REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Izvajanje nadzorstvenih funkcij Banke Slovenije

2020

8 DOSTOPNO DELO IN GOSPODARSKA RAST

CILJI TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.

REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Izvajanje nadzorstvenih funkcij Banke Slovenije

Številka: 3265-1/2019/176
Ljubljana, 9. decembra 2020

KAZALO

1. UVOD **8**

1.1 OPREDELITEV REVIZIJE 8
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP 9
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA 10

1.3.1 Cilji ustanovitve in naloge Banke Slovenije 10
1.3.2 Organiziranost in organi Banke Slovenije 12

1.4 TEMELJNE PRAVNE PODLAGE ZA IZVAJANJE NADZORSTVENE FUNKCIJE V OBDOBJU 2008 DO 2014 13

1.4.1 Zakon o bančništvu 13
1.4.2 Temeljni mednarodni in evropski pravni akti 16

1.5 OMEJITVE REVIZIJE 19

2. IZVAJANJE NADZORSTVENE FUNKCIJE V OBDOBJU OD 2008 DO 2013 **20**

2.1 UVOD 20

2.1.1 Slovenski bančni sistem v obdobju 2008-2013 20

(Z) [redacted] (Z)

2.1.2 Temeljni notranji akti Banke Slovenije o načinu izvajanja nadzorstvene funkcije 29
2.1.3 Organizacija oddelka Nadzor bančnega poslovanja na Banki Slovenije 30
2.1.4 Sistem izvajanja nadzora s strani Banke Slovenije 31

2.2 NAČRTOVANJE NADZORA 33

2.2.1 Strateški dokumenti v zvezi z izvajanjem nadzora 33
2.2.2 Letni plani pregledov poslovanja 35

2.2.2.1 K tveganjem usmerjeno načrtovanje nadzorov 37
2.2.2.2 Frekvenca načrtovanih nadzorov 40

2.2.3 Načrtovanje posameznih pregledov 41

2.2.3.1 Ustreznost načrtov posameznih pregledov 43

(Z) [redacted] (Z)

2.3 IZVAJANJE NADZORA 47

2.3.1 Podlage za izvajanje nadzorniških pregledov 47
2.3.2 Organizacija dela v okviru *off-site* in *on-site* nadzorov 48
(Z) [redacted] (Z)

2.4 IZREKANJE UKREPOV IN SPREMLJANJE NJIHOVEGA IZVAJANJA 53

2.4.1 Sistemski ukrepi 54
2.4.2 Ukrepi nadzora, izrečeni posameznim bankam 54
2.4.3 Odločanje o izbiri ukrepov 57
2.4.4 Spremljanje izvajanja ukrepov 61
(Z) [redacted] (Z)
2.4.6 Stopnjevanje ukrepov 64
2.4.7 Prekrškovni postopki 67
2.4.8 Ukrepanje proti odgovornim osebam bank 69

2.5 ZAGOTAVLJANJE KAPITALSKE USTREZNOSTI 76

2.5.1 Predstavitev procesov ICAAP in SREP 78
(Z) [redacted] (Z)

3. SANACIJA BANČNEGA SISTEMA V LETIH 2013 IN 2014 100

3.1 UVOD 100

3.1.1 Pobuda za izvedbo AQR in stresnih testov 101
(Z) [redacted] (Z)

3.2 IZHODIŠČA ZA IZVEDBO AQR IN STRESNIH TESTOV 115

3.2.1 Namen AQR in stresnih testov 115
(Z) [redacted] (Z)
3.2.2.3 Postopek izbora izvajalcev stresnih testov 122
(Z) [redacted] (Z)

3.3 IZVEDBA AQR 133

3.3.1 Metodološka izhodišča za izvedbo AQR 133

(Z) [redacted] (Z)
3.3.1.2 Pogodba med Banko Slovenije in družbo Ernst & Young 135
(Z) [redacted] (Z)
3.4 IZVEDBA STRESNIH TESTOV 236
(Z) [redacted] (Z)
3.4.1.3 Določitev makroekonomskih scenarijev 250
(Z) [redacted] (Z)
3.4.1.6 Rezultati stresnega testiranja 264
(Z) [redacted] (Z)
3.4.3 Izvedba *top down* stresnih testov 288
3.4.3.1 Cilj *top down* stresnih testov 288
(Z) [redacted] (Z)
3.5 IZREK IZREDNIH UKREPOV V NLB, NKBM IN ABANKI 301
3.5.1 Normativni okvir 302
3.5.1.1 Računovodski izkazi bank 303
3.5.1.2 Pripoznavanje izgub iz naslova oslabitev 304
3.5.1.3 Nadzor nad bankami 306
3.5.1.4 Ugotovitev razlogov za izrek izrednih ukrepov 308
3.5.1.5 Minimalni kapital banke 308
3.5.1.6 Izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke 309

3.5.1.7 Izredni ukrep povečanja osnovnega kapitala banke 312
3.5.1.8 Razlog za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev 313
3.5.1.9 AQR kot podlaga za izrek ukrepov Banke Slovenije 313

3.5.2 Podlage za ugotovitev razlogov za izrek izrednih ukrepov 313

(Z) [redacted] (Z)

3.5.4 Ugotovitev razlogov za izrek izrednih ukrepov 332

(Z) [redacted] (Z)
3.5.4.2 Nedoseganje minimalnega kapitala iz 136. člena ZBan-1 340

3.5.5 Določitev vrste in obsega izrednih ukrepov 341

3.5.5.1 Prenehanje kvalificiranih obveznosti banke 341
(Z) [redacted] (Z)

3.6 NADZOROVANO PRENEHANJE POSLOVANJA FACTOR BANKE IN PROBANKE 353

(Z) [redacted] (Z)
3.6.3 Banka Slovenije v vlogi nadzornega sveta bank 360
(Z) [redacted] (Z)

(Z) [redacted] (Z)

4. MNENJE **370**

1. UVOD

Revizijo uspešnosti izvajanja nadzorstvenih funkcij Banke Slovenije v obdobju od leta 2008 do 4. 11. 2014 smo izvedli na podlagi Zakona o Banki Slovenije[1] (v nadaljevanju: ZBS-1), Zakona o računskem sodišču[2] (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije[3]. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 23. 1. 2019.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o uspešnosti Banke Slovenije pri izvajanju nadzorstvenih funkcij.

Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij[4].

1.1 Opredelitev revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti Banke Slovenije pri izvajanju praks nadzora, ki so vodile v porabo sredstev proračuna Republike Slovenije v obdobju od začetka 2008 do 4. 11. 2014.

Da bi lahko izrekli mnenje o uspešnosti poslovanja Banke Slovenije pri izvajanju praks nadzora, ki so vodile v porabo sredstev proračuna Republike Slovenije v obdobju od začetka 2008 do 4. 11. 2014, smo preverili kakšen okvir za izvajanje nadzora je imela Banka Slovenije vzpostavljen v obdobju med leti 2008 in 2013 in na kakšnih pravnih in vsebinskih podlagah so bile izdane odločbe o izrednih ukrepih v letih 2013 in 2014. Čeprav je skrbni pregled v letu 2013 zajel več bank, smo zaradi omejitve pristojnosti, ki izhaja iz 52.a člena ZBS-1[5], pregled konkretnih dokumentov, vezanih na posamezno banko, izvedli zgolj pri tistih bankah, ki so bile prejemnice proračunskih sredstev v obliki državne pomoči. To so bile banke Nova Ljubljanska banka d. d. (v nadaljevanju: NLB), Nova kreditna banka Maribor d. d. (v nadaljevanju: NKBM), Abanka Vipa d. d. (v nadaljevanju: Abanka), Banka Celje d. d. (v nadaljevanju: Banka Celje), Factor banka d. d. (v nadaljevanju: Factor banka) in Probanka, d. d. (v nadaljevanju: Probanka).

V reviziji smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje, *ali je bila Banka Slovenije uspešna pri izvajanju nadzorstvene funkcije.*

---

1 Uradni list RS, št. 72/06 – UPB1, 59/11, 55/17.

2 Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

3 Uradni list RS, št. 91/01.

4 Uradni list RS, št. 43/13.

5 V okviru revidiranja pravilnosti in smotrnosti poslovanja Banke Slovenije Računsko sodišče lahko presoja zgolj pravilnost in smotrnost praks nadzora, ki jih je Banka Slovenija izvajala do 4. 11. 2014 in so vodile v porabo sredstev proračuna Republike Slovenije.

Odgovor na glavno vprašanje smo dobili tako, da smo odgovorili na naslednji podvprašanji:

- ali je Banka Slovenije v obdobju med leti 2008 in 2013 imela vzpostavljen sistem nadzora, ki je zagotavljal uspešno izvajanje nadzora nad poslovanjem bank v delu, ki se nanaša na zagotavljanje kapitalske ustreznosti in upravljanje s kreditnim tveganjem;
- ali je Banka Slovenije izrek izrednih ukrepov utemeljila na ustreznih podlagah.

1.2 Revizijski pristop

Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja. Na posamezna vprašanja v reviziji smo odgovorili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja, pri čemer smo uporabili predvsem:

- proučevanje pravnih in strokovnih podlag, ki opredeljujejo področje revizije,
- pregled in analizo pridobljene dokumentacije Banke Slovenije; del pregleda je bil tudi izbor in pregled dokumentacije določenega deleža izvedenih nadzorov Banke Slovenije iz nabora vseh izvedenih nadzorov bank v obdobju od začetka leta 2008 do 4. 11. 2014;
- pregled in analizo statističnih podatkov;
- pregled analiz o ugotavljanju vzrokov za pojav potreb po dokapitalizacijah bank,
- intervjuje in pisna pojasnila Banke Slovenije;
- razgovore s predstavniki drugih organov oziroma osebami, ki niso bile zaposlene na Banki Slovenije.

Pri vseh bankah, ki so bile prejemnice proračunskih sredstev v obliki državne pomoči, smo za obdobje 2008-2014 preučili vse akte, s katerimi je Banka Slovenije bankam izrekla ukrepe. V okviru pregleda vzpostavitve okvira za izvajanje nadzornih funkcij smo poleg preučitve procesa načrtovanja in izvajanja nadzora ter izrekanja ukrepov način izvajanja nadzora preverili z uporabo tehnike študija primera. Natančnejšo analizo izvajanja nadzora Banke Slovenije smo izvedli pri treh bankah. Pri izbiri teh bank smo upoštevali velikost in lastništvo banke, z namenom ugotoviti primerljivost izvajanja nadzorov. V ta namen smo vezano na obdobje 2008-2014 izbrali naslednje banke:

- NLB, kot največjo slovensko banko pretežno v državni lasti,
- Abanko, kot srednje veliko banko, prav tako pretežno v državni lasti in
- Probanko, kot manjšo zasebno banko, prejemnico državne pomoči.

Sam postopek nadzora smo pri izbranih treh bankah podrobneje preučili na podlagi posebej določenega nestatističnega vzorca nadzorov, za katere smo pridobili celotno dokumentacijo v zvezi z izvedbo nadzora. Pri tem smo v vzorec izbrali nadzore, za katere smo iz izrečenih ukrepov razbrali, da se najbolj neposredno nanašajo na obvladovanje kreditnega tveganja, upoštevajoč reprezentativnost ukrepov v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija.

1.3 Predstavitev revidiranca

1.3.1 Cilji ustanovitve in naloge Banke Slovenije

Banka Slovenije je centralna banka Republike Slovenije in članica Evropskega sistema centralnih bank (v nadaljevanju: ESCB)[6] ter Evrosistema[7]. Ustanovljena je bila 25. 6. 1991 z Zakonom o Banki Slovenije[8]. Banka Slovenije je pravna oseba javnega prava, ki samostojno razpolaga z lastnim premoženjem. Je v izključni državni lasti in ima finančno in upravljavsko avtonomijo. Banka Slovenije ter člani njenih organov odločanja so neodvisni in pri opravljanju nalog po tem zakonu niso vezani na sklepe, stališča in navodila državnih ali katerihkoli organov, niti se ne smejo nanje obračati po navodila ali usmeritve. Temeljni cilj Banke Slovenije je stabilnost cen, poleg tega pa tudi podpiranje splošne ekonomske politike, če to ni v nasprotju z zagotavljanjem cilja stabilnosti cen. Pri zagotavljanju ciljev si Banka Slovenije prizadeva za finančno stabilnost, upoštevajoč načeli odprtega tržnega gospodarstva in proste konkurence.

Kot članica Evrosistema Banka Slovenije izvaja skupno denarno politiko Evrosistema, upravlja uradne devizne rezerve, skrbi za nemoteno delovanje plačilnih sistemov in je pristojna za izdajanje bankovcev in oskrbovanje območja Republike Slovenije z gotovino. Poleg navedenega Banka Slovenije izvaja naloge tudi na področjih:

- sistema pravil za varno in skrbno poslovanje bank in hranilnic,
- nadzora nad poslovanjem bank in hranilnic,
- makrobonitetnega nadzora,
- sistema jamstva za vloge,
- vodenja računov,
- reševanja bank,
- finančne statistike,
- evidentiranja finančnega premoženja,
- plačilnega prometa ter
- politike deviznega tečaja.

V okviru izvajanja denarne politike Banka Slovenije sprejema ukrepe za zagotavljanje splošne likvidnosti bančnega sistema, ukrepe v zvezi z uravnavanjem kreditne aktivnosti in likvidnosti bank ter količine denarja v obtoku, kot tudi ukrepe v zvezi z obrestnimi merami, trgovanjem na denarnem trgu in obveznimi rezervami bank in hranilnic.

Nadzor nad poslovanjem bank in hranilnic Banka Slovenije izvaja kot nacionalni nadzorni organ bank, ki skupaj z ECB in drugimi nacionalnimi nadzornimi organi bank držav članic Evropske unije tvori Enotni mehanizem nadzora.[9] Vsakodnevni nadzor pomembnih kreditnih institucij izvajajo skupne nadzorniške

---

6 ESCB sestavljajo Evropska centralna banka (v nadaljevanju: ECB) in nacionalne centralne banke vseh držav članic Evropske unije.

7 Evrosistem sestavljajo ECB in nacionalne centralne banke držav članic Evropske unije, ki so sprejele evro.

8 Uradni list RS, št. 1/91-I.

9 Enotni mehanizem nadzora (angl.: *the Single Supervisory Mechanism*) skupaj z Enotnim mehanizmom za reševanje (angl.: *the Single Resolution Mechanism*), v katerega je Banka Slovenije vključena kot nacionalni organ za reševanje bank, sestavlja bančno unijo, ki je bila na ravni Evropske unije vzpostavljena z namenom, da bi bilo evropsko bančništvo bolj pregledno, enotno in bolj varno.

skupine, sestavljene iz zaposlenih na ECB in nacionalnih bankah, ki preverjajo nadzorniško poročanje, računovodske izkaze in interno dokumentacijo nadzorovane institucije, analizirajo tveganja in načrte za sanacijo kreditnih institucij ter organizirajo sestanke z zaposlenimi v nadzorovanih institucijah.

Banka Slovenije opravlja nadzor nad bankami, hranilnicami in drugimi osebami na podlagi zakona, ki ureja bančništvo, in na tej podlagi oblikuje, uveljavlja in nadzoruje sistem pravil, ki zagotavljajo standarde varnega poslovanja bank in hranilnic. Pri oblikovanju sistema pravil, uresničevanju nadzora in pri ukrepanju Banka Slovenije upošteva standarde in priporočila, ki jih v ta namen oblikujejo pristojne domače in mednarodne institucije. Pri opravljanju nadzora Banka Slovenije sodeluje z Agencijo za zavarovalni nadzor in Agencijo za trg vrednostnih papirjev, skupaj z organi Evropske unije pa si prizadeva oblikovati enotne nadzorne prakse. Banka Slovenije z izvajanjem nadzora nad posamezno banko preverja, ali njena ureditev notranjega upravljanja, kapital in likvidnost omogočajo učinkovito in skrbno upravljanje banke in pokritje vseh tveganj. V zvezi s slednjim ocenjuje tveganja, ki jim je banka izpostavljena ali bi jim lahko bila izpostavljena pri svojem poslovanju, tveganja, ki jih banka pomeni za finančni sistem, in tveganja, ugotovljena v okviru stresnih testov. Cilj Banke Slovenije pri izvajanju nadzora je preprečiti ali odpraviti kršitve in zagotoviti stabilnost finančnega sistema, in sicer:

- z izdajanjem dovoljenj in soglasij,
- s spremljanjem, zbiranjem in preverjanjem informacij bank ter drugih oseb,
- z opravljanjem pregledov poslovanja bank in
- z izrekanjem ukrepov nadzora.

Ob neizvršitvi naloženih ukrepov Banka Slovenije izreče sankcijo, pristojna pa je tudi za odločanje o prekrških, storjenih po ZBS-1 in Zakonom o bančništvu[10] (v nadaljevanju: ZBan-2). Če so naloženi ukrepi ustrezno izvedeni, se o tem ob koncu postopka izda poseben akt.

Za razliko od nadzorniških aktivnosti, ki jih Banka Slovenije izvaja na ravni posameznih bank in hranilnic, v okviru makrobonitetnega nadzora Banka Slovenije analizira izpostavljenost tveganjem skupin istovrstnih finančnih institucij, prenose tveganj med njimi ter prenose tveganj na druge sektorje (prebivalstvo, podjetja) ter sprejema potrebne ukrepe za preprečevanje oziroma omejevanje sistemskih tveganj z namenom, da se zagotovi stabilnost in odpornost finančnega sistema.[11]

V okviru evidentiranja finančnega premoženja Banka Slovenije upravlja z nacionalno zbirko podatkov o zadolženosti fizičnih in pravnih oseb – Centralnim kreditnim registrom.

Delovanje Banke Slovenije je poleg ZBS-1 med drugim regulirano tudi z ZBan-2, Zakonom o reševanju in prisilnem prenehanju bank[12] (v nadaljevanju: ZRPPB), Zakonom o plačilnih storitvah, storitvah izdajanja elektronskega denarja in plačilnih sistemih[13] (v nadaljevanju: ZPlaSSIED), Zakonom o sistemu jamstva za vloge[14] in Zakonom o centralnem kreditnem registru[15]. Z uvedbo evra kot valute Republike Slovenije[16] mora

---

10 Uradni list RS, št.. 25/15, 44/16 – ZRPPB, 77/16 – ZCKR, 41/17, 77/18 – ZTFI-1, 22/19 – ZIUDSOL, 44/19 – odl. US.

11 Povzeto po: [https://www.bsi.si/financna-stabilnost/makrobonitetni-nadzor], februar 2019.

12 Uradni list RS, št. 44/16, 71/16 – odl. US, 9/19 in 72/19 – ZPSVIKOB.

13 Uradni list RS, št. 7/18, 9/18-popr.

14 Uradni list RS, št. 27/16.

15 Uradni list RS, št. 77/16.

16 1. 1. 2007.

Banka Slovenije denarno politiko, devizne posle, upravljanje uradnih deviznih rezerv držav članic in podporo nemotenemu delovanju plačilnih sistemov izvajati v skladu s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti[17] in Statutom ESCB in ECB[18].

Banka Slovenije o svojem delu najmanj polletno poroča izključno Državnemu zboru Republike Slovenije, v obsegu, določenem s tretjim odstavkom 14. člena Statuta ESCB in ECB pa tudi organom odločanja ESCB.

1.3.2 Organiziranost in organi Banke Slovenije

Organa Banke Slovenije sta guverner Banke Slovenije in Svet Banke Slovenije. Guverner Banke Slovenije vodi poslovanje, organizira delo in zastopa Banko Slovenije, izvršuje odločitve Sveta Banke Slovenije in izdaja splošne in posamične akte v njegovi pristojnosti ter izdaja navodila za izvajaje sklepov Sveta Banke Slovenije. Je eden izmed petih članov Sveta Banke Slovenije in njegov predsednik. Ostali člani Sveta Banke Slovenije so viceguvernerji. Vse člane Sveta Banke Slovenije imenuje Državni zbor Republike Slovenije na predlog predsednika Republike Slovenije, in sicer za dobo šestih let. Član Sveta Banke Slovenije je lahko predčasno razrešen s strani Državnega zbora Republike Slovenije samo, če sam zahteva razrešitev, če v času trajanja mandata nastopijo razlogi za nezdružljivost opravljanja funkcije ali če se v predpisanem postopku ugotovi, da ne izpolnjuje več pogojev, ki se zahtevajo za opravljanje njegovih dolžnosti, ali je zagrešil hujšo kršitev. Člani Sveta Banke Slovenije so pri opravljanju svojih nalog neodvisni in niso vezani na sklepe, stališča in navodila državnih ali katerih koli drugih organov. Svet Banke Slovenije sprejema odločitve v pristojnosti Banke Slovenije, predlaga zunanjega revizorja, za člane Sveta Banke Slovenije odloča o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij in ugotavlja nezdružljivost funkcij ter odloča o notranjih administrativnih vprašanjih Banke Slovenije. Odločitve sprejema na sejah z izdajo odločbe, sklepa ali odredbe, in sicer s tripetinsko večino.

Trenutno v skladu s 30. členom ZBS-1 Svet Banke Slovenije sestavlja pet članov, in sicer en guverner in štirje viceguvernerji. Takšna ureditev je bila uvedena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o banki Slovenije[19] (v nadaljevanju: ZBS-1A). Pred tem je Svet Banke Slovenije sestavljalo 9 članov, in sicer poleg guvernerja in štirih viceguvernerjev še štirje člani[20]. V skladu z 41. členom ZBS-1A se je število članov Sveta Banke Slovenije z novo ureditvijo usklajevalo postopoma, in sicer se je število članov Sveta Banke Slovenije iz enajst postopoma zmanjševalo glede na potek mandata posameznega člana, dokler skupno število članov ni doseglo števila pet. Svet Banke Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ves čas deloval v polni sestavi in je bilo dejansko število članov Sveta Banke Slovenije v posameznih obdobjih tudi manjše od števila, ki je bilo določeno po ZBS-1.

Svet Banke Slovenije v skladu s prvim odstavkom 31. člena ZBS-1 odloča o zadevah, ki so na podlagi tega ali drugih zakonov v pristojnosti Banke Slovenije. To pomeni, da odloča o vseh vsebinskih zadevah, ki so povezane z izvajanjem nadzora nad bankami oziroma izrekanjem ukrepov bankam.

---

[17] Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/04.

[18] Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/04.

[19] Uradni list RS, št. 39/06, začetek veljave z dnem 14. 4. 2006.

[20] 30. člen ZBS-1 (Uradni list RS, št. 58/02, 85/02-popr.).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile, kot člani Sveta Banke Slovenije, odgovorne osebe za izvajanje nadzorstvene funkcije Banke Slovenije:

- dr. Marko Kranjec, guverner, do 16. 7. 2013,
- dr. Boštjan Jazbec, guverner, od 17. 7. 2013 do 30. 4. 2018 in član Sveta Banke Slovenije, do 31. 12. 2008,
- mag. Boštjan Vasle, guverner, od 9. 1. 2019,
- Andrej Rant, viceguverner, namestnik guvernerja, do 8. 9. 2010,
- dr. Primož Dolenc, viceguverner, namestnik guvernerja, od 6. 4. 2016,
- Samo Nučič, viceguverner, do 31. 1. 2008,
- mag. Janez Košak, viceguverner, do 25. 7. 2009,
- mag. Božo Jašovič, viceguverner, do 30. 9. 2009,
- Darko Bohnec, viceguverner, do 4. 3. 2016,
- dr. Janez Fabijan, viceguverner, od 11. 9. 2009 do 26. 10. 2015,
- mag. Stanislava Zadravec Caprirolo, viceguvernerka, od 6. 4. 2010 do 5. 4. 2016,
- dr. Mejra Festić, viceguvernerka, od 1. 3. 2011 do 28. 2. 2017,
- mag. Irena Vodopivec Jean, viceguvernerka, od 7. 10. 2015,
- mag. Marko Bošnjak, viceguverner, od 5. 3. 2016 do 31. 7. 2020,
- mag. Jožef Bradeško, viceguverner, od 1. 3. 2017,
- dr. Ivan Ribnikar, član Sveta Banke Slovenije, do 10. 9. 2009.

1.4 Temeljne pravne podlage za izvajanje nadzorstvene funkcije v obdobju 2008 do 2014

1.4.1 Zakon o bančništvu

V skladu s 23. členom ZBS-1 Banka Slovenije opravlja nadzor nad bankami, hranilnicami in drugimi osebami na podlagi zakona, ki ureja bančništvo in na tej podlagi oblikuje, uveljavlja in nadzoruje sistem pravil, ki zagotavljajo standarde varnega poslovanja bank in hranilnic. Pri tem upošteva standarde in priporočila, ki jih v ta namen oblikujejo pristojne domače in mednarodne institucije.

V obdobju od 2008 do 2014 je področje bančništva urejal Zakon o bančništvu[21] (v nadaljevanju: ZBan-1). V skladu z njegovimi določbami je bila Banka Slovenije v tem obdobju pristojna za nadzor nad poslovanjem bank in hranilnic s sedežem v Republiki Sloveniji, in sicer glede vseh storitev in poslov, ki so jih te opravljale na območju Republike Slovenije, na območju držav članic EU in na območju tretjih držav[22]. Prav tako je

---

[21] Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 52/11 – popr., 9/11 – ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 63/13 – ZS-K, 96/13, 25/15 – ZBan-2, 27/16 – ZSJV, 44/16 – ZRPPB. ZBan-1 se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, večkrat spreminjal, pri čemer so se spreminjale tudi pristojnosti Banke Slovenije. V nadaljevanju je povzeto stanje po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu, ki je začel veljati 23. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 96/13, v nadaljevanju: ZBan-1L), ki je začel veljati 23. 11. 2013. Ta sprememba je bila tudi ključna za izrek izrednih ukrepov v povezavi s sanacijo slovenskega bančnega sistema konec leta 2013 in v letu 2014. Če se bodo navedbe revizijskega poročila nanašale na ureditev, ki je veljala pred omenjenim obdobjem in po zadnji spremembi ZBan-1 ni bila več aktualna, bo na to posebej opozorjeno.

[22] 217. člen ZBan-1.

bila v zakonsko določenem delu pristojna in odgovorna za nadzor nad banko države članice glede storitev in poslov, ki jih ta opravlja na območju Republike Slovenije, in nad podružnico banke države članice, ustanovljeno v Republiki Sloveniji[23], ter za nadzor nad podružnico banke tretje države, ustanovljeno v Republiki Sloveniji[24].

Pri nadzorovanju, ali banke poslujejo v skladu s predpisi in pravili upravljanja s tveganji, je bila Banka Slovenije med drugim zadolžena, da preverja organizacijski ustroj in notranje procese banke, ocenjuje tveganja, ki jim banka je ali bi jim lahko bila izpostavljena pri svojem poslovanju, in ocenjuje finančni položaj banke, z namenom ugotoviti, ali postopki in sistemi, ki jih je vzpostavila banka, in kapital banke zagotavljajo trden in zanesljiv sistem upravljanja in ustrezno pokrivanje tveganj, ki jim banka je ali bi jim lahko bila izpostavljena pri svojem poslovanju. Banka Slovenije je bila obvezana določiti pogostost in podrobnost opravljanja navedenih preverjanj in ocenjevanj v posamezni banki ob upoštevanju velikosti in sistemske pomembnosti banke ter značilnosti, obsega in zapletenosti poslov, ki jih opravlja banka, in v skladu z načelom sorazmernosti.[25]

Banka Slovenije je morala pri izvajanju pristojnosti nadzora ravnati s skrbnostjo dobrega strokovnjaka. Za ustrezno skrbnost se je štelo, če je ob upoštevanju dejstev in okoliščin, s katerimi je razpolagala oziroma s katerimi bi na podlagi pooblastil v skladu s tem zakonom morala razpolagati v času odločanja, lahko upravičeno štela, da so izpolnjeni pogoji za izrekanje ukrepov nadzora v skladu z ZBan-1 in da so izrečeni ukrepi zakoniti[26].

Cilj nadzorniških aktivnosti Banke Slovenije je bil predvsem pravočasno zaznati tveganja na vseh področjih poslovanja bank in hranilnic (kreditno, tržno, likvidnostno, operativno, kapitalsko, strateško in obrestno tveganje, tveganje s področja dobičkonosnosti, notranjih kontrol, korporativnega upravljanja, ugleda in preprečevanja pranja denarja) ter z učinkovitim ukrepanjem zagotoviti stabilnost kreditnih institucij in bančnega sistema[27]. Banke bi morale v vsakem trenutku zagotavljati dovolj kapitala za pokrivanje vseh tveganj, ki so jim izpostavljene. V zvezi s tem so bile banke najmanj enkrat letno dolžne Banki Slovenje poročati o vseh tveganjih, katerim so bile izpostavljene pri svojem poslovanju, in o ustreznosti kapitala za pokrivanje teh tveganj. V ta namen so banke po posebnem postopku[28] izdelale interno oceno ustreznosti notranjega kapitala, ki jo je Banka Slovenije najmanj enkrat letno ovrednotila[29] in v primeru presoje, da zagotovljeni kapital ni zadoščal za pokrivanje vseh tveganj banke, od banke zahtevala, da do določenega roka doseže ustrezno raven kapitala.

---

23 218. člen ZBan-1.

24 219. člen ZBan-1.

25 222. člen ZBan-1.

26 Standard skrbnosti dobrega strokovnjaka je bil določen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 105/12 in je začel veljati 28. 12. 2012 (v nadaljevanju: ZBan-1J), in sicer v novo dodanem 223.a člen ZBan-1.

27 Povzeto po URL: [https://www.bsi.si/financna-stabilnost/nadzor-bancnega-sistema], april 2019.

28 Proces ICAAP, angl. *The Internal Capital Adequacy Assessment Process.*

29 Proces SREP, angl. *Supervisory Review and Evaluation Process.*

Med navedenimi tveganji je za slovenske banke in hranilnice v obdobju 2008-2014 glede na vrsto poslov, ki so jih opravljale in sestavo njihovega premoženja, največje tveganje predstavljalo kreditno tveganje[30], torej tveganje nastanka izgube zaradi neizpolnitve obveznosti dolžnikov do banke. Pomembnost kreditnega tveganja v tem obdobju se je odražala tudi v strukturi kapitalskih zahtev[31], saj so kapitalske zahteve za pokrivanje kreditnega tveganja presegale 90 odstotkov vseh kapitalskih potreb[32]. Glavni razlog za pomembnost kreditnega tveganja v Sloveniji je bila kreditna ekspanzija pred začetkom gospodarske krize[33]. Z nastopom gospodarske krize se je obseg slabih posojil drastično povečal, zaradi česar se je kakovost bančnih portfeljev hitro poslabševala. Zaradi (iz tega naslova) potrebnih oslabitev, ki so povzročile izgube v poslovanju bank, se je zmanjševal obseg kapitala bank in posledično se je pojavila potreba po dokapitalizacijah.[34] V reviziji smo zato predvsem preverili, ali je Banka Slovenije uspešno izvajala nadzor nad poslovanjem bank v delu, ki se nanaša na upravljanje s kreditnim tveganjem.

Razmere na bančnem trgu so zahtevale tudi prilagoditev zakonodaje, ki je Banki Slovenije ob koncu leta 2012 dala več in nove pristojnosti za ukrepanje zoper banke. Z ZBan-1J je bila nadzorna funkcija Banke Slovenije okrepljena, uvedena pa je bila tudi možnost izrekanja izrednih ukrepov. Ti so bili:

- imenovanje izredne uprave banke,
- prodaja vseh delnic banke,
- povečanje osnovnega kapitala banke,
- prenos premoženja banke.

Banka Slovenije je lahko te ukrepe izrekla, če:

- je v zvezi z banko bilo podano povečano tveganje in
- banka ni izpolnila zahtev na podlagi dodatnih ukrepov Banke Slovenije ali ukrepov za povečanje osnovnega kapitala banke v skladu z zakonom in
- ni bilo verjetno, da bi lahko z drugimi ukrepi Banke Slovenije na podlagi ZBan-1 banka v ustreznem roku dosegla kratkoročno in dolgoročno kapitalsko ustreznost ali ustrezen likvidnostni položaj banke.

V letu 2013 sta sledili še dve spremembi ZBan-1, pri čemer je za presojo v okviru revizije pomembna predvsem sprememba uveljavljena z ZBan-1L. Z navedeno spremembo je bil dodan nov izredni ukrep, in sicer prenehanje ali konverzija kvalificiranih obveznosti banke. Spremenjeni so bili tudi razlogi za izrek ukrepov – Banka Slovenije je, v skladu z 253.a členom ZBan-1, ukrepe lahko izrekla, če:

- je bilo v zvezi z banko podano povečano tveganje in
- niso bile podane okoliščine, iz katerih bi izhajalo, da bodo razlogi za povečano tveganje v ustreznem roku verjetno odpravljeni in

---

30 Poročilo Banke Slovenije o vzrokih za nastali kapitalski primanjkljaj bank in vlogi Banke Slovenije pri tem kot bančnega regulatorja, sanaciji bank v letih 2013 in 2014, o učinkovitosti sistema korporativnega upravljanja bank v državni lasti in načinu reševanja posledic kapitalske neustreznosti bank, Banka Slovenije, marec 2015, str. 44 (v nadaljevanju: poročilo o sanaciji bank). [URL: https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/gdgejiffcihhafg_porocilo_bs_2015.pdf], april 2019.

31 Kapitalske zahteve določajo višino kapitala, ki ga banka mora zagotavljati za pokrivanje kreditnega, tržnega in operativnega tveganja.

32 Poročilo o sanaciji bank, str. 44.

33 Kot začetek gospodarske krize štejemo leto 2008.

34 Poročilo o sanaciji bank, str. 32.

- ni bilo verjetno, da bi lahko z drugimi ukrepi Banke Slovenije na podlagi ZBan-1 banka v ustreznem roku dosegla kratkoročno in dolgoročno kapitalsko ustreznost ali ustrezen likvidnostni položaj banke in
- so bili izredni ukrepi v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema.

Pri tem se je štelo, da je v zvezi z banko podano povečano tveganje zlasti, če banka ni zagotavljala ali v naslednjih šestih mesecih verjetno ne bi zagotavljala minimalnega kapitala[35] ali ustreznega likvidnostnega položaja[36] in so bili (ali je bilo verjetno, da bodo) s tem izpolnjeni pogoji za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev. Štelo se je, da banka verjetno ne bo sposobna zagotavljati minimalnega kapitala, zlasti če:

- je imelo razmerje med kapitalom banke[37] in kapitalskim zahtevami[38] v obdobju zadnjih 12 mesecev stanoviten negativni trend in se je zaradi takega trenda lahko pričakovalo nedoseganje zahteve po minimalnem kapitalu v naslednjih šestih mesecih, hkrati pa niso bile podane druge okoliščine, iz katerih bi izhajalo, da bodo zahteve glede minimalnega kapitala v tem obdobju dosežene in
- ukrepi za izboljšanje kapitalske ustreznosti v zvezi z zahtevami, zlasti ukrepi za povečanje osnovnega kapitala banke, niso bili izvedeni ali niso bili uspešni ali je bilo verjetno, da ne bodo uspešni v primernem roku.

Iz 253.b člena ZBan-1L je še izhajalo, da se izredni ukrepi izrečejo zaradi reorganizacije banke, tako da se:

- v banki odpravijo navedeni razlogi za izrek izrednih ukrepov in se ponovno vzpostavijo pogoji za dolgoročno uspešno poslovanje banke v skladu s tem zakonom in drugimi veljavnimi predpisi, ali
- izvedejo postopki za postopno prenehanje banke, ki vključuje delno ali popolno prenehanje poslovanja.

1.4.2 Temeljni mednarodni in evropski pravni akti

Poleg nacionalne zakonodaje so pravila in standarde izvajanja nadzora predpisovale tudi nekatere evropske in mednarodne organizacije. Eden pomembnejših organov pri postavljanju standardov ravnanja na področju bančništva in bančnega nadzora je Baselski odbor za nadzor bank[39] (v nadaljevanju: Baselski odbor). Baselski odbor je do sedaj tri krat sprejel in objavil pravila oziroma standarde, ki jih poenostavljeno poimenujemo Basel I (1988), Basel II[40] (2006) in Basel III (prvič objavljen v 2010[41], še ni v celoti implementiran). V obdobju od leta 2008 do 2013, ki ga zajema revizija, se je uporabljal Basel II[42].

Priporočila in uporaba standardov Baselskega odbora sicer niso zavezujoča, njihova implementacija v posameznih državah temelji na zavezi oziroma predanosti posameznih članic k doseganju skupnih ciljev in enotnih praks.[43]

---

35 V skladu s 136. členom ZBan-1.

36 V skladu s 184. členom ZBan-1.

37 Iz 132. člena ZBan-1.

38 Iz 136. člena ZBan-1.

39 Ang. *Basel Committee on Banking Supervision.*

40 URL: [https://www.bis.org/publ/bcbs128.htm], marec 2020.

41 URL: [https://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.htm], marec 2020.

42 Basel Committee on Banking Supervision: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, junij 2006 in naslednji, URL: [https://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf], november 2011.

43 Povzeto po URL: [https://www.bis.org/bcbs/charter.htm], maj 2019.

Na ravni Evropske unije je temeljne elemente Basla II v zakonodajo prenesla Direktiva 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij[44] (v nadaljevanju: direktiva 2006/48/ES).

Posamezne usmeritve v zvezi z izvajanjem nadzora nad bankami s strani centralnih bank je izdajal tudi Odbor evropskih bančnih nadzornikov (v nadaljevanju: CEBS), ki je bil s sklepom Evropske komisije[45] ustanovljen v letu 2004 in je med drugim izdal tudi Smernice o uporabi nadzorniškega pregleda v okviru drugega stebra (v nadaljevanju: smernice CEBS)[46]. Smernice urejajo zlasti proces merjenja, spremljanja in zagotavljanja kapitalske ustreznosti bank (povezava s točko 2.5 tega poročila).

Po letu 2010 je bila Banka Slovenije tudi zakonsko zavezana k sodelovanju pri dejavnostih Evropskega bančnega organa[47] (v nadaljevanju: organ EBA) zaradi približevanja nadzorniških metodologij in praks. Pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti je morala upoštevati smernice in druga priporočila organa EBA oziroma je morala obrazložiti, če jih ni upoštevala.[48]

Organ EBA je organ EU, ki je bil ustanovljen z uredbo Evropskega parlamenta in Sveta[49] v letu 2011. Gre za neodvisen organ, ki je hkrati odgovoren Evropskemu parlamentu, Svetu Evropske unije in Evropski komisiji. Nadomestil je CEBS, ki je imel v primerjavi z organom EBA šibkejše pristojnosti[50] in drugačno organizacijo[51].

Namen organa EBA je izboljšati delovanje notranjega trga z zagotavljanjem ustreznega, učinkovitega in usklajenega nadzora in pravne ureditve v EU. Organ EBA sprejema zavezujoče tehnične standarde in smernice, s čimer prispeva k vzpostavitvi enotnih evropskih pravil v bančništvu. Enotna pravila so namenjena zagotavljanju enotnega sklopa usklajenih bonitetnih pravil za finančne institucije po vsej EU, kar prispeva k vzpostavitvi enakih konkurenčnih pogojev ter zagotovitvi visoke ravni zaščite vlagateljev, investitorjev in potrošnikov. Organ EBA ima pomembno vlogo tudi pri spodbujanju konvergence nadzornih praks, da se zagotovi usklajena uporaba bonitetnih pravil. Organ EBA je pooblaščen tudi za oceno tveganja in ranljivosti v bančnem sektorju EU, zlasti z rednimi poročili o oceni tveganja in stresnimi testi po vsej EU.[52]

---

44 UL L št. 177 z dne 30. 6. 2006, str. 1.

45 Sklep Komisije z dne 5. novembra 2003 o ustanovitvi Odbora evropskih bančnih nadzornikov (2004/5/ES), UL L št. 3 z dne 7. 1. 2004, str 28-29.

46 Guidelines on the Application of the Supervisory Review Process under Pillar 2 (CP03 revised). URL: [https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/585173/9705f895-fbfa-4e39-bac9-3def3127f545/GL03.pdf], november 2019.

47 Ang. *European Banking Authority.*

48 223. člen ZBan-1.

49 Uredba (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES, UL L št. 331 z dne 15. 12. 2010, str. 12.

50 CEBS je služil kot koordinacijski organ med nacionalnimi nadzorniki in kot svetovalno telo Komisije, organ EBA pa sprejema zavezujoče tehnične standarde.

51 CEBS so sestavljali so predstavniki centralnih bank oziroma nacionalnih nadzornih organov.

52 Povzeto po URL: [https://eba.europa.eu/languages/home_sl], maj 2019.

Vloga organa EBA se je izkazala kot pomembna v obdobju od leta 2012 oziroma 2013 naprej, predvsem pri vzpostavljanju nove regulative na ravni EU, ki naj bi v večji meri harmonizirala pravila bančnega poslovanja predvsem pa način izvajanja nadzora nad bankami. Organ EBA je igral ključno vlogo pri pripravi Enotnega pravilnika v bančništvu[53]. Ta na enem mestu in po področjih združuje zakonodajo EU s področja bančništva ter tehnične standarde, smernice, priporočila, pojasnila, ki jih je izdal organ EBA. Ključni predpisi, ki tvorijo Enotni pravilnik so:

- Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012[54] (v nadaljevanju: uredba CRR),
- Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES[55] (v nadaljevanju: direktiva CRD IV),
- Direktiva 2014/49/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o sistemih jamstva za vloge[56] ter
- Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta[57].

Z Enotnim pravilnikom v bančništvu se v pravo EU uvaja Basel III. Navedena pravila v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso bila v celoti prenesena v slovenski pravni red, zato za presojo predmeta revizije niso neposredno relevantna. So pa vsaj za čas sanacije slovenskega bančnega sistema relevantne smernice, ki jih je v zvezi z definicijami posameznih pojmov (na primer nedonosna terjatev ali restrukturirana terjatev) v letu 2012 in 2013 izdajal organ EBA.

V novembru 2014 je bil na podlagi Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko[58] (v nadaljevanju: uredba o EMN) vzpostavljen Enotni mehanizem nadzora (v nadaljevanju: EMN)[59]. Trije glavni cilji EMN so:

- zagotoviti varnost in trdnost evropskega bančnega sistema,
- izboljšati finančno povezanost in stabilnost ter
- zagotoviti dosleden nadzor.

EMN sestavljajo ECB in pristojni nacionalni organi sodelujočih držav članic. ECB je odgovorna za uspešno in enotno delovanje EMN ter za pregled nad delovanjem sistema na podlagi razdelitve odgovornosti med ECB in pristojnimi nacionalnimi organi, kot so določene v uredbi o EMN. Za učinkovitost nadzora so kreditne institucije razdeljene na "pomembne" in "manj pomembne", pri čemer ECB neposredno nadzira

---

[53] Ang. *Single Rulebook in Banking.*

[54] UL L št. 176 z dne 27. 6. 2013, str. 1.

[55] UL L št. 276 z dne 27. 6. 2013, str. 338.

[56] UL L št. 173 z dne 12. 6. 2016, str. 149.

[57] UL L št. 173 z dne 12. 6. 2014, str. 190.

[58] UL L št. 287 z dne 29. 10. 2013, str. 63.

[59] Ang. *Single Supervisory Mechanism* (SSM).

pomembne banke, pristojni nacionalni organi pa manj pomembne banke.[60] Delovanje EMN se nanaša na obdobje po 4. 11. 2014 in ni predmet revizije.

1.5 Omejitve revizije

Revizijsko poročilo je pripravljeno ob upoštevanju več omejitev obsega revizije:

- v reviziji nismo preverjali nadzora Banke Slovenije nad bankami, ki v obdobju 2008-2014 niso prejele sredstev državnega proračuna;
- v segmentu revizije, ki se nanaša na nadzor bančnega poslovanja, je bil temeljni cilj revizije preveriti ali je Banka Slovenije z učinkovitim nadzorom storila vse, kar je bilo v njeni moči, da bi preprečila potrebo po bančni sanaciji konec leta 2013. Obdobje na katero se nanaša revizija na segmentu izvajanja nadzora je zato od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2013;
- presoje so narejene na podlagi podatkov, ki smo jih v obliki dokumentacije oziroma pojasnil prejeli od revidiranca, pri čemer je treba upoštevati, da je Banka Slovenije v času od zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, do začetka izvajanja revizije, prenovila informacijski sistem, kar je vplivalo na dostopnost in prikaznost podatkov v informacijskih rešitvah, ki so se uporabljale v obdobju, na katero se nanaša revizija, hkrati pa se je spremenila tudi kadrovska struktura zaposlenih v Banki Slovenije in s tem dostopnost do nekaterih pojasnil;
- v reviziji nismo vsebinsko presojali ustreznosti posameznih odločitev Banke Slovenije pri izvajanju nadzora nad bankami v obdobju 2008-2013, ki so bili sprejeti v okviru njene diskrecijske pravice[61];
- kjer se ugotovitve računskega sodišča opirajo na pregledan vzorec dokumentacije in ne na 100-odstotno preveritev, je to izrecno navedeno;
- podatki v zvezi s poslovanjem posameznih bank so povzeti izključno na podlagi gradiv, ki nam jih je posredovala Bank Slovenije. Z navedbo podatkov v nobenem pogledu ne podajamo mnenja o skladnosti ravnanja bank s predpisi, temveč so podatki predstavljeni zgolj z namenom utemeljevanja presoje ravnanja Banke Slovenije;
- mnenje o ravnanju Banke Slovenije smo oblikovali na podlagi gradiv in informacij, ki nam jih je posredovala Banka Slovenije. Z dokumentacijo, ki so jo v okviru izvedbe skrbnega pregleda pripravili zunanji izvajalci Banke Slovenije in nam je Banka Slovenije ni predala, računsko sodišče ne razpolaga in je ni moglo upoštevati pri oblikovanju revizijskega mnenja;
- v reviziji podrobno predstavljamo aktivnosti, uporabljeno metodologijo in rezultate dela zunanjih izvajalcev v zvezi z izvedbo skrbnega pregleda, ki je predstavljal podlago za izvedbo ukrepov bančne sanacije v letih 2013 in 2014. Banka Slovenije je kader zunanjih izvajalcev pooblastila za izvedbo nalog nadzora, zato so ti aktivnosti izvajali v njenem imenu, Banka Slovenije pa je bila za njihovo ravnanje odgovorna. Navedba aktivnosti zunanjih izvajalcev je nujna za predstavitev in razumevanje vseh okoliščin, ki so vplivale na odločitve Banke Slovenije v zvezi z izvedbo ukrepov bančne sanacije. Pri tem navedba aktivnosti zunanjih izvajalcev nikakor ne pomeni, da je računsko sodišče v katerem koli pogledu izvedlo revizijo teh ravnanj in podalo revizijsko mnenje zunanjim izvajalcem, ampak so bile te aktivnosti upoštevane zgolj v kontekstu presoje uspešnosti poslovanja Banke Slovenije v delu, ki se nanaša na bančno sanacijo v letih 2013 in 2014 oziroma pri izreku izrednih ukrepov.

---

60 Povzeto po Vodniku po bančnem nadzoru ECB, URL: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.sl.pdf], maj 2019.

61 Banka Slovenije ter člani njenih organov odločanja so neodvisni in pri opravljanju nalog po tem zakonu niso vezani na sklepe, stališča in navodila državnih ali katerihkoli organov, niti se ne smejo nanje obračati po navodila ali usmeritve (2. člen ZBS-1).

2. IZVAJANJE NADZORSTVENE FUNKCIJE V OBDOBJU OD 2008 DO 2013

2.1 Uvod

Da bi v skladu s cilji revizije odgovorili na vprašanje ali je bila Banka Slovenije uspešna pri izvajanju nadzorstvene funkcije, smo si v reviziji, v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzorstvene funkcije Banke Slovenije v obdobju od 2008 do 2013 zastavili revizijsko podvprašanje na prvem nivoju:

Ali je Banka Slovenije v obdobju med leti 2008 in 2013 imela vzpostavljen sistem nadzora, ki je zagotavljal uspešno izvajanje nadzora nad poslovanjem bank v delu, ki se nanaša na zagotavljanje kapitalske ustreznosti in upravljanje s kreditnim tveganjem?

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja na drugem nivoju:

- ali je Banka Slovenije nadzor ustrezno načrtovala,[62]
- ali je Banka Slovenije nadzore ustrezno izvajala in spremljala[63] in
- ali je Banka Slovenije vzpostavila ustrezen sistem izrekanja ukrepov in spremljanja njihovega izvajanja.[64]

2.1.1 Slovenski bančni sistem v obdobju 2008-2013

V začetku obdobja na katero se nanaša revizija, to je leta 2008, je bančni sistem zaznamovala visoka gospodarska rast, ki je sicer dosegla višek v letu 2007 in je skupaj z velikim povpraševanjem po bančnih posojilih po mnenju Banke Slovenije ugodno vplivala na poslovanje bank. V letu 2007 in prvih treh mesecih 2008 je bil glavni vir sredstev bank zadolževanje v bančnem sektorju, kar 92 odstotkov prirasta bilančne vsote pa so banke usmerile v kreditiranje nebančnega sektorja. Banke so v letu 2007 ustvarile 514 milijonov evrov, v prvi treh mesecih 2008 pa 120 milijonov evrov dobička pred obdavčitvijo. V tem obdobju je Banka Slovenije najslabše ocenjevala stanje na področju operativnega tveganja, pri katerem je bilo najslabše ocenjeno tudi kontrolno okolje.[65]

V nadaljevanju leta 2008 se je okolje poslovanja bank bistveno spremenilo. Globalna in finančna kriza sta negativno vplivali na uspešnost njihovega poslovanja ter hkrati povečali bančna tveganja. Zaradi vse večjih težav pri pridobivanju sredstev na medbančnem trgu se je kreditna aktivnost zmanjšala. Zmanjšala se je tudi

---

[62] Več o tem v točki 2.2.

[63] Več o tem v točki 2.3.

[64] Več o tem v točki 2.4.

[65] Povzeto po Poročilu Banke Slovenije Proces ocenjevanja tveganj, april 2008 (v nadaljevanju: Poročilo POT 2008), str. 4.

plačilna sposobnost kreditojemalcev, kar je od bank zahtevalo dodatno oblikovanje oslabitev oziroma rezervacij. Zaradi poslovnih modelov, načina delovanja in trgov, na katerih so delovale slovenske banke je bilo v obdobju na katero se nanaša revizija od leta 2008 dalje po oceni Banke Slovenije daleč največje tveganje v sistemu kreditno tveganje. Izgube iz obstoječega kreditnega portfelja so se stalno povečevale. V obdobju 2007-2012 se je delež razvrščenih terjatev neplačnikov (delež tako imenovanih "NPL[66]") povečal za več kot petkrat in sicer z 1,4 milijarde evrov konec leta 2008 na 8 milijard evrov konec leta 2012 (v celotnem bančnem sistemu). Po mnenju Banke Slovenije so bili ključni problemi prezadolženost podjetij, slabšanje plačilne discipline ter problem kakovosti in likvidnosti zavarovanj. Zaostreni pogoji poslovanja slovenskih bank, ki so se v letu 2012 izrazili preko nizke gospodarske aktivnosti, realizacije kreditnega tveganja in vse večjega likvidnostnega tveganja, so močno vplivali na poslovno uspešnost bank. Banka Slovenije je tako v začetku leta 2013 ugotavljala, da je že tretje leto zapored celoten bančni sistem v Sloveniji posloval z izgubo.

Banka Slovenije je v okviru internih letnih poročil o izvedenih nadzorniških aktivnostih, tako imenovanih poročil POT[67] (v nadaljevanju: Letna poročila POT 2008-2014), vsako leto zbrala podatke, pridobljene med stalnim ocenjevanjem poslovanja posameznih bank po različnih parametrih. Temeljne ugotovitve Banke Slovenije o poslovanju bank, ki so v obdobju 2008-2014 prejele sredstva državnega proračuna, so predstavljene v nadaljevanju. Posamezna navedena letna poročila so zajemala podatke preteklega leta (to je leta pred izdajo letnega poročila) in podatke tekočega leta, ki so bili dostopni do izdaje letnega poročila (običajno prvi kvartal ali prva polovica tekočega leta). Da bi zagotovili natančnost navajanja podatkov smo v revizijskem poročilu povzeli enako obdobje zajema podatkov, zato pri posameznih bankah prikazujemo ocene tveganja, kot so bile določene v letnih poročilih POT 2008-2014, za obdobje 2008-2013.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

66 Nedonosna posojila. NPL – angl. *Non-performing loan.*

67 V obdobju od 2008 do 2010 in v letu 2013 so navedena poročila imela naslov "Letno poročilo POT" v letih 2011, 2012 in 2014 pa so se imenovala "Letno poročilo SREP", v nadaljevanju o njih govorimo le kot o letnih poročilih POT.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

68 (Z) [redacted] (Z)

69 (Z) [redacted] (Z)

70 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

71 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

72 (Z) [redacted] (Z)

73 (Z) [redacted] (Z)

74 (Z) [redacted] (Z)

75 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

2.1.2 Temeljni notranji akti Banke Slovenije o načinu izvajanja nadzorstvene funkcije

Temeljno podlago za izvajanje nadzorniških pregledov je v obdobju 2008-2013 predstavljal priročnik Proces izvajanja nadzora in ocenjevanja tveganj (v nadaljevanju: priročnik POT[76]), ki ga je pripravil oddelek Banke Slovenije Nadzor bančnega poslovanja (v nadaljevanju: oddelek za nadzor). Ta je v javnem delu določal metodologijo ocenjevanja bank s strani Banke Slovenije, postopek izvajanja nadzora in predstavitev področij tveganja in področij kontrolnega okolja, v internem delu pa je procesni del določal organiziranost oddelka

---

[76] (Z) [redacted] (Z)

za spremljanje in izvajanje nadzora bank, načrtovanje nadzora, način izvajanja *off-site*[77] in *on-site*[78] nadzora ter zagotavljanje kakovosti izvajanja nadzora. Vsebinski del internega dela priročnika je opredeljeval elemente tveganj in elemente kontrolnega okolja, ki so skupaj s seznamom dokumentov in podatkov, potrebnih za pregled poslovanja bank, služili nadzornikom kot enotna navodila za izvajanje pregledov.

Poleg priročnika POT je Banka Slovenije za interne potrebe in poenotenje nadzorniške prakse sprejela tudi več drugih pravnih aktov, zlasti Pravilnik o organizaciji dela spremljave bank in izvajanja nadzora po skupinah bank[79] (v nadaljevanju: pravilnik o organizaciji dela spremljave bank), s katerim so bile določene naloge in pristojnosti posameznih nadzornikov, Smernice za načrtovanje pregledov[80], ki so se osredotočale predvsem za časovno načrtovanje posameznih pregledov, ter Merila za ocenjevanje kvalitete implementacije ICAAP[81] in Proces ocenjevanja ustreznega notranjega kapitala – usmeritve za banke in hranilnice[82], ki sta natančneje opredeljevala proces ocenjevanja ustreznega notranjega kapitala.

2.1.3 Organizacija oddelka Nadzor bančnega poslovanja na Banki Slovenije

Organiziranost oddelka za nadzor in naloge zaposlenih v tem oddelku je urejal priročnik POT, podrobneje pa pravilnik o organizaciji dela spremljave bank, ki je določal organiziranost izvajanja nadzora v bankah in razdelitev odgovornosti in nalog med zaposlenimi.

Oddelek za nadzor je vodil direktor, ostali zaposleni pa so bili inšpektorji upravitelji, inšpektorji in analitiki (skupaj v nadaljevanju: nadzorniki). Inšpektorji upravitelji so bili vodje skupin nadzornikov, ki jim je bila v nadzor dodeljena določena skupina bank. Praviloma so inšpektorji upravitelji vodili pregled posamezne banke in bili neposredno nadrejeni ostalim članom skupine nadzornikov, zadolženi pa so bili tudi za koordinacijo aktivnosti za izvajanje nadzora nad celotno skupino bank in za organiziranje dela izvajanja nadzora. Preglede na terenu (*on-site*) so izvajali inšpektorji, ki so bili zaradi zagotovitve boljše koncentracije informacij o posamezni banki oziroma boljšega poznavanja področij specializirani za različna področja pregleda. Analitiki so bili zadolženi za izvajanje *off-site* nadzora oziroma spremljanja izvajanja nadzora in so bili namestniki inšpektorjev upraviteljev.

Za spremljavo skupine bank sta bila zadolžena vsaj dva zaposlena, od katerih je bil eden inšpektor upravitelj, drugi pa analitik. Skupine bank za nadzor je vsakih pet let oziroma po potrebi določal direktor oddelka za nadzor s sklepom, s katerim je tudi imenoval skupine nadzornikov, ki so bile dodeljene posamezni skupini bank.

---

77 *Off-site* nadzor je po vsebini pomenil analiziranje bančnega poslovanja s sistematično in stalno spremljavo poslovanja bank prek poročil ter drugih informacij v Banki Slovenije.

78 *On-site* nadzor je po vsebini pomenil izvedbo pregledov poslovanja v samih bankah.

79 Sprejet oktobra 2011.

80 Sprejete novembra 2010.

81 Proces izvajanja nadzora in ocenjevanja tveganj: Merila za ocenjevanje kvalitete implementacije ICAAP - Interni del priročnika POT 2011, nadzor bančnega poslovanja, junij 2011. Angl. *Internal Capital Adequacy Assessment Process* - proces ocenjevanja ustreznega notranjega kapitala.

82 Proces ocenjevanja ustreznega notranjega kapitala: Usmeritve Banke Slovenije za banke in hranilnice – Navodilo za predložitev in izpolnjevanje Poročila o izvajanju procesa ICAAP, Poročilo o izvajanju procesa ICAAP.

2.1.4 Sistem izvajanja nadzora s strani Banke Slovenije

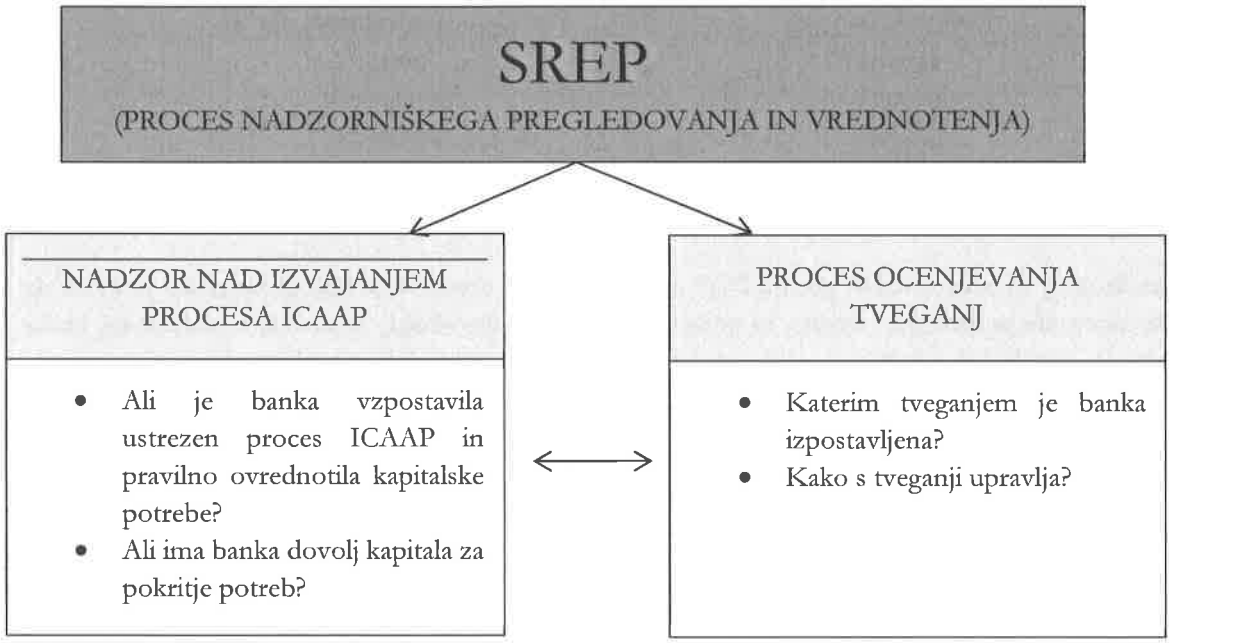
Struktura nadzora bančnega sistema s strani Banke Slovenije je v obdobju 2008-2013 temeljila na procesu nadzorniškega pregledovanja in vrednotenja[83] (v nadaljevanju: proces SREP). Proces SREP je Banka Slovenije pričela izvajati v letu 2008. Gre za proces, ki je v skladu z Basel II (povezava s točko 1.4.2 tega poročila) zaobjel že prej obstoječe *on-site* in *off-site* nadzore ter jih povezal s procesom ocenjevanja kapitalske ustreznosti.

V okviru procesa SREP je Banka Slovenije:

1. pregledovala, kako banke ocenjujejo ustreznost lastnega notranjega kapitala (proces ocenjevanja ustreznega notranjega kapitala, v nadaljevanju: proces ICAAP) in
2. izvajala pregled ocenjevanja tveganj v bankah po interno razvitem sistemu (v nadaljevanju: proces POT)[84].

Proces SREP tako predstavlja celoto nadzorniških aktivnosti pri posamezni banki in v celotnem bančnem sistemu. Shemo procesa prikazujemo s sliko 7.

Slika 7: Shema izvajanja nadzora s strani Banke Slovenije



Vir: Računsko sodišče.

Nadzor nad izvajanjem procesa ICAAP je bil namenjen preverjanju, ali ima posamezna banka vzpostavljen sistem za zagotavljanje kapitalske ustreznosti in ali svojo kapitalsko ustreznost tudi dosega oziroma zagotavlja zadostne količine kapitala za kritje tveganj, ki jim je izpostavljena (povezava s točko 2.5.1 tega poročila). V okviru procesa POT pa je Banka Slovenije preverjala izpostavljenost posamezne banke

[83] Angl. *Supervisory Review and Evaluation Process.*

[84] Proces ocenjevanja tveganj, imenovan tudi RAS (angl. *Risk Assessment System).*

tveganjem[85] in ustreznost notranjih postopkov in vzpostavitev notranjih kontrol[86] bank za uspešno ugotavljanje, merjenje in ocenjevanje, obvladovanje in spremljanje teh tveganj. Banka Slovenije je pri tem preverjala predvsem notranje politike in postopke upravljanja tveganj[87], ki so jih bile banke dolžne sprejeti in izvajati z namenom, da bi pravočasno zaznale, ocenjevale, spremljale in zmanjševale tveganja, ki so jim bile izpostavljene pri svojem poslovanju. Pri tem so morale banke spoštovati temeljna pravila o upravljanju s tveganji:

- zagotavljanje trdnega in zanesljivega sistema upravljanja tveganj,
- zagotavljanje kapitalske ustreznosti banke,
- vzpostavitev in izvajanje strategij in procesov ocenjevanja ustreznega notranjega kapitala,
- poslovanje v skladu s predpisanimi omejitvami in
- zagotavljanje likvidnosti oziroma plačilne sposobnosti banke.[88]

V okviru procesa ocenjevanja tveganj je Banka Slovenije po pomembnosti vrednotila področja tveganj[89] v posamezni banki ter ocenjevala kontrolno okolje banke glede na kakovost področij kontrolnega okolja[90]. Vsako področje tveganj oziroma kontrolnega okolja je bilo zaradi enotnosti pri izvajanju nadzorniškega pregleda razdeljeno na vnaprej določene elemente[91], ki so jih nadzorniki v Banki Slovenije ocenjevali. Ocenjevanje elementov posameznih področij tveganj in področij kontrolnega okolja je bilo numerično po štiristopenjski lestvici, kar prikazujemo v tabeli 1.

Tabela 1: Lestvica ocenjevanja elementov področja tveganj in področja kontrolnega okolja v bankah

Ocena	Področja tveganj	Področja kontrolnega okolja
1	majhno	Dobro
2	sprejemljivo	Sprejemljivo
3	znatno	Pomanjkljivo
4	veliko	Slabo

Vir: priročnik POT.

Iz notranjih aktov in izdanih letnih poročil POT izhaja, da je bilo ocenjevanje tudi uteženo, kar pomeni, da je Banka Slovenije področjem tveganja in področjem kontrolnega okolja, ki so bila v posamezni banki pomembnejša in vplivnejša, pripisala večjo utež, kar se je odražalo pri končni oceni skupnega profila tveganja posamezne banke. Skupni profil tveganja posamezne banke je Banka Slovenije prikazovala tabelarično v obliki matrike tveganj, ki je služila za določanje obsega, globine, vrste in pogostosti pregledov Banke Slovenije v posamezni banki.

---

85 Verjetnost, da bodo dogodki v prihodnosti vplivali na poslovanje in stabilnost banke oziroma na njene prihodke in kapital.

86 Kakovost notranjega okolja v banki, ki omogoča celovito zmanjševanje tveganja in dobro prilagojenost poslovnim potrebam.

87 Upravljanje tveganj vključuje ugotavljanje, merjenje in ocenjevanje, obvladovanje ter spremljanje tveganj.

88 Povzeto po 4.2 poglavju ZBan-1.

89 Področja tveganj so bila: kreditno, tržno, obrestno, likvidnostno, operativno, strateško in kapitalsko tveganje, tveganje ugleda in tveganje dobičkonosnosti.

90 Področja kontrolnega okolja so bile notranje kontrole, organizacija in upravljanje.

91 Elementi področja kreditnega tveganja so bili na primer naslednji: kultura prevzemanja kreditnega tveganja, ključni produkti in trgi, značilnosti portfelja, koncentracija portfelja in trendi, elementi področja kontrolnega okolja kreditnega tveganja pa upravljanje, poročanje, postopki, revizije, usklajenost, informatika in kadri.

Interno razvit sistem ocenjevanja tveganj je Banka Slovenije opredelila v priročniku POT. V javnem delu je bila z namenom zagotavljanja transparentnosti opredeljena metodologija procesa izvajanja nadzora Banke Slovenije nad bankami, interni del pa je z namenom zagotoviti strukturirano, standardizirano in enotno izvajanje nadzora ter hiter, strokoven in uravnotežen odziv Banke Slovenije natančno določal postopke izvajanja nadzora in minimalen obseg pregledov.

Oba dela procesa SREP sta bila med seboj vsebinsko povezana, saj je Banka Slovenije pri izvajanju nadzora nad procesom ICAAP upoštevala ugotovitve glede posamezne banke, do katerih je prišla med izvajanjem procesa POT, med izvajanjem procesa POT pa je spremljala tudi upravljanje s kapitalskim tveganjem in spremljala kapitalsko ustreznost.

Banka Slovenije je v letu 2007 razvila tudi model notranjega bonitetnega sistema (v nadaljevanju ICAS)[92], ki je bil del informacijskega sistema Banke Slovenije, namenjen tehnološki podpori procesov izvajanja nadzora in sprejemanja odločitev Banke Slovenije.

2.2 Načrtovanje nadzora

Banka Slovenije je izvajanje nadzorov nad bankami načrtovala na več nivojih, in sicer preko:

- strateških dokumentov v zvezi z izvajanjem nadzora,
- triletnih planov pregledov poslovanja,
- letnih planov pregledov poslovanja in
- načrtovanja posameznih nadzorov.

Da bi ugotovili, ali je Banka Slovenije nadzor ustrezno načrtovala, smo v reviziji preverili:

- ali je Banka Slovenije imela vzpostavljen okvir načrtovanja nadzora,
- ali je Banka Slovenije določila pogostost in podrobnost opravljanja nadzorov in je nadzore načrtovala s sprejeto frekvenco,
- ali je Banka Slovenije odločitve glede izvedbe posameznega nadzora ustrezno utemeljila.

2.2.1 Strateški dokumenti v zvezi z izvajanjem nadzora

Banka Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imela samostojne strategije nadzora bančnega poslovanja, ki bi določala specifične cilje za področje nadzora. Strateške usmeritve so bile zajete v skupni strategiji Banke Slovenije, in sicer v dokumentu Banka Slovenije – Strateški načrt 2009-2012 (v nadaljevanju: strateški načrt 2009-2012) in kasneje podobno v dokumentu Prednostne smeri uresničevanja strategije Banke Slovenije za obdobje 2011-2013 (v nadaljevanju: dokument prednostne smeri uresničevanja strategije Banke Slovenije). Oba dokumenta sta predstavljala strategijo Banke Slovenije v celoti, na vseh področjih.

2.2.1.a Strateški načrt 2009-2012 za nadzor bančnega poslovanja ni določal samostojnih ciljev, temveč je nadzor, v povezavi z drugimi funkcijami Banke Slovenije pripoznal kot sredstvo za dosego temeljnih ciljev Banke Slovenije.

Tako je strateški načrt 2009-2012 omenjal nadzor zlasti v okviru temeljnega cilja V. "Oblikovati in izvrševati pogoje za stabilen bančni sistem, uspešno poslovanje bank in varnost vlog v bankah in hranilnicah", pri čemer je navajal, da nadzor temelji na pravilih, ki izhajajo iz implementacije bančne in drugih relevantnih

---

[92] Angl. *In-house Credit Assesment System*. Sistem je Banka Slovenije začela uporabljati v letu 2008.

direktiv v Sloveniji. Z njimi naj bi se uveljavljal nadzor temelječ na presoji tveganj, ki so jih prevzemale banke in hranilnice, pri čemer naj bi bila pozornost usmerjena v splošna in specifična tveganja, kompleksnost institucije, lastniško obvladovanje, kapital in možnost okužb v finančnem sistemu. Tak princip naj bi predstavljal vodilni kriterij pri alokaciji sredstev nadzora nad posameznimi bankami in hranilnicami. Zaradi omejenih sredstev naj bi bila pozornost usmerjena na področja in institucije z večjim tveganjem, zmanjšana pa naj bi bila prisotnost pri storitvah in institucijah, ki so predstavljale manjše tveganje za uporabnike in druge udeležence v finančnem sistemu. Pri izvajanju nadzora naj bi Banka Slovenije ocenjevala skladnost bank in hranilnic s predpisanimi standardi in zahtevami, še posebej pri upravljanju s tveganji, zanesljivosti poročanja, izvajanju nadzorniških ukrepov, zaščiti potrošnikov in preprečevanju pranja denarja.

Pri tem sta bila med indikatorji doseganja cilja med drugimi[93] navedena dva indikatorja, ki se neposredno nanašata na izvajanje nadzora in sicer :

- pravočasno in učinkovito identificiranje tveganj pri nadzorovanih subjektih,
- učinkovito izvajanje pregledov poslovanja nadzorovanih subjektov.

(Z) [redacted] (Z)

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

2.2.2 Letni plani pregledov poslovanja

Iz metodologije POT izhaja, da je Banka Slovenije izvajanje pregledov načrtovala v okviru triletnih in letnih planov. Priročnik POT je določal, da letni plani nadzora izhajajo iz triletnih planov, ki pa jih je oddelek za nadzor posodabljal vsako leto in je vključeval tako načrtovanje nadzorniških aktivnosti na ravni posamezne banke, kot tudi na sistemski ravni. V reviziji smo se posebej osredotočili na letne plane pregledov poslovanja, ki so lahko bolj natančno odražali trenutne okoliščine v zvezi s poslovanjem bank in so bili dejanska podlaga za izvajanje pregledov.

Priročnik POT je določal, da se z letnim planom predvidijo:

- redni bonitetni pregledi, ki so celoviti pregledi posamezne banke, ki zajemajo širok spekter tveganj in poslovnih aktivnosti banke z namenom pridobiti celotno sliko pregledane banke v določenem časovnem obdobju in ciljem ugotoviti višino tveganja in kvaliteto kontrolnega okolja na posameznem področju,
- tematski pregledi, ki so parcialni pregledi poslovanja primerljivih bank, osredotočeni na posamezno poslovno aktivnost ali področje tveganja, izvedeni s ciljem medsebojne primerjave ali prepoznave dobrih praks ter ugotavljanja usklajenost z zakonodajo in
- deloma tudi tako imenovani "*follow-up*" pregledi, to so krajši pregledi spremljave napredka, vezani na že izdane odredbe, opozorila ali priporočila na podlagi preteklih pregledov s ciljem ugotoviti kakovost izvrševanja ukrepov.

Banka Slovenije je v letnih planih poleg navedenih pregledov predstavila tudi temeljne okoliščine bančnega sistema v obdobju načrtovanja, določene predvidene, a še ne potrjene nadzore, ter druge predvidljive *on-site* ali *off-site* aktivnosti.

(Z)

[redacted]

---

[94] Kaarlo Jännäri je upokojeni generalni direktor finskega organa za finančni nadzor z izkušnjami evalvacij bančne regulacije in bančnega nadzora v različnih državah. V letu 2014 je po naročilu Banke Slovenije, na pobudo takratnega novega guvernerja Banke Slovenije Boštjana Jazbeca, pripravil poročilo o stanju postopkov upravljanja in odločanja na področju bančnega nadzora in finančne stabilnosti v okviru Banke Slovenije. Poročilo je bilo pripravljeno na podlagi intervjujev z zaposlenimi na Banki Slovenije, na poslovnih bankah in v Družbi za upravljanje terjatev bank (v nadaljevanju: DUTB) ter na podlagi zapisnikov sej Sveta Banke Slovenije.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

95 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

(Z)

2.2.2.1 K tveganjem usmerjeno načrtovanje nadzorov

ZBan-1[100] je določal, da mora Banka Slovenije določiti pogostost in podrobnost opravljanja preverjanj in ocenjevanj v posamezni banki ob upoštevanju velikosti in sistemske pomembnosti banke ter značilnosti, obsega in zapletenosti poslov, ki jih opravlja banka, in v skladu z načelom sorazmernosti.

Priročnik POT 2006 je že leta 2006 določal, da je merilo za planiranje pregledov uporaba profila tveganja. Priročnik POT 2011 je še podrobneje določal, da so osnova za planiranje rezultati analize tveganosti, ki izhajajo predvsem iz profila tveganj, finančnih analiz, makroekonomskih vplivov ter iz drugih informacij in zahtev za posamezno banko. Prav tako pa je zahtevo po utemeljenosti nadzora na tveganjih določal strateški načrt 2009-2012. Zato smo v reviziji preverili, ali je bilo načrtovanje pregledov utemeljeno na tveganjih[101] in sicer tako glede vprašanja ali je Banka Slovenije svoje nadzorniške aktivnosti načrtovala tako, da je bankam, ki so predstavljale večje tveganje namenila več pozornosti, kot tudi iz stališča ali je v okviru nadzorov pri posameznih bankah več pozornosti namenila tistim tveganjem, ki so bila identificirana kot bolj izpostavljena

---

96 (Z) [redacted] (Z)

97 (Z) [redacted] (Z)

98 (Z) [redacted] (Z)

99 (Z) [redacted] (Z)

100 222. člen ZBan-1.

101 Angl. *Risk-Focused Supervision.*

pri posamezni banki (povezava s točko 0 tega poročila)[102].

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[102] Ker pa na tveganjih utemeljen pristop teoretično dopušča možnost, da katero izmed manj izpostavljenih tveganj ne bi bilo pregledano, smo preverili tudi, s kakšno frekvenco je Banka Slovenije načrtovala preveritev tveganj, ki niso bila identificirana kot najbolj problematična.

[103] (Z) [redacted] (Z)

[104] (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

[106] (Z) [redacted] (Z)

[107] (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

2.2.2.2 Frekvenca načrtovanih nadzorov

V skladu z Direktivo 2006/48/ES ZBan-1 v četrtem odstavku 222. člena določil, da mora Banka Slovenije določiti pogostost in podrobnost opravljanja nadzora nad banko, kot je bil opredeljen v drugem odstavku 222. člena ZBan-1, v posamezni banki ob upoštevanju velikosti in sistemske pomembnosti banke ter značilnosti, obsega in zapletenosti poslov, ki jih opravlja banka, in v skladu z načelom sorazmernosti, v skladu s petim odstavkom 222. člena ZBan-1 pa je morala Banka Slovenije preveritev in oceno po drugem odstavku tega člena za posamezno banko opraviti najmanj enkrat letno.

Priročnik POT 2006 je določal, da naj bi Banka Slovenije prek stalnega (*off-site*) načina izvajanja nadzora izvajala periodične (letne) razgovore z banko ter poleg drugih analiz ohranjala tekoči stik z banko preko zbiranja informacij.

Priročnik POT 2011 je prav tako določal tako imenovani kontinuiran način izvajanja nadzora, preko *off-site* nadzora, ki se dopolnjuje s tako imenovanim projektnim načinom izvajanja nadzora, ki ga Banka Slovenije izvaja v okviru pregledov *on-site*. Določal je tudi, da naj bi triletni plan upošteval z metodologijo POT določen triletni cikel bonitetnih pregledov ter po potrebi večjo frekvenco v primeru slabše ocene. Enako je določal tudi priročnik POT 2013.

(Z)

[redacted]

---

108 (Z) [redacted] (Z)

109 (Z) [redacted] (Z)

110 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

(Z)

2.2.3 Načrtovanje posameznih pregledov

Na podlagi sprejetega letnega plana je vodja pregleda pričel s pripravami na pregled. Priprava na pregled je predstavljala zbiranje in obdelovanje informacij, pomembnih za kvalitetno izvedbo pregleda s ciljem, da se ekipa nadzornikov seznani s finančnim stanjem banke na splošni ravni in posebnostmi, ki so pomembne za pregledovanje posameznih tveganj in poslovnih aktivnosti. V okviru priprav je vodja pregleda na podlagi profila tveganja, letnih planov in drugih pomembnih informacij, ki so bile pripravljene v okviru *off-site* izvajanja nadzora s strani nadzornikov in/ali analitikov, najprej določil cilje, obseg in vsebino pregleda. V okviru ciljev je bilo opredeljeno kateri elementi zahtevajo večjo pozornost nadzornikov. V kolikor za pregled še ni bila določena ekipa z letnim planom, se je v okviru priprav na posamezni pregled oblikovala tudi nadzorniška ekipa.

(Z)

[redacted]

[redacted]

---

111 (Z) [redacted]

112 (Z) [redacted] (Z)

113 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

114 (Z) [redacted] (Z)

115 (Z) [redacted] (Z)

116 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

2.2.3.1 Ustreznost načrtov posameznih pregledov

V okviru priprave na pregled je bil sestavljen načrt pregleda, ki naj bi določal cilje, obseg ter vsebino pregleda. Le-ta bi v skladu s priročnikom POT moral biti pripravljen na podlagi informacij in ugotovitev, ki so jih med pripravo na pregled pridobili nadzorniki. Predpisana vsebina načrta posameznega pregleda se je tekom različnih verzij priročnika POT spreminjala in dopolnjevala. Predvsem verzija priročnik POT 2006 je bila glede vsebine posameznega načrta zelo skopa, priročnik POT 2011 in priročnik POT 2013 pa sta natančno

---

117 (Z) [redacted] (Z)

118 (Z) [redacted] (Z)

119 (Z) [redacted] (Z)

120 (Z) [redacted] (Z)

121 (Z) [redacted] (Z)

določala vsebino načrta, skupaj s prilogami[122]. Ob tem so vse tri verzije predvidevale tako sestavo vsebinskega kot časovnega plana, pri čemer naj bi bila iz slednjega najmanj od leta 2011 dalje razvidna tako planirani kot dejansko porabljeni čas.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

[122] In sicer:

- priročnik POT 2006 je predvideval ločeno izdelavo vsebinskega in časovnega načrta. Pri tem je bilo v verziji zapisano, da naj bi bila vsebina obeh načrtov razvidna iz vzorca obrazca "načrt pregleda" oziroma iz vzorca obrazca "časovni načrt", ki naj bi bila prilogi priročnika POT, ki pa ju predložena verzija priročnika POT ni vsebovala (ker je bila delovna verzija).
- Priročnik POT 2011 in priročnik POT 2013 sta predvidevala, v skladu s Smernicami za načrtovanje pregledov iz leta 2010, da mora načrt vsebovati oznako postopka, termin v banki, člane ekipe, cilje, razdeljene po sklopih ter priloge: oceno POT, bilanci stanj in izkaz uspeha s kazalci, analizo, info datoteko banke za naslednje leto, odprte zahteve oziroma ukrepe do banke, ter časovni plan (tako imenovana tabela "Plan in realizacija"). Priročnik POT 2013 je še dodatno zahteval tudi nabor podjetij v portfelju banke, ki so v stečaju ali prisilni poravnavi. Pri tem je bilo v priročniku POT 2011 določeno, da bi morala tabela "Plan in realizacija" vsebovati planirani in dejansko porabljeni čas.

[123] (Z) [redacted] (Z)

[124] (Z) [redacted] (Z)

[125] (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

126 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

127 (Z) [redacted] (Z)

128 (Z) [redacted] (Z)

129 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

2.3 Izvajanje nadzora

Da bi ugotovili, ali je Banka Slovenije nadzore ustrezno izvajala in spremljala, smo v reviziji preverili:

- ali je izvajanje nadzora temeljilo na ustreznih notranjih aktih,
- ali je bilo izvajanje nadzora ustrezno organizirano in spremljano,
- ali je bil posamezen nadzor izveden v skladu z posameznim načrtom nadzora, tako da je bilo celovito pokrito področje kreditnega tveganja po vsebini in obsegu.

2.3.1 Podlage za izvajanje nadzorniških pregledov

Banka Slovenije je pregled upravljanja kreditnega tveganja v bankah izvajala predvsem z nadzori na podlagi metodologije POT. Temeljno podlago za izvajanje nadzorniških pregledov v obdobju 2008-2013 je predstavljal priročnik POT (povezava s točko 2.1.2 tega poročila).

Priročnik POT se je v obdobju od 2008 do 2013 večkrat spreminjal in posodabljal, glede na spremembe predpisov, spoznanja pridobljena pri nadziranju bank in potrebe časa in okolja. V obdobju od avgusta 2004 do januarja 2013 je bilo narejenih 60 sprememb. Predlog sprememb je navadno oblikovala ožja skupina nadzornikov ali nadzornik, ter potrdil direktor oddelka za nadzor. Iz predložene dokumentacije ni razvidno, da bi priročnik kot notranji akt Banke Slovenije sprejelo ali potrdilo vodstvo Banke Slovenije ali vodja oddelka, zaradi česar ocenjujemo, da priročnik ni imel pravne veljave internega akta. Prav tako ni bilo vedno jasno, katera različice priročnika POT je veljavna. Kljub temu, da je vsaka različica priročnika POT vsebovala

tabelo sprememb, iz tabele ni povsem jasno razvidno, katere spremembe so bile dodane na določen presečni dan. Vsaj dve različici priročnika POT, ki sta se uporabljali v obdobju od 2008 do 2013 sta bili označeni kot "delovni verziji".

Pojasnilo Banke Slovenije

Obe omenjeni verziji priročnika sta se obe uporabljali pri izvajanju nadzora. Vedno je bila zavezujoča zadnja obstoječa različica. Priročnik POT se je objavljal interno ob nastanku posamezne različice na mrežnem direktoriju in bil tako vedno dostopen nadzornikom, dodatno pa so bili o novostih nadzorniki tudi posebej obveščeni na oddelčnih sestankih.

Ocenjujemo, da bi bilo smiselno vsakokratno različico priročnika POT formalno potrditi, ustrezno datirati in objaviti, da bi bilo jasno kdo in kdaj ga je sprejel ter kdaj je pričel veljati. Ocenjujemo tudi, da bi glede na pomen priročnika pričakovali, da ga sprejema vodstvo Banke Slovenije.

Ne glede na pomanjkljivosti glede njegovega sprejemanja in veljavnih različic ocenjujemo, da je priročnik POT vsebinsko nudil dovolj jasna navodila nadzornikom o standardih in načinih izvajanja nadzora nad bankami.[130] Na podlagi analize izvedenih nadzorniških pregledov namreč ocenjujemo, da je priročnik hkrati z relevantnimi notranjimi akti Banke Slovenije[131] zagotavljal enovitost in ponovljivost izvajanja postopkov nadzora, saj so nadzorniki v različnih nadzorniških pregledih postopali na primerljiv način, oziroma iz dokumentacije nadzorniškega pregleda ne izhaja, da bi nadzorniki iste določbe priročnika tolmačili drugače. Ocenjujemo, da je priročnik POT vseboval ustrezna navodila za ključne presoje nadzornikov, kot na primer vrednotenje pomembnosti poslovnih aktivnosti bank, ocenjevanje elementov tveganj in kontrolnega okolja in semaforizacijo ukrepov, saj je določal merila, opisne obrazložitve posameznih numeričnih ocen in primere dobrih praks.

2.3.2 Organizacija dela v okviru *off-site* in *on-site* nadzorov

Postopek izvajanja nadzorniških aktivnosti Banke Slovenije je zajemal tako *on-site* preglede, ki jih je Banka Slovenije izvajala na terenu pri samih bankah, kot *off-site* preglede, ki jih je Banka Slovenije izvajala v svojih prostorih na podlagi poročil in informacij, ki so ji jih banke periodično[132] posredovale v okviru obveznosti rednega poročanja in na podlagi posamičnih zahtev in poizvedovanj Banke Slovenije. Naloge *off-site* nadzora so tako obsegale predvsem[133] implementacijo nadzora nad izvajanjem procesa ICAAP, stalno posodabljanje profila tveganj in ocen elementov tveganj in kontrolnega okolja za posamezno banko, mesečno spremljavo

---

[130] Smiselno enako je ugotavljal tudi Mednarodni denarni sklad, ki je navedel, da notranja metodologija Banke Slovenije za ocenjevanje tveganj (POT) predstavlja ustrezne smernice za izvajanje *off-site* in *on-site* nadzora, prav tako pa je zagotovljen ustrezen regulatorni okvir za področje kreditnega tveganja (Detailed Assessment of Observance of Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, december 2012), [https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12324.pdf], avgust 2019.

[131] Na primer Pravilnik o organizaciji dela spremljave bank in izvajanja nadzora, Smernice za načrtovanje pregledov, Obravnava nepremičnin v zavarovanju pri oblikovanju oslabitev, Kriteriji za pregled bančnih posojil pri ELI in Priročnik za delo z modelom za vrednotenje podjetij.

[132] Banke so podatke sporočale dnevno (na primer tokovi likvidnosti), mesečno (na primer depoziti največjih deponentov), trimesečno (na primer velike izpostavljenosti, kapitalske naložbe), polletno (na primer zajamčene vloge, računovodski izkazi) in letno (revizorjevo poročilo).

[133] Povzeto po: Pravilnik o organizaciji dela spremljave bank in izvajanja nadzora, Banka Slovenije.

poročil, ki so jih predložile banke, letno ocenjevanje inherentnega tveganja v posamezni banki, pripravo *off-site* analize posamezne banke za potrebe *on-site* nadzora, spremljanje pomembnejših informacij o banki in poročil bank glede izvedenih ukrepov ter izvajanje posebnih analiz na podlagi zaznanega tveganja v bančnem sistemu. *Off-site* nadzorniške aktivnosti so bile namenjene kontinuiranemu ocenjevanju tveganj v bankah, pri čemer so podatki *off-site* nadzora služili kot sistem zgodnjega opozarjanja na potencialne probleme bank.

Off-site nadzor je evidence v zvezi z nadzorovanimi bankami in ostalo dokumentacijo, ki jo je pridobil med nadzorom, vodil v elektronski obliki, pri čemer je osnovo bazo podatkov predstavljala posebna tabela, imenovana "Zahteve do bank", v kateri so za posamezno leto združevali vse pomembnejše podatke o posamezni banki: izvedene nadzorniške preglede in nadzorniške preglede v teku, izrečene ukrepe s kratko vsebino ukrepa, datum izdaje ukrepov, rok za njihovo izvedbo, podatke o izvedenih ukrepih in datumu njihove izvršitve, mnenje nadzornikov o izvedenem ukrepu, vse izdane dokumente v posameznem postopku pregleda in poročila banke. Ta tabela je bila ključna za načrtovanje nadaljnjih nadzorniških pregledov in je skupaj s prilogami (seznam odprtih ukrepov[134], računovodski izkazi banke, finančna analiza banke in komunikacija med banko in Banko Slovenije) predstavljala gradivo za *on-site* nadzor. Služba za notranjo revizijo Banke Slovenije je ugotovila, da se je za vsako banko v sistemu vodila svoja tabela "Zahteve do bank", vendar pa je bil pristop nadzornikov k izpolnjevanju teh tabel različen. V tabelo so bile v letu 2011 po priporočilih Službe za notranjo revizijo dodane kategorije za vnos podatkov o statusu ukrepa, datumu vnosa v evidenco in avtomatično številčenje zahtev.

Druga pomembna baza podatkov *off-site* nadzora je bil profil tveganja posamezne banke, kjer je bila dostopna zadnja veljavna matrika tveganj in matrika ocen[135]. V profilu tveganja je bilo poslovanje banke razdeljeno na poslovne aktivnosti, ki so bile utežene glede na pomembnost v celotnem poslovanju posamezne banke in ocenjene z oceno tveganja in kontrolnega okolja. Ocenenjevanje področij se je izvajalo enkrat letno in je bilo razdeljeno med *off-site* in *on-site* nadzor. Ocena tveganja je bila torej pripravljena na podlagi celovitega pregleda vseh informacij o banki. Tabelo z oceno tveganja so ažurirali *off-site* analitiki. Posodobitev ocene je bila možna tudi po opravljenem nadzoru na predlog *on-site* nadzornikov.

(Z)

[redacted]

[134] Seznam odprtih ukrepov je bil voden elektronsko v tabeli, z navedbo vrste ukrepa in njegove vsebine, področja pregleda, datuma ukrepa in roka izvedbe ter komentarja nadzornikov o izvedenem ukrepu. Ukrepi so bili po pomembnosti barvno semaforizirani. Izvedeni ukrepi niso bili izločeni iz tabele, ampak označeni, da so izvedeni, da se je ohranila revizijska sled. V isti tabeli se je vodila tudi statistika o izvedenih ukrepih glede na obdobje, vrsto ukrepa, področje in pomembnost ukrepa.

[135] Revizijska sled o spremembi ocen je bila beležena v posebnem zavihku, datoteka pa je omogočala tudi vpogled v profil tveganosti posamezne banke na določen presečni datum, zgodovino in razvoj profila tveganosti banke po letih.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

137 (Z) [redacted] (Z)

138 (Z) [redacted] (Z)

139 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

---

140 (Z) [redacted] (Z)

141 (Z) [redacted] (Z)

142 (Z) [redacted] (Z)

143 (Z) [redacted] (Z)

144 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

2.4 Izrekanje ukrepov in spremljanje njihovega izvajanja

Da bi ugotovili, ali je Banka Slovenije vzpostavila ustrezen sistem izrekanja ukrepov in spremljanja njihovega izvajanja smo v reviziji preverili:

- ali je Banka Slovenije ob ugotovljenih pomanjkljivostih v nadzoru bankam izrekala ukrepe;
- ali je bilo z odločanjem o izbiri ukrepov zagotovljena enotnost njihovega izrekanja pri vseh bankah;
- ali je bil vzpostavljen učinkovit sistem spremljanja izvajanja in morebitnega stopnjevanja ukrepov.

Banka Slovenije je v obdobju 2008 – 2013 izrekala dve vrsti ukrepov, in sicer skupne ukrepe za zagotavljanje stabilnosti bančnega sistema, ki jih je sočasno naslovila na vse banke, ki so bile v pristojnosti njenega nadzora (tako imenovani sistemski ukrepi) ter ukrepe posameznim bankam, ki so bili individualizirani in jih je izrekala na podlagi izvršenih posameznih *on-site* in *off-site* nadzorov.

2.4.1 Sistemski ukrepi

2.4.1.a Sistemske ukrepe je Banka Slovenije izrekala na podlagi informacij, ki jih je pridobila od zunanjih deležnikov[145] in na podlagi informacij, ki so izhajale iz izvajanja njenih nadzorniških aktivnosti in so kazale na določen trend gibanj v bančnem prostoru, ki ga je Banka Slovenija v skrbi za stabilnost bančnega sistema želela regulirati. Sistemske ukrepe je Banka Slovenije izrekala v obliki priporočil, opozoril in zahtev, s katerimi je želela vzdrževati kapitalsko ustreznost bank in poskrbeti, da bi se te pravočasno pripravile na napovedane spremembe bančnih predpisov. Sistemski ukrepi so se tako nanašali na področja različnih tveganj (kreditno, tržno, operativno in likvidnostno tveganje), na področje zagotavljanja kapitalske ustreznosti bank ter korporativnega upravljanja. Pomembnejši sistemski ukrepi so bili naslednji: uvedba previdnostnega filtra[146] pri uveljavitvi novih Mednarodnih standardov računovodskega poročanja (v nadaljevanju: MSRP), omejevanje kreditne rasti z uvedbo novih in povečanih uteži pri izračunu kreditnega tveganja, priporočila bankam o zadržanju dobička in povečanju osnovnega kapitala, opozorila glede slabe prakse bank pri zagotavljanju ustrezne strukture kapitala (presežek dolžniškega nad lastniškim kapitalom), zahteve glede obravnave povezanih oseb zaradi določenih združitev in prevzemov na trgu, zahteve po zvišanju oslabitev zaradi panožnih koncentracij, zahteve po omejitvi obrestnih mer na depozite, priporočila glede učinkovite izterjave nedonosnih naložb, zahteve za odpis neizterjanih finančnih sredstev z namenom začetka unovčevanja kreditnih zavarovanj, priporočila glede natančnejše vsebine kreditnih pogodb, zahteve po dodatnih poročanjih Banki Slovenije, zahteve po izvajanju ustreznih politik korporativnega upravljanja in spodbuditev procesov restrukturiranja prezadolženih komitentov[147]. Ocenjujemo, da je imela Banka Slovenije vzpostavljen sistem nadzora, ki je omogočal zaznavo sistemskih tveganj (povezava s točko 2.3.2.c tega poročila) in je v obdobju 2008-2013 tudi izrekala sistemske ukrepe oziroma je izvajala sistemske aktivnosti, s katerimi je poskušala zagotoviti stabilnost bančnega sistema.

2.4.2 Ukrepi nadzora, izrečeni posameznim bankam

O izreku ukrepov posamezni banki je po prejemu zapisnika in druge dokumentacije nadzornikov bodisi na predlog nadzornikov bodisi samostojno odločal Svet Banke Slovenije. Pri tem so bili možni ukrepi po 223. členu ZBan-1 naslednji:

1. priporočilo in opozorilo,
2. odreditev odprave kršitve (v nadaljevanju: odredba o odpravi kršitev),
3. odreditev dodatnih ukrepov za uresničevanje pravil o upravljanju s tveganji,
4. odvzem dovoljenja,
5. izredni ukrepi[148],
6. začetek prisilne likvidacije,
7. odločitev o razlogih za stečaj banke.

---

[145] Na primer informacije o makroekonomskih napovedih, informacije Evropske centralne banke, spremembe evropskih in slovenskih predpisov.

[146] Previdnostni filter je bil uveden v letu 2006 in se je uporabljal do oktobra 2008. Gre za zahtevo Banke Slovenije, da banke ne glede na določbe MSRP pri izračunu oslabitev dodatno upoštevajo bolj restriktivno metodologijo oblikovanja oslabitev, ki jo je razvila Banka Slovenije, s čimer se je povišala odbitna postavka od kapitala.

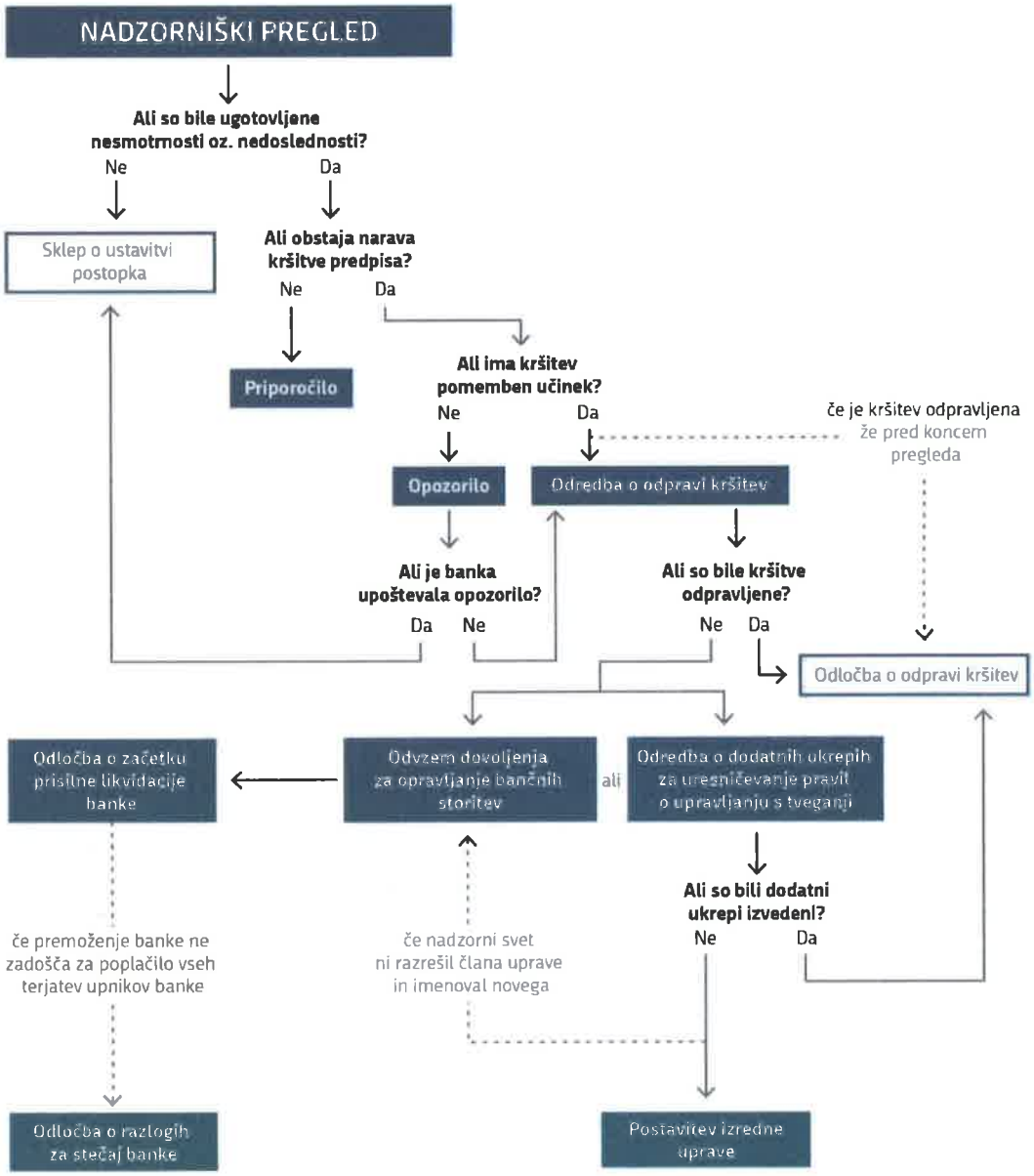
[147] Povzeto po: Poročilo o sanaciji bank, str. 33-44.

[148] Z uveljavitvijo ZBan-1J dne 28. 11. 2012 so bili izredni ukrepi naslednji: imenovanje izredne uprave, prodaja vseh delnic banke, povečanje osnovnega kapitala banke, prenos premoženja banke. Z uveljavitvijo ZBan-1L dne 23. 11. 2013 pa dodatno še: prenehanje ali konverzija kvalificiranih obveznosti banke.

Med navedenimi ukrepi je bila kot temeljni ukrep v primeru ugotovljenih kršitev predpisov iz prvega odstavka 222. člena ZBan-1 predvidena odredba o odpravi kršitev (iz 2. točke), ki je podrobneje opredeljena v 242. členu ZBan-1. Priporočila so bila predvidena za primere, ko je Banka Slovenije ugotovila nesmotrnosti ali nedoslednosti pri poslovanju banke, ki nimajo značilnosti kršitve predpisov iz prvega odstavka 222. člena ZBan-1, opozorila pa za primere, ko je Banka Slovenije ugotovila lažje kršitve predpisov iz prvega odstavka 222. člena ZBan-1, vendar te kršitve po svojih značilnostih in obsegu nimajo pomembnih učinkov.

Ukrepe Banke Slovenije in postopek njihovega izrekanja prikazujemo v sliki 9.

Slika 9: Grafični prikaz ukrepov Banke Slovenije in postopka njihovega izrekanja[149]



Vir: ZBan-1.

[149] Po stanju iz ZBan-1 (Uradni list RS, št. 131/06) do sprejetja novele ZBan-1J, ki je začela veljati 28. 12. 2012.

Ukrepe iz 223. člena ZBan-1 je Banka Slovenije izdajala v obliki pisem, ki so vsebovala priporočila oziroma opozorila, odredb, ki so vsebovala odreditve, in odločb, ki so vsebovale druge ukrepe iz 223. člena ZBan-1. Banka Slovenije je poleg tega izdajala pisma z zahtevami. Sam pojem zahteve v ZBan-1 sicer ni bil opredeljen in ni naštet med možnimi ukrepi Banke Slovenije v nadzoru (drugi odstavek 223. člena ZBan-1), vendar pa je Banka Slovenije ta pojem uporabljala v poročilih pri predstavitvi števila izdanih ukrepov, in sicer kot zahtevo do bank po poročanju, pričakovanja Banke Slovenije glede procesa ICAAP oziroma pogojev Banke Slovenije glede naprednih pristopov za izračun kapitalskih zahtev. V primeru, da nesmotrnosti oziroma nepravilnosti v postopku pregleda niso bile ugotovljene, je bil postopek s sklepom ustavljen, sicer pa je Banka Slovenije kontinuirano izvajala spremljanje izvrševanja ukrepov posamezne banke do odprave kršitev.

Ukrepe posameznim bankam je Banka Slovenije v obdobju 2008-2013 izrekala na podlagi izvedenih pregledov in informacij, ki jih je pridobila v postopku spremljanja izvajanja ukrepov. Število in vrsto ukrepov, ki jih je Banka Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija, bankam izrekla na področju kreditnega tveganja, prikazujemo v tabeli 2. Prikazano statistiko izrečenih ukrepov smo omejili na področje kreditnega tveganja, ki je v obdobju, na katero se nanaša revizija, veljalo za največje tveganje v sistemu, hkrati pa je neposredno v največji meri vplivalo na potrebo po dokapitalizacijah bank. Največji, več kot 90-odstotni, delež kapitalskih zahtev bank je namreč izhajal iz kapitalskih potreb za pokrivanje kreditnega tveganja.

Tabela 2: Število ukrepov, ki jih je Banka Slovenije izrekla bankam na področju kreditnega tveganja v obdobju, na katerega se nanaša revizija

Leto	Skupaj število izdanih ukrepov	Priporočilo	Opozorilo	Odredba – število točk[150]	Odvzem dovoljenja	Začetek prisilne likvidacije	Odločitev o razlogih za stečaj banke	Izredni ukrep[151]
2008	63	40	18	5	0	0	0	0
2009	184	80	83	21	0	0	0	0
2010	54	18	29	7	0	0	0	0
2011	133	43	64	26	0	0	0	0
2012	139	11	41	87	0	0	0	0
2013	51	0	5	41	0	0	0	12[152]
SKUPAJ	624	192	240	187	0	0	0	12

Vir: Podatki Banke Slovenije.

2.4.2.a Ugotovili smo, da so bili ukrepi, ki jih je izrekala Banka Slovenije, predvideni v predpisih in da je Banka Slovenije ukrepe posameznim bankam izrekala na podlagi izvedenih pregledov, upoštevaje okoliščine preteklih izvedenih nadzorov. Največ ukrepov na področju kreditnega tveganja je Banka Slovenije izrekla v letu 2009, velik del pa tudi v letih 2011 in 2012. V letih 2008 in 2009 je bilo na področju kreditnega tveganja izrečenih več milejših ukrepov, kot so priporočila in opozorila, s potekom časa in s trajanjem gospodarske krize pa se je povečeval delež odredb, izdani pa so bili tudi izredni ukrepi. V letu 2013 je na področju

[150] Vključuje odredbe o odpravi kršitev in odredbe o dodatnih ukrepih za uresničevanje pravil o upravljanju s tveganji.

[151] Z uveljavitvijo ZBan-1J so bili izredni ukrepi imenovanje izredne uprave, prodaja vseh delnic banke, povečanje osnovnega kapitala banke, prenos premoženja banke. Z uveljavitvijo ZBan-1L pa dodatno še: prenehanje ali konverzija kvalificiranih obveznosti banke.

[152] V tabeli je po pojasnilih Banke Slovenije navedeno število odločb o izrednih ukrepih v petih bankah (NLB, NKBM, Abanka, Probanka in Factor banka) v letu 2013. Odločbe o izrednih ukrepih so vsebovale izredni ukrep prenehanja vseh kvalificiranih obveznosti banke in izredni ukrep povečanja osnovnega kapitala banke. Factor banki in Probanki sta bili v istem obdobju, vendar tri mesece prej, izdani še odločbi o izredni upravi.

kreditnega tveganja opaziti precejšen upad izrekanja ukrepov Banke Slovenije, saj je se je v okviru bančne sanacije začela z izvajanjem pregleda kakovosti sredstev in stresnih testov[153]. Banka Slovenije v obdobju 2008–2013 ni uporabila ukrepa začetka prisilne likvidacije banke in ukrepa odločitve o razlogih za stečaj banke, na področju kreditnega tveganja pa tudi ni uporabila ukrepa odvzema dovoljenja za opravljanje bančnih storitev.

2.4.2.b Za področje kreditnega tveganja in s kreditnim tveganjem povezanega kapitalskega tveganja smo preverili tudi vrsto in število aktov Banke Slovenije, ki jih je izdala bankam, ki so v obdobju 2008-2014 prejela sredstva državnega proračuna. Pri tem smo pri štetju upoštevali število izdanih aktov in ne število točk v posameznem aktu. Statistiko prikazujemo v tabeli 3.

Tabela 3: Vrsta in število izdanih aktov med leti 2008-2013, ki jih je Banka Slovenije na področju kreditnega tveganja izdala bankam, ki so v obdobju 2008-2014 prejele sredstva državnega proračuna[154]

	Pismo s priporočili in opozorili	Odredba o odpravi kršitev (s spremembami)	Odredba o dodatnih ukrepih za ures. pravil o upravljanju s tveganji	Odločba o izrednih ukrepih	Pismo z zahtevami
NLB	13	12	3	1	7
Abanka	12	5	5	1	7
Probanka	5	2	6	2	6
NKBM	6	4	3	1	5
Banka Celje	4	2	1	0	6
Factor banka	4	3	1	2	5

Vir: Dokumentacija Banke Slovenije.

Ugotovili smo, da je bila Banka Slovenije v obdobju 2008-2013 aktivna pri izdajanju aktov posameznim bankam na področju kreditnega tveganja. Med akti, ki jih je izdala Banka Slovenije so prevladovala priporočila in opozorila (44) ter zahteve (36), sledile so odredbe o odpravi kršitev (28), nekaj manj je bilo odredb o dodatnih ukrepih (19), najmanj pa je bilo izdanih odločb o izrednih ukrepih (7).

(Z)

[redacted]

[153] Mednarodni denarni sklad je v svojem poročilu o nadzoru v slovenskem bančnem sistemu ugotovil, da je bilo izvajanje rednih nadzorov Banke Slovenije od aprila 2013 bolj ali manj v mirovanju zaradi izvajanja pregleda kakovosti sredstev, izvajanja stresnih testov in kadrovskega pomanjkanja (IMF: Strenghtening Banking Supervision, julij 2014).

[154] V navedeno statistiko niso šteti odločbe in drugi akti vezani na postopke odvzema dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave banke, na postopke odvzema dovoljenja za pridobitev kvalificiranega deleža, akti izdani v postopkih o prekršku in akti povezani z naznanitvami sumov kaznivih dejanj.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

155 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

---

156 (Z) [redacted] (Z)

2.4.4 Spremljanje izvajanja ukrepov

Za spremljanje izvajanja ukrepov so bili v skladu s priročnikom POT[157] odgovorni analitiki Banke Slovenije, ki so morali voditi seznam vseh ukrepov do posamezne banke, tako tistih, ki so bili naslovljeni neposredno na banko samo, kot tistih, ki so bili naslovljeni generalno na vse banke. Analitiki so bili dolžni voditi arhiv poročil bank in pred vsakokratno zapadlostjo ukrepa obveščati nadrejene. V seznamu so morali voditi podatek o statusu posameznega ukrepa, in sicer sta bila opozorilo in odredba lahko v izvajanju, zaključena, podaljšana oziroma stopnjevana, spremljali pa so tudi uresničitev danih priporočil, čeprav ta niso imela določenega roka za izpolnitev. Seznam je bil voden v obliki tabele z naslovom "Zahteve do banke". Spremljanje ukrepov je bil dolžan kontrolirati inšpektor upravitelj, analitikov nadrejeni, ki je ukrepe v seznamu glede na njihovo pomembnost označil z različno barvo (semaforizacija ukrepov). Pomembnost se je določila glede na kriterij pomembnosti področja, na katerem je bil izdan ukrep, zahtevnosti ukrepa z vidika izvršitve, težav banke pri izpolnitvi ukrepa in velikosti vpliva neustreznosti na rezultat oziroma kapital banke.[158] Inšpektor upravitelj je bil dolžan v poročilo o rednih mesečnih presekih spremljanja izvrševanja ukrepov vpisati oceno o izvrševanju ukrepa, na podlagi zbranih informacij pa po potrebi predlagati tudi izvedbo *follow-up* pregleda. O implementaciji najpomembnejših ukrepov je Banka Slovenije mesečno komunicirala z banko, banka pa je bila o njih poleg rednega poročanja po potrebi dolžna poročati tudi izredno. V kolikor je Banka Slovenije ugotovila, da je bil ukrep izvršen je v skladu s priročnikom POT izdala akt, s katerim je formalno potrdila, da je bil ukrep zaprt, pri čemer je bila vrsta akta s katero je banka zaprla ukrep odvisna od akta, v katerem je bila ugotovljena kršitev. Tako je v primeru, da je bila kršitev ugotovljena z odredbo o odpravi kršitev, Banka Slovenije ob odpravi kršitve izdala odločbo o ugotovitvi, da je bila kršitev odpravljena. Kadar pa je bila kršitev ugotovljena v pismu z opozorili in je torej šlo za lažjo kršitev, pa ni izdala posebne odločbe, temveč je ob zaprtju vseh opozoril iz pisma zgolj izdala sklep o ustavitvi postopka pregleda poslovanja. Izvršitev naloženega ukrepa je Banka Slovenije poočitila tudi v tabeli "Zahteve do banke", tako da je ukrep prečrtala. S tem je zagotovila, da je bil tudi ukrep, ki je že bil izveden, še vedno razviden v tabeli, tako da se je zagotavljala sledljivost izrečenih in izvedenih ukrepov.

(Z)

[redacted]

[redacted]

---

[157] Spremljanje izvajanja ukrepov, kot ga opisujemo, je bilo v priročnik POT uvedeno v letu 2011 po priporočilih notranje revizijske službe Banke Slovenije. Pred tem spremljanje izvajanja ukrepov po ugotovitvah notranje revizijske službe ni bilo enotno urejeno, vodenje evidenc je bilo pomanjkljivo, oblikovno in strukturno neenotno in ni bilo vodeno centralno.

[158] V letu 2011 so bile po priporočilih notranje revizijske službe Banke Slovenije v priročnik POT dodatno vključene podrobnejše opredelitve navedenih kriterijev za razvrščanje ukrepov s semaforizacijo. Pred tem kriteriji za določanje pomembnosti po presoji notranje revizijske službe niso bili enotno določeni in so inšpektorjem upraviteljem omogočali različne interpretacije rangiranja ukrepov.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

159 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

160 (Z) [redacted] (Z)

161 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

2.4.6 Stopnjevanje ukrepov

V primeru, da banke niso upoštevale ukrepov, ki jim jih je izrekla Banka Slovenije, je ta imela možnost ukrepe na različne načine stopnjevati. V skladu s četrtim odstavkom 241. člena ZBan-1 je Banka Slovenije v primeru neupoštevanja izrečenega opozorila ukrep lahko stopnjevala z odredbo o odpravi kršitev, z izdajo dodatnih ukrepov je banki lahko naložila dodatne aktivnosti, če je bilo mogoče pričakovati, da se bo tako zagotovilo učinkovitejše odpravljanje ugotovljenih kršitev[162], če kršitve kljub temu niso bile odpravljene, pa je imela pristojnost odločati o odvzemu dovoljenja banki za opravljanje bančnih storitev[163], o začetku prisilne likvidacije banke[164] in o razlogih za začetek stečajnega postopka banke[165]. Poleg možnosti stopnjevanja ukrepov, ki jih je predvideval 223. člen ZBan-1[166] (v nadaljevanju: ukrepi nadzora) smo v reviziji kot stopnjevanje ukrepov razumeli tudi druge aktivnosti Banke Slovenije, s katerimi je na podlagi svojih pooblastil skušala doseči zakonito in smotrno poslovanje bank, kot na primer ukrep prepovedi izplačila dividend[167], postopek odvzema dovoljenja za pridobitev kvalificiranega deleža[168], uvedba prekrškovnega postopka, uvedba postopkov v zvezi z ugotavljanjem odgovornosti odgovornih oseb banke[169] in podobno.

(Z)

[redacted]

---

162 Prvi odstavek 247. člena ZBan-1.

163 7.6 poglavje ZBan-1.

164 7.8 poglavje ZBan-1.

165 271. člen ZBan-1.

166 Drugi odstavek 223. člena ZBan-1.

167 Prepoved je predvideval 190. člen ZBan-1.

168 55. člen ZBan-1.

169 Na primer odvzem dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave po 68. členu ZBan-1 in predlog za razrešitev člana nadzornega sveta po 72. členu ZBan-1.

170 (Z) [redacted] (Z)

171 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

172 (Z) [redacted] (Z)

173 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

Ob zavedanju, da je kontekst, v katerem so bile obravnavane banke iz primerov lahko različen, prav tako so lahko različne presoje pomembnosti ugotovljenih kršitev, pa predstavljena primera po naši oceni kažeta, da ukrepanje Banke Slovenije ni bilo v vseh primerih enotno oziroma primerljivo. V obeh primerih je Banka Slovenije sicer aktivno spremljala izvrševanje izrečenih ukrepov in jih do določene mere tudi stopnjevala, vendar je bila hitrost ukrepanja oziroma odzivanja Banke Slovenije na neizpolnjevanje zahtevanih ukrepov različna, prav tako je bila različna izbira ostrejših ukrepov. Nabor ukrepov je bil v prvem primeru širši in je zajemal tudi sprožitev ostrejših postopkov zoper odgovorne osebe banke[176], v drugem primeru pa kljub dolgotrajnemu odpravljanju kršitev in dalj časa trajajočem neustreznem upravljanju s kreditnim tveganjem, ki je najprej rezultiralo v visoki oceni izpostavljenosti kreditnega tveganja in slabi oceni kontrolnega okolja, kasneje pa tudi v potrebi po visokem oblikovanju oslabitev, proti banki ni uvedla postopkov s katerimi bi presojala, ali so izpolnjeni pogoji za izrek ostrejših ukrepov, ki jih je sicer omogočal ZBan-1, kot na primer odvzem dovoljenja, postavitev izredne uprave ali odvzem dovoljenja za opravljanje funkcije članu uprave.

Glede na navedeno ugotavljamo, da je Banka Slovenije v obdobju 2008-2013 ukrepe stopnjevala tako na podlagi 223. člena ZBan-1 kot tudi na podlagi drugih svojih pristojnosti[177], vendar pa ni imela predpisanih natančnejših usmeritev glede postopanja nadzornikov v primeru potrebe po stopnjevanju ukrepa praksa Banke Slovenije kar je po naši oceni prispevalo k temu, da njena praksa na tem področju ni bila vedno enotna.

2.4.7 Prekrškovni postopki

V skladu z ZBan-1 za prekršek, za katerega se kaznuje banka in odgovorna oseba banke, med drugim šteje nevzpostavitev in neuresničevanje trdnega in zanesljivega sistema upravljanja v skladu s 124. členom

---

174 (Z) [redacted] (Z)

175 (Z) [redacted] (Z)

176 V tem primeru je Banka Slovenije zaradi nekooperativnosti v zvezi z zagotavljanjem kapitalske ustreznosti dvema kvalificiranima delničarjema odvzela tudi dovoljenje za pridobitev kvalificiranega deleža.

177 In sicer zlasti z izvajanjem prekrškovnih postopkov.

ZBan-1[178], vodenje poslovnih knjig, sestavljanje knjigovodskih listin, vrednotenje knjigovodskih postavk in sestavljanje poročil v nasprotju s predpisi[179] in za prekršek, za katerega se kaznuje član nadzornega sveta banke, med drugim tudi neizpolnjevanje dolžnosti člana nadzornega sveta banke[180].

(Z) [redacted]

[redacted]

[redacted]

---

178 11. točka prvega odstavka 392. člena ZBan-1.

179 19. točka prvega odstavka 392. člena ZBan-1.

180 1. točka drugega odstavka 396. člena ZBan-1.

181 (Z) [redacted] (Z)

182 (Z) [redacted] (Z)

183 (Z) [redacted] (Z)

184 (Z) [redacted] (Z)

185 (Z) [redacted] (Z)

186 (Z) [redacted] (Z)

187 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

(Z)

2.4.8 Ukrepanje proti odgovornim osebam bank

V skladu z ZBan-1[193] so bili člani uprave bank dolžni zagotoviti, da banka posluje v skladu z zakoni in predpisi ter drugimi pravili finančne stroke, ter so solidarno odgovarjali banki za škodo, razen če so dokazali, da so pri izpolnjevanju svojih dolžnosti ravnali s profesionalno skrbnostjo stroke upravljanja banke. Banka Slovenije je bila v skladu s 65. in 68. členom ZBan-1 pristojna izdajati in odvzemati dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave banke. Banka Slovenije je bila tako med drugim dolžna odvzeti dovoljenje za opravljanje funkcije člana uprave v primeru, če je iz podatkov, s katerimi je razpolagala, izhajalo, da bi bilo zaradi dejavnosti in poslov, ki jih član uprave opravlja, oziroma zaradi dejanj, ki jih je storil, lahko ogroženo poslovanje banke v skladu s pravili o upravljanju s tveganji. V primeru, če je član uprave kršil obveznosti, določene s predpisi ali pravili, in ni bilo pogojev za odvzem dovoljenja, je Banka Slovenije v skladu s 70. členom ZBan-1 lahko izrekla opomin.

(Z)

[redacted]

---

188 (Z) [redacted] (Z)

189 (Z) [redacted] (Z)

190 (Z) [redacted] (Z)

191 (Z) [redacted] (Z)

192 (Z) [redacted]

(Z)

193 66. člen ZBan-1.

194 (Z) [redacted] (Z)

195 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

196 (Z) [redacted] (Z)

197 (Z) [redacted] (Z)

198 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

199 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

200 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

201 (Z) [redacted] (Z)

202 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

203 (Z) [redacted] (Z)

204 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

2.5 Zagotavljanje kapitalske ustreznosti

Z namenom zagotoviti varnost in stabilnost evropskega bančnega sistema so bila leta 2006 na ravni Evropske unije sprejeta enotna pravila poslovanja kreditnih institucij (bank)[205], v okviru katerih so bili določeni minimalni standardi poslovanja bank na področju kreditiranja - tako imenovane *minimalne kapitalske zahteve.* Te so določale zahtevan minimalen obseg in kakovost kapitala banke v odvisnosti od tveganj, ki jih je banka prevzemala pri svojem poslovanju. Centralne banke so na podlagi nacionalnih predpisov[206] od posamezne banke lahko zahtevale zagotovitev dodatnega kapitala nad minimalnimi kapitalskimi zahtevami, če so med nadzorom ugotovile, da z izpolnjevanjem minimalnih kapitalskih zahtev banka ne bo uspela kriti vseh tveganj, ki jim je izpostavljena v okviru svojega poslovanja. Banka je morala biti namreč *kapitalsko ustrezna* - v vsakem trenutku je morala imeti tako količino kapitala, da je z njim lahko pokrila tveganja, ki jih je prevzela. Banke v slovenskem bančnem sistemu so v obdobju 2008-2013 kapitalsko ustreznost morale zagotavljati v skladu s 125. členom ZBan-1, ki je določal, da morajo banke vedno razpolagati z ustreznim kapitalom glede na obseg in vrste storitev, ki jih opravljajo, ter tveganja, katerim so izpostavljene pri opravljanju teh storitev.

Kapitalska ustreznost banke se je presojala na podlagi različnih tako imenovanih *količnikov kapitalske ustreznosti.* Ti so predstavljali razmerje med potrebami banke po kapitalu, ki se izračuna na podlagi tveganj, ki jim je banka izpostavljena, ter kapitalom banke, ki ga ima banka na voljo za pokritje teh tveganj v kolikor se le-ta uresničijo.

Za presojo kapitalske ustreznosti določene banke je Banka Slovenije presojala več pokazateljev, zlasti:

1. Ali ima posamezna banka na voljo dovolj kapitala za kritje minimalnih kapitalskih zahtev?
    a. V skladu z ZBan-1 je banka morala kot minimum za svoje zakonito delovanje[207] zagotavljati kapital v višini najmanj 8 odstotkov kapitalskih zahtev za kreditno, tržno in operativno tveganje[208]. Ta vrednost je predstavljala *minimalni kapital banke*[209] oziroma *minimalne kapitalske zahteve.* Te zahteva so izhajale že iz Basel II[210].

---

[205] Direktiva 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L št. 177 z dne 30. 6. 2006, str. 1), zadnjič spremenjena z Direktivo 2010/78/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o spremembi direktiv 98/26/ES, 2002/87/ES, 2003/6/ES, 2003/41/ES, 2003/71/ES, 2004/39/ES, 2004/109/ES, 2005/60/ES, 2006/48/ES, 2006/49/ES in 2009/65/ES glede pristojnosti Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ), Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine) ter Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge), (UL L št. 331 z dne 15. 12. 2010, str. 120) in Direktiva 2006/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o kapitalski ustreznosti investicijskih podjetij in kreditnih institucij (UL L št. 177 z dne 30. 6. 2006, str. 201), zadnjič spremenjena z Direktivo 2010/78/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o spremembi direktiv 98/26/ES, 2002/87/ES, 2003/6/ES, 2003/41/ES, 2003/71/ES, 2004/39/ES, 2004/109/ES, 2005/60/ES, 2006/48/ES, 2006/49/ES in 2009/65/ES glede pristojnosti Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ), Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine) ter Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge) (UL L št. 331 z dne 15. 12. 2010, str. 120), tako imenovani CRD direktivi, ki sta bili v slovenski pravni red implementirani z ZBan-1.

[206] Banka Slovenije je imela to pristojnost na podlagi 248. člena ZBan-1.

[207] Najnižji možni minimalni kapital banke ne sme biti nižji od 5 milijonov evrov, kar je najnižji znesek osnovnega kapitala banke (42. člen ZBan-1).

[208] 136. člen ZBan-1.

[209] 136. člen ZBan-1 v povezavi s 137. členom ZBan-1.

[210] Točka 40 Basel II.

2. Ali ima posamezna banka na voljo dovolj kapitala za kritje kapitalskih potreb?
   a. Posamezna banka je morala zagotavljati zadosten kapital za kritje vseh tveganj, ki jim je bila izpostavljena[211] in ne zgolj tistih, ki so bila opredeljena v okviru minimalnih kapitalskih zahtev. Tako so morale banke same zase najprej ugotoviti ali so izpostavljene tudi drugim tveganjem in sicer tveganjem, ki niso bila v celoti pokrita z minimalnimi kapitalskimi zahtevami[212], tveganjem, ki niso bila predmet minimalnih kapitalskih zahtev in tveganjem[213], ki so izvirala iz dejavnikov zunanjega okolja. V kolikor je banka ugotovila, da je kateremu od teh tveganj izpostavljena, je morala opredeliti tudi znesek kapitalske potrebe za pokritje teh tveganj. Banka Slovenije pa je lahko banki določila še dodaten pribitek zaradi neustrezne kvalitete notranjega upravljanja. Vsota vseh tako določenih potreb je pomenila tako imenovano skupno oceno kapitalskih potreb.
   b. V nadaljnjem koraku je Banka Slovenije ugotavljala, ali ima posamezna banka dovolj kapitala za kritje teh potreb. Rezultat se je odražal s tako imenovanim minimalnim skupnim *količnikom kapitalske ustreznosti (merjene na celotni kapital).* Količnik je izražal razmerje med količino kapitala, ki ga banka ima, in tveganji, ki jim je banka izpostavljena[214]. Ker pa je Banka Slovenije posamezni banki želela sporočiti predvsem kolikšen količnik kapitalske ustreznosti od nje pričakuje v prihodnje, je pri izračunu le-tega poleg minimalnih kapitalskih zahtev upoštevala tudi kapitalske potrebe posamezne banke.
3. Ali je kapital, ki ga ima banka na voljo za kritje svojih kapitalskih potreb dovolj kakovosten?
   a. Kapital banke je sestavljen iz več vrst kapitala. Tiste vrste kapitala, ki so bile banki vedno in takoj na razpolago za pokrivanje tveganj, so se smatrale kot prvovrstne, zato so bile opredeljene kot tako imenovani *temeljni kapital*[215]. Banka Slovenije je zahtevala, da banke za pokrivanje kapitalskih potreb zagotovijo najmanj 80 odstotkov temeljnega kapitala.
   b. Rezultat je bil izražen s tako imenovanim *količnikom kapitalske ustreznosti merjene na temeljni kapital,* ki je torej izražal razmerje med kapitalskimi potrebami banke in količino temeljnega kapitala, ki ga banka ima.

Nedoseganje zahtevanih količnikov kapitalske ustreznosti je za banko na kratek rok med drugim pomenilo razlog, da ji Banka Slovenije odredi dodatne ukrepe[216] za zagotovitev ustreznega kapitala, če pa kljub izvedenim ukrepom banka ustreznega kapitala ni zagotovila in je bila dolgoročno kapitalsko neustrezna, pa je to lahko bil razlog za postavitev izredne uprave oziroma od konca leta 2012 dalje tudi eden izmed pogojev za izrek izrednih ukrepov[217]. Neizpolnjevanjem pogojev glede kapitalske ustreznosti je bilo lahko tudi razlog za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev[218] in razlog za začetek prisilne likvidacije[219].

---

211 126. člen ZBan-1.

212 Kot na primer preostalo tveganje iz okvirja kreditnega in tržnega tveganja, tveganje lastninjenja in valutno tveganje.

213 Kot na primer tveganje ugleda, tveganje koncentracije, tržno likvidnostno tveganje in drugo.

214 Tako imenovano tveganjem prilagojeno aktivo.

215 Preostali kapital, ki ni imel teh lastnostni pa je bil nadalje opredeljen v dve kategoriji in sicer: dodatni kapital I in dodatni kapital II.

216 247. člen ZBan-1 in od sprejetja novele ZBan-1J tudi 249.a člen ZBan-1.

217 In sicer od sprejetja novele ZBan-1J dalje v skladu z 253. členom ZBan-1.

218 250. člen ZBan-1.

219 266. člen ZBan-1.

2.5.1 Predstavitev procesov ICAAP in SREP

Postopek ugotavljanja kapitalske ustreznosti banke se je izvajal v dveh fazah. V prvi fazi, ki je bila v domeni posamezne banke in se je izvajala v okviru *procesa ICAAP*, je banka sama določila svojo *interno oceno kapitala*, torej je na podlagi predpisanih parametrov[220] sama na podlagi svojih računovodskih izkazov ocenila obseg in kakovost lastnega kapitala. Nato je izračunala *interno oceno kapitalskih potreb*, torej je na podlagi predpisanih parametrov[221] sama izračunala obseg in kakovost kapitala, ki ga potrebuje za pokrivanje tveganj, ki jih prevzema pri svojem poslovanju. Pri izračunu je morala banka poleg minimalnih kapitalskih zahtev upoštevati tudi zanjo značilna tveganja, katerih vrednost se je določala na podlagi štirih elementov (tako imenovani *štirje elementi izračuna ocene kapitalskih potreb*). Element 1 so predstavljala tveganja, ki so bila predmet minimalnih kapitalskih zahtev[222], element 2 tveganja, ki niso bila v celoti pokrita z minimalnimi kapitalskimi zahtevami, element 3 tveganja, ki niso bila del minimalnih kapitalskih zahtev[223], element 4 pa so predstavljali dejavniki zunanjega okolja[224]. Banka je nato morala interno oceno kapitala primerjati z interno oceno kapitalskih potreb in ugotoviti, ali obstoječi kapital zadošča ali pa je zaradi presežka kapitalskih potreb nad obstoječim kapitalom treba zagotoviti dodaten kapital za pokrivanje prevzetih tveganj. Da bi proces ICAAP med bankami potekal enotno, je Banka Slovenije kot nadzornik nad izvajanjem procesa ICAAP bankam določila enotna izhodišča - Usmeritve Banke Slovenije za banke in hranilnice[225].

Druga faza ugotavljanja kapitalske ustreznosti pa je bila v domeni Banke Slovenije in se je izvajala v okviru *procesa SREP*. V njem je Banka Slovenije najmanj enkrat letno ovrednotila proces ICAAP vsake posamezne banke glede na lastne ugotovitve in podatke, ki jih je prejela in zbrala med postopkom stalnega nadzora nad posamezno banko. Banka Slovenije je proces ICAAP vrednotila tako kvalitativno kot kvantitativno. S kvalitativnega vidika je Banka Slovenije pri posamezni banki ocenjevala, ali je banka identificirala in ustrezno definirala vsa potencialna tveganja, ali so zajeta vsa pomembna tveganja in je določitev pomembnosti tveganja utemeljena z analizami in izračuni ter s kakšno oceno so ovrednotene notranje kontrole posamezne banke. Hkrati je Banka Slovenije ovrednotila tudi sam potek izvajanja procesa ICAAP pri banki, in sicer tako, da je preverila, ali je banka pri pripravi dokumentov v zvezi z oceno tveganja pridobivala prave podatke, ali so poročila oblikovali ustrezni organi, ali so bila poročila poslana v vednost ali potrditev upravi in nadzornemu svetu ter ali so slednji na njih reagirali.[226] V tem oziru je Banka Slovenije

---

220 Kot primerno interno oceno kapitala je Banka Slovenije priznavala višino kapitala, izračunano po vsakokrat veljavnem Sklepu o izračunu kapitala bank in hranilnic (Uradni list RS, št. 85/10, 97/10, 100/11, 100/12; v nadaljevanju: sklep o izračunu kapitala). Ta je opredeljeval minimalni kapital banke in podrobneje določal sestavine in lastnosti, razmerja in omejitve ter odbitne postavke pri izračunu kapitala, podlago za izračun kapitala pa so predstavljali računovodski izkazi banke.

221 Banka Slovenije je parametre določila v Usmeritvah Banke Slovenije za banke in hranilnice, sprejetih dne 9. 2. 2010, sprememba 28. 2. 2012.

222 To so bila kreditno, tržno in operativno tveganje.

223 To so bila na primer strateško in kapitalsko tveganje, tveganje dobičkonosnosti, tveganje ugleda.

224 To so bili regulatorni in makroekonomski vplivi ter rezultati drugih scenarijev.

225 URL: [https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/uploaded/Finan%C4%8Dna%20stabilnost%2FII.%20steber%2FL_ICAAP.pdf], junij 2019.

226 V ta namen je oddelek nadzora na Banki Slovenije za interne potrebe pripravil 10 načel, ki so služila kot podlaga nadzornikom za enotno obravnavo bank, in krajši postopkovnik, ki je določal vprašanja, ki morajo biti tekom tega dialoga razčiščena.

preverjala tudi metodologijo, ki jo je banka uporabljala tekom procesa ICAAP in dajala predloge za izboljšave.[227]

S kvantitativnega vidika pa je Banka Slovenije preverjala ustreznost vrednosti in izračunov, ki jih je banka uporabila v procesu ICAAP. Navedena kvantitativna analiza Banke Slovenije je bila za posamezno banko zajeta v zbirnem obrazcu izračunov, ki je vključeval podatke o minimalnih kapitalskih zahtevah in interni oceni kapitalskih potreb za posamezno banko, podatke o kapitalu banke in interni oceni kapitala ter kazalnike[228]. Pri tem je Banka Slovenije v okviru vrednotenja posameznih elementov izračuna kapitalskih potreb izvajala naslednje:

- pri elementu 1 (tveganja, ki so bila predmet minimalnih kapitalskih zahtev): kapitalske zahteve se v procesu SREP načeloma niso spreminjale, saj je šlo za kvantitativno merljive in predpisane faktorje, Banka Slovenije je preverjala le metodologijo izračuna v procesu ICAAP in pravilnost vhodnih podatkov;
- pri elementu 2 (tveganja, ki niso bila v celoti pokrita z minimalnimi kapitalskimi zahtevami): navedeni element je zajemal zlasti tveganja, za katera je banka sama ugotovila, da niso v zadostni meri zajeta v elementu 1, zato Banka Slovenije praviloma ni zahtevala popravkov;
- pri elementu 3 (tveganja, ki niso bila predmet minimalnih kapitalskih zahtev): glede teh tveganj je Banka Slovenije pri določenih podelementih samostojno izračunavala vrednosti (dobičkonosnost, obrestno tveganje, likvidnostno tveganje) oziroma je vrednosti predvsem kvalitativno ovrednotila;
- pri elementu 4 (dejavniki zunanjega okolja): Banka Slovenije je sama izvajala stresne teste v skladu s takratno metodologijo, preverjala pa je tudi izračune bank glede upoštevanja zunanjih dejavnikov v procesu ICAAP.

Dodatno je imela Banka Slovenije na podlagi ocene kakovosti kontrolnega okolja banke diskrecijsko pravico določiti tudi pribitek ali odbitek na interno oceno kapitalskih potreb banke[229].

Če je v procesu SREP Banka Slovenije ugotovila, da so rezultati procesa ICAAP ustrezni, so se podatki uporabili za določitev kapitalske ustreznosti banke, sicer pa je Banka Slovenije skozi dialog s posamezno banko skušala doseči odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Če je Banka Slovenije presodila, da razhajanj v stališčih glede ustreznosti procesa ICAAP ne bo mogoče rešiti v okviru dialoga, je za vzpostavitev ustreznega stanja procesa ICAAP izrekla ukrepe kvalitativne ali kvantitativne narave, kot na primer zahtevo za zmanjšanje izpostavljenosti banke določenemu tveganju, za sprejem ukrepov za izboljšanje kontrolnega

---

[227] V skladu s 3. členom Sklepa o upravljanju s tveganji in izvajanju procesa ocenjevanja ustreznega notranjega kapitala za banke in hranilnice (Uradni list RS, št. 135/06, 28/07, 104/07, 85/10, 62/11, 3/13, 38/13, 60/13, 74/13) je morala banka namreč imeti sprejeto strategijo in politiko prevzemanja in upravljanja s tveganji, v skladu s 6. členom tega sklepa pa zagotoviti, da je vsakokratno prevzemanje pomembnih tveganj v mejah njene sposobnosti prevzemanja tveganj.

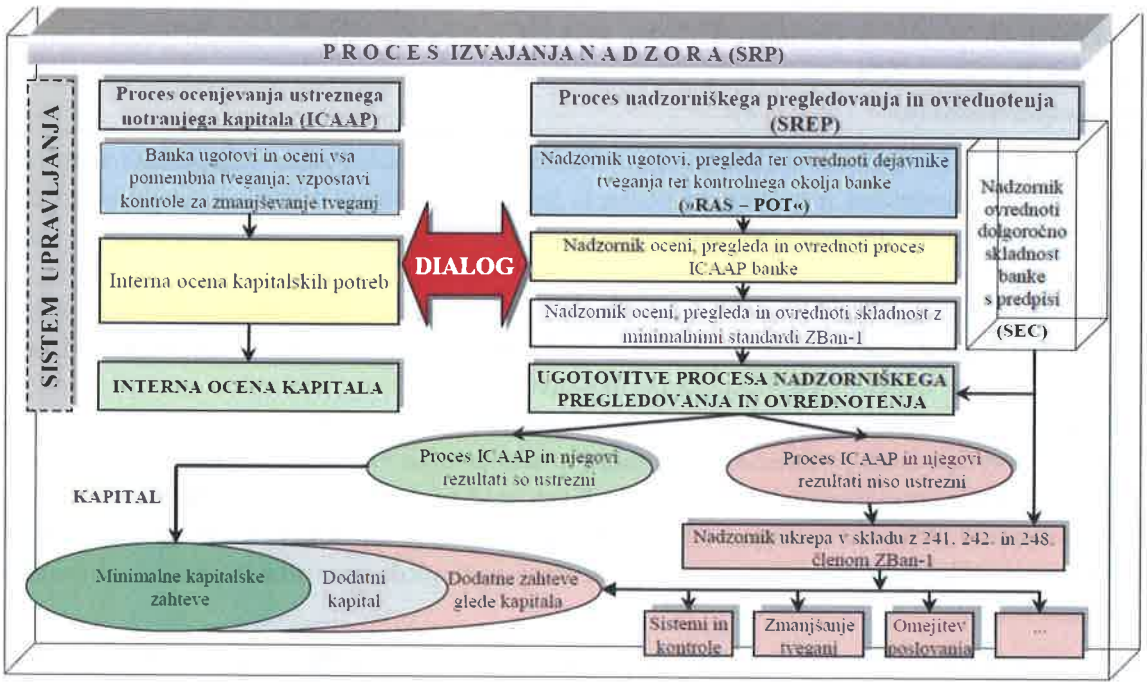
[228] Osnovni kazalniki, ki so izhajali iz procesov ICAAP in SREP so bili količnik kapitalske ustreznosti, količnik kapitalske ustreznosti na temeljni kapital banke (Tier I) in razmerje med interno oceno kapitalskih potreb in kapitalsko zahtevo. S tem razmerjem je Banka Slovenije banki določila minimalni količnik kapitalske ustreznosti, za katerega je menila, da je potreben za pokrivanje njenega individualno določenega profila tveganosti. Povzeto po: Proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja, Banka Slovenije, november 2014, str. 45.

[229] Če je Banka Slovenije kontrolno okolje banke ocenila kot dobro, je to omililo vpliv tveganj iz poslovanja banke in obratno.

okolja ali za zagotovitev dodatnega kapitala[230].

Grafični prikaz procesa izvajanja nadzora Banke Slovenije je prikazan s sliko 10.

Slika 10: Proces izvajanja nadzora Banke Slovenije



Legenda kratic:
SRP – Supervisory Review Process
SREP – Supervisory Review and Evaluation Process
ICAAP – Internal Capital Adequacy Assesment Process
RAS – Risk Assesment System
SEC – Supervisory Evaluation of Compliance
POT – Proces ocenjevanja tveganj (Metodologija Banke Slovenije za ocenjevanje tveganj)

Vir: Banka Slovenije.

(Z)

[redacted]

[230] Banka Slovenije pri zahtevi za zagotovitev dodatnega kapitala praviloma ni opredelila neposrednega zneska dokapitalizacije za dosego zahtevane kapitalske ustreznosti, temveč samo zahtevan odstotek razmerja med kapitalskimi potrebami in kapitalom. Po pojasnilu Banke Slovenije zneski dokapitalizacije niso bili nominalno opredeljeni zato, ker je lahko banka dosegla zahtevan količnik s kombinacijo več ukrepov (tako tistih, ki zmanjšujejo tvegano aktivo kot z dokapitalizacijo).

[231] (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

232 (Z) [redacted] (Z)

233 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

234 (Z) [redacted] (Z)

235 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

236 (Z) [redacted] (Z)

237 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

238 (Z) [redacted] (Z)

239 (Z) [redacted] (Z)

240 (Z) [redacted] (Z)

241 (Z) [redacted] (Z)

242 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

243 (Z) [redacted] (Z)

244 (Z) [redacted] (Z)

245 (Z) [redacted] (Z)

246 (Z) [redacted] (Z)

247 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

248 (Z) [redacted] (Z)

249 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

250 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

251 (Z) [redacted] (Z)

252 (Z) [redacted] (Z)

253 (Z) [redacted] (Z)

254 (Z) [redacted] (Z)

255 (Z) [redacted] (Z)

256 (Z) [redacted] (Z)

257 (Z) [redacted] (Z)

258 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

259 (Z) [redacted] (Z)

260 (Z) [redacted]

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

261 (Z) [redacted] (Z)

262 (Z) [redacted] (Z)

263 (Z) [redacted] (Z)

264 (Z) [redacted] (Z)

265 (Z) [redacted] (Z)

266 (Z) [redacted] (Z)

267 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

[268] (Z) [redacted] (Z)

[269] (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

270 (Z) [redacted] (Z)

271 (Z) [redacted] (Z)

272 (Z) [redacted] (Z)

273 (Z) [redacted] (Z)

274 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

275 (Z) [redacted] (Z)

276 (Z) [redacted] (Z)

277 (Z) [redacted] (Z)

278 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

279 (Z) [redacted] (Z)

280 (Z) [redacted] (Z)

281 (Z) [redacted] (Z)

282 (Z) [redacted] (Z)

283 (Z) [redacted] (Z)

284 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

285 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

286 (Z) [redacted] (Z)

287 (Z) [redacted] (Z)

288 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

289 (Z) [redacted] (Z)

290 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

3. SANACIJA BANČNEGA SISTEMA V LETIH 2013 IN 2014

3.1 Uvod

V tem delu revizijskega poročila poleg aktivnosti, ki jih je izvajala neposredno Banka Slovenije, podrobno predstavljamo tudi aktivnosti, uporabljeno metodologijo in rezultate dela zunanjih izvajalcev v zvezi z izvedbo skrbnega pregleda, ki je predstavljal podlago za izvedbo ukrepov bančne sanacije v letih 2013 in 2014. Banka Slovenije je kader zunanjih izvajalcev pooblastila za izvedbo nalog nadzora v bankah, zato so ti aktivnosti izvajali v njenem imenu, Banka Slovenije pa je bila za njihovo ravnanje odgovorna. S tem je kader zunanjih izvajalcev v odnosu do bank imel enake pristojnosti kot zaposleni v Banki Slovenije. Navedba aktivnosti zunanjih izvajalcev je nujna za predstavitev in razumevanje vseh okoliščin, ki so vplivale na odločitve Banke Slovenije v zvezi z izvedbo ukrepov bančne sanacije. Rezultati dela zunanjih izvajalcev so bili namreč podlaga za odločitve, ki jih je v zvezi z ukrepi bančne sanacije sprejemala Banka Slovenije. Zato šele dobro poznavanje vsebin, ki so jih pripravili zunanji izvajalci in metod dela, ki so jih pri tem uporabili, omogoča podajo mnenja o uspešnosti ravnanj Banke Slovenije pri sprejemanju odločitev v zvezi z izvedbo ukrepov bančne sanacije. Pri posameznih razkritjih, ki so navedena v nadaljevanju revizijskega poročila in se nanašajo predvsem na tehnični, metodološki vidik dela, ki so ga izvedli zunanji izvajalci, vloga Banke Slovenije ni neposredno razvidna oziroma izpostavljena, odgovornost Banke Slovenije se je odrazila predvsem v zaključku procesa bančne sanacije, ko je na podlagi rezultatov dela zunanjih izvajalcev sprejemala odločitve in izdala odločbe o izrednih ukrepih.

V nadaljevanju poročila na več mestih predstavljamo tudi druge okoliščine bančne sanacije, ki niso bile nujno neposredno povezane z Banko Slovenije, podajajo pa kontekst, v luči katerega je treba ocenjevati oziroma razumeti ravnanja Banke Slovenije. Navedbe dodatnih okoliščin omogočajo celovit vpogled v dogajanje, povezano z bančno sanacijo, pri čemer ključne vloge v začetni fazi ni imela Banka Slovenije. Pri aktivnostih v zvezi z bančno sanacijo je namreč sodelovalo več deležnikov, na ravnanje katerih Banka Slovenije v vseh primerih ni imela vpliva. So pa tudi ta ravnanja in odločitve drugih deležnikov imela neposreden vpliv na odločitve, ki jih je sprejemala Banka Slovenije in jih je potrebno upoštevati pri podaji mnenja o uspešnosti poslovanja Banke Slovenije.

Da bi v skladu s cilji revizije odgovorili na vprašanje ali je bila Banka Slovenije uspešna pri izvajanju nadzorstvene funkcije, smo si v reviziji, v delu, ki se nanaša na izvedbo sanacije bančnega sistema zastavili revizijsko podvprašanje na prvem nivoju:

Ali je Banka Slovenije izrek izrednih ukrepov utemeljila na ustreznih podlagah?

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja na drugem nivoju:

- ali so bili za izbor izvajalcev AQR in stresnih testov ustrezno izvedeni postopki oddaje javnih naročil[291],
- ali je izvedeni AQR predstavljal primerno podlago za odločanje v procesu izrekanja izrednih ukrepov[292],
- ali so izvedeni stresni testi predstavljali primerno podlago za odločanje v procesu izrekanja izrednih ukrepov[293],
- ali so poročila o hipotetičnih likvidacijskih vrednostih predstavljala primerno podlago za odločanje v procesu izrekanja izrednih ukrepov[294] in
- ali je Banka Slovenije izrek izrednih ukrepov utemeljila na podlagi objektivno ugotovljenih dejstev in okoliščin[295].

3.1.1 Pobuda za izvedbo AQR in stresnih testov

Evropska komisija je 10. aprila 2013 objavila Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu ter Evroskupini - Rezultati poglobljenih pregledov na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[296] (v nadaljevanju: sporočilo Evropske komisije o neravnotežjih), v katerem je na podlagi analize rezultatov poglobljenega pregleda ugotovila, da v Sloveniji obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja. Iz sporočila Evropske komisije o neravnotežjih je izhajalo, da so se čezmerna makroekonomska neravnotežja v Sloveniji naglo kopičila, vendar so ostajala obvladljiva. Posebej je bila izpostavljena ranljivost finančnega sistema. Čeprav je bil slovenski bančni sektor razmeroma majhen, saj je bil manjši od polovice povprečja evroobmočja, so bile glavne banke slabo kapitalizirane glede na stalno slabšanje njihovih kreditnih portfeljev, njihova odvisnost od državnega kapitala pa je pomenila veliko grožnjo gospodarstvu. Hkrati pa se je tudi država sama soočala s pritiski financiranja. Ob drugih področjih, so okoliščine zahtevale ukrepanje tudi na področjih finančnega sektorja. Slovenija bi morala odločno in nemudoma končati začete reforme ter vključiti celovite in podrobne politične ukrepe v svoj naslednji nacionalni program reform in program stabilnosti, da bi negativno gibanje zaustavila in ga obrnila v pravo smer[297].

Podrobnejši rezultati poglobljenega pregleda za Slovenijo so bili objavljeni v spremnem dokumentu sporočila Evropske komisije o neravnotežjih z naslovom Delovni dokument služb Komisije, Poglobljeni pregled za Slovenijo v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011 preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[298] (v nadaljevanju: spremni dokument o poglobljenem pregledu za Slovenijo). V dokumentu je bilo navedeno, da se je kreditna kvaliteta od pomladi 2012 dodatno slabšala, pri čemer je bilo poslabšanje večinoma skoncentrirano v oslabljenih bilancah stanja bank v državni lasti. Slaba

---

291 Več o tem v točki 3.2.2 tega poročila.

292 Več o tem v točki 3.3 tega poročila.

293 Več o tem v točki 3.4 tega poročila.

294 Več o tem v točki 3.5 tega poročila.

295 Več o tem v točkah 3.5, 3.6 in 3.7 tega poročila.

296 Št. COM(2013) 199 final, 10. 4. 2013. Pregled je bil opravljen v skladu z Uredbo (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (v nadaljevanju: Uredba o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij), UL L št. 306 z dne 23. 11. 2011, str. 25.

297 Povzeto po sporočilu Evropske komisije o neravnotežjih.

298 Št. SWD(2013) 122 final, 10. 4. 2013.
URL: [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0122:FIN:SL:PDF], julij 2019.

posojila, opredeljena kot zaostanki s plačili, daljši od 90 dni, so konec leta 2009 predstavljala 5,4 odstotka posojil. Do konca leta 2011 so narasla na 11,2 odstotka, do konca leta 2012 pa že na 14,4 odstotka. V podjetniškem segmentu so slaba posojila konec leta 2012 predstavljala 24 odstotkov posojil, kar je 18,5 odstotka več kot leto prej. Trendi v zvezi s slabimi posojili so ostali najbolj negativni v velikih bankah v državni lasti. Evropska komisija je ocenila, da so ti deleži celo podcenjeni, ker se poročajo v razmerju do skupnih izpostavljenosti namesto v razmerju do skupnih posojil. Poleg tega so bila nekatera posojila, razvrščena kot dobra, formalno prestrukturirana ali reprogramirana, podatki o gospodinjstvih pa niso bili posodobljeni že od konca leta 2011.[299]

V spremnem dokumentu o poglobljenem pregledu za Slovenijo so navedene dokapitalizacije, ki so do leta 2012 ohranjale banke nad zahtevanimi nivoji kapitalske ustreznosti, pa tudi neuspešna prizadevanja za dokapitalizacije. Evropska komisija je ugotavljala, da banke izgube iz naslova posojil pripoznavajo z znatnim zamikom, namreč šele ko pride do zaostankov pri plačilih. Glede na to bi povečanje slabih posojil v letu 2012 lahko privedlo do pripoznavanja nadaljnjih izgub v letih 2013 in 2014. Hkrati pa se je zdelo, da so se možnosti za enkratne dobičke, ki jih lahko ustvarijo banke, v veliki meri že izčrpale po odkupu hibridnih instrumentov po diskontirani ceni v letu 2012. Analiza prehodov med ocenami v bonitetni lestvici je kazala na izrazito negativen trend v bonitetnih ocenah posojil v letu do septembra 2012, nove ocene pa so kazale na možnost prihodnjih izgub, ki bodo presegle sredstva (1 milijarda evrov), ki jih je za dokapitalizacije v okviru ZUKSB namenila Vlada Republike Slovenije. Ob tem so se v primerjavi s stanjem v pomladi 2012 še dodatna poslabšale makroekonomske napovedi za leto 2013 in naprej[300].

Iz spremnega dokumenta o poglobljenem pregledu za Slovenijo je izhajalo, da je Vlada RS od maja 2012 pospešila odziv politik na težave bančnega sektorja, vendar pa bo učinkovito izvajanje zahtevalo preudarno strategijo in potrpežljivo delo na pomembnih tehničnih podrobnostih. Pri ponovni vzpostavitvi verodostojnosti in stabilizaciji finančnega sektorja bi lahko bila nova, neodvisna in pregledna ocena koristna osnova za celovito strategijo. Iz dokumenta je izhajalo, da sta potrebna nov pregled kakovosti naložb s strani tretjih oseb ter nov, temeljit stresni test, da bi se lahko količinsko opredelili izzivi in zagotovilo, da bodo strategija, vsa proračunska sredstva in izbor instrumentov ustrezni. Te ocene bi v idealnih razmerah morali opraviti mednarodno priznani svetovalci pod vodstvom upravljalnega odbora, sestavljenega iz ustreznih mednarodnih finančnih institucij in slovenskih organov. Pregled kakovosti naložb in stresni test bi morala zajeti celoten bančni sistem (pri čemer bi sistemsko pomembne banke predstavljale absolutni minimum) in bi lahko bila osnova za oceno sposobnosti celotnega sistema za uspešno delovanje. Objava uporabljenih pristopov, skupaj s temeljnimi predpostavkami in glavnimi ugotovitvami, bi lahko pomagala čim bolj povečati verodostojnost. Na podlagi teh ugotovitev bi se s strategijo lahko določilo, kako se lahko proračunska sredstva najbolj učinkovito uporabijo, da bi se oblikoval jasen in količinsko opredeljen načrt. Nova ocena bi lahko zagotovila tudi informacije o portfeljih slabih naložb iz preteklosti, ki bi lahko bile v pomoč pri izbiri najbolj učinkovitih pravnih sredstev, zlasti če bi bil potreben mešan pristop zaradi raznolike narave teh portfeljev[301].

V primerih, ko je Evropska komisija na podlagi poglobljenega pregleda ugotovila, da v državi članici obstajajo neravnovesja, je o tem v skladu s 6. členom Uredbe o preprečevanju in odpravljanju

---

[299] Povzeto po spremnem dokumentu o poglobljenem pregledu za Slovenijo.

[300] Povzeto po spremnem dokumentu o poglobljenem pregledu za Slovenijo.

[301] Povzeto po spremnem dokumentu o poglobljenem pregledu za Slovenijo. Podobno izhaja tudi iz dokumenta Evropske komisije Makroekonomska neravnotežja – Slovenija (Macroeconomic Imbalances Slovenia 2013, Occasional Papers 142, april 2013)

makroekonomskih neravnotežij obvestila Evropski parlament, Svet in Evroskupino. Svet je lahko na priporočilo Evropske komisije na zadevno članico naslovil potrebna priporočila. Evropska komisija je 29. 5. 2013 izdala Priporočilo za Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2013 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za obdobje 2012-2016[302] (v nadaljevanju: priporočila za priporočila Sveta), v katerem je Svetu v sprejem predlagala politična priporočila za ukrepanje Slovenije v obdobju 2013-2014. Evropska komisija je v omenjenih priporočilih povzela ugotovitve, predstavljene v spremnem dokumentu o poglobljenem pregledu za Slovenijo in sporočilu Evropske komisije o neravnotežjih, obenem pa je ocenila tudi ustreznost ukrepov, ki jih je Vlada RS predlagala v Nacionalnem reformnem programu 2013-2014 (v nadaljevanju: nacionalni reformni program 2013) v maju 2013. Iz nacionalnega reformnega programa 2013 v zvezi z zagotavljanjem stabilnosti bank izhaja, da je Vlada RS na podlagi pregleda aktive bank in izvedenih obremenitvenih testov s strani Banke Slovenije v letu 2012 ocenila, da bo potrebno banke dokapitalizirati v znesku do 900 milijonov evrov, kot podlaga za določitev višjih kapitalskih potreb banke pa se bodo uporabili tudi rezultati mikro obremenitvenih testov Banke Slovenije. Evropska komisija je v priporočilih za priporočila Sveta dodatno navedla, da so slovenski organi v pisni obliki potrdili, da so pripravljeni sodelovati z Evropsko komisijo in ECB in da bodo zagotovili neodvisne preglede kakovosti aktive za izbrane banke[303]. Ti pregledi bi morali biti sistemski, da bi se zagotovila trajna stabilnost bančnega sektorja. Evropska komisija je Svetu predlagala, da naj Sloveniji priporoča, da izvede ustrezne ukrepe, ob pomoči evropskih partnerjev, za najem neodvisnega zunanjega svetovalca do junija 2013, ki bo opravil pregled kakovosti aktive bank v celotnem sistemu. To naj zaključi v letu 2013 in zagotovi hitrejši napredek v primeru dveh bank, ki sta že predmet postopka državne pomoči, da se bo pospešilo izboljšanje njunih bilanc stanja. Pripravljena mora biti zagotoviti dodaten kapital, če bi se pri prenosu aktive ali pri pregledu kakovosti aktive odkrile dodatne pomanjkljivosti. Vsi ukrepi, vključno z objektivnimi ocenami kapitalskih potreb, prenosom aktive na DUTB, programom za zavarovanje premoženja in operativno izvedbo ukrepov prestrukturiranja, bi se morali izvesti ob polnem spoštovanju pravil o državni pomoči, če je ta vključena.

Ugotovitve Evropske komisije je julija 2013 v celoti potrdil Svet, ki je izdal Priporočilo Sveta z dne 9. julija 2013 v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2013 in mnenje Sveta o programu Slovenije za stabilnost za obdobje 2012–2016[304] (v nadaljevanju: priporočila Sveta). Iz 10. člena uredbe o makroekonomskih neravnotežjih izhaja, da če država članica v določenem roku ne ukrepa v skladu s priporočili, sprejme Svet na podlagi priporočila Komisije sklep, s katerim ugotovi neupoštevanje priporočil. V tem primeru Svet o tem tudi obvesti Evropski svet in objavi ugotovitve nadzornih misij.

Podobno kot Evropska komisija in Svet je izvedbo neodvisnih pregledov kakovosti sredstev na ravni celotnega sistema ter sveže obremenitvene teste v slovenskem bančnem sektorju spomladi 2013 priporočala tudi ECB[305].

---

302 Št. SWD(2013) 374 final, z dne 29. 5. 2013.
URL:[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0374], maj 2019.

303 Takšna navedba je pojasnjena v spremnem dokumentu priporočil za priporočila Sveta z naslovom Ocena nacionalnega reformnega programa in programa stabilnosti za Slovenijo za leto 2013, (URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0374&from=SL], maj 2019), iz katerega izhaja, da je finančni minister podpredsedniku Evropske komisije Olliju Rehnu dne 23. 5. 2013 (torej po sprejemu in predložitvi nacionalnega reformnega programa 2013) posredoval dopis s tovrstnimi zavezami.

304 UL C št.217 z dne 30. 7. 2013.

305 Mnenje ECB z dne 22. marca 2013 o ukrepih za krepitev stabilnosti bank (CON/2013/21), URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013AB0021&from=SL], julij 2019.

Priporočila evropskih institucij kažejo na to, da zunanji opazovalci niso zaupali verodostojnosti informacij o stanju slovenskih bank oziroma o stanju bančnega sistema kot celote, zato se zahteve niso ustavile zgolj pri ugotavljanju bodočih kapitalskih potreb bank v primerih uresničitve neugodnih scenarijev, kar se ugotavlja s stresnimi testi, temveč je bila podana tudi zahteva po izvedbi pregleda kakovosti sredstev, ki naj bi pokazala trenutno resnično stanje bank. Priporočila prav tako dajejo slutiti, da je bilo okrnjeno zaupanje v slovenske institucije, ki zahtevanih postopkov niso smele izpeljale samostojno, temveč je bil velik poudarek namenjen neodvisnosti izvajalcev, ki bi naj izvajali aktivnosti skrbnega pregleda, celoten postopek pa bi naj usmerjale oziroma opazovale tudi evropske institucije. Tak način sanacije bančnega sistema naj bi zagotovil verodostojnost informacij o dejanskem stanju v bankah ter prepričal akterje na finančnih trgih v uspešnost izvedene sanacije. S tem bi se povrnilo zaupanje finančnih trgov v slovenski bančni sistem, kar bi pomembno vplivalo tudi na sposobnost zadolževanja bank in države.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

306 V nadaljnjem besedilu izvedbo AQR in stresnih testov označujemo z enotnim pojmom skrbni pregled. Pojem skrbni pregled torej zajema obe aktivnosti.

307 Pod pojmom evropske institucije v nadaljnjem besedilo zajemamo Evropsko komisijo, ECB in organ EBA.

[redacted]

[redacted]

(Z)

Dne 23. 10. 2012 je bil sprejet ZUKSB[312] s katerim so bili kot možni ukrepi, ki jih je Vlada RS lahko sprejela za krepitev stabilnosti bank s sedežem v Republiki Sloveniji, določeni odkup oziroma odplačni prevzem premoženja banke, poroštva države za krepitev stabilnosti bank in povečanje osnovnega kapitala bank. Iz ZUKSB je izhajalo, da o uporabi ukrepov odloča Vlada RS na podlagi strokovnega predloga medresorske komisije, ki jo ustanovi Vlada RS. Medresorska komisija ima osem članov, tri izmed njih imenuje Banka Slovenije. ZUKSB je vzpostavil pravni okvir za sanacijo bank v obliki prenosa slabega premoženja iz bank na novo ustanovljeno DUTB. V postopku sprejemanja ZUKSB je ECB opozarjala[313], da bi morala biti Banka Slovenije kot bančni nadzornik aktivneje vključena v dejavnosti, določene v predlogu tega zakona, zlasti v postopke, v katerih se določijo banke, ki bodo deležne ukrepov po predlogu zakona in v postopke,

---

308 (Z) [redacted] (Z)

309 (Z) [redacted] (Z)

310 (Z) [redacted] (Z)

311 (Z) [redacted] (Z)

312 ZUKSB je stopil v veljavo 28. 12. 2012.

313 Mnenje Evropske centralne banke z dne 19. 9. 2012 o krepitvi stabilnosti bank (CON/2012/71), URL: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/sl_con_2012_71.pdf], maj 2020.

v katerih se določi premoženje za prenos in njegova vrednost. Pri tem je ECB posebej poudarila potrebo po določitvi metodologije vrednotenja prenesenih terjatev[314].

Dne 13. 3. 2013 je Vlada RS na podlagi ZUKSB sprejela uredbo o izvajanju ukrepov, ki je začela veljati 16. 3. 2013. Uredba o izvajanju ukrepov je določila merila in pogoje, ki so jih morale izpolnjevati banke, da so bile upravičene do ukrepov na podlagi ZUKSB, ter merila in pogoje za določitev in izvajanje posameznih ukrepov. Z uredbo je bila določena tudi metodologija izračuna realne dolgoročne ekonomske vrednosti terjatev oziroma potencialnih terjatev (v nadaljevanju: REV) in prenosne vrednosti sredstev, ki se kot tvegane postavke prenašajo na DUTB. Uredba o izvajanju ukrepov je določala, da REV sredstev oceni banka, oceno pa potrdi pooblaščeni neodvisni revizor. REV je bila opredeljena kot vrednost, ki jo je za sredstvo razumno pričakovati v stabilnem finančnem okolju, potem ko prenehajo krizni pogoji, pri čemer ocena REV temelji na tržnih podatkih in realističnih ter primernih predpostavkah glede bodočih denarnih tokov v skladu s pravili EU o državnih pomočeh[315]. REV se je v skladu z metodologijo ocenila na podlagi diskontiranja denarnih tokov, ki so se iz te terjatve pričakovali neposredno ali z unovčitvijo zavarovanja. Prenosna vrednost sredstev, ki so se prenašala na DUTB, pa se je določila glede na ocenjeno REV teh sredstev, zmanjšano za stroške refinanciranja DUTB, dodatno pa še za pričakovane stroške upravljanja s temi sredstvi v okviru DUTB, ki niso smela presegati 3 odstotke vrednosti sredstev po diskontiranju. V postopku sprejemanja uredbe o izvajanju ukrepov je ECB med drugim opozarjala[316], da bi morala imeti pri določitvi REV sredstev pomembno, če ne vodilno vlogo Banka Slovenije, pri čemer bi oceno vrednosti potrdil neodvisni revizor. ECB je posebej poudarila, da bi morala vrednost sredstev, ki se bodo prenesla,

---

[314] Po uveljavitvi ZUKSB je 7. 1. 2013 Slovenija Evropski komisiji priglasila revidiran načrt prestrukturiranja NLB, katerega del je bil tudi seznam slabih terjatev, ki jih je NLB predlagala za prenos na DUTB. URL: [https://krog.sta.si/1839831/v-bruslju-prejeli-nacrt-prestrukturiranja-nlb].

[315] S 1. 8. 2013 je Evropska komisija začela uporabljati načela iz Sporočila Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 (UL C št. 216 z dne 30. 7. 2013, str. 1, v nadaljevanju: sporočilo o bančništvu); priglasitve, ki jih je Evropska komisija evidentirala pred 1. 8. 2013, so bile pregledane glede na merila, ki so se uporabljala v času priglasitve. Pred sprejemom sporočila o bančništvu je Evropska komisija od začetka finančne krize sprejela šest sporočil (v nadaljevanju: sporočila o krizi), v katerih so bila navedena podrobna navodila glede meril združljivosti državne pomoči z notranjim trgom v skladu s členom 107(3)(b) Pogodbe o delovanju Evropske unije za finančni sektor med finančno krizo. Sporočila o krizi so zagotavljala celovit okvir za usklajeno ukrepanje v podporo finančnemu sektorju, da bi se zagotovila finančna stabilnost, hkrati pa čim bolj zmanjšalo izkrivljanje konkurence med bankami in v državah članicah na enotnem trgu. Opredeljevala so pogoje dostopa do državne pomoči in zahteve, ki morajo biti izpolnjene, da bi bila takšna pomoč združljiva z notranjim trgom na podlagi načel o državni pomoči iz Pogodbe o delovanju Evropske unije. Sporočilo o bančništvu, Sporočilo Komisije – Dokapitalizacija finančnih institucij v trenutni finančni krizi: omejitev pomoči na najmanjšo potrebno in zaščitni ukrepi za preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence (UL C št. 10 z dne 15. 1. 2009, str. 2) in Sporočilo Komisije o obravnavanju oslabljenih sredstev v bančnem sektorju Skupnosti (v nadaljevanju: sporočilo o oslabljenih sredstvih, UL C št. 72 z dne 26. 3. 2009, str. 1) so potrjevala osnovna načela, določena v smernicah Skupnosti o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah. V skladu s temi načeli je morala pomoč za prestrukturiranje predvsem omogočiti ponovno dolgoročno uspešno poslovanje podjetja brez državne pomoči. Poleg tega so morali pomoč za prestrukturiranje spremljati ustrezna porazdelitev bremena, kolikor je bilo to mogoče, ter ukrepi za omejitev izkrivljanja konkurence.

[316] Mnenje Evropske centralne banke z dne 22. 3. 2013 o ukrepih za krepitev stabilnosti bank (CON/2013/21), URL: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/sl_con_2013_21_f_sign.pdf[, junij 2019.

odražati njihovo realno ekonomsko vrednost in da bi morala biti opredelitev REV v uredbi o izvajanju ukrepov usklajena s sporočilom o oslabljenih sredstvih[317].

(Z) [redacted] (Z)

Pravila EU glede vrednotenja sredstev, predvidenih za prenosu na DUTB

Sporočilo o oslabljenih sredstvih je kot državno pomoč opredeljealo javne ukrepe finančne pomoči za oslabljena sredstva, ki banko upravičenko razbremenijo potrebe, da izkaže izgubo ali oblikuje rezervacije za potencialno izgubo oslabljenih sredstev (ali ji zagotovijo nadomestilo v takih primerih), in/ali sprostijo regulatorni kapital za druge namene, in določalo merila za združljivost takih ukrepov z notranjim trgom. Sporočilo o oslabljenih sredstvih je določalo smernice za usklajen pristop Skupnosti pri vrednotenju različnih vnaprej definiranih kategorij (oslabljenih) sredstev, zlasti zato, da se vsem zagotovijo enaki pogoji, da se preprečita neupravičeno izkrivljanje konkurence in tekmovanje za subvencije med državami članicami. V sporočilu o oslabljenih sredstvih je bilo določeno, da morajo biti pred vsakim ukrepom oslabljena sredstva popolnoma pregledna in v celoti razkrita na podlagi ustreznega, pravilnega vrednotenja, ki ga potrdijo neodvisni strokovnjaki ter ustrezni nadzorni organ, pri čemer je treba izraza »preglednost« in »popolno razkritje« razumeti kot preglednost v razmerju do nacionalnih organov, vključenih neodvisnih strokovnjakov in Evropske komisije. Vrednost sredstev ob prenosu mora temeljiti na njihovi realni ekonomski vrednosti, ki odraža osnovno dolgoročno ekonomsko vrednost sredstev in se določi na podlagi osnovnih denarnih tokov in širšega časovnega okvira. Določitev realne ekonomske vrednosti bi morala temeljiti na pomembnih vhodnih podatkih in realističnih ter previdnih predpostavkah o prihodnjih denarnih tokovih. Postopek vrednotenja v zvezi s tržno vrednostjo in realno ekonomsko vrednostjo ter povračilo državi morata potekati v skladu s smernicami in postopki iz sporočila o oslabljenih sredstvih. Namen vrednotenja je, da se odpravijo vse negotovosti glede prave vrednosti zadevnih sredstev. Vrednotenje mora potekati v skladu s splošno metodologijo, določeno na ravni Skupnosti, Evropska komisija pa ga mora vnaprej uskladiti v vseh državah članicah. Razkritje oslabljenih sredstev mora biti opravljeno pred dodelitvijo ukrepov pomoči države. Na podlagi ustreznega vrednotenja se pravilno določijo izgube kot razlika med knjigovodsko vrednostjo sredstev in njihovo prenosno vrednostjo oziroma njihovo dejansko ekonomsko vrednostjo. V primeru uporabe alternativnih metodologij je potrebno zagotoviti enako stopnjo preglednosti kot v primeru vrednotenja, izvedenega v skladu z načeli, opisanimi v sporočilu o oslabljenih sredstvih. V tem sporočilu je bilo določeno, da se pri ocenjevanju metod vrednotenja, ki jih za ukrepe finančne pomoči za oslabljena sredstva predlagajo države članice, in njihovega izvajanja Evropska komisija posvetuje s skupinami strokovnjakov za vrednotenje, pri čemer upošteva tudi strokovno znanje obstoječih teles na ravni Skupnosti, da zagotovi konsistentnost metodologij vrednotenja. Namen pravil o državni pomoči je zagotoviti čim manjšo pomoč, ki bo povzročila čim manjše izkrivljanje, da se pripravi trdna osnova za ponovno vzpostavitev dolgoročnega uspešnega poslovanja brez državne pomoči.

---

[317] Sporočilo o oslabljenih sredstvih.

[318] (Z) [redacted] (Z)

V 14. točki sporočila o bančništvu je določeno, da je v primerih, ko se izvajanje nadzora državne pomoči v finančnem sektorju prekriva z odgovornostmi nadzornih organov v državah članicah, ob popolnem ohranjanju izključne pristojnosti Evropske komisije na področju nadzora državne pomoči pomembno usklajevanje med Evropsko komisijo in pristojnimi nadzornimi organi in da bo Evropska komisija ob upoštevanju zakonodajnega in nadzornega področja v EU in zlasti v evroobmočju tesno sodelovala z nadzornimi organi, da se zagotovi neovirano prepletanje različnih vlog in odgovornosti vseh vpletenih organov.

V objavi za javnost na temo najpogostejših vprašanj glede obravnave oslabljenih sredstev v EU bančnem sistemu[319] je Evropska komisija dodatno pojasnila, da je njena naloga v okviru določb sporočila o oslabljenih sredstvih potrjevanje vrednotenja sredstev v okviru sistema državnih pomoči na podlagi enotnih kriterijev v skladu z naslednjim postopkom: država članica Evropsko komisijo seznani z metodo vrednotenja, ki jo namerava uporabiti, Evropska komisija to metodologijo po preverjanju njene skladnosti z vsemi zahtevami sistema državnih pomoči predhodno potrdi, banke morajo v roku naslednjih 6 mesecev izvesti načrtovan prenos sredstev in Evropski komisiji v potrditev poslati rezultate vrednotenja sredstev, ki sta jih predhodno potrdila neodvisni strokovnjak in nacionalni nadzornik, sledi priglasitev načrta prestrukturiranja in odločitev Evropske komisije glede odobritve državne pomoči.

Evropska komisija je ob tem koncept realne ekonomske vrednosti pri obravnavi oslabljenih sredstev v postopku državne pomoči pojasnila na naslednji način[320]: "Čeprav je možno, da v času krize za veliko vrst premoženja ne obstaja trg, pa ima določeno premoženje vseeno potencial, da na dolgi rok zagotovi dohodke in dobiček. Tržna vrednost takšnega premoženja je v takšnem izjemnem primeru lahko enaka 0. Knjigovodska vrednost tega premoženja je po drugi strani lahko višja od trenutne tržne vrednosti. Da bi se prenos sredstev štel za državno pomoč, se morajo sredstva prenesti po vrednosti, ki je višja od trenutne tržne vrednosti. Takšna prenosna vrednost bi morala biti realna ekonomska vrednost, ki bi temeljila na denarnih tokovih v določenem časovnem okviru. Razlika med trenutno tržno vrednostjo in prenosno vrednostjo, temelječo na realni ekonomski vrednosti, predstavlja znesek dovoljene državne pomoči. Razlika med knjigovodsko vrednostjo in prenosno vrednostjo pa je izguba, ki jo mora banka pripoznati ob prenosu sredstev, če želimo zagotoviti, da tudi sama z davkoplačevalci deli stroške, povezane z njeno sanacijo."

(Z) [redacted]

---

319 Communication from the Commission on the Treatment of Impaired Assets in the Community Banking Sector – Frequently Asked Questions, 26 February 2009,
URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_09_85], junij 2019.

320 Communication from the Commission on the Treatment of Impaired Assets in the Community Banking Sector – Frequently Asked Questions, 26 February 2009,
URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_09_85], junij 2019.

321 (Z) [redacted] (Z)

[redacted] (Z)

Vlada RS je 9. 5. 2013 Evropski komisiji predložila Nacionalni reformni program 2013-2014 in Program stabilnosti za obdobje 2012-2016, v katerem je predstavila podroben načrt za prenose slabih terjatev treh največjih bank na DUTB na osnovi stresnih testov po pristopu od spodaj navzgor (angl. *bottom up*), ki jih je izvedla Banka Slovenije za obdobje 2013-2014. Potrebna sredstva za neposredno dokapitalizacijo bank so bila ocenjena na 900 milijonov evrov[323]. Cilji Vlade RS so bili, da se prvi prenosi terjatev na DUTB zaključijo že pred koncem junija 2013, da se glavnina prenosov zaključi pred koncem tretjega četrtletja 2013 in da se sočasno s prenosi opravi tudi dokapitalizacija bank s strani države.

(Z)
[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

322 (Z) [redacted] (Z)

323 Banka Slovenije, Poročilo Banke Slovenije o vzrokih za nastali kapitalski primanjkljaj bank in vlogi Banke Slovenije pri tem kot bančnega regulatorja, sanaciji bank v letih 2013 in 2014, o učinkovitosti sistema korporativnega upravljanja bank v državni lasti in načinu reševanja posledic kapitalske neustreznosti poslovnih bank, marec 2015, str. 61, URL: [https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/gdgejiffcihhafg_porocilo_bs_2015.pdf], junij 2019.

324 (Z) [redacted] (Z)

325 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

Dne 14. 6. 2013 je bila uredba o izvajanju ukrepov spremenjena[326] z namenom, da se pojasni postopek izvedbe ukrepov za krepitev stabilnosti bank ter vloga Banke Slovenije, medresorske komisije in DUTB v tem postopku. Uredba o izvajanju ukrepov je določala, da postopek za odobritev državne podpore bankam poteka v dveh fazah. Najprej Vlada RS na podlagi predloga medresorske komisije odloči, ali banka izpolnjuje splošna merila primernosti za uporabo ukrepov in v kolikor odloči, da je banka primerna za uporabo ukrepov, se lahko prične druga faza postopka. V tej fazi medresorska komisija sproži potrebne aktivnosti za določitev končnega obsega zadevnih ukrepov in pogojev za njihovo izvedbo[327] in ob koncu postopka predloži Vladi RS predlog glede izvedbe ukrepov. Vlada RS o odobritvi državne podpore bankam odloči na podlagi predložene poslovne strategije banke, predloga medresorske komisije in mnenja Evropske komisije o skladnosti ukrepov s pravili Unije o državni pomoči. Za namen presoje poslovne strategije banke medresorska komisija upošteva tudi rezultate AQR pregleda in obremenitvenih testov, ki jih izvede zunanji izvajalec. Tvegane postavke, ki bi se naj prenesle na DUTB, bi naj izbrala banka in DUTB v sodelovanju z Banko Slovenije. Tudi spremenjena uredba o izvajanju ukrepov je ohranjala zahtevo, da se tvegane postavke za namen prenosa terjatev na DUTB ovrednotijo na podlagi REV, pri čemer je bila dodana določba, da kadar se v skladu s to uredbo REV za namen prenosa terjatev določi na podlagi cenitvenega poročila neodvisnega cenilca, morajo biti ocene vrednosti terjatev, ki jih v skladu s to uredbo izdela neodvisni cenilec, pripravljene za namen neprisilne prodaje na delujočem trgu v skladu z Mednarodnimi standardi ocenjevanje vrednosti (v nadaljevanju: MSOV). (Z) [redacted]

[redacted]

---

326 Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 51/13).

327 Gre za pripravo poslovne strategije banke.

328 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

329 (Z) [redacted] (Z)

330 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

331 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

332 (Z) [redacted] (Z)

333 (Z) [redacted] (Z)

334 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

335 (Z) [redacted] (Z)

336 (Z) [redacted] (Z)

337 (Z) [redacted] (Z)

338 (Z) [redacted] (Z)

339 (Z) [redacted] (Z)

340 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

(Z)

3.2 Izhodišča za izvedbo AQR in stresnih testov

3.2.1 Namen AQR in stresnih testov

Težave s poslabševanjem kvalitete kreditnih portfeljev finančnih institucij v celotnem sistemu lahko močno škodijo možnostim za rast države. Kriza slabih posojil bank predstavlja oviro pri financiranju gospodarstva. Zmanjša se donosnost bank, saj dohodek iz slabih sredstev pade pod normalno raven, povečajo se oslabitve, kar neposredno vpliva na poslovni izid bank, stroški financiranja naraščajo, omejen in otežen je tudi dostop do novih virov financiranja. Države imajo v času tovrstnih težav na voljo več orodij za merjenje velikosti težav z nedonosnimi posojili, na primer inšpekcijski pregledi v bankah, pregledi kakovosti sredstev (AQR) in stresno testiranje. Vendar pa imajo pristojni organi sredi finančne krize malo časa za izvajanje sanacijskih programov, zato morajo čas za temeljito preiskavo uskladiti s potrebo po takojšnjem odzivu.

V skrbni pregled je bilo vključenih 10 bank[341], ki so po kriteriju bilančne vsote skupaj imele okrog 70 odstotni delež v slovenskem bančnem sistemu, v celoti pa se je izvedel v 8 bankah[342]. Po podatkih Banke Slovenije[343] so skupna obravnavana kreditna sredstva v 8 bankah, vključenih tako v AQR kot tudi v stresne teste, po stanju konec leta 2012 znašala 25.669 milijonov evrov, dodatno z vrednostnimi papirji pa 29.653 milijonov evrov.

Skrbni pregled bančnega sektorja je vključeval izvedbo pregleda kakovosti sredstev (AQR) in izvedbo stresnih testov (od spodaj navzgor (v nadaljevanju: *bottom up*) in od zgoraj navzdol (v nadaljevanju: *top down*)). Namen AQR je bil preverjanje popolnosti in celovitosti podatkov bank, pregled posameznih posojil in njihovih razvrstitev, ovrednotenje vrednosti zavarovanj ter identifikacija primanjkljaja oslabitev oziroma

---

[341] NLB, NKBM, Abanka, Gorenjska banka, Banka Celje, UniCredit banka, Hypo banka, Raiffeisen bank, Probanka in Factor banka.

[342] AQR je bil v vseh 10 bankah izveden v polnem obsegu, medtem ko so bili stresni testi v Factor banki in Probanki izvedeni v omejenem obsegu (le ocena pričakovane izgube), saj je bila sprejeta odločitev o nadzorovanem prenehanju poslovanja teh dveh bank in stresni testi v polnem obsegu ne bi bili smiselni.

[343] Celovito poročilo, str. 8.

rezervacij[344] po stanju na dan 31. 12. 2012. Prek izvedbe AQR se je preverila ustreznost oblikovanih oslabitev in pravilnost razvrščanja komitentov med neplačnike ter v ustrezne segmente. Namen AQR pregleda je bil tudi zbrati podatke v obliki, ki jih je predpisal izvajalec stresnih testov in preveriti kvaliteto teh podatkov. Rezultati AQR pregledov, ki so bili povzeti v končnih poročilih, niso služili kot vhodni podatek v stresne teste. AQR poročila so predstavljala opis opravljenega dela in prikazovala rezultate ocene kreditnega portfelja bank ter oceno oslabitev posameznih terjatev, kot vhodni podatek v stresne teste pa so služili podatki na posebnih predlogah, ki sta jih morala izpolniti AQR izvajalca. Cilj *bottom up* stresnih testov je bil ugotoviti kapitalski primanjkljaj/presežek posameznih bank in opazovanih bank skupaj v razmerah osnovnega in neugodnega makroekonomskega scenarija za triletno projekcijsko obdobje (2013-2015), pri čemer so bili izhodišče podatki bilance stanja konec leta 2012, ki so bili predhodno preverjeni prek izvedbe AQR. Namen *top down* stresnih testov je bil preveritev ustreznosti rezultatov *bottom up* testiranja.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

346 (Z) [redacted] (Z)

347 (Z) [redacted] (Z)

348 (Z) [redacted] (Z)

349 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

350 (Z) [redacted] (Z)

351 (Z) [redacted] (Z)

352 (Z) [redacted] (Z)

353 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

V skladu z ZJNPOV je postopek s pogajanji brez predhodne objave postopek, v katerem naročnik povabi gospodarske subjekte k oddaji ponudbe in se z njimi pogaja o svojih zahtevah glede naročila. ZJNPOV določa v katerih primerih se lahko uporabi ta postopek in za katere nabave blaga, storitev ali gradenj se sme

---

354 (Z) [redacted] (Z)

355 (Z) [redacted] (Z)

uporabiti. Med drugim lahko naročnik postopek s pogajanji brez predhodne objave uporabi tudi v primeru, če nujnost zaradi krize ne omogoča upoštevanja niti skrajšanih rokov za prejem prijav in ponudb. Naročilo se odda na podlagi meril za izbor (ekonomsko najugodnejša ponudba ali najnižja cena). Tako kot v drugih postopkih se tudi v postopku pogajanj brez predhodne objave predhodno pripravi razpisna dokumentacija, ki med drugim določa tudi predmet naročila, pogoje in merila za izbor. Razpisna dokumentacije se javno ne objavlja (obvestila o naročilu ni potrebno objaviti), mora pa naročnik po sprejemu odločitve o izboru ponudnika objaviti prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost na portalu javnih naročil, če je to potrebno pa tudi v Uradnem listu Evropske unije, in sicer isti dan, ko naročnik posreduje ponudnikom obvestilo o odločitvi. S tem obvestilom se v zvezi z odločitvijo o oddaji naročila še pred njeno pravnomočnostjo zagotavlja večja transparentnost v postopkih naročil.

(Z)

[redacted]

---

356 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

(Z)

3.2.2.2.b Dne 2. 8. 2013 je Banka Slovenije prejela ponudbo družbe Ernst & Young[357] za izvedbo AQR v osmih bankah. Skupna vrednost ponudbe je znašala 9,7 milijonov evrov[358] in do 7 odstotkov te vrednosti[359] dodatni stroški. Ponudba je zajemala tudi dve banki (NKBM in Abanka), ki sta zaprosili za izvedbo ukrepov po ZUKSB in naj bi stroške AQR krili sami. Dne 8. 8. 2013 je Banka Slovenije izdala predlog za nabavo izvedbe ocene kvalitete aktive (AQR) za 7 bank (tri banke, ki so zaprosile za izvedbo ukrepov po ZUKSB, bi naj stroške AQR krile same, zato predloga za nabavo Banka Slovenije za njih ni pripravila). Ta je določal, da je ocenjena vrednost naročila za družbo Deloitte za izvedbo AQR v Hypo banki 1,1 milijona evrov, ocenjena vrednost naročila za družbo Ernst & Young za izvedbo AQR v ostalih šestih bankah pa je bila enaka ponudbeni vrednosti za izvedbo AQR v teh šestih bankah v višini 5,5 milijonov evrov. Drugih navedb[360] predlog za nabavo ni vseboval. Istega dne je medresorska komisija sprejela sklep, da se za izvajalca AQR v NLB izbere družba Deloitte, za izvajalca AQR v NKBM in Abanki pa družba Ernst & Young. Iz sklepa še izhaja, da z izbranimi izvajalci pogodbe sklenejo banke same, Banka Slovenije pa jim posreduje navodila glede obsega in pogojev izvedbe AQR, ki jih morajo banke upoštevati pri sklepanju pogodb.

---

[357] Zaradi omejitve revizijskih pristojnosti ponudbe družbe Deloitte v reviziji nismo mogli preveriti.

[358] Brez DDV.

[359] To je 679 tisoč evrov.

[360] Na primer opredelitve predmeta naročila, roka izvedbe, referenc in podobno.

Kljub takšnemu sklepu medresorske komisije je Banka Slovenije dne 9. 8. 2013 z družbo Ernst & Young sklenila pogodbo za izvedbo AQR[361] v osmih bankah[362] v višini 9,2 milijona evrov brez DDV. Ob tem poudarjamo, da s sklenitvijo pogodbe Banka Slovenije ni prevzela nobenih obveznosti povezanih z izvedbo AQR v bankah NKBM in Abanki, saj je pogodba določala, da za izvedbo AQR družba Ernst & Young sklene samostojni pogodbi s tema bankama v katerih se opredelita tudi višina stroškov in obveznost plačila[363]. Stroške AQR iz navedene pogodbe je Banka Slovenije nosila torej le za šest bank[364]. Strošek izvedbe AQR, ki naj bi ga na podlagi pogodbe nosila Banka Slovenije, je znašal 5 milijonov evrov brez DDV in dodatno še največ 7 odstotkov za kritje dodatnih stroškov[365]. Sklep o oddaji naročila za izvedbo ocene kvalitete aktive za 7 bank[366] je Banka Slovenije izdala po sklenitvi pogodbe z družbo Ernst & Young, to je 14. 8. 2013. V sklepu je obrazloženo, da je bil izpeljan postopek s pogajanji brez predhodne objave na podlagi 4. točke prvega odstavka 22. člena ZJNPOV. Banka Slovenije ni objavila prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost, kot je to za postopek s pogajanji brez predhodne objave predvideno v 53. členu ZJNPOV.

Pojasnilo Banke Slovenije

Z javno objavo prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost bi se lahko ustvarila panika na trgu, kar bi lahko vplivalo na likvidnostno situacijo bank v sistemu. Banka Slovenije je tudi v soglasju z Vlado RS vse postopke vodila tako, da bi se sanacija uspešno zaključila in ne bi prišlo do neobvladljivega odliva sredstev iz bank, kar bi nujno vodilo v stečaj ne samo bank v postopku državne pomoči, ampak tudi pri drugih bankah.

3.2.2.3 Postopek izbora izvajalcev stresnih testov

Stresni testi so bili izvedeni kot enovit projekt, ki sta ga za vse banke[367] vključene v projekt (tako za banke, ki so zaprosile za izvedbo ukrepov po ZUKSB kot tiste, ki niso zaprosile) izvedla dva izvajalca. Za izvedbo stresnih testov *bottom up* je bila izbrana družba Oliver Wyman, za izvedbo stresnih testov *top down* pa družba Roland Berger.

(Z)

[redacted]

---

361 Pogodbe, ki jo je Banka Slovenije sklenila za izvedbo AQR v Hypo banki, Banka Slovenije zaradi omejitev pristojnosti računskega sodišča, v reviziji ni predložila.

362 NKBM, Abanka, Banka Celje, UniCredit banka, Factor banka, Probanka, Gorenjska banka, Raiffeisen banka. Število bank je večje kot v predlogu za nabavo, saj je strošek AQR nosila Banka Slovenije zgolj za sedem bank, tri banke, ki so podale pobudo za izvedbo ukrepov po ZUKSB (NLB, NKBM in Abanka), pa so strošek AQR nosile same, kljub temu, da je Banka Slovenije sklenila pogodbo za izvedbo AQR za dve izmed njih (NKBM in Abanka).

363 V reviziji nismo prejeli gradiv, iz katerih bi bilo razvidno, ali in če da, v kakšni obliki, sta bili sklenjeni omenjeni pogodbi.

364 Banka Celje, UniCredit banka, Factor banka, Probanka, Gorenjska banka, Raiffeisen banka.

365 To je 350 tisoč evrov.

366 Gre za banke, za katere bi naj stroške izvedbe krila Banka Slovenije. Sklep je zajemal tudi oddajo naročila družbi Deloitte za izvedbo AQR v Hypo banki.

367 Stresni testi Probanko in Factor banko so bili izvedeni v omejenem obsegu, izračunana je bila le ocena pričakovane izgube, ne pa tudi absorpcijska sposobnost in višina kapitalskega primanjkljaja.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

368 (Z) [redacted] (Z)

369 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

370 (Z) [redacted] (Z)

371 (Z) [redacted] (Z)

372 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

3.2.2.3.e Dne 4. 9. 2013 sta Banka Slovenije in družba Oliver Wyman sklenila dodatek k pogodbi, s katero sta se dogovorila za izvedbo storitve evalvacije rezultatov vrednotenja nepremičnin in prilagoditev rezultatov na raven celotnega bančnega sistema. Pogodbena vrednost je znašala 110 tisoč evrov[376] in dodatno še 6 tisoč evrov za kritje dodatnih stroškov. Pred sklenitvijo pogodbe niso bile izvedene nobene aktivnosti v smislu zahtev javnonaročniške zakonodaje. V dodatku k pogodbi je navedeno, da je storitev, ki je predmet dodatka k pogodbi, že bila del prvotne ponudbe družbe Oliver Wyman, sama ponudba pa je del že sklenjene pogodbe. V ponudbi družbe Oliver Wyman je ponujena storitev koordinacije ocenjevalcev vrednosti nepremičnin v skupnem znesku 275 tisoč evrov. Hkrati je določeno, da se morata stranki pogodbe o izvedbi te storitve posebej pisno dogovoriti, kar pomeni, da ta storitev s prvotno pogodbo dejansko še ni bila naročena, dogovorjena pa je bila možnost naročila storitve. Na podlagi opisa storitve v ponudbi družbe Oliver Wyman ocenjujemo, da je bil predmet dodatka k pogodbi druga storitev kot je bila ponujena s ponudbo, ki je bila del pogodbe. Za storitev koordinacije ocenjevalcev vrednosti nepremičnin je namreč Banka Slovenije sklenila pogodbo z drugo družbo (družba Deloitte LLP). Tudi iz samega dodatka k pogodbi izhaja, da je storitev evalvacije rezultatov vrednotenja nepremičnin tretji korak pri izvedbi ocenjevanja vrednosti nepremičnin (prvi korak je izbira in koordinacija izvajalcev ocenjevanja vrednosti nepremičnin, drugi korak pa je sama izvedba ocenjevanja). Na podlagi navedenega ocenjujemo, da bi bilo potrebno za izvedbo naročila izvesti aktivnosti zahtevane z javnonaročniško zakonodajo.

Banka Slovenije in družba Oliver Wyman sta 5. 12. 2013 sklenili še pogodbo o pomoči v komunikaciji v višini 19.990 evrov.

---

373 (Z) [redacted] (Z)

374 (Z) [redacted] (Z)

375 (Z) [redacted] (Z)

376 Zneska sta brez DDV.

(Z) [redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

377 (Z) [redacted] (Z)

378 (Z) [redacted] (Z)

379 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

380 (Z) [redacted] (Z)

381 (Z) [redacted] (Z)

382 (Z) [redacted] (Z)

383 (Z) [redacted] (Z)

384 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

387 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

391 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

392 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

3.3 Izvedba AQR

Da bi ugotovili, ali je izvedeni AQR predstavljal primerno podlago za odločanje v procesu izrekanja izrednih ukrepov, smo v reviziji preverili:

- ali so bila metodološka izhodišča za izvedbo AQR ustrezno določena,
- ali je individualno pregledani vzorec kreditnih map predstavljal ustrezno podlago za oceno dodatno potrebnih oslabitev,
- ali sta oba izvajalca AQR uporabljala enotno segmentacijo kreditnega portfelja bank,
- ali je bila za prerazvrščanje terjatev med nedonosne uporabljena primerna definicija nedonosnosti,
- ali je bilo ocenjevanje vrednosti nepremičnin izvedeno na način, da so bili njegovi rezultati primerni za uporabo v računovodske namene,
- ali je bilo prilagajanje vrednosti nepremičnin danih v zavarovanje ustrezno,
- ali je bil način izračuna dodatno potrebnih oslabitev ustrezen in
- ali je Banka Slovenije razpolagala z gradivi na podlagi katerih je lahko preverila primernost rezultatov AQR za uporabo v procesu odločanja o izrekanju izrednih ukrepov.

3.3.1 Metodološka izhodišča za izvedbo AQR

Družba Deloitte je AQR v NLB začela izvajati še preden je Banka Slovenije prevzela vodilno vlogo pri izvedbi postopkov v zvezi z izvedbo skrbnega pregleda. Metodologija izvedbe AQR v NLB se je tako v veliki meri usklajevala in določala v juniju in juliju 2013 v interakciji z medresorsko komisijo in evropskimi institucijami. Do druge polovice julija 2013 tudi še ni bila sprejeta dokončna odločitev o tem kakšen obseg slovenskega bančnega sistema bo treba zajeti v skrbni pregled in kakšen bo obseg skrbnega pregleda, prav tako še ni bilo jasno katere podatke in rezultate bo izvajalec AQR moral zagotoviti za namen izvedbe stresnih testov. Metodološka izhodišča za izvedbo AQR na NLB je določal dokument Pogoji izvedbe (angl. *Terms of Reference*, ToR, povezava s točko 3.3.1.3 tega poročila), ki se je po tem, ko se je izvedba skrbnega pregleda razširila na več bank spremenil oziroma dopolnil.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

393 (Z) [redacted] (Z)

394 (Z) [redacted] (Z)

395 (Z) [redacted] (Z)

396 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

3.3.1.2 Pogodba med Banko Slovenije in družbo Ernst & Young

Pogodba[397] med Banko Slovenije in družbo Ernst & Young je bila podpisana 9. 8. 2013 in skupaj s prilogo Pogoji poslovanja[398], ki določa odgovornosti, in vsemi izjavami o izvedenem delu[399] tvori sporazum med strankama[400]. Iz pogodbe izhaja, da gre za pomoč Banki Slovenije pri pregledu kakovosti sredstev (AQR) določenih finančnih institucij (poslovnih bank) s strani družbe Ernst & Young, dodana pa ji je tudi priloga ToR za AQR.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

397 Angl. *Engagement letter.*

398 Angl. *Terms of Business.*

399 Angl. *Statements of work.*

400 Angl. *Agreement.*

401 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

402 (Z) [redacted] (Z)

403 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

404 (Z) [redacted] (Z)

405 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

406 (Z) [redacted] (Z)

407 (Z) [redacted] (Z)

408 (Z) [redacted] (Z)

409 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

410 (Z) [redacted] (Z)

411 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

412 (Z) [redacted] (Z)

413 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

414 (Z) [redacted] (Z)

415 (Z) [redacted] (Z)

416 (Z) [redacted] (Z)

417 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

418 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

419 (Z) [redacted] (Z)

420 (Z) [redacted] (Z)

421 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

422 (Z) [redacted] (Z)

423 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]	[redacted]	[redacted]
		[redacted]
		[redacted]
		[redacted]
	[redacted]	[redacted]
		[redacted]
		[redacted]
		[redacted]
	[redacted]	[redacted]
		[redacted]
		[redacted]
		[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

		[redacted]		
	[redacted]		[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]			
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]				
[redacted]		[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]				
[redacted]		[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]				
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]			
[redacted]				

424 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

426 (Z) [redacted] (Z)
427 (Z) [redacted] (Z)
428 (Z) [redacted] (Z)
429 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

430 (Z) [redacted] (Z)

431 (Z) [redacted] (Z)

432 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

433 (Z) [redacted] (Z)

434 (Z) [redacted] (Z)

435 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

3.3.2.5.1.b Po navedbah Banke Slovenije naj bi njena definicija nedonosnih terjatev sledila definiciji organa EBA za bančne sisteme držav članic EU. Pri tem je potrebno poudariti, da enotna oblika definicije nedonosnih terjatev organa EBA ob začetku izvajanja slovenskih AQR in stresnih testov še ni bila dogovorjena. V tistem času je bil v usklajevanju Osnutek tehničnih standardov organa EBA o upravljanju nedonosnih in restrukturiranih terjatev[436] (v nadaljevanju: osnutek tehničnih standardov organa EBA), ki je bil objavljen 26. 3. 2013 in je vseboval predloga enotnih definicij nedonosnih in restrukturiranih terjatev. Končne tehnične standarde organa EBA o upravljanju nedonosnih in restrukturiranih terjatev[437] (v nadaljevanju: končni tehnični standardi organa EBA) ter Priporočila za preglede kakovosti sredstev[438] je organ EBA, ki je pri izvajanju slovenskih AQR in stresnih testov tudi sam sodeloval kot zunanji opazovalec v okviru usmerjevalnega odbora, objavil 21. 10. 2013, torej v času pred zaključkom izvajanja slovenskih AQR in stresnih testov. Ob objavi v oktobru 2013 je organ EBA poudaril, da je končne tehnične standarde objavil z namenom zagotoviti konsistentne indikatorje kvalitete premoženja EU bank oziroma enotne definicije in poročevalske podlage glede nedonosnih in restrukturiranih terjatev, kar naj bi omogočilo primerljive ocene nedonosnih in restrukturiranih kreditov v EU. Namen priporočil organa EBA glede AQR pa je bil nuditi podporo načrtovanim AQR in AQR, ki so bili v času izdaje priporočil v teku.

Definicija nedonosnih terjatev organa EBA se je osredotočala na 90 dnevno zamudo, dodatno pa je vključevala tudi izpostavljenosti, pri katerih je obstajalo tveganje, da ne bodo v celoti odplačane brez unovčenja zavarovanja, ne glede na obstoj zneskov ali števila dni v zamudi. V skladu z definicijo nedonosnih terjatev[439] organa EBA so se med nedonosne terjatve štele izpostavljenosti oziroma dolžniki, ki so bile razvrščeni kot neplačniki za regulatorne namene, in izpostavljenosti, ki so bile oslabljene za računovodske namene, medtem ko so se izpostavljenosti z nastalo, a ne poročano izgubo[440] štele kot donosne. Med izpostavljenosti so se v skladu z definicijo organa EBA uvrščali dolžniški instrumenti (posojila, predujmi in dolžniški vrednostni papirji) ne glede na njihovo razvrstitev za bonitetne ali računovodske namene, in zunajbilančne izpostavljenosti. V končno definicijo nedonosnih terjatev organa EBA niso bile vključene pozicije trgovalne knjige in dolžniški vrednostni papirji, namenjeni trgovanju, ki so bili kot izpostavljenosti

---

[436] Draft Implementing Technical Standards On Supervisory reporting on forbearance and non-performing exposures under article 95 of the draft Capital Requirements Regulation (EBA/CP/2013/06).

[437] Final draft Implementing Technical Standards on Supervisory reporting on forbearance and non-performing exposures under article 99(4) of Regulation (EU) No 575/2013 (EBA/ITS/2013/03); URL: [https://service.betterregulation.com/document/158968], 26. 3. 2020.

[438] URL: [https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1772020/166effc8-ea85-469c-b535-06f88aa907c6/EBA_2014_00050000_SL.pdf], 26. 3. 2020.

[439] Osnutek tehničnih standardov organa EBA, str. 12-13 in končni tehnični standardi organa EBA, str. 13-15.

[440] Angl. *incurred but not reported losses.*

opredeljeni z osnutkom standardov organa EBA. Zunajbilančne izpostavljenosti so vključevale dane posojilne zaveze, finančne zaveze in druge zaveze. V skladu z osnutkom tehničnih standardov organa EBA so se v primeru, kadar je izpostavljenost dolžnika, ki je bila v zamudi več kot 90 dni, predstavljala 20 odstotkov vseh izpostavljenosti tega dolžnika, ali kadar je znesek v zamudi dolžnika predstavljal 5 odstotkov vseh izpostavljenosti tega dolžnika, kot nedonosne štele vse bilančne in zunajbilančne izpostavljenosti do tega dolžnika — končna definicija organa EBA pa je vsebovala samo prvega izmed obeh pogojev. V skladu z osnutkom tehničnih standardov organa EBA je bilo dovoljeno nedonosno terjatev izključiti iz nedonosne kategorije samo, če se je finančni položaj dolžnika izboljšal do te mere, da je bilo možno popolno poplačilo v skladu s prvotnimi pogoji oziroma, kjer je bilo primerno, s spremenjenimi pogoji, in če dolžnik ni imel nobenega zneska v zamudi — v končni definiciji organa EBA je bil dodan dodaten pogoj, in sicer, če izpostavljenost ni več izpolnjevala pogojev za razvrstitev med neplačnike ali oslabljene izpostavljenosti.

V povezavi z ocenami statusa donosnosti v AQR in stresnih testih je pomembna tudi definicija restrukturiranih terjatev. V skladu z osnutkom tehničnih standardov organa EBA se je kot restrukturirana štela izpostavljenost, pri kateri je, zaradi nezmožnosti dolžnika dolg odplačevati pod prvotno dogovorjenimi pogoji, prišlo bodisi do spremembe pogojev prvotne pogodbe bodisi do sklenitve nove pogodbe, s katero sta pogodbeni stranki dogovorili delno ali celotno poplačilo (refinanciranje) prvotnega dolga[441]. V skladu s končnimi tehničnimi standardi organa EBA pa je bila definicija restrukturiranja iz dolžnikov, ki so se že soočali s težavami pri rednem odplačevanju dolga, nedvoumno razširjena na dolžnike, ki bi se v primeru, da ne bi prišlo do ukrepov restrukturiranja, lahko soočili s težavami pri rednem odplačevanju dolga, pri čemer je bilo v končnih tehničnimi standardi organa EBA ob tem izrecno izpostavljeno, da se restrukturiranje nanaša na pogodbe, v zvezi s katerimi so bili dogovorjeni ukrepi restrukturiranja[442]. Restrukturirane izpostavljenosti so se v skladu s smernicami EBA lahko razvrščale med donosne, nedonosne ali ozdravljene[443].

3.3.2.5.1.c V nadaljevanju predstavljamo primerjavo osnovnih meril za razvrstitev terjatev med nedonosne v skladu z definicijama nedonosnih terjatev Banke Slovenije in organa EBA.

---

[441] Osnutek tehničnih standardov organa EBA, str. 11.

[442] Končni tehničnimi standardi organa EBA, str. 15.

[443] Osnutek tehničnih standardov organa EBA, str. 9, in končni tehnični standardi organa EBA, str. 7.

Tabela 12: Definicija nedonosnih terjatev Banke Slovenije in organa EBA

Definicija, določena s strani Banke Slovenije	Smernice organa EBA[444]
V skupino D[445] so bila razvrščena finančna sredstva oziroma privzete obveznosti po zunajbilančnih postavkah do dolžnikov: • za katere obstaja velika verjetnost izgube dela finančnega sredstva oziroma plačila po prevzeti obveznosti, • pri katerih je banka zaznala občutno poslabšanje kreditne kvalitete in v zvezi s tem oblikovala oslabitve oziroma rezervacije, • katerih finančna sredstva oziroma prevzete obveznosti se štejejo kot nedonosne, • pri katerih je banka že utrpela pomembno ekonomsko izgubo ob odpisu ali prodaji njihovih finančnih sredstev, • katerih finančna sredstva je banka restrukturirala v skladu z 18. členom sklepa o ocenjevanju izgub, pri čemer je prišlo oziroma je verjetno, da bo prišlo do odpusta pomembnega dela finančne obveznosti dolžnika, • ki plačujejo obveznosti z zamudo nad 90 dni do 180 dni, občasno tudi z zamudo od 181 do 360 dni, • ki so nesolventni, • za katere je bil pri pristojnem sodišču vložen predlog za začetek postopka prisilne poravnave ali stečaja, • ki so v postopku prisilne poravnave ali stečaja.	Kot nedonosne izpostavljenosti[447] so se štele tiste, ki so zadostile najmanj enemu kriteriju: • pomembna izpostavljenost v zamudi več kot 90 dni, • izpostavljenosti[448] / dolžniki[449], pri katerih obstaja tveganje, da ne bodo v celoti odplačane brez unovčenja zavarovanja, ne glede na obstoj zapadlih zneskov ali števila dni v zamudi. Ne glede na gornjo definicijo so se med nedonosne izpostavljenosti avtomatično uvrščale izpostavljenosti, ki so bile razvrščene kot neplačniki za regulatorne namene, in izpostavljenosti, ki so bile oslabljene za računovodske namene.
V skupino E[446] so bila razvrščena finančna sredstva oziroma privzete obveznosti po zunajbilančnih postavkah do dolžnikov: • ki imajo enake značilnosti kot dolžniki, katerih finančna sredstva oziroma prevzete obveznosti so razvrščene v skupino D, vendar se zanje ocenjuje, da terjatve do njih sploh ne bodo poplačane, • s sporno pravno podlago, • ki plačujejo obveznosti z zamudo nad 360 dni.	Med nedonosne izpostavljenosti so se razvrščali dolžniški instrumenti in zunajbilančne izpostavljenosti. Med nedonosne izpostavljenosti se je v skladu s smernicami EBA uvrščal tudi del restrukturiranih izpostavljenosti.
Terjatve do posameznih komitentov boljših bonitet, pri katerih je prihajalo do pomembne zamude z odplačilom več kot 90 dni.	

Vir: sklep o ocenjevanju izgub, osnutek tehničnih standardov organa EBA in končni tehnični standardi organa EBA.

Na podlagi primerjave osnovnih meril za razvrstitev terjatev med nedonosne je možno potrditi navedbe Banke Slovenije, da je definicija nedonosnih terjatev Banke Slovenije sledila definiciji nedonosnih terjatev organa EBA. Definicija nedonosnih terjatev Banke Slovenije je sicer metodološko bolj podrobna kot definicija organa EBA, saj poleg uporabe kriterija števila dni zamude, predvideva tudi uporabo kriterijev za

[444] V skladu z osnutkom tehničnih standardov organa EBA in s končnimi tehničnimi standardi organa EBA.

[445] Po sklepu o ocenjevanju izgub.

[446] Po sklepu o ocenjevanju izgub.

[447] Angl. *non-performing exposures.*

[448] Osnutek tehničnih standardov organa EBA, str. 12.

[449] Končni tehnični standardi organa EBA, str. 13.

razvrščanje terjatev, kot so bili določeni v sklepu o ocenjevanju izgub.

Pojasnilo Banke Slovenije

Definiciji Banke Slovenije in organa EBA sta medsebojno primerljivi, saj definicija nedonosnih terjatev po EBA temelji na definiciji neplačila, prav tako tudi sodila/kriteriji za razvrstitev v skupini D in E po Sklepu o ocenjevanju izgub. Prav z namenom uskladitve z definicijo neplačila je bil februarja 2013 dopolnjen Sklep o ocenjevanju izgub iz kreditnega tveganja bank in hranilnic. Med kriterije za razrvrščanje terjatev v skupini D in E so bili dodani vsi indikatorji neplačila, ki so bili zahtevani v Bonitetnem okviru Evrosistema, ki je namenjen ocenjevanju primernosti finančnega premoženja za zavarovanje kreditnih operacij Evrosistema. Ti indikatorji so povzeti iz definicije neplačila iz tedaj veljavne direktive CRD, opredeljene tudi v Sklepu Banke Slovenije o izračunu kapitalske zahteve za kreditno tveganje po pristopu na podlagi notranjih bonitetnih sistemov za banke in hranilnice. Gre za indikatorje/situacije:

- *ko banka terjatve obravnava kot nedonosne;*
- *ko banka oblikuje oslabitve kot posledica zaznave občutnega poslabšanja kreditne kvalitete dolžnika in/ali terjatve;*
- *ko banka ob prodaji terjatve utrpi pomembno ekonomsko izgubo;*
- *kadar gre za restrukturiranje problematične terjatve, pri katerem pride oz. je verjetno, da bo prišlo do odpusta pomembnega dela finančne obveznosti dolžnika.*

3.3.2.5.2 Uporaba definicij v AQR in stresnih testih

Preverili smo, v kakšni obliki sta bili definiciji nedonosnih in restrukturiranih terjatev vključeni v dokumente, s katerimi so sodelujoče institucije v skrbnem pregledu dogovorile uporabo usklajenih metodoloških izhodišč za izvedbo AQR in stresnih testov.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

450 (Z) [redacted] (Z)

451 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

453 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

455 (Z) [redacted] (Z)

456 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

459 (Z) [redacted] (Z)

460 (Z) [redacted] (Z)

461 (Z) [redacted] (Z)

462 (Z) [redacted] (Z)

463 (Z) [redacted] (Z)

464 (Z) [redacted] (Z)

465 (Z) [redacted] (Z)

466 (Z) [redacted] (Z)

467 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

468 (Z) [redacted] (Z)

469 (Z) [redacted] (Z)

470 (Z) [redacted] (Z)

471 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]	[redacted]	[redacted]		
		[redacted]	[redacted]	[redacted]
		[redacted]	[redacted]	[redacted]
			[redacted]	[redacted]
			[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]				
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]				

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

476 (Z) [redacted] (Z)

477 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

481 (Z) [redacted] (Z)

482 (Z) [redacted] (Z)

483 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

484 (Z) [redacted] (Z)

485 (Z) [redacted] (Z)

486 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

487 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

3.3.2.6.13 Ocenjevanje vrednosti nepremičnin v luči MSOV

Banke morajo v zvezi z ocenjevanjem vrednosti nepremičnin upoštevati več predpisov, ki določajo, na kakšen način nepremičnine, ki so bile dane v zavarovanje, upoštevajo pri izračunu oslabitev finančnih sredstev. V nadaljevanju podajamo kratek pregled pravnega okvirja, ki ga morajo v zvezi s tem spoštovati banke in katerega ključne vsebinske elemente bi, po mnenju računskega sodišča, morala spoštovati tudi Banka Slovenije, ko preverja ustreznost ocenjenih oslabitev.

V skladu z 203. členom ZBan-1 se za poslovne knjige in letno poročilo bank ter za revidiranje, če v 5. poglavju ZBan-1 in predpisu iz 204. člena ZBan-1 niso določena posebna pravila, uporabljajo splošna pravila, določena v osmem poglavju I. dela ZGD-1 in v zakonu, ki ureja revidiranje. Banka mora voditi poslovne knjige, sestavljati knjigovodske listine, vrednotiti računovodske postavke in sestavljati poročila v skladu s predhodno opredeljenimi predpisi. V skladu s Sklepom o poslovnih knjigah in letnih poročilih bank in hranilnic[488] (v nadaljevanju: sklep o poslovnih knjigah) banka vodi poslovne knjige ter izdela letno in konsolidirano letno poročilo v skladu z ZGD-1, mednarodnimi standardi računovodskega poročanja (v nadaljevanju: MSRP) ter drugimi predpisi in tem sklepom. V skladu s sklepom o ocenjevanju izgub mora banka višino izgub iz kreditnega tveganja (oslabitev sredstev na nadomestljivo vrednost in oblikovanje rezervacij za zunajbilančne postavke) oceniti v skladu z MSRP in tem sklepom. Pri izračunu oslabitve finančnega sredstva oziroma rezervacije za prevzete obveznosti po zunajbilančnih postavkah se upoštevajo tudi pričakovani denarni tokovi iz unovčitve zavarovanj (prvovrstnih in primernih ter zavarovanj z zastavo premičnin in nepremičnin), pri čemer se denarni tokovi iz unovčitve zavarovanj s premičninami in nepremičninami pri izračunu upoštevajo le pod pogoji in v obsegu, kot je določeno v sklepu o ocenjevanju izgub. Zavarovanja s premičninami in nepremičninami lahko banka upošteva pri izračunu oslabitve finančnega sredstva le, če razpolaga z vso potrebno dokumentacijo, iz katere je razvidno, da je zastavljena premičnina ali nepremičnina učinkovito in ustrezno sredstvo sekundarnega poplačila, kar pomeni, da mora banka dokazati, da za to premičnino ali nepremičnino obstaja trg in da je unovčljiva v razumnem roku. V skladu s četrtim odstavkom 9. člena sklepa o ocenjevanju izgub se kot vrednost zavarovanja z nepremičnino upošteva zadnja ocena tržne vrednosti nepremičnine, ki jo izdela pooblaščeni ocenjevalec vrednosti nepremičnin, upoštevajoč vse stroške, povezane s prodajo, in ki ni starejša od enega leta oziroma kupoprodajno pogodbo, ki ne sme biti starejša od enega leta.

Prek zahteve iz sklepa o ocenjevanju izgub, da mora biti vrednost zavarovanja z nepremičnino za upoštevanje pri izračunu oslabitev določena na podlagi ocenjevanja vrednosti, ki ga izvede pooblaščeni ocenjevalec vrednosti, ZBan-1 na področju ocenjevanja vrednosti nepremičnin neposredno napotuje na uporabo določb ZRev-2, ki ureja revidiranje, strokovna področja, povezana z revidiranjem, nadzor nad revidiranjem in ocenjevanjem vrednosti ter delovanje SIR in Agencije za javni nadzor nad revidiranjem

[488] Uradni list RS, št. 17/12, 104/13.

(v nadaljevanju: agencija za nadzor nad revidiranjem). Ocenjevanje vrednosti je v ZRev-2 opredeljeno kot aktivnost, ki jo izvaja pooblaščeni ocenjevalec v skladu s pravili ocenjevanja vrednosti, da bi določil oceno vrednosti podjetja, nepremičnine ali strojev in opreme za računovodsko poročanje ter druge namene ocenjevanja vrednosti. Ocenjevanje vrednosti po tem zakonu mora potekati na način, določen s pravili ocenjevanja vrednosti, ki vključujejo Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti (v nadaljevanju: MSOV) Odbora za mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti (v nadaljevanju: IVSC), druga pravila ocenjevanja vrednosti, ki jih izdaja oziroma določa SIR, ter druge zakone, ki urejajo ocenjevanje vrednosti posameznih oblik premoženja, in predpise, izdane na njihovi podlagi (v nadaljnjem besedilu: pravila ocenjevanja vrednosti). Pooblaščeni ocenjevalec vrednosti je v ZRev-2 opredeljen kot fizična oseba s strokovnim nazivom pooblaščeni ocenjevalec vrednosti podjetij, nepremičnin oziroma strojev in opreme, ki ima v skladu s tem zakonom veljavno dovoljenje za opravljanje nalog pooblaščenega ocenjevalca. Nadzor nad pooblaščenimi ocenjevalci v skladu z ZRev-2 opravljata agencija za nadzor nad revidiranjem in SIR z namenom preverjanja, če pooblaščeni ocenjevalci pri opravljanju ocenjevanja vrednosti ravnajo v skladu s pravili ocenjevanja vrednosti.

SIR na podlagi ZRev-2 določa hierarhijo pravil ocenjevanja vrednosti. V letu 2013 se je uporabljala Hierarhija pravil ocenjevanja vrednosti, ki je določala ravni pravil ocenjevanja vrednosti na treh ravneh. Pri ocenjevanju vrednosti je obvezna uporaba pravil ocenjevanja vrednosti, ki sodijo na prvo raven, in sicer po naslednjem vrstnem redu:

- ZRev-2,
- MSOV, ki jih je sprejel IVSC,
- drugi zakoni, ki urejajo ocenjevanje vrednosti posameznih oblik premoženja, in predpisi, izdani na njihovi podlagi,
- slovenski poslovno finančni standardi za ocenjevanje vrednosti, ki jih sprejme SIR[489],
- kodeks poklicne etike ocenjevalca vrednosti.

Najpomembnejši cilj MSOV je povečati zaupanje uporabnikov v storitve ocenjevanja vrednosti in v ocenjevanje vrednosti, na katero se lahko zanesejo. Kadar je dana izjava, da se bo ali da se je ocenjevanje vrednosti izvajalo v skladu z MSOV, to pomeni skladnost ravnanja z vsemi posameznimi standardi. Kadar je potrebno odstopanje zaradi ravnanja v skladu z zakonskimi ali regulativnimi zahtevami, je treba to jasno razložiti. Pri tem odstopanje od standardov ni upravičeno, če vodi v zavajajoče ocenjevanje vrednosti.

MSOV obsegajo:

- okvir MSOV, ki vsebuje splošno sprejete zasnove in načela ocenjevanja vrednosti, na katerih temeljijo MSOV, in ki jih je treba pri ravnanju v skladu s standardi upoštevati in uporabljati;
- tri splošne standarde (MSOV 101 Obseg dela, MSOV 102 Izvajanje in MSOV 103 Poročanje), ki se splošno uporabljajo za vse vrste sredstev in vse namene ocenjevanja vrednosti;
- načine uporabe, ki so sestavljeni iz standarda in komentarja; pri čemer standard določa zahteve, ki spreminjajo ali dopolnjujejo splošne standarde in vključujejo ponazoritve, kako se načela in splošni standardi na splošno uporabljajo za določeno skupino sredstev, v komentarju pa so navedene dodatne poglobljene informacije o značilnostih vsake vrste sredstev, ki vplivajo na vrednost, in opredeljeni običajno uporabljeni načini in metode za ocenjevanje vrednosti;

---

[489] Do 12. 12. 2013 je bil v veljavi Slovenski poslovnofinančni standard 2 – Ocenjevanje vrednosti nepremičnin, od 13. 12. 2013 dalje pa Slovenski poslovnofinančni standard 2 – Ocenjevanje vrednosti pravic na nepremičninah.

- načine uporabe ocenjevanja vrednosti, ki so pripravljeni za običajne namene, za katere so zahtevana ocenjevanja vrednosti. Vsak način uporabe vsebuje standard in navodilo, pri čemer standard vključuje vse dodatke k zahtevam ali spremembe zahtev v splošnih standardih in ponazoritve, kako se uporabljajo načela iz splošnih standardov in standardov premoženja, kadar se izvaja ocenjevanje vrednosti za tak namen.

Datum začetka veljavnosti za vsak standard je naveden v samem standardu. V letu 2013 so se tako kljub sprejetju Mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti 2013 (v nadaljevanju: MSOV 2013) uporabljali vsi trije splošni standardi iz Mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti 2011 (v nadaljevanju: MSOV 2011), in sicer MSOV 101 Obseg dela, MSOV 102 Izvajanje in MSOV 103 Poročanje, v uporabi pa je bil okvir MSOV, ki je bil določen z MSOV 2013. Pri ocenjevanju vrednosti nepremičnin za namen vključitve v računovodske izkaze bank se upošteva tudi način uporabe, določen s standardom MSOV 230 Pravice na nepremičninah, ter načina uporabe ocenjevanja vrednosti, določena s standardoma MSOV 300 Ocenjevanje vrednosti za računovodsko poročanje in MSOV 310 Ocenjevanje vrednosti pravic na nepremičninah za zavarovano posojanje, kot so bili določeni v MSOV 2011.

Iz navedenega jasno izhaja, da morajo cenitve, ki jih banke uporabijo za ugotavljanje pričakovanega denarnega toka iz unovčitve zavarovanj in jih lahko uporabijo pri izračunu oslabitve finančnega sredstva izpolnjevati stroge zahteve. Banka Slovenije v okviru nadzora, ki ga izvaja nad bankami, preverja ali banke ustrezno upoštevajo določila sklepa o ocenjevanju izgub v zvezi z izračunom oslabitev. Pri izvajanju nadzora Banka Slovenije praviloma ne naroča cenitev, s katerimi bi potrjevala ustreznost cenitev, ki so jih uporabile banke.

Cenitve, ki so bile pridobljene v okviru AQR, so služile kot pomoč pri izvajanju nadzorniških postopkov Banke Slovenije in torej niso bile naročene za potrebe računovodskega poročanja. Zato niso bile pripravljene upoštevaje vse zahteve kot izvirajo iz sklepa o ocenjevanju izgub. V reviziji nismo preverjali ali so bile cenitve, ki so jih banke uporabile za ugotavljanje pričakovanega denarnega toka iz unovčitve zavarovanj in pri izračunu oslabitev finančnih sredstev v času izvedbe AQR pripravljene skladno s sklepom o ocenjevanju izgub, saj do teh cenitev nismo imeli dostopa. Zato nismo mogli oceniti primernosti teh cenitev za potrebe računovodskega poročanja. Imeli pa smo dostop do cenitev, ki so jih naredili ocenjevalci vrednosti nepremičnin v okviru AQR. V nadaljevanju predstavljamo nekaj dejstev v zvezi s cenitvami, zaradi katerih ocenjujemo, da teh cenitev ne bi bilo mogoče neposredno uporabiti za ugotavljanje pričakovanega denarnega toka iz unovčitve zavarovanj in pri izračunu oslabitev finančnih sredstev v zvezi s pripravo računovodskih izkazov. Pri tem smo izhajali iz zahtev MSOV, ki se upoštevajo pri pripravi cenitev, da se lete lahko uporabijo za potrebe računovodskega poročanja. Kljub navedenemu je Banka Slovenije dopustila, da so bile te cenitve uporabljene pri pripravi ocen izkaza finančnega položaja bank, ki jih je uporabila kot podlago za ugotavljanje razlogov za izrek izrednih ukrepov.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

490 (Z) [redacted] (Z)

491 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

3.3.2.6.13.c Ocenjevanje vrednosti se lahko izvaja za namen vključitve v računovodske izkaze, za skladnost s predpisi ali v podporo zavarovanemu posojanju in poslovni dejavnosti. Namen, za katerega se pripravlja ocenjevanje vrednosti, mora biti jasno naveden, na primer ocenjevanje vrednosti je potrebno za zavarovanje posojila, za določitev tržne vrednosti ali poštene vrednosti, kot je opredeljena v MSRP, v podporo prenosu deleža ali v podporo izdaji delnic. Namen ocenjevanja vrednosti določa podlago vrednosti. Pomembno je, da se ocene vrednosti ne uporabijo zunaj konteksta ali za namene, za katere niso namenjene.

(Z) [redacted] (Z)

3.3.2.6.13.d Podlaga vrednosti je izjava o temeljnih predpostavkah merjenja ocenjevanja vrednosti. V MSOV 101 je določeno, da mora podlaga ocenjevanja vrednosti ustrezati namenu ocenjevanja. Vir opredelitve katere koli uporabljene podlage vrednosti mora biti zato v obsegu del točno naveden ali pa mora biti podlaga razložena. Podlage vrednosti, ki so priznane po MSOV, so opredeljene in obravnavane v Okviru MSOV, vendar se lahko uporabijo tudi druge podlage. Podlago vrednosti v skladu z okvirom MSOV lahko razvrstimo v eno od treh glavnih kategorij:

- prva nakazuje najverjetnejšo ceno, ki bi jo dosegli v hipotetični menjavi na prostem in odprtem trgu. V to kategorija spada tržna vrednost, kot je opredeljena v teh standardih;

- druga nakazuje koristi, ki jih ima oseba ali podjetje iz lastništva sredstva. Vrednost je specifična za to osebo ali podjetje in verjetno ni bistvena za tržne udeležence na splošno. V to kategorijo spadata vrednost za naložbenika in posebna vrednost, kot sta opredeljeni v teh standardih;
- tretja nakazuje ceno, ki bi bila razumno dogovorjena za menjavo sredstva med specifičnima strankama. Tudi če stranki nista nujno povezani med seboj in se pogajata kot nepovezani in neodvisni stranki, sredstvo ni nujno izpostavljeno trgu, zato je dogovorjena cena lahko prej odraz posebnih prednosti ali neugodnosti lastništva za stranki, ki sta vključeni v tak posel, kot slika splošnega stanja na trgu. V to kategorijo spada poštena vrednost, kot je opredeljena v teh standardih.

V MSOV je tržna vrednost opredeljena kot ocenjeni znesek, za katerega naj bi voljan kupec in voljan prodajalec zamenjala sredstvo ali obveznost na datum ocenjevanja vrednosti v poslu med nepovezanima in neodvisnima strankama po ustreznem trženju in pri čemer sta stranki delovali seznanjeno, preudarno in brez prisile. Poštena vrednost je ocenjena cena za prenos sredstva ali obveznosti med prepoznanima dobro obveščenima in voljnima strankama, ki je odraz ustreznih interesov teh strank. Opredelitev pojma poštena vrednost v MSRP je drugačna od navedene v MSOV. Svet za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti (v nadaljevanju: SMSOV) meni, da so opredelitve pojma poštene vrednosti v MSRP na splošno skladne s tržno vrednostjo. Opredelitev pojma in način uporabe poštene vrednosti po MSRP sta obravnavana v MSOV 300 Ocenjevanja vrednosti za računovodsko poročanje. Kot datum ocenjevanja vrednosti je določen datum, za katerega velja mnenje o ocenjeni vrednosti.

(Z)
[redacted]

[redacted]

---

492 (Z) [redacted] (Z)

493 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

494 (Z) [redacted] (Z)

495 (Z) [redacted] (Z)

496 (Z) [redacted] (Z)

497 (Z) [redacted] (Z)

498 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

499 (Z) [redacted] (Z)

500 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

501 (Z) [redacted] (Z)

502 (Z) [redacted] (Z)

503 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

504 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

505 (Z) [redacted] (Z)

506 (Z) [redacted]

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

507 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

508 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

509 (Z) [redacted] (Z)

510 (Z) [redacted] (Z)

511 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

512 (Z) [redacted] (Z)

513 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

---

514 (Z) [redacted] (Z)

515 (Z) [redacted] (Z)

516 (Z) [redacted] (Z)

517 (Z) [redacted] (Z)

518 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

519 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

520 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

521 (Z) [redacted] (Z)

522 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

523 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]	[redacted]	[redacted]			
		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

524 (Z) [redacted] (Z)

525 (Z) [redacted] (Z)

526 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

527 (Z) [redacted] (Z)

528 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

529 (Z) [redacted] (Z)

530 (Z) [redacted] (Z)

531 (Z) [redacted] (Z)

532 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

533 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

534 (Z) [redacted] (Z)

535 (Z) [redacted] (Z)

536 (Z) [redacted] (Z)

537 (Z) [redacted] (Z)

538 (Z) [redacted] (Z)

539 (Z) [redacted] (Z)

540 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

541 (Z) [redacted] (Z)

542 (Z) [redacted] (Z)

543 (Z) [redacted] (Z)

544 (Z) [redacted] (Z)

545 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

546 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

547 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

548 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

549 (Z) [redacted] (Z)

550 (Z) [redacted] (Z)

551 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

552 (Z) [redacted] (Z)

553 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

554 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

555 (Z) [redacted] (Z)

556 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

3.4 Izvedba stresnih testov

Stresni test je orodje, ki omogoča analizo učinkov bodočih neugodnih, vendar verjetnih, makroekonomskih šokov na odpornost finančne institucije. Omogoča torej oceno, ali je banka v danem trenutku dovolj dobro (kapitalsko) pripravljena, da vzdrži učinke bodočih hipotetičnih negativnih makroekonomskih okoliščin. Stresni testi so se (predvsem v ZDA) že pred finančno krizo uporabljali kot eno od nadzorniških orodij, vendar v bolj omejenem obsegu (predvsem v svojstvu orodja za pomoč pri postavljanju politike banke). V večji meri so stresne teste uporabljale banke same za potrebe notranje ocene upravljanja s tveganji. Stresne teste na sistemski ravni celotnega finančnega sistema sta prva uporabila Mednarodni denarni sklad in Svetovna banka v letu 1999 v okviru Programa analize finančnega sektorja[558]. Z razmahom finančne krize po letu 2008 pa so nadzorni organi pričeli z razvojem okvirja stresnega testiranja, ki lahko služi tudi za potrebe izvajanja nadzorniške funkcije in izrekanju ukrepov. Pod vplivom trendov ter zahtev iz ZDA stresni testi tudi v EU vse bolj postajajo merilo za ovrednotenje potrebnih dokapitalizacij bank.[559]

Kljub nekaterim skupnim značilnostim, se stresni testi med sabo lahko precej razlikujejo. Za izvedbo stresnih testov namreč ne obstaja enotna splošno uporabljiva metodologija oziroma način izvedbe, ampak se metodologija, način izvedbe in uporabljena orodja vedno znova določijo glede na cilj stresnega testiranja v povezavi s tveganji, ki se jih želi preko stresnega testiranja preveriti. Zato je pomembno, da se pred začetkom izvajanja stresnih testov jasno določi cilj testiranja (zakaj se stresni test izvaja), tveganja, ki se bodo

---

558 Povzeto po *"Stress-testing banks – a comparative analysis"*, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, november 2018.

559 Povzeto po Stress testing of banks: an introduction, Quarterly Bulletin 2016 Q3, Bank of England, URL:[https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2016/stress-testing-of-banks-an-introduction.pdf], maj 2019 (v nadaljevanju: Stress testing of banks).

s testiranjem preverila, in namen uporabe rezultatov testiranja, temu pa se prilagodi metodologija stresnega testiranja[560].

Stresni test se običajno prične z opredelitvijo hipotetičnih stresnih scenarijev. Stresni scenariji vključujejo različna gibanja ekonomskih spremenljivk preko večletnega časovnega horizonta, ki so praviloma slabša od osnovnega makroekonomskega scenarija, kot ga je napovedal organ, ki objavlja napovedi gospodarskih gibanj. Z uporabo več različnih modelov se nato oceni, kakšen učinek bo imel hipotetični scenarij na dobiček bank in njen izkaz finančnega položaja (na primer porast stopnje brezposelnosti bo povzročil zmanjšanje prihodkov nekaterih gospodinjstev, kar lahko povzroči neplačevanje najetih posojil – z uporabo modela se oceni, kakšen vpliv bo glede na portfelj banke imel takšen razvoj dogodkov na poslovanje banke) oziroma na razvoj testiranih tveganj. Tovrstna ocena se lahko naredi po dveh različnih pristopih – od spodaj navzgor (v nadaljevanju: *bottom up*[561]) ali od zgoraj navzdol (v nadaljevanju: *top down*[562]). V kolikor stresni test izvajajo nadzorniški organi sami, praviloma uporabijo pristop *top down*, saj nimajo na razpolago dovolj podatkov o posameznih bankah, da bi lahko izvedli test po pristopu *bottom up* oziroma bi bila izvedba takšnega testa, ki bi zahteval pridobitev in preveritev tovrstnih podatkov, za nadzorniški organ predraga. Lahko pa podatke zagotovi banka sama, nadzorniški organ pa opravi vlogo zagotavljanja kakovosti podatkov in preveri ustreznost modela ocenjevanja. Stresni test *bottom up* omogoča boljšo oceno »vzdržljivosti« na mikro ravni posamezne banke, saj je v pregled vključen širši obseg aktive banke in je bolj prilagojen tveganjem, povezanim s posamezno banko, medtem ko je prednost testa *top down* v tem, da obstaja večja verjetnost zajema vseh vplivov stresa na finančni sistem kot celoto. Odločitev, po katerem pristopu naj se izvede stresni test, je odvisna tudi od namena stresnega testiranja – za presojo kapitalske ustreznosti banke je na primer bolj primeren pristop *bottom up*, saj se v večji meri posveti učinkom stresa na dejanski portfelj posamezne banke. Eden izmed pomembnih elementov stresnega testa, ki je povezan tudi z določitvijo, za katere namene se stresni test izvaja, je odločitev, katera tveganja, s katerimi se soočata banka ali bančni sistem kot celota, bodo testirana (na primer kreditno tveganje, likvidnostno tveganje, tržno tveganje in podobno)[563].

Ob kvantitativnem delu stresnega testiranja (ki da finančno ovrednoten rezultat) se lahko izdela tudi kvalitativna analiza sposobnosti banke za samoizvedbo stresnega testiranja in posledično upravljanja s tveganji, kar posledično (v primeru slabih rezultatov) lahko pripelje tudi do izreka ukrepov ali do višje postavljene zahteve za kapitalsko ustreznost (višji zahtevani količnik kapitalske ustreznosti). Kljub razvoju v preteklih letih so rezultati stresnih testov še vedno odvisni predvsem od robustnosti podatkov in metodologij ter uporabljenih predpostavk. Stresni testi vedno predstavljajo zgolj oceno, zato so praviloma zgolj eden izmed elementov, ki prispevajo k oceni primernosti kapitala banke[564].

Znotraj EU je s prakso izvajanja rednih vseevropskih stresnih testov pričel Odbor evropskih bančnih nadzornikov v letu 2009, od leta 2011 dalje pa je to prakso nadaljeval njegov naslednik, organ EBA[565]. V omenjene stresne teste so bile vključene sistemsko pomembne EU banke (tudi slovenske), pri čemer je

---

560 Povzeto po "*Stress-testing macro stress testing: does it live up to expectations?*", Monetary and Economic Department, Bank for International Settlements, januar 2012.

561 Splošno uporabljen angleški izraz za stresne teste od spodaj navzgor.

562 Splošno uporabljen angleški izraz za stresne teste od zgoraj navzdol.

563 Povzeto po Stress testing of banks.

564 Povzeto po Stress testing of banks.

565 Povzeto po "Towards a fundamental re-design of Banks' Stress Tests in the EU", European Parliament, Briefing, URL:[https://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/624433/IPOL_BRI(2019)624433_EN.pdf], januar 2020.

moral biti vedno pokrit reprezentativen del evropskega in nacionalnega bančnega trga. Stresni testi, ki jih je izvajala EBA v sodelovanju z ECB in nacionalnimi nadzorniki, so se vsa ta leta izvajali v skladu s standardno metodologijo, omejitvami in predpostavkami[566].

Vseevropski stresni testi so se vedno osredotočali na oceno posameznih tveganj na solventnost bank, kot najpomembnejša tveganja so bila vključena kreditno, tržno, deželno tveganje, tveganje listinjenja[567] in porasta stroškov financiranja. Sprva je bil uporabljen dvoletni časovni horizont, od leta 2013 naprej pa je bil uporabljen triletni časovni horizont[568].

Po nekaj letih izvajanja stresnih testov so evropske institucije začele ugotavljati, da rezultati stresnih testov niso dali pričakovanih učinkov oziroma da se rezultati stresnih testov v naslednjih letih niso potrdili[569]. Zato so se pojavili dvomi v resničnost podatkov v izkazih bank, predvsem glede ustreznosti vrednotenja sredstev banke, ki predstavlja vhodni podatek za izvedbo stresnega testa. Zaradi nezaupanja v realnost ovrednotenja kreditnih portfeljev se je stresnim testom od leta 2012 dalje pridružil še pregled kakovosti sredstev (AQR). Posledično so bili pregledi bančnih sistemov v državah, kjer so bila v obdobju finančne krize ugotovljena večja makroekonomska neravnotežja, izvedeni v obliki tako imenovanega skrbnega pregleda, ki je vključeval izvedbo AQR ter izvedbo stresnih testov po pristopu *bottom up*. Za kontrolo rezultatov stresnih testov po pristopu *bottom up* so bili izvedeni tudi stresni testi po pristopu *top down*.

V AQR neodvisni izvajalec presodi ustreznost razvrščanja terjatev banke, ustreznost vrednotenja zavarovanj in posledično ustreznost oblikovanja oslabitev oziroma rezervacij, kar lahko rezultira v zahtevi po dodatnih oslabitvah in rezervacijah, ki znižujejo kapital banke. Na v AQR ovrednotenemu portfelju se v nadaljevanju izvedejo stresni testi, ki pokažejo presežek ali primanjkljaj kapitala, ki bi ga banka realizirala v primeru realizacije posameznega scenarija (osnovnega oziroma neugodnega). Kot podlaga za oceno potrebne dokapitalizacije služi kapitalski primanjkljaj, ki bi ga banka realizirala po neugodnem scenariju in v zadnjem letu časovnega horizonta stresnih testov. Omenjena praksa je bila uporabljena tudi na primeru sanacije slovenskega bančnega sistema. Enak pristop je v letu 2014 ubrala tudi ECB, ki se je pred prevzemom neposrednega nadzora nad sistemsko pomembnimi bankami s 4. 11. 2014 želela prepričati v kvaliteto njihovega poslovanja ter je posledično izvedla skrbni pregled, ki je vključeval pregled kakovosti sredstev (AQR), izvedbo stresnih testov ter združitev rezultatov[570].

Računsko sodišče primernosti uporabljenih posameznih metodoloških predpostavk za določanje višine kapitalskega primanjkljaja (vključno z makroekonomskimi scenariji) v reviziji ni podrobneje analiziralo, ker rezultati stresnih testov niso vplivali na ugotavljanje pogojev za izrek izrednih ukrepov; vplivali so le na obseg izrečenega ukrepa v obliki določitve višine vplačila kapitala v banke. Namen dokapitalizacij je bil zagotovitev kapitala za pokrivanje v stresnih testih ocenjenih kapitalskih potreb bank do konca leta 2015. Ocena kapitalskega primanjkljaja v stresnih testih, ki je bila podlaga za določitev višine vplačila kapitala v banke, je bila odvisna od metodologije stresnih testov oziroma od predpostavk, ki so bile uporabljene v stresnih testih. V primeru, da bi bile dejanske vrednosti predpostavk, ki so bile upoštevane pri izračunu

---

566 Povzeto po poročilu o vzrokih.

567 V skladu s 120. členom ZBan-1 je listinjenje posel ali shema, pri katerem se kreditno tveganja, povezano s posamezno izpostavljenostjo ali skupino izpostavljenosti, razdeli na segmente kreditnega tveganja.

568 Povzeto po poročilu o vzrokih.

569 Kljub temu, da je na primer rezultat stresnih testov za posamezno banko pokazal, da je kapitalsko ustrezna, je v naslednjih letih ta banka zašla v težave.

570 Povzeto po poročilu o vzrokih.

kapitalskih potreb v okviru stresnih testov, v obdobju do konca leta 2015 ugodnejše od upoštevanih v stresnih testih, bi bile dejanske izgube bank v obdobju do konca leta 2015 manjše od ocenjenih v stresnih testih, kar bi se konec leta 2015 odrazilo v presežku kapitala nad kapitalskimi potrebami. Morebitna presežna dokapitalizacija s strani države bi se torej povrnila državi v obliki možnosti izplačila dividend oziroma povečane vrednosti banke ob prodaji. Republika Slovenije se je namreč ob dokapitalizaciji bank zavezala Evropski komisiji, da bo v določenem roku dokapitalizirane banke prodala. Nasprotno bi bile dejanske izgube bank ob koncu leta 2015 večje od ocenjenih v stresnih testih, če bi bile dejanske vrednosti predpostavk v obdobju do konca leta 2015 slabše od teh, ki so bile upoštevane v stresnih testih. To bi se lahko odrazilo v manjku kapitala oziroma kapitalski neustreznosti in posledično morebitni dodatni zahtevi po dokapitalizaciji bank s strani lastnika (države), pred pričetkom postopka njihove prodaje.

Da bi ugotovili, ali so stresni testi predstavljali primerno podlago za odločanje v procesu izrekanja izrednih ukrepov reviziji, smo v reviziji preverili:

- ali je bila Banka Slovenije ustrezno seznanjena z metodologijo izvedbe stresnih testov,
- ali so bili v stresnih testih uporabljeni ustrezni vhodni podatki,
- ali je Banka Slovenije razpolagala z gradivi na podlagi katerih je lahko preverila primernost rezultatov stresnih testov za uporabo v procesu odločanja o izrekanju izrednih ukrepov,
- ali je bila ocena pričakovanega kapitalskega primanjkljaja za vse banke določena na enak način in
- ali je Banka Slovenije ugotavljala razloge za odstopanja v rezultatih *bottom up* in *top down* stresnih testov in ukrepala za odpravo teh razlogov.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

571 (Z) [redacted] (Z)

572 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

574 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

575 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

576 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

577 (Z) [redacted] (Z)

578 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

579 (Z) [redacted] (Z)

580 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

581 (Z) [redacted] (Z)

582 (Z) [redacted] (Z)

583 (Z) [redacted] (Z)

584 (Z) [redacted] (Z)

585 (Z) [redacted] (Z)

586 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

587 (Z) [redacted] (Z)

588 (Z) [redacted] (Z)

589 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

3.4.1.3 Določitev makroekonomskih scenarijev

Stresni test je orodje, ki omogoča oceno, ali ima banka dovolj kapitala, da vzdrži vse učinke uresničenja testiranih negativnih okoliščin. Poda torej oceno odpornosti banke proti gospodarskim šokom, ki so značilni za posamezno državo. Zato je treba opredeliti makroekonomske razmere in druge kriterije, v okviru katerih bi lahko banka v prihodnje poslovala. Ker je namen stresnih testov ugotoviti odpornost na šoke, lahko stresni scenariji vključujejo različna gibanja ekonomskih spremenljivk preko večletnega časovnega horizonta, ki so praviloma slabša od osnovnega makroekonomskega scenarija, kot ga je napovedal organ, ki objavlja napovedi gospodarskih gibanj. Z oblikovanjem neugodnih makroekonomskih scenarijev naj bi se zajeli izredni in neponovljivi šoki, ki jih sicer običajno modeli ne predvidevajo, bi pa kljub vsemu še lahko bili verjetni. Z uporabo različnih modelov se nato oceni, kakšen učinek bi imel takšen negativen hipotetični scenarij na dobiček banke in njeno bilanco stanja. Takšen način določanja predpostavk za izvedbo stresnih testov omogoča, da se banke ustrezno pripravijo na krizne razmere.

---

590 (Z) [redacted] (Z)

591 (Z) [redacted] (Z)

592 (Z) [redacted] (Z)

(Z)

[redacted]

[redacted]

[593] Dokument »*The Baseline & Adverse Macroeconomic Scenario 2013 – 2015 for Slovenia*« z dne 24. 7. 2013, revizija 31. 7. 2013 (v nadaljevanju: makroekonomska scenarija za Slovenijo).

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

595 (Z) [redacted] (Z)

596 (Z) [redacted] (Z)

597 (Z) [redacted] (Z)

598 (Z) [redacted] (Z)

599 (Z) [redacted] (Z)

600 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

601 (Z) [redacted] (Z)

602 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

603 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

604 (Z) [redacted] (Z)

605 (Z) [redacted] (Z)

606 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

607 (Z) [redacted] (Z)

608 (Z) [redacted] (Z)

609 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

[610] (Z) [redacted] (Z)

[611] (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

612 (Z) [redacted] (Z)

613 (Z) [redacted] (Z)

614 (Z) [redacted] (Z)

615 (Z) [redacted] (Z)

616 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

617 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

3.4.1.6 Rezultati stresnega testiranja

3.4.1.6.a Izračunan kapitalski primanjkljaj po neugodnem scenariju je predstavljal podlago, na kateri je Banka Slovenije v odločbah o izrednih ukrepih določila znesek vplačila kapitala za doseganje dolgoročne kapitalske ustreznosti (v nadaljevanju: dokapitalizacija). Družba Oliver Wyman je rezultate stresnega

---

618 (Z) [redacted] (Z)

619 (Z) [redacted] (Z)

testiranja predstavila v poročilu o rezultatih stresnih testov. Pričakovani kapitalski primanjkljaj/presežek[620] je bil izračunan kot razlika med oceno pričakovane izgube in absorpcijsko sposobnostjo. Po osnovnem scenariju je pričakovani kapitalski primanjkljaj ob koncu leta 2015 znašal 4.046 milijonov evrov, kar je predstavljalo 12 odstotkov celotne aktive v pregled udeleženih bank, po neugodnem scenariju pa 4.779 milijonov evrov, kar je predstavljajo 14 odstotkov celotne aktive[621] v pregled udeleženih bank. V navedenih vsotah nista upoštevana učinek prenosa terjatev na DUTB[622] in učinek novih odloženih terjatev za davek[623]. Kapitalski primanjkljaj največjih treh bank (NLB, NKBM in Abanka) je po neugodnem scenariju znašal 3.715 milijonov evrov oziroma 78 odstotkov celotnega primanjkljaja v pregled zajetih bank. Največji delež primanjkljaja v sredstvih ob koncu leta 2012 sta beležili Abanka (21 odstotkov) in NKBM (20 odstotkov). Rezultati stresnega testiranja so predstavljeni v naslednji tabeli[624].

Tabela 27: Rezultati stresnega testiranja za vse udeležene banke[625]

v milijon evrov

Banka	Osnovni scenarij			Neugodni scenarij		
	Pričakovana izguba	Absorpcijska sposobnost	Kapitalski primanjkljaj	Pričakovana izguba	Absorpcijska sposobnost	Kapitalski primanjkljaj
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)=(4)-(5)
NLB	4.225	2.582	1.643	4.808	2.904	1.904
NKBM	1.665	779	887	1.947	892	1.055
Abanka	1.045	399	646	1.234	478	756
UniCredit banka	313	290	23	386	372	14
Banka Celje	567	240	327	683	295	388
Hypo banka	319	130	189	393	172	221
Gorenjska banka	578	329	249	688	361	328
Raiffeisen banka	178	95	83	225	112	113
Skupaj	**8.889**	**4.843**	**4.046**	**10.364**	**5.586**	**4.779**

Vir: poročilo o rezultatih stresnih testov.

Skupna pričakovana izguba vseh udeleženih bank po neugodnem scenariju, ki je bil uporabljen pri izrekanju izrednih ukrepov, je znašala 10.364 milijonov evrov, absorpcijska sposobnost banke pa 5.586 milijonov evrov.

620 Pri eni izmed bank je bil po neugodnem scenariju in ob upoštevanju odloženih terjatev za davek izračunan kapitalski presežek.

621 Oba deleža sta izračunana glede na obseg sredstev ob koncu leta 2012. Celovito poročilo, str. 6 in 7.

622 Več o učinku prenosa terjatev na DUTB v poglavju 3.4.2 tega poročila.

623 Več o učinku novih odloženih terjatev za davek v točki 3.4.1.6.2.b tega poročila.

624 Predstavljeni so rezultati brez upoštevanja učinkov novih odloženih terjatev za davek, kot so bili upoštevani pri izrekanju ukrepov.

625 Seštevki se vedno ne ujemajo zaradi zaokroževanja.

(Z)

[redacted]

[redacted]

626 (Z) [redacted] (Z)

627 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

630 (Z) [redacted] (Z)

631 (Z) [redacted] (Z)

632 (Z) [redacted] (Z)

633 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

634 (Z) [redacted] (Z)

635 (Z) [redacted] (Z)

636 (Z) [redacted] (Z)

637 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

638 (Z) [redacted] (Z)

639 (Z) [redacted] (Z)

640 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

641 (Z) [redacted] (Z)

642 (Z) [redacted] (Z)

643 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

644 (Z) [redacted] (Z)

645 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

646 (Z) [redacted] (Z)

647 (Z) [redacted]

[redacted] (Z)

648 (Z) [redacted]

[redacted]

[redacted] (Z)

649 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

650 (Z) [redacted] (Z)

651 (Z) [redacted] (Z)

652 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

653 (Z) [redacted] (Z)

654 (Z) [redacted] (Z)

655 (Z) [redacted] (Z)

656 (Z) [redacted] (Z)

657 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

658 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

659 (Z) [redacted] (Z)

660 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

661 (Z) [redacted] (Z)

662 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

663 (Z) [redacted] (Z)

664 (Z) [redacted] (Z)

665 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

666 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

667 (Z) [redacted] (Z)

668 (Z) [redacted] (Z)

669 (Z) [redacted] (Z)

670 (Z) [redacted] (Z)

671 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

672 (Z) [redacted]
[redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

---

673 (Z) [redacted] (Z)

674 (Z) [redacted] (Z)

675 (Z) [redacted] (Z)

676 (Z) [redacted] (Z)

677 (Z) [redacted] (Z)

678 (Z) [redacted] (Z)

3.4.3 Izvedba *top down* stresnih testov

3.4.3.1 Cilj *top down* stresnih testov

Banka Slovenije je v celovitem poročilu navedla[679], da je bil cilj *top down* stresnih testov preveriti pristop *bottom up* stresnih testov na način, da se neodvisno izračuna predvideni kapitalski primanjkljaj, ki temelji na enakih makroekonomskih predpostavkah in izhodišču (stanje konec leta 2012, pregledani portfelj, obseg pregleda in tako dalje), a bolj agregiranih podatkih bank. (**Z**) [redacted]

[679] Stran 14.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

680 (Z) [redacted] (Z)

681 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

682 (Z) [redacted] (Z)

683 (Z) [redacted] (Z)

684 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

685 (Z) [redacted] (Z)

686 (Z) [redacted] (Z)

687 (Z) [redacted] (Z)

688 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

689 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

690 (Z) [redacted] (Z)

691 (Z) [redacted] (Z)

692 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

693 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

694 (Z) [redacted] (Z)

695 (Z) [redacted] (Z)

696 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

697 (Z) [redacted] (Z)

698 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

3.5 Izrek izrednih ukrepov v NLB, NKBM in Abanki

Banka Slovenije je 17. 12. 2013 trem bankam v državni lasti (NLB, NKBM in Abanki), ki so v letu 2013 zaprosile za izvedbo ukrepov v skladu z ZUKSB, izdala odločbe o izrednih ukrepih[699], s katerimi je s ciljem odprave razlogov za začetek stečajnega postopka in ponovne vzpostavitve pogojev za dolgoročno uspešno poslovanje bankam izrekla dva izmed izrednih ukrepov, določenih v 253. členu ZBan-1: prenehanje vseh kvalificiranih obveznosti banke in povečanje osnovnega kapitala banke.

Banka Slovenije je v 1. točki izreka odločb o izrednih ukrepih za NLB, NKBM in Abanko ugotovila, da so podani pogoji iz prvega odstavka 253.a člena ZBan-1[700], ki jih je podrobneje utemeljila v točkah 1.1. do 1.4. izreka. V točki 1.1. izreka odločb je zapisala, da na podlagi ocen izkaza finančnega položaja bank na dan 30. 9. 2013, pripravljenih ob predpostavki delujočega podjetja, ki vključujejo dodatno potrebne oslabitve, ugotovljene v neodvisnem pregledu kvalitete kreditnega portfelja, banke ne zagotavljajo minimalnega kapitala v skladu s 136. členom ZBan-1 glede na tveganja, ki so jim izpostavljene bančne skupine, ter posledično bančne skupine ne razpolagajo z zahtevanim minimalnim kapitalom glede na obseg in vrste storitev, ki jih opravljajo, ter tveganja, ki so jim izpostavljene pri opravljanju teh storitev, s čimer je v bankah podano povečano tveganje (1. točka prvega odstavka v povezavi z drugim odstavkom 253.a člena ZBan-1). Banka Slovenije je v 2. točki izreka odločb o izrednih ukrepih navedla, da je ocene vrednosti sredstev bank zahtevala od neodvisnih cenilcev, konkretno od izvajalca, ki je v posamezni banki izvajal AQR.

V obrazložitvi odločb je Banka Slovenije pojasnila, da je kot presečni datum za izdelavo ocen izkazov finančnega položaja bank določila 30. 9. 2013, ker je na ta dan razpolagala s podrobnimi podatki bank na konsolidirani podlagi, ki so omogočale oceno finančnega položaja bank in bančnih skupin.

Banka Slovenije je v obrazložitvi odločb navedla, da je zahtevala od neodvisnih cenilcev, da z upoštevanjem potrebnih dodatnih oslabitev, ki bi jih morale glede na ugotovitve pregleda kvalitete kreditnega portfelja oblikovati banke na dan 30. 9. 2013, ocenita finančni položaj bank ob predpostavki delujočega podjetja. Neodvisna cenilca sta dodatno potrebne oslabitve, ki so bile rezultat pregleda kvalitete kreditnega portfelja na dan 31. 12. 2012, aplicirala na izpostavljenosti iz naslova kreditnega portfelja po stanju na dan 30. 9. 2013 in na ta način ugotovila primanjkljaj kapitala po stanju na dan 30. 9. 2013. Oslabitve, ki so odpadle na kreditni portfelj odvisnih družb, so bile v cenitvah izkazane kot povečanje oslabitev kapitalskih naložb v odvisne družbe in delno kot oslabitve kreditov danih odvisnim družbam.

Da bi se odpravili razlogi za povečano tveganje v zvezi z bankami, je Banka Slovenije ocenila, da je nujna dokapitalizacija bank najkasneje do 31. 12. 2013, ker banke (NLB in NKBM od konca leta 2012, Abanka pa od konca leta 2011) niso izpolnjevale zahtevanih količnikov kapitalske ustreznosti in so imele zato otežen dostop na finančne trge. Banka Slovenije je v obrazložitvi odločb navedla, da če banke do 31. 12. 2013 ne bodo dokapitalizirane, bo Banka Slovenije zoper banke začela stečajni postopek. Če do 31. 12. 2013 v banki ne bi bili izvedeni ukrepi na podlagi odločb in drugi ukrepi državne pomoči v skladu z ZUKSB, bi bili po navedbah Banke Slovenije podani pogoji za odvzem dovoljenja banki za opravljanje bančnih storitev in začetek stečajnega postopka nad banko.

---

[699] Št. 24.20-021/13-010 z dne 17. 12. 2013 (NLB), št. PBH-24.20-22/13-009 z dne 17. 12. 2013 (NKBM), št. PBH-24.20-023/13-009 z dne 17. 12. 2013 (Abanka).

[700] 253.a člen ZBan-1 opredeljuje razloge za izredne ukrepe.

Pojasnilo Banke Slovenije
Odločbe o izrednih ukrepih so bile izdane bankam, ki so bile v postopku državne pomoči na podlagi zahteve, ki so jo vložile banke same, ker so izčrpale druge možnosti za pridobitev sredstev za dokapitalizacijo na trgu (zasebni investitorji). Pred izrekom odločb o izrednih ukrepih je Banka Slovenije pri bankah dodatno preverjala, ali uprave bank ocenjujejo, da so izčrpane druge možnosti za dokapitalizacijo in prejela izjave, da banke same ocenjujejo, da ni drugih možnosti za dokapitalizacijo na trgu za izpolnitev kapitalskih zahtev in zagotavljanje kapitalske ustreznosti. Banka Slovenije je na tej podlagi zaključila, da so pri teh bankah izčrpani vsi drugi ukrepi za dokapitalizacijo in so zato podani pogoji za izredne ukrepe.

Ključen dokument iz katerega je izhajala Banka Slovenije pri utemeljevanju izpolnitve pogojev za izrek izrednih ukrepov in določitev vrste in obsega izreka izrednih ukrepov so, poleg rezultatov stresnih testov, predstavljala poročila o vrednotenju sredstev bank (povezava s točko 3.5.2.1 tega poročila), ki sta jih upoštevaje rezultate AQR, pripravila izvajalca AQR.

Da bi ugotovili, ali so poročila o vrednotenju predstavljala primerno podlago za odločanje v procesu izrekanja izrednih ukrepov in ali je Banka Slovenije izrek izrednih ukrepov utemeljila na podlagi objektivno ugotovljenih dejstev in okoliščin, smo preverili:

- ali so ocene izkaza finančnega položaja bank dale enako stopnjo zagotovila o finančnem položaju bank, kot bi ga dali v skladu z MSRP pripravljeni računovodski izkazi,
- ali so ocene vrednosti sredstev bank ob predpostavki nedelujočega podjetja dale enako stopnjo zagotovila o vrednosti sredstev bank ob predpostavki nedelujočega podjetja, kot bi ga dale v skladu z MSOV pripravljene ocene vrednosti bank,
- ali je Banka Slovenije ob upoštevanju dejstev in okoliščin, s katerimi je razpolagala oziroma s katerimi bi na podlagi pooblastil v skladu z ZBan-1 morala razpolagati v času odločanja, lahko upravičeno štela, da so izpolnjeni pogoji za izrekanje ukrepov nadzora v skladu z ZBan-1,
- ali je Banka Slovenije na podlagi pridobljenih ocen vrednosti sredstev bank ob predpostavki nedelujočega podjetja lahko utemeljeno štela, da posamezni upnik zaradi prenehanja kvalificiranih obveznosti banke ne bo utrpel večjih izgub, kot bi jih utrpel v primeru stečaja banke in
- ali je Banka Slovenije na podlagi izvedenih stresnih testov lahko upravičeno štela, da je zahtevan obseg povečanja osnovnega kapitala v bankah odražal objektivne potrebe po kapitalu v bankah.

3.5.1 Normativni okvir

V letu 2013 na področju reševanja bank še ni bilo skupne ureditve na ravni Evropske unije, zato je bila vsaka država pri reševanju bank prvenstveno dolžna spoštovati lastna pravila, vse pobude in usmeritve tujih institucij pa je bilo treba izvesti v okviru možnosti, ki jih je dajala lastna zakonodaja. Kot podlago za ključne ugotovitve revizije uvodoma navajamo relevantne določbe ZBan-1 in na njegovi podlagi sprejetih podzakonskih predpisov, relevantne določbe ostalih zakonov, ki se uporabljajo v povezavi z ZBan-1, ter relevantne določbe EU sistema državnih pomoči, kot so veljale v času izreka izrednih ukrepov s strani Banke Slovenije.

Ob tem velja omeniti, da se je v času izvajanja aktivnosti, povezanih z bančno sanacijo, pripravljala Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta

in Sveta[701] (v nadaljevanju: BRRD direktiva). Sprejeta je bila v maju 2014, v slovenski pravni red pa je bila prenesena z ZRPPB, ki je bil sprejet v juniju 2016 in je vzpostavil nov pravni okvir za reševanje bank v težavah. Banka Slovenije pri izvajanju bančne sanacije v letu 2013 torej ni bila zavezana slediti določbam BRRD direktive, je pa bila v okviru vseevropskega usklajevanja z aktualnimi predlogi glede njene vsebine seznanjena. BRRD direktiva med drugim ureja vrednotenje premoženja bank za namen izreka ukrepov za reševanje. V skladu z 32. členom BRRD direktive lahko organi za reševanje sprejmejo ukrep za reševanje le, če so izpolnjeni vsi v direktivi navedeni pogoji, med katerimi je eksplicitno naveden tudi pogoj, da organ za reševanje ugotovi, da banka propada ali bo verjetno propadla. V skladu z 36. členom BRRD direktive morajo organi za reševanje pred sprejemom ukrepa za reševanje ali uporabo pooblastila za odpis ali konverzijo kapitalskih instrumentov zagotoviti, da oseba, neodvisna od vseh javnih organov, vključno z organom za reševanje, in banke, opravi pošteno, preudarno in realno vrednotenje sredstev in obveznosti banke, ki se šteje kot dokončno, če so izpolnjene vse zahteve iz 36. člena BRRD direktive. Cilj tega vrednotenja je oceniti vrednost sredstev in obveznosti banke, ki izpolnjuje pogoje za reševanje. Direktiva BRRD določa dve vrsti vrednotenja sredstev banke: vrednotenje, ki prispeva k ugotovitvi, ali so izpolnjeni pogoji za reševanje oziroma odpis ali konverzijo kapitalskih instrumentov, in vrednotenje, ki v primeru, če so izpolnjeni pogoji za reševanje, prispeva k odločitvi o ustreznem ukrepu za reševanje in njegovem obsegu. Če so okoliščine primera tako nujne, da ni mogoče opraviti dokončnega neodvisnega vrednotenja v skladu z zahtevami 36. člena BRRD direktive, lahko organi za reševanje izvedejo vrednotenje sredstev in obveznosti banke, ki ne izpolnjuje vseh zahtev in velja za začasno, dokler neodvisna oseba takoj, ko je mogoče, ne izvede vrednotenja, ki je v celoti skladno z vsemi zahtevami 36. člena BRRD direktive. V tem primeru je začasno vrednotenje ustrezna podlaga, na kateri organi za reševanje sprejmejo ukrepe za reševanje, namen naknadnega dokončnega vrednotenja pa je zagotoviti, da so vse izgube v zvezi s sredstvi banke v celoti upoštevane v računovodskih obračunih banke in prispevati k odločitvi o zvišanju vrednosti zahtevkov upnikov. Naknadno dokončno vrednotenje, ki je v celoti skladno z vsemi zahtevami 36. člena BRRD direktive, se lahko opravi ločeno od vrednotenja razlik pri obravnavi, kot je določeno v 74. členu BRRD direktive, ali hkrati z njim z isto neodvisno osebo, vendar posebej. Države članice morajo namreč v skladu s 74. členom BRRD direktive za namene ocenjevanja, ali bi bili delničarji in upniki deležni boljše obravnave, če bi bil za institucijo v postopku reševanja uveden običajen insolvenčni postopek, zagotoviti tudi, da po izvedenem ukrepu ali ukrepih za reševanje neodvisna oseba opravi vrednotenje, ki je ločeno od vrednotenja, opravljenega v skladu s 36. členom BRRD direktive. Slovenska zakonodaja v času izvedbe bančne sanacije ni predvidevala niti naknadnega dokončnega vrednotenja za namene reševanja, kot je določeno s 36. členom BRRD direktive, niti vrednotenja razlik pri obravnavi, kot je določeno s 74. členom BRRD direktive. BRRD direktiva torej v zvezi z vrednotenjem sredstev bank predvideva, da se lahko v prvi fazi opravi začasno (hitrejše) vrednotenje, ki služi odločitvi o tem, ali so izpolnjeni pogoji za izrek ukrepov in izbiri ukrepov, po izvedbi ukrepov reševanja pa se opravi še naknadno vrednotenje, ki je lahko bolj natančno in služi temu, da se ugotovi, ali bi bili delničarji in upniki deležni boljše obravnave, če bi bil za institucijo v postopku reševanja uveden običajen insolvenčni postopek.

3.5.1.1 Računovodski izkazi bank

V skladu s splošnimi standardi upravljanja s tveganji, ki so opredeljeni v oddelku 4.6. ZBan-1, je za vodenje poslovnih knjig, ki služijo kot podlaga za izdelavo računovodskih izkazov bank, odgovorna uprava banke. V skladu z drugim odstavkom 175. člena ZBan-1 mora banka tekoče voditi poslovne knjige, poslovno

---

[701] Uradni list EU, št. L 173 z dne 12. 6. 2014, str. 190.

dokumentacijo in druge administrativne oziroma poslovne evidence, tako da je mogoče kadar koli preveriti, ali posluje v skladu s pravili o upravljanju s tveganji.

V prvem odstavku 203. člena ZBan-1 je določeno, da če v 5. poglavju tega zakona[702] in predpisu iz 204. člena tega zakona niso določena posebna pravila, se za poslovne knjige in letno poročilo bank ter za revidiranje uporabljajo splošna pravila, določena v osmem poglavju I. dela ZGD-1 in v zakonu, ki ureja revidiranje. V skladu z drugim odstavkom tega člena mora banka voditi poslovne knjige, sestavljati knjigovodske listine, vrednotiti knjigovodske postavke in sestavljati poročila v skladu s predpisi iz prvega odstavka tega člena. V 2. členu sklepa o poslovnih knjigah je določeno, da banka vodi poslovne knjige ter izdela letno in konsolidirano letno poročilo v skladu z ZGD-1, mednarodnimi standardi računovodskega poročanja, ki jih je sprejela Evropska Komisija na podlagi Uredbe 1606/2002/ES ter drugimi predpisi in tem sklepom.

V skladu s prvim odstavkom 204. člena ZBan-1 Banka Slovenije v zvezi s poslovnimi knjigami in letnimi poročili banke predpiše:

- kontni okvir za glavno knjigo za namen vodenja poslovnih knjig ter vrste in sheme računovodskih in konsolidiranih računovodskih izkazov banke,
- podrobnejšo vsebino računovodskega in poslovnega poročila,
- podrobnejši način vrednotenja knjigovodskih postavk in
- podrobnejšo vsebino, obliko, način in roke za posredovanje mesečnih poročil iz 206. odstavka ZBan-1.

V prvem odstavku 5. člena sklepa o poslovnih knjigah so opredeljeni računovodski izkazi banke: izkaz finančnega položaja, izkaz poslovnega izida, izkaz vseobsegajočega donosa, izkaz denarnih tokov in izkaz sprememb lastniškega kapitala. V skladu s 3. členom sklepa o poslovnih knjigah vodi banka glavno knjigo po internem kontnem okviru oziroma knjigovodskih postavkah, iz katerih lahko izdela izkaz finančnega položaja, izkaz poslovnega izida in izkaz vseobsegajočega donosa na dolgih[703] oziroma predpisanih shemah, ki so priloga k temu sklepu in njegov sestavni del. V tretjem odstavku 5. člena tega sklepa je določeno, da vsebino posameznih postavk in način izdelave računovodskih izkazov[704] opredeljujejo MSRP in določila tega sklepa.

3.5.1.2 Pripoznavanje izgub iz naslova oslabitev

V skladu s 176. členom ZBan-1 mora banka oblikovati ustrezne oslabitve in rezervacije glede na posebna tveganja, ki izhajajo iz posameznih poslov oziroma skupin posameznih poslov. V skladu z 8. členom sklepa o poslovnih knjigah banka vrednoti knjigovodske postavke skladno z MSRP in določili sklepa o ocenjevanju izgub.

---

[702] 5. poglavje ZBan-1 opredeljuje poslovne knjige in letno poročilo.

[703] V prvem odstavku 5. člena sklepa o poslovnih knjigah je določeno, da banka v računovodsko poročilo vključi računovodske izkaze na kratkih oziroma predpisanih shemah, ki so priloga k temu sklepu in njegov sestavni del.

[704] V skladu s prvim in drugim odstavkom 6. člena sklepa izdela banka izkaz finančnega položaja na podlagi podatkov iz poročila o knjigovodskih postavkah z obrestnimi merami in metodologije, ki jo z navodili, objavljenimi na spletni strani, predpiše Banka Slovenije, izkaz poslovnega izida pa na podlagi knjigovodskih podatkov o prihodkih in odhodkih poslovnega izida iz poročila o knjigovodskih postavkah z obrestnimi merami in metodologije, ki jo z navodili, objavljenimi na spletni strani, predpiše Banka Slovenije.

V skladu s prvim odstavkom 1. člena sklepa o ocenjevanju izgub morajo banke spremljati in ocenjevati kreditno tveganje[705], ki so mu izpostavljene pri svojem poslovanju. V skladu s tretjim odstavkom 1. člena tega sklepa mora banka finančna sredstva in prevzete obveznosti po zunajbilančnih postavkah razvrstiti v skupine po tveganosti in oceniti višino izgub iz kreditnega tveganja (oslabitev sredstev na nadomestljivo vrednost in oblikovanje rezervacij za zunajbilančne postavke) v skladu z MSRP in tem sklepom. Oslabitev finančnega sredstva je določena v 7. členu sklepa o ocenjevanju izgub, rezervacija za prevzete obveznosti pa v 8. členu tega sklepa. Upoštevanje zavarovanj pri izračunu oslabitve je določeno v 9. členu sklepa o ocenjevanju izgub, ki v prvem odstavku določa, da se pri izračunu oslabitve finančnega sredstva oziroma rezervacije za prevzete obveznosti po zunajbilančnih postavkah upoštevajo tudi pričakovani denarni tokovi iz unovčitve zavarovanj (prvovrstnih in primernih ter zavarovanj z zastavo premičnin in nepremičnin), pri čemer je posebej določeno, da se denarni tokovi iz unovčitve zavarovanj s premičninami in nepremičninami v izračunu lahko upoštevajo le pod pogoji in v obsegu, kot je to določeno v nadaljnjih odstavkih tega člena. V četrtem odstavku 9. člena tega sklepa je določeno, da se kot vrednost zavarovanja z nepremičnino upošteva zadnja ocena tržne vrednosti nepremičnine, ki jo izdela pooblaščeni ocenjevalec vrednosti nepremičnin upoštevajoč vse stroške, povezane s prodajo, ki ni starejša od enega leta oziroma kupoprodajno pogodbo, ki ne sme biti starejša od enega leta.

V prvem odstavku 19. člena sklepa o ocenjevanju izgub je določeno, da mora banka mesečno v skladu s tem sklepom ocenjevati, ali obstajajo nepristranski dokazi, da je finančno sredstvo ali skupina finančnih sredstev oslabljena in da obstaja možnost izgube iz prevzetih obveznosti po zunajbilančnih postavkah. V skladu s prvim odstavkom 20. člena tega sklepa mora banka, če pri posamični ocenitvi finančnega sredstva obstajajo nepristranski dokazi oslabitve, oceniti nadomestljivo vrednost takšnega finančnega sredstva; če je nadomestljiva vrednost manjša od knjigovodske, mora banka pripoznati izgubo v izkazu poslovnega izida. Podobno mora banka v skladu s prvim odstavkom 21. člena tega sklepa, če pri posamični ocenitvi prevzetih obveznosti po zunajbilančnih postavkah obstajajo nepristranski dokazi za možnost izgube iz prevzetih obveznosti, oceniti verjetnost takšnega dogodka za posamezno prevzeto obveznost; če je izguba verjetna in je mogoče zanesljivo oceniti njen znesek, se pripozna izguba v izkazu poslovnega izida in se za ta znesek oblikuje rezervacija.

V 6. členu sklepa o ocenjevanju izgub je določena opredelitev nepristranskih dokazov o oslabitvi oziroma možnosti izgube. Nepristranski dokazi o oslabitvi finančnega sredstva ali skupine finančnih sredstev oziroma o možnosti izgube iz prevzetih obveznosti po zunjabilančnih postavkah vključujejo podatke o dogodkih, ki jih pridobi banka, in sicer:

- pomembnih finančnih težavah dolžnika;
- dejanskem kršenju pogodbe (kot je kršitve pri plačevanju obresti/glavnice oziroma neizpolnitev drugih pogodbenih določil);
- da zaradi ekonomskih oziroma pravnih razlogov, ki se nanašajo na finančne težave dolžnika, pride do restrukturiranja finančnih sredstev;
- da obstaja verjetnost, da bo dolžnik šel v stečaj ali v finančno reorganizacijo; ali
- da obstaja merljivo zmanjšanje pričakovanih denarnih tokov skupine finančnih sredstev od začetnega pripoznavanja teh sredstev, čeprav zmanjšanje še ne more biti razporejeno na posamezno sredstvo v skupini, vključujoč negativne spremembe pri poravnavanju dolgov v skupini in nacionalne ali lokalne ekonomske pogoje, ki so povezani z neporavnavanjem finančnih sredstev v skupini.

---

[705] Kreditno tveganje je določeno v drugem odstavku 1. člena tega sklepa in pomeni tveganje nastanka izgube zaradi neizpolnitve obveznosti dolžnika do banke.

V prvem in drugem odstavku 25. člena sklepa o ocenjevanju izgub je določeno, da se oslabitve finančnih sredstev, ki jih banka opravi po MSRP, izkažejo kot odhodek iz oslabitve v izkazu poslovnega izida in kot popravek vrednosti finančnih sredstev zaradi oslabitve v bilanci stanja, rezervacije za prevzete obveznosti po zunajbilančnih postavkah, ki jih banka opravi po MSRP, pa se izkažejo kot odhodek za oblikovanje rezervacij v izkazu poslovnega izida in kot obveznosti iz rezervacij v bilanci stanja.

V skladu s četrtim odstavkom 25. člena sklepa o ocenjevanju izgub je dolžna banka med letom knjigovodsko izkazati oslabitve in rezervacije najpozneje po stanju na zadnji dan meseca, v katerem mora predložiti poročilo o razvrstitvi finančnih sredstev, merjenih po odplačni vrednosti, in prevzetih obveznosti po zunajbilančnih postavkah. V skladu s prvim odstavkom 27. člena tega sklepa mora banka ta poročila izdelati po stanju na zadnji dan vsakega meseca v obliki in na način, ki je predpisan z navodilom Banke Slovenije.

3.5.1.3 Nadzor nad bankami

V skladu s prvim odstavkom 23. člena ZBS-1 Banka Slovenije opravlja nadzor nad bankami, hranilnicami in drugimi osebami na podlagi zakona, ki ureja bančništvo in na tej podlagi oblikuje, uveljavlja in nadzoruje sistem pravil, ki zagotavljajo standarde varnega poslovanja bank in hranilnic. V skladu z drugim odstavkom tega člena Banka Slovenije pri oblikovanju sistema pravil, uresničevanju nadzora in pri ukrepanju iz prejšnjega odstavka upošteva standarde in priporočila, ki jih v ta namen oblikujejo pristojne domače in mednarodne institucije.

V skladu s prvim odstavkom 222. člena ZBan-1 Banka Slovenije opravlja nadzor nad banko z namenom preverjanja, ali banka posluje v skladu s pravili o upravljanju s tveganji in drugimi pravili, določenimi s tem zakonom, in predpisi, izdanimi na njegovi podlagi, in drugimi zakoni, ki urejajo opravljanje finančnih storitev, ki jih opravlja banka, in predpisi, izdanimi na njihovi podlagi. V skladu s 3. točko drugega odstavka 222. člena ZBan-1 Banka Slovenije pri opravljanju nadzora nad banko ocenjuje tudi finančni položaj banke. V tretjem odstavku 222. člena ZBan-1 je pojasnjeno, da Banka Slovenije opravlja preverjanje in ocenjevanje po drugem odstavku tega člena z namenom ugotoviti, ali kapital banke skupaj z organizacijskim ustrojem, postopki in sistemi iz 124. člena ZBan-1 ter strategijami in procesi iz 126. člena ZBan-1, ki jih je vzpostavila banka, zagotavlja trden in zanesljiv sistem upravljanja in ustrezno pokrivanje tveganj, ki jim banka je ali bi jim lahko bila izpostavljena pri svojem poslovanju.

Banka Slovenije v skladu s prvim odstavkom 223. člena ZBan-1 opravlja nadzor nad bankami:

- s spremljanjem, zbiranjem in preverjanjem poročil in obvestil bank in drugih oseb, ki so po določbah ZBan-1 oziroma drugih zakonov dolžne poročati Banki Slovenije oziroma jo obveščati o posameznih dejstvih in okoliščinah,
- z opravljanjem pregledov poslovanja bank in
- z izrekanjem ukrepov nadzora.

Skladno z drugim odstavkom 223. člena ZBan-1 lahko Banka Slovenije banki pod pogoji, določenimi v tem zakonu, izreče naslednje ukrepe nadzora:

- priporočilo in opozorilo,
- odreditev odprave kršitve,
- odreditev dodatnih ukrepov za uresničevanje pravil o upravljanju s tveganji,
- odvzem dovoljenja,
- izredni ukrep,

- začetek prisilne likvidacije,
- odločitev o razlogih za stečaj banke.

V skladu s četrtim odstavkom 223. člena ZBan-1 Banka Slovenije pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti upošteva smernice in druga priporočila organa EBA oziroma, če jih ne upošteva, to obrazloži.

V skladu s prvim odstavkom 233. člena ZBan-1 mora Banka Slovenije razkriti[706] naslednje informacije[707]:

- besedilo zakonov in drugih predpisov in splošnih smernic, ki se uporabljajo v Republiki Sloveniji v zvezi s skrbnim nadzorom in upravljanjem s tveganji kreditnih institucij,
- način uresničitve opcij in diskrecij, ki jih dajejo predpisi EU s področja skrbnega nadzora in upravljanja s tveganji kreditnih institucij[708],
- splošna merila in metodologije, ki jih uporablja pri preverjanju in ocenjevanju po 222. členu tega zakona[709],
- agregatne statistične podatke o ključnih vidikih uresničitve skrbnega nadzora in upravljanja s tveganji kreditnih institucij v Republiki Sloveniji.

Za izvajanje posameznih nalog pri opravljanju nadzora nad banko v skladu z ZBan-1 lahko guverner Banke Slovenije v skladu z drugim odstavkom 235. člena ZBan-1 pooblasti pooblaščenega revizorja[710] ali drugo strokovno usposobljeno osebo.

V skladu s prvim odstavkom 223.a člena ZBan-1 so Banka Slovenije in osebe, ki delujejo v njenem imenu, pri izvajanju pristojnosti nadzora na podlagi ZBan-1 dolžne ravnati s skrbnostjo dobrega strokovnjaka. V drugem odstavku 223.a člena ZBan-1 je določeno, da se šteje, da je Banka Slovenije pri izrekanju ukrepov nadzora in izvajanju drugih pristojnosti na podlagi tega zakona ravnala z ustrezno skrbnostjo, če je ob upoštevanju dejstev in okoliščin, s katerimi je razpolagala oziroma s katerimi bi na podlagi pooblastil v skladu z ZBan-1 morala razpolagati v času odločanja, lahko upravičeno štela, da so izpolnjeni pogoji za izrekanje ukrepov nadzora v skladu z ZBan-1 in da so izrečeni ukrepi zakoniti. V skladu s tretjim odstavkom 223.a člena ZBan-1 je Banka Slovenije odgovorna za ravnanja oseb, ki so pri izvajanju nadzora in drugih pristojnosti Banke Slovenije v skladu s tem zakonom delovale na podlagi pooblastila Banke Slovenije po pravilih, ki urejajo odgovornost delodajalcev za škodo, ki jo pri delu ali v zvezi z delom tretjim osebam povzročijo zaposleni. Če zaradi ravnanja osebe, ki je delovala na podlagi pooblastila Banke Slovenije, nastane

---

706 V skladu s tretjim odstavkom 233. člena ZBan-1 mora Banka Slovenije vsa razkritja iz prvega odstavka tega člena objaviti skupaj na svojih javnih spletnih straneh in jih redno dopolnjevati z vsemi spremembami.

707 V skladu z drugim odstavkom 233. člena ZBan-1 morajo biti razkritja iz prvega odstavka tega člena zadostna, da omogočajo razumljivo primerjavo pristopov, ki jih uporabljajo nadzorni organi različnih držav članic.

708 Načeloma evropske direktive oziroma uredbe zagotavljajo visoko stopnjo harmonizacije nadzorniških zahtev, ki dopuščajo nacionalne prilagoditve le v delu opcij in nacionalnih diskrecij. Namen opcijskih ali diskrecijskih določb je v prilagoditvi splošnih zahtev direktiv lokalnim oziroma nacionalnim specifikam, ki lahko tako bolj natančno odražajo značilnosti poslovnih modelov bank, bančnih sistemov, finančnih in nepremičninskih trgov, itd. v posamezni državi (vir: dokumentacija Banke Slovenije na temo Boletove študije z dne 1. 10. 2019, str. 7-8).

709 222. člen ZBan-1 določa namen in obseg opravljanja nadzora nad banko.

710 Pooblaščeni revizor je v skladu z 29. členom ZRev-2 fizična oseba, ki je pridobila dovoljenje SIR za opravljanje nalog pooblaščenega revizorja; revizor pa je v skladu z ZRev-2 fizična oseba, ki je pridobila dovoljenje SIR za opravljanje nalog revizorja.

škoda, lahko oškodovanec zahteva povračilo škode izključno od Banke Slovenije. V skladu s četrtim odstavkom 223.a člena ZBan-1 se šteje, da je oseba, ki je delovala v imenu Banke Slovenije pri izvajanju pristojnosti nadzora v skladu z ZBan-1, ravnala z ustrezno skrbnostjo, če je ob upoštevanju dejstev in okoliščin, s katerimi je razpolagala oziroma s katerimi bi na podlagi pooblastil v skladu z ZBan-1 morala razpolagati v času svojega delovanja, ravnala kot dober strokovnjak.

Če Banka Slovenije pri opravljanju nadzora ugotovi kršitve predpisov iz prvega odstavka 222. člena ZBan-1, banki pod pogoji, določenimi v ZBan-1, odredi odpravo kršitve. V primeru, ko Banka Slovenije ugotovi kršitve pri vodenju poslovnih knjig oziroma administrativnih in drugih evidenc, ki jih je dolžna voditi banka, oziroma druge pomembnejše kršitve pri poslovanju banke, lahko banki v skladu z 243. členom ZBan-1 z odredbo o odpravi kršitev naloži tudi, da o odpravi kršitev predloži poročilo, s pozitivnim mnenjem pooblaščenega revizorja, da so ugotovljene kršitve odpravljene.

3.5.1.4 Ugotovitev razlogov za izrek izrednih ukrepov

Izredni ukrepi za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema so urejeni v oddelku 7.7. ZBan-1. V skladu z 253. členom ZBan-1 lahko Banka Slovenije ob pogojih, ki jih določa ZBan-1, banki z odločbo izreče enega ali več izrednih ukrepov, ki so našteti v prvem odstavku 253. člena ZBan-1. V skladu z 253.a členom ZBan-1 Banka Slovenije banki izda odločbo o izrednih ukrepih, če ugotovi sočasen obstoj vseh razlogov za izredne ukrepe, ki so podrobneje navedeni v prvem odstavku 253.a člena. Kot prvi izmed štirih razlogov za izredne ukrepe je naveden obstoj povečanega tveganja v zvezi z banko, pri čemer je v drugem odstavku 253.a člena določeno, da se šteje, da je v zvezi z banko podano povečano tveganje zlasti, če banka ne zagotavlja ali v naslednjih šestih mesecih ne bo zagotavljala minimalnega kapitala v skladu s 136. členom ZBan-1 ali ustreznega likvidnostnega položaja v skladu s 184. členom tega zakona in so ali verjetno bodo s tem izpolnjeni pogoji za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev. V tretjem odstavku 253.a člena je določeno, da se šteje, da banka verjetno ne bo sposobna zagotavljati minimalnega kapitala v skladu s 136. členom ZBan-1 zlasti če:

- ima razmerje med kapitalom banke iz 132. člena ZBan-1 in kapitalskimi zahtevami iz 136. člena ZBan-1 v obdobju zadnjih 12 mesecev stanoviten negativni trend in se zaradi takega trenda lahko pričakuje nedoseganje te zahteve v naslednjih šestih mesecih, hkrati pa niso podane druge okoliščine, iz katerih bi izhajalo, da bodo zahteve glede minimalnega kapitala v tem obdobju dosežene, in
- ukrepi za izboljšanje kapitalske ustreznosti v zvezi z zahtevami na podlagi 136. člena ZBan-1, zlasti ukrepi za povečanje osnovnega kapitala banke, niso bili izvedeni ali niso bili uspešni ali verjetno ne bodo uspešni v primernem roku.

V 253.b členu ZBan-1 je določen cilj izreka izrednih ukrepov. Izredni ukrepi se izrečejo zaradi reorganizacije banke, tako da se v banki odpravijo razlogi iz prvega odstavka 253.a člena ZBan-1 in se ponovno vzpostavijo pogoji za dolgoročno uspešno poslovanje banke v skladu z ZBan-1 in drugimi veljavnimi predpisi, ali izvedejo postopki za postopno prenehanje banke, ki vključuje delno ali popolno prenehanje poslovanja.

3.5.1.5 Minimalni kapital banke

Kapitalska ustreznost banke je opredeljena v 125. členu ZBan-1 v okviru oddelka 4.2., ki določa temeljna pravila o upravljanju s tveganji. V skladu s 125. členom ZBan-1 je banka kapitalsko ustrezna, če razpolaga z ustreznim kapitalom, glede na obseg in vrste storitev, ki jih opravlja, ter tveganja, ki jim je izpostavljena pri opravljanju teh storitev. Pojem kapital banke je v urejen v oddelku 4.4. ZBan-1. Pojem kapital banke za namen ugotavljanja izpolnjevanja pravil o upravljanju s tveganji se v ZBan-1 uporablja v drugačnem pomenu

kot je splošni računovodski pomen pojma kapital po ZGD-1. V prvem odstavku 132. člena ZBan-1 je določeno, da se kapital banke zaradi ugotavljanja izpolnjevanja obveznosti banke glede upravljanja s tveganji izračunava na način, določen v oddelku 4.4. ZBan-1 in v predpisih o upravljanju s tveganji[711].

Minimalni kapital banke je opredeljen v oddelku 4.5. ZBan-1, ki določa kapitalske zahteve in omejitve. V skladu s 135. členom ZBan-1 se v primeru, če v ZBan-1 in predpisih o upravljanju s tveganji[712] niso določena posebna pravila o vrednotenju postavk sredstev in zunajbilančnih postavk za namen izračuna kapitalskih zahtev in omejitev, za vrednotenje teh postavk za namen izračuna kapitalskih zahtev in omejitev uporabljajo splošna pravila o vrednotenju postavk v računovodskih izkazih bank. Splošna pravila vrednotenja postavk v računovodskih izkazih so določena v 67. členu ZGD-1 ter v slovenskih računovodskih standardih in MSRP. Minimalni kapital banke v skladu s 136. členom ZBan-1 mora biti vedno najmanj enak seštevku kapitalskih zahtev, opredeljenih v prvem odstavku 136. člena, in nikoli ne sme biti nižji od najnižjega zneska osnovnega kapitala iz 42. člena ZBan-1; pri čemer 42. člen ZBan-1 določa, da je najnižji znesek osnovnega kapitala banke 5.000.000 evrov. Minimalni kapital banke je opredeljen s sklepom o izračunu kapitala, ki podrobneje določa sestavine in lastnosti, razmerja in omejitve, pogoje za pridobitev dovoljenja za upoštevanje finančnih instrumentov, način in obdobje njihovega usklajevanja ter odbitne postavke pri izračunu kapitala.

V drugem odstavku 1. člena sklepa o izračunu kapitala je določeno, da podlago za izračun kapitala in minimalnega kapitala banke predstavljajo računovodski izkazi banke, ki so sestavljeni skladno s sklepom o poslovnih knjigah.

3.5.1.6 Izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke

Ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke je urejen v oddelku 7.7.2 ZBan-1, v členih od 261.a do 261.e. Ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke je bil kot dodaten izredni ukrep v ZBan-1 umeščen z novelo ZBan-1L, ki je pričela veljati 23. 11. 2013. Takšna ureditev je sledila zahtevam Evropske komisije v zvezi s presojami državnih pomoči, kakor so opredeljene v Sporočilu

---

711 V skladu z drugo točko 129. člena ZBan-1 Banka Slovenije v zvezi z izračunom kapitala banke predpiše:
- lastnosti in vrste sestavin, ki se upoštevajo pri izračunu kapitala za namen pokrivanja vseh ali posameznih kapitalskih zahtev,
- razmerja in omejitve med posameznimi sestavinami pri izračunu kapitala za namen pokrivanja vseh ali posameznih kapitalskih zahtev,
- podrobnejše pogoje za pridobitev dovoljenja iz 134. člena ZBan-1,
- način in obdobje usklajevanja posameznih finančnih instrumentov iz 133. in 134. člena ZBan-1 z omejitvami pri izračunu kapitala za namen pokrivanja vseh ali posameznih kapitalskih zahtev.

712 V skladu s tretjo točko 129. člena ZBan-1 je Banka Slovenije v zvezi z vrednotenjem kapitalskih zahtev in omejitev predpiše:
- podrobnejša pravila o vrednotenju teh postavk za namene vseh ali posameznih kapitalskih zahtev in omejitev,
- način in obseg upoštevanja posameznih postavk pri izračunu posameznih vrst kapitalskih zahtev ali omejitev.

V skladu s četrto točko 129. člena ZBan-1 pa Banka Slovenije v zvezi z izračunavanjem kapitalske zahteve za kreditno tveganje in za tveganje zmanjšanja vrednosti odkupljenih terjatev med drugim predpiše:
- vrste in značilnosti kategorij izpostavljenosti in
- podrobnejša pravila o izračunu tveganjem prilagojenih zneskov posameznih vrst izpostavljenosti in zneskov pričakovanih izgub.

Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize, ki ga je Evropska komisija začela uporabljati 1. 8. 2013.

V prvem odstavku 261.a člena ZBan-1 je določeno, da Banka Slovenije z odločbo o izrednem ukrepu določi, da kvalificirane obveznosti delno ali v celoti prenehajo ali se kvalificirane obveznosti banke iz 2. do 4. točke šestega odstavka tega člena[713] delno ali v celoti pretvorijo v nove navadne delnice banke na podlagi povečanja osnovnega kapitala banke z vplačilom stvarnega vložka v obliki terjatev upnikov, ki predstavljajo kvalificirane obveznosti.

V drugem odstavku 261.a člena ZBan-1 je določeno, da mora odločba o prenehanju kvalificiranih obveznosti vsebovati:

- odločitev, katere kvalificirane obveznosti prenehajo, in za obveznosti posameznega reda tudi, ali prenehajo v celoti oziroma delež, do katerega prenehajo; pri tem lahko Banka Slovenije odloči, da delno ali v celoti prenehajo kvalificirane obveznosti poznejšega reda samo, če je odločila, da v celoti prenehajo kvalificirane obveznosti predhodnega reda;
- pri prenehanju kvalificiranih obveznosti prvega reda tudi znesek osnovnega kapitala po prenehanju kvalificiranih obveznosti prvega reda ter nominalni ali pripadajoči znesek delnic oziroma odločitev o razveljavitvi delnic v primeru prenehanja kvalificiranih obveznosti prvega reda v celoti;
- če se osnovni kapital banke zaradi prenehanja kvalificiranih obveznosti prvega reda zmanjša pod znesek iz 42. člena ZBan-1[714], tudi odločitev o hkratnem povečanju osnovnega kapitala banke v skladu z 262.a členom tega zakona[715] najmanj v obsegu, da bo banka zagotavljala osnovni kapital v skladu z 42. členom ZBan-1.

Peti odstavek 261.a člena ZBan-1 določa, da mora Banka Slovenije v zvezi s prenehanjem ali konverzijo kvalificiranih obveznosti banke zagotoviti, da posamezni upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ne utrpi večjih izgub, kot bi jih utrpel v primeru stečaja banke.

261.b člena ZBan-1 določa ugotavljanje vrednosti sredstev. V skladu s prvim odstavkom 261.b člena Banka Slovenije odloči o prenehanju ali konverziji kvalificiranih obveznosti na podlagi ocene vrednosti sredstev banke, ki jo izdela neodvisni cenilec podjetij tako, da oceni višino poplačila kvalificiranih obveznosti iz sredstev banke ob predpostavki nedelujočega podjetja in emisijsko vrednost novih delnic banke, ki se izdajo ob povečanju osnovnega kapitala banke s konverzijo kvalificiranih obveznosti, ob predpostavki delujočega podjetja. V drugem odstavku 261.b člena ZBan-1 je določeno, da se pri ugotavljanju vrednosti sredstev na podlagi prejšnjega odstavka ne upoštevajo morebitni učinki ukrepov državne pomoči banki ali ukrepov Banke Slovenije za likvidnostno pomoč banki. V tretjem odstavku 261.b člena ZBan-1 pa je določeno, da kadar zaradi nujnosti ukrepa ni mogoče pravočasno pridobiti ocene iz prvega odstavka 261.b člena ZBan-1, oceno vrednosti izdela Banka Slovenije.

V prvem odstavku 261.c člena ZBan-1 je določeno, da Banka Slovenije v odločbi o prenehanju kvalificiranih obveznosti iz drugega odstavka 261.a člena ZBan-1 določi prenehanje kvalificiranih obveznosti banke v obsegu, ki je potreben zaradi pokrivanja izgube banke, z upoštevanjem vrednotenja sredstev v skladu z 261.b členom tega zakona. V drugem odstavku 261.c člena ZBan-1 pa je določeno, da Banka Slovenije v

---

[713] Vse kvalificirane obveznosti banke razen osnovnega kapitala (obveznosti drugega do četrtega reda).

[714] 42. člen ZBan-1 določa, da je najnižji znesek osnovnega kapitala banke 5.000.000 evrov.

[715] 262.a člen ZBan-1 določa izredni ukrep v obliki povečanja osnovnega kapitala banke.

odločbi o konverziji kvalificiranih obveznosti iz tretjega odstavka 261.a člena ZBan-1 odloči o konverziji kvalificiranih obveznosti v navadne delnice banke v obsegu, ki je potreben za doseganje kapitalske ustreznosti banke v skladu z zahtevami Banke Slovenije.

V skladu s pravili EU glede državnih pomoči je za omejitev izkrivljanja konkurence med bankami in v državah članicah na enotnem trgu ter obravnavanje moralnega tveganja zlasti treba omejiti pomoč na najmanjšo potrebno in zagotoviti ustrezen prispevek upravičenca do pomoči k stroškom prestrukturiranja. Državno pomoč je treba dodeliti pod pogoji, ki zagotavljajo ustrezno porazdelitev bremena med tistimi, ki so vložili v banko. Evropska komisija ni določila vnaprejšnjih pragov za lastne prispevke ali kakršne koli nadaljnje zahteve, vendar sporočilo o bančništvu določa, da morajo države članice, preden banki dodelijo pomoč za prestrukturiranje, zagotoviti, da delničarji in podrejeni imetniki kapitala banke poskrbijo za potrebni prispevek ali vzpostaviti pravni okvir[716], ki je potreben za pridobitev teh prispevkov. Če so vse druge okoliščine enake, večja porazdelitev bremena pomeni, da je potreba po ukrepih za odpravljanje izkrivljanja konkurence manjša. V vsakem primeru je treba ukrepe za omejevanje izkrivljanja konkurence določiti tako, da se razmere čim bolj približajo razmeram na trgu, ki bi nastale, če bi upravičenec do pomoči s trga izstopil brez odobrene pomoči.

Sporočilo o bančništvu v poglavju 3.1.2. ureja porazdelitev bremena med delničarji in podrejenimi upniki. V skladu s 15. točko sporočila bi bilo treba zlasti omejiti pomoč na najmanjšo potrebno in zagotoviti ustrezen prispevek upravičenca do pomoči k stroškom prestrukturiranja. V skladu s 40. točko tega sporočila bi bilo treba državno pomoč dodeliti le pod pogoji, ki zagotavljajo ustrezno porazdelitev bremena med obstoječimi vlagatelji. V 41. točki sporočila je določeno, da ustrezna porazdelitev bremena po začetnem pokritju izgub z lastniškim kapitalom običajno vključuje prispevke imetnikov hibridnega kapitala in imetnikov podrejenih dolžniških instrumentov. Imetniki hibridnega kapitala in imetniki podrejenih dolžniških instrumentov morajo kar najbolj prispevati k zmanjšanju kapitalskega primanjkljaja. Ti prispevki so lahko zagotovljeni v obliki pretvorbe v navaden lastniški temeljni kapital ali v obliki odpisa glavnice instrumentov. Vsekakor je treba preprečiti denarne odlive upravičenca v korist imetnikov takih vrednostnih papirjev v pravno sprejemljivem okviru. V 43. in 44. točki sporočila o bančništvu je določeno, da kadar kapitalski delež banke, ki je ugotovila kapitalski primanjkljaj, ostaja nad regulativnim minimumom EU, lahko banka običajno sama obnovi kapitalski položaj, zlasti z ukrepi zbiranja kapitala, kakor so določeni v 35. točki tega sporočila. Kadar banka ne izpolnjuje več minimalnih regulativnih kapitalskih zahtev in če druge možnosti niso na voljo, vključno s kakršnimi koli drugimi nadzornimi ukrepi, kot so zgodnje ukrepanje ali drugi popravni ukrepi za odpravo primanjkljaja, kakor jih je potrdil pristojni nadzorni organ ali organ za reševanje, je treba podrejene dolžniške instrumente načeloma pretvoriti ali odpisati še pred dodelitvijo državne pomoči. Državna pomoč ne sme biti dodeljena, dokler lastniški kapital, hibridni kapital in podrejeni dolžniški instrumenti ne prispevajo v celoti k izravnavi morebitnih izgub.

V skladu s 46. točko sporočila o bančništvu bi bilo v okviru izvajanja ukrepa pretvorbe ali odpisa podrejenega dolga treba upoštevati 'načelo, da noben upnik ne utrpi večjih izgub, kot bi jih sicer'. Zato podrejeni upniki z ekonomskega vidika ne bi smeli prejeti manj, kot bi bil njihov instrument vreden, če državna pomoč ne bi bila dodeljena.

---

[716] Evropska komisija je bila mnenja, da prilagoditev sporočil o krizi lahko pripomore k zagotovitvi nemotenega prehoda na prihodnjo ureditev v skladu s predlogom Evropske komisije za direktivo o sanaciji in reševanju kreditnih institucij (Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij z dne 6. junija 2012, COM(2012) 280 final).

Priglasitve, ki jih je Komisija evidentirala pred 1. 8. 2013, so bile pregledane glede na merila, ki so se uporabljala v času priglasitve.

3.5.1.7 Izredni ukrep povečanja osnovnega kapitala banke

Izredni ukrep v obliki povečanja osnovnega kapitala banke je urejen v oddelku 7.7.4. ZBan-1. V skladu z 262.a členom ZBan-1 Banka Slovenije z odločbo o povečanju osnovnega kapitala določi emisijski znesek novih delnic, ki jih bo vplačal investitor. Banka Slovenije za namen določitve emisijskega zneska novih delnic pridobi oceno neodvisnega cenilca podjetij. Banka Slovenije lahko v odločbi o povečanju osnovnega kapitala banke določi, da vpis in vplačilo delnic na podlagi odločbe o povečanju osnovnega kapitala učinkuje pod odložnim pogojem, če bo zagotovljeno povečanje osnovnega kapitala v določenem minimalnem znesku.

V sporočilu o bančništvu je določeno, da so dokapitalizacija in ukrepi za oslabljena sredstva, vključno z jamstvi za sredstva, običajno odobreni z namenom kritja kapitalskega primanjkljaja. Kapitalski primanjkljaj se nanaša na kapitalski primanjkljaj, ugotovljen pri preverjanju ustreznosti kapitala, testu izjemnih situacij, pregledu kakovosti sredstev ali pri podobnem ukrepu na ravni Evropske unije, evroobmočja ali nacionalni ravni, ki ga po potrebi potrdi pristojni nadzorni organ. Država članica mora za vsak kapitalski primanjkljaj, ki ga je treba pokriti z državno pomočjo, Evropski komisiji priglasiti načrt prestrukturiranja, dokapitalizacija in ukrepi za oslabljena sredstva pa bodo odobreni šele, ko bo odobren načrt prestrukturiranja banke (odobritev državne pomoči). Evropska komisija lahko ukrepe načeloma odobri šele, ko zadevna država članica dokaže, da so se v največji možni meri uporabili vsi ukrepi za omejitev pomoči na najmanjši potrebni znesek. Načrt prestrukturiranja mora vključevati temeljito diagnozo težav banke. Da bi lahko oblikovale vzdržne strategije za ponovno vzpostavitev uspešnega poslovanja, bodo morale banke opraviti test poslovanja v izjemnih situacijah. Kolikor je mogoče, mora testiranje izjemnih situacij temeljiti na skupnih parametrih, dogovorjenih na ravni Skupnosti, po potrebi pa se ga prilagodi posebnim okoliščinam v posameznih državah in bankah[717].

Takoj po ugotovitvi kapitalskega primanjkljaja, za katerega bo verjetno potrebna državna pomoč, je treba sprejeti vse ukrepe za čim večje zmanjšanje stroškov države članice, povezanih z odpravo tega primanjkljaja. V ta namen so države članice pozvane, naj vzpostavijo stike z Evropsko komisijo pred priglasitvijo. V fazi teh prostovoljnih stikov pred priglasitvijo Evropska komisija zagotavlja svojo pomoč v zvezi s tem, kako zagotoviti združljivost pomoči za prestrukturiranje in zlasti kako izvajati zahteve glede porazdelitve bremena v skladu s pravili o državni pomoči. Država članica mora zagotoviti podrobno metodologijo in vhodne podatke, ki so se uporabili pri določitvi kapitalskega primanjkljaja in ki jih je potrdil pristojni nadzorni organ. Dokapitalizacija, ki jo ena od držav članic izvede za svoje banke, zadevnim bankam ne bi smela dati neupravičene konkurenčne prednosti pred bankami v drugih državah članicah. Države članice bi morale vedno zagotoviti, da dokapitalizacija bank izhaja iz resnične potrebe. Z namenom preprečevanja neupravičenega izkrivljanja konkurence je potrebno zagotoviti, da se kapitalski vložki omejijo na potrebni minimum.

---

[717] Sporočilo Komisije o ponovni vzpostavitvi uspešnega poslovanja in oceni ukrepov prestrukturiranja v finančnem sektorju v sedanji krizi na podlagi pravil o državni pomoči (UL C 195, 19.8.2009, str. 9).

3.5.1.8 Razlog za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev

Odvzem dovoljenja je urejen v oddelku 7.6. ZBan-1. V 2. točki prvega odstavka 250. člena ZBan-1 je kot eden izmed razlogov za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev določena okoliščina, če banka ne izpolnjuje pogojev glede kapitalske ustreznosti in drugih pogojev za poslovanje v skladu s pravili o upravljanju s tveganji.

3.5.1.9 AQR kot podlaga za izrek ukrepov Banke Slovenije

AQR orodje je nadzorniški postopek, s katerim nadzorni organ presoja ustreznost vrednotenja sredstev bank. Z njim se ugotavljajo morebitne izgube v finančnem sektorju, namenjen je zagotavljanju ustreznosti ravni kapitala v bančnem sektorju in prispeva k bolj enotnemu pristopu pri ocenjevanju kreditnih portfeljev. Je uveljavljeno nadzorniško orodje, proces ocenjevanja/presoje ustreznosti razvrščanja terjatev, vrednotenja zavarovanj in oblikovanja oslabitev oziroma rezervacij, ki omogoča realno ovrednotenje kreditnih portfeljev. V svoji posledici lahko povzroči tudi spremembe v računovodskih izkazih, ki so izdelani v skladu z računovodskimi standardi (MSRP).

Iz pisma organa EBA Banki Slovenije o vplivu in namenu AQR izhaja, da AQR predstavlja ključno nadzorniško orodje za oceno vrednosti sredstev bank za namen stresnega testiranja in podlago za oceno nadzornih institucij glede ustreznosti obsega oslabitev. Na podlagi rezultatov AQR nadzorne institucije lahko ugotovijo možna odstopanja bančnih praks od relevantnega zakonodajnega okvira, vključno z napačno uporabo računovodskih standardov. Na podlagi rezultatov AQR lahko nadzorne institucije zahtevajo od bank spremembe računovodskih politik ali uvedbo izboljšanih predpostavk ali sodb v procesu ocenjevanja vrednosti sredstev. Kjer se to izkaže kot primerno, se lahko rezultati AQR odrazijo tudi v prilagoditvah izgub pri posojilih, vrednosti oslabitev ali ostalih postavk, ki jih nadzorna institucija oceni kot primerne glede na ugotovljene pomanjkljivosti. Pogost rezultat AQR so dodatne kapitalske zahteve za pokrivanje dodatnih, v AQR identificiranih tveganj. Rezultati AQR ne vodijo nujno k popravkom računovodskih vrednosti.

Banka Slovenije lahko v procesu izvajanja nadzora zasleduje relevantne EU prakse in postopke, priporočila in pobude pristojnih mednarodnih institucij ter usmeritve iz aktualnih predlogov direktiv. Tako lahko za namen nadzorniške presoje v procesu ocenjevanja kapitalske ustreznosti banke uporabi tudi specifične politike vrednotenja oslabitev, ki lahko odstopajo od računovodskih pravil, da bi razumela in pravilno ovrednotila profil tveganja nadzorovane institucije. Kljub temu, da ima Banka Slovenije pri izvajanju svoje nadzorne funkcije nad bankami določeno pravico do diskrecijskega odločanja, pa je po našem mnenju smotrno, da je presoja ustreznosti vrednotenja oslabitev za namen ugotovitve finančnega položaja bank izvedena izključno na podlagi pravil vrednotenja, kot so v ZBan-1, za vrednotenje knjigovodskih postavk v računovodskih izkazih bank, določena za banke.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

719 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

720 (Z) [redacted] (Z)

721 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

(Z)

3.5.3 Upoštevanje standardov

V skladu s prvim odstavkom 23. člena ZBS-1 Banka Slovenije opravlja nadzor nad bankami, hranilnicami in drugimi osebami na podlagi zakona, ki ureja bančništvo in na tej podlagi oblikuje, uveljavlja in nadzoruje sistem pravil, ki zagotavljajo standarde varnega poslovanja bank in hranilnic. V skladu z drugim odstavkom

tega člena Banka Slovenije pri oblikovanju sistema pravil, uresničevanju nadzora in pri ukrepanju iz prejšnjega odstavka upošteva standarde in priporočila, ki jih v ta namen oblikujejo pristojne domače in mednarodne institucije.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

722 (Z) [redacted] (Z)

723 (Z) [redacted] (Z)

724 (Z) [redacted] (Z)

725 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

726 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

727 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

728 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

3.5.4 Ugotovitev razlogov za izrek izrednih ukrepov

Iz odločb o izrednih ukrepih za NLB, NKBM in Abanko izhaja (povezava s točko 3.5 tega poročila), da je Banka Slovenije razloge za izrek izrednih ukrepov utemeljila na podlagi ocen izkaza finančnega položaja bank, ki so vključevale v AQR ocenjene dodatno potrebne oslabitve. Na podlagi teh ocen je Banka Slovenije v vseh treh bankah ugotovila, da bi banke morale izkazovati negativni kapital, posledično pa ne dosegajo

tudi minimalnega kapitala iz 136. člena ZBan-1 in da so izpolnjeni pogoji za začetek stečajnega postopka nad bankami (več o tem v točki 3.5.4.2 tega poročila). Na podlagi ugotovitve, da banke ne dosegajo minimalnega kapitala iz 136. člena ZBan-1 glede na tveganja, ki so jim bile ali bi jim lahko bile izpostavljene pri svojem poslovanju, je Banka Slovenije ugotovila, da je v bankah podano povečano tveganje s čimer je bil izpolnjen zahtevani pogoj za izrek izrednih ukrepov iz 1. točke prvega odstavka 253.a člena ZBan-1. Banka Slovenije je ugotovila tudi, da niso podane okoliščine, iz katerih bi izhajalo, da bodo razlogi za povečano tveganje v ustreznem roku verjetno odpravljeni, da ni verjetno, da bi lahko z drugimi ukrepi Banke Slovenije na podlagi tega zakona banke v ustreznem roku dosegle kratkoročno in dolgoročno kapitalsko ustreznost, in da so izredni ukrepi v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema, s čimer so bili v vseh treh bankah izpolnjeni tudi ostali pogoji za izrek izrednih ukrepov na podlagi prvega odstavka 253.a člena ZBan-1. Na podlagi te ugotovitve je Banka Slovenije v naslednjem koraku določila vrsto in obseg izrednih ukrepov (več o tem v točki 3.5.5 tega poročila).

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

730 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

---

[731] (Z) [redacted] (Z)

3.5.4.2 Nedoseganje minimalnega kapitala iz 136. člena ZBan-1

V skladu s prvim odstavkom 253.a člena Zban-1 je eden izmed pogojev za izdajo odločbe o izrednih ukrepih tudi obstoj povečanega tveganja v zvezi z banko. Povečano tveganje je v skladu z drugim odstavkom 253.a člena Zban-1 možno utemeljiti na več načinov. Podano je zlasti, če banka ne zagotavlja ali v naslednjih šestih mesecih verjetno ne bo zagotavljala minimalnega kapitala[732] v skladu s 136. členom Zban-1 ali ustreznega likvidnostnega položaja v skladu s 184. členom Zban-1 in so ali verjetno bodo s tem izpolnjeni pogoji za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev. Banka Slovenije je v 1. točki izreka odločb o izrednih ukrepih v NLB, NKBM in Abanki obstoj povečanega tveganja kot obveznega razloga za izrek izrednih ukrepov oprla na ugotovitev, da banke ne zagotavljajo minimalnega kapitala v skladu s 136. členom Zban-1.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

[732] (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

(Z)

3.5.5 Določitev vrste in obsega izrednih ukrepov

Po ugotovitvi obstoja razlogov za izrek izrednih ukrepov lahko Banka Slovenije v skladu z drugim odstavkom 253. člena ZBan-1 ob pogojih, ki jih določa ZBan-1, banki hkrati izreče več izrednih ukrepov iz prvega odstavka tega člena. Banka Slovenije je bankam izrekla dva izredna ukrepa, in sicer prenehanje vseh kvalificiranih obveznosti banke in povečanje osnovnega kapitala.

3.5.5.1 Prenehanje kvalificiranih obveznosti banke

Banka Slovenije je v 2. točki izreka odločb o izrednih ukrepih v NLB, NKBM in Abanki ugotovitev glede obstoja pogojev za začetek stečajnega postopka dopolnila z navedbo, da z upoštevanjem ocen vrednosti

---

733 (Z) [redacted] (Z)

sredstev bank, ki sta jih na zahtevo Banke Slovenije pripravila neodvisna cenilca ob predpostavki nedelujočega podjetja v skladu s prvo alinejo prvega odstavka 261.b člena ZBan-1, ugotavlja, da bi banke v primeru stečaja zaradi prevrednotenja sredstev na likvidacijske vrednosti izkazale še višji negativni kapital (in sicer v višini od -735.793 tisoč evrov do -1.559.613 tisoč evrov v primeru NLB, -232.051 tisoč evrov v primeru NKBM in -317.808 tisoč evrov v primeru Abanke). Banka Slovenije je na tej podlagi ugotovila, da kvalificirane obveznosti bank, ki so obstajale na dan izdaje odločb, v primeru stečaja bank ne bi bile poplačane niti delno.

Banka Slovenije je v nadaljevanju izreka odločb navedla, da glede na ocenjeno višino negativnega kapitala bank, ki izhaja iz ocen izkaza finančnega položaja bank na dan 30. 9. 2013, narejenih ob predpostavki delujočega podjetja, ter glede na ugotovitev, da bi bil v primeru stečaja bank primanjkljaj kapitala še višji ter posledično kvalificirane obveznosti bank ne bi bile poplačane niti delno, Banka Slovenije na podlagi prvega in drugega odstavka 261.a člena v skladu s prvim odstavkom 261.c člena ZBan-1, bankam izreka izredni ukrep prenehanja vseh kvalificiranih obveznosti banke zaradi pokrivanja izgube bank.

V obrazložitvi odločb je Banka Slovenije navedla, da mora v skladu s petim odstavkom 261.a člena ZBan-1 v zvezi z ukrepom prenehanja kvalificiranih obveznosti zagotoviti, da posamezni upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ne utrpi večjih izgub, kot bi jih utrpel v primeru stečaja banke. Pričakovane izgube, ki bi jih upniki kvalificiranih obveznosti banke utrpeli v primeru prenehanja banke, se ugotavljajo na podlagi ocene vrednosti sredstev banke, ki jo v skladu s prvim odstavkom 261.b člena ZBan-1 izdela neodvisni cenilec podjetij ob predpostavki nedelujočega podjetja, ki oceni višino poplačila teh obveznosti v primeru prenehanja banke. Banka Slovenije je navedla, da sta družbi Deloitte in Ernst & Young kot neodvisna cenilca na podlagi zahteve Banke Slovenije z upoštevanjem prvega odstavka 261.b člena ZBan-1 ocenili višino poplačila kvalificiranih obveznosti bank v primeru stečaja bank.

Primarni namen naročila priprave hipotetične likvidacijske vrednosti je bil pridobiti oceno vrednosti sredstev bank, na podlagi katere bi bilo mogoče ugotoviti višino morebitnega poplačila kvalificiranih obveznosti iz sredstev bank ob predpostavki nedelujočega podjetja. Za razliko od ocen izkaza finančnega položaja bank, na podlagi katerih je Banka Slovenije v odločbah o izrednih ukrepih utemeljila obstoj razlogov za izrek (vseh) izrednih ukrepov ter obstoj stečajnih razlogov, so ocene vrednosti sredstev bank ob predpostavki nedelujočega podjetja služile kot podlaga za določitev obsega izreka enega izmed izrednih ukrepov, to je prenehanja kvalificiranih obveznosti bank. Banka Slovenije je bila v primeru prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti v skladu s petim odstavkom 261.a člena ZBan-1 namreč dolžna zagotoviti, da posamezni upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ne bi utrpel večjih izgub, kot bi jih utrpel v stečaju.

(Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

734 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

735 (Z) [redacted] (Z)

736 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

737 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

738 (Z) [redacted] (Z)

739 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

3.6 Nadzorovano prenehanje poslovanja Factor banke in Probanke

Izredni ukrepi, ki jih je Banka Slovenije 17. 12. 2013 izrekla Factor banki in Probanki, so bili za razliko od ostalih treh bank (NLB, NKBM in Abanka) izrečeni z namenom nadzorovanega prenehanja poslovanja obeh bank. Tudi podlage, na katerih je Banka Slovenije utemeljila izrek ukrepov, so se razlikovale od podlag, na katerih je Banka Slovenije utemeljila izrek izrednih ukrepov preostalim trem bankam.

V Poročilu o prenehanju Factor banke in Probanke Banka Slovenije navaja, da je septembra 2013 ugotovila, da z do tedaj izdanimi ukrepi na podlagi ZBan-1 ni bilo več mogoče izboljšati likvidnostnega položaja Factor banke in Probanke in doseči njune dolgoročne kapitalske ustreznosti. Upravi bank namreč nista zmogli izvesti zahtevanih ukrepov Banke Slovenije, s tem pa se je položaj obeh bank poslabšal do te mere, da je bilo ogroženo tekoče plačevanje obveznosti[740]. Banka Slovenije je zaradi preprečitve stečaja bank in

[740] Poročilo o prenehanju Factor banke in Probanke, Banka Slovenije, maj 2016, URL: [https://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/gdgejigntfcWj_zakljucno_porocilo_o_prenehanju_factor_banke_in_probanke_objavljena_verzija_18maj2016.pdf], 29. 4. 2020.

zavarovanja vlog navadnih upnikov ter preprečitve negativnih učinkov na stabilnost finančnega sistema imenovala izredno upravo in predlagala medresorski komisiji in Vladi RS, da se v Factor banki in Probanki izvedejo tudi ukrepi državne pomoči v skladu z ZUKSB in pravili EU glede državnih pomoči[741], vendar le v obsegu, ki omogoča poplačilo vseh navadnih upnikov, ne pa nadaljevanje poslovanja. 6. 9. 2013 so bili pri Factor banki in Probanki izvedeni prvi ukrepi po ZUKSB, ko je Vlada RS na podlagi predloga medresorske komisije obravnavala pobudo Banke Slovenije za uporabo dveh ukrepov: s prvim ukrepom je Republika Slovenija izdala poroštvo za zagotavljanje likvidnosti in solventnosti Factor banke in Probanke, z drugim ukrepom pa je Banka Slovenije s 6. 9. 2013 začela postopek nadzorovanega prenehanja poslovanja obeh bank, ker dolgoročno nista sposobni preživeti na trgu[742]. Namen ukrepov je bil preprečiti stečaj bank in zavarovati vloge vseh navadnih upnikov, ne le v teh dveh bankah, temveč v celotnem bančnem sistemu, ter zagotoviti, da bodo lastniki in imetniki podrejenih kapitalskih instrumentov nosili odgovornost, ki izhaja iz lastništva[743].

Banka Slovenije je 6. 9. 2013 z odločbama o izredni upravi[744] ugotovila, da so v Factor banki in Probanki podane okoliščine iz prvega odstavka 253.a člena ZBan-1 in bankama izrekla izredni ukrep imenovanja izredne uprave s ciljem, da se zagotovijo pogoji za postopno prenehanje poslovanja bank ter zagotovi stabilnost finančnega sistema.

Iz poročila Banke Slovenije za Državni zbor RS izhaja, da z imenovanjem izredne uprave ni bil uveden formalni postopek prenehanja bank[745] (na primer likvidacija, prisilna likvidacija ali postopek zaradi insolventnosti), temveč sta izredni upravi dobili mandat za izvedbo vseh postopkov, ki so potrebni, da se celovito ugotovi finančni položaj bank in pripravi načrt prestrukturiranja na način, da se zagotovi solventnost bank in omogoči dostop do posojila v skrajni sili (angl. *Emergency Liquidity Assistance, ELA*) ter izvedejo morebitni ukrepi za nadzorovano postopno prenehanje in (redno) zaključevanje poslov. Izredna uprava oziroma Banka Slovenije pa predlaga oziroma uvede postopek prenehanja bank (prisilna likvidacija ali stečaj), ko so, ob državni pomoči, doseženi cilji načrta prestrukturiranja[746].

---

741 Iz zapisnika 7. sestanka medresorske komisije z dne 6. 9. 2013 je razvidno, da je Banka Slovenije medresorski komisiji poslala pobudo, da gresta banki v nadzorovano likvidacijo.

742 Poročilo Banke Slovenije o vzrokih za nastali kapitalski primanjkljaj bank in vlogi Banke Slovenije pri tem kot bančnega regulatorja, sanaciji bank v letih 2013 in 2014, o učinkovitosti sistema korporativnega upravljanja bank v državni lasti in načinu reševanja posledic kapitalske neustreznosti poslovnih bank, Banka Slovenije, marec 2015, str. 61.

743 Poročilo Banke Slovenije za Državni zbor, marec 2015, Priloga 78, str. 4.
URL: [https://www.bsi.si/publikacije/sanacija-bank-20132014/porocilo-banke-slovenije-za-drzavni-zbor-marec-2015]

744 Odločba o izredni upravi v Factor banki z dne 6. 9. 2013 in Odločba o izredni upravi v Probanki z dne 6. 9. 2013.

745 Po pojasnilih Banke Slovenije je šlo v primeru Factor banke in Probanke za nadzorovano prenehanje poslovanja banke, ki ni pravni pojem, in pomeni, da banka postopno preneha z opravljanjem bančne dejavnosti oziroma posameznih bančnih storitev, za katero ima dovoljenje Banke Slovenije. V tem postopku banka postopoma poplača depozite, unovči premoženje in izvede vse druge aktivnosti, potrebne za prenehanje bančne dejavnosti, ter se po prenehanju bančne licence umakne z bančnega trga.

746 Poročilo Banke Slovenije za Državni zbor, marec 2015, Priloga 79, str. 4.

(Z) [redacted]

[redacted]

[redacted]

---

747 (Z) [redacted] (Z)

748 (Z) [redacted] (Z)

749 (Z) [redacted] (Z)

750 (Z) [redacted] (Z)

751 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

752 (Z) [redacted] (Z)

753 (Z) [redacted] (Z)

754 (Z) [redacted] (Z)

755 (Z) [redacted] (Z)

756 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

757 (Z) [redacted] (Z)

758 (Z) [redacted] (Z)

759 (Z) [redacted] (Z)

760 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

761 (Z) [redacted] (Z)

762 (Z) [redacted] (Z)

763 (Z) [redacted] (Z)

764 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

(Z)

3.6.3 Banka Slovenije v vlogi nadzornega sveta bank

V 258. členu ZBan-1, kot je veljal v času imenovanja izredne uprave in ob izreku izrednih ukrepov konec leta 2013, je bilo določeno, da izredna uprava vodi in zastopa banko ter izvaja aktivnosti za izvajanje izrednih ukrepov v skladu s pisnimi navodili Banke Slovenije, ter da se določbe tega zakona, ki se nanašajo na upravo banke, uporabljajo tudi za izredno upravo. V odločbah o izrednih upravah v Factor banki in Probanki je

Banka Slovenije od izrednih uprav zahtevala[765], da morata pri svojem delu upoštevati veljavne predpise, dobro poslovno prakso in najvišja strokovna in etična načela bančnega poslovanja in upravljanja, interne akte banke in navodila Banke Slovenije.

V skladu s splošnimi standardi upravljanja s tveganji, ki so opredeljeni v oddelku 4.6. ZBan-1, je za vodenje poslovnih knjig, ki služijo kot podlaga za izdelavo računovodskih izkazov bank, odgovorna uprava banke. V prvem odstavku 203. člena ZBan-1 je določeno, da če v 5. poglavju tega zakona[766] in predpisu iz 204. člena tega zakona niso določena posebna pravila, se za poslovne knjige in letno poročilo bank ter za revidiranje uporabljajo splošna pravila, določena v osmem poglavju I. dela ZGD-1 in v zakonu, ki ureja revidiranje. V skladu z drugim odstavkom tega člena mora banka voditi poslovne knjige, sestavljati knjigovodske listine, vrednotiti knjigovodske postavke in sestavljati poročila v skladu s predpisi iz prvega odstavka tega člena.

Z imenovanjem izrednih uprav v Factor banki in Probanki je pooblastila in pristojnosti nadzornega sveta prevzela Banka Slovenije[767]. S tem je Banka Slovenije poleg siceršnjih pristojnosti za opravljanje nadzora nad bankami v skladu z ZBan-1 pridobila tudi pristojnosti nadzornega sveta banke v skladu s tedaj veljavnima ZBan-1 in ZGD-1, med katerimi za potrebe te revizije posebej izpostavljamo podajanje soglasja nadzornega sveta k določitvi finančnega načrta banke (73. člen ZBan-1), dolžnost članov nadzornega sveta, da preverijo letna in druga finančna poročila in o tem izdelajo pisno poročilo skupščini banke (3. točka prvega odstavka 74. člena ZBan-1) in dolžnost članov nadzornega sveta, da ravnajo v skladu z najvišjimi etičnimi standardi upravljanja, upoštevajoč preprečevanje nasprotja interesov (5. točka prvega odstavka 74. člena ZBan-1).[768] Banka Slovenije je bila tako v vlogi nadzornega sveta Factor banke in Probanke v skladu z ZBan-1 neposredno pristojna za potrditev načrtov prestrukturiranja bank v delu, ki so predstavljali finančne načrte bank, in dolžna preveriti otvoritvene računovodske izkaze bank (vključno z njihovo skladnostjo z ZBan-1), ki so bili v okviru zahtevanih poročil o finančnem stanju bank posredovani Banki Slovenije kot pristojnemu nadzornemu organu.

(Z)

[redacted]

[redacted]

---

765 Odločba o izredni upravi v Factor banki z dne 6. 9. 2013 in Odločba o izredni upravi v Probanki z dne 6. 9. 2013, 1. točka izreka odločb.

766 5. poglavje ZBan-1 opredeljuje poslovne knjige in letno poročilo.

767 Poročilo o prenehanju Factor banke in Probanke, str. 1.

768 Pri tem velja izpostaviti tudi, da so v skladu z drugim odstavkom 74. člena ZBan-1, kot je veljal v času imenovanja izredne uprave, člani nadzornega sveta banke solidarno odgovarjali banki za škodo, ki je nastala kot posledica kršitve njihovih dolžnosti, razen če bi dokazali, da so pri izpolnjevanju svojih dolžnosti ravnali s profesionalno skrbnostjo stroke nadzora nad upravljanjem banke.

769 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

770 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

771 (Z) [redacted] (Z)

772 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

773 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

774 (Z) [redacted] (Z)

775 (Z) [redacted] (Z)

776 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

[777] (Z) [redacted] (Z)

[778] (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

779 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

780 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

(Z)

4. MNENJE

Revidirali smo smotrnost izvajanja praks nadzora *Banke Slovenije*, ki so vodile v porabo sredstev proračuna Republike Slovenije v obdobju od začetka leta 2008 do 4. 11. 2014. Preverili smo, ali je bila Banka Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija, uspešna pri izvajanju nadzorstvene funkcije.

Revizija je bila sestavljena iz dveh vsebinskih sklopov. V okviru prvega sklopa smo preverili, ali je imela Banka Slovenije v obdobju med letoma 2008 in 2013 vzpostavljen sistem nadzora, ki je zagotavljal uspešno izvajanje nadzora nad poslovanjem bank v delu, ki se nanaša na zagotavljanje kapitalske ustreznosti in upravljanje s kreditnim tveganjem. V zvezi s tem smo preverili, ali je Banka Slovenije nadzor ustrezno načrtovala, ali je posamezne nadzore ustrezno izvajala in spremljala ter ali je vzpostavila ustrezen sistem izrekanja ukrepov in spremljanja njihovega izvajanja. V okviru drugega sklopa revizije smo preverili, ali je Banka Slovenije izrek izrednih ukrepov v okviru bančne sanacije v letih 2013 in 2014 utemeljila na ustreznih podlagah. V zvezi s tem smo preverili, ali so bili skrbni pregledi sredstev (v nadaljevanju: AQR), stresni testi ter priprava ocen vrednosti sredstev bank ob predpostavki delujočega in nedelujočega podjetja izvedeni tako, da so predstavljali primerno podlago za ugotavljanje pogojev za izrek izrednih ukrepov.

Glede vprašanja, ali je imela Banka Slovenije v obdobju med letoma 2008 in 2013 vzpostavljen sistem nadzora, ki je zagotavljal uspešno izvajanje nadzora nad poslovanjem bank v delu, ki se nanaša na zagotavljanje kapitalske ustreznosti in upravljanje s kreditnim tveganjem, menimo, da je bila Banka Slovenije pri tem *delno uspešna*. Glede vprašanja, ali je Banka Slovenije izrek izrednih ukrepov v okviru bančne sanacije v letih 2013 in 2014 utemeljila na ustreznih podlagah, menimo, da je bila Banka Slovenije pri tem *neuspešna*.

V zvezi s prvim sklopom, to je načrtovanjem nadzora nad poslovanjem bank v delu, ki se nanaša na zagotavljanje kapitalske ustreznosti in upravljanje s kreditnim tveganjem, smo ugotovili, da je Banka Slovenije sicer imela sprejete tako strateške dokumente kot triletne in letne plane izvajanja nadzora, vendar pa so bili strateški dokumenti v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora, zelo skopi, letni plani pa precej splošni in po obsegu in vrsti vsebine neenotni. Zaradi neurejenega postopka načina sprejemanja letnih planov in njihovih sprememb so bile nadzornikom omogočene precej široke pristojnosti glede samostojnosti odločanja o načrtovanju nadzorniških pregledov. Banka Slovenije ni imela sprejetih posebnih meril glede pogostosti in podrobnosti nadzorov, je pa v praksi pogostost in podrobnost opravljanja nadzorov dosledno načrtovala z uporabo k tveganjem usmerjenega pristopa, kar se je odrazilo v tem, da je utemeljeno več načrtovanega časa namenila bankam, ki so imele višjo oceno tveganja, in tveganjem, ki so bila identificirana kot bolj izpostavljena pri posamezni banki. Banka Slovenije je zagotavljala tudi ustrezno frekvenco načrtovanja preveritev ostalih tveganj, s čimer je zmanjšala možnost, da katero izmed manj izpostavljenih tveganj ne bi bilo pregledano.

Banka Slovenije je imela sprejeta navodila o obvezni vsebini posameznega načrta nadzora, ki so se z leti nadgrajevala. Dokumenti načrtovanja posameznih pregledov sicer v večini primerov niso bili v skladu s temi navodili in niso zagotavljali zadostne podlage za utemeljitev izvedbe posameznega nadzora, saj so bili večinoma pomanjkljivi, nenatančni in slabo obrazloženi ter med seboj neenotni. Iz baz podatkov, poročil Banke Slovenije in zapisnikov o opravljenih pregledih je razvidno, da so bile odločitve Banke Slovenije glede izvedbe posameznega nadzora v praksi utemeljene, prav tako pa je bilo na tveganjih utemeljeno tudi oblikovanje vzorca kreditnih map, zato kljub izpostavljenim pomanjkljivostim ocenjujemo, da je Banka Slovenije pri načrtovanju nadzorov uspešno zasledovala temeljni cilj izvajanja na tveganjih utemeljenega nadzora.

Banka Slovenije je imela vzpostavljen sistem izvajanja nadzora, ki je nadzornikom omogočal sistematično obravnavo bank. Izvajanje nadzora prek sistema izmenjave podatkov med *off-site* in *on-site* nadzorom je bilo ustrezno spremljano in koordinirano na način, ki je omogočal zaznavo sistemskih tveganj v celotnem bančnem sistemu. Temeljno podlago za izvajanje nadzora je predstavljal priročnik POT, ki je vseboval ustrezna navodila za ključne presoje nadzornikov glede procesa izvajanja nadzora, zato menimo, da je izvajanje nadzora temeljilo na ustreznih notranjih aktih. V reviziji nismo mogli potrditi, da so bili posamezni nadzori izvedeni v skladu s posameznimi načrti zaradi pomanjkljivega načrtovanja, menimo pa, da je Banka Slovenije z nadzori celovito pokrila področje kreditnega tveganja po vsebini, pregledi pa so bili raznoliki, podrobni in vsebinsko obširni. Zaradi neenotnosti navajanja podatkov o dejansko pregledanih vzorcih kreditnih map in odsotnosti standardov o potrebnem obsegu pregleda kreditnih map ocene celovitosti pokrivanja kreditnega tveganja z nadzori po obsegu pregleda kreditnih map ne moremo podati.

Banka Slovenije je bila v obdobju 2008–2013 aktivna pri izrekanju ukrepov. Bankam je izrekala 2 vrsti ukrepov, in sicer sistemske ukrepe, ki jih je sočasno naslovila na vse banke, ki so bile v pristojnosti njenega nadzora, ter ukrepe posameznim bankam, ki so bili individualizirani in jih je izrekala na podlagi izvršenih posameznih *on-site* in *off-site* nadzorov.

Nabor ukrepov, ki jih je imela Banka Slovenije, in pogoje za njihovo uporabo je določal veljavni Zakon o bančništvu (v nadaljevanju: ZBan-1), notranji akti Banke Slovenije pa natančnejših usmeritev in standardov glede postopka izrekanja ukrepov in glede izbire ukrepov niso določali. Menimo, da odločanje o ukrepih ni bilo zadostno podprto z usmeritvami za presojo pomembnosti ugotovljenih nesmotrnosti oziroma nepravilnosti, kljub temu pa je bila praksa izrekanja ukrepov pretežno enotna.

Banka Slovenije je imela vzpostavljen sistem, ki je omogočal ustrezno spremljanje izvajanja izrečenih ukrepov bankam, in je v večini primerov spremljala izvajanje izrečenih ukrepov bankam, roke za njihovo izvedbo pa je bankam podaljševala v skladu s presojo v vsakem primeru posebej, saj ni imela sprejetih smernic oziroma navodil za določanje in podaljševanje rokov, ki bi zagotovile enotnejšo obravnavo bank in preprečile morebitno neutemeljeno večkratno in dolgotrajno podaljševanje rokov.

Banka Slovenije do leta 2013 ni uporabila ukrepov nadzora, strožjih od odredbe o dodatnih ukrepih. V primeru, da banke niso izvedle ukrepov, ki jim jih je izrekla Banka Slovenije, je Banka Slovenije ukrepe na različne načine stopnjevala, in sicer tako s stopnjevanjem ukrepov nadzora kot tudi z uvedbo postopkov o prekršku in postopkov, namenjenih ugotavljanju odgovornosti odgovornih oseb bank. Vendar pa praksa Banke Slovenije v zvezi s stopnjevanjem ukrepov ni bila vedno povsem enotna, saj Banka Slovenije ni imela sprejetih podrobnejših usmeritev glede postopka stopnjevanja ukrepov. Menimo, da Banka Slovenije kot prekrškovni organ po ZBan-1 ni vedno ravnala skrbno in enotno, saj kljub ugotovitvi kršitve, ki pomeni

prekršek, ni bila vedno aktivna pri izvajanju svoje pristojnosti, hkrati pa njeno ravnanje v zvezi z odzivnostjo ukrepanja in z obravnavo odgovornih oseb bank v prekrškovnih postopkih ni bilo vedno enotno. Prav tako menimo, da Banka Slovenije ni enotno izvajala svoje pristojnosti ukrepanja proti odgovornim osebam bank.

V zvezi z drugim sklopom, ali je Banka Slovenije izrek izrednih ukrepov v okviru bančne sanacije v letih 2013 in 2014 utemeljila na ustreznih podlagah, smo ugotovili, da je Banka Slovenije za izvedbo AQR in stresnih testov sklenila pogodbe z izvajalci, ki jih je izbrala na podlagi javnonaročniške zakonodaje s področja obrambe in varnosti, ki omogoča hitrejšo izvedbo postopkov in omejeno konkurenco. V vseh primerih je izpeljala postopek s pogajanji brez predhodne objave. Menimo, da Banka Slovenije odločitve za izvedbo postopka s pogajanji brez predhodne objave ni ustrezno utemeljila. Banka Slovenije tudi ni objavila prostovoljnih obvestil za predhodno transparentnost na portalu javnih naročil.

Izbira izvajalcev je zaradi zagotavljanja enotnosti izvedbe skrbnega pregleda morala biti usklajena z medresorsko komisijo, saj je bila pristojna za izbiro izvajalcev v primeru bank, ki so zaprosile za izvedbo ukrepov po Zakonu o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (v nadaljevanju: ZUKSB). Na podlagi dogovora na medresorski komisiji je Banka Slovenije izvedla postopke za izbiro izvajalcev tudi za banke, ki so zaprosile za izvedbo ukrepov po ZUKSB, in za 2 izmed njih kljub drugačnemu dogovoru na medresorski komisiji sklenila tudi pogodbo za izvedbo AQR. Banka Slovenije ni bila plačnik stroškov za izvedbo AQR, temveč banki.

Metodologija izvedbe AQR v času sklenitve pogodbe za izvedbo AQR še ni bila dorečena. V času sklepanja pogodb o izvedbi AQR so okvirne pogoje, pod katerimi naj bi bili izvedeni AQR, določali pogoji izvedbe (v nadaljevanju: ToR za AQR), ki jih je Banka Slovenije posredovala izvajalcem kot del poziva k oddaji ponudbe za izvedbo storitve. V ToR za AQR navedeni pogoji izvedbe so bili razmeroma odprtega tipa, opisi posameznih kategorij pa so bili podani bolj v obliki predlogov kot pa jasnih in nedvoumnih definicij in so dopuščali različen pristop k izvedbi AQR. Osnovno izhodišče za izvedbo AQR je predstavljala lastna metodologija izvajalcev AQR. Ključne metodološke predpostavke so bile predstavljene na metodoloških delavnicah in usklajevane z drugimi deležniki, s čimer se je skušalo doseči čim večjo mero poenotenja ključnih elementov metodologij, ki bi lahko imele vpliv na končni rezultat AQR. Menimo, da Banka Slovenije poenotenja metodologij ni uspešno zagotovila, saj je prišlo do več pomembnejših metodoloških razhajanj pri izvedbi AQR. Do pomembnejših razlikovanj v načinu izvedbe AQR je prišlo pri določanju segmentov za razvrščanje izpostavljenosti, uporabi meril in kriterijev za določitev statusa donosnosti terjatev, načinu določanja unovčitvene vrednosti zavarovanj (predvsem nepremičnin) in načinu izračuna dodatno potrebnih oslabitev.

Enega izmed pomembnejših metodoloških elementov izvedbe skrbnega pregleda je predstavljala določitev definicije nedonosne terjatve, ki naj bi jo uporabljali vsi izvajalci skrbnega pregleda in naj bi zagotavljala uporabo enotnih kriterijev za prerazvrstitev terjatev med nedonosne terjatve. Pred pričetkom izvajanja AQR enotna definicija nedonosnih terjatev ni bila formalno predpisana, zato jo je Banka Slovenije določila za potrebe skrbnega pregleda. Definicija je sledila predlogu definicije nedonosnosti Evropskega bančnega organa. Kot merila razvrščanja je določala kriterije iz že uveljavljenih podzakonskih predpisov Banke Slovenije, kar je omogočalo enotno uporabo definicije v procesu ocenjevanja statusa donosnosti terjatev različnih bank. Ocenjujemo, da je Banka Slovenije določila ustrezno definicijo nedonosne terjatve za potrebe skrbnega pregleda. Zaradi nerazpoložljivosti podatkov nismo mogli niti potrditi niti ovreči, da je Banka Slovenije zagotovila, da bi izvajalca AQR tudi dejansko uporabila z njeno definicijo nedonosnosti skladna podrobnejša merila za razvrščanje. Banka Slovenije prav tako ni izkazala, da je v okviru končnih rezultatov

AQR preverila vsebinske razloge za vse izvedene prerazvrstitve terjatev med nedonosne. Ocenjujemo, da so merila razvrščanja, ki so bila uporabljena pri izvedbi AQR, dopuščala velik vpliv lastne presoje posameznih ocenjevalcev glede nedonosnosti terjatev.

Na rezultate AQR in stresnih testov je pomembno vplivalo ocenjevanje vrednosti nepremičnin, ki so bile dane v zavarovanje in so bile v okviru AQR ponovno ocenjene s strani neodvisnih zunanjih ocenjevalcev vrednosti nepremičnin. Izvajalci niso bili seznanjeni s tem, da bodo cenitve namenjene tudi za izračun oslabitev v procesu izdelave ocene izkaza finančnega položaja bank po stanju na dan 30. 9. 2013. Pri ocenjevanju vrednosti sta bila uporabljena 2 pristopa za pridobitev podatkov o nepremičninah, in sicer z zunanjim ogledom nepremičnine (v nadaljevanju: *drive by*) ter z avtomatiziranim pristopom (v nadaljevanju: *desk top*). Menimo, da zbiranje informacij o nepremičninah v okviru AQR zgolj z uporabo pristopov *drive by* in *desk top* ni omogočilo doseganja zahtevanih kriterijev Mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti (v nadaljevanju: MSOV) glede ravni podrobnosti seznanitve s stanjem nepremičnine, ki bi zagotavljala podajo verodostojne ocene vrednosti nepremičnine, primerljive z oceno, ki se jo izdela za vrednotenje finančnih sredstev oziroma izračun pripadajočih oslabitev pri pripravi računovodskega izkaza. Menimo, da zato cenitve niso bile pripravljene na način, da bi jih bilo mogoče na zanesljiv način uporabiti za namene izdelave ocene finančnega položaja. Kljub temu pa so bile uporabljene kot ena izmed podlag za vrednotenje finančnih sredstev pri pripravi ocen izkaza finančnega položaja, na podlagi katerih je Banka Slovenije ugotovila obstoj negativnega kapitala v bankah.

Za potrebe izračuna dodatno potrebnih oslabitev so bile v AQR določene unovčitvene vrednosti nepremičnin in premičnin, ki so bile dane v zavarovanje, ter ostalih vrst zavarovanj. Pri tem so bile uporabljene cenitve, ki so jih v okviru AQR izvedli ocenjevalci vrednosti nepremičnin, bančna vrednotenja ali lastne ocene vrednosti nepremičnin in premičnin. Dodatno so bili za določitev unovčitvene vrednosti uporabljeni odbitki na unovčljivost. Banka Slovenije ni zagotovila, da bi izvajalca AQR pri določanju unovčitvene vrednosti določala takšne višine odbitkov, ki bi bile odvisne od značilnosti posameznih zavarovanj z nepremičninami, vključno z ocenjeno dobo unovčljivosti. Prav tako ni razpolagala s tako podrobno obrazloženo metodologijo določanja unovčitvene vrednosti, da bi omogočila preveritev ustreznosti višine uporabljenih odbitkov za določitev unovčitvene vrednosti. Banka Slovenije prav tako ni predložila drugih gradiv, ki bi dodatno pojasnjevali uporabo odbitkov pri izračunu dodatno potrebnih oslabitev.

Podobno kot pri določanju unovčitvene vrednosti nepremičnin tudi pri izračunu dodatno potrebnih oslabitev Banka Slovenije ni zagotovila, da bi izvajalca za ta namen uporabila enoten pristop. Uporabljeni so bili različni kriteriji za odločitev, po kateri metodi (oslabitev na podlagi individualnega pregleda, ekstrapolacija ali skupinska oslabitev) bodo ocenjene dodatno potrebne oslabitve v okviru posameznih skupin terjatev, prav tako so bila uporabljena različna merila pri ocenjevanju donosnosti izpostavljenosti. Na različen način so bile obravnavane tudi terjatve, ki so bile opredeljene kot donosne.

Banka Slovenije od izvajalcev AQR ni pridobila vseh gradiv in izračunov, ki bi ji omogočili izvajanje kontrol nad tem, ali je bil izračun obsega dodatno potrebnih oslabitev izveden v skladu z dogovorjeno metodologijo oziroma ali rezultati AQR predstavljajo primerno in zanesljivo podlago za odločanje o izreku izrednih ukrepov. Menimo, da je bila zaradi tega okrnjena možnost njenega nadzora nad delom, ki sta ga izvedla izvajalca AQR, otežena pa je bila tudi presoja primernosti rezultatov AQR za uporabo v nadaljnjih postopkih, predvsem pri pripravi ocene finančnega položaja bank. Menimo, da posledično ni razpolagala z vsemi dejstvi in s poznavanjem okoliščin, s katerimi bi v skladu s svojimi pristojnostmi v času odločanja o

izrednih ukrepih morala razpolagati in na podlagi katerih bi z večjo mero gotovosti lahko ocenila finančni položaj bank.

Eden izmed namenov izvedbe AQR je bil zagotoviti vhodne podatke za izvedbo stresnih testov. Stresni testi so bili izvedeni po 2 različnih pristopih, in sicer stresni testi *bottom up*, ki so bili podlaga za določitev višine potrebnih dokapitalizacij, in stresni testi *top down*, ki so služili za preveritev ustreznosti rezultatov stresnih testov *bottom up*.

Že pred sklenitvijo pogodbe za izvedbo stresnih testov *bottom up* so predvideni izvajalec stresnih testov *bottom up*, Banka Slovenije in evropske institucije na različne načine usklajevali metodologijo izvedbe stresnih testov, po sklenitvi pogodbe o izvedbi stresnih testov *bottom up* pa se je metodologija usklajevala predvsem na metodoloških delavnicah ter sestankih operativnega in usmerjevalnega odbora. V času sklenitve pogodbe Banka Slovenije torej še ni bila celovito seznanjena z metodologijo, ki bo uporabljena za izvedbo stresnih testov *bottom up*, in ni mogla vedeti, ali se bo – oziroma v kakšni meri se bo – ta razlikovala od metodologije, ki jo je za izvedbo stresnih testov uporabljala Banka Slovenije oziroma ki je bila uporabljena v okviru stresnih testov Evropskega bančnega organa. Banka Slovenije tudi ob koncu izvedbe stresnih testov *bottom up* ni razpolagala z enovitim dokumentom z opisom celotne metodologije stresnih testov *bottom up*, menimo pa, da je bila kljub temu v dovolj veliki meri seznanjena z metodologijo izvajanja stresnih testov *bottom up*, da bi lahko preverila primernost uporabe rezultatov stresnega testiranja za potrebe odločanja o obsegu potrebnega vplačila osnovnega kapitala v banke.

Namen izvedbe stresnih testov je podati oceno odpornosti banke proti šokom, ki se lahko zgodijo v poslovnem okolju, v katerem deluje banka. V ta namen sta bila za potrebe stresnih testov oblikovana osnovni in neugodni makroekonomski scenarij, ki so ju predlagale evropske institucije. Banka Slovenije je v tem procesu z evropskimi institucijami aktivno usklajevala predpostavke makroekonomskih scenarijev.

Na zanesljivost ocene o kapitalskem primanjkljaju, ki je predstavljala rezultat stresnih testov *bottom up*, je vplivala kakovost vhodnih podatkov, ki sta jih med drugim zagotavljala tudi izvajalca AQR. Ker vsi predvideni podatki v okviru izvedbe AQR niso bili pridobljeni, se je Banka Slovenija strinjala, da se v izogib prekoračitve predvidenega končnega roka za izvedbo skrbnega pregleda nekateri izmed manjkajočih in nezanesljivih podatkov nadomestijo s konservativnimi predpostavkami, kar je predstavljalo enega izmed uveljavljenih možnih pristopov k rešitvi težav z zagotavljanjem podatkov. V primerih bank, za katere vsi podatki za določitev parametrov v stresnih testih niso bili pridobljeni, pa so bili uporabljeni parametri bank, ki jih je bilo mogoče določiti na podlagi pridobljenih podatkov. Menimo, da je takšna odločitev predstavljala odstop od prvotno predvidene metodologije stresnega testiranja *bottom up* oziroma je zahtevala prilagoditev metodologije pri izvajanju stresnih testov *bottom up*. Iz predložene dokumentacije ni mogoče ugotoviti, kakšen vpliv na rezultat stresnih testov je imelo nadomeščanje manjkajočih podatkov s konservativnimi predpostavkami. Tako na podlagi razpoložljivih podatkov ni bilo mogoče z gotovostjo ne potrditi ne ovreči, ali je bila ocena kapitalskega primanjkljaja zaradi uporabe konservativnih predpostavk bolj konservativna, kot če bi bila v celoti pripravljena upoštevaje sprva predvideno metodologijo izvedbe stresnih testov s predvidenim obsegom in kakovostjo podatkov, ali ne. Ugotovili smo, da je Banka Slovenije sicer skušala ublažiti vpliv konservativnega pristopa pri nadomeščanju manjkajočih podatkov, vendar pri tem, tudi zaradi vpliva drugih institucij, povečini ni bila uspešna. Ji je pa uspelo preprečiti izvršitev predloga o oblikovanju dodatnega kapitalskega blažilnika za leto 2016, s čimer bi po ocenah Banke Slovenije skupen pričakovani kapitalski primanjkljaj znašal med 400 in 500 milijonov evrov več.

Banka Slovenije ni prejela dokazil ali izračunov, ki bi potrjevali, da je bila metodologija izvedbe stresnih testov *bottom up* tudi dejansko uporabljena na način, kot je bil predstavljen s strani izvajalca stresnih testov *bottom up*. Banka Slovenije zaradi omejitev v zvezi z varovanjem intelektualne lastnine izvajalca stresnih testov *bottom up* ni imela pravice dostopa do vseh gradiv izvajalca stresnih testov. Menimo, da brez podrobnih izračunov in popolnega dostopa do metodologije, tehnik in modelov, ki so bili uporabljeni pri pripravi teh izračunov, Banka Slovenije ni imela možnosti preveriti in potrditi, da so bili izračuni pričakovanega kapitalskega primanjkljaja pripravljeni v skladu z dogovorjeno metodologijo oziroma da pri izračunu ni prišlo do napak. Banka Slovenije je sicer tekoče spremljala izvajanje stresnih testov, za preveritev ustreznosti rezultatov stresnega testiranja *bottom up* pa so bili izvedeni stresni testi po pristopu *top down*.

Skupen pričakovani kapitalski primanjkljaj bank je po neugodnem scenariju znašal 4.779 milijonov evrov. Pričakovani kapitalski primanjkljaj je bil izračunan kot razlika med pričakovano izgubo v znesku 10.364 milijonov evrov in absorpcijsko sposobnostjo v znesku 5.586 milijonov evrov. Večji del izgube je izhajal iz terjatev, ki so bile na podlagi rezultatov AQR na dan 31. 12. 2012 opredeljene kot nedonosne. Pri tem iz gradiv, s katerimi je razpolagala Banka Slovenije, ni jasno razvidno, na kakšen način so bili v stresnih testih *bottom up* uporabljeni rezultati AQR o obsegu potrebnih prerazvrstitev med nedonosne terjatve. Banka Slovenije ni razpolagala s podatki, ki bi ji omogočali preveritev, ali se podatki, ki so bili uporabljeni v stresnih testih, razlikujejo od rezultatov AQR. Banka Slovenije je z namenom uporabe ustreznih rezultatov AQR v stresnih testih *bottom up* preverjala skladnost predlaganih prerazvrstitev z objektivnimi merili enotne definicije nedonosne terjatve, kar je rezultiralo v spremembi obsega potrebnih prerazvrstitev. Menimo, da bi morale biti vse drugačne ocene Banke Slovenije o statusu donosnosti, ki so bile posledica neenotne uporabe meril za razvrščanje v okviru AQR in so bile kot ustrezne uporabljene pri izvedbi stresnih testov, upoštevane tudi v okviru priprave končnih rezultatov AQR in končne ocene dodatno potrebnih oslabitev v AQR, vendar pa Banka Slovenije ni izkazala, da je bilo to izvedeno.

Na obseg pričakovane izgube in s tem tudi na obseg pričakovanega kapitalskega primanjkljaja je zelo pomembno vplivala vrednost nepremičnin, ki so bile dane v zavarovanje terjatev. Vrednosti nepremičnin, kot so bile evidentirane v poslovnih knjigah bank, so bile v stresnih testih *bottom up* po neugodnem scenariju v povprečju znižane za 61 odstotkov. Obseg odbitka je bil izračunan v več korakih, pri čemer je najvišji posamični odbitek vrednosti nepremičnin glede na izhodiščno vrednotenje bank predstavljal odbitek na podlagi cenitev, ki so bile izvedene v okviru AQR. Pri tem opozarjamo, da je bilo število teh cenitev bistveno manjše od prvotno predvidenega. Banka Slovenije ni ovrednotila vpliva izvedbe manjšega števila cenitev od prvotno predvidenega na rezultat stresnih testov, ocenjujemo pa, da bi nižje število dejansko izvedenih cenitev lahko pomembno vplivalo na zanesljivost ocene o potrebnem odbitku.

Pri 3 bankah, ki so zaprosile za izvedbo ukrepov po ZUKSB, to so NLB, NKBM in Abanka, v obliki prenosa nedonosnih terjatev na Družbo za upravljanje terjatev bank (v nadaljevanju: DUTB) in dokapitalizacije, je bila prenosna vrednost terjatev, ki so se prenašale na DUTB, pomemben element pri določitvi višine pričakovanega kapitalskega primanjkljaja. Učinek prenosa terjatev na DUTB na oceno pričakovanega primanjkljaja in s tem na višino potrebne dokapitalizacije je bil majhen, in sicer zaradi nizke prenosne vrednosti terjatev.

Za potrditev rezultatov stresnih testov *bottom up* so bili izvedeni stresni testi *top down*. Pričakovani kapitalski primanjkljaj vseh bank v stresnih testih *top down* je bil po neugodnem scenariju za 1.498 milijonov evrov nižji od pričakovanega kapitalskega primanjkljaja v stresnih testih *bottom up*. Ocenjujemo, da je bila Banka Slovenije dokaj natančno seznanjena z metodološkimi razlikovanji kot virom razlik v rezultatih med obema

pristopoma stresnih testov, kar se je odrazilo v višji oceni kapitalskega primanjkljaja pri testiranju *bottom up*. Usklajevanje razlik v oceni kapitalskega primanjkljaja med izvajalcema stresnih testov in Banko Slovenije ni privedlo do približanja ocen kapitalskega primanjkljaja po obeh pristopih stresnih testov, saj je Banka Slovenije ocenila, da so bili razlogi za razlikovanje v rezultatih takšne narave, da niso vzbujali dvoma v ustreznost izvedbe stresnih testov *bottom up*, oziroma se je lahko štelo, da so rezultati stresnega testiranja *top down* potrdili rezultate stresnega testiranja *bottom up*. Iz predloženih gradiv ni bilo mogoče razbrati, da razlogi, ki jih je navedla Banka Slovenije, v celoti pojasnijo odstopanja med rezultati.

Banka Slovenije je NLB, NKBM in Abanki decembra 2013 izrekla izredni ukrep prenehanja vseh kvalificiranih obveznosti bank in izredni ukrep povečanja osnovnega kapitala. Ugotovitev, da so v zvezi z bankami izpolnjeni pogoji za izrek izrednih ukrepov, je Banka Slovenije utemeljila na podlagi ocen izkaza finančnega položaja bank, ki so bile pripravljene kot vmesni korak pri pripravi ocen vrednosti bank ob predpostavki nedelujočega podjetja. Banka Slovenije je na podlagi teh ocen ugotovila, da imajo banke negativni kapital in posledično ne dosegajo minimalnega kapitala, pri čemer je takšna ugotovitev temeljila na prilagoditvi medletnih računovodskih izkazov bank z rezultati AQR. Na podlagi predložene dokumentacije nismo mogli potrditi, da so dodatno potrebne oslabitve, kot so bile ocenjene z AQR, v celoti temeljile na novih zanesljivih informacijah ali novih dogodkih, ki vplivajo na vrednost ekonomskih kategorij. Prav tako ne moremo potrditi, da so bile dodatne oslabitve ocenjene upoštevaje vse zahteve, ki bi jih banke sicer morale spoštovati pri izračunu oslabitev v skladu s Sklepom o ocenjevanju izgub iz kreditnega tveganja bank in hranilnic (v nadaljevanju: sklep o ocenjevanju izgub), zato ne moremo potrditi, da je bilo ustrezno, da so bili rezultati AQR neposredno uporabljeni pri prilagoditvi računovodskih izkazov. V zvezi z načinom izračuna oslabitev v okviru AQR smo namreč ugotovili več potencialnih odklonov od zahtev sklepa o ocenjevanju izgub, vključno z zahtevano skladnostjo z Mednarodnimi standardi računovodskega poročanja (v nadaljevanju: MSRP), česar pa zaradi nerazpoložljivosti potrebne dokumentacije nismo mogli niti potrditi niti ovreči. Posledično ne moremo z gotovostjo ne potrditi ne ovreči, da je ocena izkaza finančnega položaja bank predstavljala oceno stanja, ki bi bila pripravljena z upoštevanjem iste zahteve v zvezi z oblikovanjem obsega oslabitev, kot se upošteva pri pripravi računovodskih izkazov. S tem pa ne moremo z gotovostjo ne potrditi ne ovreči, da je imela Banka Slovenije pri ugotavljanju obstoja pogojev za izrek izrednih ukrepov ter pri izrekanju izrednih ukrepov takšno stopnjo zagotovila o finančnem položaju bank, kot če bi navedeno utemeljila na računovodskih izkazih bank ali ocenah posameznih izkazov, ki bi bili pripravljeni v skladu s pravili vrednotenja knjigovodskih postavk v računovodskih izkazih bank, določenih z ZBan-1 (vključujoč zahtevano skladnost upoštevanih dodatno potrebnih oslabitev s sklepom o ocenjevanju izgub in posledično z MSRP).

Banka Slovenije je nezagotavljanje minimalnega kapitala utemeljila na podlagi ocen izkaza finančnega položaja bank prek ugotovitve negativnega (računovodskega) kapitala. Menimo, da ocena izkaza finančnega položaja banke, ki jo na podlagi ugotovitev v postopku nadzora pripravi Banka Slovenije, lahko predstavlja ustrezno podlago za ugotovitev obstoja negativnega kapitala in s tem utemeljitev obstoja okoliščin za izrek izrednih ukrepov ob predpostavki, da so ob njeni pripravi upoštevane zahteve, ki glede načina oblikovanja oslabitev izhajajo iz sklepa o ocenjevanju izgub (vključujoč skladnost z MSRP). Da so bile te zahteve upoštevane, pa ne moremo z gotovostjo ne potrditi ne ovreči, saj smo v reviziji identificirali več potencialnih odklonov od zahtev sklepa o ocenjevanju izgub in MSRP, ki bi lahko vplivali na obseg dodatno potrebnih oslabitev, vendar zaradi nerazpoložljivosti dokumentacije odklonov nismo mogli z gotovostjo niti potrditi niti ovreči. Zato tudi ne moremo z gotovostjo ne potrditi ne ovreči, da je ugotovljena višina negativnega kapitala bank predstavljala objektivno ugotovljeno dejstvo o finančnem položaju bank, pri katerem bi bile v celoti spoštovane zahteve sklepa o ocenjevanju izgub in MSRP glede oblikovanja oslabitev.

Medtem ko so bile ocene izkaza finančnega položaja bank podlaga za ugotovitev obstoja pogojev za izrek izrednih ukrepov, pa so ocene vrednosti sredstev bank ob predpostavki nedelujočega podjetja predstavljale zakonsko zahtevano podlago za izrek izrednega ukrepa prenehanja vseh kvalificiranih obveznosti bank. Banka Slovenije od obeh izvajalcev AQR ni prejela podrobnejših gradiv o metodologiji priprave ocen vrednosti sredstev ob predpostavki nedelujočega podjetja, na podlagi katerih bi bilo mogoče pojasniti vse prilagoditve in ocene, ki sta jih izvedla izvajalca.

S pridobitvijo ocene vrednosti sredstev bank ob predpostavki nedelujočega podjetja je Banka Slovenije pridobivala zagotovilo, da posamezni upnik zaradi prenehanja kvalificiranih obveznosti banke ne bo utrpel večjih izgub, kot bi jih utrpel v stečajnem postopku. Menimo, da je takšno zagotovilo mogoče pridobiti le ob spoštovanju zahtev, ki sicer veljajo za ugotavljanje likvidacijske vrednosti sredstev v okviru stečaja. Ocena vrednosti sredstev ob predpostavki nedelujočega podjetja bi torej morala izhajati iz (ocene) izkaza finančnega položaja, pripravljenega v skladu s pravili vrednotenja, kot so za pripravo računovodskih izkazov bank določena v ZBan-1. Hipotetična likvidacijska vrednost banke je neposredno izhajala iz ocene izkaza finančnega položaja banke, za to oceno pa nismo mogli z gotovostjo ne potrditi ne ovreči, da je bila pripravljena upoštevaje zahteve sklepa o ocenjevanju izgub, vključno z zahtevano skladnostjo vrednotenj zavarovanj z nepremičninami z MSOV in skladnostjo ocenjenih dodatno potrebnih oslabitev z MSRP. Posledično ni bilo mogoče z gotovostjo ne potrditi ne ovreči, da je tovrstna ocena vrednosti sredstev podala zagotovilo, da posamezni upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ne bo utrpel večjih izgub, kot bi jih utrpel v primeru stečaja banke. So pa že same ocene izkaza finančnega položaja bank nakazale negativni kapital v takšnem obsegu, da je Banka Slovenije zgolj na tej podlagi lahko ocenila, da imetniki podrejenih obveznosti, tudi brez preračuna sredstev bank na likvidacijsko vrednost, ne bi bili poplačani niti deloma.

Ob izrednem ukrepu prenehanja vseh kvalificiranih obveznosti je Banka Slovenije bankam NLB, NKBM in Abanki v decembru 2013 izrekla tudi izredni ukrep povečanja osnovnega kapitala bank. Potreben obseg povečanja osnovnega kapitala bank je določila v celotni višini pričakovanega kapitalskega primanjkljaja, kot je bil ocenjen v okviru stresnih testov *bottom up* po neugodnem scenariju, brez upoštevanja učinkov novih odloženih terjatev za davke in z upoštevanjem prenosa tveganih terjatev na DUTB.

V postopku izvedbe stresnih testov so bile zaradi pomanjkljivosti v izvedbi AQR, katerih rezultati so služili kot vhodni podatek za izvedbo stresnih testov, in zaradi nerazpoložljivosti vseh v izhodišču predvidenih podatkov bank narejene prilagoditve metodologije izvedbe stresnih testov, ki so vplivale na višino pričakovanega kapitalskega primanjkljaja. Na podlagi razpoložljivih podatkov ni bilo mogoče z gotovostjo ne potrditi ne ovreči, ali je bila ocena kapitalskega primanjkljaja zaradi uporabe konservativnih predpostavk bolj konservativna oziroma ali je bila višja, kot če bi bila v celoti pripravljena upoštevaje sprva predvideno metodologijo izvedbe stresnih testov s predvidenim obsegom in kvaliteto podatkov, ali ne. Dodaten dvom v primernost uporabe teh rezultatov za namen določanja obsega povečanja osnovnega kapitala so vzbujali tudi rezultati stresnih testov *top down*, ki so se precej razlikovali od rezultatov stresnih testov *bottom up*, in sicer predvsem zaradi drugačne ocene izvajalca stresnih testov *top down* glede ključnih parametrov, povezanih z oceno stanja v bankah. Banka Slovenije od izvajalca stresnih testov tudi ni pridobila vseh gradiv, ki bi ji omogočili preveritev primernosti rezultatov stresnih testov *bottom up* po neugodnem scenariju za namen določitve višine potrebnega povečanja osnovnega kapitala v bankah.

Izredni ukrepi, ki jih je Banka Slovenije 17. 12. 2013 izrekla Factor banki in Probanki, so bili izrečeni z namenom nadzorovanega prenehanja poslovanja obeh bank in so temeljili na načrtih prestrukturiranja.

Načrta prestrukturiranja sta vključevala otvoritveni izkaz finančnega položaja in otvoritveni izkaz poslovnega izida, ki sta ju pripravili ter predložili Banki Slovenije izredni upravi bank. Iz razpoložljivih informacij je mogoče razbrati, da bi AQR, ki v času izdelave otvoritvenih bilanc stanja še nista bila zaključena, lahko imela vpliv na izdelavo otvoritvenih bilanc stanja Factor banke in Probanke, vendar pa tega z gotovostjo ni mogoče potrditi oziroma ni mogoče oceniti, v kolikšni meri so bili pri izdelavi otvoritvenih računovodskih izkazov Factor banke in Probanke rezultati AQR tudi dejansko upoštevani. Banka Slovenije ob izrekanju izrednih ukrepov nadzora ni razpolagala niti z izrecnimi izjavami izrednih uprav, ki sta pripravili otvoritvene računovodske izkaze bank, niti z neodvisno potrditvijo revizorja, da so bili otvoritveni računovodski izkazi Factor banke in Probanke v vseh pomembnih pogledih poštena predstavitev finančnega položaja bank.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 6

Poslano:

1. Banki Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. dr. Boštjanu Jazbecu, priporočeno s povratnico;
3. Darku Bohnecu, priporočeno s povratnico;
4. dr. Janezu Fabijanu, priporočeno s povratnico;
5. mag. Stanislavi Zadravec Caprirolo, priporočeno s povratnico;
6. dr. Mejri Festić, priporočeno s povratnico;
7. mag. Marku Bošnjaku, priporočeno s povratnico;
8. dr. Marku Kranjcu, priporočeno s povratnico;
9. Andreju Rantu, priporočeno s povratnico;
10. Samu Nučiču, priporočeno s povratnico;
11. mag. Janezu Košaku, priporočeno s povratnico;
12. mag. Božu Jašoviču, priporočeno s povratnico;
13. dr. Ivanu Ribnikarju, priporočeno s povratnico;
14. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
15. arhivu.

Priloge

(Z) [redacted]

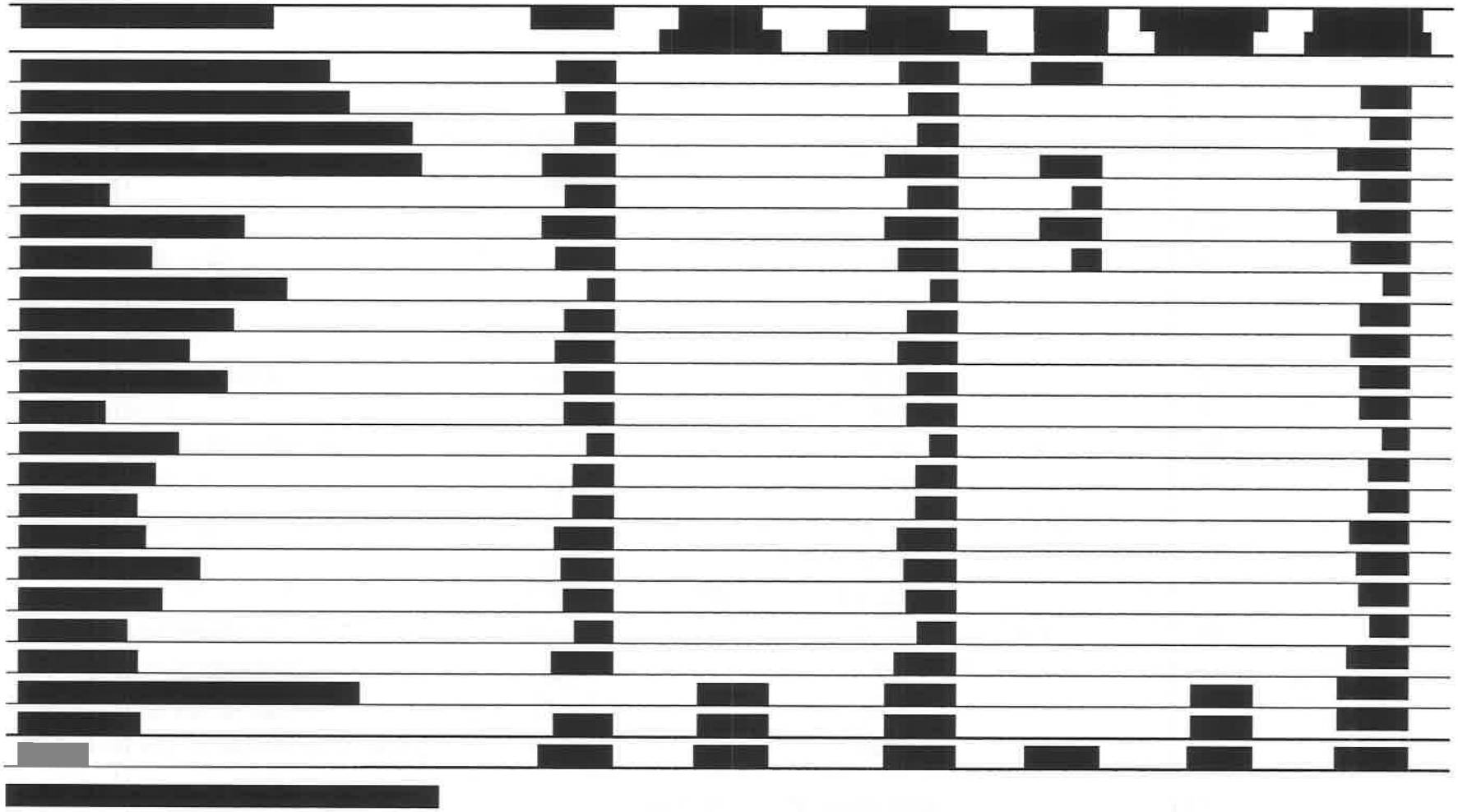
[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]



[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

---

783 (Z) [redacted] (Z)

784 (Z) [redacted] (Z)

785 (Z) [redacted] (Z)

786 (Z) [redacted] (Z)

787 (Z) [redacted] (Z)

788 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

789 (Z) [redacted] (Z)

790 (Z) [redacted] (Z)

791 (Z) [redacted] (Z)

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si