju se je v preteklosti poleg kapitalske injekcije izražal tudi učinek prenosa nedonosnih terjatev na DUTB. Na nadaljnje izboljšanje pokritosti s kapitalom je v letu 2015 po eni strani vplivalo izboljševanje kakovosti portfelja in porast pokritosti z oslabitvami, po drugi pa naraščanje kapitala oziroma porast kapitalske ustreznosti bank (Banka Slovenije, 2016a; Banka Slovenije 2016b).

Poročili Banke Slovenija o finančni stabilnosti (2016a; 2016b) kažeta tudi, da so se v obdobju finančne krize in poznejšem procesu razreševanja nedonosnih terjatev sredstva bank krčila, kar se je predvsem izrazilo na krčenju kreditnega portfelja. V njem so ostajale terjatve, ki so že dlje časa v zamudi, medtem ko novo odobreni krediti ne dohajajo hitrosti krčenja bilanc bank, da bi uravnotežili bilanco med donosnimi in nedonosnimi krediti in s tem povečali profitabilnost in razbremenili kapital. Učinki sporazumov MRA se kažejo v sproščanju dela oslabitev iz terjatev do vključenih podjetij. Banke so namreč skupinsko pristopile k reševanju velikih podjetij, tako da so pristopile k podpisu sporazuma MRA.

Sporazumi o prestrukturiranju navadno vsebujejo določena merila, h katerimi banke zavežejo dolžnika. Ko podjetja znotraj MRA izpolnijo določena merila, lahko banka sprostí del oslabitev in rezervacij do dolžnikov, in obratno, če podjetje ponovno začne zamujati pri poravnavanju obveznosti, banka ponovno poveča oblikovane oslabitve in rezervacije. V letu 2015 in prvem četrtletju 2016 so se oslabitve in rezervacije do številnih dolžnikov, s katerimi so bili sporazumi podpisani, že sproščale. Sproščanje rezervacij in slabitev je imelo ugoden učinek na dosežen pozitiven rezultat poslovanja bančnega sistema. Banka Slovenije nadaljnje izboljšanje pričakuje ob implementaciji smernic za upravljanje nedonosnih terjatev. Pri delitvi nedonosnih terjatev na zavarovane in podzavarovane je bila opazna bistvena razlika v njihovi pokritosti z oslabitvami in rezervacijami. Banke so od zadnjega četrtletja leta 2014 do prvega četrtletja 2016 pokritosti ene in druge skupine terjatev ohranjale na doseženih ravneh. Višjo pokritost z oslabitvami so imele zavarovane terjatve v zamudi nad 90 dni, ki je marca 2016 znašala skoraj 70 %. S takšno pokritostjo si banke ustvarjajo varnostno zalogo ob unovčitvi zavarovanj, ki ne bi pokrila celotne terjatve. Po drugi strani imajo zavarovane terjatve v zamudi velik presežek vrednosti zavarovanj nad samo terjatvijo, zato kljub padcu vrednosti zavarovanj banke ne potrebujejo tolikšne pokritosti z oslabitvami. Pokritost z oslabitvami skupine terjatev, ki ne dosegajo popolne pokritost z oslabitvami in zavarovanji, je po zadnjih podatkih znašala 57 % in skupaj z zavarovanji 65 %. Pokritost bančnega sistema je ob upoštevanju prejetih zavarovanj do neto vrednosti terjatve v zamudi nad 90 dni in oslabitev marca 2016 znašala 92,7 %. 21 % terjatev v zamudi nad 90 dni marca 2016 ni dosegalo 100 % pokritosti z zavarovanjem ali oslabitvami (Banka Slovenije, 2016a; Banka Slovenije 2016b).

Kljub uspešnosti ukrepov za reševanje bank v smislu stabilizacije sistema, je v slovenskem medijskem prostoru in splošnem javnem mnenju moč zaznati negativno nastrojenost glede preteklih dogodkov, ki po mojem mnenju izvirajo bolj iz vprašanja optimalnosti izvedenih ukrepov, kot pa uspešnosti. Banka Slovenije (2015b) navaja, da so bili ukrepi RS v ključnem obdobju med leti 2008 in 2011 globoko podpovprečni. Večina držav EU je namreč ravno v tem obdobju izvedla glavnino svojih ukrepov. Če velja, da je v omenjenem obdobju znesek vseh mobiliziranih finančnih sredstev za stabilizacijo bank v povprečju držav EU znašal 12,76 % BDP, je Slovenija v istem obdobju namenila le 6,73 % BDP, kar predstavlja približno polovico povprečja držav EU. Struktura uporabljenih ukrepov pa je bila po poročanju Banke Slovenija neprimerna glede na težave slovenskih bank (Banka Slovenije, 2015b).

Eden glavnih kritikov sprejetih ukrepov Banke Slovenija ter Vlade RS pri prestrukturiranju slovenskega bančnega sistema je bil in ostaja kolumnist Tadej Kotnik, ki je bil tudi imetnik izbrisanih podrejenih instrumentov. Kotnikove kritike je predvsem usmerjena v vsebino novele ZBan-1L, ki je po njegovem mnenju retroaktivna in ustavno sporna, nastala pa naj bi pod pritiskom Evropske komisije (Kotnik, 2013a; 2013b). Poleg kritike zakonodajne plati prestrukturiranja Kotnik (2014) navaja tudi možnost manipulacije s podatki. Glavni argument izvira iz razlik pri poročanju Banke Slovenija ter posameznih bank, ki so bile

deležne ukrepov, o ravni kapitala na dan 30. septembra 2013. Kotnik namreč zavzema stališče, da izračune o primanjkljaju kapitala obkroža preveč naključij in da obstaja verjetnost prirejanja izračunov za namen zagotavljanja pogojev za izvedbo ukrepov v polni meri. V luči kritike o retroaktivnosti in protiučelnosti zakon, ki jo z kolumnistom in bivšim imetnikom podrejenih instrumentov delijo tudi mali delničarji ter drugi, je bila novela ZBan-1L uvrščena v ustavno presojo pri Ustavnem sodišču RS (2016). Zahtevek za ustavno presojo se nanaša na skladnost določil ZBan, na podlagi katerih so bili sprejeti sporni ukrepi, s slovensko ustavo zlasti z načeli prepovedi retroaktivnosti, varstva legitimnih pričakovanj in sorazmernosti ter pravico do zasebne lastnine. Iz predložitvenega sklepa izhaja, da čeprav so očitki usmerjeni zoper določbe nacionalne zakonodaje, se dejansko nanašajo na sporočilo o bančništvu. Predlagatelji trdijo, da sporočilo krši ne samo slovensko ustavo, ampak tudi člen 17 Listine EU o temeljnih pravicah ter Direktivi 2012/30³⁴ in 2001/24³⁵. Ustavno sodišče je v zadevi U-I-295/13-260 (imenovani tudi »Tadej Kotnik in drugi«) pred sprejetjem odločitve v novembru 2014 na Sodišče EU (v nadaljevanju SEU) naslovalo predhodna vprašanja glede razlage prava EU. Ob tem je treba dodati, da SEU v t.i. postopku predhodnega odločanja po 267. členu PDEU (Svet EU, 2012) zgolj razlaga pravo, o sami zadevi pa vedno odloči nacionalno sodišče. SEU je tako dne 19. julija 2016 izdalo sodbo, s katero je odgovorilo na 7 vprašanj Ustavnega Sodišča RS, glede razlage pravne ureditve EU (Sodišče EU, 2016). Glavni poudarki sodbe SEU so sledeči (Sodišče EU, 2016):

- Sporočilo o bančništvu nima zavezujočega učinka za države članice. Komisija namreč načrte, ki so v skladu z pravili o državnih pomočeh, načeloma odobri. Po drugi strani pa imajo države članice možnost, da Komisiji priglasijo načrte državnih pomoči, ki ne izpolnjujejo meril iz sporočila o bančništvu in v izjemnih okoliščinah lahko Komisija odobri tudi takšne načrte.
- SEU nadalje pojasnjuje, da sporočilo o bančništvu v delu, v katerem za odobritev državne pomoči določa porazdelitev bremena med delničarji in podrejenimi upniki, ni v nasprotju s pogodbo o delovanju EU. Sporočilo o bančništvu po mnenju SEU tudi ne posega v načelo varstva legitimnih pričakovanj in pravice do zasebne lastnine. V zadevnem primeru slovenskih bank, delničarji in podrejeni upniki niso imeli nobenega jamstva Komisije glede tega, da bo odobrila državno pomoč za odpravo kapitalskega primanjkljaja teh bank. Vlagatelji prav tako niso imeli zagotovila, da nobeden od ukrepov za odpravo kapitalskega primanjkljaja bank ne bo mogel vplivati na njihove naložbe. Sodišče dodatno pojasnjuje, da dejstvo, da v začetnih fazah mednarodne finančne krize podrejenim upnikom ni bilo treba prispevati k reševanju kreditnih institucij ne omogoča sklicevanja na načelo varstva legitimnih pričakovanj. Takšna

³⁴ Direktiva 2012/30/EU Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v pomenu drugega odstavka člena 54 Pogodbe o delovanju Evropske unije, glede ustanavljanja delniških družb ter ohranjanja in spreminjanja njihovega kapitala, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti.

³⁵ Direktiva 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij.

okolščina namreč nikakor ni zagotovilo, da se v prihodnje ne bi uporabili ukrepi porazdelitve bremena.

- Splošna ureditve, ki velja za položaj delničarjev v delniških družbah določa, da ti v celoti nosijo tveganje svojih naložb. Izgube delničarjev bank bi bile v vsakem primeru enako visoke ne glede na to, ali vzrok zanje temelji na odločbi o začetku stečajnega postopka, ker državna pomoč ni bila dodeljena, ali na postopku dodelitve take pomoči, pogojene s predhodno porazdelitvijo bremena.
- Podrejeni instrumenti finančni instrumenti, ki imajo nekatere značilnosti dolžniških in lastniških vrednostnih papirjev velja, da so v primeru plačilne nesposobnosti izdajatelja teh instrumentov njihovi imetniki poplačani za imetniki navadnih obveznic, vendar pred delničarji. Ob upoštevanju načela, da noben upnik ne utrpi večjih izgub, kot bi jih sicer podrejeni upniki z ekonomskega vidika ne bi smeli prejeti manj, kot bi bil njihov instrument vreden, če državna pomoč ne bi bila dodeljena.
- Državna pomoč ne sme biti dodeljena, dokler lastniški kapital in podrejeni instrumenti ne prispevajo v celoti k izravnavi morebitnih izgub banke. Načeloma velja, da v kolikor ukrep državne pomoči izpolnjuje merila sporočila o bančništvu, Komisija tak ukrep razglasi za združljiv z notranjim trgov. Ni pa ukrep delitve bremen nujno potreben pogoj, da se pomoč razglasi za združljivo z notranjim trgov. Sporočilo o bančništvu je treba razlagati tako, da ukrepi pretvorbe ali odpisa podrejenih instrumentov ne smejo presežati tega, kar je nujno za odpravo kapitalskega primanjkljaja zadevne banke.
- Ukrepi porazdelitve bremena Sporočila o bančništvu spadajo pod pojem »reorganizacijski ukrepi« iz Direktive 2001/24 o reorganizaciji.

Ustavno sodišče RS je v postopku za oceno ustavnosti dne 19. oktobra 2016 izdalo odločbo (Ustavno Sodišče RS, 2016), ki upošteva zgoraj navedena spoznanja SEU ter dokončno odločilo o zadevi Kotnik in drugi. Sodišče je odločilo, da je bil Zakon o bančništvu, v delu, ki opredeljuje varstvo delničarjev in upnikov v primeru odločbe o izrednih ukrepih, v neskladju z Ustavo RS. Dodatno, v neskladju z ustavo je tudi 265. člen Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank, saj je zakon v izpodbijanem delu prenehal veljati oziroma je bil spremenjen ali dopolnjen, posledice njegove protiustavnosti pa niso bile odpravljene. Sodišče je odločilo tudi, da členi Zakona o bančništvu, ki urejajo izredne ukrepe, razloge za izredne ukrepe, cilje izrednih ukrepov, ukrepe prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti, obseg prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti, druga pravila o konverziji kvalificiranih obveznosti, pravice upnikov v primeru prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti, prenos premoženja in obveznosti, dele določb o postopkih sodnega varstva proti odločbi o prenehanju banke in o izrednem ukrepu niso v nasprotju z Ustavo. Prav tako ni v nasprotju z ustavo začetek veljavnosti novele Zban-1L (Ustavno Sodišče RS, 2016).

Ustavno sodišče je tako potrdilo ustavnost določb, na podlagi katerih so prenehale kvalificirane obveznosti bank. Sporni člen je bil razveljavljen, ker ni uredil vseh vprašanj, ki jih mora zakonodajalec urediti, da je sodno varstvo učinkovito. Iz delovnega gradiva

Ministrstva za finance (2016) pa izhaja, da odločitev Ustavnega sodišča, da je 350.a člen neustaven, nima neposrednih fiskalnih posledic. Po navedbah Ministrstva za finance so fiskalne posledice še vedno odvisne od določb, ki urejajo pravila za prenehanje kvalificiranih obveznosti, ki pa so bile spoznane za ustavno skladne. Morebitne fiskalne posledice so tako neodvisne od rezultata presoje Ustavnega sodišča. Odvisne so le od vsebine ZBan-1, kot je veljala v času sanacije bank. Ministrstvo ocenjuje, da bo strošek za proračun manjši od nominalne vrednosti kvalificiranih obveznosti, ki so prenehale. Kakršnakoli povrnitev škode bo namreč upoštevala dejansko vrednost obveznosti, ki so prenehale, v trenutku prenehanja, ne pa njihove nominalne (Ministrstvo za finance RS, 2016).

Poleg kritike na ukrepe t.i. »striženja« obstaja tudi veliko nestrinjanja glede kasnejših ukrepov v povezavi z prenosi tveganih postavk na DUTB. Miles (2015) sicer idejo o ustanovitvi slabe banke podpira in ji pripisuje sledenje dobro znanemu sistemu in med prve pobudniki ideje šteje takratna 10. vlada RS. Toda Miles meni, da se je v primeru Slovenije v ključnem času potrebnih sprememb in ukrepov pojavila tudi huda politična nestabilnost, ki je ukrepanje odmikala v prihodnost. Med ustanovitvijo DUTB in prvim prenosom je minilo skoraj 10 mesecev. Več mesecev zamude je povzročilo najmanj dve pomembni težavi. Nedonosna posojila so predolgo ostala v bankah in se še dodatno poslabšala, hkrati pa je pristojnim zmanjkalo časa za stabilno in urejeno ustanovitev DUTB in prenosa posojil nanjo, o čemer priča časovnica vzpostavitve DUTB (DUTB, 2014, str. 7–11). Časovni pritisk, neodločnost in prenekatero spremembe poteka so botrovala k visokim računom mednarodnih podjetij, ki so vodila vzpostavitev DUTB (Miles, 2015). Bogomir Kovač (2015) je šel še korak dlje in izvedbo nastanka DUTB označil kot katastrofalno, brez jasnih in pravočasnih presoj glede optimalnih rešitev sanacije bančnega sistema, s slabo zakonodajo (ZUKSB), s številnimi spremembami glede vloge DUTB in predvidenih ukrepov za stabilizacijo bank. Kovač to označuje kot izvirni greh, kajti slaba zakonodaja, nejasni pogoji in pravila delovanja institucije onemogočajo njen normalen začetek in razvoj (Kovač, 2015). Kljub siceršnji uspešnosti ukrepov, iz navedenega izhaja, da je bila njihova izvedba neoptimalna in stroškovno neučinkovita, predvsem zaradi nejasne politične volje in neusklajenih interesov nacionalnih in evropskih organov.

Z vidika racionalnosti prestrukturiranja bančnega sistema je bilo poleg zgoraj omenjenega v javnosti veliko nezadovoljstva tudi z vrednotenjem bančne luknje. To področje je nedavno v ospredje postavila študija ekonomista Boleta, ki je po navedbah časopisa Dnevnik (Kos, 2016) v študiji o sanaciji bank leta 2013 na temelju različnih predpostavk in ob upoštevanju dejanskih makroekonomskih gibanj izračunal, da je bila luknja močno precenjena. Sanacija bank bi naj bila torej predraga, vložek davkoplačevalcev v banke pa močno pretiran (Kos, 2016). Vendar je omenjeno raziskavo težko komentirati, saj ni javna, avtor pa je ne želi komentirati. Prav tako ni znana metodologija za izračun prekomerne dokapitalizacije, saj podatki za uporabo metode od spodaj navzgor (angl. *bottom-up*), ki je bila osnova za izračun kapitalskega primanjkljaja, niso javni, ker spadajo v okvir bančne oz. poslovne tajnosti. Vendar bodo imeli kritiki izračuna kapitalskega primanjkljaja in transfernih vrednosti za

prenos na DUTB na voljo prve primerljive podatke najkasneje z objavo letnih poročil bank za leto 2016, kjer bo razvidno s kakšnimi diskonti so banke prodajale prve svežnje slabih posojil na trgu. Po pisanju časnika Finance (Sovdat, 2016) naj bi banke svežnje slabih posojil prodajale z do 80 % diskontom, kar pomeni da transferne vrednosti le niso bile tako pretirano nizke.

Navkljub ne najbolj racionalnim, a uspešnim ukrepom prestrukturiranja, se vedno porajajo vprašanja, ali bi lahko bilo drugače. Ta se vedno rešujejo hipotetično in ob neštetih predpostavkah. V sklopu raziskovanja prestrukturiranja slovenskega bančnega sistema sem nemalokrat naletel na nasprotni predlog ustanovitve DUTB, ki je zagovarjal enostavnejši pristop direktne dokapitalizacije bank, ki bi nato same ustanovile svoje slabe banke, na katere bi se prenesle tvegane postavke (Leskovec, 2013). Menim, da je težava s takšnim predlogom predvsem v zagotavljanju neodvisnosti in transparentnosti, ki se v Sloveniji kaže kot stalnica. Banke bi namreč v tem primeru same reševale (angl. *in-house*) svoje pretekle grehe, pri čemer je težko verjeti, da bi prišlo do optimalnih poplačil predvsem zaradi močnih interesnih skupin. Kot to navajata Kolednik in Kaker (2016), interesne skupine močno vplivajo na delovanje podržavljenih bank ter slabe politike korporativnega upravljanja.

Med mnogimi hipotetičnimi razmišljanji, bi se lahko vprašali tudi, kako bi izgledalo prestrukturiranje slovenskega bančnega sistema, če bi pravila BRRD obstajala že prej. Vsaka kriza vpliva na povečanje tveganj v poslovanju bank. Od učinkov krize na realno gospodarstvo je odvisno, kateri del poslovanja bank in posledično bilance bank je naprej in najbolj prizadet. Kot že omenjeno, je bila reakcija RS na finančno krizo prepozna in v nezadostnem obsegu. Številne države Evrosistema so že v oktobru 2008 objavile celovite programe pomoči finančnemu sektorju in tudi kmalu sprejele ustrezne predpise. V Sloveniji je državni zbor novembra 2008 sprejel novelo D Zakona o javnih financah, s katero je predvidel ukrepe za ohranitev stabilnosti finančnega sistema (za 12 mrd EUR poroštev bankam, posojila, odkup terjatev, kapitalske naložbe), od katerih so z izjemo poroštev vsi ostali nerealizirani. Težišče ukrepov je slonelo na uporabi garancijskih shem, ki so se izkazale za neučinkovite pri prestrukturiranju prezadolženih podjetij, kar je pomenilo, da se je obseg slabih posojil v bankah povečal bolj, kot bi se sicer (Banka Slovenije, 2015b). Odsotnost preventivnih ukrepov in načrtovanja za izredne situacije je vodila v časovno odmikanje izvedbe ukrepov, kar je bil odraz pomanjkanja politične volje oz. politične nestabilnosti v obdobju, ki je vodilo do prestrukturiranja. Hipotetično gledano, bi implementacija oz. obstoj pravil BRRD v Sloveniji v obdobju pred nastopom prestrukturiranja bančnega sistema lahko privedla v hitrejše ukrepanje. Pravila bi bila jasna, nadzorni organi bi imeli jasna pooblastila in banke zavezane k pripravi načrtov reševanja, s čimer bi se sam časovni okvir izvedbe drastično zmanjšal, kar bi preprečilo nadaljnje poslabšanje terjatev in bilanc bank. Država bi imela na volj nabor ukrepov, s katerimi bi se lahko lotila sanacije in v kolikor bi se to dogajalo pred koncem 2010, bi bili vsi ukrepi izvzeti iz pravil državnih pomoči. Ob predpostavki *ceteris paribus* bi bila uspešnost in strošek

reševanja vprašljiva, saj bi bilo vse odvisno od politične volje, ki pa je bila v obdobju od nastanka krize do danes vedno nekonsistentna.

SKLEP

Najrazličnejši viri reševanje bank opisujejo kot drag ukrep, ki države bremeni z vidika pokritja administrativnih stroškov reševanja in zbiranja dodatnih sredstev, potrebnih za reševanje nasedlih bank. Dodatna sredstva oz. kapital potreben za reševanje bank države pridobijo bodisi z zadolževanjem na mednarodnih finančnih trgih bodisi z zaostrovanjem javnofinančne politike. Neposredna posledica državne finančne injekcije v banko je sprememba v strukturi javnih financ, kar pomeni, da država zaradi povečanja javnih odhodkov iz naslova zadolževanja nosi visoke oportunitetne stroške. Vendar je finančna pomoč v večini primerov propadajočih bank nujno potrebna. Propad dovolj pomembne oz. velike banke bi namreč lahko privedel do prelivanja negativnih eksternalij na druge gospodarske subjekte oz. gospodarstvo kot celoto.

Analiza odgovorov zajetih v anketo Svetovne banke s področja bančne regulative in nadzora, je pokazala, da se ureditve med kriznimi in ne kriznimi državami po svetu na področju discipline, problematičnih finančnih institucij, izhoda in nadzora bistveno ne razlikujejo. Če sklepamo iz ugotovitev Evropske komisije (Evropski parlament in Svet EU, 2014a), da na ravni EU med krizo ni bilo ustreznih instrumentov za učinkovito obravnavanje nestabilnih ali propadajočih bank, in iz ugotovitev lastne analize, obstaja možnost pomanjkanja instrumentov za učinkovito obravnavanje nestabilnih ali propadajočih bank tudi v ostalih državah po svetu. Takšni instrumenti so potrebni predvsem za preprečevanje insolventnosti ali, kadar se ta pojavi, za zmanjšanje negativnih posledic z ohranitvijo sistemsko pomembnih funkcij zadevne banke. Prav te težave so po ugotovitvah Evropske komisije (Evropski parlament in Svet EU, 2014a) med krizo bistveno prispevale k temu, da so morale države članice EU banke reševati z denarjem davkoplačevalcev. Iz tega naslova se je izkazala potreba po ureditvi, s katero bodo organi imeli na voljo verodostojen nabor instrumentov za dovolj zgodnje in hitro posredovanje v nestabilni ali propadajoči instituciji. S tem se zagotovi kontinuiteta njenih kritičnih finančnih in gospodarskih funkcij, hkrati pa čim bolj zmanjša vpliv njenega propada na gospodarski in finančni sistem. V ta namen je bila na ravni EU sprejeta BRRD.

BRRD pristojnim nacionalnim organom za reševanje prinaša skupek pristojnosti in instrumentov za preventivno ukrepanje in preprečitev potencialne prihodnje bančne krize, s katerimi lahko na urejen način razrešijo propadajočo finančno institucijo in hkrati ohranijo esencialne bančne operacije ter minimizirajo izpostavljenost davkoplačevalskih sredstev. Osrednja tematika direktive je tako ohranitev sistemsko pomembnih funkcij ob propadu banke in v primeru insolventnosti stremeti k prerazporeditvi nošenja bremena izgube od davkoplačevalcev na lastnike in upnike. S sprejetjem BRRD so bile države članice EU zavezane določila implementirati do 1. januarja 2015, s čimer je Slovenija dodobra zamujala.

Določila BRRD so bila v slovenski pravni red dokončno prenesena šele s sprejetjem ZRPPB, v juliju 2016. Vendar Slovenija ni zamujale le z implementacijo pravil, temveč je skozi celoten potek finančne krize zamujala z ukrepi. V obdobju 2008–2011, ko je bilo ukrepanje najbolj potrebno in je večina EU držav izvedla glavno ukrepov, so bili ukrepi RS globoko podpovprečni. Če velja, da je v tem obdobju znesek vseh mobiliziranih finančnih sredstev za stabilizacijo bank v povprečju držav EU znašal 12,76 % BDP, je Slovenija v ta namen namenila le 6,73 % BDP, kar predstavlja približno polovico povprečja EU. Struktura uporabljenih ukrepov je bila po poročanju Banke Slovenija neprimerna glede na težave slovenskih bank. Reakcije RS na finančno krizo je bila prepozna in v nezadostnem obsegu. Številne države Evrosistema so že v oktobru 2008 objavile celovite programe pomoči finančnemu sektorju in tudi kmalu sprejele ustrezne predpise. V Sloveniji je državni zbor novembra 2008 sprejel novelo D Zakona o javnih financah, s katero je predvidel ukrepe za ohranitev stabilnosti finančnega sistema (za 12 mrd EUR poroštev bankam, posojila, odkup terjatev, kapitalske naložbe), od katerih so z izjemo poroštev vsi ostali nerealizirani. Težišče ukrepov je slonelo na uporabi garancijskih shem, ki so se izkazale za neučinkovite pri prestrukturiranju prezadolženih podjetij, kar je pomenilo, da se je obseg slabih posojil v slovenskih bankah le še povečeval. S ciljem ponovne vzpostavitve finančne stabilnosti kot posledice slabšajočih se razmer v bančnem sektorju zaradi dolgoletne gospodarske recesije je bil v letu 2012 sprejet ZUKSB, ki je določil ukrepe za krepitev stabilnosti bank. Z namenom krepitve stabilnosti slovenskega finančnega sistema je po zamisli takratne vlade RS zakon predvidel ustanovitev DUTB. V osnovi preprost koncept, ki predvideva prevzem slabih in nedonosnih bančnih posojil ter njihovih zavarovanj, s čimer se banke osvobodijo in jim omogoči pridobivanje novega kapitala ter vnovičen začetek posojilne dejavnosti v upanju, da se bodo v novem poskusu izogibale visokim tveganjem in prijateljskim povezavam. Proces ponuja tudi določen čas, saj ni treba hiteti s prisilnimi ukrepi in omogoča obdobje, v katerem se vrednost zavarovanj lahko znova zviša oziroma se podjetja prestrukturirajo, banke pa medtem lahko stojijo gospodarstvu ob strani. Žal se je v Sloveniji v ključnem času potrebnih sprememb in ukrepov pojavila tudi huda politična nestabilnost, ki je ukrepanje odmikala v prihodnost. Več mesecev zamude je povzročilo najmanj dve pomembni težavi. Nedonosna posojila so predolgo ostala v bankah in se še dodatno poslabšala, hkrati pa je pristojnim zmanjkalo časa za stabilno in urejeno ustanovitev DUTB in prenos posojil. Časovni pritisk, neodločnost in prenekatero spremembe poteka so botrovali k visokim zneskom svetovanja mednarodnih podjetij, ki so vodila vzpostavitev DUTB. Detajlni pregled prestrukturiranja dela slovenskih bank je pokazal, da je bilo prestrukturiranja slovenskega bančnega sistema uspešno, saj je doseglo namen očiščenja bilanc bank ter finančne stabilnosti. Vendar se je prestrukturiranje izkazalo kot drag ukrep, predvsem na račun nejasne politične volje.

LITERATURA IN VIRI

1. Abanka d.d. (2014, 25. september). *Vlada Republike Slovenije dokončno potrdila izvedbo ukrepov za krepitev stabilnosti Abanke*. Najdeno 3. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.abanka.si/vlagatelji/javne-objave?MapaId=39902&VsebinaId=905009&IskalniNiz=&IskalniNaslov=&DatumOd=MjQuOS4yMDE0IDA6MDA6MDA=&DatumDo=MjQuMTAuMjAxNCAwOjAwOjAw> Aw
2. Arhar, F., & Tomec, M. (2013). Prestrukturiranje sistemskih bank EMU v primerjavi s Slovenijo. *Bančni vestnik, BV11/2013*, 8–15.
3. Babis, V. (2013). European Bank Recovery and Resolution Directive: Recovery Proceedings for Cross-Border Banking Groups. *European Business Law Review, Forthcoming*, 3, 459–480
4. Bank for International Settlements. (2011). *Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement*. Basel: Bank for International Settlements.
5. Bank for International Settlements. (b.l.). *About the Basel Committee*. Najdeno 20. januarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.bis.org/bcbs/about.htm>
6. Banka Celje d.d. (2014a, 20. november). *Odredba Banke Slovenije o posebnih ukrepih nadzora*. Najdeno 3. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://m.banka-celje.si/novice/odredba-banke-slovenije-o-posebnih-ukrepih-nadzora>
7. Banka Celje d.d. (2014b, 16. december). *Odločba Banke Slovenije o izrednih ukrepih*. Najdeno 3. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://m.banka-celje.si/novice/odločba-banke-slovenije-o-izrednih-ukrepih>
8. Banka Celje d.d. (2014c, 19. december). *Obvestilo o prenosu terjatev na DUTB*. Najdeno 3. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://m.banka-celje.si/novice/obvestilo-o-prenosu-terjatev-na-dutb>
9. Banka Celje d.d. (2015, 14. september). *Banka Slovenije izdala dovoljenje za združitev s pripojitvijo Banke Celje k Abanki*. Najdeno 3. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.banka-celje.si/o-banki/novinarsko-sredisce/2015/banka-slovenije-izdala-dovoljenje-za-zdruzitev-s-pripojitvijo-banke-celje-k-abanki>
10. Banka Slovenije. (2012). *Letno poročilo Banke Slovenija za leto 2011*. Ljubljana: Banka Slovenije
11. Banka Slovenije. (2013a). *Letno poročilo Banke Slovenija za leto 2012*. Ljubljana: Banka Slovenije
12. Banka Slovenije. (2013b, 18. december). *Država po pozitivni odločitvi Evropske komisije dokapitalizirala pet bank*. Najdeno 1. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.bsi.si/iskalniki/sporocila-za-javnost.asp?VsebinaId=16244&MapaId=137#16244>
13. Banka Slovenije. (2013c, 6. september). *Sporočilo za javnost Banke Slovenije in Ministrstva za finance - Factor banka in Probanka*. Najdeno 28. marca 2016 na

- spletnem naslovu <https://www.bsi.si/iskalniki/sporocila-za-javnost.asp?MapaId=137&VsebinaId=16058>
14. Banka Slovenije. (2013d, 12. december). *Pogosta vprašanja in odgovori o reorganizaciji slovenskega bančnega sistema*. Najdeno 28. marca 2016 na spletnem naslovu <https://www.bsi.si/library/includes/datoteka.asp?DatotekaId=5422>
 15. Banka Slovenije. (2014a, 20. januar). *Pojasnilo o ukrepih Banke Slovenije ob dokapitalizaciji NLB, NKBM in Abanke*. Najdeno 28. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.bsi.si/iskalniki/sporocila-za-javnost.asp?MapaId=137&VsebinaId=16357>
 16. Banka Slovenije. (2014b, 11. februar). *Gospodarska in finančna gibanja ter poslovanje bank*. Najdeno 28. marca 2016 na spletnem naslovu <https://www.bsi.si/iskalniki/sporocila-za-javnost.asp?VsebinaId=16428&MapaId=137#16428>
 17. Banka Slovenije. (2014c, 11. marec). *Sporočilo za javnost po seji Sveta Banke Slovenije dne 11. marca 2014*. Najdeno 28. marca 2016 na spletnem naslovu <https://www.bsi.si/iskalniki/sporocila-za-javnost.asp?VsebinaId=16469&MapaId=137#16469>
 18. Banka Slovenije. (2014d, 19. marec). *Sporočilo za javnost-Vlada na podlagi mnenj in informacij Banke Slovenije sprejela odločitve glede nadaljnje izvedbe ukrepov za krepitve stabilnosti bank*. Najdeno 28. marca 2016 na spletnem naslovu <https://www.bsi.si/iskalniki/sporocila-za-javnost.asp?VsebinaId=16484&MapaId=137#16484>
 19. Banka Slovenije. (2014e, 16. december). *Povzetek Odločbe o izrednih ukrepih izrečenih 16.12.2014 Banki Celje d.d.* Najdeno 3. aprila 2016 na spletnem naslovu <https://www.bsi.si/iskalniki/sporocila-za-javnost.asp?VsebinaId=17158&MapaId=137#17158>
 20. Banka Slovenije. (2015a). *Sklad za reševanje bank*. Najdeno 13. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.bsi.si/sklad.asp?MapaId=1774>
 21. Banka Slovenije. (2015b). *Poročilo Banke Slovenije o vzrokih za nastali kapitalski primanjkljaj bank in vlogi Banke Slovenije pri tem kot bančnega regulatorja, sanaciji bank v letih 2013 in 2014, o učinkovitosti sistema korporativnega upravljanja bank v državni lasti in načinu reševanja posledic kapitalske neustreznosti poslovnih bank*. Najdeno dne 28. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.bsi.si/publikacije/porocila/Porocilo_BS_2015.pdf
 22. Banka Slovenije. (2015c, 30. november). *Banka Slovenije: Sprejeti ukrepi so bili nujni, da se ohrani finančna stabilnost v Republiki Sloveniji*. Najdeno 28. marca 2016 na spletnem naslovu <https://www.bsi.si/iskalniki/sporocila-za-javnost.asp?VsebinaId=18502&MapaId=137#18502>
 23. Banka Slovenije. (2016a). *Poročilo o finančni stabilnosti januar 2016*. Najdeno 20. septembra 2016 na spletnem naslovu <https://www.bsi.si/library/includes/datoteka.asp?DatotekaId=6805>

24. Banka Slovenije. (2016b). *Poročilo o finančni stabilnosti junij 2016*. Najdeno 20. septembra 2016 na spletnem naslovu <http://www.bsi.si/library/includes/datoteka.asp?DatotekaId=7189>
25. *Banks around the World*. Najdeno 19. februarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.relbanks.com/top-european-banks/assets>
26. Bank for International Settlements. (2010). *Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*. Najdeno dne 28. oktobra 2015 na spletnem naslovu <http://www.bis.org/publ/bcbs169.pdf>
27. BBVA – Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. (2014). *Compendium on bank resolution regimes: from the FSB to the EU and US frameworks*. Najdeno 11. januarja 2016 na spletnem naslovu www.bbva.com
28. Bliss, R. R., & Kaufman, G. G. (2006). US corporate and bank insolvency regimes: An economic comparison and evaluation. *Working Paper, No. 2006-01*. Najdeno 20. oktober 2016 na spletnem naslovu <https://www.chicagofed.org/publications/working-papers/2006/wp-01>
29. Čihák, M., Demirgüç-Kunt, A., Martínez Pería, M. S., & Mohseni-Cheraghlou, A. (2012). Bank regulation and supervision around the world: a crisis update. *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington D.C.: World Bank.
30. Damjan, J. P. (2012, 10. september). What went wrong in Slovenia? *Damjan blog*. Najdeno 29. decembra 2016 na spletnem naslovu <https://damijan.org/2012/09/10/what-went-wrong-in-slovenia/>
31. DUTB – Družba za upravljanje terjatev bank d.d. (2014a, 9. maj). *Leto poročilo DUTB za leto 2013*. Ljubljana: DUTB d.d.
32. DUTB – Družba za upravljanje terjatev bank d.d. (2014b, 13. oktober). *Pomembni mejniki DUTB*. Najdeno 1. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://dutb.eu/si/8-novice/32-pomembni-mejniki-druzbe-za-upravljanje-terjatev-bank>
33. EBA – European Banking Authority. (b.l.). *About us*. Najdeno 12. februarja 2016 na spletnem naslovu https://www.eba.europa.eu/languages/home_sl
34. ECB – Evropska centralna banka. (2014, 11. november). *Mnenje Evropske centralne banke z dne 11. novembra 2014 o bančni zakonodaji (CON/2014/79)*. Najdeno 12. marca 2016 na spletnem naslovu https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/sl_con_2014_79_f_sign.pdf
35. ECB – Evropska centralna banka. (2015, 28. maj). *Mnenje Evropske centralne banke z dne 28. maja 2015 o spremembah pravnega okvira, ki ureja Družbo za upravljanje terjatev bank (CON/2015/16)*. Najdeno 19. marca 2016 na spletnem naslovu https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/sl_con_2015_16_f_sign.pdf
36. Evropska komisija. (2008, 25. oktober). *Sporočilo Komisije - Uporaba pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize*. Najdeno 9. decembra 2015 na spletnem naslovu http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.270.01.0008.01.SLV&toc=OJ:C:2008:270:T OC

37. Evropska komisija. (2009, 15. januar). *Sporočilo Komisije – Dokapitalizacija finančnih institucij v trenutni finančni krizi: omejitev pomoči na najmanjšo potrebno in zaščitni ukrepi za preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence*. Najdeno 9. decembra 2015 na spletnem naslovu http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.010.01.0002.01.SLV&toc=OJ:C:2009:010:TOC
38. Evropska komisija. (2013a, 30. junij). *Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje*. Najdeno 9. decembra 2015 na spletnem naslovu [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:52013XC0730\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:52013XC0730(01))
39. Evropska komisija. (2013b, 15. oktober). *Commission adapts crisis rules for banks - frequently asked questions*. Najdeno 7. marca 2016 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-886_en.htm
40. Evropska komisija. (2013c, 18. december). *Commission approves rescue or restructuring aid for five Slovenian banks*. Najdeno 28. marca 2016 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1276_en.htm
41. Evropska komisija. (2014a, 15. april). *Memo – EU Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD): Frequently Asked Questions*. Najdeno 28. marca 2016 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-297_en.htm
42. Evropska komisija. (2014b, 13. avgust). *State aid: Commission approves Abanka's restructuring plan*. Najdeno 3. aprila 2016 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-926_en.htm
43. Evropska komisija. (2015a, 24. november). *Updated version of first memo published on 15/04/2014 - Banking Union: restoring financial stability in the Eurozone*. Najdeno 29. marca 2016 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6164_en.htm?locale=en
44. Evropska komisija. (2015b, 24. november). *Dokončanje bančne unije*. Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Bruselj: Evropska komisija, 2015
45. Evropski Parlament. (2014, 2. maj). *Recapitalisations: BRRD Provisions and State Aid Rules*. Najdeno 5. marca 2016 na spletnem naslovu [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-ECON_DV\(2014\)528739](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-ECON_DV(2014)528739)
46. Evropski parlament in Svet Evropske unije. (2014a, 15. maj). *Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta*. Bruselj: Evropski parlament, Svet Evropske unije, 2014.
47. Evropski parlament in Svet Evropske unije. (2014b, 15. junij). *Uredba (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v*

- okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010.* Bruselj: Evropski parlament, Svet Evropske unije, 2014.
48. Evropski svet in Svet EU. (2016a). *Bančna Unija*. Najdeno 3. januarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.consilium.europa.eu/sl/policies/banking-union/>
 49. Evropski svet in Svet EU. (2016b). *Enotni mehanizem nadzora*. Najdeno 3. januarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.consilium.europa.eu/sl/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/>
 50. Evropski svet in Svet EU. (2016c). *Enotni pravilnik*. Najdeno 6. januarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.consilium.europa.eu/sl/policies/banking-union/single-rulebook/>
 51. Evropski svet in Svet EU. (2016d). *Enotni mehanizem za reševanje*. Najdeno 6. januarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.consilium.europa.eu/sl/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>
 52. FSB – Financial Stability Board. (2010). *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions*. Basel: FSB.
 53. FSB – Financial Stability Board. (2011). *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*. Basel: FSB.
 54. FSF –Financial Stability Forum. (2009). *FSF Principles for Cross-border Cooperation on Crisis Management*. Basel: FSF.
 55. Group of Thirty. (b.l.). *About the Group of Thirty*. Najdeno 12. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://group30.org/about>
 56. Group Of Twenty - G-20. (b.l.) V *Investopedia*. Najdeno 6. januarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.investopedia.com/terms/g/g-20.asp>
 57. Goldstein, M., & Véron, N. (2011). Too Big to Fail: The Transatlantic Debate. *Bruegel*. Najdeno 15. avgust 2015 na spletnem naslovu http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/Nicolas_Veron_WP_Too_big_to_fail_2011_03.pdf
 58. GraphPad Software, Inc. (b.l.). *The binomial test*. Najdeno 18. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.graphpad.com/guides/prism/6/statistics/index.htm?stat_binomial.htm
 59. Haentjens, M. (2014), Bank Recovery and Resolution: An Overview of International Initiatives. *International Insolvency Law Review*, 255–270.
 60. Hansen, L. (2013). Challenges in Identifying and Measuring Systemic Risk. *Social Science Research Network*. Najdeno 18. decembra 2015 na spletnem naslovu https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2170629
 61. Hüpkes, E. (2002). Insolvency – why a special regime for banks? *Social Science Research Network*. Najdeno 20. decembra 2015 na spletnem naslovu https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1751644
 62. IMF – International Monetary Fund. (2004). *Defining Financial Stability*. Washington D.C.: IMF.

63. IMF – International Monetary Fund. (2009). *An Overview of the Legal, Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency*. Washington D.C.: IMF.
64. IMF – International Monetary Fund. (2010a). *Resolution of Cross-Border Banks—A Proposed Framework for Enhanced Coordination*. Washington D.C.: IMF
65. IMF – International Monetary Fund (2010b). *What Caused the Global Financial Crisis? - Evidence on the Drivers of Financial Imbalances 1999–2007*. Washington D.C.: IMF
66. IMF – International Monetary Fund. (2013). *European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation—Technical Note on Progress with Bank Restructuring and Resolution in Europe*. Washington D.C.: IMF.
67. IMF – International Monetary Fund. (2014). *Global Financial Stability Report*. Washington D.C.: IMF.
68. Joosen, B. P. (2014). Bail In Mechanisms In The Bank Recovery And Resolution Directive. *Social Science Research Network*. Najdeno 20. decembra 2015 na spletnem naslovu https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2511886
69. Kotnik, T. (2013a, 15. september). Sanacija bančnega sistema: Priprave na maksimi CoCo striženje. *Finance*. Najdeno 26. decembra 2016 na spletnem naslovu <https://www.finance.si/8347253/Sanacija-bancnega-sistema-Priprave-na-maksi-CoCo-strizenje>
70. Kotnik, T. (2013b, 17. december). Dežela, kjer se vladajoči požvižgajo na ustavo. *Finance*. Najdeno 26. decembra 2016 na spletnem naslovu <https://www.finance.si/8353605/Dezela-kjer-se-vladajoci-pozvizgajo-na-ustavo>
71. Kotnik, T. (2014, 19. avgust). Naše bančništvo premika meje mogočega. *Finance*. Najdeno 26. decembra 2016 na spletnem naslovu <https://www.finance.si/8808017/Nase-bancnistvo-premika-meje-mogocega>
72. Kolednik, A., & Kaker, Č. (2016, 15. april). Odstopili trije nadzorniki NLB. Kot razlog navajajo diskreditacije in vpliv interesnih skupin. *Siol*. Najdeno 20. septembra 2016 na spletnem naslovu <http://siol.net/novice/gospodarstvo/iz-nadzornega-sveta-nlb-odstopili-janko-gedrih-anton-ribnikar-in-anton-macuh-415042>
73. Kos, S. (2016, 26. september). Bančna luknja: napačna ocena, težka več milijard evrov. *Dnevnik*. Najdeno 29. septembra 2016 na spletnem naslovu <https://www.dnevnik.si/1042751685/posel/novice/bancna-luknja-napacna-ocena-tezka-vec-milijard-evrov>
74. Kovač, B. (2015, 5. oktober). Bogomir Kovač o politični sagi o DUTB: Roparska institucija. *Dnevnik*. Najdeno 1. avgusta 2016 na spletnem naslovu <https://www.dnevnik.si/1042722121>
75. Kremenšek, M. (2015, 20. april). ZBan-2 kot odziv na večplastno finančno in gospodarsko krizo. *Insolv-info*. Najdeno 11. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.insolvinfo.si/DnevneVsebine/Aktualno.aspx?id=140787>
76. Labonte, M. (2015, 30. junij). Systemically Important or “Too Big to Fail” Financial Institutions. *Federation of American Scientists*. Najdeno 10. februarja 2016 na spletnem naslovu <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42150.pdf>

77. Laeven, L., & Valencia, F. (2010). Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly. *IMF Working paper WP/10/146*. Najdeno 10. decembra 2015 na spletnem naslovu <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10146.pdf>
78. Laeven, L., & Valencia, F. (2012). Systemic Banking Crises Database: An Update. *IMF Working paper WP/12/163*. Najdeno 10. decembra 2015 na spletnem naslovu <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26015>
79. Lastra, R. M. (2007). Cross-border bank insolvency. *EBRD*. Najdeno 10. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.ebrd.com/documents/legal-reform/law-in-transition-online-07-making-an-insolvency-system-work.pdf>
80. Leskovec, S. (2013, 4. marec). Vprašanje slabe banke kamen spotike koalicijskih pogajanj. *Dnevnik*. Najdeno 15. aprila 2016 na spletnem naslovu <https://www.dnevnik.si/1042751685/posel/novice/bancna-luknja-napacna-ocena-tezka-vec-milijard-evrov>
81. Marinč, M., & Vlahu, R. (2011). The Economic Perspective of Bank Bankruptcy Law. *Social Science Research Network*. Najdeno 11. januarja 2015 na spletnem naslovu https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1951880
82. Miles, K. (2015, 4. oktober). Zaupanje in DUTB. *Finance*. Najdeno 2. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/8836564>
83. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2016). *Predpisi v pripravi*. Najdeno 16. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/o_ministrstvu/direktorati/direktorat_za_financni_sistem/sektor_za_financni_sistem/predpisi_v_pripravi/
84. Morrison, A. D. (2011). Systemic risks and the 'too-big-to-fail problem'. *Oxford Review of Economic Policy* 27(3), 498-516.
85. M. F. K., & STA. (2016, 14. junij). DZ sprejel nova pravila za reševanje bank. *Delo*. Najdeno 19. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/dz-sprejel-nova-pravila-za-resevanje-bank.html>
86. OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2013). *OECD Economic Surveys: Slovenia 2013*. Najdeno 29. decembra 2016 na spletnem naslovu http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-slovenia-2013_eco_surveys-svn-2013-en
87. Phillips, S., & Morrison, S. (2014, 15. september). Legacy Of Lehman-EU Bank Recovery And Resolution Directive. *Orrick*. Najdeno 18. novembra 2015 na spletnem naslovu <https://www.orrick.com/Events-and-Publications/Documents/Legacy-Of-Lehman-EU-Bank-Recovery-And-Resolution-Directive.pdf>
88. Schröder, M., & Schüler, M. (2003). Systemic Risk in European Banking – Evidence from Bivariate GARCH Models. *EconStor*. Najdeno 20. januarja 2015 na spletnem naslovu <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/24814/1/dp0311.pdf>
89. Schwarcz, S. L. (2008, 19. marec). Systemic Risk. *Duke Law School Legal Studies*. Najdeno 10. januarja 2015 na spletnem naslovu http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1903/

90. Služba Vlade RS za zakonodajo. Sklep o vsebini načrtov sanacije bank in hranilnic. *Uradni list RS* št. 63/15.
91. Sodišče EU. (2016, 19. junij). *Predhodno odločanje – Veljavnost in razlaga sporočila Komisije o bančništvu – Razlaga direktiv 2001/24/ES in 2012/30/EU – Državne pomoči bankam v okviru finančne krize – Porazdelitev bremena – Izbris lastniškega kapitala delničarjev, hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov – Načelo varstva legitimnih pričakovanj – Pravica do zasebne lastnine – Varstvo interesov družbenikov in tretjih oseb – Reorganizacija in prenehanje kreditnih institucij*. Sodba Sodišča Evropske Unije. Luxembourg: Sodišče EU.
92. Sovdat, P. (2016, 15. maj). Končno! NLB pred prodajo 650 milijonov evrov slabih terjatev. *Finance*. Najdeno 26. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/8844866>
93. Svet Evropske unije. (2012). *Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije*. Bruselj: Svet Evropske unije.
94. Statwing, Inc. (b.l.). *T-Test (Independent Samples)*. Najdeno 21. junija 2016 na spletnem naslovu <http://docs.statwing.com/examples-and-definitions/t-test/>
95. Svetovna banka. (2012). *Bank Regulation and Supervision Survey*. Najdeno 19. januarja 2015 na spletnem naslovu <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTGLOBALFINREPORT/0,,contentMDK:23267421~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:8816097,00.html>
96. Svetovna banka. (b.l.). *Bank nonperforming loans to total gross loans (%)*. Najdeno 4. februarja 2016 na spletnem naslovu <http://data.worldbank.org/indicator/FB.AST.NPER.ZS/countries/1W-XC-EU-SI-IT-DE?display=default>
97. Thomson, J. B. (2010). On Systemically Important Financial Institutions and Progressive Systemic Mitigation. *DePaul Business and Commercial Law Journal*, 8(2), str. 135–150
98. United States Congress. (2010). Dodd-Frank Wall Street Reform And Consumer Protection Act. *U.S. Government Printing Office*. Najdeno 6. marca 2016 na spletnem naslovu <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203/html/PLAW-111publ203.htm>
99. United Nations Commission on International Trade Law. (2005). *The Legislative Guide on Insolvency Law: Part 1 and 2*. New York: United Nations.
100. United Nations Commission on International Trade Law. (2012a). *Forty-second General Assembly - Insolvency of large and complex financial institutions*. Najdeno 26. oktobra 2015 na spletnem naslovu <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V12/561/04/PDF/V1256104.pdf?OpenElement>
101. United Nations Commission on International Trade Law. (2012b). *Legislative Guide on Insolvency Law Part three: Treatment of enterprise groups in insolvency*. New York: United Nations.

102. University of Toronto. (2009, 24. september). *G20 leaders statement: The Pittsburgh summit*. Najdeno 20. januarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communic0925.html>
103. University of Toronto. (2011, 4. november). *2011 Cannes summit final declaration*. Najdeno 19. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html#top>
104. US Legal, Inc. (b.l.). *Lex Specialis Law & Legal Definition*. Najdeno 9. marca 2016 na spletnem naslovu <http://definitions.uslegal.com/l/lex-specialis/>
105. Ustavno sodišče Republike Slovenije. (2016, 19. oktober). Odločba št. U-I-295/13-260. Ljubljana: Ustavno sodišče RS
106. Vlada Republike Slovenije. (2013). *Predlog Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB)*. Najdeno 20. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Finan%C4%8Dni_sistem/VG-ZUKSB-A_2015_04_23_za_ECB_objavo_medresosko_lekturo.pdf
107. Vlada Republike Slovenije. (2014a). *Predlog Zakona o bančništvu (ZBan-2)*. Najdeno 11. marca 2016 na spletnem naslovu <http://imss.dz-rs.si/imis/2dc4bfadf5c9aa47b66d.pdf>
108. Vlada Republike Slovenije. (2014b). *Predlog Zakona o organu in skladu za reševanje bank (ZOSRB)*. Najdeno 18. marca 2016 na spletnem naslovu <http://imss.dz-rs.si/imis/37afa8da929aca638ae8.pdf>
109. Wyplosz, C. (1998). International Financial Instability. *Graduate Institute of International Studies. Geneva and CEPR*. Najdeno 10. januarja 2015 na spletnem naslovu https://www.researchgate.net/profile/Charles_Wyplosz/publication/242484653_International_Financial_Instability/links/02e7e52d402536aaa2000000.pdf
110. Zakon o bančništvu (ZBan-1). *Uradni list RS* št. 99/10 – UPB, 52/11 – popr., 9/11 – ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 63/13 – ZS-K, 96/13, 25/15 – ZBan-2, 27/16 – ZSJV in 44/16 – ZRPPB.
111. Zakon o bančništvu (ZBan-2). *Uradni list RS* št. 25/15 in 44/16 – ZRPPB.
112. Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB). *Uradni list RS*, št. 105/12, 63/13 – ZS-K, 23/14 – ZDIJZ-C in 104/15.
113. Zakon o organu in skladu za reševanje bank (ZOSRB). *Uradni list RS* št. 97/14, 91/15 in 44/16 – ZRPPB.
114. Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP). *Uradni list RS* št. 13/14 – UPB, 10/15 – popr., 27/16, 31/16 – odl. US, 38/16 – odl. US in 63/16 – ZD-C.
115. Zakon o reševanju in prisilnem prenehanju bank (ZRPPB). *Uradni list RS* št. 44/16 in 71/16 – odl. US.
116. Združenje bank Slovenije. (b.l.). *Podatki za bančni sektor v Sloveniji*. Najdeno 7. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.zbs-giz.si/zdruzenje-bank.asp?StructureId=374>

PRILOGE

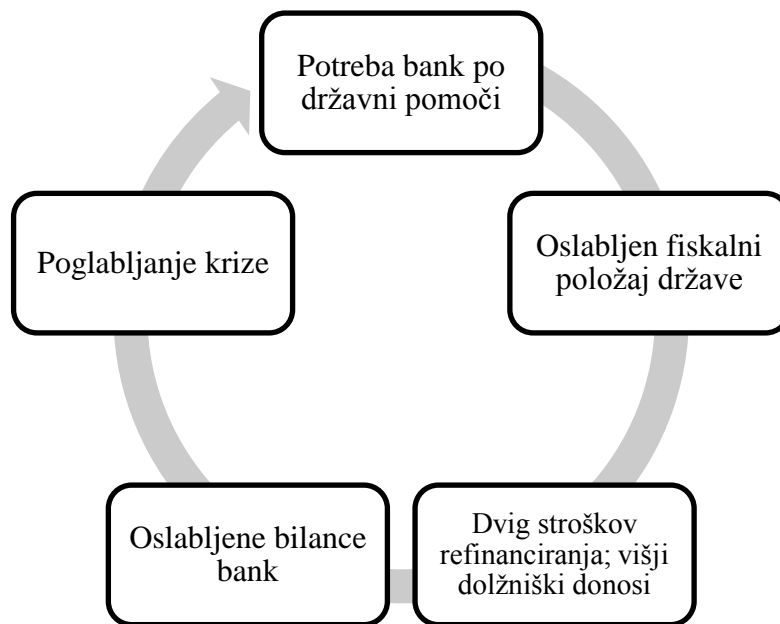
KAZALO PRILOG

Priloga 1: Tabela kratic.....	1
Priloga 2: Začaran krog držav in bank.....	2
Priloga 3: Prikaz kriznih in ne kriznih držav po raziskavi Laeven & Valencia, 2010 in 2012	3
Priloga 4: Prikaz obsega instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov in hierarhija upnikov	5
Priloga 5: Delež (%) slabih posojil v celotnih bruto posojilih na ravni nekaterih evropskih držav, EU, monetarne unije in sveta.....	6
Priloga 6: Primerjava pogojev za začetek reševanja finančnih institucij po ameriškem in evropskem pristopu	7
Priloga 7: Primerjava hierarhije odpisov in konverzij po ameriškem in evropskem pristopu	8
Priloga 8: Primerjava vidikov uporabe skladov za reševanje po ameriškem in evropskem pristopu	9
Priloga 9: Sezname bank	10

PRILOGA 1: Tabela kratic

Kratica	Angleški izraz	Slovenski izraz
AQR	Asset Quality Review	pregled kakovosti aktive
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision	Baselski odbor za bančni nadzor
BDP	Gross domestic product	bruto domači proizvod
BIS	Bank for International Settlement	Banka za mednarodne poravnave
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive	Direktiva za sanacijo in reševanje bank
CRD IV	Capital Requirements Directive IV	Direktivo o kapitalskih zahtevah IV
CRR	Capital Requirements Regulation	Uredba o kapitalskih zahtevah
DUTB	Bank asset management company	Družba za upravljanje terjatev bank
EBA	European Banking Authority	Evropski bančni organ
ECB	European Central Bank	Evropska centralna banka
EU	European Union	Evropska Unija
EUR	Euro	evro
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation	Zvezna agencija za zavarovanje vlog v bankah in hranilnicah
FSB	Financial Stability Board	Odbor za finančno stabilnost
FSF	Financial Stability Forum	Forum za finančno stabilnost
G20	Group of Twenty	skupina dvajsetih gospodarsko najmočnejših držav sveta
G30	Group of Thirty	Skupina G30
G-SIFI	Global systemically important financial institution	globalno sistemsko pomembna finančna institucija
IMF	International Monetary Fund	Mednarodni denarni sklad
MPE	Multiple-Point-of-Entry	večkratna vstopna točka
MRA	Master Restructuring Agreement	Sporazum o prestrukturiranju dolga
mrd	Billion	milijarda
MSP	Small and medium sized companies	mala in srednje velika podjetja
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
PDEU	EU Treaty	Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o delovanju Evropske unije
RS	Republic of Slovenia	Republika Slovenija
SIFI	Systemically important financial institution	sistemsko pomembna finančna institucija
SPE	Single-Point-of-Entry	enotna vstopna točka
TBTF	Too big to fail	prevelik za propad
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law	Komisija Združenih Narodov za mednarodno trgovinsko pravo
ZBan-1	Banking Act	Zakon o bančništvu (ZBan-1)
ZBan-2	Banking Act	Zakon o bančništvu (ZBan-2)
ZDA	United States of America	Združene države Amerike
ZFPPIP	Financial Operations, Insolvency Proceedings and Compulsory Winding-up Act	Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju
ZOSRB	Bank Resolution Authority and Fund Act	Zakon o organu in skladu za reševanje bank
ZRPPB	Resolution and Compulsory Dissolution of Credit Institutions Act	Zakon o reševanju in prisilnem prenehanju bank
ZUKSB	Act Regulating Measures of the Republic of Slovenia to Strengthen the Stability of Banks	Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank

PRILOGA 2: Začaran krog držav in bank



Vir: Evropska komisija, Updated version of first memo published on 15/04/2014 - Banking Union: restoring financial stability in the Eurozone, 2015a.

PRILOGA 3: Prikaz kriznih in ne-kriznih držav po raziskavi Laeven & Valencia, 2010 in 2012

Prikaz kriznih in ne-kriznih držav po raziskavi Laeven & Valencia (2010) za obdobje nastanka krize med 2007-2009

Država	Obsežna likvidnostna pomoč	Znatni stroški prestrukturiranja	Znatni odkupi sredstev	Znatne garancije za obveznosti	Znatno podržavljanje
Primeri sistemske krize					
Avstrija	✓			✓	✓
Belgija	✓	✓		✓	✓
Danska	✓			✓	✓
Nemčija	✓			✓	✓
Islandija	✓	✓		✓	✓
Irska	✓	✓		✓	✓
Latvija	✓			✓	✓
Luksemburg	✓	✓		✓	✓
Mongolija	✓	✓		✓	✓
Nizozemska	✓	✓		✓	✓
Ukrajina	✓	✓		✓	✓
Velika Britanija	✓	✓	✓	✓	✓
ZDA	✓	✓	✓	✓	✓
Mejni primeri					
Francija	✓			✓	
Grčija	✓			✓	
Madžarska	✓			✓	
Kazahstan	✓	✓			
Portugalska	✓			✓	
Rusija	✓			✓	
Slovenija	✓			✓	
Španija	✓			✓	
Švedska	✓			✓	
Švica	✓		✓		

Vir: Laeven & Valencia, *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, 2010, str. 9.

Prikaz kriznih in ne-kriznih držav po raziskavi Laeven & Valencia (2012) za obdobje nastanka krize med 2007-2011

Država	Začete k krize	Leto nastanka sistemske krize	Obsežna likvidnostna pomoč	Znatni stroški prestrukturiranja	Znatni odkupi sredstev	Znatne garancije za obveznosti	Znatno poddržavljanje
Primeri sistemske krize							
Austria	2008	2008	✓	✓	✓		✓
Belgija	2008	2008	✓	✓	✓		✓
Danska	2008	2009	✓	✓			✓
Grčija	2008	2009	✓	✓	✓		✓
Islandija	2008	2008	✓	✓	✓		✓
Irska	2008	2009	✓	✓	✓	✓	✓
Kazahstan	2008	2010	✓		✓		✓
Latvija	2008	2008	✓	✓			✓
Luksemburg	2008	2008	✓	✓	✓		✓
Mongolija	2008	2009	✓	✓	✓		✓
Nemčija	2008	2009	✓	✓			✓
Nizozemska	2008	2008	✓	✓	✓		✓
Nigerija	2008	2011	✓	✓	✓	✓	✓
Španija	2008	2011	✓	✓	✓		✓
Ukrajina	2008	2009	✓		✓		✓
Velika Britanija	2007	2008	✓	✓	✓	✓	✓
ZDA	2007	2008	✓	✓	✓	✓	✓
Mejni primeri							
Francija	2008		✓	✓			
Madžarska	2008		✓	✓			
Portugalska	2008		✓	✓			
Rusija	2008		✓	✓			
Slovenija	2008		✓	✓			
Švedska	2008		✓	✓			
Švica	2008		✓			✓	

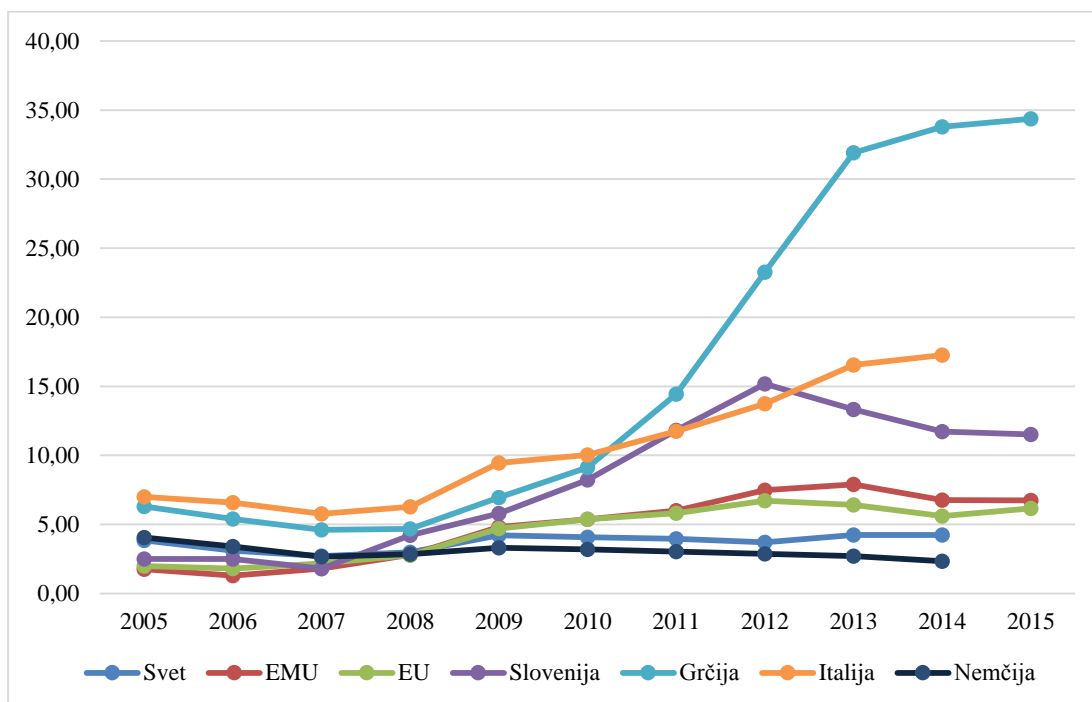
Vir: Laeven & Valencia, *Systemic Banking Crises Database: An Update, 2012*, str. 6.

PRILOGA 4: Prikaz obsega instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov in hierarhija upnikov

	"Bail-inable liabilities"	Hierarhija terjatev
Kapital		
Lastniški kapital	✓	1
Podrejeni dolg	✓	2
Grosistično financiranje		
Prednostni dolg	✓	3
Krite obveznice	✗	✗
"Securitized " "	✗	✗
Zadolžnice	✓	3
Komercialni zapisi	✓	3
Potrdila o vlogi	✓	3
Vloge centralnih bank, vloge drugih organizacij (EIB) in vloge javne uprave	✗	✗
Vloge kreditnih institucij		
dospelost < 7 dni	✗	✗
7 dni < dospelost < 30 dni	✓	3
Depoziti		
Depoziti kriti s sistemom za jamstvo vlog	✗	✗
Nekriti depoziti		
vloge na drobno / MSP - na vpogled	✓	4
vloge na drobno / MSP - vezane	✓	4
Vloge podjetij - na vpogled	✓	3
Vloge podjetij - vezane	✓	3
REPO		
	✗	✗
Derivativi		
CCP derivativi	✓	3
OTC derivativi	✓	3
Obveznosti do zaposlenih, kritične funkcije, davki	✗	✗

Vir: BBVA, Compendium on bank resolution regimes: from the FSB to the EU and US frameworks, 2014, str. 23.

PRILOGA 5: Delež (%) slabih posojil v celotnih bruto posojilih na ravni nekaterih evropskih držav, EU, monetarne unije in sveta



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Svet	3,85	3,10	2,70	2,99	4,21	4,07	3,96	3,71	4,23	4,23	
EMU	1,75	1,29	1,80	2,81	4,82	5,38	6,01	7,48	7,89	6,77	6,73
EU	2,00	1,80	2,17	2,78	4,70	5,38	5,81	6,72	6,41	5,61	6,15
Slovenija	2,50	2,50	1,80	4,22	5,79	8,21	11,81	15,18	13,31	11,73	11,51
Grčija	6,30	5,40	4,60	4,67	6,95	9,12	14,43	23,27	31,90	33,78	34,35
Italija	7,00	6,57	5,78	6,28	9,45	10,03	11,74	13,75	16,54	17,26	
Nemčija	4,05	3,41	2,65	2,85	3,31	3,20	3,03	2,86	2,70	2,34	

Vir: Svetovna Banka (b.l.); lastni izračuni.

PRILOGA 6: Primerjava pogojev za začetek reševanja finančnih institucij po ameriškem in evropskem pristopu

	ZDA	EU
Verjetnost propada	Institucija ne izpolnjuje obveznosti ali obstaja nevarnost neizpolnitve obveznosti (v kolikor obstaja verjetnost, da vloži predlog za stečaj, da nastali dolgovi presega celotni ali večino vrednosti kapitala, znesek obveznosti presega vrednost sredstev ali pa obstaja verjetnost nezmožnosti plačila dolgov v toku normalnega poslovanja)	Institucija propada oz. obstaja verjetnost propada (krši pogoje delovanja, znesek obveznosti presega vrednost sredstev, obstaja verjetnost neizpolnitve obveznosti, potrebna je izredna javno finančna podpora).
Javni interes & Razlogi za stabilnost	Neuspešno reševanje institucije v skladu z drugo veljavno zakonodajo, bi imela resne negativne učinke na finančno stabilnost v ZDA. Vse, kar vpliva na zahteve ali interes upnikov, nasprotnih strank in delničarjev finančne institucije in drugimi udeleženci na trgu, kar je posledica ukrepov, ki jih je treba sprejeti, je primerno za finančno stabilnost v ZDA.	Ukrep reševanja je v javnem interesu.
Alternative zasebnega sektorja	Alternativa zasebnega sektorja za preprečitev propada ne obstaja.	Alternativa zasebnega sektorja za preprečitev propada ni razumno pričakovati.
Konverzija dolga	Zvezni regulatorna agencija je finančni instituciji odredilo konverzijo vseh njenih zamenljivih dolžniških instrumentov, ki so predmet regulativnega vrstnega reda.	

Vir: BBVA, Compendium on bank resolution regimes: from the FSB to the EU and US frameworks, 2014, str. 52.

PRILOGA 7: Primerjava hierarhije odpisov in konverzij po ameriškem in evropskem pristopu

ZDA	EU
1 Obveznosti do delničarjev, članov, splošnih partnerjev in drugih lastnikov;	1 Instrument navadnega lastniškega temeljnega kapitala (Tier 1);
2 Plače vodilnih delavcev in direktorjev;	2 V kolikor odpisi Tier 1 ne zadostujejo, prisotjni organ nadaljuje z zmanjšanjem dodatnega temeljnega kapitala in kapitala 2. reda (Tier 2);
3 Katera koli podrejena obveznost;	3 Šele nato sledi podrejenega dolga ki ni uvrščen kot dodatni Tier 1 ali Tier 2 kapital;
4 Vse druga splošne ali prednostne odgovornost;	4 Dolg, ki se poplačuje prednostno in nekrute vloge gospodarstva
5 Prispevki v pokojninske in bonitetne programe zaposlenih;	5 Nekrute vloge MSP in vloge gospodinjstev;
6 Plače zaposlenih;	6 Vloge krute s strani sistema za kritje v log.
7 Država;	
8 Administrativni stroški.	

Vir: BBVA, Compendium on bank resolution regimes: from the FSB to the EU and US frameworks, 2014, str. 56.

PRILOGA 8: Primerjava vidikov uporabe skladov za reševanje po amerškem in evropskem pristopu

Sklad za reševanje		
	ZDA	EU
Namen sklada za reševanje	Financiranje premostitvene finančne institucije	<ul style="list-style-type: none"> • Pokrivanje izgub iz naslova zmanjšane absorpcijske zmožnost zaradi izključitve kvalificiranih obveznosti. • Dokapitalizacija.
Instrumenti	Financiranje (likvidnostni). Ne dokapitalizacija.	Posojila, garancije, odkupi sredstev ali kapitala za premostitvene institucije.
Uporaba sklada za reševanje	Ko financiranje s strani nasprotnih strank ni mogoče	Ko delničarji in upniki utrpijo izgube v višini 8% vseh obveznosti.
Zgornja meja uporabe sredstev sklada	10% vseh konsolidiranih sredstev finančne institucije.	5% vseh obveznosti.
Financiranje	Poplačilo Orderly Liquidation Fund s ex-post prispevki: <ul style="list-style-type: none"> • prodaja sredstev premostitvene institucije • V kolikor to ne zadostuje tveganju prilagojena vplačila prispevajo ostale finančne institucije z vrednostjo konsolidiranih sredstev nad 50 bn USD. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ex-ante financiranje - vsaj v višini 1% vseh kritih vlog v 10 letih. • Ex-post financiranje. • V kolikor prejšnji dve možnosti ne zadostujeta, obstajajo alternativni viri financiranja kot so so posojila ali druge oblike podpore.

Vir: BBVA, Compendium on bank resolution regimes: from the FSB to the EU and US frameworks, 2014, str. 55.

PRILOGA 9: Seznami bank

1. Ki so vplačale ustanovna denarna sredstva v sklad za reševanje bank in višina vplačanih denarnih sredstev po posameznih bankah.

Naziv banke	Višina vplačanih denarnih sredstev v EUR
Nova Ljubljanska banka d. d.	44.536.835,00
UniCredit Banka Slovenija d.d.	22.879.696,00
Sberbank banka d.d.	16.349.221,00
Abanka Vipava d.d.	14.565.041,00
Nova KBM d. d.	14.251.501,00
Hypo Alpe-Adria-bank d.d.	13.149.954,00
SKB banka d.d.	12.930.512,00
Banka Koper d.d.	10.618.282,00
Banka Celje d.d.	10.181.404,00
Raiffeisen banka d.d.	9.600.608,00
Banka Sparkasse d.d.	8.795.968,00
Gorenjska banka d.d.	6.744.611,00
Deželna banka Slovenije d.d.	2.700.110,00
Poštna banka Slovenije, d.d. - Ban.skup. NKBM d.d.	1.399.252,00
Delavska hranilnica d.d.	1.611.434,00
Hranilnica LON d.d.	673.605,00
Hranilnica in posojilnica Vipava d.d.	82.903,00
SKUPAJ	191.070.937,00

2. Ki jim na podlagi četrtega odstavka 14. člena ZOSRB ni bilo potrebno vplačati denarnih sredstev.

Naziv banke	Višina vplačanih denarnih sredstev v EUR
Factor banka d.d., Ljubljana	-
Probanka d.d., Maribor	-

3. Ki niso izpolnile zahteve Banke Slovenije in niso vplačale ustanovnih denarnih sredstev v sklad za reševanje bank.

Vse banke so izpolnile zahtevo za vplačilo ustanovnih denarnih sredstev v sklad za reševanje bank.

Vir: Banka Slovenije, Sklad za reševanje bank, 2015a.