

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**PRIMERJAVA PRAVIL SANACIJE IN REŠEVANJA BANK
V ZDA IN EU**

Ljubljana, julij 2018

ANJA KOSANOVIĆ

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Anja Kosanović, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Primerjava pravil sanacije in reševanja bank v ZDA in EU, pripravljene v sodelovanju s svetovalcem izr. prof. dr. Vasjo Rantom

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila 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 poskrbela, 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 pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo 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 16. julij 2018

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD	1
1 PRAVILA O SANACIJI IN REŠEVANJU BANK.....	3
1.1 Splošno o stečajnem postopku	3
1.1.1 Maksimiranje vrednosti sredstev, namenjenih poplačilu upnikov	4
1.1.2 Reševanje problema koordinacije.....	4
1.1.3 Zagotavljanje vrstnega reda poplačila terjatev	4
1.2 Razlikovanje med stečajnim postopkom podjetij in bank	5
1.2.1 Sistemsko tveganje	5
1.2.2 Zaupanje v bančni sektor	6
1.2.3 Problem koordinacije in naval na banke	6
1.3 Cilji sanacije in reševanja bank.....	7
1.3.1 Obvladovanje sistemskega tveganja.....	7
1.3.2 Varovanje depozitarjev in plačilnega prometa	8
1.3.3 Zaščita javnih sredstev in gospodarske aktivnosti.....	8
1.4 Učinkovita zasnova pravil za sanacijo in reševanje bank.....	9
1.4.1 Izvajanje učinkovitega <i>ex ante</i> nadzora.....	10
1.4.2 Doseganje učinkovitega <i>ex post</i> izida v postopku reševanja.....	10
1.4.3 Vzdrževanje vrstnega reda poplačila terjatev	11
1.4.4 Zaježitev sistemskega tveganja	12
1.4.5 Zaščita sredstev za reševanje.....	13
1.4.6 Predvidljivost rezultatov postopka reševanja	13
2 ODZIV ZDA IN EU V ČASU FINANČNE KRIZE 2008.....	14
2.1 Razvoj pravil za reševanje bank.....	14
2.1.1 Združene države Amerike	14
2.1.2 Evropska unija	15
2.2 Akutna kriza v bančništvu 2008	16
2.3 Odziv na finančno krizo 2008	18
2.3.1 Skupina dvajsetih (G20)	18
2.3.2 Združene države Amerike	19
2.3.2.1 Prvi odzivi ZDA na finančno krizo 2008	19

2.3.2.2	<i>Sistemski odzivi ZDA na finančno krizo 2008</i>	21
2.3.3	Evropska unija.....	22
2.3.3.1	<i>Prvi odzivi EU na finančno krizo 2008</i>	22
2.3.3.2	<i>Sistemski odzivi Evropske unije na finančno krizo 2008</i>	23
3	PRIMERJAVA PRAVIL SANACIJE IN REŠEVANJA BANK ZDA IN EU	26
3.1	Zakonodajna ureditev reševanja bank	26
3.1.1	Združene države Amerike	26
3.1.1.1	<i>Regulatorni okvir</i>	26
3.1.1.2	<i>Cilji reševanja bank</i>	26
3.1.1.3	<i>Organi reševanja bank</i>	27
3.1.1.4	<i>Obravnavanje sistemskega tveganja</i>	28
3.1.2	Evropska unija.....	29
3.1.2.1	<i>Regulatorni okvir</i>	29
3.1.2.2	<i>Cilji reševanja bank</i>	29
3.1.2.3	<i>Organi reševanja bank</i>	30
3.1.2.4	<i>Obravnavanje sistemskega tveganja</i>	30
3.2	Priprava na reševanje, preprečevanje ter zgodnje posredovanje	31
3.2.1	Združene države Amerike	31
3.2.1.1	<i>Reševanje bank glede na pristop organa za reševanje</i>	31
3.2.1.2	<i>Načrti sanacije in reševanja</i>	32
3.2.1.3	<i>Ukrepi za zgodnje reševanje</i>	33
3.2.2	Evropska unija.....	33
3.2.2.1	<i>Reševanje bank glede na pristop organa za reševanje</i>	33
3.2.2.2	<i>Načrti sanacije in reševanja</i>	34
3.2.2.3	<i>Ukrepi za zgodnje posredovanje</i>	35
3.3	Pričetek postopka reševanja banke	36
3.3.1	Združene države Amerike	36
3.3.2	Evropska unija.....	38
3.4	Postopek in načela reševanja bank	40
3.4.1	Združene države Amerike	40
3.4.1.1	<i>Postopek reševanja banke</i>	40
3.4.1.2	<i>Postopek nadzorovane likvidacije za reševanje sistemske pomembnih finančnih institucij</i>	41

3.4.1.3	<i>Načela reševanja bank in sistemsko pomembnih finančnih institucij</i>	41
3.4.2	Evropska unija	42
3.4.2.1	<i>Postopek reševanja bank</i>	42
3.4.2.2	<i>Načela reševanja bank</i>	43
3.5	Instrumenti reševanja bank	43
3.5.1	Združene države Amerike	43
3.5.1.1	<i>Instrument nakupa sredstev in prevzema dolga</i>	43
3.5.1.2	<i>Instrument izplačila depozitov</i>	45
3.5.1.3	<i>Instrumenti za reševanje sistemsko pomembnih finančnih institucij</i>	45
3.5.2	Evropska unija	46
3.5.2.1	<i>Instrument prodaje poslovanja</i>	46
3.5.2.2	<i>Instrument premostitvene institucije</i>	46
3.5.2.3	<i>Instrument izločitve sredstev</i>	47
3.5.2.4	<i>Instrument za reševanje s sredstvi upnikov</i>	48
3.5.2.5	<i>Državni instrument za finančno stabilizacijo</i>	49
3.6	Financiranje postopkov reševanja bank	49
3.6.1	Združene države Amerike	49
3.6.1.1	<i>Sklad za zavarovanje depozitov</i>	49
3.6.1.2	<i>Sklad za financiranje postopka nadzorovane likvidacije</i>	50
3.6.2	Evropska unija	50
3.6.2.1	<i>Enotni sklad za reševanje</i>	51
4	ANALIZA UČINKOVITOSTI IN STROŠKOV SPREJETIH PRAVIL TER PRIMERJAVA S TEORETIČNIMI KONCEPTI	52
4.1	Analiza učinkovitosti pravil za sanacijo in reševanje bank	52
4.1.1	Splošno zaupanje v bančni sektor.....	52
4.1.1.1	<i>Višina zavarovanih depozitov</i>	53
4.1.1.2	<i>Stopnja rasti depozitov</i>	54
4.1.1.3	<i>Naval na banke</i>	55
4.1.2	Zaupanje med bankami samimi	56
4.1.2.1	<i>Razlika med referenčnimi obrestnimi merami</i>	56
4.1.2.2	<i>Volumen mejnega depozita pri centralni banki</i>	58
4.1.3	Podpiranje realnega gospodarstva	58
4.1.4	Prenehanje razumevanja finančnih institucij kot »prevelikih za propad«.....	59

4.2	Analiza stroškov sanacije in reševanja bank	61
4.3	Primerjava pravil sanacije in reševanja bank s teoretičnimi koncepti	63
4.3.1	Izvajanje učinkovitega <i>ex ante</i> nadzora	64
4.3.2	Doseganje učinkovitega <i>ex post</i> izida v postopku reševanja.....	64
4.3.3	Vzdrževanje vrstnega reda poplačila terjatev.....	65
4.3.4	Zajezitev sistemskega tveganja	65
4.3.5	Zaščita sredstev za reševanje.....	65
4.3.6	Predvidljivost rezultatov postopka reševanja	66
SKLEP		66
LITERATURA IN VIRI		70
PRILOGE		81

KAZALO TABEL

Tabela 1: Sredstva, namenjena programom TARP	20
Tabela 2: Kazalniki učinkovitosti glede na cilje sanacije in reševanja bank	52
Tabela 3: Seznam bank, ki so doživele naval na banke v ZDA med leti 2007 in 2015	55
Tabela 4: Seznam bank (držav), ki so doživele naval na banke v Evropski uniji med leti 2007 in 2015	56
Tabela 5: Število propadlih bank v ZDA med leti 2005 in 2017 ter vsota njihovih depozitov, sredstev ter ocenjene izgube v milijon USD.....	62
Tabela 6: Javni izdatki ZDA za pomoč ob finančni krizi med leti 2007 in 2017	62
Tabela 7: Javni izdatki EU za pomoč ob finančni krizi med leti 2008 in 2017	63

KAZALO SLIK

Slika 1: Prioritetna lista terjatev iz naslova bančnih obveznosti	11
Slika 2: Vrstni red nosilcev izgub v okviru BRRD	48
Slika 3: Četrtrletna stopnja rasti depozitov pri depozitnih institucijah v ZDA in evroobmočju med leti 2005 in 2017 v odstotkih.....	54
Slika 4: Gibanje razpona med obrestno mero za zavarovane in nezavarovane posle v ZDA in EU med leti 2005 in 2016	57
Slika 5: Volumen mejnega depozita pri ECB in FED med leti 2005 in 2017.....	58
Slika 6: Letna stopnja rasti izdanih posojil s strani depozitnih institucij med leti 2005 in 2017 v ZDA in evroobmočju po posameznih tipih posojil	59
Slika 7: Delež sredstev največjih bank v sredstvih celotnega bančnega sektorja v ZDA in evroobmočju med leti 2005 in 2017	60

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Primerjava pravil sanacije in reševanja bank med ZDA in EU	1
Priloga 2: Finančni instrumenti, ki so lahko predmet reševanja s sredstvi upnikov ter hierarhija terjatev glede na vrstni red reševanja.....	7
Priloga 3: Seznam največjih bank v ZDA in evroobmočju	8
Priloga 4: Struktura koriščenja državne pomoči v letih 2008 – 2016 po državah.....	9

SEZNAM KRATIC

ang. – angleško

AIG – (ang. American International Group); mednarodna zavarovalnica v ZDA

BDP – bruto domači proizvod

BRRD – (ang. Bank Recovery and Resolution Directive); Direktiva o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij

DFA – (ang. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act); Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov

DGP – (ang. Debt Guarantee Program); Program poročstva dolga

ECB – Evropska centralna banka

EDIS – (ang. European Deposit Insurance Scheme); Evropske sheme za jamstvo

EFSF – (ang. European Financial Stability Facility); Evropski instrument za finančno stabilnost

EFSM – (ang. European Financial Stabilisation Mechanism); Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo

ESM – (ang. European Stability Mechanism); Evropski mehanizem za stabilnost

EU – (ang. European Union); Evropska unija

EUR – (ang. Euro); Evro

FDIA – (ang. Federal Deposit Insurance Act); Zvezni zakon o zavarovanju depozitov

FDIC – (ang. Federal Deposit Insurance Corporation); Agencija za zavarovanje depozitov

FDICIA – (ang. Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act); Novela Zveznega zakona o zavarovanju depozitov

FED – (ang. The Federal Reserve System); centralna banka ZDA

FSB – (ang. Financial Stability Board); Odbor za finančno stabilnost

FSOC – (ang. Financial Stability Oversight Committee); Odbor za nadzor nad finančno stabilnostjo

G20 – (ang. Group of Twenty); Skupina dvajsetih

GAO – (ang. United States Government Accountability Office); Vladni urad ZDA za nadzor javne porabe

MPOE – (ang. Multiple Point of Entry); Pristop z več vhodnimi točkami reševanja
mrd. – milijarda

OCC – (ang. Office of the Comptroller of the Currency); Urad za nadzor in regulacijo bančnega sektorja

OLA – (ang. Orderly Liquidation Authority); Postopek nadzorovane likvidacije

P&A – (ang. Purchase and Assumption Transaction); Transakcija nakupa sredstev in prevzema dolga

PCA – (ang. Prompt Corrective Action); hitra izvedba sanacijskih ukrepov

RFC – (ang. Reconstruction Finance Corporation); Agencija za obnovo finančnega sektorja

RTC – (ang. Resolution Trust Corporation); Agencijo za sanacijo v ZDA

SPOE – (ang. Single Point of Entry); Pristop z enotno vhodno točko reševanja

SRB – (ang. Single Resolution Board); Enotni odbor za reševanje

SRM – (ang. Single Resolution Mechanism); Enotni mehanizem reševanja

SSM – (ang. Single Supervisory Mechanism); Enotni mehanizem nadzora

TAGP – (ang. Transaction Account Guarantee Program); Program poročstva transakcijskih računov

TARP – (ang. Troubled Asset Relief Program); Program za obvladovanje nedonosnih sredstev

USD – (ang. United States Dollar), ameriški dolar

ZDA – Združene države Amerike

UVOD

Finančna kriza s pričetkom leta 2008 je izpostavila precejšnjo ranljivost globalnega finančnega sistema. Posamezne banke so zaradi svoje velikosti, kompleksnosti ali pomembnosti predstavljale resno grožnjo stabilnosti bančnega sektorja, regulatorji in organi za reševanje pa ob prvih trenjih na trgu niso predvideli krize take razsežnosti. Posledično je bilo precej bank rešenih z uporabo proračunskih sredstev, večina izgub pa je bila tako na plečih davkoplačevalcev namesto lastnikov ali investitorjev (Svetovna banka, 2017).

Propad banke drastično poveča sistemsko tveganje, saj lahko v primeru težav več finančnih institucij istočasno pride do sistemske bančne krize. Nedonosna posojila strmo narastejo, kar izčrpa bančni sektor preko zviševanja rezervacij in slabitev za taka posojila. Rast nedonosnih posojil navadno spremlja padeč vrednosti sredstev (lastniških naložb in nepremičnin) glede na napihnjene cene v času pregrevanja gospodarstva pred krizo, zviševanje realnih obrestnih mer in upočasnitev kapitalskih tokov (Laeven & Valencia, 2008). Dodatno pa so sredstva banke težko prodajljiva (Caprio & Klingebiel, 1997). Propad banke tako lahko vodi v resne težave za celotno gospodarstvo.

Na banke zaradi njihovih značilnosti ne moremo vedno aplicirati stečajnih pravil, ki sicer veljajo za podjetja. Marinč in Vlahu (2012) podrobno izpostavljata posamezne vidike, ki potrjujejo potrebno razlikovanje med bankami in ostalimi ne-bančnimi podjetji. Navajata, da je zaupanje v finančni sektor ključen za preprečevanje navalov na banke in potencialnega propada celotnega finančnega sistema, ki bi lahko imeli uničujoče posledice za celotno gospodarstvo. Banke zagotavljajo likvidnost tako preko izdajanja posojil kot tudi preko zagotavljanja dostopa do depozitov, s čimer pa so izpostavljene različnim vrstam tveganj in so posledično inherentno nestabilne. Prav tako je v primeru bank viden velik problem koordinacije, to je problem reševanja razmerij med dolžnikom in upniki na eni strani in med upniki samimi na drugi strani. V primeru bank je navadno teh upnikov veliko in so razpršeni (lastniki, depozitarji), zato je problem koordinacije še toliko težje reševati. Posledično morajo biti pravila za sanacijo in reševanje posebej prilagojena bankam skladno s cilji sanacije bank.

Namen magistrskega dela je osmisлити pomen sanacije in reševanja bank ter diskutirati o posledicah propada bank ter prispevati k razumevanju vzrokov, pomena in načinov sanacije ter reševanja bank. Finančna kriza 2007 je problematizirana v smislu akutnih težav v bančništvu ter izrazite potrebe po sanaciji in reševanju bank. Primerjalna analiza sprejetih ukrepov v ZDA in EU želi ponuditi razmišljanje o alternativnih načinih sanacije in reševanja bank. Raziskava je dopolnjena v delu, kjer opredeljuje ali so bili cilji sanacije bank, kot ga opredeljujejo različni avtorji, s sprejetjem posebnih pravil za sanacijo in reševanje bank doseženi. Magistrsko delo kot celota stremi k dodajanju vrednosti s sistematičnim pregledom pomena in načinov sanacije bank, sprejetih ukrepov po začetku finančne krize 2008, kvantitativne analize učinkovitosti programov pomoči in primerjave sprejetih pravil za reševanje bank s teoretičnimi zasnovami.

Metodološko gledano je magistrsko delo zgrajeno na osnovi podrobne teoretične analize specifične literature, znanstvenih diskusij in člankov. Avtorji gradiv so večinoma tuji strokovnjaki s finančnega in bančnega področja ter strokovnjaki na področju finančnih institucij EU in ZDA. Primerjalni del analize v magistrskem delu sledi iz podrobnega pregleda sprejete zakonodaje ZDA in EU na področju sanacije in reševanja bank ter primerjave učinkovitosti njihove implementacije. Učinkovitost sprejetih pravil sanacije in reševanja bank ter njihov stroškovni vidik je ocenjevan na makroekonomski ravni (ločeno za ZDA in EU) izvira iz pregleda relevantnih baz podatkov centralne banke ZDA (FED), Evropske centralne banke, Svetovne banke ter podatkovnih zbirk Evropske komisije. Ugotovitve magistrskega dela so nato primerjane še z rezultati pripravljenih analiz s strani relevantnih institucij ZDA in EU.

V magistrskem delu vsebinsko opredeljujem naslednje **izhodiščne hipoteze**:

1. Banke potrebujejo posebna pravila za sanacijo in reševanje.
2. ZDA in EU sta v podobnih časovnih okvirih sprejeli podobna pravila za sanacijo in reševanje bank.
3. Pravila za sanacijo in reševanje bank so bila v ZDA in EU implementirana s podobnimi učinki in podobnimi stroški.
4. Sprejeta pravila v ZDA in EU odražajo cilje teoretičnih konceptov sanacije in reševanja bank.

Magistrsko delo obsega štiri poglavja, ki predstavljajo zaokroženo celoto utemeljitve pravil za sanacijo in reševanje bank. V prvem poglavju s teoretičnega vidika predstavim osnovne značilnosti splošnih stečajnih pravil za nefinančna podjetja, opišem glavne razlike med bankami in nefinančnimi podjetji ter kako se ta razlika odraža v pomenu različnih pravil za sanacijo in reševanje. Nato opredelim še zasnovo učinkovitih pravil za sanacijo bank in s tem postavim ogrodje celotnemu magistrskemu delu. V drugem poglavju predstavim odziv ZDA in EU na akutno finančno krizo 2008, testiram robustnost obstoječih mehanizmov za reševanje bank ter predstavim ukrepe (tako prve, nestrukturne ukrepe, kot tudi sistemske ukrepe), ki sta jih sprejeli ZDA in EU po razmahu finančne krize. V tretjem poglavju se osredotočim na ključne elemente sprejetih pravil za sanacijo in reševanje bank ter poskušam prikazati podobnosti in razlike sprejetih ukrepov v ZDA in EU, ki so v sumarni obliki prikazani v Prilogi 1. Četrto poglavje predstavlja aplikativno testiranje sprejetih pravil za sanacijo in reševanje bank ter sistemsko pomembnih finančnih institucij, kjer primerjam učinkovitost sprejetih pravil glede na cilje pravil za sanacijo (obvladovanje sistemskega tveganja, varovanje depozitarjev in plačilnega prometa ter zaščita javnih sredstev in gospodarske aktivnosti). Stroškovni vidik reševanja finančnih institucij v času finančne krize povzamem z agregatnim pregledom največjih javnih izdatkov, s čimer še kvantitativno povzamem programe pomoči kot sta jih sprejeli ZDA in EU. Četrto poglavje vključuje tudi primerjavo sprejetih pravil za reševanje glede na teoretične koncepte, kjer celotno zaokrožim vsebinski pregled pravil za sanacijo in reševanje bank ločeno glede na različne regulatorne okvire v ZDA in EU.

1 PRAVILA O SANACIJI IN REŠEVANJU BANK

1.1 Splošno o stečajnem postopku

Stečajni postopek je postopek, s pomočjo katerega pravne ali fizične osebe ter včasih države v finančnih težavah (po)plačajo svoje dolgove. Stečajni postopek za pravne osebe igra pomembno vlogo v ekonomiji, saj konkurenca vodi najmanj učinkovita podjetja v propad, posledično pa se zvišuje povprečna raven učinkovitosti preostalih podjetij. Korist za potrošnike se tako poveča, saj preostala podjetja proizvajajo storitve in dobrine z nižjimi stroški in jih prodajajo po nižjih cenah (White, 2007).

Insolventno pravo vključuje tri komponente. Zagotavlja izhodišče za (po)plačilo vseh dolgov stečajnega dolžnika, ne glede na to, kdaj dolg zapade. Dodatno navaja načine, kako je stečajni dolžnik kaznovan zaradi uvedbe stečajnega postopka (npr. javna objava podjetja med stečajnimi dolžniki ali izbris podjetja iz registra družb). Tretja komponenta pa vključuje določanje pravil za razdelitev stečajne mase med upnike, pri čemer insolventno pravo določa tako razdelitev stečajne mase med upnike kot tudi velikost stečajne mase (White, 2011).

Cilje stečajnega postopka Hart (1995) vidi kot skupek treh komponent:

- doseganje zavezujoče *ex ante* (z učinkovanjem v naprej) vloge dolga – na eni strani kaznuje managerje, ki podjetje pripeljejo do stečaja, na drugi strani pa managerjem onemogoča izogibanje stečaju;
- doseganje učinkovitega *ex post* (z učinkovanjem za nazaj) izida (izida, ki maksimira skupno vrednost sredstev za obstoječe upnike) in
- vzdrževanje vrstnega reda plačila terjatev (upniki z višjo senioriteto dolga morajo biti poplačani preden so poplačani upniki z nižjo senioriteto, navadni delničarji pa so poplačani nazadnje).

Prva točka izhaja iz mikroekonomske logike preferenčnih krivulj, več je bolje kot manj. Če je pričakovana vrednost izida višja v primeru stečaja glede na stanje, ko podjetje nadaljuje s poslovanjem, je stečaj logična izbira. Glede na disciplinsko vlogo dolga (Grinstein, 2005), je druga točka jasna, saj upnikom omogoča omejevanje ali zavezovanje managerjev, da delujejo tudi v interesu upnikov. Tretji cilj je zaželen iz več razlogov. V primeru nespoštovanja dogovorjenega vrstnega reda upniki ne bi več izdali posojil dolžniku, saj bi bila le-ta nezavarovana, oziroma bi bila verjetnost njihovega poplačila nejasna tudi z vidika unovčevanja zavarovanj. V kolikor je vrstni red terjatev stvar pogajanj, pa to lahko spodbudi korupcijska tveganja, saj bi upniki lahko management v zameno za višji vrstni red terjatev ali zavarovanj podkupili, oz. bi lahko zavlačevali s pričetkom stečajnega postopka (Hart, 1995).

V nadaljevanju opredeljujem ključne cilje splošnega stečajnega postopka, kot velja tako za nefinančna podjetja kot za finančna podjetja ter tudi banke.

1.1.1 Maksimiranje vrednosti sredstev, namenjenih poplačilu upnikov

Wessels, Markell in Kilborn (2009) med ključnimi cilji stečajnega postopka navajajo maksimiranje vrednosti za vse upnike. Za zagotovitev tega cilja morajo stečajna pravila zagotavljati učinkovito upravljanje s finančnimi sredstvi, ki bodo kasneje namenjena poplačilu upnikov. Podobno navaja Svetovna banka (2004), ki trdi, da je cilj maksimiranja skupne vrednosti sredstev, ki jih prejmejo upniki, lastniki, zaposleni in ostali deležniki, univerzalen. Smith in Strömberg (2004) se navezujeta na doseganje učinkovitega *ex post* izida in navajata, da le-ta zagotavlja alokacijo sredstev podjetja v težavah skladno z njihovo maksimalno vrednostjo. *Ex post* učinkovitost je tista, ki zagotavlja odločitve, ki maksimirajo vrednost sredstev, glede na to, ali naj bo podjetje reorganizirano, prodano, ali likvidirano. Cilj stečajnega postopka je tako doseganje višje vrednosti sredstev, kot bi bila dosežena, v kolikor bi upnike preprosto pustili, da se sami pogajajo o poplačilo svojih dolgov.

1.1.2 Reševanje problema koordinacije

Osnovna vloga stečaja kot ga vidi Jackson (1986) je v kolektivni izterjavi dolga, ki je v veljavi zgolj v primeru, ko stečajni dolžnik nima dovolj sredstev za poplačilo vseh upnikov v celoti. Pomembnost stečajnega zakona je vidna ravno v reševanju problema koordinacije, v urejanju razmerij med upniki in dolžnikom na eni strani ter med upniki samimi na drugi. Jackson opozarja na osnovni problem stečajnega zakona, ki se kaže v obnašanju posameznega upnika glede na situacijo preostalih upnikov kot skupine zaradi konflikta interesov. Tekmovanje za poplačilo upnikov vidi kot igro ničelne vsote, saj se izgube in dobički izničijo, vsi pa zapravljajo vire za tekmovanje v tej tekmi. White (2007) to ocenjuje kot potencialno škodljiv vpliv, saj upniki v primeru suma insolventnega dolžnika tekmujejo med sabo za zgodnjo izterjavo dolga. Upniki, ki prvi zasežejo sredstva, so tako poplačani v celoti, medtem ko za preostale ne ostane (dovolj) sredstev. Tako početje lahko pomeni, da lahko prvi upnik zaseže sredstva, ki jih dolžnik nujno potrebuje za svoje delovanje, oz. poslovanje in lahko povzroči prekinitev poslovanja. Predčasna prekinitev poslovanja pa pomeni izgubljene vire, saj so lahko posamezni (razdrobljeni) deli podjetja vredni veliko manj kot če je podjetje prodano kot delujoče. Jackson (1986) vidi prednost v kolektivni izterjavi dolga (v stečajnem postopku) v tem, da zasledovanje individualnih ciljev ne zniža vrednosti sredstev za poplačilo ostalih upnikov (saj nad tem bdi stečajna zakonodaja).

1.1.3 Zagotavljanje vrstnega reda poplačila terjatev

Upniki so v stečaju poplačani različno glede na naravo njihove terjatve, a v skladu z upoštevanjem načela o enaki obravnavi upnikov. Iz načela enake obravnave upnikov sledi, da je potrebno enako obravnavati vse upnike, ki so v razmerju do insolventnega dolžnika v enakem položaju, a je pri tem potrebno upoštevati vrstni red poplačila terjatev (Skeel, 2018). Tako White (2007) kot Skeel (2018) pri tem poudarjata pomen pravila o vrstnem redu poplačil upnikov (ang. *absolute priority rule*), ki opredeljuje poseben vrstni red poplačila

terjatev iz stečajne mase. Upniki z višjim redom zavarovanj morajo biti tako vedno poplačani pred upniki z nižjim redom zavarovanj, oziroma morajo biti upniki z višjim redom zavarovanj poplačani pred upniki z nižjim redom zavarovanj. V vsakem primeru pa morajo biti poplačani vsi upniki, preden so poplačani imetniki lastniških deležev stečajnega dolžnika.

1.2 Razlikovanje med stečajnim postopkom podjetij in bank

Caprio in Klingebiel (1997) vidita glavno razliko med nefinančnimi podjetji in bankami v preglednosti proizvodnih procesov. Zaradi informacijsko intenzivne narave bančništva in spreminjanja ročnosti sredstev ocenjujeta bančno poslovanje v primerjavi s poslovanjem nefinančnih podjetij kot precej bolj nepregledno. Nenazadnje večina bančnih produktov in storitev vključuje obljubo plačila v prihodnosti, s čimer lahko banka dlje časa prikriva svojo nezmožnost izpolnitve te obljube. Banke lahko svoje probleme nedonosnih posojil skrivajo z zbiranjem depozitov (z obljubo visokih obrestnih mer za depozite) in zviševanjem bilančne vsote.

Več avtorjev (med njimi Caprio & Klingebiel (1997), Jiang, Levine & Lin (2014) in Morgan (2000)) opredeljuje, da so bančna posojila nepregledna (ang. *opaque*), kar pomeni, da so veliko težje prodajljiva glede na tipična sredstva nefinančnih podjetij. Posledično je zbiranje likvidnosti za banke veliko težje in lahko vodi v prodajo po zelo nizkih cenah. Ko banke z negativno ali nizko neto vrednostjo nadaljujejo s poslovanjem, so lastniki ali managerji manj spodbujeni k nadzoru take banke, kar zaposlenim nudi idealno priložnost za poneverbe vseh vrst. Insolventne banke tako še zvišajo svoje izgube (Caprio & Klingebiel, 1997). Zaradi nepreglednosti bančnih finančnih izkazov depozitarji in nadzorne institucije težko ocenijo stabilnost banke (in bančnega sistema kot celote), dokler ni že prepozno. Problem asimetrije informacij skupaj z bančnimi sredstvi (depoziti) povzroča inherentno ranljivost banke za naval na banke – pojav, ko že prvi indikator težav v banki lahko povzroči množičen dvig depozitov v zelo kratkem času (Caprio & Klingebiel, 1997).

1.2.1 Sistemsko tveganje

Sistemsko tveganje je pomemben argument pri utemeljevanju posebnih stečajnih pravil, ločenih za banke. Acharya, Pedersen, Philippon & Richardson (2010) opredeljujejo sistemsko tveganje kot tveganje propada pomembnega dela finančnega sektorja (ene večje institucije ali več manjših), kar vodi v znižanje kreditne aktivnosti in ima negativen vpliv na gospodarstvo. Acharya (2009) temu dodaja, da finančna kriza postane sistemska, kadar propade več bank naenkrat, ali če propad ene večje banke povzroči okužbo celotnega sistema, kar povzroči propad še drugih bank.

Sistemsko tveganje ima lahko zaradi značaja nekaterih bančnih funkcij močne negativne eksternalije. Bančne funkcije med drugim preučuje tudi Corrigan (1982 in 2000), ki

posebnost bank opredeljuje v treh sklopih: zagotavljanje plačilnega prometa preko plačil neposredno s tekočih računov ter vzdrževanje bančnih depozitov, zagotavljanje likvidnosti ter izvajanje prenosa (transmisije) denarne politike (v največji meri preko določanja komercialne obrestne mere). Posledice realizacije sistemskega tveganja se tako kažejo v ošibitvi izvajanja posebnih bančnih funkcij ter dodatno tudi v negativnih eksternalijah na celotno gospodarstvo. Laeven in Valencia (2012) tako merita posledice sistemskih bančnih kriz in zaznavata, da sistemske krize vplivajo na povečanje fiskalnih stroškov, namenjenih reševanju krize, izgubo bruto domačega proizvoda (glede na trend iz pred-kriznih časov), zvišanje javnega dolga in naraščanje slabih posojil.

Razlikovanje med bančnimi in ne-bančnimi institucijami je tako pomembno z vidika razumevanja njihovih osnovnih funkcij ter z vidika razumevanja posledic, ki bi jih propad posamezne institucije prinesel. Glede na negativne eksternalije na celotno gospodarstvo, reševanja bančnih institucij ne moremo prepustiti okviru običajne stečajne zakonodaje za nebančna podjetja.

1.2.2 Zaupanje v bančni sektor

Zaupanje v finančni sektor je ključnega pomena za preprečevanje navala na banke in potencialnega propada celotnega finančnega sistema, ki bi vključevali negativne posledice za celotno gospodarstvo (Marinč & Vlahu, 2011). Knell in Stix (2009) opozarjata na dva vidika zaupanja v bančni sektor. Na eni strani je zaupanje med posameznimi bankami ključnega pomena zaradi zagotavljanja sistemske stabilnosti bančnega sektorja (z vidika medbančnega posojanja), na drugi strani pa je pomemben vidik zaupanja širše javnosti. Padec zaupanja v bančni sektor s strani denimo depozitarjev ima lahko pomembne dolgoročne posledice za finančni trg (podobno menijo tudi Guiso, Sapienza & Zingales, 2005). Med neposrednimi grožnjami nezaupanja v bančni sektor pa sta sprožitev finančne panike in naval na banke (Knell & Stix, 2009).

1.2.3 Problem koordinacije in naval na banke

Banke so inherentno nestabilne zaradi razlike v zapadlosti med sredstvi in obveznostmi, saj financirajo dolgoročne investicije (posojila) s kratkoročnimi obveznostmi (depoziti). To banko izpostavlja tveganju navala na banke, ko želi več depozitarjev naenkrat dvigniti svoja sredstva v zelo kratkem času. Banka mora posledično likvidirati svoje dolgoročne investicije v kratkem času, kar navadno privede do izgub. Že sum navala na banko lahko povzroči naval na banko, saj so depozitarji bolj nagnjeni k dvigu depozitov, če pričakujejo, da bodo tudi drugi depozitarji to storili, navajata Goldstein in Razin (2015).

V primeru bank je problem koordinacije upnikov še toliko večji zaradi velikega števila upnikov (depozitarjev). Diamond in Dybvig (1983) v svojem delu predstavita vir negotovosti o dejanjih drugih depozitarjev. Depozitarji so zaskrbljeni o početju drugih

depozitarjev v primeru, ko je plačilo odvisno od njegovega položaja. Vsak depozitar želi biti prvi v vrsti v primeru navala na banko, če ocenjuje, da bo do navala prišlo. V primeru suma na propad banke lahko pride do navala na banke, ko depozitarji množično dvigujejo svoja sredstva (depozite) in lahko povzročijo nelikvidnost banke. V paniki kjer pride do množičnih propadov bank, se pojavijo motnje v delovanje finančnega sistema ter celo padec produktivnosti. V primeru navala na banke lahko propadejo celo zdrave banke, kar povzroči zaustavitev posojilne aktivnosti banke in zmanjšanje produkcijskih investicij (Diamond & Dybvig, 1983).

1.3 Cilji sanacije in reševanja bank

Finančne krize prinašajo zelo visoke stroške, ti pa so zelo težko merljivi. Posebej je težko izolirati stroške, ki so povezani neposredno s finančno krizo (in ne npr. z upadom gospodarske aktivnosti, do katere bi prišlo tudi brez finančne krize). Te stroške lahko v grobem ocenimo kot izgubo produktivnosti, kot stroške reševanja bank ali pa kot fiskalne stroške države. Sredstva, porabljena za reševanje bančnega sistema so navadno koriščena iz proračuna države kot prispevki davkoplačevalcev. Vladni ukrepi (sploh kadar predvidevajo porabo proračunskih sredstev) za preprečitev krize ali za reševanje bančnega sistema so še posebej problematični z vidika moralnega tveganja. Cilji in namen sanacije in reševanja bank morajo biti zato jasno opredeljeni (Gorton, 2012). V nadaljevanju opredeljujem ključne cilje sanacije in reševanja bank.

1.3.1 Obvladovanje sistemskega tveganja

Caprio in Klingebiel (1997) opozarjata, da ni splošne, generalno sprejete opredelitve, kdaj kriza v bančništvu postane sistemsko. Centralna banka je v najboljši poziciji, da oceni, ali bo kriza postala sistemsko preko svojih povezav s komercialnimi bankami. Prisotnost ali odsotnost podpore centralne banke lahko vpliva na verjetnost nastanka sistemске krize (čeprav lahko tudi prekomerna ali preveč restriktivna pomoč spodbudi prekomerno prevzemanje tveganj in zviševanje izgub).

Gorton (2012) trdi, da je problem finančne krize vedno sistemski, kar pomeni, da bančni sistem kot celota ne more zadovoljiti zahteve po likvidnostnih sredstvih. V primeru finančne krize gre za vrsto dogodkov, ki tvorijo sistemsko težavo, prizadet pa je celoten finančni sistem. Gorton poda primerjavo, ko opredeljuje, da je propad velikega podjetja v nefinančnem sektorju (npr. v avtomobilski industriji) problem samo za tisti sektor, ne pa za celoten sistem, torej v takem primeru ne gre za sistemsko krizo. Posledično avtor izpelje, da v primeru bančne krize vedno pride do sistemске krize.

Levitin (2011) obvladovanje sistemskega tveganja naslavlja na politično okolje in argumentira, da mora biti sistemsko tveganje obravnavano z vidika politične odgovornosti in upravičenosti ter trdi, da je sistemsko tveganje bolj politično vprašanje kot ekonomsko.

Sistemsko tveganje opredeli kot tveganje, da bo imel propad posameznega podjetja družbeno nesprejemljiv vpliv na širše gospodarstvo. Dodaja še, da sistemskega tveganja ni mogoče zadovoljivo obravnavati kot *ex ante* regulacijo. *Ex ante* regulacija lahko kvečjemu upravlja, vendar ne izniči sistemskega tveganja.

1.3.2 Varovanje depozitarjev in plačilnega prometa

Banke so del plačilnega prometa, zato bi lahko okužba bančnega sektorja povzročila zaustavitev celotnega plačilnega prometa. Caprio in Klingebiel (1997) v skrajnem primeru omenjata celo vrnitev k menjavi dobrin za dobrine (barter menjavi), kar bi povzročilo škodo za celotno gospodarsko aktivnost.

Ayotte in Skeel (2010) opozarjata na že prej omenjeni problem neujemanja ročnosti med bančnimi sredstvi in obveznostmi ter poudarita občutljivost na naval na banke. Depozitarji se zavedajo, da v bo banka v primeru težav likvidirala svoja dolgoročna sredstva, a da bo pri tem lahko prišlo do izgube. Če depozitarji ne bodo pravočasno zahtevali svojih vlog, bodo izgube lahko utrpeli prav sami. Naval na banke je lahko sprožen na dva načina: zaradi strahu o kvaliteti bančnih sredstev (v primeru velikega obsega nedonosnih posojil banka ne bo imela dovolj sredstev za izplačilo vseh depozitov) ali zaradi panike (in predčasne likvidacije bančnih dolgoročnih sredstev). Strah o navalu na banke je torej lahko sprožen prav zaradi strahu samega.

OECD (2009) navaja, da obstajata dve vrsti navala na banke, kjer depozitarji dvignejo svoje depozite zaradi pomanjkanja zaupanja v bančni sektor: panični naval na banke (ang. *panic run*) in fundamentalni naval na banke (ang. *fundamental run*). Panični naval so tisti, preko katerih želijo depozitarji priti do svojih prihrankov še preden banka postane nelikvidna, navadno pa se pojavijo v zelo kratkem času. Fundamentalni naval pa so tisti naval na banke, ki povzročijo dvig depozitov zaradi pričakovanih težav z likvidnostjo (povezanih s slabim poslovanjem banke). Tak naval navadno sprožijo večji, dobro obveščeni depozitarji, ki spremljajo bančno poslovanje v daljšem časovnem obdobju.

Ippolito, Peydró, Polo in Sette (2016) so šli še dlje in opisali dvojni naval na banke. Banke namreč zagotavljajo likvidnost ne samo depozitarjem, pač pa tudi podjetjem preko zagotavljanja kreditnih linij. Te aktivnosti banke izpostavljajo tveganju navala na banke na njihova sredstva (kreditne linije) ter na njihove obveznosti (depozite). Likvidnostne težave bank se lahko v primeru gospodarske krize poglobijo zaradi pritiskov na bančno bilanco tako na strani sredstev kot tudi obveznosti.

1.3.3 Zaščita javnih sredstev in gospodarske aktivnosti

Hardy (2013) navaja, da postopki reševanja bank prinašajo zelo visoke stroške in da so kompleksni in časovno potratni. Stroški so lahko zelo visoki posebej v primeru dodatnih

eksternalij propada banke, kot recimo učinek izgube splošnega zaupanja v finančni sistem. Največja razlika med insolventnostjo banke in ostalih nefinančnih podjetij je ravno v vplivu na sistemsko tveganje. Caprio in Klingebiel (1997) kot glavni strošek nedonosnih posojil za gospodarstvo omenjata napačno alokacijo resursov (in to ne glede na to, ali so nedonosna posojila del splošne finančne krize ali pa gre za osamljen primer). Insolventnost bančnega sektorja dodatno žene resurse iz formalnega finančnega sektorja v manj produktivno uporabo. Poleg neposrednega proračunskega vpliva ima splošna bančna insolventnost dodatne stroške sprememb vladnih politik (npr. sprememba programov stabilnosti ali zaustavitev ali sprememba reform v finančnem in nefinančnem sektorju).

Sočasna prodaja sredstev s strani več bank, spodbujena z navalom na banke, lahko povzroči padec vrednosti ostalih, gospodarskih, sredstev (npr. nepremičnin, vrednostnih papirjev, premičnin ali opreme), kar lahko zviša politični pritisk za ukrepanje vlade. Propad posamezne banke nima le neposrednega negativnega vpliva na bruto domači proizvod (zaradi izgube dobička in plač zaposlenih, kot je to v primeru vsakega stečajnega postopka), pač pa ima tudi posreden in veliko večji vpliv, saj propad ene banke lahko vodi oz. je lahko povezan s propadom drugih bank in potencialno blokado plačilnega prometa (Ayotte & Skeel, 2010).

Odločitev o reševanju posamezne banke je tako vedno dvorezen meč. V primeru reševanja banke vlada uporabi davkoplačevalska sredstva za ohranjanje likvidnosti, tako da banka lahko plačuje svoje obveznosti ne da bi bilo potrebno likvidirati dolgoročna sredstva. Višina posojila (višina za to namenjenih davkoplačevalskih sredstev) je odvisna od razmerja med likvidnostjo in solventnostjo banke. Ročnost posojila je v idealnem scenariju zgolj do trenutka, ko težave likvidnosti prenehajo, začasna pomoč pa tako banki prepreči prezgodnjo likvidacijo. V primeru finančnih podjetij med finančno krizo je sicer pogostejši nasprotni scenarij, ko ima podjetje veliko težav z likvidnostjo, obveznosti do virov sredstev pa ne presega vrednosti sredstev. V takih primerih se vlada znajde pred težko odločitvijo: ali zagotovi posojilo za reševanje (navadno gre za dolgoročno in obsežno posojilo) ali pa ne posreduje (in s tem tvega prodajo sredstev po nizkih cenah, kar lahko prizadene podjetje, njegove deležnike ter celoten finančni sistem) (Ayotte & Skeel 2010).

1.4 Učinkovita zasnova pravil za sanacijo in reševanje bank

Kot že predstavljeno v poglavju splošno o stečajnem postopku, Hart (1995) navaja 3 glavne cilje stečajnega postopka, ki jih lahko apliciramo tako na finančne kot na nefinančne institucije: izvajanje učinkovitega *ex ante* nadzora, doseganje učinkovitega *ex post* izida z maksimiranjem vrednosti sredstev in vzdrževanje vrstnega reda plačila terjatev. V primeru finančnih institucij pa so pomembni še vsaj trije cilji, ki naj bi jih pravila za sanacijo in reševanje bank zasledovala (Claessens, Dell'Ariccia, Igan & Laeven (2010)): zaježitev sistemskega tveganja (kar je pomembno zlasti v primeru sistemsko pomembnih finančnih institucij), zaščita davkoplačevalskih in ostalih finančnih sredstev za reševanje (predvsem

zaradi omejevanja moralnega hazarda) pomena in postopek reševanja naj prinese predvidljive rezultate (zaradi koriščenja javnih sredstev za reševanje).

1.4.1 Izvajanje učinkovitega *ex ante* nadzora

Finančna regulacija je bila zgodovinsko gledana vedno odziv na minulo krizo, z namenom preprečitve naslednje krize. Zasnovana je bila na način izboljšanja upravljanja s tveganji v posamezni banki z zahtevo o upoštevanju kazalnikov in razmerij kapitala, likvidnosti in drugih kazalnikov. Naloga regulatorja kot jo vidijo npr. Goodhart (2010) ali Brunnermeier, Crocket, Goodhart, Persaud in Shin (2009) je zajezitev negativnih eksternalij in preprečevanje širitve težav ene institucije na druge. Učinkovita regulacija finančnega sistema poteka tako na ravni regulacije posamezne finančne institucije, kot na ravni regulacije finančnega sistema kot celote. Regulacija na ravni posamezne finančne institucije problematizira odziv posamezne banke na tveganja, ne upošteva pa sistemske pomembnosti banke (glede na velikost banke ali povezanost z ostalim finančnim sistemom).

Brunnermeier, Crocket, Goodhart, Persaud in Shin (2009) enega od pomembnejših ciljev regulacije opredeljujejo kot uravnavanje sistemske pomembnosti tako v času gospodarske rasti kot v času gospodarske krize upoštevajoč naravo in gibanje tveganj. Regulacija je tako odziv na tveganja institucij, ki so prevelike ali preveč povezane med sabo za propad (ang. *too-big-to-fail*, *too-interconnected-to-fail*), (Brunnermeier, 2009) ali pa so prevelike za reševanje (ang. *too-big-to-save*) in obvladovanje (ang. *too-big-to-manage*), Stiglitz (2009).

Dewatripont in Rochet (2009) opozarjata, da mora imeti regulacija moč za zgodnje zaznavanje težav banke, za omejitev (ali zamenjavo) managerjev banke in razlastitev lastnikov, še preden pride do insolventnosti. Ker zgodnje zaznavanje težav banke ni vedno mogoče, lahko nadzorniki nekaj časa zavlačujejo s sprožitvijo postopkov za reševanje, kar lahko pride do konflikta med *ex ante* nadzorom in *ex post* intervencijo. Del rešitve je tako v jasno opredeljenih nalogah revizorja, kar zvišuje njihovo odgovornost.

1.4.2 Doseganje učinkovitega *ex post* izida v postopku reševanja

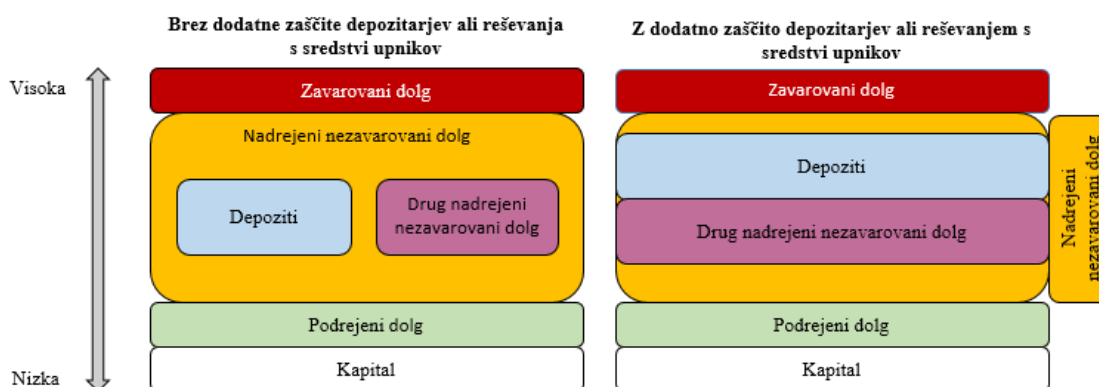
Doseganje maksimalnega *ex post* izida, vrednosti podjetja v težavah, je eden od ključnih ciljev tako za nefinančne kot finančne institucije. Maksimiranje vrednosti sredstev propadle banke je postala ena od ključnih ciljev organa za reševanje (ang. *resolution authority*) in predmet preučevanja številnih avtorjev. Tako DeYoung, Kowalik in Reidhill (2013) preučujejo proces reševanja bank kot ponavljajočo se igro med maksimiranjem koristnosti za organ za reševanje in med maksimiranjem profita bančne industrije. Dewatripont in Rochet (2009) navajata jasno določen cilj organa za reševanje, ki naj bo monetizacija sredstev propadle banke način, ki prinaša najnižje stroške ter maksimira vrednost sredstev. Že ob njuni navedbi ciljev organa za reševanje pa je jasno viden pomen odločitve med posameznimi cilji, na kar je sicer še pred pričetkom finančne krize 2008 opozarjala

Bennett (2001). Avtorica namreč trdi, da lahko organ za reševanje izbira med tremi cilji: najhitrejša mogoča prodaja sredstev propadle banke, maksimiranje neto sedanje vrednosti takih sredstev ali upravljanje s temi sredstvi na način, ki bo omogočal kasnejšo prodajo po najvišji ceni. Bennett (2001) še dodaja, da se običajno ti trije cilji med sabo izključujejo. Odločitev o načinu doseganja učinkovitega *ex post* izida v postopku reševanja banke je tako vedno stvar odločitve. Seelig (2007) dodatno opozarja na ključne faktorje pri oblikovanju strategije reševanja posamezne banke. Strategija reševanja banke bi morala biti po njegovem mnenju oblikovana tako, da bi okrepila zaupanje v bančni sistem, preprečila motnje v plačilnem sistemu, minimalizirala izgube depozitarjev, davkoplačevalskih sredstev ali sklada za zavarovanje depozitov (v kolikor le-ta obstaja) ter minimalizirala negativne učinke na gospodarstvo.

1.4.3 Vzdrževanje vrstnega reda poplačila terjatev

Vzdrževanje vrstnega reda poplačila terjatev v primeru pričetka insolventnega postopka je pomembno tako za nefinančne kot za finančne institucije. V vseh primerih imajo zavarovani upniki prednost pri poplačilu (v skladu s svojim zavarovanjem) glede na nezavarovane upnike, imetniki podrejenega dolga in lastniških deležev pa naj ne bi prejeli ničesar, dokler nezavarovani upniki niso poplačani v celoti. Izgube tako nosijo lastniki ter upniki (Hynes & Walt, 2010).

Slika 1: Prioritetna lista terjatev iz naslova bančnih obveznosti



Vir: MDS: *Global Financial Stability Report. Transition Challenges to Stability Treasury*, 2013, str. 120, Slika 3.12. *Priority of Claims of Bank Liabilities*

MDS (2013) pri tem navaja poenostavljeno prioriteto listo terjatev iz naslova bančnih obveznosti in razlikuje med tem, ali je predvideno reševanje s sredstvi upnikov (ang. *bail in*) ali ne. V obeh primerih ima zavarovani dolg najvišjo prioriteto, sledi pa mu nadrejeni nezavarovani dolg (ta vključuje depozite in drug nadrejeni nezavarovani dolg). Razlika med načinom reševanja s sredstvi upnikom glede na način reševanja brez predvidene možnosti reševanja s sredstvi upnikom je v tem, da v primeru imajo depoziti v primeru reševanja s

sredstvi upnikov višjo prioriteto kot drug nadrejeni nezavarovani dolg. V primeru reševanja brez dodatne zaščite depozitarjev so depoziti na prioritetni listi izenačeni z drugim nadrejenim nezavarovanim dolgom. Nižje na prioritetni listi je nato podrejeni dolg, najnižjo prioriteto pa ima kapital. Na sliki 1 je prikazana prioriteta lista terjatev v primeru vzpostavljenega mehanizma reševanja s sredstvi upnikov oziroma brez predvidene take možnosti reševanja.

1.4.4 Zajezitev sistemskega tveganja

Sistemska pomembnost finančne institucije je odvisna od potencialnih izgub, ki jo propad te institucije povzroči celotnemu finančnemu sistemu. Propad posamezne institucije lahko ogrozi celoten sistem, če gre za veliko institucijo ali če je institucija izrazito povezana z ostalimi v sistemu. Obvladovanje sistemskega tveganja je mogoče, v kolikor je mogoče postopek za rešitev banke sprožiti še preden ta zaide v težave. Sistemsko pomembne finančne institucije sicer imajo načrte za sanacijo in reševanje, vendar Goodhart in Segoviano (2015) ocenjujeta, da je verjetnost, da bi banke same sprožile lastne načrte za sanacijo in reševanje, precej nizka.

Claessens, Dell'Ariceia, Igan in Laeven (2010) zato sklepajo, da morajo za zajezitev sistemskega tveganja vse države sprejeti robustna pravila za sanacijo in reševanje, ki minimalizira verjetnost za propad sistemsko pomembne finančne institucije. Idealen sistem se po mnenju Claessens, Dell'Ariceia, Igan in Laeven (2010) prične s kompetentnim nadzorom, ki ima dostop do širokega spektra informacij, pomembnih za določitev institucij z večjim verjetjem za povzročitev motenj v finančnem sistemu. Reševanje posamezne finančne institucije naj bi se odvijalo v skladu z naslednjo časovnico:

- V primeru prvih zaznanih težav, banka za dokapitalizacijo avtomatično uporabi pogojno zamenljivi (ang. *contingent convertible*) kapital. Višina zahtevanega kapitala za dokapitalizacijo naj bo v tolikšni višini, da bodo lastniki motivirani za iskanje zasebnih rešitev za sanacijo banke, saj bi se v nasprotnem primeru vrednost njihovih deležev drastično znižala.
- V primeru nadaljnjega poslabšanja finančnega stanja, je finančna institucija predmet hitre izvedbe sanacijskih ukrepov, kar naj bi dodatno spodbudilo njene lastnike, da najdejo zasebne rešitve nastalih težav.
- V kolikor pa finančna institucija tudi po izvedbi hitrih sanacijskih ukrepov ne doseže pozitivne ekonomske neto vrednosti, mora postati predmet reševanja. Načrt reševanja mora biti sestavljen tako, da ne povzroči dodatnega tveganja za ostale finančne institucije, njegovo sporočilo pa naj bi bilo, da na delujočem trgu nobena institucija ni nepogrešljiva in nenadomestljiva, kar naj bi pomagalo tudi pri boju proti moralnemu hazardu.

Kompetentni nadzor je tako ključnega pomena za pravočasno pomoč sistemsko pomembnim finančnim institucijam (Claessens, Dell'Ariceia, Igan & Laeven, 2010).

1.4.5 Zaščita sredstev za reševanje

Čeprav je cilj reševanja bank v zniževanju davkoplačevalske izpostavljenosti za pokrivanje stroškov propada bank, lahko sistemske bančne krize pomenijo visoke (fiskalne) stroške. Grimaldi, Hofmeister, Schich in Snethlage (2016) poudarjajo, da znižanje implicitnih državnih garancij še ne pomeni znižanje neposrednih stroškov, povezanih s propadom in sanacijo bank. Ne glede na to, kako so banke rešene, propad banke vedno prinese za sabo stroške, ki jih mora nekdo pokriti. Orodja za reševanje bank so v zadnjih letih zasnovana tako, da zagotavljajo odgovornost upnikov in lastnikov bank, vseeno pa ta orodja tveganja zgolj prenašajo z davkoplačevalcev na lastnike, tveganja propada banke pa ne eliminirajo.

Regulacija bančnega sektorja in režimi sanacije bank imajo za pomembno agendo zaščito proračunskih sredstev, namenjenih reševanju in sanaciji bank, ki se osredotoča okrog dveh ciljev. Regulatorji bankam nalagajo strožje kapitalske in likvidnostne zahteve v želji po znižanju verjetnosti za propad banke, večina držav pa je razvila režime reševanja in sanacije bank v želji po zmanjšanju stroškov propada teh bank (Walther & White, 2017).

Države so zato razvile posebne sklade za reševanje, s katerimi se financirajo režimi sanacije in reševanja bank. Necula in Radu (2012) poudarjata pomembnost ločenosti skladov za reševanje od nacionalnih proračunov. Skladi za reševanje bank naj bi bili namenjeni zgolj pokrivanju stroškov sanacije in reševanja bank ter financiranju nadzorovane likvidacije propadlih bank.

1.4.6 Predvidljivost rezultatov postopka reševanja

Predvidljivost reševanja finančnih institucij je eden od ključnih elementov pravil igre, ne samo s pravnega vidika, pač pa tudi s perspektive finančne stabilnosti. Racionalno obnašanje vseh deležnikov na trgu je namreč mogoče samo v primeru, da se lahko udeleženci na trgu zanesejo na stabilen in vnaprej znana pravila igre. V primeru nepredvidljivosti se verjetnost za beg s trga, paniko in ostala škodljiva obnašanja tržnih udeležencev precej poveča, opisuje Attinger (2011). Podobno ugotavljajo tudi Claessens, Dell'Araccia, Igan in Laeven (2010), ki navajajo, da se trgi na negativna presenečenja (še posebej, če so rezultat nepredvidljivih odločitev regulatorjev) odzovejo negativno, saj take odločitve sejejo dvom o splošnih pravilih igre ter o predvidljivosti pričakovanih rezultatov investicije. Rezultat takih presenečenj je pogosto umik investitorjev s trga, dokler zaupanje v pravni okvir in pravila igre delovanja ni povrnjeno.

Tudi Bolzico, Mascaró in Granata (2007) opisujejo, da je proces sanacije in reševanja bank učinkovit, kadar je proces sanacije reševanja, med drugim, implementiran na transparenten in časovno učinkovit način. Organi za reševanje bi morali v primeru sanacije in reševanja bank slediti jasnim in vnaprej določenim pravilom, kar bi pospešilo sam proces sanacije in reševanja. Dodatno bi to povečalo transparentnost postopka, omejilo njegovo improvizacijo ter minimaliziralo problem principala-agenta v primeru prevzema nadzora nad propadlo

banko s strani organa za reševanje. V kolikor je postopek reševanja in sanacije banke urejen tudi s pravno formalnega vidika, to prinaša določeno raven gotovosti in predvidljivosti rezultatov postopka reševanja, kar bi zmanjšalo negativne odzive trgov na negativna presenečenja. Posledično bi bil tudi umik investorjev s trga v precej manjšem obsegu, oziroma bi bil tak umik trajal krajše časovno obdobje.

2 ODZIV ZDA IN EU V ČASU FINANČNE KRIZE 2008

V magistrskem delu navajam leto 2008 kot leto pričetka finančne krize, pri čemer se nanašam na konec leta 2008, ko so se razmere na finančnih trgih tako zaostriale, da je prišlo do propada ali skorajšnjega propada številnih velikih finančnih institucij.

2.1 Razvoj pravil za reševanje bank

2.1.1 Združene države Amerike

Stečajna pravila za banke in podjetja so se v Združene države Amerike (v nadaljevanju ZDA) razvijala po različnih poteh. Sprva so stečajni postopki potekali po podobnih postopkih tako za bančne kot za nebančne institucije, s povečevanjem zveznega vpliva na bančni sistem pa so se začele pojavljati razlike v procesih.

Leta 1864 je Kongres ZDA sprejel Nacionalni zakon o bančništvu (ang. *National Bank Act*), ki je predstavil federativni nadzor komercialnih bank z vzpostavitvijo Urada za nadzor in regulacijo bančnega sektorja (ang. *Office of the Comptroller of the Currency*, v nadaljevanju OCC). OCC je bil pristojen za nadzor bank, razglasitev insolventnosti banke ter imenovanje upravitelja banke v težavah, kar je omogočalo potrebno hitrost pri reševanju bank (OCC, 2011).

Decembra 1913 je v veljavo stopil Zvezni zakon o centralni banki (ang. *Federal Reserve Act*), s katerim je bila v odzivu na finančno paniko leta 1907 ustanovljena centralna banka ZDA (ang. *The Federal Reserve System*, v nadaljevanju FED), kot odziv na finančno paniko leta 1907 (Iden, 1914).

V odzivu na Veliko Depresijo s pričetkom leta 1932 je Kongres ZDA marca 1933 sprejel Zakon o zagotavljanju izredne pomoči finančnemu sistemu (ang. *Emergency Banking Relief Act*), katerega cilj je bil povrniti javno zaupanje v finančni sistem. S tem zakonom je bila ustanovljena Agencija za obnovo finančnega sektorja (ang. *Reconstruction Finance Corporation*, v nadaljevanju RFC), ki je zagotavljala finančno pomoč z izdajanjem posojil bankam in hipotekarnim združenjem. RFC je delovala do leta 1957, v tem času pa se je njena pristojnost razširila na finančno pomoč finančnim institucijam, železnicam, javnim agencijam, podjetjem ter pomoč po naravnih katastrofah v ZDA. RFC je imela sicer glede pomoči bankam samouničevalni učinek, saj je banka, ki je zaprosila za pomoč RFC s tem

dala signal depozitarjem, da je v težavah, kar je nemudoma spodbudilo množičen dvig depozitov in posledično naval na banke (Todd, 1992).

Posebna pravila za reševanje bank so bila v ZDA prvič predstavljena sredi leta 1933 kot del programa zavarovanja bančnih depozitov. Junija 1933 je bil sprejet Zakon o bančništvu 1933 (ang. *Banking Act of 1933*), imenovan tudi Zakon Glass-Steagall in je predstavljal dolgoročnejšo rešitev in nasledstvo Zakona o zagotavljanju izredne pomoči finančnemu sistemu (ang. *Emergency Banking Relief Act*). Deklariran cilj tega zakona je bilo zagotavljanje varnejše in učinkovitejše rabe sredstev bank, regulacija medbančnega nadzora in preprečevanje špekulativnega poslovanja. Zakon o bančništvu 1933 je bil poleg ločitve komercialnega bančništva od investicijskega pomemben predvsem zaradi ustanovitve Agencije za zavarovanje depozitov (ang. *Federal Deposit Insurance Corporation*, v nadaljevanju FDIC), ki je nudila zavarovanje depozitov za primer propada banke. Dve leti kasneje pa je FDIC z Zakonom o bančništvu 1935 (ang. *Banking Act of 1935*) postal trajno pristojen ne zgolj za zavarovanja depozitov, pač pa tudi za sanacijo in reševanje bank ter za likvidacijo bančnih sredstev na sistematičen in cenovno učinkovit način (FDIC, 1998).

ZDA so tako ustanovile FDIC, institucijo, katere namen je bilo zavarovanje depozitov finančnih institucij na eni strani, ter sanacija in reševanje bank na drugi strani. Delovanje FDIC je bilo opredeljeno s posebnim Zakonom o zavarovanju depozitov (ang. *Federal Deposit Insurance Act*), ki je opisoval tudi načine sanacije in reševanja bank. Kasneje je bila decembra 1991 sprejeta Novela Zveznega zakona o zavarovanju depozitov (ang. *The Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act*, v nadaljevanju FDICIA), ki je veljal za najpomembnejšega na področju bančne zakonodaje po Zakonu o bančništvu 1933. FDICIA je zvišal moč in pristojnost FDIC. Zahteval je vzpostavitev petih ravni kapitala banke, ki so tako dobile oznako od dobro kapitalizirane do kritično pod kapitalizirane, kar je predstavljalo osnovo za hitro izvedbo sanacijskih ukrepov (ang. *prompt corrective action*, v nadaljevanju PCA). FDICIA je omogočil povečanje sklada FDIC preko najemanja posojil s strani Ministrstva za finance ZDA (FDIC, 1997).

Ob začetku finančne krize 2008 so imele ZDA tako že vzpostavljen sistem centralnega bančništva (FED) z jasno določenimi pristojnostmi, finančne regulatorje na federativni ravni (OCC) ter institucijo za reševanje bank (FDIC), ki je že imela izkušnje z reševanjem bank v težavah.

2.1.2 Evropska unija

Rimska pogodba, podpisana s strani Belgije, Francije, Italije, Luksemburga, Nemčije in Nizozemske leta 1957 je bila ustanovni dokument predhodnice Evropske unije (v nadaljevanju EU) – Evropske gospodarske skupnosti. Formalno je bila Evropska unija vzpostavljena s Pogodbo o Evropski uniji (poznana tudi kot Maastrichtska pogodba), ki je v veljavo stopila novembra 1993, leta 1992 pa jo je podpisalo 12 držav članic (Svet Evropske unije, 1992). Z Lizbonsko pogodbo, ki je stopila v veljavo konec leta 2009, je bila na ravni

EU opredeljena nova institucionalna ureditev, ki je urejala delovanje Evropskega parlamenta, Evropskega Sveta ter Evropske komisije (Evropska komisija, 2012).

Evropska komisija je izvršilni organ Evropske unije, sestavljena iz po enega komisarja iz vsake države članice EU. Naloge Evropske komisije so promocija splošnih interesov Evropske unije, zagotavljanje spoštovanja sprejetih sporazumov in pregled nad sprejetimi zakoni EU. Evropska komisija ima izključno pristojnost predlaganja zakonov v sprejetje Evropskemu parlamentu (Evropska komisija, 2012).

Monetarna unija predstavlja članice Evropske unije, ki uporabljajo valuto evro, za monetarno politiko pa je odgovorna Evropska centralna banka (v nadaljevanju ECB), ustanovljena leta 1999. Evropska centralna banka je skupen imenovalec tako evro sistema (sestavljen iz ECB in nacionalnih centralnih bank držav članic EU, ki so sprejele evro) kot tudi evropskega sistema nacionalnih bank (sestavljen iz ECB in nacionalnih centralnih bank držav članic EU, ne glede na to, ali so sprejele evro ali ne) (ECB, 2011).

Evropska unija tako predstavlja hibridno tvorbo z mnogimi institucionalnimi asimetrijami. Ob začetku finančne krize 2008 je Evropsko unijo sestavljalo 27 držav članic, v evro sistemu pa je sodelovalo 15 držav članic (Dabrowski, 2009).

Evropska unija je sicer leta 2001 sprejela Direktivo o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij, ki govori o meddržavni koordinaciji insolventnih procesov kreditnih institucij, vendar ta ni predstavila posebnih režimov za sanacijo in reševanje bank kot alternative insolventnosti (Wessels, 2017). Krizo je zato Evropska unija pričakala brez vnaprej sprejetih pravil za sanacijo in reševanje bank, ki bi veljale za vse članice, zato se je vsaka država članica s pričetkom krize spopadla na svoj način. Evroobmočje se je s finančno krizo 2008 soočilo z decentraliziranim sistemom za bančno regulacijo, nadzor, zagotavljanje likvidnosti, zavarovanjem depozitov ter reorganizacijo in reševanje propadlih bank. Teža finančne krize je bila skoraj v celoti na ramenih posamezne države članice in njenih nacionalnih organov zaradi odsotnosti koordinacije in pomoči na evropski ravni (Nieto, 2016).

2.2 Akutna kriza v bančništvu 2008

Pretresi na finančnih trgih v letih 2007 in 2008 so vodili do najresnejše finančne krize po Veliki Depresiji. Pok nepremičninskega balona je prisilil banke k zniževanju vrednosti zavarovanj in posledično oblikovanju dodatnih slabitev ali odpisov, tržna kapitalizacija večjih bank pa je padla za več kot polovico (Brunnermeier, 2009).

Za razumevanje vzrokov za nastalo krizo je potrebno prepoznati spremembe, ki so se v istem času zgodile v bančnem sistemu. Tradicionalni bančni model, kjer so banke držale izdana posojila, dokler ta niso bila odplačana (ang. *originate-to-hold*), je bil zamenjan z modelom, v katerem so bila posojila združena v bazen posojil, razdeljena v tranše in nato ponovno

prodana različnim finančnim investitorjem z različnim odnosom do tveganja preko sekurizacije (ang. *originate-to-distribute*). Naraščajoča priljubljenost takih produktov je vodila do poplave poceni posojil, kar je vodilo k zniževanju zahtev za izdajo posojil. Banke so nosile tveganje samo do trenutka, ko je bilo novo izdano posojilo v tranši prodano novemu investitorju (ki je nato nosil vse tveganje), zato je bila njihova spodbuda za nadzor nad izdanimi posojili primerno manjša (Brunnermeier, 2009).

Porast števila neodplačanih hipotekarnih posojil je bil v ZDA opazen od februarja 2007, ko se je likvidnostna kriza že pričela nakazovati. Do sredine leta 2007 so bonitetne agencije znižale oceno bonitete za izdan tranše posojil, čemur je sledila še objava o padcu prodaje nepremičnin. Do septembra 2008 se je v ZDA nadaljeval tako padec cen nepremičnin kot njihove prodaje. Marca 2008 se je v težavah prva znašla investicijska banka Bear Stearns, ki je veljala za »preveč povezano za propad« (ang. *too-interconnected-to-fail*). Delnice Bear Stearnsa so se še januarja 2007 prodajale po vrednosti 172 dolarjev na delnico, JP Morgan Chase pa je marca 2008 prevzel Bear Stearns po ceni zgolj 10 dolarjev na delnico (za kar je pridobil za 30 milijard dolarjev vredno posojilo s strani FED) (Brunnermeier, 2009). Julija 2008 sta se v težavah znašla še Fannie Mae in Freddie Mac, dve največji hipotekarni družbi, ustanovljeni s strani ZDA, ki sta bili 7. septembra 2008 nato prevzeti v lastništvo Ministrstva za finance ZDA (Brunnermeier, 2009).

Septembra 2008 je prišlo v ZDA do velikih pretresov na bančnem trgu. V nedeljo, 14. septembra 2008, je Bank of America objavila, da je prevzela investicijsko banko Merrill Lynch za 50 milijard dolarjev (cena na delnico je tako predstavljala okrog 29 dolarjev in je vključevala 70 % diskonta glede na ceno delnice v petek, 12. septembra 2008). 15. septembra 2008 je stečaj razglasila banka Lehman Brothers (Ministrstvo za finance ZDA in FED zanj nista bila pripravljena izdati državnega poročstva). Propad banke Lehman Brothers je povzročil burne odzive, saj je istočasno tudi American International Group (v nadaljevanju AIG) objavil, da ima resne likvidnostne težave. 16. septembra 2008 je nato FED mednarodni zavarovalnici AIG zagotovil 85 milijard dolarjev vredno posojilo, v zameno pa prevzel 80 % lastniškega deleža AIG-ja. Reševanje AIG-ja se je nadaljevalo oktobra 2008 (odobrenih novih 37 milijard dolarjev s strani FED) in novembra 2008 (40 milijard dolarjev). Skupaj s prejemi iz Programa za obvladovanje nedonosnih sredstev (ang. *Troubled Asset relief Program*, v nadaljevanju TARP) je AIG tako prejel okoli 182 milijard USD pomoči (Brunnermeier, 2009).

Investicijski banki Goldman Sachs in JP Morgan Chase sta konec septembra 2008 svoj status spremenili v »*banking holding company*«, kar je označilo konec obdobja dominantnega modela investicijskega bančništva, ni pa zaustavilo globalne bančne krize, ki se je razširila tudi preko meja ZDA (Avraham, Selvaggi & Vickery, 2012).

Že avgusta 2007 je bila nemška vlada prisiljena k reševanju IKB Deutsche Industriebank, ki je utrpela velike izgube na hipotekarnih trgih. Nekaj dni kasneje je BNP Paribas, vodilna francoska finančna institucija, sprejela odločitev o zamrznitvi treh investicijskih skladov

zaradi premajhne likvidnosti na trgu. Septembra 2007 je v likvidnostne težave zašla angleška banka Northern Rock (ta je doživela prvi naval na britansko banko po letu 1866, kar je vodilo do nacionalizacije banke februarja 2008). Oktobra 2008 je bila britanska vlada primorana k reševanju številnih bank, vključno z največjimi Royal Bank of Scotland, Lloyds TBS in HBOS. Istega meseca so propadle tudi tri največje islandske komercialne banke. (Hodson & Quaglia, 2009).

Evropska unija ob pričetku finančne krize 2008 ni imela sprejete zakonodaje za reševanje propadlih finančnih institucij na ravni EU, prav tako pa so ob pomanjkanju usklajenih smernic na ravni države članice EU same sprejele posamezne ukrepe za reševanje propadlih finančnih institucij na nacionalni ravni (Svetovna banka, 2016).

2.3 Odziv na finančno krizo 2008

2.3.1 Skupina dvajsetih (G20)

Finančna kriza 2008 je povzročila tako velike pretrese na finančnih trgih, da je bilo srečanje voditeljev držav Skupine dvajsetih (ang. *Group of Twenty*, v nadaljevanju G20) novembra 2008 namenjeno prav reševanju posledic finančne krize. Voditelji držav članic G20 so se tako strinjali glede splošnih smernic pri pripravi reforme finančnih trgov: okrepitev transparentnosti in pristojnosti finančnih trgov, okrepitev regulacije, promocija integritete na finančnih trgih, okrepitev mednarodnega sodelovanja ter reforma mednarodnih finančnih institucij (Evropski parlament, 2015).

Aprila 2009 je bil ustanovljen Odbor za finančno stabilnost (ang. *Financial Stability Board*, v nadaljevanju FSB) kot naslednik Foruma za finančno stabilnost (ang. *Financial Stability Forum*). FSB je bil vzpostavljen kot mednarodno telo, katerega cilj je spodbujati mednarodno finančno stabilnost (FSB, 2012).

FSB je leta 2011 izdal (leta 2014 pa dopolnil) Smernice za učinkovite režime sanacije in reševanja finančnih institucij (ang. *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*), dokument, ki je postal ključna usmeritev razprave o vseh nadaljnjih režimih za reševanje finančnih institucij. Vsebuje dvanajst ključnih značilnosti, katerim naj bi sledila pravila za sanacijo in reševanje finančnih institucij. Opredeljuje značilnosti tako organov za reševanje, njihove potrebne pristojnosti kot tudi način financiranja institucij v težavah (FSB, 2011). Te vplivne smernice temeljijo na administrativnem upravljanju finančnih institucij v težavah s precejšnjo diskrecijsko močjo (po zgledu ameriškega organa za reševanje bank in sistemsko pomembnih finančnih institucij FDIC), predstavile pa so tudi vnaprejšnjo pripravo načrtov za sanacijo in reševanje (ang. *living wills*), ki naj bi jih finančne institucije uporabile, v kolikor bi zašle v težave. Njihova implementacija naj bi pomagala organom za reševanje pri reševanju finančnih institucij s kar najmanj posledic za javne vire, ter omogočila nadaljevanje ključnih funkcij (Gordon & Ringe, 2015).

2.3.2 Združene države Amerike

2.3.2.1 Prvi odzivi ZDA na finančno krizo 2008

Kot je v magistrskem delu že pojasnjeno, so ZDA finančno krizo 2008 pričakale z že vzpostavljenim sistemom centralnega bančništva (FED), finančnim regulatorjem, ki je bil med drugim pristojen za razglasitev insolventnosti posamezne banke (OCC) ter institucijo za reševanje bank (FDIC). Še več, vsaka od teh institucij je imela bogato zgodovino in izkušnje pri sanaciji in reševanju bank.

Finančna kriza 2008 je preusmerila pozornost na sistemsko tveganje, ki pred pričetkom krize ni bilo razumljeno kot grožnja finančni stabilnosti. Od sredine 20. stoletja dalje so finančne trge pretresali številni šoki, propadi in zlomi, a so imeli omejen vpliv na realno gospodarstvo. Običajno se je v takih primerih oglasil FED in oznanil, da je pripravljen zagotoviti likvidnost, kar je bilo navadno dovolj za zaježitev sistemske panike. Ideja, da lahko finančni šok povzroči motnje v celotnem gospodarstvu, je bila do pričetka krize 2008 nepredstavljiva. Kot navaja Webel (2017), so se *de facto* vsi zanašali, da bo s krizo opravil FED, a se je hitro izkazalo, da rešitev nastalih težav v ameriški ekonomiji ne bo zgolj v posredovanju FED-a. Kongres ZDA se je zato na finančno krizo odzval s sprejetjem najbolj celostne finančne reforme od tridesetih let dvajsetega stoletja (Webel, 2017).

ZDA so se na finančno krizo odzvale z različnimi programi pomoči. Ključne intervencije Vladni urad ZDA za nadzor javne porabe (ang. *United States Government Accountability Office*, v nadaljevanju GAO) združuje v tri glavna področja ukrepanja (GAO, 2013), pri čemer ne vključuje morebitnih izrednih pomoči s strani centralne banke:

1. razširitev sistema državnih poroštev s strani FDIC,
2. program za obvladovanje nedonosnih sredstev (TARP) in
3. neposredna pomoč sistemsko pomembnim finančnim institucijam.

Oktober 2008 je FDIC predstavil **razširitev sistema državnih poroštev**. Implementiral je Začasni program jamstva likvidnosti (ang. *Temporary Liquidity Guarantee Program*) kot del odziva ZDA na finančno krizo. Cilj začasnega programa jamstva likvidnosti je bil zniževanje stroškov bančnega financiranja, s čimer naj bi se normaliziralo bančno posojanje potrošnikom in gospodarstvu ter okrepitev zaupanja ter spodbujanje likvidnosti v bančni sistem z izdajo poroštev na novo izdani nezavarovani dolg. Program je vključeval dve komponenti: Program poroštev transakcijskih računov (ang. *Transaction Account Guarantee Program*, v nadaljevanju TAGP) in Program poroštev dolga (ang. *Debt Guarantee Program*, v nadaljevanju DGP). TAGP je ponujal neomejeno jamstvo za ne obrestovane depozite, s katerimi se je opravljal domači plačilni promet, DGP pa je ponujal neomejeno jamstvo za nadrejeni nezavarovani dolg, izdan med 14. oktobrom 2008 in 31. oktobrom 2009 (FDIC, 2008).

V času trajanja začasnega programa jamstva likvidnosti je to možnost izkoristilo 122 institucij. Od konca leta 2012 dalje ni več dolga s poroštvom DGP, je pa FDIC obogatil svoj Sklad za zavarovanje depozitov (ang. *Deposit Insurance Fund*) z 9,3 milijard dolarjev, ki jih je prejel iz naslova nadomestil tega programa. Tudi v splošnem FDIC ocenjuje, da prihodki od nadomestil, ki so jih vplačevale prejemnice začasnega programa jamstva likvidnosti, presegajo izgube tega programa in tako zaključuje, da je program prinesel pozitivno razliko ameriškim davkoplačevalcem (FDIC, 2017a).

Dodatno so ZDA predstavile **program za obvladovanje nedonosnih sredstev**. Oktobra 2008 je Kongres ZDA sprejel Izredni zakon za zagotavljanje ekonomske stabilnosti (ang. *Emergency Economic Stabilization Act*), ki je vključeval opredelitev programov reševanja za institucije, ki imajo večji del poslovanja v ZDA, posebej pa je izključil tuje banke v lasti tujih vlad. S tem zakonom je bil sprejet Program za obvladovanje nedonosnih sredstev (ang. *Troubled Asset Relief Program*), v nadaljevanju TARP, namenjen odkupu in zavarovanju problematičnih sredstev finančnih institucij. Program je imel na začetku na razpolago 700 milijard dolarjev, leta 2010 pa je bil TARP omejen na 475 milijard dolarjev. Februarja 2009 je bil predstavljen Načrt za finančno stabilnost (ang. *Financial Stability Plan*), ki je veljal za nekakšnega naslednika programa TARP (Office of Financial Stability, 2013).

Tabela 1: Sredstva, namenjena programom TARP

Programi TARP	Namenjena sredstva (v mrd USD)
Programi za stabilizacijo bank	250
Programi za oživitev kreditnih trgov	27
Programi za stabilizacijo avtomobilske industrije	82
Stabilizacija American International Group – AIG	70
Programi za pomoč gospodinjstvom ob zasegu domov	46
Program za nadzor prejemkov družb v programu TARP	-
Skupaj TARP programi	475

Vir: lastno delo

Kot sledi iz Tabele 1, je TARP pomoč gospodarstvu ZDA omogočal preko več programov. Programom za stabilizacijo bank ter oživitev kreditnih trgov je bilo namenjenih 277 milijard dolarjev, kar predstavlja več kot polovico vseh sredstev, namenjenih programu TARP. Sredstva programov za stabilizacijo avtomobilske industrije (82 milijard dolarjev) so bila v celoti namenjena korporacijama General Motors in Chrysler, kar je skupaj s programom za stabilizacijo AIG (v višini 70 milijard dolarjev) pomenilo dodatno neposredno pomoč velikim institucijam. TARP je vključeval še programe za pomoč gospodinjstvom v primeru grožnje zasega domov (46 milijard dolarjev), ter program za nadzor prejemkov vodstva družb, ki so prejele pomoč v okviru programa TARP (Congressional Oversight Panel, 2010).

ZDA so v času trajanja finančne krize 2008 namenile neprecedenčne zneske **neposredne pomoči sistemsko pomembnim finančnim institucijam**, med njimi bankam, vladnim stanovanjskim agencijam in zavarovalnicam.

Marca 2008 se je v težavah znašla investicijska banka Bear Stearns, prva v nizu finančnih institucij, ki je veljala za »preveč povezano za propad (ang. *too-interconnected-to-fail*). Newyorška banka za zvezne rezerve (*Federal Reserve Bank of New York*) je izdala posojilo v višini 30 milijard dolarjev družbi JPMorgan Chase, da je nato ta prevzel investicijsko banko Bear Stearns (Brunnermeier, 2009). Septembra 2008 sta vladni stanovanjski agenciji ZDA, Fannie Mae in Freddie Mac, prejeli 187 milijard dolarjev posojila s strani Ministrstva za finance ZDA in bili predani v lastništvo ZDA (Brunnermeier, 2009).

Januarja 2009 je Ministrstvo za finance ZDA odobrilo posojili za Citibank in Bank of America (20 milijard dolarjev za vsako banko). Obe posojili sta bili sicer poplačani do konca leta 2009 (Anderson & Gascon, 2011).

Prav tako januarja 2009 so Ministrstvo za finance, FED in FDIC skupaj namenili 118 milijard dolarjev pomoči Bank of America ter 301 milijard dolarjev družbi Citicorp (Anderson & Gascon, 2011).

American International Group (AIG) je prejela 85 milijard dolarjev pomoči s strani FED-a ter konec leta 2008 še 40 milijard dolarjev s strani Ministrstva za finance ZDA (Anderson & Gascon, 2011).

Skupno so ZDA od marca 2008 do sredine leta 2009 namenile preko 800 milijard dolarjev neposrednih posojil družbam JP Morgan Chase, Fannie Mae in Freddie Mac, Citigroup, Bank of America ter AIG. Nekatere od njih so prejele sredstva tudi iz drugih programov pomoči Ministrstva za finance, FDIC ali FED-a.

2.3.2.2 *Sistemske odzivi ZDA na finančno krizo 2008*

V času finančne krize 2008 je FDIC nadaljeval s svojim poslanstvom **upravljanja bank v težavah** preko vzdrževanja stabilnosti in javnega zaupanja v finančni sistem preko izvajanja nalog upravitelja sredstev bank v težavah. Med leti 2008 in 2013 je bil tako FDIC upravitelj preko 686 milijard dolarjev sredstev 489-ih bank v težavah. Največja institucija, ki jo je reševal FDIC, je bila Washington Mutual, katere sredstva so znašala 307 milijard dolarjev (FDIC, 2017a).

Julija 2010 je v veljavo stopil **Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov** (ang. *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, v nadaljevanju DFA), ki je prinesel največje spremembe na področju finančne regulacije od tridesetih let dvajsetega stoletja dalje (DFA, 2012). DFA ima dva zelo jasna cilja – prvi je omejitev posledic propada velike finančne institucije, drugi pa zaježitev tveganj sodobnih financ, vzporednega bančnega sistema (ang. *shadow banking*).

Za izboljšanje regulacije finančnih institucij se je DFA osredotočil na institucije, ki bi v primeru propada povzročile sistemske probleme. Sistemsko pomembne finančne institucije je opredelil kot banke ali bančni holdingi (ang. *Bank Holding Company*), katerih sredstva dosegajo vsaj 50 milijard dolarjev, ter nekatere nebančne finančne institucije (najpogosteje investicijske banke in zavarovalnice), ki jih kot sistemske označi novoustanovljen Odbor za nadzor nad finančno stabilnostjo (ang. *Financial Stability Oversight Council*). DFA zahteva, da imajo te sistemsko pomembne institucije višjo raven kapitala kot sistemsko manj pomembne institucije. Dodatno morajo institucije, označene kot sistemsko pomembne, vnaprej pripraviti načrt sanacije in reševanja banke (ang. *living will*) (Skeel, 2010).

DFA sicer zasleduje dva cilja – na eni strani deluje v smeri omejevanja tveganja za propad finančne institucije, na drugi strani pa omejuje posledice v primeru, da do propada vseeno pride. DFA je za omejevanje škode v primeru propada finančne institucije vzpostavil nov okvir insolventnih pravil za sanacijo in reševanje. V kolikor regulator oceni, da je finančna institucija v nevarnosti za propad, oz. je do propada prišlo, regulator lahko oznani začetek postopka sanacije in reševanja ter imenuje FDIC za upravitelja sredstev institucije v težavah. (Skeel, 2010).

2.3.3 Evropska unija

Evropska komisija v svojem poročilu (Evropska komisija, 2009) priznava, da je razsežnost finančne krize 2008 presenetila celotno Evropsko unijo. Prvi odzivi na finančno krizo 2008 so bili na nacionalni ravni, večina teh odzivov pa je imela eksplicitne ali implicitne fiskalne posledice na proračun držav. Evropska unija ni imela fiskalnih kapacitet (zato so bile države prepuščene same sebi pri fiskalnih učinkih reševanja bank), prav tako pa poskusi koordinacije nacionalnih proti kriznih programov niso bili najbolj uspešni. Največja ovira pri tem je bila različna hitrost in intenzivnost okužbe finančnega sistema med različnimi državami, različna izpostavljenost individualnih gospodarstev temu šoku in različne kapacitete, sredstva ter pripravljenost za reševanje bančnega sistema (Dabrowski, 2009).

2.3.3.1 Prvi odzivi EU na finančno krizo 2008

Prve odzive Evropske unije na finančno krizo 2008 povzemam v naslednjih glavnih sklopih:

1. začasna mehanizma za stabilizacijo financ držav članic, ki združujeta:
 - Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (ang. *the European Financial Stability Mechanism*, v nadaljevanju EFSM) in
 - Evropski instrument za finančno stabilnost (ang. *The European Financial Stability Facility*, v nadaljevanju EFSF);
2. Evropski mehanizem za stabilnost (ang. *European Stability Mechanism*, v nadaljevanju ESM) in
3. sistem državnih pomoči.

Kot enega najzgodnejših proti kriznih ukrepov je Evropska unija maja 2010 vzpostavila **začasni mehanizem za stabilizacijo financ držav članic**, sestavljen iz dveh posojilnih programov (Evropski parlament, 2017):

1. Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (ang. *the European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM), s katerim si je lahko Evropska komisija z jamstvom EU izposodila do 60 milijard EUR. Pomoč iz tega mehanizma sicer lahko prejmejo vse članice EU, a sta jo med letoma 2011 in 2015 koristili le Irska in Portugalska.
2. Evropski instrument za finančno stabilnost (ang. *The European Financial Stability Facility*, EFSF) je izdajal posojila (financirana z obveznicami, zavarovana z jamstvom delničarjev – držav članic evroobmočja) in je bil uporabljen za Irsko, Portugalsko in Grčijo.

Marca 2011 je bila sprejeta odločitev o spremembi Lizbonske pogodbe na način, da države članice, ki so sprejele evro, lahko vzpostavijo poseben mehanizem za stabilizacijo evroobmočja kot celote, v kolikor bi bilo to potrebno. To je omogočilo uvedbo **Evropskega mehanizma za stabilnost** (ang. *European Stability Mechanism*, ESM), ki je bil nato vzpostavljen septembra 2012 in je naslednik obeh predhodnih posojilnih programov – Evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo in Evropskega instrumenta za finančno stabilnost. Evropski mehanizem za stabilnost je postal permanentna rešitev za reševanje težav držav članic v finančnih težavah. Od ustanovitve ESM so pomoč iz tega mehanizma prejele Španija, Ciper in Grčija (Evropski parlament, 2018).

V prvih odzivih na krizo je Evropska komisija prepoznala pomen **systema državnih pomoči** za zavarovanje konkurence, naslavljanje moralnega hazarda in zagotavljanje minimalne koordinacije ob nacionalnem reševanju bank. Sistem državnih pomoči je bil pravzaprav edino orodje na ravni EU, s katerim je lahko EU državam članicam nalagala prestrukturiranje ali likvidacijo bank v težavah, Evropska komisija pa je kontrolo državnih pomoči videla tudi kot makroekonomski pregled dogajanja v državah članicah. Oktobra 2008 so bila tako sprejeta Pravila o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize, s katerimi je EU bančnemu sektorju preko sistema državnih pomoči namenila do tedaj nepredstavljljive zneske (Koopman, 2011). Države članice so si tako zagotovile različne načine državne pomoči, ki so segale od neposredne državne dokapitalizacije posameznih institucij do zagotavljanja poroštvenih programov za celoten bančni sektor (Gordon & Ringe, 2015).

2.3.3.2 Sistemski odzivi Evropske unije na finančno krizo 2008

Sredi leta 2012 so se obudile pobude za ustanovitev **bančne unije**, pospešek pa so dobile ob govoru predsednika Evropske komisije pred Evropskim svetom, ki je pozval k ustanovitvi Bančne unije (Evropska komisija, 2012). Evropska komisija je nato septembra 2012 predstavila časovni načrt za uvedbo bančne unije. Bančna unija bi tako »v okviru dolgoročne

vizije za gospodarsko in fiskalno povezovanje bančni sektor postavila na trdnejše temelje in povrnila zaupanje v evro« (Evropska komisija, 2012).

Evropski bančni organ (ang. *European Banking Authority*) je regulatorna agencija na ravni Evropske unije, vzpostavljena za doseganje integriranega pristopa k bančnemu nadzoru v Evropski uniji. Vzpostavljena je bila 1. januarja 2011 kot del Evropskega sistema finančnega nadzora (ang. *European System of Financial Supervision*). Evropski sistem finančnega nadzora sicer sestavljajo Evropski odbor za sistemska tveganja (*European Systemic Risk Board*), trije evropski nadzorni organi (med njimi Evropski bančni organ) ter nacionalni nadzorniki (Evropski bančni organ, 2016).

Evropski bančni organ je pooblaščen za oceno tveganj in ranljivosti bančnega sektorja v Evropski uniji z izdelavo stres testov. Med glavnimi pristojnostmi Evropskega bančnega organa pa so še priprava **Enotnih evropskih pravil**, ki predstavljajo skupino harmoniziranih pravil za finančne institucije v celotni Evropski uniji. Enotni evropski pravilnik predstavlja skupek pravil, ki velja za vse finančne institucije Evropske unije, hkrati pa je tudi temelj bančne unije. Med najpomembnejšimi uredbami znotraj Enotnih evropskih pravil so:

- Uredba o kapitalskih zahtevah (ang. *Capital Requirements Regulation*),
- Direktiva o kapitalskih zahtevah, (ang. *Capital Requirements Directive*),
- Direktiva o sistemu zajamčenih vlog (ang. *Deposit Guarantee Schemes Directive*) in
- Direktiva o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij – BRRD (ang. *Bank Recovery and Resolution Directive*) (Evropski bančni organ, 2016).

Enotni evropski pravilnik (ang. *Single Rulebook*) predstavlja poenoten regulatorni okvir za celoten finančni sektor EU in podlaga za delovanje bančne unije (Svetovna banka, 2017).

Bančna unija vključuje tri stebre:

- enotni mehanizem nadzora (ang. *Single Supervisory Mechanism*, v nadaljevanju SSM),
- enotni mehanizem za reševanje (ang. *Single Resolution Mechanism*, v nadaljevanju SRM) in
- evropska shema za jamstvo (ang. *European Deposit Insurance Scheme*, v nadaljevanju EDIS).

Oktober 2013 je bil vzpostavljen **Enotni mehanizem nadzora** kot nadnacionalno telo v Evropski uniji za nadzor bančnega sistema. Glavni cilji mehanizma so zagotavljanje varnosti in stabilnosti evropskega bančnega sistema, povečevanje finančne integracije in stabilnosti ter zagotavljanje konsistentnega nadzora. Nadzor je izveden na dveh ravneh – na ravni Evropske centralne banke (ECB), ki izvaja neposreden nadzor nad sistemsko pomembnimi finančnimi institucijami ter na ravni nacionalnih nadzornikov, ki izvajajo nadzor nad sistemsko manj pomembnimi finančnimi institucijami. Konec leta 2017 je ECB izvajala neposredni nadzor nad 118 pomembnimi bankami v sodelujočih državah, neposredno nadzorovane banke pa so predstavljale skoraj 82 % bilančne vsote vseh bank v evroobmočju.

V primeru zaznanih težav nadzorovane banke ima ECB nato možnost za zgodnjo intervencijo (npr. z določitvijo omejitve kapitala ali tveganja ali denimo z zahtevanjem sprememb v vodstvu banke), v primeru nevarnosti propada banke pa ECB o tem obvesti Enotni odbor za reševanje (ang. *Single Resolution Board*, v nadaljevanju SRB), ki je del Enotnega mehanizma za reševanje (ECB, 2014).

Julija 2014 je bil vzpostavljen **Enotni mehanizem za reševanje** kot del bančne unije, namenjen zagotavljanju urejenega reševanja bank v nevarnosti propada z minimalnimi stroški za davkoplačevalce in realno gospodarstvo. Glavni cilji enotnega mehanizma za reševanje so okrepitev zaupanja v bančni sektor, preprečevanje navalov na banke in okužbe celotnega finančnega sistema in minimaliziranje negativnih eksternalij propada banke. Enotni mehanizem za reševanje sloni na dveh strukturah: Enotnem odboru za reševanje in Enotnem sklada za reševanje (ang. *Single Resolution Fund*), v veljavo pa je stopil 1. januarja 2016 (SRB, 2016a).

Enotni odbor za reševanje je glavno odločevalsko telo Enotnega mehanizma za reševanje in odloča o načinu reševanja bank v nevarnosti propada, uporabi orodij reševanja, vključno s porabo sredstev iz Enotnega sklada za reševanje. Enotni odbor za reševanje je odgovoren za spremljavo načrtov za reševanje vseh velikih in mednarodnih bank v EU in nosi odgovornost za vse primere reševanja bank, ki upoštevajo porabo sredstev iz Enotnega sklada za reševanje (SRB, 2016a).

Direktiva o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij predvideva vzpostavitev nacionalnih skladov za reševanje. Sredstva v nacionalne sklade za reševanje v naprej (ang. *ex ante*) prispevajo finančne institucije, višina prispevkov pa je določena s strani nacionalnih organov za reševanje glede na njihove obveznosti, profil tveganja ter velikost nacionalnega finančnega sektorja. Znotraj evro območja je nacionalne sklade za reševanje nadomestil Enotni sklad za reševanje (SRB, 2016b).

Enotni sklad za reševanje je sklad, namenjen reševanju bank v težavah, po tem, ko so že bile izčrpane vse druge možnosti reševanja. Sklad je financiran s prispevki bančnega sektorja in se gradi postopoma (predviden časovni okvir gradnje sklada je osem let). Načrtovana vrednost sklada naj bi ob dokončni izgradnji znašala 1 % depozitov bank oz. okoli 55 milijard EUR (SRB, 2016b).

Novembra 2015 je Evropska Komisija predlagala vzpostavitev **Evropske sheme za jamstvo** kot finalizacijo tretjega stebra vzpostavitve Evropske bančne unije. Evropska shema za jamstvo naj bi zagotovila centralizirano shemo zavarovanja depozitov, sestavljena pa naj bi bila iz nacionalnih jamstvenih shem za depozite in Evropskega sklada za zavarovanje depozitov. Shema naj bi bila postopoma grajena do leta 2024, zagotavljala pa naj bi okrepljeno in enotno zavarovanje depozitov za vse države članice. Z vzpostavitvijo sheme naj bi se znižala ranljivost nacionalnih jamstvenih shem za depozite, kar naj bi okrepilo zaupanje depozitarjev v bančni sistem (Evropska komisija, 2015).

3 PRIMERJAVA PRAVIL SANACIJE IN REŠEVANJA BANK ZDA IN EU

3.1 Zakonodajna ureditev reševanja bank

3.1.1 Združene države Amerike

3.1.1.1 Regulatorni okvir

Zakonodaja ZDA pozna več zakonskih ureditev za sanacijo in reševanje finančnih institucij v težavah.

Reševanje **bank** in ostalih finančnih institucij, ki imajo depozite, zavarovane pri FDIC, ureja Zvezni zakon o zavarovanju depozitov (ang. *Federal Deposit Insurance Act*). V nadaljevanju bom za jasnejše ločevanje uporabljala izraz »banke«, kljub temu, da se navezuje na vse finančne institucije z depoziti, zavarovanimi pri FDIC, tudi denimo hranilnice.

Sistemske pomembne finančne institucije (bančni holdingi in ostale finančne institucije, ki so označene kot sistemske pomembne) se rešujejo skladno z Zakonom o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (ang. *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, v nadaljevanju DFA).

Stečajni postopek **vseh ostalih podjetij, razen sistemsko pomembnih finančnih institucij**, pa ureja Kodeks zakonov Združenih držav Amerike (ang. *Code of Laws of the United States of America*).

3.1.1.2 Cilji reševanja bank

Primarni cilj FDIC je ohranjanje in spodbujanje zaupanja javnosti v finančni sistem ZDA preko zavarovanja depozitov ter spodbujanja dobrih bančnih praks institucij članic. FDIC spodbuja varno in stabilno poslovanje bank preko identifikacije, spremljave ter obvladovanja ključnih tveganj za Sklad za zavarovanje depozitov (ang. *Deposit Insurance Fund*). Glavni namen FDIC je tako nadgrajen na tri ključna področja: zavarovanje depozitov, zaščita depozitarjev zavarovanih bank preko izvajanja nadzornih funkcij in reševanje propadlih bank (FDIC, 2014).

Namen DFA je »promocija finančne stabilnosti ZDA z izboljšanjem odgovornosti in transparentnosti v finančnem sistemu, končanje politike preveliko-za-propad (ang. *too-big-to-fail*), zaščita ameriških davkoplačevalcev s prenehanjem dokapitalizacij in zaščita potrošnikov pred zlorabo s strani finančnih storitev« (DFA, 2012).

3.1.1.3 Organi reševanja bank

Ko regulatorji zaznajo, da banka posluje na nestabilen in nevaren način, krši zakone, pravilnike ali regulacijo ali je kakorkoli vpletena v obnašanje, ki prinaša tveganje za depozitno institucijo, lahko sprožijo neformalne ali formalne izvršilne postopke. Neformalna orodja variirajo od preprostih diskusij med institucijo in regulatorjem kot del procesa nadzora do pisem o zavezi, resolucij ali memorandumov o razumevanju. FDIA omogoča regulatorjem izbiro tudi formalnih izvršilnih orodij, kot so pisna soglasja, odlok o prepovedi, civilne finančne kazni. Odlok o prepovedi je osnova za vpeljavo hitro izvedbo sanacijskih ukrepov (ang. *prompt corrective action*) (FDIA, 2012).

Ključni **organ za reševanje bank** v ZDA je FDIC, ki pri reševanju bank igra dve vlogi. Prva je zavarovanje depozitov, kar pomeni, da FDIC zagotavlja vsem depozitarjem propadle banke, da bodo prejeli celotni znesek depozitov do zavarovane višine. Druga pa je ta, da FDIC deluje kot upravitelj propadle banke. Ko je FDIC imenovan za upravitelja banke v težavah, prevzame celoten finančni in operativni nadzor na institucijo. FDIC ima pristojnost upravljati, prodati, prenesti ali združiti vsa sredstva propadajoče institucije, kot tudi zagotoviti sredstva, potrebna za nadzorovano likvidacijo (FDIC, 2014).

FDIC se lahko pri načinu reševanja odloči za eno izmed dveh možnosti reševanja banke v težavah. Banko lahko sanira na način, da ostane odprta, delujoča družba, dokler ni pripravljena na vrnitev v privatni sektor. Tak način je opredeljen kot konservatorstvo (ang. *conservatorship*). FDIC v takih primerih prevzame kontrolo nad banko z namenom in zmožnostjo vodenja institucije kot delujoče družbe, a so bili primeri reševanja bank na tak način izjemno redki. FDIC pa lahko izbere možnost, da banko likvidira – bodisi takoj, ali pa po tem, ko prenese del poslovanja (vrednega ohranitve) na tretjo stranko. Tak postopek se imenuje postopek nadzorovane likvidacije (ang. *receivership*) in se ga FDIC tudi največkrat poslužuje (FDIC, 2014).

DFA je ustanovil **Odbor za nadzor nad finančno stabilnostjo** (ang. *Financial Stability Oversight Council*), katerega člani so vodje vseh regulatornih organov, predseduje pa mu finančni minister ZDA, kar naj bi pripomoglo k usklajenemu in enotnemu pregledu nad dogajanjem na celotnem bančnem trgu (DFA, 2012).

Namen Odbora za nadzor nad finančno stabilnostjo je identifikacija tveganj za finančno stabilnost ZDA, ki bi lahko izhajala iz propada ali finančnih težav velikih, medsebojno povezanih bančnih holdingov ali nebančnih finančnih podjetij, promocija tržne discipline z eliminacijo pričakovanj s strani lastnikov, upnikov in ostalih deležnikov teh podjetij, da jih bo država ščitila pred izgubami v primeru propada in odziv na nastajajoče grožnje stabilnosti finančnega sistema ZDA (DFA, 2012).

Odbor za nadzor nad finančno stabilnostjo ima med drugim pristojnost določiti sistemske pomembne finančne institucije v poseben, **okrepljen nadzor s strani FED**. Odbor v okrepljen nadzor FED-u lahko predlaga nebančno finančno institucijo, v kolikor oceni, da

bi finančne težave te institucije predstavljale grožnjo finančni stabilnosti ZDA. DFA sicer predvideva, da so finančne institucije, katerih vrednost konsolidiranih sredstev presega 50 milijard dolarjev, avtomatično predmet okrepljenega nadzora s strani FED (DFA, 2012).

Okrepljen nadzor takih podjetij vključuje višje kapitalske in likvidnostne zahteve ter zahteve glede finančnega vzvoda. Okrepljen nadzor lahko vključuje zahteve po pogojno zamenljivem kapitalu, pripravo načrtov za sanacijo in reševanje, omejitvi koncentracije, okrepljenih razkritjih javnosti ali pa okrepljenem upravljanju s tveganji (DFA, 2012).

Dodatno lahko FED finančnim institucijam, ki so predmet okrepljenega nadzora, omeji pridobivanje deležev v drugih institucijah, prodajo produktov, ustavi aktivnosti podjetja, ali pa za njih zahteva dodatne pogoje (DFA, 2012).

Dodd-Frank Act je dodatno ustanovil še **Službo za finančne raziskave** (ang. *Office of Financial Research*) ter **Urad za varstvo potrošnikov na področju finančnih storitev** (ang. *Bureau of Consumer Financial Protection*). Namen Službe za finančne raziskave je zbiranje, analiziranje in priprava podatkov, pomembnih za oceno systemskega tveganja, izvajanje aplikativnih in ključnih dolgoročnih raziskav, razvijanje orodij za merjenje in spremljavo tveganj ter podatkovna podpora Odbor za nadzor nad finančno stabilnostjo. Cilj Urada za varstvo potrošnikov na področju finančnih storitev je uveljavljanje finančne zakonodaje za potrošnike na način, da imajo vsi potrošniki dostop do trga finančnih produktov in da finančni produkti in storitve predstavljajo pošteno prakso, transparentnost in konkurenčnost. Urad naj bi tako potrošnike ščitil pred nepoštenimi in zavajajočimi praksami, pred zlorabo in diskriminacijo.

3.1.1.4 Obravnavanje systemskega tveganja

Reševanje bank v težavah v ZDA ureja Zvezni zakon o zavarovanju depozitov (ang. *Federal Deposit Insurance Act*), ki ne predvideva zakonodajnih razlik med bankami systemskega in nesystemskega pomena.

Za naslavljanje finančnih institucij systemskega pomena za ZDA je bil sprejet Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (ang. *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, v nadaljevanju DFA). DFA systemsko pomembne institucije opredeljuje bančne holdinge, katerih sredstva presegajo 50 milijard dolarjev ali pa nebančne finančne institucije, ki jih kot systemsko pomembne finančne institucije označi Odbor za nadzor nad finančno stabilnostjo. Prepoznavanje systemsko pomembnih finančnih institucij je med pomembnejšimi nalogami tega odbora. Analiza systemske pomembnosti tako vključuje oceno velikosti institucije, njeno povezanost z ostalimi institucijami, zadolženost, strukturo in ročnost dolga ter med drugim tudi obstoječ regulatorni nadzor (Gibson, 2012).

Identifikacija systemsko pomembnih finančnih institucij je seveda šele prvi korak k izvajanju okrepljenega nadzora takih institucij. DFA opredeljuje, da okrepljen nadzor systemsko

pomembnih institucij vključuje strožje kapitalske zahteve ter zahteve glede finančnih vzvodov, likvidnostne zahteve, pripravo stresnih testov, zahteve na področju upravljanja s tveganji ter pripravo scenarijev za zgodnjo sanacijo. DFA predvideva zaostrovanje okrepljenega nadzora ob naraščanju sistemske pomembnosti posamezne finančne institucije (Gibson, 2012).

3.1.2 Evropska unija

3.1.2.1 *Regulatorni okvir*

Na ravni Evropske unije je bila 15. maja 2014 sprejeta Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij (ang. *Bank Recovery and Resolution Directive* v nadaljevanju BRRD), s pričetkom veljavnosti 1. januarja 2015. BRRD je eden od treh glavnih zakonodajnih aktov Enotnega evropskega pravilnika) in je zavezujoč za vse države članice Evropske unije (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a).

BRRD je zavezujoč za vse kreditne institucije, investicijska podjetja in finančne holdinge s sedežem v Evropski uniji ter za podružnice institucij s sedežem zunaj Evropske Unije. BRRD sicer ne predvideva vključenosti infrastrukture finančnih trgov, denimo klirinške hiše ali zavarovalnic (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a).

Reševanje finančnih institucij za države članice evroobmočja ureja Enotni mehanizem za reševanje (ang. *Single Resolution Mechanism*, v nadaljevanju SRM). Evropska unija je 15. julija 2014 sprejela Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje institucij v okviru Enotnega mehanizma za reševanje (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014c).

3.1.2.2 *Cilji reševanja bank*

BRRD v 31. členu zahteva, da si morajo organi za reševanje pri uresničevanju navedenih ciljev prizadevati, »da bi bili stroški reševanja čim manjši in da bi preprečili nepotrebno zniževanje vrednosti, razen če je to potrebno za uresničitev ciljev reševanja«.

BRRD tako navaja cilje reševanja bank (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a):

- a) zagotovitev kontinuitete izvajanja kritičnih funkcij,
- b) izogibanje negativnim učinkom na finančni sistem s preprečevanjem okužb finančnega sistema in tržne infrastrukture ter z vzdrževanjem tržne discipline,
- c) zaščita javnih sredstev z minimaliziranjem zanašanja na izredno javnofinančno pomoč,
- d) zaščita depozitarjev in investitorjev in
- e) zaščita kapitala in sredstev strank.

3.1.2.3 Organi reševanja bank

Glavni organ za reševanje na ravni Bančne unije je **Enotni odbor za reševanje**, ki skupaj z nacionalnimi organi za reševanje tvori Enotni mehanizem za reševanje. Enotni odbor za reševanje predstavlja neposredni organ za reševanje za sistemsko pomembne banke, ki so pod neposrednim nadzorom Evropske centralne banke (SRB, 2016a).

Med glavnimi nalogami tako nacionalnih organov za reševanje kot Enotnega odbora za reševanje so priprava načrta za reševanje za vsako posamezno institucijo pod njegovim neposrednim nadzorom, priprava ocene načrta sanacije, vzpostavitev primerne stopnje kapitala glede na minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti. Organi za reševanje sprejmejo odločitve, povezane z reševanjem posamezne finančne institucije, denimo uporaba instrumentov za reševanje ali poraba sredstev iz Enotnega sklada za reševanje (SRB, 2016a).

BRRD predvideva, da vsaka država članica določi **nacionalni organ za reševanje**, ki je pristojen za »uporabo instrumentov za reševanje in izvajanje pooblastil za reševanje« (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a).

Svetovna banka (2017) opozarja, da so nacionalni organi za reševanje navadno centralne banke ali pristojna ministrstva, najpogosteje zaradi kadrovskih razlogov. Za preprečevanje konfliktov interesa med funkcijo nadzora in reševanja, je nujna jasna ločnica med njima (vzpostavitev različnih poročevalskih linij), čeprav določene stopnje sodelovanja ne gre zanemariti.

3.1.2.4 Obravnavanje sistemskega tveganja

Pri kategorizaciji sistemsko pomembnih bank se BRRD sklicuje na tiste banke, ki so pod neposrednim nadzorom Evropske centralne banke (kot del Enotnega mehanizma za nadzor).

Enotni odbor za reševanje je glavni organ za reševanje bank, ki so označene kot sistemsko pomembne ter mednarodnih bančnih skupin (skupin, katerih sedež banke in podružnice so v najmanj dveh različnih državah članicah) (SRB, 2016a).

ECB tako opredeljuje pet kriterijev, na podlagi katerih je finančna institucija opredeljena kot sistemsko pomembna (za dosego te oznake mora banka izpolniti vsaj enega) (ECB, 2014) :

- velikost: sredstva institucije presegajo 30 milijard evrov,
- ekonomska pomembnost – sredstva institucije presegajo 5 milijard evrov ter hkrati presegajo 20 % BDP države članice, kjer ima sedež,
- mednarodna aktivnost – sredstva institucije presegajo 5 milijard evrov, hkrati pa kazalnik sredstev/obveznosti v drugih državah članice glede na skupna sredstva/obveznosti presega 20 %,

- institucija je zaprosila za ali prejela sredstva preko Začasnega instrumenta za stabilizacijo financ držav članic ali pa preko Evropskega mehanizma za stabilnost, ali
- banka je ena od treh najpomembnejših bank v posamezni državi članici.

3.2 Priprava na reševanje, preprečevanje ter zgodnje posredovanje

3.2.1 Združene države Amerike

3.2.1.1 Reševanje bank glede na pristop organa za reševanje

Organi za reševanje se lahko v grobem odločajo med dvema splošnima pristopoma za strategijo reševanja bank – med pristopom z enotno vhodno točko reševanja (ang. *Single point of entry*, v nadaljevanju SPOE), ali med pristopom z več vhodnimi točkami reševanja (ang. *Multiple point of entry*, v nadaljevanju MPOE) (Gordon & Ringe, 2015; FSB, 2013).

Ključno razlikovanje med obema pristopoma je, kakor opozarjata Bolton in Oehmke (2016), v ravni zmožnosti absorbiranja izgub (ang. *loss-absorbing capacity*). Strategija SPOE predvideva reševanje finančne institucije na ravni njene matične družbe s strani samo enega organa za reševanje, ne glede na to, v kateri državi (čigavi jurisdikciji) se nahaja institucija v težavah. Napori organa za reševanje so zato usmerjeni v eno samo točko (matično družbo), v proces pa sta vključena samo en organ reševanja (pristojen za reševanje na ravni matične družbe) in ena (matična) družba. Pristop SPOE predvideva pokrivanje izgub, povzročenih zaradi katerekoli institucije znotraj skupine, s strani matične družbe. Pogoj za to je seveda dovolj visoka raven zmožnosti absorbiranja izgub. V kolikor je bilo na ravni matične družbe zmožnost pokrivanja izgub dovolj visoka, lahko podružnice (oz. hčerinske družbe) nadaljujejo s svojim poslovanjem brez vstopa v proces reševanja. SPOE predstavlja učinkovito možnost reševanja, v kolikor je na ravni matične družbe raven zmožnosti pokrivanja izgub dovolj visoka da zagotavlja nemoteno delovanje podružnic.

FDIC se je odločil, da bo sledil pristopu SPOE (FDIC, 2013), pri čemer se, podobno kot Gordon in Ringe (2015) sklicuje na prednosti SPOE in navaja, da tak pristop pripomore k povečanju transparentnosti in kredibilnosti reševanja, saj je dolg, namenjen reševanju na nivoju matične družbe namenski in v primeru težav vedno na voljo za uporabo. Gordon in Ringe (2015) še nadaljujeta, da naj bi SPOE bolje deloval v čezmejnih situacijah, saj predvideva učinkovito regulatorno rešitev s strani enega organa za reševanje v enem centru nadzora. Pristop SPOE zagotavlja še, da lahko podružnice nadaljujejo s svojim poslovanjem in se s tem izognejo usodnim motnjam in navalom, ki bi lahko povzročili razprodajo premoženja, negativno spiralo vrednotenja sredstev ali ostale negativne efekte. Posledično so izgube upnikov, povezane z reševanjem, ocenjene kot veliko manjše kot v primeru nekoordiniranega reševanja (ali celo v okviru običajnega insolventnega postopka), kar na

dolgi rok znižuje stopnjo raven zmožnosti absorbiranja izgub, potrebne za vzdrževanje sistemske stabilnosti.

3.2.1.2 Načrti sanacije in reševanja

Zvezni zakon o zavarovanju depozitov (ang. *Federal Deposit Insurance Act*) s strani bank ne predvideva priprave posebnih načrtov sanacije in reševanja. Banke imajo sicer v FDIA opredeljene standarde za zagotavljanje varnosti in stabilnosti, ki jim morajo slediti, FDIC pa ima v istem členu opredeljeno možnost sprejetja formalnih ukrepov, v kolikor banka v primeru odstopanja od teh standardov ne pripravi zadovoljivega načrta za odpravo odstopanj (FDIA, 2012).

Nasprotno pa DFA podrobno opredeljuje pripravo načrta reševanja (ang. *resolution plan, living will*), ki ga morajo pripraviti vse sistemsko pomembne finančne institucije (banke in bančni holdingi s sredstvi nad 50 milijard dolarjev ter finančne institucije, ki so predmet okrepljenega nadzora s strani FED). Načrt reševanja mora biti tako pripravljen vnaprej, med drugim pa mora vključevati (FDIC, 2012):

- celovit opis organizacijske strukture, popis ključnih aktivnosti in entitet institucije, opredelitev lastniške strukture finančne institucije, strukture njenih sredstev, obveznosti ter pomembnejših pogodbenih obveznosti podjetja,
- način korporativnega upravljanja ter kako je priprava načrta reševanja vključena v poslovne procese finančne institucije,
- poročilo o informacijskem sistemu, uporabljenem za upravljanje s tveganji, računovodstvo in finančno ter regulatorno poročanje,
- podatke o medsebojni povezanosti in odvisnosti od drugih sistemsko pomembnih finančnih institucij, bank ali njihovih ključnih entitet,
- informacije o načinu in obsegu zaščite depozitnih institucij, povezanih s sistemsko pomembnimi finančnimi institucijami, pred tveganji, ki izhajajo iz aktivnosti nebančnih podružnic podjetja (kako so banke zavarovane pred tveganji drugih nebančnih podjetij v konglomeratu-skupini) in
- opis navzkrižnih zavarovanj, identifikacija glavnih nasprotnih strank in postopek za ugotavljanje komu so sredstva podjetja zastavljena v zavarovanje.

Načrt za reševanje mora biti pripravljen na letni ravni, FDIC in FED pa lahko v primeru izrednih dogajanj v finančni instituciji zahtevata tudi izredno pripravo načrta za reševanje.

Načrt reševanja je nato pregledan s strani FDIC in FED, ki ocenjujeta kredibilnost tega načrta in ali bi realizacija načrta za reševanje (v kolikor bi do propada finančne institucije dejansko prišlo) pomenila grožnjo stabilnosti finančnega sistema. V primeru nepopolno pripravljenega načrta za reševanje, lahko FDIC in FED načrt vrmeta v ponovno obravnavo in predložitev. V kolikor načrt za reševanje ponovno ni pripravljen v skladu z zahtevami, pa lahko FED in FDIC taki finančni instituciji naložita strožje kapitalske ali likvidnostne

zahteve ali pa predstavita omejitve aktivnosti in poslovanja, oz. znižanje dejavnikov tveganja (FDIC, 2012).

Novela Zveznega zakona o zavarovanju depozitov (ang. *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act*) je vzpostavila poseben mehanizem, hitro izvedbo sanacijskih ukrepov (ang. *Prompt Corrective Action*, v nadaljevanju PCA), osnovan za hitro ukrepanje v primeru zaznanih prvih težav banke. Z vpeljavo PCA je bila vzpostavljena tudi petstopenjska lestvica stopnje kapitalske ustreznosti (FDIA, 2012).

3.2.1.3 Ukrepi za zgodnje reševanje

PCA je sprožen v primeru, če je banka kapitalsko podhranjena, je v nestabilni finančni kondiciji ali pa je udeležena v poslovne prakse, ki ogrožajo stabilnost in varnost banke. Banka, nad katero je sprožen PCA, je predmet posebnega nadzora in omejitev, od stopnje kapitalske podhranjenosti pa je odvisen tudi odziv pristojnih regulatorjev. Kapitalsko neustrezna banka mora v vsakem primeru pripraviti načrt povrnitve kapitalske ustreznosti (ang. *capital restoration plan*). Dodatno pa lahko regulator kapitalsko neustrezni banki izda ukrepe, ki med drugim vključujejo (FDIA, 2012):

- omejitve glede izplačila nagrad vodstvu podjetja;
- prepoved izplačevanja podrejenega dolga (izplačila kuponov na izdane podrejene obveznice);
- omejitve glede izplačila obresti;
- zahteve o ukinitvi aktivnosti, ki prinašajo prekomerna tveganja;
- zahteve o spremembi upravnega odbora banke;
- omejitve glede transakcij s podružnicami banke ali
- zahteve o dezinvestiranju.

Kritično kapitalsko podhranjena banka mora biti v roku 90 dni od nastanka kapitalske podhranjenosti predana v upravljanje FDIC (FDIA, 2012), v kolikor te podhranjenosti ne odpravi.

3.2.2 Evropska unija

3.2.2.1 Reševanje bank glede na pristop organa za reševanje

Evropski pristop k reševanju bank je označen kot pristop z več vhodnimi točkami reševanja (ang. *Multiple Points of Entry*, v nadaljevanju MPOE). V primeru MPOE vsak organ za reševanje izvaja ločeno reševanje institucije v okviru svoje lokalne pristojnosti glede na lokalne režime reševanja. V okviru MPOE je proces reševanja voden s strani lokalnega organa za reševanje, ki ima vse pristojnosti za sprožitev reševanja za morebitne podružnice institucije znotraj svoje jurisdikcije v primeru propada podružnice s predpostavko, da

matična družba svoji podružnici ne zagotavlja nobene pomoči. MPOE vključuje apliciranje pooblastil za reševanje s strani dveh ali več organov za reševanje na različne institucije znotraj iste skupine povezanih podjetij in najpogosteje rezultira v razdrtju skupine na dva ali več ločenih delov. Skupina povezanih oseb je tako lahko ločena na nacionalni ali regionalni ravni, na osnovi poslovnih linij, ali kombinaciji vsega. Znotraj iste skupine je lahko apliciranih več različnih načinov reševanja, s strani več organov reševanja (Gordon & Ringe, 2015).

MPOE strategija sicer zahteva več sodelovanja med vpletenimi organi reševanja za preprečitev morebitnih konfliktov ali nekonsistence, ki bi spodkopala učinkovitost posameznega reševanja ali pa bi celo negativno vplivala na vrednost celotne skupine. Je pa MPOE pristop opredeljen s strani Enotnega odbora za reševanje. Ta se sklicuje na opredelitev FSB, da je MPOE strategija primerna za podjetja z decentralizirano strukturo in večjo finančno, pravno in poslovno ločnico na ravni držav ali regij (Bolton & Oehmke, 2016; FSB, 2013).

3.2.2.2 Načrti sanacije in reševanja

BRRD razlikuje med načrtom sanacije (načrtom, ki ga pripravi posamezna finančna institucija) ter med načrtom reševanja (načrtom, ki ga pripravi pristojni organ za reševanje).

Načrt sanacije (ang. *recovery plan*) morajo pripraviti vse finančne institucije, vsebovati pa mora ukrepe, ki bi jih posamezna banka izvedla, v kolikor bi bila njena finančna situacija močno ogrožena. BRRD poudarja, da mora načrt sanacije predvideti rešitve brez izredne javne finančne pomoči (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a).

Načrt sanacije mora predvidevati resna negativna makroekonomska in finančna dogajanja, za kar mora pripraviti primerne odzive za zagotovitev nadaljevanja poslovanja s čim manjšimi motnjami. Dodatno mora vsebovati način spremljave negativnega razvoja dogodkov na trgu, vključno s postavitvijo kriterijev za zgodnje zaznavanje težav ter indikatorjev za sanacijo (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a).

Pristojni organi za reševanje (bodisi nacionalni organi za reševanje ali pa Enotni odbor za reševanje) v roku šestih mesecev od predložitve vsakega načrta oceni načrt za sanacijo, pri čemer je še posebej pozoren na to, kako bi se v primeru težav poslovanje posamezne institucije ohranilo s sprejetjem predlaganih ukrepov, oz., kako bi se preprečil resnejši negativni vpliv na finančni sistem kot celoto.

V kolikor institucija po večkratnem pozivanju organa za reševanje ne pripravi ustreznega (dopolnjenega) načrta za reševanje, lahko pristojni organ tako institucijo usmeri k temu da zmanjša profil tveganja institucije, omogoči pravočasno dokapitalizacijo, pregleda strukturo in strategijo institucije, spremeni strategijo financiranja ali spremeni strukturo upravljanja institucije (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a).

Organ za reševanje vnaprej pripravi za vsako institucijo **načrt reševanja** (ang. *resolution plan*), pri katerem upošteva ustrezne scenarije, med drugim pa presoja tudi to, ali je propad institucije sistemske narave ali pa propad ne bi povzročil večjih težav za finančni sistem. Načrt za reševanje, ki ga pripravi organ za reševanje, ne sme predvidevati uporabe izredne javnofinančne pomoči ali izredne likvidnostne pomoči centralne banke. Tudi načrti za reševanje se tako kot načrti za sanacijo posodablajo vsaj na letni ravni (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a).

Načrt reševanja mora vključevati številne scenarije, med drugim tudi propad institucije znotraj sistemske krize. Načrt reševanja tako vključuje analizo načina za reševanje v primeru večjih težav, vključno z opredelitvijo orodij za reševanje. Načrt reševanja obsega predstavitev, kako so lahko kritične funkcije in osnovna dejavnost pravno in ekonomsko ločene, v kolikor bi bilo to potrebno, oceno časovnice za implementacijo posameznega instrumenta za reševanje, opis financiranja reševanja, detajlni opis različnih strategij za reševanje, ki bi bili implementirani v primeru različnih scenarijev propada. Načrt reševanja tako vključuje tudi način komunikacije z mediji in javnostjo, analizo vpliva na stroške in celo na zaposlene (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a).

3.2.2.3 *Ukrepi za zgodnje posredovanje*

Ukrepi za zgodnje posredovanje dajejo nadzornikom orodje za poskus preprečitve propada institucije. Ukrepi za zgodnje posredovanje so namenjeni nadzornikom (ne pa organom reševanja), ki tako lahko reagirajo še preden je finančna institucija ogrožena. BRRD je vzpostavil kvalitativne indikatorje z nekaterimi kvantitativnimi elementi, ki določajo uporabo ukrepov za zgodnje posredovanje. Hitro poslabšanje finančnega stanja (ang. *rapidly deteriorating financial conditions*) je ocenjeno preko poslabšanja likvidnosti, zvišanja finančnega vzvoda, zviševanja nedonosnih posojil ali zvišanja koncentracije izpostavljenosti in pomeni kvalitativni indikator za začetek uvedbe ukrepov za zgodnje posredovanje. V splošnem sproži ukrepe za zgodnje posredovanje tudi vsaka kršitev kapitalskih zahtev EU. Jasna opredelitev kriterijev za sprožitev ukrepov za zgodnje posredovanje zvišujejo pravno gotovost tako za nadzorovano institucijo kot za nadzornike, kljub temu pa ne sme biti avtomatizma za sprožitev ukrepov za zgodnje posredovanje (Svetovna banka, 2017).

V primeru, da se nadzornik odloči za zgodnje posredovanje, lahko izbira med naslednjimi ukrepi (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a):

- vodstvu institucije lahko naroči implementacijo predvidenih ukrepov iz vnaprej pripravljene načrta za sanacijo (kar predstavlja tudi svojevrsten test za *ex ante* pripravo ukrepov za zgodnje posredovanje). V kolikor vnaprej pripravljen načrt sanacije ne vsebuje scenarija, ki je povzročil finančne težave institucije, je potrebno načrt za reševanje dopolniti;

- odstavitev ali zamenjava enega ali več članov vodstva, v kolikor le-ti ne sledijo ciljem regulatorjev pri izvajanju naloženih ukrepov. Ta ukrep je lahko povezan z nastavitvijo začasnega administratorja;
- vodstvu institucije lahko naroči pripravo načrta za pogajanje z upniki glede na načrt sanacije;
- zahteva spremembe v poslovni strategiji, pravni ali organizacijski strukturi institucije;
- pridobi vse potrebne informacije za posodobitev načrta za reševanje in morebitnega reševanja institucije ter za vrednotenje sredstev in obveznosti.

3.3 Pričetek postopka reševanja banke

3.3.1 Združene države Amerike

Formalno se proces reševanja institucije s strani FDIC prične, ko nadzorni organ pošlje kapitalsko neustrezni banki pismo o zahtevani hitri izvedbi sanacijskih ukrepov (ang. *Prompt Corrective Action Letter*), s katerim ugotovi, da je banka kritično kapitalsko podhranjena ali pa insolventna. FDIA določa, da mora biti FDIC imenovan za upravitelja take banke v roku 90 dni po tem, ko le-ta postane kritično kapitalsko podhranjena (FDIA, 2012).

Postopek reševanja banke se prične z dnem, ko se o tem odločita FDIC in relevantni bančni nadzorni organ. Na dan reševanja (ang. *resolution date*) so sproženi naslednji koraki: relevantni nadzorni organ banke banki odvzame licenco za opravljanje bančnih storitev, zapre banko in imenuje FDIC kot upravitelja sredstev banke v težavah. FDIC tako postane upravitelj celotne banke in prenese sredstva ter obveznosti banke na prevzemnika, v kolikor je FDIC v postopku priprave na reševanje posamezne banke uspel pridobiti prevzemnika (dela) propadlih sredstev in obveznosti (FDIC, 2017a).

FDIA določa, da se lahko FDIC imenuje kot upravitelj banke v težavah sam (v kolikor bi bilo to neizogibno potrebno za zaščito sredstev v Skladu za zavarovanje depozitov) ali pa ga kot upravitelja banke v težavah imenuje relevantni nadzorni bančni organ. Temelji za imenovanje FDIC kot upravitelja banke v težavah, med drugim obsegajo FDIA (2012) naslednje kategorije:

- obveznosti banke presegajo njena sredstva;
- drastičen padec vrednosti sredstev zaradi kršitev zahtev regulatorja;
- banka posluje na nevaren in nestabilen način;
- kršitev ukazov o prekinitvi ali prenehanju poslovanja;
- vsakršno prikrivanje poslovnih knjig, dokumentov, sredstev pristojnemu bančnemu regulatorju;
- nezmožnost plačevanja svojih obveznosti ali doseganje visokih izgub;

- kršitev zakonodaje na način, ki povzroči tveganje za insolventnost, oslabi stabilnost banke ali ogrozi Sklad za zavarovanje depozitov;
- kapitalska neustreznost;
- organi banke so bili pravnomočno obsojeni pranja denarja;
- umik statusa zavarovane depozitne institucije;
- vodstvo banke se strinja z imenovanjem FDIC kot upraviteljem.

Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (ang. *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, v nadaljevanju DFA) v svojem drugem poglavju predstavi postopek nadzorovane likvidacije (ang. *Orderly Liquidation Authority*, v nadaljevanju OLA). OLA je administrativni proces sanacije velikih finančnih institucij, modeliran po zgledu FDIC pri upravljanju sredstev bank v težavah, proces pa v največji meri poteka brez sodelovanja sodišč. Tudi pristojnosti FDIC so v primeru OLA precej podobne tistim v postopku reševanja bank v težavah. Pri čemer je imenovanje FDIC kot upravitelja za banke v težavah nujen, postopek OLA pa je za sistemsko pomembne finančne institucije zgolj opcijski – aktiviran je le v primeru, da regulatorji v času finančne stiske ocenijo, da bi propad take finančne institucije povzročil grožnjo finančni stabilnosti ZDA (Webel, 2017).

Pričetek postopka OLA se torej prične z odločitvijo o tem, da bi propad posamezne finančne institucije pomenil grožnjo finančni stabilnosti ZDA. FDIC in FED takrat pripravita pisno priporočilo o tem, ali insolventnost finančne institucije predstavlja sistemsko tveganje za finančno stabilnost ZDA in ali naj finančni minister imenuje FDIC za upravitelja institucije v težavah. O priporočilu se morata strinjati najmanj dve tretjini sveta guvernerjev FED-a in dve tretjini upravnega odbora FDIC (DFA, 2012).

Pisno priporočilo s strani FDIC in FED mora med drugim vključevati (DFA, 2012):

- oceno, ali je finančna institucija propadajoča ali v nevarnosti za propad;
- oceno učinka, ki bi ga propad finančne institucije imel na finančno stabilnost ZDA;
- priporočilo glede sprejetja narave in obsega ukrepov zoper propadajočo finančno institucijo;
- oceno verjetnosti uspeha privatne rešitve za preprečitev propada finančne institucije;
- pojasnilo, zakaj uporaba splošnega stečajnega zakona v tem primeru ni primerna;
- oceno učinkov propada finančne institucije na upnike, lastnike in ostale deležnike finančne institucije.

Finančna institucija se smatra kot propadajoča ali v nevarnosti za propad, v kolikor (DFA, 2012):

- je stečajni postopek pričel (ali pa bi bil kmalu pričel) glede na splošni stečajni zakon;
- je finančno institucijo prizadela izguba, ki bo izničila (večino) kapitala podjetja, čemur se z razumskimi pričakovanji ni mogoče izogniti;
- je vrednost sredstev nižja od obveznosti do upnikov;
- finančna institucija ne more poplačati svojih obveznosti.

Pisno priporočilo s strani FDIC in FED prejme Minister za finance ZDA, ki (po posvetovanju s predsednikom ZDA ter po pripravi dodatne ocene o posledicah ukrepov reševanja) o nameravanem imenovanju FDIC kot upravitelja finančne institucije obvesti FDIC ter tozadevno finančno institucijo. V kolikor se vodstvo finančne institucije strinja, je FDIC imenovan kot upravitelj finančne institucije v težavah. V kolikor pa se vodstvo finančne institucije s takim imenovanjem ne strinja, Minister za finance svojo zahtevo naslovi na Okrožno sodišče v Columbiji (*District Court for the District of Columbia*). Sodišče nato v roku 24 ur v strogi tajnosti in brez vnaprejšnjega razkrivanja javnosti odloča zgolj o tem, ali je vloga za sprožitev postopka OLA s strani Ministrstva za finance »samovoljna in arbitrarna« (ang. *arbitrary and capricious*). V kolikor sodišče oceni, da vloga ni »samovoljna in arbitrarna«, lahko finančni minister imenuje FDIC za upravitelja finančne institucije v težavah (v nasprotnem primeru pa sodišče poda pisno obrazložitev in dovoli, da finančni minister ZDA ponovno odda svojo vlogo) (DFA, 2012).

Pričetek postopka nadzorovane likvidacije ima torej najmanj tri poudarke. Prvič, besedna zveza »ali v nevarnosti za propad« daje FDIC in FED-a precej diskrecijske pravice za ukrepanje ob razvoju dogodkov in ne šele po tem, ko do propada dejansko pride. Drugič, imenovanje FDIC-ja za upravitelja ni mogoče brez razmisleka, ali je finančno institucijo mogoče rešiti v okviru splošnega stečajnega zakona. To regulatorje sili v razpravo o alternativah v okviru dobro poznanega, sodno vodenege stečajnega postopka, kjer so vzpostavljeni mehanizmi za reorganizacijo problematične finančne institucije in so razmerja med upniki in dolžniki vnaprej določena. In tretjič, FDIC in FED-a ne moreta predlagati imenovanja FDIC za upravitelja, dokler ne pretehtata vseh možnosti privatnih rešitev nastale situacije, oz. finančni minister ZDA postopka imenovanja FDIC ne more pričeti, dokler izrecno ne potrdi, da **nobena** privatna rešitev ni več mogoča (Webel, 2017).

3.3.2 Evropska unija

BRRD vzpostavlja vrsto kriterijev, ki opredeljujejo pričetek postopka reševanja finančne institucije ter tri glavne zahteve za pričetek reševanja (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a):

- 1) nadzorna institucija v sodelovanju z organom za reševanje določi, da je finančna institucija propadajoča ali v nevarnosti za propad;
- 2) propada institucije z uporabo alternativnih zasebnih rešitev ni mogoče preprečiti;
- 3) postopek sanacije in reševanja je v javnem interesu.

Ocena nevarnosti za propad predstavlja prvi kriterij, ki opredeljuje pričetek postopka reševanja finančne institucije. Da je »finančna institucija propadajoča ali v nevarnosti za propad«, BRRD opredeljuje kot zadoščanje enemu ali več izmed naslednjih kriterijev (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a):

- institucija krši (ali bo v bližnji prihodnosti kršila) zahteve regulatorjev na način, ki bi upravičil umik dovoljenj za poslovanje s strani pristojnih regulatorjev;
- sredstva institucije so nižja od obveznosti;
- institucija ni zmožna poplačati svojih obveznosti v roku zapadlosti;
- potrebna je izredna javna finančna pomoč, razen če gre za:
 - državno poroštvo za zagotavljanje likvidnosti s strani centralnih banke,
 - državno poroštvo za novo izdane obveznosti ali
 - injekcijo lastnih sredstev oziroma nakup kapitalskih instrumentov po ceni in okoliščinah, ki instituciji ne zagotavljajo prednosti glede na druge institucije.

Oceno, da propada finančne institucije z uporabo alternativnih zasebnih rešitev ni mogoče preprečiti, predstavlja **ocena alternativnih zasebnih rešitev**, ki jo pripravi Enotni odbor za reševanje (ali pa nacionalni organ za reševanje) skupaj z ECB. Ob pripravi ocene naj bi odbor za reševanje upošteval številne kriterije – tako je Enotni odbor za reševanje denimo ob presojanju upravičenosti reševanja italijanske banke Veneto Banca presojal zmožnost banke za pridobivanje dodatnega privatnega kapitala, celovitost in kredibilnost poslovnega načrta ter zmožnost odpisa ali konverzije bančnih kapitalskih instrumentov za znižanje kapitalske neustreznosti (SRB, 2017).

Test javnega interesa je še zadnji test, ki ga je potrebno izvesti pred pričetkom postopka reševanja finančne institucije. Implementacija instrumentov sanacije in reševanja bo namreč najverjetneje vplivala na pravice lastnikov in upnikov, kar BRRD rešuje z dveh vidikov – noben upnik ni v slabšem položaju kot bi bil, v kolikor bi prišlo do likvidacije in določitvijo javnega interesa (ki ocenjuje, ali bi bili z reševanjem doseženi cilji resolucije).

Načelo, da noben upnik ni v slabšem položaju, kot bi bil, v kolikor nad finančno institucijo postopek reševanja ne bi bil sprožen (ang. *no creditor worse off than under liquidation*), je pomembno z vidika zavedanja, da lahko proces reševanja banke povzroči poseganje v temeljne lastninske pravice. To načelo je sicer del odločanja o pričetku postopka reševanja, a se ga lahko kvantificira šele po izvedenem reševanju banke, torej *ex post* (Svetovna banka, 2017).

Določitev javnega interesa za izvedbo postopka reševanja je opredeljena v primeru, ko je to potrebno za doseg ciljev sanacije in reševanja bank, rešitev institucije pa znotraj običajnih insolventnih postopkov teh ciljev ne bi dosegla v enakem obsegu (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a). V kolikor reševanje ni potrebno ali upravičeno s strani javnosti, propad institucije pa ne bi imel resnih negativnih finančnih posledic za finančni sistem, potem instrumenti za reševanje niso na voljo. Test javnega interesa je sicer zelo splošen in pušča precej možnosti različnim interpretacijam (Svetovna banka, 2017).

Organ za reševanje po pripravi analize kriterijev za pričetek postopka reševanja pripravi še **skupno oceno rešljivosti**. Ocena rešljivosti institucije poteka v treh korakih: najprej se oceni izvedljivost in kredibilnost likvidacije institucije, v kolikor likvidacija ni mogoča (zaradi

sistemskih vplivov), se identificira različne strategije reševanja in oceni se izvedljivost in kredibilnost izbrane strategije reševanja (Svetovna banka, 2017).

Institucija velja za rešljivo, če jo lahko organ za reševanje likvidira v okviru običajnih insolventnih postopkov ali pa jo reši z uporabo instrumentov in pooblastil za reševanje, s tem pa se prepreči negativen vpliv na celoten finančni sistem. V kolikor institucija velja za nerešljivo, organ za reševanje o tem obvesti Evropski bančni organ (Svetovna banka, 2017).

3.4 Postopek in načela reševanja bank

3.4.1 Združene države Amerike

3.4.1.1 Postopek reševanja banke

Kadar je za upravitelja imenovan FDIC, ima vsa pooblastila, pravice in pristojnosti banke, njenih lastnikov, članov in vodstva (FDIA, 2012).

Takoj po propadu banke je prva naloga FDIC kot upravitelja prevzem skrbništva nad vsemi sredstvi propadle banke. Sestane se z vodstvom propadajoče banke in uredi vse potrebno za izvedbo skrbnega nadzora (ang. *due diligence*). Nato obvesti javnost o propadu banke ter zagotovi, da so vsi zavarovani depoziti tudi varni. FDIC nato zbira ponudbe zainteresiranih finančnih institucij za nakup propadajoče banke (ponudba navadno pokriva tako ponudbo za nakup franšize kot sredstev propadajoče banke). FDIC je zavezan izbrati tako rešitev, ki za Sklad za zavarovanje depozitov prinaša najmanj stroškov (FDIA, 2012).

Pri določanju strategije za reševanje FDIC upošteva strukturo sredstev in obveznosti, likvidnostno situacijo, razmere na trgu in povpraševanje po bančni franšizi propadle banke, časovni okvir, ki je na voljo, ter morebitne druge indikatorje (npr. morebitne goljufije). Glede na vse to, se FDIC odloči o primernem načinu prodaje propadle banke. Navadno FDIC ponudi več različnih možnosti reševanja, s čimer zagotovi večjo fleksibilnost postopka, zviša konkurenco med potencialnimi kupci ter zagotavlja rešitev, ki za Sklad za zavarovanje depozitov prinaša najmanjše stroške (FDIC, 2014).

FDIC priznava, da so postopki reševanja finančnih institucij časovno zelo potratni, vendar odvisni od samega načina reševanja propadlih bank. Najosnovnejši primeri nakupa sredstev in prevzema dolga so lahko rešeni v krajšem časovnem obdobju, vendar nekateri primeri običajno trajajo dlje. Transakcija, v kateri FDIC nosi del izgub, tako v povprečju traja od osem do deset let, tudi v primeru ustanovitve premostitvene banke lahko traja reševanje do pet let (FDIC, 2014).

3.4.1.2 Postopek nadzorovane likvidacije za reševanje sistemsko pomembnih finančnih institucij

DFA je opredelil postopek nadzorovane likvidacije (ang. *orderly liquidation authority*, v nadaljevanju OLA), ki je opredeljen kot administrativni postopek za reševanje sistemsko pomembnih finančnih institucij, zasnovan pa je po vzoru reševanja bank s strani FDIC.

Namen postopka nadzorovane likvidacije je likvidacija propadajočih finančnih institucij, ki za ZDA predstavljajo pomembno tveganje za finančno stabilnost na način, ki upravlja s tem tveganjem in minimizira moralni hazard. Postopek nadzorovane likvidacije tako omogoča, da upniki lastniki nosijo izgube, povzročene zaradi propada finančne institucije in da je vodstvo, odgovorno za nastanek težav, odstavljeno. OLA predvideva, da vsi deležniki, odgovorni za nastanek težav (vključno z vodstvom, direktorji in morebitnimi tretjimi strankami) nosijo izgube, kar vključuje tudi vračilo prejemkov in ostalih privilegijev, ki niso skladni s pričetkom postopka nadzorovane likvidacije (DFA, 2012).

Ko je FDIC določen za upravitelja finančne institucije, nasledi vse pravice, pooblastila in privilegije podjetja, sredstev ter njihovega vodstva in lastnikov ter vseh ostalih deležnikov FDIC ima kot upravitelj propadajoče finančne institucije pristojnost da prevzame sredstva podjetja in z njimi posluje ter upravlja po načelu maksimiranja vrednosti sredstev, izterja vse terjatve do drugih, izvaja vse funkcije vodstva podjetja. Lahko ustanovi premostitvena podjetja, prevzema podružnice, izvaja združitve z drugimi institucijami ali prenese sredstva na drugo institucijo (DFA, 2012).

DFA je opredelil, da lahko obdobje, v katerem je FDIC imenovan za upravitelja sredstev finančne institucije v težavah, traja tri leta od pričetka imenovanja, mandat pa je lahko izjemoma podaljšan za eno leto (in nato v izredni primerih še za eno leto), v kolikor bi bilo to potrebno za maksimiranje vrednosti premoženja propadle finančne institucije, minimiziranje stroškov ali izgube ob prodaji teh sredstev ali pa v kolikor bi bila ogrožena finančna stabilnost ZDA (DFA, 2012).

DFA omogoča FDIC praktično neomejeno razpolaganje s sredstvi propadajoče finančne institucije, vseeno pa usmerja njeno delovanje. Ključna razlika med določili v DFA in ostali zakonodaji (splošni stečajni zakon, FDIA) je v tem, da FDIC v primeru DFA lahko opravlja transakcije brez predhodnega obvestila ali soglasja s strani upnikov, lastnikov ali pogodbenih strank. Še več, nobena od prizadetih strank take transakcije ne more izpodbijati iz nobenega razloga, saj je DFA deležnikom v takih primerih odvzel pristojnost omejevanja ali izpodbijanja transakcije (DFA, 2012).

3.4.1.3 Načela reševanja bank in sistemsko pomembnih finančnih institucij

DFA opredeljuje načela reševanja sistemsko pomembne finančne institucije in določa, da mora FDIC upravljati s sredstvi propadajoče finančne institucije na način, ki (DFA, 2012):

- maksimira neto sedanjo vrednost donosov iz naslova prodaje ali razpolaganja sredstev;
- minimalizira znesek izgub zaradi reševanja propadajoče finančne institucije;
- omejuje potencialne negativne finančne učinke na finančni sistem ter
- zagotavlja pravočasno, konkurenčno, pošteno in konsistentno obravnavo ponudnikov.

Ob odločanju o ukrepih v postopku nadzorovane likvidacije mora FDIC upoštevati naslednja načela (DFA, 2012):

- postopek nadzorovane likvidacije je nujen za zagotavljanje finančne stabilnosti ZDA in ne za ohranitev posamezne finančne institucije;
- lastniki propadle finančne institucije do poplačil niso upravičeni, dokler niso poplačani vse ostale terjatve in Sklad za nadzorovano likvidacijo;
- nezavarovani upniki nosijo izgube glede na vrstni red svojih terjatev;
- vodstvo podjetja, odgovorno za nastanek težav, mora biti v postopku nadzorovane likvidacije odstavljeno (v kolikor še ni bilo);
- FDIC pa v postopku nadzorovane likvidacije ne sme prevzemati lastniških deležev in postati lastnik nobene od finančnih institucij v težavah.

3.4.2 Evropska unija

3.4.2.1 Postopek reševanja bank

Pod okriljem Enotnega mehanizma za reševanje se ECB po posvetovanju z Enotnim odborom za reševanje odloči, ali je banka propadla oziroma v nevarnosti za propad.

Enotni odbor za reševanje se odloča o tem, ali so kriteriji za sprožitev postopka za reševanje izpolnjeni (njegova odločitev je dokončna in brez možnosti veto) in o tem, kakšna bo strategija reševanja. Strategija reševanja je nato predložena v odobritev še Evropski komisiji in Svetu Evropske unije. Evropska komisija in Svet Evropske unije imata nato 24 ur časa, da ocenita predlog reševanja pri čemer ima Svet EU na voljo tri možnosti:

- Svet EU lahko zahteva dopolnitev strategije reševanja (najpogosteje zaradi potrebnih sredstev iz naslova Enotnega sklada za reševanje) – v takem primeru ima Enotni odbor za reševanje na voljo osem ur za dopolnitev strategije reševanja;
- v kolikor Svet EU smatra, da strategija reševanja ni v interesu javnosti, potem je taka banka likvidirana v skladu z nacionalno zakonodajo; ali
- Svet EU na predlagano strategijo reševanja nima ugovorov.

V kolikor tako Evropska komisija kot Svet EU nimata ugovorov na (dopolnjeno) strategijo reševanja banke v težavah, potem pride do vzpostavitve režima reševanja banke. Za implementacijo reševanja banke je nato odgovoren nacionalni organ reševanja v okviru nacionalne zakonodaje (Svetovna banka, 2017).

3.4.2.2 Načela reševanja bank

Pri reševanju finančnih institucij BRRD posebej opredeljuje splošna načela (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a):

- lastniki institucije v postopku reševanja prvi nosijo izgube;
- nato izgube nosijo upniki glede na vrstni red njihovih terjatev kot v primeru običajnega insolventnega postopka, pri obravnavanju upnikov pa velja načelo enake obravnave upnikov;
- upravljalni organ in višje vodstvo institucije je zamenjano (razen če je ohranitev vodstva nujna za doseganja ciljev sanacije);
- odgovorni za propad institucije nosijo prevzamejo svojo odgovornost v okviru veljavne nacionalne zakonodaje;
- noben upnik naj ne bi nosil višjih izgub, kot bi jih, v kolikor bi bila institucija likvidirana v okviru običajnih insolventnih postopkov, ter
- krite vloge so v celoti zaščitene.

3.5 Instrumenti reševanja bank

3.5.1 Združene države Amerike

3.5.1.1 Instrument nakupa sredstev in prevzema dolga

Transakcija nakupa sredstev in prevzema dolga (ang. *Purchase and Assumption Transaction*, v nadaljevanju P&A) je način reševanja, pri katerem zdrava institucija kupi sredstva propadajoče institucije (celotna sredstva ali samo del teh), prevzame pa tudi nekatere obveznosti, vključno z zavarovanimi depoziti. Stranka, ki prevzame sredstva propadajoče banke, mora imeti bančno licenco, FDIC pa dovoljuje, da to licenco za opravljanje bančnih poslov prevzemnik pridobi med samim postopkom P&A. Ta možnost je največkrat uporabljena s strani FDIC in velja za opcijo, ki najmanj prizadene finančni sistem kot celoto (FDIC, 2014).

FDIC ima diskrecijsko pravico določanja, katera sredstva bodo prodana prevzemniku (FDIA, 2012). FDIC omejuje določilo najmanjših stroškov sanacije in reševanja banke, zato je pred prodajo sredstev opravljena analiza scenarijev – P&A transakcija ali pa so sredstva prodana posamično. Sredstva lahko vključujejo gotovino in vrednostne papirje, donosna in nedonosna posojila, nepremičnine, opremo ali kombinacijo le-teh. Za spodbudo prodaje sredstev se lahko FDIC dogovori za obliko porazdelitve izgub ali katerokoli drugo obliko zaščite prevzemnika (FDIA, 2012). Sredstva, ki niso bila prodana prevzemniku, ostanejo na plečih FDIC, ki jih nato likvidira. Prihodki iz naslova prodaje sredstev pa so namenjeni poplačilu upnikov propadle banke.

Način transakcije se lahko razlikuje glede na časovni okvir, lokacijo in velikost finančne institucije, naravo depozitov in sredstev, razpoložljivih za prodajo. Transakcija P&A vključuje različne faktorje, ki so namenjeni spodbujanju prevzemnikov k prevzemanju čim večjega deleža sredstev propadle banke. Zasnovana je na način, ki zagotavlja maksimalno fleksibilnost, FDIC pa si prizadeva za prodajo čim več sredstev propadle banke ob upoštevanju pogoja prinašanja najmanjših stroškov (FDIC, 2014).

V primeru **osnovnega postopka P&A** so sredstva, ki jih prevzemnik prevzame, navadno omejena na denarna in ostala likvidnostna sredstva, dodatno se včasih vključijo še posamezne skupine posojil ter nepremičnine propadle banke.

Če prevzemnik prevzame velik delež sredstev in obveznosti propadle banke, govorimo o **P&A celotne banke**. Na tak način vse posojilojemalce propadle banke prevzame druga banka, neposredna izplačila s strani FDIC so nižja, saj nova banka prevzame vsa sredstva, FDIC pa kasneje do nove banke nima več nikakršnih obveznosti. Prednost P&A celotne banke je tudi v tem, da FDIC preostane malo sredstev, ki bi jih morala likvidirati.

V primeru **P&A s porazdelitvijo izgub** FDIC nosi del izgube iz naslova prodaje posameznih tipov sredstev. Ta sredstva so navadno nedonosna sredstva, najpogosteje stanovanjska in komercialna nepremičninska posojila. Tak način reševanja znižuje tveganja za prevzemnika, za FDIC pa pomeni zamik pri potrebnih izplačilih iz Sklada za zavarovanje depozitov, je pa med najbolj časovno zahtevnimi, saj taka sodelovanja v povprečju trajajo 8-10 let.

FDIC se lahko odloči tudi za **P&A z ustanovitvijo premostitvene banke**. V takih primerih FDIC začasno deluje kot nova banka, ki prevzame sredstva in obveznosti propadle banke, propadla banka pa izgubi bančno licenco za opravljanje posla. Nova, ciljna premostitvena banka, pridobi bančno licenco, nadzorovana pa je s strani FDIC. Premostitvena banka je namenjena premagovanju časovne razlike med propadom banke in prodaje sredstev in obveznosti novi instituciji. FDIC se za premostitveno institucijo navadno odloči v primerih, ko ocenjuje da bo prodaja premostitvene banke finančno donosnejša kot takojšnja likvidacija posameznih sredstev ali ko oceni, da bi začasno nadaljevanje poslovanja preko premostitvene banke generiralo boljše pogoje finančne stabilnosti.

Za prenos sredstev in obveznosti na premostitveno banke FDIC ne potrebuje soglasja ali dovoljenja s strani nikogar. FDIC mora združiti, prenesti ali zaključiti in razpustiti premostitveno bank v roku dveh let od njene ustanovitve. To obdobje daje FDIC čas, da najde eno ali več strank, ki bi prevzele sredstva in obveznosti premostitvene banke ali pa premostitveno banko v celoti. Da bi spodbudil maksimiranje neto vrednosti premostitvene banke in posledično interes za nakup premostitvene banke, lahko FDIC investitorjem ponudi porazdelitev izgub ali katerokoli obliko finančne spodbude (FDIA, 2012).

Premostitvena banka lahko deluje dve leti, s tremi enoletnimi podaljšanji, po tem času pa mora biti premostitvena banka prodana ali rešena kako drugače. S takim načinom FDIC

pridobi dodaten čas za prodajo banke, vendar to podvoji potrebno vpletenost FDIC, saj mora tako prodati dve banki – propadlo in premostitveno.

3.5.1.2 Instrument izplačila depozitov

FDIC se v primeru, ko ne dobi nobene ponudbe za nakup sredstev in prevzem dolga, lahko odloči za izplačilo zavarovanih depozitov depozitarjem (ang. *deposit payoff*). V takih primerih ne pride do prevzema obveznosti propadle banke, njena sredstva pa niso neposredno prodana. Izplačilo depozitov lahko poteka na tri načine: neposredno (depozite do višine zavarovanega zneska FDIC izplača depozitarjem neposredno; vsa sredstva in preostale obveznosti pa ostanejo FDIC, ki nosi vso odgovornost in stroške likvidacije preostalih instrumentov), preko posrednika (depoziti do višine zavarovanega zneska so nakazani na agenta, ta pa potem nakazuje depozite depozitarjem) ali pa ustanovi novo depozitno institucijo, ki nato izplačuje depozite do višine zavarovanega zneska. Taka banka je licencirana banka z omejenimi pooblastili in omejeno dobo trajanja (največ dve leti), katere edini namen je izplačilo depozitov. Njena ustanovitev navadno prinese najmanj motenj depozitarjem. Glavnina takih bank, ustanovljenih od finančne krize 2008 dalje, je sicer poslovala zgolj do 30 dni (FDIC, 2014).

3.5.1.3 Instrumenti za reševanje sistemsko pomembnih finančnih institucij

FDIC ima v opredeljene ukrepe za sanacijo in reševanje sistemsko pomembnih finančnih institucij. FDIC tako lahko v okviru postopka nadzorovane likvidacije izbira med naslednjimi instrumenti (DFA, 2012).

Ustanovitev premostitvene finančne institucije, ki prevzame obveznosti, (razen regulatorno zahtevane ravni kapitala) ter kupi sredstva propadle finančne institucije (tako sredstva kot obveznosti, ki so predmet prenosa na premostitveno finančno institucijo, določi FDIC). FDIC ostane upravitelj premostitvene finančne institucije in skrbi za njeno likvidacijo. Pri upravljanju ima FDIC vsa pooblastila, pravice in pristojnosti kot jih imajo sicer lastniki in vodstvo finančne institucije. Zoper odločitve FDIC pri upravljanju pa v nobenem primeru ni mogoče uvesti nadzora s strani nobene agencije. Življenjska doba premostitvene finančne institucije je dve leti od ustanovitve (z možnostjo maksimalno treh enoletnih podaljšanj).

Združitev finančne institucije v težavah z drugo institucijo, za kar FDIC ne potrebuje soglasja ali odobritve s strani nobenega nadzornega organa ali agencije.

Prenos sredstev ali obveznosti finančne institucije na drugo institucijo. Za tak prenos FDIC prav tako ne potrebuje soglasja ali odobritve s strani nobenega nadzornega organa ali agencije, lahko pa se odloči za prenos katerikoli sredstev ali obveznosti (ali njihovega dela).

3.5.2 Evropska unija

BRRD specifično navaja instrumente za sanacijo in reševanje bank (Evropski parlament & Svet Evropske unije 2014a):

- a) instrument prodaje poslovanja (ang. *the sale of business tool*);
- b) instrument premostitvene institucije (ang. *the bridge institution tool*);
- c) instrument izločitve sredstev (ang. *the asset separation tool*);
- d) instrument za reševanje s sredstvi upnikov (ang. *the bail-in tool*);
- e) državni instrument za finančno stabilizacijo (ang. *government financial stabilisation tool*).

BRRD (Evropski parlament & Svet Evropske unije 2014a) pri tem še določa, da v primeru, da so instrumenti za reševanje uporabljeni in da ukrep povzroči izgubo s strani upnikov, potem organ za reševanje pred ali ob uporabi instrumenta za reševanje odpiše ali konvertira kapitalske instrumente.

3.5.2.1 Instrument prodaje poslovanja

Instrument prodaje poslovanja omogoča organu za reševanje, da proda institucijo (ali samo del poslovanja) enemu ali več kupcem. Instrument prodaje poslovanja je lahko opravljen samostojno ali pa v kombinaciji z drugimi instrumenti reševanja. Kot velja pri vseh instrumentih reševanja, mora tudi instrument prodaje poslovanja zasledovati cilje reševanja.

Cena entitete temelji na pošteni, celostni in realni vrednosti sredstev in obveznosti (pri čemer je ključno vprašanje cena posamezne finančne institucije; cena je sicer določena na podlagi predhodnega vrednotenja, ki je sestavni del priprave načrta reševanja). V kolikor je instrument prodaje poslovanja uporabljen na način, da prenese samo del sredstev, obveznosti in pravic, je preostala institucija likvidirana v okviru običajnega insolventnega postopka.

Posebnost instrument prodaje poslovanja je v tem, da običajno ne more biti uporabljen v okviru »vikenda reševanja« (od petka, ko se zaprejo ameriški trgi, do ponedeljka zjutraj, ko se odprejo azijski trgi), saj v tem času ni mogoče izvesti postopka skrbnega pregleda (ang. *due dilligence*) potencialnega kupca (Svetovna banka, 2017).

Prodaja poslovanja je lahko opravljena na različne načine: z vzpostavitvijo namenske družbe s prevzemi in združitvami ali denimo z izdajo delnic.

3.5.2.2 Instrument premostitvene institucije

Premostitvena institucija je nadzorovana s strani organa za reševanje, njen namen pa je ohranitev kritičnih funkcij propadajoče banke dokler ne pride do prodaje premostitvene institucije (bodisi deloma ali v celoti) zasebnemu lastniku (do obdobja dveh let). Preostala

institucija, ki ni bila prodana, je likvidirana v okviru običajnega insolventnega postopka. Premostitvena institucija je lahko vzpostavljena tudi v naprej, še preden pride do dejanske potrebe po uporabi premostitvene institucije, in tako zagotavlja hiter odziv organov za reševanje.

Na premostitveno institucijo ni mogoče prenesti izgub (višjih obveznosti kot sredstev), saj naj bi bile izgube pokrite še pred prenosom. Organ reševanja lahko izkoristi shemo za financiranje reševanja za dokapitalizacijo ali izdajo posojil premostitveni instituciji ali za izdajo poroštev za sredstva ali obveznosti, prenesene z institucije v postopku reševanja na premostitveno institucijo. V kolikor v roku dveh let od zadnjega prenosa na premostitveno institucijo zasebne rešitve ni bilo mogoče najti, je potrebno premostitveno institucijo likvidirati v okviru običajnega insolventnega postopka. Rok dveh let je sicer lahko podaljšan za eno leto (večkrat), v kolikor bi bilo to potrebno za ohranjanje kontinuitete ključnih bančnih storitev ali v kolikor je to nujno za nadaljevanje aktivnosti za zaprtje premostitvene institucije.

3.5.2.3 *Instrument izločitve sredstev*

Sredstva in obveznosti ene ali več institucij v težavah (ali s premostitvene institucije) se z instrumentom izločitve sredstev prenesejo na ločeno družbo za upravljanje (ang. *asset management vehicle*), navadno v lasti države. Cilj te družbe za upravljanje je maksimiranje njene vrednosti (v korist kasnejše prodaje) ali za postopno nadzorovano likvidacijo. Instrument izločitve sredstev je vedno apliciran skupaj s še enim instrumentom za reševanje (prodaje poslovanja, premostitvena institucija in/ali reševanje s sredstvi upnikov), njegova uporaba pa je smiselna v primerih, ko nenadna likvidacija ne pride v poštev.

Organ za reševanje mora odobriti vsebino ustanovnih dokumentov (listin), imenovati ali dati soglasje k imenovanju vodstva družbe za upravljanje, odobriti prejemke članov vodstva in opredeliti njihove odgovornosti ter odobriti strategijo in profil tveganja družbe za upravljanje.

BRRD opredeljuje, da so sredstva na družbo za upravljanje lahko prenesena, kadar je situacija na posameznem trgu tako neugodna, da bi likvidacija teh sredstev v okviru običajnih insolventnih postopkov lahko pomenila negativne efekte na enega ali več finančnih trgov; kadar je prenos nujen za zagotovitev nadaljevanja delovanja institucije v okviru reševanja ali premostitvene institucije ali kadar je prenos nujen za maksimiranje prihodkov iz naslova likvidacije.

Identifikacija sredstev za prenos je ključnega pomena. Prenesena sredstva naj ne bi imela nadaljnje strateške vrednosti, so povezane s specifičnim, oslabljenim trgom, so izdatno tvegana, preveč kapitalsko intenzivna in/ali so neprimerna za pridobivanje prihodnjih dolgoročnih sredstev.

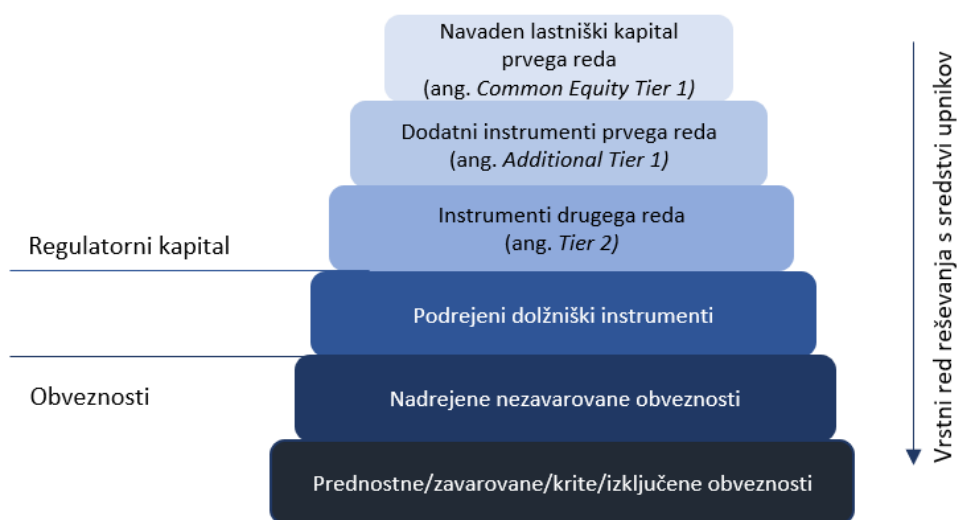
3.5.2.4 Instrument za reševanje s sredstvi upnikov

Reševanje s sredstvi upnikov (ang. *bail-in*) spada med najbolj inovativna orodja med načini reševanja znotraj BRRD. S tem načinom so izgube naložene lastnikom upnikom, ne pa na plečih davkoplačevalcev. Reševanje je doseženo preko konverzije obveznosti v navaden lastniški kapital ali pa z odpisom (dela) obveznosti.

Prvi način uporabe reševanja s sredstvi upnikov je dokapitalizacija institucije v okviru reševanja (ang. *open bank bail-in*). Znesek dokapitalizacije je v tem primeru določen glede na vrednotenje reševanja, mora pa pokriti vse izgube in povrniti skladnost z vsemi regulatornimi zahtevami v obdobju enega leta. Drugi način pa je znižanje vrednosti glavnice (ali pa njena konverzija v lastniški kapital) z namenom zagotovitve kapitala premostitvene institucije.

Pomembno je še omeniti, da so depoziti in zavarovane obveznosti samo deloma izključene iz instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov. Depoziti so izključeni samo do višine, zavarovane s shemo za zavarovanje depozitov, kar pomeni, da je lahko znesek depozitov, ki presega višino, zavarovano s shemo za zavarovanje depozitov, vključeno v konverzijo v lastniški kapital. Podobno velja za zavarovane obveznosti, ki so iz reševanja izključene samo do višine zavarovanja. V kolikor obveznosti presegajo znesek zavarovanja, je lahko razlika v vrednosti del reševanja s sredstvi upnikov (Svetovna banka, 2017).

Slika 2: Vrstni red nosilcev izgub v okviru BRRD



Vir: lastno delo

Organi reševanja morajo vedno upoštevati načelo, da noben upnik ne sme biti oškodovan bolj, kot bi bil v primeru likvidacije bank (torej v okviru običajnih insolventnih postopkov, brez reševanja). Prvi nosilci izgub so tako lastniki, za njimi pa upniki, ki nosijo izgube po vrstnem redu, kot bi veljal v primeru običajnega insolventnega postopka (torej brez

reševanja). Insolventni postopki znotraj EU sicer niso harmonizirani, zato BRRD uvaja splošena pravila za določanje vrstnega reda. Najprej je odpisan (ali konvertiran) regulatorni kapital. Nato mu sledijo podrejeni dolžniški instrumenti in ter na koncu še nezavarovane obveznosti, kot sledi iz Slike 2 (Svetovna banka 2017).

BRRD sicer določa, da se lahko tako javno finančna pomoč kot uporaba prispevka iz sheme za financiranje reševanja koristita samo v primeru, ko je že bilo doseženo reševanje s sredstvi upnikov najmanj v višini 8 % skupnih obveznosti institucije. Seznam finančnih instrumentov, ki jih je mogoče konvertirati ter hierarhična lestvica konverzije teh instrumentov je prikazana v Prilogi 2.

3.5.2.5 *Državni instrument za finančno stabilizacijo*

BRRD (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a) ne prepoveduje uporabe javnih finančnih sredstev. V splošnih načelih instrumentov za reševanje je posebej opredeljeno, da lahko organ za reševanje uporabi državni instrument za finančno stabilizacijo, v kolikor so lastniki institucije v težavah (delničarji, imetniki drugih lastniških instrumentov) že pokrili najmanj 8 % skupnih obveznosti (preko odpisov, konverzij v kapital ali kako drugače), uporaba državnih instrumentov za finančno stabilizacijo pa je bila predhodno usklajena in odobrena v okviru državne pomoči na ravni Evropske unije.

Državni instrument je lahko v obliki (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a):

- Instrumenta javne podpore za lastniški kapital: države članice lahko sodelujejo pri dokapitalizaciji institucije, v kolikor zagotovijo kapital v zameno za kapitalske instrumente. Države članice naj bi prodale svoje deleže takoj, ko to dovoljujejo poslovne in finančne razmere institucije.
- Instrument začasnega javnega lastništva: ta instrument vključuje popolno, 100 % državno lastništvo, institucija naj bi bila še vedno upravljanja po načelu strokovnosti, privatizacija pa mora biti zagotovljena tako, ko to dovoljujejo poslovne in finančne razmere institucije.

3.6 **Financiranje postopkov reševanja bank**

3.6.1 Združene države Amerike

3.6.1.1 *Sklad za zavarovanje depozitov*

FDIC je upravitelj in skrbnik Sklada za zavarovanje depozitov (ang. *Deposit Insurance Fund*), ki je namenjen zaščiti zavarovanih depozitov ter pokrivanju stroškov propadlih bank. Sklad za zavarovanje depozitov je vnaprej financiran s strani bank z zavarovanimi depoziti

(prejema pa tudi obresti svojih vrednostnih papirjev). Višina sredstev v Skladu za zavarovanje depozitov se znižuje glede na izgube, povezane s propadom bank ter glede na operativne stroške poslovanja FDIC pri reševanju bank (FDIC, 2017a).

DFA je določil, da morajo sredstva v Skladu za zavarovanje depozitov do sredine leta 2020 znašati najmanj 1,35 % glede na skupno višino zavarovanih depozitov. Konec leta 2016 je FDIC dosegel kazalnik v višini 1,20 %, v skladu pa je bilo za 83,2 milijard dolarjev sredstev. (FDIC, 2017b).

3.6.1.2 Sklad za financiranje postopka nadzorovane likvidacije

Negativni odzivi na vladne izdatke za reševanje številnih največjih finančnih institucij se odražajo tudi v DFA. Tako je specifično opredeljeno, da za preprečitev likvidacije propadajoče finančne institucije ne bodo porabljena proračunska sredstva in da davkoplačevalci ne bodo nosili nikakršnih izgub. Nadalje DFA opredeljuje, da morajo izgubo, povezano s propadajočo finančno institucijo nositi upniki in lastniki, FDIC pa ne bo prevzemal lastniških deležev (DFA, 2012).

DFA predvideva, da je postopek nadzorovane likvidacije financiran iz Sklada za nadzorovano likvidacijo (ang. *Orderly Liquidation Fund*), vzpostavljenega znotraj Ministrstva za finance ZDA.

Sklad za nadzorovano likvidacijo ni vnaprej financiran, pač pa si, v kolikor je to potrebno, FDIC sredstva za financiranje postopka nadzorovane likvidacije izposodi od Ministrstva za finance ZDA. FDIC si lahko izposodi sredstva samo v omejeni višini (glede na pošteno vrednost sredstev finančne institucije v težavah). Sredstva, ki jih FDIC prejme iz naslova nadzorovane likvidacije, se nato naložijo v sklad za nadzorovano likvidacijo.

Najpomembnejše določilo, ki izhaja iz DFA, pa opredeljuje, da bodo sredstva, porabljena za likvidacijo finančne institucije poplačana iz naslova prodaje njenih sredstev ali pa bodo na plečih celotnega finančnega sektorja *ex post*, pri čemer se upošteva sistemsko pomembne finančne institucije, za izračun prispevkov pa se upošteva posebna matrika tveganj. DFA je tako vzpostavil financiranje reševanja šele po dogodku (*ex post*). Sicer je bilo nekaj spodbud za *ex ante* prispevanje v sklad, vendar so argumenti, da bi to povečevalo moralni hazard in povečevalo prekomerno prevzemanje tveganj, zmagali. V primeru, ko se denar za sanacijo zagotovi *ex post*, ni drugega načina financiranja kot najprej izposoja s strani Ministrstva za Finance ZDA ter nato vračanje s sredstvi iz naslova prodaje (FDIC, 2017a).

3.6.2 Evropska unija

V Evropski uniji so bili sprva vzpostavljeni nacionalni skladi za reševanje, kamor so prispevale in ga tudi koristile posamezne države članice ločeno. Za države članice

evroobmočja pa je bil s pričetkom leta 2016 vzpostavljen Enotni sklad za reševanje, ki je nadomestil obstoječe nacionalne sklade (SRB, 2016b).

3.6.2.1 Enotni sklad za reševanje

Enotni sklad za reševanje (angl. *Single Resolution Fund*) je vnaprej financiran s strani posameznih bank in investicijskih podjetij, za katere je BRRD zavezujoč, gre torej za nacionalne prispevke za financiranje tega sklada. V splošnem je financiranje reševanja vzpostavljeno preko sklada za reševanje, organ za reševanje pa odloča o njegovi porabi. Ciljna vrednost sklada za reševanje znaša 1 % zneska zavarovanih depozitov (okrog 55 milijard evrov), ki naj bi bila dosežena v roku desetih let od vzpostavitve (do leta 2023) (SRB, 2016b).

Znotraj evroobmočja je Enotni sklad za reševanje v pričetku leta 2016 nadomestil vse nacionalne sklade za reševanje, upravitelj tega sklada pa je Enotni odbor za reševanje. Države članice, za katere je BRRD zavezujoč, a članice evroobmočja, pa so tudi po vzpostavitvi Enotnega sklada za reševanje ohranile svoje nacionalne sklade za reševanje (SRB, 2016b).

Sredstva Enotnega sklada za reševanje so v splošnem lahko namenjena (Svetovna banka, 2017):

- izdaji poroštev za sredstva ali obveznosti institucije v reševanju, premostitvene institucije ali družbe za upravljanje;
- izdaji posojil instituciji v reševanju, premostitveni instituciji ali družbi za upravljanje;
- za nakup sredstev s strani institucije v reševanju;
- za dokapitalizacijo premostitvene institucije ali družbe za upravljanje ali
- za plačilo kompenzacije lastnikom ali upnikom v okviru načela, da noben upnik ni na slabšem kot v primeru običajne likvidacije.

Enotni sklad za reševanje je lahko uporabljen šele po tem, ko je bilo najmanj 8 % vseh obveznosti že pokritih s strani lastnikov in upnikov, sredstva za reševanje, prejeta s strani Enotnega sklada za reševanje pa ne smejo presegati 5 % vseh obveznosti.

Prispevanje v Enotni sklad za reševanje je s strani institucij v 19 državah članicah znotraj bančne unije. Enotni odbor za reševanje je odgovoren za izračun *ex ante* prispevkov, nacionalni organi za reševanje pa so odgovorni za zbiranje teh prispevkov (nacionalnih razdelkov) ter prenos prispevkov v Enotni sklad za reševanje. Izračun individualnih prispevkov temelji na končni ciljni vrednosti (1 % zavarovanih depozitov) in na velikosti ter tveganju posamezne institucije. V kolikor sredstva, zbrana v Enotnem skladu za reševanje ne bi zadoščala za pokrivanje izgub iz naslova reševanja, so lahko dodatno zahtevani še *ex post* prispevki (SRB, 2016b).

4 ANALIZA UČINKOVITOSTI IN STROŠKOV SPREJETIH PRAVIL TER PRIMERJAVA S TEORETIČNIMI KONCEPTI

4.1 Analiza učinkovitosti pravil za sanacijo in reševanje bank

Več avtorjev je preučevalo učinkovitost ukrepov za reševanje finančnih institucij (med njimi denimo Sibert (2012); White in Yorulmazer (2014); Bolton in Oehmke (2016); Philippon in Salord (2017), pri čemer so se v največji meri odločali na makroekonomski vidik učinkovitosti implementacije pravil za sanacijo in reševanje bank. Lannoo in Napoli (2010) tako navajata, da so bila ta, v kombinaciji z monetarno politiko in ukrepi za zagotavljanje stabilnosti finančnih trgov uspešna pri preprečevanju propada celotnega finančnega sistema. Pri čemer pa priznava, da je vpliv na posamezno banko veliko manj jasen. Tudi zato, ker so bili sprejeti ukrepi namenjeni omejevanju sistemskega tveganja, ne pa kot zagotavljanje dolgoročne konkurenčne prednosti posamezne institucije.

Tabela 2: Kazalniki učinkovitosti glede na cilje sanacije in reševanja bank

Cilj sanacije in reševanja bank	Kriterij učinkovitosti	Kazalnik učinkovitosti
Obvladovanje sistemskega tveganja	Splošno zaupanje v bančni sektor	Stopnja rasti depozitov pri bankah
	Zaupanje med bankami samimi	Razlika med referenčnimi obrestnimi merami Volumen mejnega depozita pri centralni banki
	Prenehanje razumevanja institucije kot »prevelike za propad«	Delež največjih bank glede na delež v celotnem bančnem sektorju
Varovanje depozitarjev in plačilnega prometa	Splošno zaupanje v bančni sektor	Višina zavarovanih depozitov
		Število navalov na banke
		Stopnja rasti depozitov pri bankah
Zaščita javnih sredstev in gospodarske aktivnosti	Sposobnost finančnega sektorja, da podpira realno gospodarstvo	Stopnja rasti posojil
	Analiza stroškov reševanja bank (poglavje 4.2)	Javno državni izdatki namenjeni reševanju bank (poglavje 4.2)

Vir: lastno delo

Pri analizi učinkovitosti implementacije pravil se zato naslanjam na cilje sanacije in reševanja bank, opredeljene v prvem poglavju svojega magistrskega dela: obvladovanje sistemskega tveganja; varovanje depozitarjev in plačilnega prometa; ter zaščita javnih sredstev in gospodarske aktivnosti.

Dodatno v magistrskem delu ocenjujem še učinkovitost sprejetih pravil za sanacijo in reševanje bank glede na cilj regulacije, da konča obdobje, ko bi se posamezne finančne institucije smatrale kot prevelike za propad (ang. *too-big-to fail*).

Podobno kot Evropski parlament (2011) za potrebe analize učinkovitosti sprejetih pravil za sanacijo bank analiziram učinkovitost preko treh kriterijev (kot pojasnjeno v Tabeli 2):

1. splošno zaupanje v bančni sektor, kar merim s stopnjo rasti stanja depozitov pri finančnih institucijah;
2. zaupanje med bankami samimi, kar merim z medbančno obrestno mero;
3. sposobnost finančnega sektorja, da podpira realno gospodarstvo, kar merim z stopnjo rasti izdanih posojil gospodinjstvom in podjetjem.

4.1.1 Splošno zaupanje v bančni sektor

Splošno zaupanje v bančni sektor je med drugim povezano tudi s tem ali depozitarji zaupajo svoje depozite bankam. V kolikor pride do zadostnega dvoma o finančni zmogljivosti bank, lahko depozitarji premaknejo svoje depozite drugam. V kolikor se to zgodi v kratkem časovnem obdobju, lahko pride do paničnega navala na banke, ali pa do fundamentalnega navala na banke (s strani večjih, dobro obveščenih depozitarjev zaradi suma na prihajajoče težave banke), kot med njimi razlikuje pojasnjuje OECD (2009). Kot poudarjata Russo in Katzel (2011) je v času finančne krize 2008 prišlo do tako imenovane samouresničljive prerokbe, ko je že strah pred propadom spodbudil množičen naval na celoten finančni sistem in ga tako še ošibil.

4.1.1.1 Višina zavarovanih depozitov

Ob pričetku finančne krize 2008 je FDIC zagotavljal vloge depozitarjev v višini 100 tisoč dolarjev (višina zavarovanih vlog se nanaša na depozitarja na posamezni banki). 3. oktobra 2008 je Kongres ZDA v okviru Programa TARP sprejel odločitev o začasnem zvišanju višine zavarovanih vlog na 250 tisoč dolarjev na depozitarja na posamezni banki (FDIC, 2017). S sprejetjem DFA je višina 250 tisoč dolarjev zavarovanih depozitov postala trajna (DFA, 2012).

Višino zavarovanih depozitov je za države članice EU ob pričetku finančne krize 2008 urejala Direktiva 94/19 ES o sistemih zajamčenih vlog glede stopnje kritja in rokov za izplačilo iz leta 1994. (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 1994). Direktiva je opredeljevala, da so depoziti zavarovani minimalno do višini 20 tisoč evrov. Oktobra 2008 so se finančni ministri dogovorili, da bodo države članice zvišale višino zavarovanih vlog na 50 tisoč evrov (nekatero med njimi so zavarovane vloge zvišale na 100 tisoč evrov). Marca 2009 je bila tako še formalno sprejeta direktiva, ki je določala minimalno višino zavarovanih depozitov 50 tisoč evrov, vse države članice pa je zavezala k zagotovitvi višine

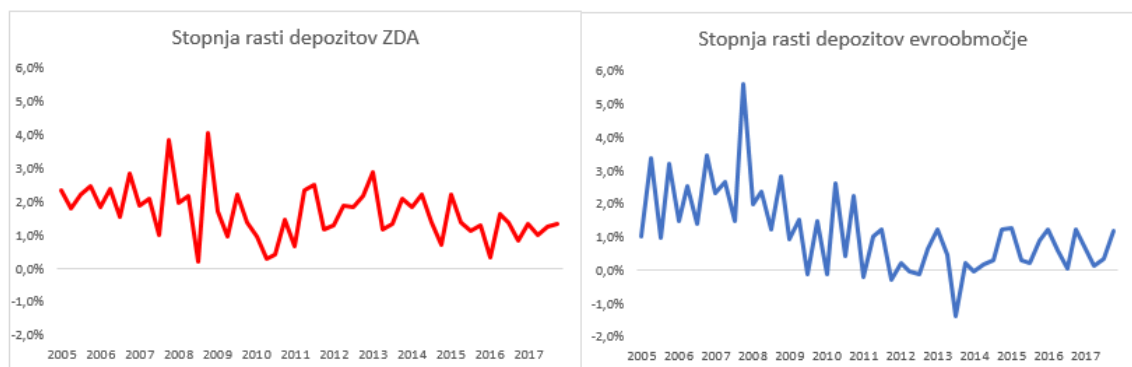
100 tisoč evrov za zavarovane depozite do konca leta 2010 (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2009). EU je leta 2014 sprejela še prenovljeno direktivo o sistemih jamstva za vloge, ki je potrdila harmonizacijo višine 100 tisoč evrov za zavarovane depozite za vse države članice (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014b).

Z vidika zavarovanja depozitov so bile ZDA na finančno krizo 2008 bolj pripravljene, saj so že imele vzpostavljen veliko višji limit za zavarovanje depozitov, hkrati pa je bil tudi že vzpostavljen Sklad za zavarovanje depozitov, iz katerega so bile depozitarjem vloge propadlih bank tudi nakazane. ZDA so bile pri vzpostavljanju sprememb v višini limita za zavarovanje vlog veliko okretnejše, saj je Kongres ZDA spremembo uzakonil oktobra 2008, medtem ko je EU spremembo direktive pripravila marca 2009 (ki je vzpostavitev končne višine limita predvidevala do konca leta 2010).

4.1.1.2 Stopnja rasti depozitov

Izpolnjevanje enega od ciljev sanacije in reševanja bank – splošno zaupanje v bančni sektor, ocenjujem tudi s stopnjo rasti depozitov pri depozitnih institucijah. Kot že predstavljeno zgoraj, lahko v primeru povečanega nezaupanja v bančni sektor pride do umika depozitov iz bank, v najbolj drastičnih primerih pa celo do navala na banke. Stopnjo rasti depozitov kot indikator zaupanja v bančni sektor so med drugim uporabili tudi Gadanez in Jayaram (2009), MDS (2005) ter Han in Melecky (2013).

Slika 3: Četrtna stopnja rasti depozitov pri depozitnih institucijah v ZDA in evroobmočju med leti 2005 in 2017 v odstotkih



Vir: FRB (b.l.) in ECB (b.l.a)

Na sliki 3 je prikazana četrtletna stopnja rasti depozitov depozitnih institucij v ZDA in evroobmočju med leti 2005 in 2017. Stopnja rasti depozitov pri depozitnih institucijah se je v ZDA in evroobmočju od leta 2005 do pričetka leta 2008 gibala z istim trendom, le da je bila volatilnost rasti depozitov na evroobmočju veliko višja. Tako ZDA kot države članice evroobmočja so najvišjo stopnjo četrtletne rasti dosegle v pričetku leta 2008, nato pa do leta 2010 dosegala velike padce rasti ter velika nihanja. ZDA v obravnavanem obdobju nikoli

niso dosegle negativnih stopenj rasti, od začetka leta 2011 do konca leta 2017 pa znaša povprečna četrletna stopnja rasti depozitov v ZDA 1,5 %.

Depoziti bank v evroobmočju so v obravnavanem obdobju večkrat dosegli negativne stopnje rasti, ob vrhuncu krize evroobmočja (ter ob nekaterih navalih na banke) so se depoziti na četrletni ravni znižali za kar 1,4 %, od pričetka leta 2011 do konca leta 2014 pa je stopnja rasti depozitov v evroobmočju ves čas zaostajala za ZDA. Povprečna četrletna stopnja rasti depozitov evroobmočja od pričetka leta 2011 do pričetka leta 2017 je znašala 0,5 %.

4.1.1.3 Naval na banke

V času trajanja finančne krize s pričetkom leta 2008 je prišlo do omejenega števila navalov na banke, kar je predstavljeno v Tabelah 3 in 4, ločeno glede na ZDA in EU.

V ZDA je v času trajanja finančne krize 2008 prišlo do treh navalov na večje banke (Indy Mac's, Washington Mutual in Wachovia). V vseh treh primerih sta posredovala FDIC in FED ter omogočila neprekinjeno poslovanje teh bank z vidika dostopa do depozitov ter izvajanje plačilnega prometa) (FDIC, 2017a).

Tabela 3: Seznam bank, ki so doživele naval na banke v ZDA med leti 2007 in 2015

Banka	Obdobje	Opis	Posledica
IndyMac's	Julij 2008	Depozitarji so dvignili 7,5 % (1,5 milijard dolarjev) vseh depozitov, od tega (1,3 milijarde dolarjev v 11-ih dneh)	Imenovanje FDIC za upravitelja in vzpostavitev premostitvene banke
Washington Mutual	September 2008	Depozitarji so v desetih dneh dvignili 16,7 milijard dolarjev depozitov (9 % vseh depozitov)	Imenovanje FDIC za upravitelja in prodaja banke JP Morgan Chase
Wachovia	September 2008	Depozitarji so v enem dnevu dvignili 5 milijard dolarjev (1 % vseh depozitov), pravne osebe in institucionalni vlagatelji pa so izvedli t.i. tihi naval na banke (in izpostavljenost svojih depozitov znižali pod mejo 100 tisoč dolarjev, za katero jamči FDIC)	Citigroup je prevzel bančno poslovanje v okviru prenosa lastništva ob neprekinjenem poslovanju

Vir: lastno delo

V Evropski uniji je v času trajanja finančne krize prišlo do večjih navalov na banke v petih primerih, navedenih v Tabeli 4. Northern Rock je bila prva večja banka, kjer je prišlo do množičnega dviga depozitov, Velika Britanija pa je v banko vložila izdatna likvidnostna sredstva ter na koncu banko nacionalizirala (Tomasic, 2008). Do nacionalizacije banke je prišlo tudi v primeru banke Fortis, medtem ko je nizozemska DSB banka pristala celo v stečajnem postopku, predvidenem za običajna (nebančna) podjetja (BIS, 2010; Jansen, Mosch & van der Crujisen, 2013).

V primeru Cipra in Grčije pa je prišlo celo do navala na celoten bančni sektor, ne zgolj na posamezne banke. Tako Grčija kot Ciper sta imela težave pri reprogramiranju najetih posojil

s strani Evropske unije, kar je povzročilo dvom o zmožnosti zagotavljanja likvidnosti za obe gospodarstvi (izplačilo pokojnin in plač v javnem sektorju). Marca 2013 je na Cipru prišlo celo do precedenčne konverzije depozitov nad 100 tisoč evrov dveh največji bank v kapital. Tako v primeru Cipra kot Grčije je prišlo tudi do 14-dnevnega bančnega praznika, ko so bile zaprte vse banke za preprečitev še hujšega navala na banke (Demetriades, 2017).

Tabela 4: Seznam bank (držav), ki so doživele naval na banke v Evropski uniji med leti 2007 in 2015

Banka	Obdobje	Opis	Posledica
Northern Rock (Velika Britanija)	September 2007	Depozitarji so dvignili 1 milijardo funtov (5 % vseh depozitov) v enem dnevu	Nacionalizacija banke februarja 2008 in ločitev banke na dva dela
Fortis (Belgija, Nizozemska, Luksemburg)	September 2008	Največja belgijska banka, v treh mesecih so depozitarji dvignili 3 % depozitov	Nacionalizacija banke septembra 2008 s strani Belgije, Nizozemske in Luksemburga
DSB Bank (Nizozemska)	Oktober 2009	Nizozemska banka - 600 mio evrov dvignjenih depozitov v 12-ih dneh, 12. oktobra 2009 so bili vsi računi DSB banke zamrznjeni na zahtevo nizozemske centralne banke	19. oktobra 2009 je nizozemsko sodišče razglasilo stečaj DSB banke
Ciper	Marec 2013	Zaradi gospodarske krize je imel Ciper težave pri reprogramiranju posojil. V prvih dveh tednih marca 2013 naj bi iz države odšlo 6 milijard evrov depozitov. Banke so bile nato zaprte 14 dni.	Aprila 2013 je bil sklenjen dogovor o paketu pomoči Cipru: depoziti dveh največjih bank, ki so presegali 100 tisoč eur, so bili konvertirani v kapital teh dveh bank.
Grške banke	2015	Težave pri reprogramiranju posojil, najetih s strani grške vlade. V januarju 2015 so depozitarji dvignili 3 milijarde depozitov	14-dnevne bančne počitnice junija 2015, nato omejitev dviga 60 eur na osebo na dan

Vir: lastno delo

Z vidika navala na banke sta centralna banka ZDA in FDIC svoje vloge ohranitve zaupanja v bančni sektor, preprečitve navala na banke ter zaščito depozitarjev in plačilnega prometa odigrala veliko bolje kot institucije Evropske unije. Tenzije v Evropski uniji so bile na vrhuncu finančne krize celo tako močne, da je kriza evroobmočja spodbudila celo razmišljanja o propadu enotnega trga EU (Dullien, 2012; De Grauwe, 2015; Thimann, 2015).

4.1.2 Zaupanje med bankami samimi

4.1.2.1 Razlika med referenčnimi obrestnimi merami

Evropski parlament (2011) ter Mancini, Ranaldo in Wrampelmeyer (2014) razliko med Euriborjem in indeksom Eurepo® uporabljajo kot premijo za tveganje na nezavarovanem medbančnem trgu in jo tako pojasnjujejo kot indikator finančnih težav evroobmočja.

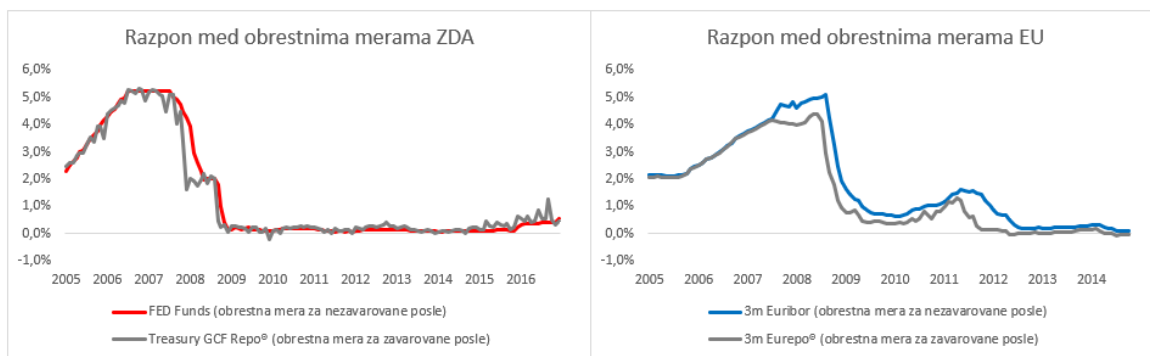
Euribor (ang. *Euro Interbank Offered Rate*) je dnevna referenčna obrestna mera, ki temelji na povprečnih obrestnih merah, po katerih si banke evroobmočja med sabo posojajo nezavarovana sredstva (EMMI, 2018).

Eurepo® je dnevna referenčna obrestna mera, opredeljena kot obrestna mera, po kateri si banke evroobmočja med sabo posojajo zavarovana sredstva. Voden je bil med leti 2002 in 2014 in je postal primerjalni kazalnik za posojanje zavarovanih sredstev (EMMI, 2014).

Razlika med Euriborjem (obrestno mero za nezavarovane depozite) in referenčno obrestno mero Eurepo® (obrestno mero za zavarovane depozite) posledično predstavlja premijo za tveganje. Povečanje razlike pomeni povečanje tveganj na trgu, saj investitorji v primeru višjih tveganj zahtevajo višjo donosnost za posojena sredstva zaradi višjega tveganja nasprotne stranke.

Na Sliki 4 sta predstavljeni 3-mesečni Euribor in 3-mesečni Eurepo® v evroobmočju med leti 2005 in 2014. Do sredine leta 2007 in po koncu leta 2013 je bila razlika med njima minimalna, med tema obdobjema pa je razlika nakazovala na števila tveganja v evroobmočju. Razlika se je še posebej povečala denimo avgusta 2007, ko je BNP Paribas napovedal umik treh skladov zaradi pomanjkanja likvidnosti na trgu, septembra 2008 ob propadu banke Lehman Brothers ter denimo konec leta 2011, ko je prišlo do zaostrovanja krize evroobmočja.

Slika 4: Gibanje razpona med obrestno mero za zavarovane in nezavarovane posle v ZDA in EU med leti 2005 in 2016



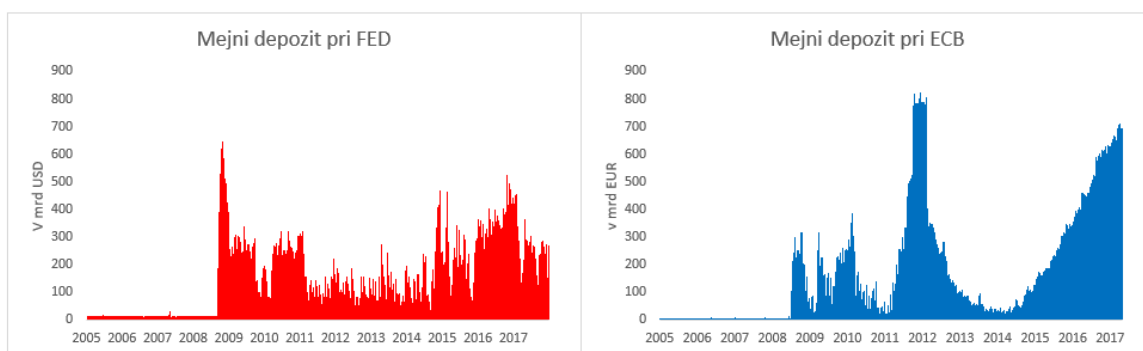
Vir: lastno delo

Analogno je pripravljena še analiza razlike med referenčnima obrestnima merama za repo posle v ZDA in referenčno obrestno mero s strani FED (po vzoru Skyrn (2014)), kljub temu, da sama struktura repo poslov in njihova običajna ročnost med ZDA in evroobmočjem niso povsem primerljivi. Iz slike 4 izhajajo, da je bila razlika med obema referenčnima obrestnima merama ves čas zanemarljivo nizka, do razkoraka je prišlo le konec leta 2007 ob prvih znamenjih finančne krize 2008 ter tekom leta 2008. Že s pričetkom leta 2009 se je razlika med obema referenčnima obrestnima merama pomembno znižala in se kasneje ni zviševala, kot se je to zgodilo v primeru evroobmočja.

4.1.2.2 Volumen mejnega depozita pri centralni banki

V času finančne krize se je povečal volumen depozitov, ki so jih banke deponirale pri centralnih bankah (ECB ali FED). Obrestna mera za mejne depozite centralnih bank (ang. *deposit facility*) je običajno nižja od obrestne mere na medbančnem trgu (saj je tveganje propada nasprotne stranke veliko manjše). V običajnih okoliščinah koriščenje mejnega depozita velja za alternativo, podrejeno sodelovanju na medbančnih trgih (Evropski parlament, 2011). Kot sledi iz Slike 5, sta v času krize tako ECB kot FED dosegali visoke volumne mejnega depozita, kar nakazuje, da so banke svoje depozite raje namenile centralni banki za nižjo obrestno mero kot da bi jih posojale na tveganem medbančnem trgu (Martin, McAndrews, Palida & Skeie, 2013). Od leta 2015 dalje volumen mejnega depozita pri ECB pomembno narašča zaradi povečane presežne likvidnosti, zagotovljene s programom nakupa vrednostnih papirjev (ECB, 2018).

Slika 5: Volumen mejnega depozita pri ECB in FED med leti 2005 in 2017



Vir: lastno delo

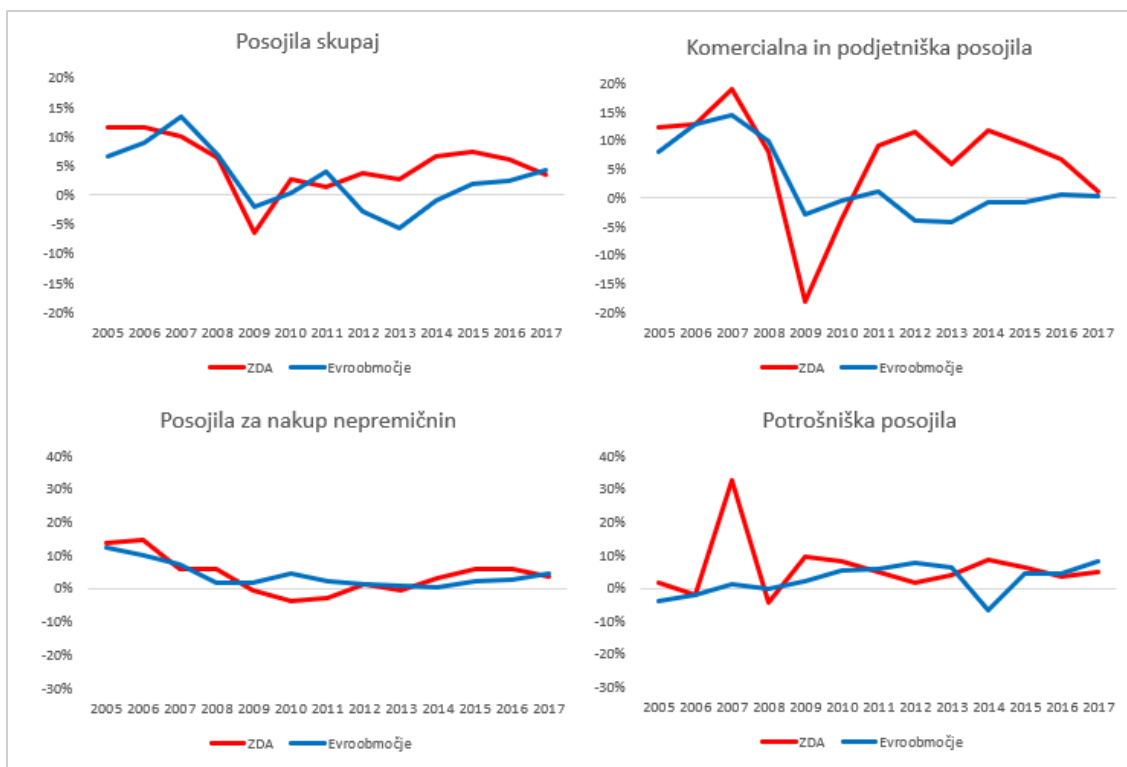
4.1.3 Podpiranje realnega gospodarstva

Pomemben cilj sanacije in reševanja bank je nadaljevanje aktivnosti bank s podporo realnemu gospodarstvu preko izdajanja posojil. Slabši ekonomski pogoji navadno znižajo posojilno aktivnost bank, še posebej podjetjem z nižjimi deleži kapitala. Posojila potrošnikom in podjetjem so pomembna za rast gospodarstva, kriza pa je predstavljala resno grožnjo tej rasti preko kreditnega krča in zamrznitve kreditne aktivnosti (Evropski parlament, 2011).

Na Sliki 6 prikazujem letno stopnjo rasti posojil izdanih s strani bank v ZDA oz. v evroobmočju glede na tip izdanih posojil, oz. vsa posojila skupaj. Letna stopnja rasti vseh posojil skupaj je po letu 2007 padla tako v ZDA kot v državah članicah evroobmočja, v obeh primerih so največji padec doživela komercialna in podjetniška posojila. Če je rast skupnih izdanih posojil v ZDA že od leta 2010 dalje dosegala pozitivne stopnje, pa je v evroobmočju po letu 2011 spet prišlo do zmanjšanja izdanih posojil in je trajalo do leta 2014. Razlika v stopnji izdanih posojil je spet najbolj očitna pri komercialnih in podjetniških posojilih, medtem ko v primeru denimo posojil, namenjenih nakupu nepremičnin do velikih razlik med

ZDA in evroobmočjem ni prišlo. Tudi pri segmentu potrošniških posojil se je rast posojil gibala v isti smeri, razen v letu 2014, ko so posojila v evroobmočju ponovno dosegla negativno rast.

Slika 6: Letna stopnja rasti izdanih posojil s strani depozitnih institucij med leti 2005 in 2017 v ZDA in evroobmočju po posameznih tipih posojil



Vir: Lastno delo

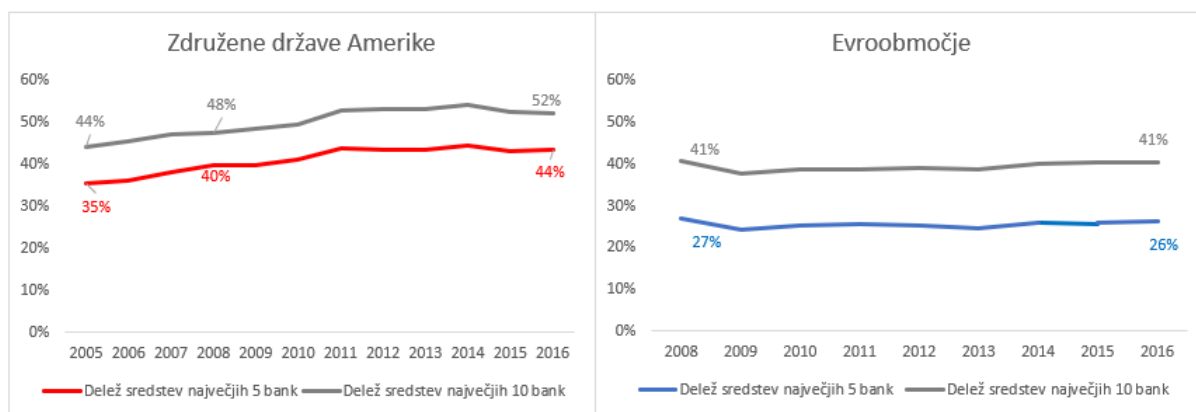
Povprečna letna stopnja rasti vseh posojil skupaj od leta 2010 do 2017 je v ZDA znašala 4,5 %, v enakem obdobju pa v evroobmočju 0,5 %. Razlika v letni stopnji rasti izdanih posojil sicer ne vsebuje indikatorja kakovosti izdanih posojil (z vidika kreditne sposobnosti kreditojemalca ali kvalitete zavarovanj).

4.1.4 Prenehanje razumevanja finančnih institucij kot »prevelikih za propad«

Med implicitnimi cilji pravil sanacije in reševanja bank, ki so bila sprejeta v času trajanja finančne krize 2008 je tudi prenehanje razumevanja finančnih institucij kot prevelikih za propad (ang. *too big to fail*). Med tem, ko ima DFA ta cilj tudi deklariran v preambuli sprejetih pravil, je v primeru BRRD ta cilj predstavljen zgolj na načelni ravni, kar opredelujeta denimo Avgouleas in Goodhart (2015) ali Quaglia in Spendzharova (2017).

Na sliki 7 predstavljam delež bilančne vsote največji petih in največjih desetih bank glede na bilančno vsoto celotnega bančnega sektorja po posameznih letih v ZDA in evroobmočju. Analiza posameznih bank je navedena v Prilogi 3.

Slika 7: Delež sredstev največjih bank v sredstvih celotnega bančnega sektorja v ZDA in evroobmočju med leti 2005 in 2016



Vir: Lastno delo

Analiza dogajanja na bančnem sektorju ZDA hitro pokaže, da se je delež sredstev največjih petih bank glede na bilančno vsoto celotnega bančnega sektorja od leta 2005, ko je znašal 35 % do konca leta 2016 (ko je znašal že 44 %) še povečal, kar pomeni, da so največje banke postale še večje. Pri čemer je res, da je bil trend povečevanja velikost bank najintenzivnejši ravno v obdobju pred pričetkom finančne krize – največjih pet bank je tako od leta 2005 do 2008 pridobilo 5 odstotnih točk, nato pa do leta 2016 pridobilo še štiri odstotne točke.

Seznam bank, ki sestavljajo lestvico največjih petih bank v ZDA se je v tem obdobju sicer nekoliko spremenil – med največjimi petimi bankami iz leta 2005 tako konec leta 2016 ni več banke Wachovia, ki je bila v času finančne krize 2008 prevzeta s strani banke Wells Fargo, ki je sicer prav tako članica največjih petih bank ves čas obravnavanega obdobja (Federal Reserve System, b.l.).

Na isti način je pripravljena analiza tudi največjih desetih bank, kjer je prav tako vidna rast bilančne vsote (iz 44 % na 52 % celotnega bančnega sektorja).

Podobna primerjava z največjimi bankami evroobmočja prikazuje, da največjih pet bank evroobmočja glede na bilančno vsoto predstavlja nekoliko manjši delež kot v ZDA, (27 %), ta delež pa se od finančne krize 2008 ni bistveno spremenil. Stabilen je ostal tudi delež največjih desetih bank (41 %) (ECB, b.l.b), pri čemer se seznam največjih desetih bank v obravnavanem obdobju ni spremenil.

Hitra primerjava deleža največjih bank v ZDA in evroobmočju nakazuje na tri sklepe. Prvi je ta, da se delež največji bank v evroobmočju ne povečuje, v ZDA pa (letno v povprečju pridobijo 0,6 odstotne točke), torej v ZDA velike banke postajajo še večje. Dodatno pet

največjih bank v ZDA predstavlja višji delež bilančne vsote celotnega bančnega sektorja kot v evroombočju. In še, tudi razlika med največjimi petimi in največjimi desetimi bankami je v ZDA manjša kot v evroobmočju, kar pomeni, da so največje banke v ZDA relativno gledano (glede na skupno bilančno vsoto) večje kot v evroobmočju.

4.2 Analiza stroškov sanacije in reševanja bank

V nadaljevanju predstavljam agregatni pregled stroškov sanacije in reševanja bank v ZDA in EU, pri čemer za EU podrobneje razčlenim instrument državne pomoči, za ZDA pa posredovanje FDIC pri propadu posamezne banke. Kvantifikacija sprejetih ukrepov ob finančni krizi 2008 in skupna ocena javnih izdatkov za ZDA in EU sta pripravljene v Tabelah 6 in 7.

V Evropski uniji ob pričetku krize 2008 ni bilo vzpostavljenega mehanizma za reševanje bank, zato je Evropska komisija omogočala pomoč posameznim državam članicam EU v obliki državne pomoči v kontekstu finančne in ekonomske krize, kot cilja državne pomoči pa je navedla »Odpravljanje resnih motenj v gospodarstvu« in »Reševanje podjetij v težavah« (Evropska komisija, 2008).

Evropska unija je od leta 2008 do konca leta 2016 odobrila skupaj za 5.875 milijard EUR državne pomoči, od tega so države članice v enakem obdobju koristile 4.494 milijard EUR državne pomoči (Evropska komisija, b.l.). Podrobneje je struktura državne pomoči v obdobju 2008 do 2016 predstavljena v Prilogi 4. Največji delež državne pomoči v obdobju 2008 do 2016 predstavljala poročila za finančne obveznosti. Preko sistema državnih pomoči je EU reševala tudi najzahtevnejše primere bančnih težav, med njimi Northern Rock, Royal Bank of Scotland, Dexia, Fortis itd.

Državna pomoč je bila v največji meri koriščena v prvih letih finančne krize 2008, v letih 2009 in 2010 je bilo tako državna pomoč koriščena v višini preko 2.000 milijard EUR. Višina koriščene državne pomoči glede na BDP EU 28 je leta 2009 predstavljala 9 %, leta 2010 pa 8 %. Po letu 2013 pa se je ta delež znižal po 3 %. Države članice so državno pomoč koristile v različnem obsegu, glede na njihove potrebe in znotraj EU je prihajalo do velikih razlik med posameznimi državami.

Daleč najvišji znesek državne pomoči glede na bilančno vsoto svojega bančnega sektorja sta koristili Grčija (121 %) in Irska (93 %). Ostale države so nato koristile državno pomoč do največ 30 % glede na bilančno vsoto bančnega sektorja (Slovenija in Belgija 30 %, Latvija 27 %, Portugalska 22 %), medtem ko je povprečje držav EU 28 11 %.

Deleži koriščene državne pomoči glede na BDP posamezne države članice EU leta 2015 so zopet najvišji v Grčiji (214 %) in na Irskem (371 %), sledita Ciper (84 %) in Danska (78 %). Povprečje držav EU 28 znaša 33 %.

Tabela 5: Število propadlih bank v ZDA med leti 2005 in 2017 ter vsota njihovih depozitov, sredstev ter ocenjene izgube v milijon USD

Leto	Število propadlih bank	Vsota depozitov propadlih bank	Vsota sredstev propadlih bank	Povprečna višina sredstev propadle banke	Vsota ocenjene izgube
2005	0	0	0	0	0
2006	0	0	0	0	0
2007	3	2.410	2.599	866	161
2008	30	515.042	1.677.375	55.913	18.015
2009	148	1.224.202	2.085.276	14.090	25.088
2010	157	76.683	88.859	566	15.455
2011	92	27.347	32.959	358	5.656
2012	51	9.150	9.636	189	2.325
2013	24	4.862	5.628	235	559
2014	18	2.691	2.914	162	390
2015	8	4.845	6.679	835	878
2016	5	168	277	55	40
2017	8	4.683	5.047	631	0
Skupaj	544	1.872.083	3.917.251	7.201	68.568

Vir: FDIC, b.l.

FDIC vodi analitiko bank, kjer je bil imenovan kot upravitelj banke v težavah vse odkar je prejel pooblastila za sanacijo in reševanje bank (1935). Za vsako banko FDIC navaja znesek depozitov in sredstev propadle institucije, hkrati pa oceni tudi izgubo za Sklad za zavarovanje depozitov, ki jo je prinesel propad posamezne banke. Med leti 2007 in 2017 je bil FDIC imenovan kot upravitelj v 544 bankah v težavah, izgubo za Sklad za zavarovanje depozitov pa ocenjuje na 68,5 milijard USD. Pregled časovnice razkriva, da je največ bank propadlo leta 2009 in 2010 (skupno kar 305), hkrati pa je bila v teh dveh letih povprečna višina sredstev propadle banke daleč najvišja (56 milijard US leta 2008, oz. 14 milijard leta 2009). V naslednjih letih se je zmanjšalo tako število propadlih bank, kot njihova povprečna velikost ter posledično tudi izguba za Sklad za zavarovanje depozitov (FDIC, b.l.).

Tabela 6: Javni izdatki ZDA za pomoč ob finančni krizi med leti 2007 in 2017

Program	Javni izdatki ZDA
Program za obvladovanje nedonosnih sredstev (TARP)	475 mrd USD
FDIC ocenjena izguba iz naslova reševanja bank	FDIC je izgubo iz naslova propadlih bank med leti 2007 in 2017 ocenil na 68 mrd USD
Pomoč posameznim finančnim institucijam	JPMorgan Chase: 30 mrd USD posojila za prevzem Bear Stearns Fannie Mae in Freddie Mac: 187 mrd USD AIG: 182 mrd USD Bank of America Corporation: 138 mrd USD Citigroup: 321 milijard USD dodatnega kapitala
Skupaj	1.401 milijard USD; 7,6 % BDP ZDA 2015

Vir: lastno delo

V Tabeli 6 povzemam javne izdatke ZDA kot jih ocenjujeta GAO (2013) in FDIC (b.l.) med leti 2007 in 2017, in so ocenjeni na skupno višino 1.401 milijard USD. Glede na BDP ZDA leta 2015 (18.120 mrd USD) javni izdatki ZDA, sicer kumulirani preko več let, predstavljajo 7,6 % BDP ZDA 2015.

Tabela 7: Javni izdatki EU za pomoč ob finančni krizi med leti 2008 in 2017

Program	Javni izdatki EU
Državna pomoč	4.494 mrd EUR koriščene državne pomoči za odpravljanje resnih motenj v gospodarstvu in reševanje podjetij v težavah med leti 2008 in 2016
Začasna mehanizma za stabilizacijo financ držav članic (EFSM in EFSF)	1. Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM): sredstva koriščena s strani Irske (22,5 mrd EUR) in Portugalske (24,3 mrd EUR) 2. Evropski instrument za finančno stabilnost (EFSF): sredstva koriščena s strani Irske (17,7 mrd EUR), Portugalske (26,0 mrd EUR) in Grčije (141,8 mrd EUR)
Evropski mehanizem za stabilnost (ESM)	Koriščenje s strani Grčije (40,2 mrd EUR), Španije (41,3 mrd EUR) in Cipra (6,3 mrd EUR)
Skupaj	4.814 milijard EUR; 32,7 % BDP EU 28 2015

Vir: lastno delo

Analogno je pripravljena tabela javnih izdatkov EU (Tabela 7), povzeta pa je po Evropska komisija (b.l.) ter Evropski parlament (2017). Poenostavljena primerjava z BDP EU 28 leta 2015 (14.798 milijard EUR) nakazuje, da je EU za reševanje posledic finančne krize iz naslova kategorij, navedenih v Tabeli 7, namenila 32,7 % BDP EU 28 2015.

Javni izdatki, namenjeni reševanju neposredno finančnih institucij so bili v EU tako z absolutnega vidika kot z relativnega (glede na BDP) višji kot v ZDA, glede na navedene kategorije v Tabelah 6 in 7. Tako ZDA kot EU sta reševanju finančne krize 2008 sicer namenili tudi druga sredstva, ki v tem magistrskem delu niso omenjena (denimo programi zagotavljanja likvidnosti s strani centralnih bank), prav tako pa tak pregled ne vključuje časovne razporeditve finančne pomoči, kar je lahko ključno tudi z vidika obremenitve državnih proračunov. Kljub temu ocenjujem, da je grob pregled največjih izdatkov, namenjen neposredno finančnim institucijam, izključno iz naslova pomoči ob finančni krizi 2008 zadosten, za ustvarjanje slike o razsežnosti finančne pomoči tako ZDA kot EU.

4.3 Primerjava pravil sanacije in reševanja bank s teoretičnimi koncepti

V tem podpoglavju primerjam sprejeta in regulirana pravila za sanacijo in reševanje bank v ZDA in EU skladno s teoretičnimi koncepti učinkovitih pravil sanacije bank. Za namen analize se opiram na šest kriterijev učinkovite zasnove pravil za sanacijo in reševanje kot opredeljeno v prvem poglavju magistrskega dela. Vsakega od kriterijev analitično preučim

z vidika sprejetih pravil ločeno glede na ZDA in EU ter predstavim skupne značilnosti ter posamezne razlike med sprejetimi pravili.

4.3.1 Izvajanje učinkovitega *ex ante* nadzora

Zvezni zakon o zavarovanju depozitov (ang. *Federal Deposit Insurance Act*, v nadaljevanju FDIA) ne opredeljuje posebnih nalog FDIC, povezanih z izvajanjem nadzora bank, še preden bi le-te zašle v težave. FDIA sicer omogoča, da FDIC sam ukrepa, še preden je imenovan za upravitelja banke v težavah, v kolikor bi bila ogrožena sredstva v Skladu za zavarovanje depozitov, oz. če banka posluje nestabilno, ali če pride do hujših kršitev zakonodajnih zahtev. FDIA ima sicer vzpostavljen mehanizem hitre izvedbe sanacijskih ukrepov (ang. *prompt corrective action*), ki ga lahko sproži v kolikor pride do kritične kapitalne podhranjenosti banke. V takih primerih FDIC banki naloži pripravo načrta povrnitve kapitalske ustreznosti (ang. *capital restoration plan*) (FDIA, 2012).

Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (v nadaljevanju DFA) je prav to hitro izvedbo sanacijskih ukrepov predstavil kot eno ključnih novostih pri nadzoru sistemsko pomembnih finančnih inštitucij. Odbor za nadzor nad finančno stabilnostjo je namreč organ, sestavljen iz nadzornikov vseh relevantnih regulatorjev, ki ima tako zaradi svoje sestave članov kot tudi svojih pristojnosti celosten pregled nad sistemsko stabilnostjo finančnih inštitucij v ZDA (DFA, 2012).

DFA predvideva izvedbo hitrih sanacijskih ukrepov ter postopka nadzorovane likvidacije, v kolikor bi propad sistemsko pomembne finančne inštitucije lahko ogrozil stabilnost celotnega finančnega sistema ZDA (DFA, 2012).

V EU sta Enotni mehanizem za reševanje ter Enotni mehanizem nadzora komplementarna stebra bančne unije, nad katerim bdiata Enotni odbor za reševanje in ECB. BRRD tako posebno pozornost namenja pripravi ustreznih načrtov sanacije (v katerih finančne inštitucije pripravijo odziv na morebitne finančne težave) ter pripravi učinkovitih načrtov za reševanje (v naprej pripravljenih s strani organa za reševanje in ki vsebujejo podroben potek potencialnega reševanja skupaj z morebitno upravo instrumentov za reševanje) (Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a).

4.3.2 Doseganje učinkovitega *ex post* izida v postopku reševanja

FDIC kot organ za reševanje tako bank kot sistemsko pomembnih inštitucij v ZDA (skladno s poblastili, določenimi v FDIA in DFA) kot enega od ključnih ciljev sanacije in reševanja bank omenja zaščito sredstev Sklada za zavarovanja depozitov. Za doseganje tega cilja pa je nujno maksimiranje sredstev bank ali finančnih inštitucij v katerih je FDIC imen kot upravitelj. S tem prispeva k zniževanju stroškov sanacije in reševanja bank na dva načina: preko višjega poplačila upnikov ter posledično manjših izdatkov za Sklad za zavarovanje

depozitov. Najpogosteje uporabljena instrumenta za doseganje maksimalne možne vrednosti sredstev v upravljanju sta transakcija nakupa sredstev in prevzema dolga (ang. *Purchase and Assumption Transaction*) ter izplačilo depozitov (ang. *Deposit Payoff*) (FDIC, 2014).

BRRD razširi nabor možnih instrumentov za reševanje, s čimer daje organu za reševanje več možnosti za naslavljanje propada posamezne banke (možnost uporabe različnih instrumentov za reševanje organ za reševanje predvidi že ob pripravi načrta za reševanje). Z maksimiranjem vrednosti sredstev v postopku reševanje se posledično znižajo tudi pritiski na Enotni sklad za reševanje, hkrati pa lahko organ za reševanje predvidi manjšo potrebno vlogo instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov (ang. *bail-in*) (SRB, 2016a).

4.3.3 Vzdrževanje vrstnega reda poplačila terjatev

Vzdrževanje vrstnega reda poplačila terjatev je ena od ključnih nalog ne zgolj regulatornega okvira za sanacijo in reševanje bank, pač pa vsakega splošnega stečajnega zakona (Hart, 1995). Tako FDIA in DFA v ZDA kot BRBD v EU navajata deklarirani vrstni red poplačila upnikov. FDIA in DFA tako najprej predvidevata poplačila stroškov FDIC ter Sklada za zavarovanje depozitov (v primeru DFA Sklada za financiranje nadzorovane likvidacije), nato morebitnih davčnih obveznosti. V nadaljevanju so poplačani zavarovani upniki, nato nezavarovani ter na koncu imetniki lastniških deležev propadle finančne institucije. V nobenem primeru pa imetniki lastniških deležev ne morejo biti poplačani dokler niso poplačani vsi upniki niti v primeru FDIA in DFA niti v primeru BRRD (DFA, 2012; Evropski parlament & Svet Evropske unije, 2014a).

4.3.4 Zaježitev sistemskega tveganja

Tako DFA kot BRRD posebno pozornost namenjata sistemsko pomembnim finančnim institucijam (klub temu, da se BRRD ne nanaša zgolj na njih). Oba zakonodajna okvirja določata kvantitativne ter nekatere diskrecijske kriterije za določitev posamezne finančne institucije kot sistemsko pomembne. V obeh primerih pravil za sanacije in reševanje bank so sistemsko pomembne finančne institucije predmet strožjega nadzora – v primeru DFA so take institucije pod okrepljenim nadzorom Odbora za nadzor nad finančno stabilnostjo, v primeru BRRD pa so deležne posebnega nadzora s strani Enotnega mehanizma nadzora ter so zavezane h pripravi načrtov sanacije (DFA, 2012; Evropski parlament & Svet Evropske komisije, 2014a).

4.3.5 Zaščita sredstev za reševanje

Medtem ko DFA v celoti omejuje uporabo javnih finančnih sredstev za reševanje posamezno finančne institucije (ang. *bail-out*), BRRD v nekaterih primerih vseeno omogoča uporabo državnega instrumenta za stabilizacijo, oziroma eksplicitno uvaja instrument reševanja s sredstvi upnikov (ang. *bail-in*). V primerih obeh regulatornih okvirov je moč opaziti tudi

okrepljeno skrb za Sklad za zavarovanje depozitov oz. Sklad za financiranje nadzorovane likvidacije (v ZDA) oziroma za Enotni sklad za reševanje (v EU) (DFA, 2012; Evropski parlament in Svet Evropske komisije, 2014a).

4.3.6 Predvidljivost rezultatov postopka reševanja

Attinger (2011) navaja, da je predvidljivost reševanja finančnih institucij eden od ključnih elementov pravil iger, ne samo s pravnega vidika, pač pa tudi s perspektive finančne stabilnosti. Racionalno obnašanje udeležencev na trgu je namreč mogoče samo v primeru stabilnih in v naprej znanih pravil igre. Tako DFA in FDIA kot tudi BRRD za določitev, da je finančna institucija propadla ali v nevarnosti za propad, puščata organom za reševanje in regulatorjev precejšnjo diskrecijsko pravico. Dodatno je tudi odločitev o načinu in instrumentih reševanja bank vedno zgolj v rokah organa za reševanje. DFA in FDIA denimo navajata, da FDIC ne more biti sodno preganjan zaradi posledic sprejetih odločitev v postopku sanacije in reševanja finančne institucije. Zaradi kratke zgodovine Enotnega mehanizma reševanja ter strukturnih razlik posamezne banke, ki je predmet reševanja, tako Svetovna banka (2017) navaja, da je rezultat reševanja v okviru BRRD skoraj nemogoče napovedati.

SKLEP

Finančna kriza 2008 je izpostavila pomen proaktivnega, dobro obveščenega regulatorja ter organa za reševanje s široko izbiro instrumentov za reševanje. Propad posameznih finančnih institucij (denimo banke Lehman Brothers v ZDA, nacionalizacije banke Northern Rock, ali stečaj banke DBS na Nizozemskem) je pokazal vse razsežnosti posledic povečanega sistemskega tveganja za vse deležnike na trgu ter različne pristope k reševanju posameznih finančnih institucij.

Stabilnost bančnega sektorja (in posameznih bank) je pomembna z vidika obvladovanja sistemskega tveganja. Zaupanje, da bodo banke sposobne izplačati depozite, izvesti transakcije v okviru plačilnega prometa ter bodo kreditirale gospodarstvo predstavlja temeljno izhodišče gospodarski rast. Ker banke opravljajo transformacijo ročnosti sredstev (imajo kratkoročne obveznosti in dolgoročna sredstva) je varnost depozitov pomemben vidik vzpostavitve stabilnosti banke. Pomen učinkovitih pravil za sanacijo in reševanje bank je zato izrednega pomena, saj lahko aktivna vloga regulatorja vpliva na okoliščine, ki privedejo do (nevarnosti) propada banke, hkrati pa učinkovita pravila postavljajo jasne pravne okvire v kolikor do propada banke vseeno pride. Jasnost instrumentov za reševanje, ki jih ima posamezen organ za reševanje na voljo je pomembna tako za doseganje maksimalnega izida v samem procesu reševanja banke (s čimer se potem nižajo stroški reševanja bank), kot tudi za zagotavljanje zadostne stopnje predvidljivosti postopkov reševanja finančnih institucij na bančnem trgu.

Sistemsko tveganje ima lahko zaradi značaja nekaterih bančnih funkcij močne negativne eksternalije. Ključne bančne funkcije so opredeljene v treh sklopih: zagotavljanje plačilnega prometa preko plačil neposredno s tekočih računov ter vzdrževanje bančnih depozitov, zagotavljanje likvidnosti ter izvajanje prenosa (transmisije) denarne politike (v največji meri preko določanja komercialne obrestne mere). Posledice realizacije sistemskega tveganja se tako kažejo v oslavitvi izvajanja posebnih bančnih funkcij ter dodatno tudi v negativnih eksternalijah na celotno gospodarstvo. Sistemske krize vplivajo na povečanje fiskalnih stroškov, namenjenih reševanju krize, izgubo bruto domačega proizvoda (glede na trend iz pred-kriznih časov), zvišanje javnega dolga in naraščanje slabih posojil.

Razlikovanje med bančnimi in ne-bančnimi institucijami je tako pomembno z vidika razumevanja njihovih osnovnih funkcij ter z vidika razumevanja posledic, ki bi jih propad posamezne institucije prinesel. Glede na negativne eksternalije na celotno gospodarstvo, reševanja bančnih institucij ne moremo prepustiti okviru običajne stečajne zakonodaje za nebančna podjetja.

S tem potrjujem izhodiščno hipotezo, da banke potrebujejo posebna pravila za sanacijo in reševanje.

ZDA in EU sta finančno krizo 2008 pričakali s popolnoma različno finančno infrastrukturo. Ob začetku finančne krize 2008 so imele ZDA tako že vzpostavljen sistem centralnega bančništva (FED) z jasno določenimi pristojnostmi, finančne regulatorje na federativni ravni (OCC) ter institucijo za reševanje bank (FDIC), ki je že imela izkušnje z reševanjem bank v težavah. Kljub že vzpostavljenemu in izkušenemu sistemu reševanja bank pa so se ZDA v času finančne krize 2008 znašle pred neprecedenčnimi propadi velikih finančnih institucij, ki so kljub izkušenemu organu za reševanje pomenili resno grožnjo sistemski stabilnosti. Za naslavljanje sistemskega tveganja so ZDA leta 2010 sprejele Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (ang. *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*).

Okoliščine ob pričetku finančne krize 2008 za Evropsko unijo ne bi mogle biti bolj neugodne. Finančno krizo 2008 je Evropska unija pričakala brez vnaprej sprejetih pravil za sanacijo in reševanje bank, ki bi veljale za vse članice, zato se je vsaka država članica s pričetkom krize spopadla na svoj način. Evroobmočje se je s finančno krizo 2008 soočilo z decentraliziranim sistemom za bančno regulacijo, nadzor, zagotavljanje likvidnosti, zavarovanjem depozitov ter reorganizacijo in reševanje propadlih bank. Teža finančne krize je bila skoraj v celoti na ramenih posamezne države članice in njenih nacionalnih organov zaradi odsotnosti koordinacije in pomoči na evropski ravni. V prvih odzivih na krizo je Evropska komisija prepoznala pomen državnih pomoči za neposredno finančno pomoč državam članicam in za zagotavljanje minimalne koordinacije ob nacionalnem reševanju bank. Leta 2012 je nato EU pričela s širokopoteznim projektom bančne unije, sestavljene iz treh stebrov z vzpostavitvijo Enotnega mehanizma nadzora, ki se mu je leta 2014 pridružil še Enotni mehanizem za reševanje. Bančno unijo dopolnjujeta še Enotna shema za jamstvo (predlagana leta 2015) ter Enotna evropska pravila. Del Enotnih evropskih pravil med

drugim predstavlja tudi Direktiva o vzpostavitvi okvira za sanacijo in reševanje kreditnih institucij (ang. *Bank Recovery and Resolution Directive*, v nadaljevanju BRRD), sprejeta leta 2014, ki predstavlja temeljni regulatorni okvir za sanacijo in reševanje bank v EU.

Tako DFA kot BRRD podrobno opredeljujeta pripravo posebnih načrtov, s katerimi že finančne institucije same predvidijo možne scenarije ob potencialnem propadu. DFA po vzoru reševanja bank tudi za sistemsko pomembne finančne institucije predstavi postopek nadzorovane likvidacije (ang. *orderly liquidation authority*), ki ga vodi FDIC. Tudi BRRD jasno opredeljuje pristojnosti in pooblastila nacionalnih organov za reševanje oz. organa za reševanje na ravni EU – Enotnega odbora za reševanje. V ZDA se organ za reševanje najpogosteje odloča za instrument nakupa sredstev in prevzema dolga ali pa instrument izplačila depozitov. BRRD je v EU formaliziral instrument prodaje poslovanja, premostitvene institucije, izločitve sredstev ter instrument za reševanje s sredstvi upnikov (ang. *bail-in*), ne izključuje pa tudi javnofinančne pomoči, v kolikor so lastniki propadle banke že pokrili najmanj 8 % skupnih obveznosti.

S tem potrjujem del izhodiščne hipoteze, da sta ZDA in EU sprejeli podobna pravila za sanacijo in reševanje bank, in zavračam del izhodiščne hipoteze, da sta ZDA in EU v podobnih časovnih okvirih sprejeli pravila za sanacijo in reševanje bank.

Reakcija ZDA in EU ob pričetku finančne krize ter posledično sprejem DFA in BRRD sta imela različen vpliv na bančni sektor, gledano z vidika učinkovitosti pravil sanacije in reševanja bank. ZDA je bila glede na cilj varovanja depozitarjev in plačilnega prometa uspešnejša kot EU, saj je imela že ob pričetku finančne krize 2008 vzpostavljen mehanizem za zavarovanje depozitov, hkrati pa je mejo zavarovanih depozitov v kratkem času (oktobra 2008) dvignila na 250 tisoč dolarjev. V EU je bila spomladi 2009 sprejeta odločitev o višini 50 tisoč EUR, višina 100 tisoč EUR je bila zagotovljena šele do konca leta 2010. Dodatno je v EU prišlo do več navalov na banke, kar je bila tudi posledica poglobljene krize evroobmočja. Skladno s tem je v evroobmočju med leti 2005 in 2017 večkrat prišlo do negativne rasti depozitov, predvsem pa so le-ti v evroobmočju rasli z nižjo povprečno četrtletno stopnjo rasti kot v ZDA. Povprečna četrtletna stopnja rasti je od začetka leta 2011 do konca leta 2018 v ZDA znašala 1,5 %, v državah članicah evroobmočja pa 0,5 %.

Razpon med obrestnima merama za zavarovane in nezavarovane posle (ki je uporabljen kot indikator premije za tveganje) je bil v primeru EU povečan precej dlje časa kot v primeru ZDA. Premija za tveganje (ki je bila zahtevana nad obrestno mero za zavarovane depozite) je bila v EU prisotna od začetka leta 2008 do konca leta 2012, medtem ko je obdobje povečanega razpona v ZDA trajalo od začetka leta 2008 do sredine leta 2009. Volumen mejnega depozita pri centralni banki se ni pomembno razlikoval med ZDA in EU, je pa prišlo do pomembnih razlik v podpori cilja sanacije in reševanja bank, da le-te kreditirajo realno gospodarstvo. Medtem ko je bil padec izdanih posojil s strani komercialnih bank v ZDA izrazit le v letu 2009, se je negativna rast izdanih posojil v evroobmočju poleg leta 2009 nadaljevala od leta 2011 do konca 2013. Do največje razlike med ZDA in EU je prišlo na

segmentu izdaje komercialnih in podjetniških posojil, kjer se banke v evroobmočju praktično ves čas od pričetka krize 2008 gibljejo v negativnih stopnjah.

Med cilji pravil sanacije in reševanja bank je naveden tudi cilj prenehanja dojemanja posamezne institucije kot prevelike za propad (kar posledično pomeni reševanje z javnimi sredstvi). V ZDA so največje banke od začetka finančne krize, sploh pa glede na predkrizno obdobje, postale še večje (glede na bilančno vsoto). Največjih pet bank v ZDA predstavlja 44 % celotnega bančnega sektorja glede na bilančno vsoto leta 2016 (leta 2005 ne največjih pet bank predstavljajo 35 % celotnega bančnega sektorja glede na bilančno vsoto). V evroobmočju največjih pet bank predstavlja 26 % bilančne vsote bančnega sektorja in se v času krize ni pomembno spremenil. Velikost največjih finančnih institucij se torej ni zmanjšala, ZDA pa so zaradi prevzemov drugih finančnih institucij največje institucije postale še večje.

Finančna kriza 2008 je prinesla velike javne izdatke tako ZDA kot EU. Za največje programe pomoči, med katerimi je tudi izredna pomoč individualnim finančnim institucijam, je ZDA med leti 2007 in 2017 namenila 1.401 milijard USD, kar predstavlja 7,6 % BDP ZDA 2015. EU je glavnino pomoči državam članicam omogočila preko sistema državne pomoči in je skupno med leti 2008 in 2017 zagotovila 4.814 milijard EUR pomoči (kar predstavlja 32,7 % BDP EU 28 2015).

S tem zavračam izhodiščno hipotezo, da so bila pravila za sanacijo in reševanje bank v ZDA in EU implementirana s podobnimi učinki in podobnimi stroški.

Tako FDIA in DFA kot BRRD v veliki meri sledita teoretičnim konceptom učinkovitih pravil za sanacijo in reševanje bank (oba predstavitva okrepljen *ex ante* nadzor ter organu za reševanje omogočita uporabo številnih instrumentov za reševanje bank z namenom doseganja maksimalnega rezultata z vidika vrednosti poplačila upnikov propadle banke). Tako DFA kot BRRD tudi v veliki meri naslavljata sistemsko tveganje, pri čemer se razlike pojavijo pri zaščiti sredstev za reševanje, saj DFA izrecno prepoveduje koriščenje javnih sredstev, BRRD pa v nekaterih primerih še dopušča možnost koriščenja javnih sredstev, hkrati pa eksplicitno uvaja instrument reševanja s sredstvi upnikov (ang. *bail-in*). Tako DFA kot BRRD organom za reševanje dopuščata precejšnjo diskrecijsko pravico za odločanje o tem, kdaj je posamezna bank propadla ali v nevarnosti za propad, s čimer je delno kompromitiran teoretični koncept predvidljivost rezultatov in postopka reševanja.

S tem potrjujem izhodiščno hipotezo, da sprejeta pravila v ZDA in EU v splošnem odražajo cilje teoretičnih konceptov sanacije in reševanja bank.

LITERATURA IN VIRI

1. Acharya, V. V. (2009). *A Theory of Systemic Risk and Design of Prudential Bank Regulation*. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu http://pages.stern.nyu.edu/~sternfin/vacharya/public_html/correlation-jfs.pdf
2. Acharya, V. V., Pedersen, H. L., Philippon, T. & Richardsn, M. (2010). *A Tax on Systemic Risk*. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu <https://vlab.stern.nyu.edu/public/static/SR-tax-nber.pdf>
3. Anderson, G. R. & Gascon, S. C. (2011). *A Closer Look: Assistance programs in the Wake of the Crisis*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/january-2011/a-closer-look-brassistance-programs-in-the-wake-of-the-crisis>
4. Attinger, J. B. (2011). *Crisis Management and Bank Resolution – Quo vadis, Europe?*. ECB Legal working paper series. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp13.pdf>
5. Avgouleas, E. & Goodhart, C. (2015). Critical Reflections on Bank Bail-ins. *Journal of Financial Regulation*, 1(1), 3-29.
6. Avraham, D., Selvaggi, P. & Vickery, J. (2012). A Structural View of U.S. Bank Holding Companies. *FRBNY Economic Policy Review*, 18(2), 65-81.
7. Ayotte, K. & Skeel, A. D. (2010). Bankruptcy or Bailouts? *The Journal of Corporation Law*, 35(3), 469-498.
8. BBVA. (2014). *Compendium on bank resolution regimes: from the FSB to the EU and US frameworks*. Najdeno 28. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2014/06/Regulation-Outlook.pdf>
9. Bennett, L. R. (2001). Failure Resolution and Asset Liquidation: Results of an International Survey of Depositors. *FDIC Banking Review*, 14(1), 1-29.
10. BIS – Bank for International Settlements. (2010). *Report and Recommendationns of the Cross-border Bank Resolution group*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.bis.org/publ/bcbs169.pdf>
11. Bolton, P. & Oehmke, M. (2016). *Bank resolution and the Structure of Global Banks*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/moehmke/papers/BoltonOehmke_BankResolution.pdf
12. Bolzico, J., Mascaró, Y. & Granata, P. (2007). *Practical Guidelines for Effective Bank Resolution*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <http://documents.worldbank.org/curated/en/454181468269686072/pdf/wps4389.pdf>
13. Brunnermeier, K. M. (2009). Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007-2008. *Journal of Economic Perspectives*, 23(1), 77-100.
14. Brunnermeier, K. M., Crocket, A., Goodhart, C., Persaud, D. A., & Shin, H. (2009). *The Fundamental Principles of Financial Regulation*. Geneva Reports on the World

- Economy 11. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.princeton.edu/~markus/research/papers/Geneva11.pdf>
15. Caprio, G. & Klingebiel, D. (1997). Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking. V M. Bruno, & B. Pleskovic (ur.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996* (str. 79-105). Washington, D.C.: The World Bank.
 16. Claessens, S., Dell’Ariccia, G., Igan, D. & Laeven, L. (2010). *Lessons and Policy Implications from the Global Financial Crisis*. IMF Working Paper. Najdeno 26.marca 2018 na spletnem naslovu <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/04683.pdf>
 17. Congressional Oversight Panel. (2010). *Exiting TARP and Unwinding its Impact on the Financial Markets*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/fct/cop_report_20100113.pdf
 18. Corrigan, E. G. (2000). *Are Bank Special? A Revisitation*. Najdeno 5. maja 2018 na spletnem naslovu <https://www.minneapolisfed.org/publications/the-region/are-banks-special>
 19. Corrigan, E. G. (1982). *Are Banks Special?* Minneapolis: Federal Reserve Bank of Minneapolis.
 20. Dabrowski, M. (2009). *The Global Financial Crisis: Lessons for European Integration*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/128192/1/602482739.pdf>
 21. Davison, L. (2005). Politics and Policy: The Creation of the Resolution Trust Corporation. *FDIC Banking Review*, 17(2), 17-44.
 22. De Grauwe, P. (2015). Design failures of the Eurozone. V R. Baldwin & F. Giavazzi (ur.), *The Eurozone Crisis – A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions* (str. 99-109). London: CEPR Press.
 23. Demetriades, O. P. (2017). Political economy of a euro area banking crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 41(4), 1249-1264.
 24. Dewatripont, M. & Rochet, J. (2009). The treatment of distressed banks. *Financial Stability Review b.v.* (13), 65-74.
 25. DeYoung, R., Kowalik, M. & Reidhill, J. (2013). A theory of failed bank resolution: Technological change and political economics. *Journal of Financial Stability*, 9(2013), 612-627.
 26. DFA - Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. (2012). 12 U.S.C. §§ 5301-5641.
 27. Diamond, D. W., & Dybvig, P. H. (1983). Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity. *Journal of Political Economy*, 91(3), 401-419.
 28. Dullien, S. (2012). *Why the Euro Crisis Threatens the European Single Market*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu www.ecfr.eu/page/-/ECFR64_EU_CRISIS_MEMO_AW.pdf

29. ECB – Evropska centralna banka. (2011). *The monetary policy of the ECB*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2011en.pdf>
30. ECB – Evropska centralna banka. (2014). *Guide to banking supervision*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf>
31. ECB – Evropska centralna banka. (2018). *Ekonomski bilten 2-2018*. Najdeno 29. maja 2018 na spletnem naslovu https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/gdghfdgojggcjZ_bilten_ecb_2_18.pdf
32. ECB – Evropska centralna banka. (b.l.a) *Deposit liabilities vis-a-vis euro area MFI reported by MFI excluding ESCB in the euro area (stock)*. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu http://sdw.ecb.europa.eu/browseSelection.do?df=true&ec=&dc=&oc=&pb=&rc=&DATASET=0&removeItem=&removedItemList=&mergeFilter=&activeTab=&showHide=&BS_ITEM.14=L20&node=9691312
33. ECB – Evropska centralna banka. (b.l.b). *Total Assets/Liabilities reported by MFI excluding ESCB in the euro area (stock)*. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?sessionId=697DC1DF4004D44327561283C6F119C3?SERIES_KEY=117.BSI.M.U2.N.A.T00.A.1.Z5.0000.Z01.E
34. EMMI – European Money Markets Institute. (2014). *Eurepo® Technical features*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://www.emmi-benchmarks.eu/assets/files/Eurepo_tech_features.pdf
35. EMMI – European Money Markets Institute. (2018). *EMMI remains committed towards Euribor compliance with BMR*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://www.emmi-benchmarks.eu/assets/files/D0003A-2018-%20EMMI%20remains%20committed%20to%20euribor%20compliance%20with%20BMR_%20Statement%20FINAL.pdf
36. Evropska komisija. (2008). *Communication from the Commission. The recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/recapitalisation_communication.pdf
37. Evropska komisija. (2009). *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15887_en.pdf
38. Evropska komisija. (2012). *The European Union explained – How the European Union works*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu

- http://eeas.europa.eu/archives/delegations/singapore/documents/more_info/eu_publications/how_the_european_union_works_en.pdf
39. Evropska komisija. (2015). *Towards a European Deposit Insurance Scheme*. Five Presidents' Report Series. Najdeno 27 marca 2018 na spletnem naslovu https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/5p_note_edis.pdf
 40. Evropska komisija. (b.l.). *State Aid Scoreboard 2017*. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html
 41. Evropski bančni organ. (2016). *The European Banking Authority at a glance*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1401372/EBA+AT+A+GLANCE.pdf/e8686db2-6390-4c52-ad06-bc8d24b7aeb5>
 42. Evropski parlament. (2011). *State aid Crisis rules for the financial sector and the real economy*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24010/20110714ATT24010EN.pdf>
 43. Evropski parlament. (2015). *The Group of Twenty (G20) – Setting the global agenda*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/545712/EPRS_BRI\(2015\)545712_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/545712/EPRS_BRI(2015)545712_REV1_EN.pdf)
 44. Evropski parlament. (2017). *The Instruments Providing Financial Support to EU Member States*. In-depth Analysis. Najdeno 27 marca 2018 na spletnem naslovu [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA\(2017\)572709](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA(2017)572709)
 45. Evropski parlament. (2018). *European Stability Mechanism (ESM): Main features, Instruments and Accountability*. In-depth Analysis. Najdeno 27 marca 2018 na spletnem naslovu [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/497755/IPOL-ECON_NT\(2014\)497755_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/497755/IPOL-ECON_NT(2014)497755_EN.pdf)
 46. Evropski parlament in Svet Evropske unije. (1994, 30. maj). *Direktiva 94/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o sistemu zjamčenih vlog*. Bruselj: Evropski parlament, Svet Evropske unije.
 47. Evropski parlament in Svet Evropske unije. (2009, 11. marec). *Direktiva 2009/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o spremembah Direktive 94/19/ES o sistemih zjamčenih vlog glede stopnje kritja in rokov za izplačilo*. Bruselj: Evropski parlament, Svet Evropske unije.
 48. Evropski parlament in Svet Evropske unije. (2014a, 15. maj). *Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi ovira 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.
49. Evropski parlament in Svet Evropske unije. (2014b, 16. april). *Direktiva 2014/49/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o sistemih jamstva za vloge*. Bruselj: Evropski parlament, Svet Evropske unije.
 50. Evropski parlament in Svet Evropske unije. (2014c, 15. julij 2014). *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.
 51. FDIA – Federal Deposit insurance Act. (2012). 12 U.S.C. §§ 1811-1835a.
 52. FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation. (1997). *Managing the Crisis: The FDIC and RTC Experience (Volume One: History)*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.fdic.gov/bank/historical/managing/documents/history-consolidated.pdf>
 53. FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation. (1998). *A Brief History of Deposit Insurance in the United States*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.fdic.gov/bank/historical/brief/brhist.pdf>
 54. FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation. (2008). *Temporary Liquidity Guarantee Program; Final Rule*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.fdic.gov/regulations/resources/tlgp/>
 55. FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation. (2012). *Guidance for Covered Insured Depository Institution Resolution Plan Submissions*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.fdic.gov/news/news/press/2014/pr14109a.pdf>
 56. FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation. (2013). *Resolution of Systemically Important Financial Institutions: The Single Point of Entry Strategy*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://www.fdic.gov/news/board/2013/2013-12-10_notice_dis-b_fr.pdf
 57. FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation. (2014). *Resolution Handbook*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://www.fdic.gov/about/freedom/drr_handbook.pdf
 58. FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation. (2017a). *Crisis and Response – An FDIC History, 2008-2013*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.fdic.gov/bank/historical/crisis/>
 59. FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation. (2017b). *Update of Projected Deposit Insurance Fund Losses, Income, and Reserve Ratios for the Restoration Plan*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.fdic.gov/news/board/2017/2017-09-27-notice-dis-a-mem.pdf>
 60. FDIC – Federal Deposit Insurance Corporation. (b.l.). *Failures and Assistance Transactions – Historical Statistics on Banking*. Najdeno 26. marca 2018 na

- spletnenaslovu
<https://www5.fdic.gov/hsob/SelectRpt.asp?EntryTyp=30&Header=1>
61. Federal Reserve System (b.l.). *Large Commercial Banks*. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.federalreserve.gov/releases/lbr/>
 62. FRB – Federal Reserve Bank of St. Louis. (b.l.). *Deposits, All Commercial Banks*. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu <https://fred.stlouisfed.org/series/DPSACBM027NBOG>
 63. FSB – Financial Stability Board. (2011). *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*. Najdeno 27 marca 2018 na spletnem naslovu www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf
 64. FSB – Financial Stability Board. (2012). *Charter of the Financial Stability Board*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf>
 65. FSB – Financial Stability Board. (2013). *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies*. Najdeno 27 marca 2018 na spletnem naslovu http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_130716b.pdf?page_moved=1
 66. Gadanez, B. & Jayaram, K. (2009). *Measures of financial stability – a review*. IFC Bulletin No. 29. Najdeno 27 marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.bis.org/ifc/publ/ifcb29.htm>
 67. Gallet, H. J. & Dobrish, Z. R. (1999). The Bankruptcy Automatic Stay: It's Not the end of the World – or of the Case. *The Bankruptcy Automatic Stay*, 16(b.š.), 149-164.
 68. GAO – United States Government Accountability Office. (2011). *Federal reserve System – Opportunities Exist to Strengthen Policies and Processes for Managing Emergency Assistance*. Report to Congressional Addressees. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.gao.gov/products/GAO-11-696>
 69. GAO – United States Government Accountability Office. (2013). *Financial Regulatory Reform – Financial Crisis Losses and Potential Impacts of Dodd-Frank Act*. Report to the Congressional Requesters. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.gao.gov/products/GAO-13-180>
 70. Gibson, S. M. (2012). *Statement before the Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://financialservices.house.gov/uploadedfiles/hhrg-112-ba15-ba04-wstate-mgibson-20121129.pdf>
 71. Goldstein, I. & Razin, A. (2015). Three Branches of Theories of Financial Crises. *Foundations and Trends in Finance*, 10(2), 113-180.
 72. Goodhart, C. (2010). How we should regulate the financial sector. V *The Future of Finance* (str. 165-187). London: London School of Economics.
 73. Goodhart, C. & Segoviano, M. (2015). *Optimal Bank Recovery*. IMF Working Paper. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu

- <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Optimal-Bank-Recovery-43325>
74. Gordon, J. & Ringe, W. (2015): *Bank Resolution in Europe: the Unfinished Agenda of Structural Reform*. Law Working Paper No. 282/15. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu http://www.ecgi.org/wp/alert_example.php?id=725
 75. Gorton, B. G. (2012). *Some reflections on the recent financial crisis*. NBER Working paper. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu <http://www.nber.org/papers/w18397>
 76. Grimaldi, B. M., Hofmeister, J., Schich, S. & Snethlage, D. (2016). Estimating the size and incidence of bank resolution costs for selected banks in OECD countries. *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2016/1(110), 1-37.
 77. Grinstein, Y. (2005). *The Disciplinary Role of Debt and Equity Contracts: Theory and Tests*. Johnson School Research Paper Series. Najdeno 25. marca 2018 na spletnem naslovu <https://pdfs.semanticscholar.org/5107/705ade2e98d7b9706c9c89a1324b33ef73ac.pdf>
 78. Guiso, L., Sapienza, P. & Zingales, L. (2005). *Trusting the Stock Market*. NBER Working Paper. Najdeno 25. marca 2018 na spletnem naslovu <http://www.nber.org/papers/w11648>
 79. Han, R. & Melecky, M. (2013). *Financial Inclusion for Financial Stability: Access to Bank Deposits and the Growth of Deposits in the Global Financial Crisis*. Policy Research Working paper 6577. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/6577.html>
 80. Hardy, C. D. (2013). *Bank Resolution Costs, Depositor Preference, and Asset Encumbrance*. INF Working Paper. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13172.pdf>
 81. Hart, O. (1995). *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Oxford: Clarendon Press.
 82. Hodson, D. & Quaglia, L. (2009). European Perspectives on the Global Financial Crisis: Introduction. *Journal of Common Market Studies*, 47(5), 939-953.
 83. Hynes, M. R. & Walt. D. S. (2010). Why Banks Are Not Allowed in Bankruptcy. *Washington and Lee Law Review*, 67(3), 985-1053.
 84. Iden, V. G. (1914). *The Federal reserve Act of 1913 – history and digest*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/publications/books/fract_iden_1914.pdf
 85. MDS – Mednarodni denarni sklad. (2005). *Financial Sector Assessment: A Handbook*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fsa/eng/index.htm>
 86. MDS – Mednarodni denarni sklad. (2013). *Global Financial Stability Report. Transition Challenges to Stability*. Najdeno 24. maja 2018 na spletnem naslovu <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2013/02/>

87. Ippolito, F., Peydró, J., Polo, A. & Sette, E. (2016). *Double bank runs and liquidity risk management*. ESRB Working Papers Series. Najdeno 26. Marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/wp/esrbwp8.en.pdf?4711a2b6a1a283aed3b0e68b95a1a84a>
88. Jackson, T. H. (1986). *The logic and limits of bankruptcy law*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
89. Jansen, D., Mosch, H. J. R. & van der Crujisen, A. B. C. (2013). *When Does the General Public Lose Trust in Banks?* DNB Working Paper. Najdeno 27 marca 2018 na spletnem naslovu https://www.dnb.nl/en/binaries/working%20Paper%20402_tcm47-299617.pdf
90. Jiang, L., Levine, R. & Lin, C. (2014). *Competition and Bank Opacity*. NBER Working Paper. Najdeno 25. marca 2018 na spletnem naslovu <http://www.nber.org/papers/w20760>
91. Knell, M & Stix, H. (2009). *Trust in Banks? Evidence from normal times and from times of crises*. Najdeno 25. marca 2018 na spletnem naslovu <https://ideas.repec.org/p/onb/oenbwp/158.html>
92. Koopman, G. (2011). Stability and Competition in EU Banking During the Financial Crisis: The Role of State Aid Control. *Competition Policy International*, 7(2), 9-21.
93. Laeven, L. & Valencia, F. (2012). *Systemic Banking Crises Database: An Update*. IMF Working Paper. Najdeno 5. maja 2018 na spletnem naslovu <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Systemic-Banking-Crises-Database-An-Update-26015>
94. Laeven, L. & Valencia, F. (2008). *Systemic Banking Crises: A New Database*. IMF Working Paper. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08224.pdf>
95. Lannoo, K. & Napoli, C. (2010). *Bank State Aid in the Financial Crisis: Fragmentation or Lwevel Playing Field?*. CEPS Task Force Report. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.ceps.eu/system/files/book/2010/10/Task%20Force%20Report%20on%20Bank%20State%20Aid.pdf>
96. Levitin, J. A. (2011). In Defense of Bailouts. *Georgetown Law*, 99(2), 435-514.
97. Mancini, L., Rinaldo, A. & Wrampelmeyer, J. (2014). *The Euro Interbank Repo Market*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://academic.oup.com/rfs/article-abstract/29/7/1747/2606985?redirectedFrom=fulltext>
98. Marinč, M., & Vlahu, R. (2012). *The Economics of Bank Bankruptcy Law*. b.k.: Springer.
99. Martin, A., McAndrews, J., Palida, A. & Skeie, D. (2013). *Federal Reserve Tools for Managing Rates and Reserves*. Federal reserve Bank of New York Staff Report. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://www.newyorkfed.org/research/staff_reports/sr642.html

- 100.Morgan, P. D. (2000). *Rating Banks: Risk and Uncertainty in an Opaque Industry*. Najdeno 25. marca 2018 na spletnem naslovu https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff_reports/sr105.pdf
- 101.Necula, C. & Radu, A. (2012). A Worldwide Assessments of Bank Resolution Fund Premiums. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 62(24), 1001-1005.
- 102.Nieto, J. M. (2016). Bank Resolution and Mutualization in the Euro Area. V G. B. Navaretti, G. Calzolari & A. F. Pozzolo (ur.), *European Economy, Bank, Regulation and the Real Sector, 2016-2*(b.š.), 131-154.
- 103.OCC – Office of the Comptroller of the Currency. (2011). *A Short History*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.occ.treas.gov/about/what-we-do/history/OCC%20history%20final.pdf>
- 104.OECD – Organisation for Economic Co-operation and development (2009). *Competition and the Financial Crisis*. Najdeno 26. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.oecd.org/competition/sectors/42538399.pdf>
- 105.Office of Financial Stability. (2013). *Troubled Asset Relief program; Four Year Retrospective Report – An Update on The Wind-Down of TARP*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/reports/Documents/TARP%20Four%20Year%20Retrospective%20Report.pdf>
- 106.Philippon, T. & Salord, A. (2017). *Bail-ins and Bank Resolution in Europe: A Progress Report*. Geneva Reports on the World Economy Special Report 4. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://cepr.org/sites/default/files/news/GenevaSpecialReport4.pdf>
- 107.Quaglia, L. & Spendzharova, A. (2017). The Conundrum of Solving 'Too Big to Fail' in the European Union: Supranationalization at Different Speds. *Journal of Common Market Studies*, 55(5), 1110-1126.
- 108.Russo, A. T. & Katzel, J. A. (2011). *The 2008 Financial Crisis and Its Aftermath: Addressing the Next Debt Challenge*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu http://group30.org/images/uploads/publications/G30_2008FinancialCrisisAftermathDebtChallenge.pdf
- 109.Seelig, A. S. (2007). Techniques of Bank Resolution. V D. S. Hoelscher (ur.), *Bank Restructuring and Resolution* (str. 97-119). New York: Palgrave Macmillan.
- 110.Sibert, A. (2012). *Bank Resolution Regimes*. Draft Briefing Note. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201103/20110316ATT15696/20110316ATT15696EN.pdf>
- 111.Skeel, A.D. (2010). *The New Financial Deal: Understanding the Dodd-Frank Act And its (Unintended) Consequences*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1328&context=faculty_scholarship

- 112.Skeel, A. D. (2018). *The Empty Idea of »Equality of Creditors«*. Najdeno 25. marca 2018 na spletnem naslovu http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1724/
- 113.Skyrm, E. D. S. (2014, 27. maj). *Fed Funds and Repo*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <http://scottskyr.com/2014/05/fed-funds-and-repo/>
- 114.Smith, C. D. & Strömberg, P. (2004). *Maximizing the value of distressed assets: Bankruptcy law and the efficient reorganization of firms*. Najdeno 25. marca 2018 na spletnem naslovu <https://pdfs.semanticscholar.org/31a8/e686c300c961f6fa435ff6e104ab03ae5679.pdf>
- 115.SRB – Enotni odbor za reševanje. (2016a). *Single Resolution Mechanism: Introduction to resolution planning*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/intro_resplanning.pdf.pdf
- 116.SRB – Enotni odbor za reševanje. (2016b). *Single Resolution Fund*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/single_resolution_fund.pdf
- 117.SRB – Enotni odbor za reševanje. (2017). *Notice summarising the effects of the decision taken in respect of Veneto Banca S.p.A.* Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/23.6.2017_summary_notice_veneto_banca_s.p.a_20.00.pdf
- 118.Stiglitz, E. J. (2009). *Too Big to Fail or Too Big to Save? Examining the Systemic Threats of Large Financial Institutions*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://www.jec.senate.gov/public/_cache/files/6b50b609-89fa-4ddf-a799-2963b31d6f86/stiglitz-jec-april21.pdf
- 119.Svet Evropske unije. (1992). *Treaty on European Union*. Luksemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- 120.Svetovna banka. (2004). *Doing business in 2004: understanding regulation*. Najdeno 25. marca 2018 na spletnem naslovu <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>
- 121.Svetovna banka. (2016). *Bank Resolution and »Bail-in« in the EU: Selected Case Studies pre and post BRRD*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <http://pubdocs.worldbank.org/en/120651482806846750/FinSAC-BRRD-and-Bail-In-CaseStudies.pdf>
- 122.Svetovna banka. (2017). *Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A Guidebook to the BRRD*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <http://pubdocs.worldbank.org/en/609571482207234996/FinSAC-BRRD-Guidebook.pdf>
- 123.Thimann, C. (2015). The Microeconomic Dimensions of the Eurozone Crisis and Why European Politics Cannot Solve Them. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 141-164.

124. Todd, F. W. (1992). History of and Rationales for the Reconstruction Finance Corporation. *Economic Review of Federal Reserve Bank of Cleveland*, 28(4), 22-35.
125. Tomasic, R. (2008). *The rescue of Northern Rock: nationalisation in the shadow of insolvency*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <http://www1.lexisnexis.co.uk/2008/magazines/articles/CRI.pdf>
126. Walther, A. & White, L. (2017). *Optimal bank resolution*. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu https://www.dnb.nl/en/binaries/125.%20Ansgar%20Walther%20revised%20version%2031032017_tcm47-356984.pdf
127. Webel, B. (2017). *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: Background and Summary*. Congressional Research Service. Najdeno 27. marca 2018 na spletnem naslovu <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41350.pdf>
128. Wessels, B. (2017). Commentary on Directive 2001/24/EC on the Reorganisation and Winding up of Credit Institutions. V G. M. Qc, B. Wessels & M. Haentjens (ur.), *EU Banking and Insurance Insolvency* (str. 47-105). Oxford: Oxford University Press.
129. Wessels, B., Markell, A. B & Kilborn, J. J. (2009). *International Cooperation in Bankruptcy and Insolvency Matters*. New York: Oxford University Press, Inc.
130. White, M. J. (2011). Corporate and personal bankruptcy law. *Annual Review of Law and Social Science*, 7(b.š.), 139-164
131. White, M. J. (2007). Bankruptcy Law. V A. M. Polinsky & S. Shavell (ur.), *Handbook of Law and Economics* (str. 1013-1072). Amsterdam: North-Holland.
132. White, M. J. (2011). Corporate and personal bankruptcy law. *Annual Review of Law and Social Science*, 7(b.š.), 139-164.
133. White, P. & Yorulmazer, T. (2014): Bank Resolution Concepts, Trade-offs, and Changes in Practices. *FRBNY Economic Policy Review*, 20(2), 153-173.

PRILOGE

Priloga 1: Primerjava pravil sanacije in reševanja bank med ZDA in EU

Kriterij primerjave	ZDA	EU
Regulatorni okvir	Zvezni zakon o zavarovanju depozitov (ang. <i>Federal Deposit Insurance Act</i> , v nadaljevanju FDIA)	Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (ang. <i>The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act</i> , v nadaljevanju DFA)
Finančne institucije, za katere velja posamezen zakon	Depozitne institucije, ki imajo depozite, zavarovane pri FDIC. Vse banke morajo imeti depozite zavarovane pri FDIC.	- bančni holdingi, katerih sredstva presegajo 50 milijard USD; - druge finančne institucije, ki jih kot sistemsko pomembne označi Odbor za nadzor nad finančno stabilnostjo (ang. <i>Financial Stability Oversight Committee</i> , v nadaljevanju FSOC).
Deklarirani cilj reševanja	<ul style="list-style-type: none"> - zagotavljanje varnejše in učinkovitejše rabe sredstev bank, - regulacija medbančnega nadzora in preprečevanje špekulativnega poslovanja. <p>Dodatno: Ohranjanje in spodbujanje zaupanja javnosti v finančni sistem ZDA preko zavarovanja depozitov ter spodbujanja dobrih bančnih praks.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - zagotovitev kontinuitete izvajanja kritičnih funkcij, - izogibanje negativnim učinkom na finančni sistem s preprečevanjem okužb finančnega sistema in tržne infrastrukture ter z vzdrževanjem tržne discipline, - zaščita javnih sredstev z minimaliziranjem zanašanja na izredno javnofinančno pomoč, - zaščita depozitarjev in investitorjev in - zaščita kapitala in sredstev strank.
Organ reševanja banke	Agencija za zavarovanje depozitov (ang. <i>Federal Deposit Insurance Corporation</i> , v nadaljevanju FDIC)	Agencija za zavarovanje depozitov (ang. <i>Federal Deposit Insurance Corporation</i> , v nadaljevanju FDIC)
Pristop organa za reševanje (MPOE / SPOE)	SPOE – Pristop z enotno vhodno točko reševanja	MPOE - Pristop z več vhodnimi točkami reševanja

se nadaljuje

Priloga 2: Primerjava pravil sanacije in reševanja bank med ZDA in EU (nad.)

Kriterij primerjave	ZDA	EU
Regulatorni okvir	Zvezni zakon o zavarovanju depozitov (ang. <i>Federal Deposit Insurance Act</i> , v nadaljevanju FDIA)	Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (ang. <i>The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act</i> , v nadaljevanju DFA)
Pristojnosti organa reševanja	Od imenovanja FDIC kot upravitelja sredstev banke v težavah FDIC prevzame vse pristojnosti lastnikov, organov vodenja in nadzora propadle banke.	Od imenovanja FDIC kot upravitelja finančne institucije v težavah FDIC prevzame vse pristojnosti lastnikov, organov vodenja in nadzora propadle finančne institucije.
Obravnavanje sistemskega tveganja	FDIA se nanaša na vse banke, ne glede na sistemsko pomembnost.	Sistemsko pomembne finančne institucije so predmet okrepljenega nadzora s strani FED.
Kriterij za določanje sistemsko pomembnih finančnih institucij	FDIA se nanaša na vse banke, ne glede na sistemsko pomembnost.	<ul style="list-style-type: none"> - bančni holdingi, katerih sredstva presegajo 50 milijard dolarjev, - nebančne finančne institucije, ki jih kot sistemsko pomembne finančne institucije označi Odbor za nadzor nad finančno stabilnostjo.
		<ul style="list-style-type: none"> - Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij (BRRD) - Priprava načrta za reševanje, priprava načrta ocene sanacije reševanja, vzpostavitev primerne stopnje kapitala glede na minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti. Organi za reševanje sprejmejo odločitve, povezane z reševanjem, tudi glede instrumentov za reševanje ali porabe sredstev iz Enotnega sklada za reševanje - Sistemsko pomembne finančne institucije so predmet okrepljenega nadzora s strani ECB (v okviru SSM). - velikost – sredstva institucije presegajo 30 milijard evrov, - ekonomska pomembnost, - mednarodna aktivnost, - institucija je zaprosila ali prejela sredstva preko Začasnega instrumenta za stabilizacijo financ držav članic ali pa preko Evropskega mehanizma za stabilnost, ali - banka je ena od treh najpomembnejših bank v posamezni državi članici.

se nadaljuje

Priloga 3: Primerjava pravil sanacije in reševanja bank med ZDA in EU (nad.)

Kriterij primerjave	ZDA	EU
Regulatorni okvir	Zvezni zakon o zavarovanju depozitov (ang. <i>Federal Deposit Insurance Act</i> , v nadaljevanju FDIA)	Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (ang. <i>The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act</i> , v nadaljevanju DFA)
Načrt sanacije	Ne predvideva priprave načrta sanacije	Ne predvideva priprave načrta sanacije
Načrt reševanja	Ne predvideva priprave načrta reševanja	Vnaprej pripravijo sistemsko pomembne finančne institucije, FDIC in FSOC pa ga odobrita. Načrt mora vsebovati korake za hitro in nadzorovano reševanje v primeru materialne finančne stiske ali propada finančne institucije.
Kriterij za začetek postopka reševanja	Regulator obvesti banko in FDIC o kapitalski neustreznosti, nadaljnje poslovanje banke bi ogrozilo Sklad za zavarovanje depozitov, banka posluje na nevaren in nestabilen način.	<p>Odločitev o tem sprejmeta FDIC in relevantni nadzorni organ banke:</p> <ul style="list-style-type: none"> - če je stečajni postopek pričet (ali pa bi bil kmalu pričet) glede na splošni stečajni zakon, - če je finančno institucijo prizadela izguba, ki bo izničila (večino) kapitala podjetja, čemur se z razumskimi pričakovanji ni mogoče izogniti, - če je vrednost sredstev nižja od obveznosti do upnikov, - če finančna institucija ne more poplačati svojih obveznosti.

se nadaljuje

Priloga 4: Primerjava pravil sanacije in reševanja bank med ZDA in EU (nad.)

Kriterij primerjave	ZDA	EU
Regulatorni okvir	Zvezni zakon o zavarovanju depozitov (ang. <i>Federal Deposit Insurance Act</i> , v nadaljevanju FDIA)	Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (ang. <i>The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act</i> , v nadaljevanju DFA)
Ukrepi za zgodnje reševanje	Hitra izvedba sanacijskih ukrepov	Hitra izvedba sanacijskih ukrepov
Kriteriji za odločitev za reševanje	Grožnja Skladu za zavarovanje depozitov ali pa kritična kapitalska podhranjenost banke, ki traja preko 90 dni.	<ul style="list-style-type: none"> - ocena učinka, ki bi ga propad finančne institucije imel na finančno stabilnost ZDA, - ocena verjetnosti uspeha privatne rešitve za preprečitev propada finančne institucije, <p>pojasnilo, zakaj uporaba splošnega stečajnega zakona v tem primeru ni primerna.</p>
Koriščenje javnofinančnih sredstev za reševanje	Ni predvideno	Ni dovoljeno
Instrumenti reševanja	<p>Instrument nakupa sredstev in prevzema dolga (P&A): osnovni P&A, P&A celotne banke, P&A s porazdelitvijo izgub, P&A z ustanovitvijo premostitvene banke.</p> <p>Instrument izplačila depozitov</p>	<ul style="list-style-type: none"> - instrument premostitvene finančne institucije - združitev finančne institucije v težavah z drugo institucijo - prenos sredstev ali obveznosti finančne institucije na drugo institucijo
		<p>Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij (BRRD)</p> <p>Ukrepi za zgodnje posredovanje</p> <ul style="list-style-type: none"> - institucija krši (ali bo v bližnji prihodnosti kršila) zahteve regulatorjev na način, ki bi upravičil umik dovoljenj s strani kompetentnih avtoritet, - sredstva institucije so nižja od obveznosti, - institucija ni zmožna poplačati svojih obveznosti v roku zapadlosti, <p>potrebna je izredna javna finančna pomoč.</p> <p>Dovoljeno, a šele po tem, ko je že bilo doseženo reševanje s sredstvi upnikov najmanj v višini 8 % skupnih obveznosti institucije.</p> <ul style="list-style-type: none"> - instrument prodaje poslovanja - instrument premostitvene institucije - instrument izločitve sredstev - instrument za reševanje s sredstvi upnikov - državni instrument za finančno stabilizacijo

se nadaljuje

Priloga 5: Primerjava pravil sanacije in reševanja bank med ZDA in EU (nad.)

Kriterij primerjave	ZDA	EU
Regulatorni okvir	Zvezni zakon o zavarovanju depozitov (ang. <i>Federal Deposit Insurance Act</i> , v nadaljevanju FDIA)	Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (ang. <i>The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act</i> , v nadaljevanju DFA)
Načela reševanja	<p>Načela reševanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) maksimiranje neto sedanjo vrednosti donosov iz naslova prodaje ali razpolaganja sredstev; (ii) minimaliziranje zneska izgub zaradi reševanja propadajoče finančne institucije; (iii) omejevanje potencialno negativnih finančnih učinkov na finančni sistem ter (iv) zagotavljanje pravočasne, konkurenčne, poštene in konsistentne obravnave ponudnikov. <p>FDIC v postopku nadzorovane likvidacije ne sme prevzemati lastniških deležev in postati lastnik nobene od finančnih institucij v težavah.</p>	<p>Načela reševanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) lastniki institucije v postopku reševanja prvi nosijo izgube; (ii) nato izgube nosijo upniki glede na vrstni red njihovih terjatev kot v primeru običajnega insolventnega postopka, pri obravnavanju upnikov pa velja načelo enake obravnave upnikov; (iii) upravljalni organ in višje vodstvo institucije je zamenjano (razen če je ohranitev vodstva nujna za doseganja ciljev sanacije) (iv) upravljalni organ in višje vodstvo institucije v postopku reševanja zagotavlja vso potrebno pomoč (v) odgovorni za propad institucije nosijo prevzamejo svojo odgovornost v okviru veljavne nacionalne zakonodaje, (vi) noben upnik naj ne bi nosil višjih izgub, kot bi jih, v kolikor bi bila institucija likvidirana v okviru običajnih insolventnih postopkov, (vii) krite vloge so v celoti zaščitene

se nadaljuje

Priloga 6: Primerjava pravil sanacije in reševanja bank med ZDA in EU (nad.)

Kriterij primerjave	ZDA	EU	
Regulatorni okvir	Zvezni zakon o zavarovanju depozitov (ang. <i>Federal Deposit Insurance Act</i> , v nadaljevanju FDIA)	Zakon o reformi Wall Streeta in varstvu potrošnikov (ang. <i>The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act</i> , v nadaljevanju DFA)	Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij (BRRD)
Financiranje reševanja bank	Preko Sklada za zavarovanje depozitov	Preko Sklada za financiranje postopka nadzorovane likvidacije	Enotni sklad za reševanje za države članice evroobmočja, za ostale, za katere je BRRD zavezujoč pa nacionalni skladi za reševanje
Višina sklada za reševanje bank	Do sredine leta 2020 mora znašati najmanj 1,35 % vseh zavarovanih depozitov. Konec leta 2016 je FDIC dosegel kazalnik v višini 1,20 %, v skladu pa je bilo za 83,2 milijard dolarjev sredstev.	Ni opredeljena	Grajen postopoma, do konca leta 2023 naj bi znašal 1 % zavarovanih depozitov (okoli 55 milijard evrov)
Financiranje sklada za reševanje bank	<i>Ex ante</i> – z vplačili posameznih bank ter iz prilivov iz unovčenja sredstev propadlih bank.	<i>Ex post</i> – posojilo s strani Ministrstva za finance in celotnega finančnega sektorja (če je to potrebno).	<i>Ex ante</i> – z vplačili posameznih bank.

Priloga 2: Finančni instrumenti, ki so lahko predmet reševanja s sredstvi upnikov ter hierarhija terjatev glede na vrstni red reševanja

Finančni instrument	Ali je lahko istrument predmet reševanja s sredstvi upnikov*	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, drugih organizacij (EIB) in organizacij v državni lasti	✗	✗
Vloge kreditnih institucij		
Zapadlost > 7 dni	✗	✗
7 dni < zapadlost < 30 dni	✓	3
Depoziti		
Depoziti kriti s sistemom za jamstvo vlog	✗	✗
Nekriti depoziti		
Depoziti prebivalstva / SME na vpogled	✓	4
Depoziti prebivalstva / SME vezani	✓	4
Depoziti podjetij na vpogled	✓	3
Depoziti podjetij vezani	✓	3
Repo Posli	✗	✗
Derivativi		
CCP derivativi	✓	3
OTC derivativi	✓	3
Obveznosti do zaposlenih, davki	✗	✗

* Opomba: reševanje s sredstvi upnikov (ang. *bail-in*)

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

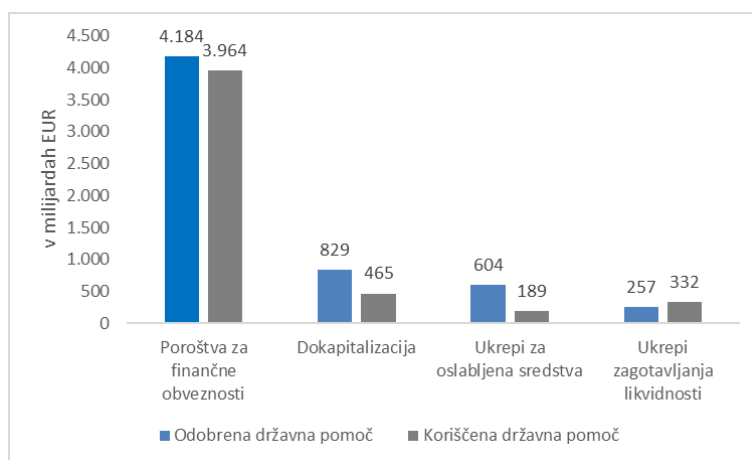
Priloga 3: Seznam največjih bank v ZDA in evroobmočju

Banka	Bilančna vsota 2008 (v mrd EUR)	Bilančna vsota 2016 (v mrd EUR)
BNP Paribas	2.076	2.077
Credit Agricole	1.784	1.723
Deutsche bank	2.202	1.591
Societe Generale	1.130	1.382
Santander	1.050	1.339
BPCE	1.144	1.235
Unicredit	1.046	860
ING	1.332	845
Credit Mutuel	582	794
Intesa Sanpaolo	636	725
Evroobmočje skupaj	31.831	30.975
Skupaj največjih 5 bank	8.538	8.112
Skupaj največjih 10 bank	12.982	12.571

Banka	Bilančna vsota 2005 (v mrd USD)	Bilančna vsota 2008 (v mrd USD)	Bilančna vsota 2016 (v mrd USD)
Bank of America	984	1.375	1.586
JP Morgan Chase	628	1.151	1.599
Citibank	318	664	826
US Bank National	208	261	434
Wells Fargo	403	539	1.670
Suntrust	177	185	
HSBC	141	170	
Wachovia	451	606	
Keybank	87		
State Street B&TC	70	88	161
Bank of NY Mellon		138	159
PNC BK			352
T D Bank National			269
Capital One			286
ZDA skupaj	7.859	10.868	14.017
Skupaj največjih 5 bank	2.541	4.334	6.033
Skupaj največjih 10 bank	3.467	5.175	7.342

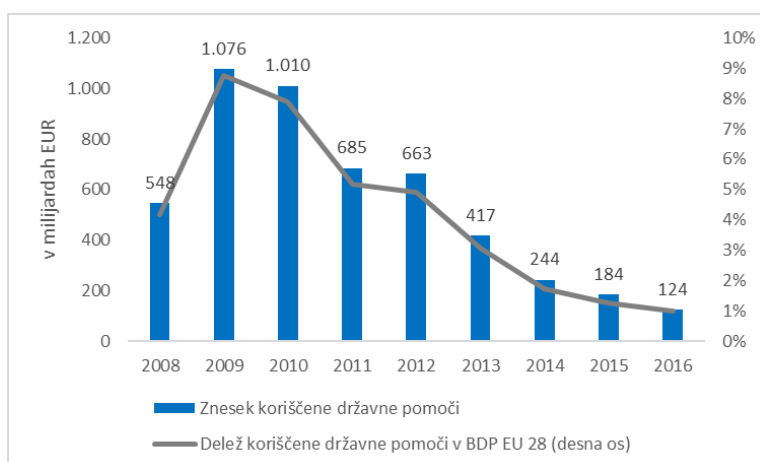
Priloga 4: Struktura koriščenja državne pomoči v letih 2008 – 2016 po državah

Struktura državne pomoči v obdobju 2008 do 2016 glede na instrumente, v milijardah evrov



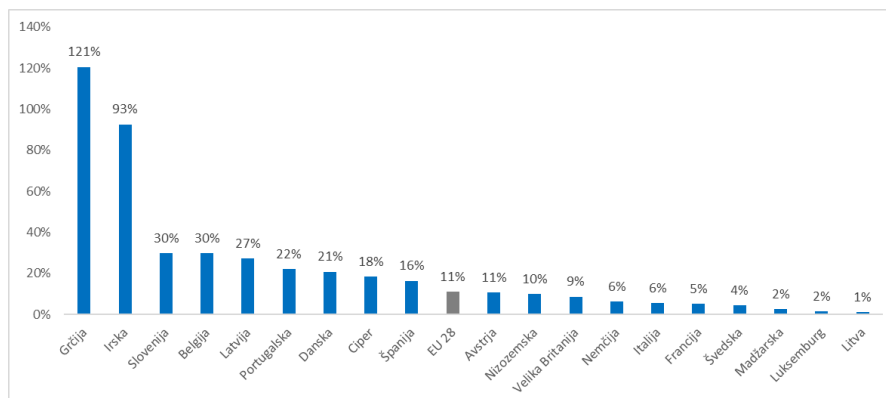
Vir: Evropska komisija, b.l.

Znesek koriščene državne pomoči v obdobju 2008 do 2016 in v deležu BDP EU 28 posameznega leta



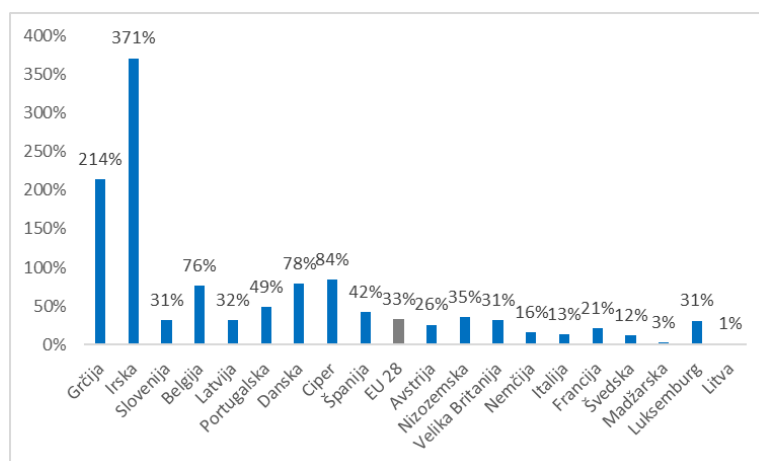
Vir: Evropska komisija, b.l.

Koriščena državna pomoč v obdobju 2008 do 2016 po državah glede na bilančno vsoto bančnega sektorja posamezne države članice leta 2015



Vir: Evropska komisija, b.l.

Koriščena državna pomoč v obdobju 2008 do 2016 po državah glede na BDP posamezne države članice leta 2015



Vir: Evropska komisija, b.l.