

Ključne nepravilnosti pri sanaciji slovenskega bančnega sistema

V nadaljevanju podajamo povzetek ključnih nepravilnostih pri sanaciji slovenskega bančnega sistema:

- Banka Slovenije (»BS«) je v sodelovanju z Ministrstvom za finance v drugi polovici leta 2013, na zahtevo evropskih institucij¹ opravila skrbni pregled slovenskega bančnega sistema. V ta pregled je bilo vključenih osem slovenskih bank. Poleg bank, katerih pretežna lastnica je (bila) država (NLB, NKBM, Abanka Vipa in Banka Celje), so bili testi izvedeni še v Gorenjski banki, Hypo Alpe Adria banki, Raiffeisen banki ter UniCredit banki². Na podlagi tako izvedenih skrbnih pregledov je BS ugotovila, da kapitalski primanjkljaj pregledanih bank v primeru neugodnega scenarija znaša 4,778 mrd EUR. BS je bankam, ki so po njenih ugotovitvah izkazovale neustrezno kapitalsko stanje (in bile v državni lastni), izrekla odločbe o izrednih ukrepih prenehanja kvalificiranih obveznosti bank³, v katerih je bil uporabljeno ti. »bail-in« pravilo, na podlagi katerega (v zameno za državno pomoč oziroma njeno odobritev s strani Evropske komisije) odgovornost za nastali primanjkljaj nosijo lastniki in podrejeni upniki banke.
- Decembra 2013 je BS izrekla izredne ukrepe prenehanja kvalificiranih obveznosti banke petim slovenskim bankam – poleg NLB, NKBM in Abanki Vipa, tudi Probanki in Factor banki, v katerih stresni testi sicer niso bili izvedeni (situacija v teh dveh bankah je bila namreč drugačna – o tem več v nadaljevanju). Decembra 2014 je BS odločbo o izrednih ukrepih izdala tudi Banki Celje. Skupaj je bilo tako v šestih slovenskih bankah »razlaščenih« približno 100.000 imetnikov bančnih delnic in 2.000 lastnikov podrejenih finančnih instrumentov (podrejenih obveznic in hibridnih instrumentov). V vrednosti kapitala

¹ Projekt je bil izveden na osnovi Priporočila Sveta Evropske unije v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2013 (oznaka: COM (2013) 374 final) in mnenjem Sveta EU o slovenskem programu stabilnosti za obdobje 2012 – 2016, ki ga je 29. 5. 2013 izdala Evropska komisija.

² BS sicer ponekod navaja, da sta bili v skrbni pregled vključeni tudi Probanka in Factor banka, kar pa ne drži. Tema dvema bankama je BS odločbi o izrednih ukrepih izrekla na podlagi »revidiranega poročila o finančnem stanju banke, ki ga je izdelala izredna uprava banke.«

³ Med kvalificirane obveznosti bank spadajo delnice, podrejene obveznice in hibridni finančni instrumenti.

to pomeni, da je bilo »izbrisanih« okoli 580 mio EUR⁴ v obliki podrejenih obveznic in hibridnih instrumentov in vse delnice oziroma osnovni kapital v omenjenih bankah v višini cca 380 mio EUR. Po nominalni vrednosti osnovnega kapitala to znese skupaj (podrejene obveznice, hibridni instrumenti in delnice) cca. 1 mrd EUR.

- Skrbni pregled je vključeval izvedbo pregleda kakovosti sredstev ("**Asset Quality Review – AQR**") ter izvedbo stresnih testov na podlagi pristopa od spodaj navzgor ("Bottom-up") in od zgoraj navzdol ("Top-down"). Izvedbo stresnih testov je BS zaupala mednarodnima svetovalnima hišama Oliver Wyman in Roland Berger. Ocenjen kapitalski primanjkljaj se je med obema ocenama razlikoval za približno 1,5 milijarde evrov. BS je pri sprejemu odločitve o izreku izrednih ukrepov upoštevala bolj pesimistično oceno družbe Oliver Wyman, ki je predvidela 4,8 milijarde evrov velik kapitalski primanjkljaj. Celotni strošek izvedbe skrbnega pregleda je sicer znašal 21.226.870,34 EUR.
- Aprila 2013 je BS izvedla mikro test, po katerem bi celoten bančni sistem imel primanjkljaj v najbolj kvalitetnem kapitalu 2,4 milijarde; ker je v dejanskem testu konec leta 2013 sodelovalo le 70 % bank, je torej primerljivi rezultat 1,7 milijarde primanjkljaja⁵. Prav tako so same poslovne banke v polletnih in četrtnih finančnih izkazih za leto 2013 prikazovale popolnoma drugačno kapitalsko stanje, kot je bilo ugotovljeno v pregledih, izvedenih po naročilu BS. Na primer, NLB je v svojem »Medletnem poročilu september 2013« za svoj kapital izračunala, da je pozitiven in sicer v višini + 835 mio EUR, pri čemer je v poročilu navedla, da je vrednost kapitala ocenila v skladu z mednarodnimi standardi računovodskega poročanja (»**MSRP**«). Tudi EBA⁶ je za 30. 6. 2013 navajala, da je NLB imela 904 mio najbolj kvalitetnega kapitala (in 8,5 % kapitalsko ustreznost v najbolj kvalitetnem kapitalu). Iz odločbe o izrednih ukrepih pa medtem izhaja, da naj bi imela NLB na isti dan (tj. 30. 9. 2013) negativen kapital v višini – 317 mio EUR.
- Skrbni pregled oziroma stresni testi niso bili izvedeni v skladu z mednarodnimi standardi ocenjevanja vrednosti in z mednarodnimi računovodskimi standardi. Iz ugovora zoper odredbo BS, ki ga je vložila Gorenjska banka, izhaja, da so se izvajalci skrbnega pregleda v pogodbah, ki so jih sklenili z BS, izognili svoje odgovornosti s tem, da so pogodbe izrecno določale, da izvajalci ne prevzemajo odgovornosti za rezultate pregledov kakovosti sredstev banke, in da izvajalci pregledov svojih ugotovitev ne zagotavljajo v skladu z mednarodnimi računovodskimi standardi. Rezultati skrbnega pregleda tako niso bili namenjeni knjiženju v računovodske evidence bank niti niso bili primerni za to. V kolikor so banke poknjižile ugotovitve iz skrbnega pregleda pri knjiženju slabitev, to ni bilo v skladu z mednarodnimi računovodskimi standardi (MRS 39).
- Zakaj rezultati AQR niso primerni za knjiženje?
 - Metodologija AQR izhaja iz pričakovanih izgub in upošteva predvsem bodoče predvidene dogodke na podlagi določenih predpostavk in scenarijev, kar pa ni v skladu niti z MSRP niti z Zakonom o bančništvu (»ZBan-1«), ki je veljal v času

⁴ Gre za nominalno vrednost podrejenih obveznic in hibridnih instrumentov.

⁵ Zaradi primerljivosti z dejanskim testom ni smiselno upoštevati prenosa na DUTB.

⁶ European Banking Authority (»**EBA**«) - Evropski bančni organ.

izreka izrednih ukrepov. Člen 125. ZBan-1 je namreč določal, da morajo banke zagotavljati kapital glede na tveganja, ki so jim trenutno izpostavljeni, in ne za bodoča tveganja. Metodologija AQR pa ocenjuje prav potencialna bodoča tveganja in zato ni primerna niti za ugotavljanje potrebnega kapitala niti za knjiženje tako ugotovljenih rezultatov.

- Poleg tega enajsti odstavek 54. člena Zakona o gospodarskih družbah (»ZGD-1«) izrecno določa, da morajo banke sestavljati računovodska poročila iz prvega odstavka 60. ZGD-1 (letna poročila) v skladu z MSRP. V skladu z MSRP pa morajo banke ugotavljati slabitve finančnih instrumentov po načelu ustvarjenih izgub (incurred loss), kot to zahteva MRS 39. Iz diktije MRS 39, ki je veljala v času izdaje odločb o izrednih ukrepih⁷, izhaja, da se izgube, pričakovane kot posledica prihodnjih dogodkov, ne glede na to, kako so verjetne, ne pripoznavajo.
- Evropska centralna banka (»**ECB**«) je izdala »AQR phase 2 Manual«, ki pravi, da nekatere ugotovitve AQR ne bodo prikazane v računovodskih izkazih, saj to ne bi bilo skladno z računovodskimi standardi, na primer:
 - o ekstrapolacija ugotovitev pregleda majhnega portfelja (vzorca) na širši portfelj,
 - o uporaba splošnih stopenj za izračun popravkov vrednosti za posamezne vrste posojil (na primer 80% slabitev vseh posojil danih ladjarjem).

Glede na to, da se je v Sloveniji pri pripravi AQR uporabljalo vzorčenje in splošna ekstrapolacija, le-ti niso primerni za knjiženje v računovodskih izkazih.

- Makroekonomski pogoji, predpostavljeni v negativnem scenariju stresnih testov so bili določeni s strani Usmerjevalnega odbora⁸, v katerem je imela BS ključno vlogo. Ta scenarij, na podlagi katerega so izračunali velikost kapitalskega primanjkljaja, je predvideval skoraj vojne razmere: triletno recesijo, 9,5 % znižanje gospodarske rasti do konca leta 2015, 25 % padec vrednosti delnic, 27 % padec cen nepremičnin, 18 % padec zasebne potrošnje ter naraščanje brezposelnosti. Nobena od teh predpostavk ni imela niti historične podlage niti se kasneje ni uresničila. Ravno nasprotno, gospodarska rast je že tekom izvajanja skrbnega pregleda (v zadnjem četrtletju 2013) hitro naraščala (po 2,2 % na leto), leta 2014 pa je znašala celo tri (pozitivne) odstotke. Takšne izjemne ostrine makroekonomskih scenarijev so bile tudi v nasprotju s tem, kar je BS navedla v Celovitem poročilu o skrbnem pregledu bančnega sistema, v katerem je poudarjeno, da mora biti scenarij sicer malo verjeten, vendar še vedno možen za slovensko gospodarstvo.

⁷ MRS 39.59: Finančno sredstvo je oslabiljeno in so nastale izgube zaradi oslabilte samo takrat, če obstajajo objektivni dokazi o oslabilti zaradi dogodka ali dogodkov, ki so nastopili po začetnem pripoznanju sredstva ("škodni dogodek") in ti dogodki vplivajo na ocenjene prihodnje denarne tokove in jih je možno zanesljivo oceniti. Izgube, pričakovane kot posledica prihodnjih dogodkov, ne glede na to, kako so verjetni, se ne pripoznavajo.

MRS 39 AG89: Prihodnji denarni tokovi v skupini finančnih sredstev, ki se vrednotijo glede oslabilte, se ocenjujejo na podlagi preteklih izkušenj.

⁸ Usmerjevalni odbor je bil sicer sestavljen iz predstavnikov Banke Slovenije, Ministrstva za finance ter opazovalcev iz Evropske komisije, Evropske centralne banke in Evropskega bančnega organa.

- Zgoraj omenjeni kriteriji (oz. predpostavke, na podlagi katerih so bili izvedeni stresni testi) so bili v Sloveniji tudi neprimerno ostrejši kot v ostalih državah članicah EU (npr. v Španiji, kjer je bil enak testni eksperiment izveden v letu 2012). Glede na to, da so se morali vsi ukrepi za konsolidacijo slovenskega bančnega sistema izvesti ob polnem spoštovanju pravil EU o državnih pomočeh (razlastitev imetnikov podrejenih terjatev je eden od njih), bi morala biti tudi metodologija in kriteriji, po katerih so bili izvedeni skrbni pregledi, v skladu s kriteriji, uporabljenimi v ostalih državah članicah EU. V nasprotju s tem pa so bili neugodni testni scenariji leta 2013 v Sloveniji ostrejši od, na primer, scenarijev vseh držav, ki so sodelovale v testnem eksperimentu EBA 2014, ki je bil izveden le štiri do šest mesecev kasneje.
- Tudi ad hoc zahteve na posameznih korakih skrbnega pregleda so bile bistveno ostrejše kot v drugih državah. Na primer, »čisto striženje« vrednosti nepremičnin (torej znižanje vrednosti nepremičnin ne glede na predpostavljeno gibanje cen nepremičnin) je bilo v Sloveniji tudi za 100 % višje kot v španskem testnem eksperimentu, čeprav so cene nepremičnin v Španiji od začetka krize do eksperimenta, padle za skoraj še enkrat toliko kot v Sloveniji.
- Samo normalizacija ostrine makroekonomskih scenarijev, uporabljenih v testnem eksperimentu, bi zelo močno zmanjšala ocenjene izgube pri neugodnem scenariju. V kolikor bi bil uporabljen scenarij, ki bi bil po ostrini enak medianski ostrini testov EBA 2014 (tj. »sredinski« ostrini evropskega regulatorja), bi se ocenjene izgube bank zmanjšale za 1,5 mrd EUR.
- BS v stresnih testih oz. testnem eksperimentu ni upoštevala terjatev iz odloženih davkov, zaradi česar je bil samo na podlagi tega dejstva primanjkljaj višji za 600 milijonov evrov. Na to sta sicer opozorila tudi oba izvajalca stresnih testov.
- Sporni so tudi kriteriji, na podlagi katerih so se krediti ovrednotili kot nedonosni (ti. Nonperforming Loans; »NPL-i«). Nedonosnost je bila, po ureditvi BS v času testiranja, opazno ostrejša od ureditve, ki se je uporabljala v večini drugih držav (pri tem se je BS zavedala, da je ureditev ostrejša!). Ključne značilnosti specifikacije nedonosnosti, so bile na primer: vključitev izven-bilančnih terjatev, definicija po komitentu in ne po terjatvi (če je imel določen klient en »slab« kredit, so bili kot taki ovrednoteni tudi vsi ostali krediti tega klienta do posamezne banke), vključitev tudi terjatev, ki ne zamujajo 90 dni, nizek mejni znesek, ipd.
- Sporni so kriteriji prekvalifikacije v terjatve od gradbenih investitorjev, ki so imeli sicer bistveno večjo nedonosnost (35 % terjatev do malih in srednjih podjetij je bilo prekvalificiranih v terjatve do gradbenih investitorjev).
- Cenilci, ki se niso spoznali na slovenski trg nepremičnin, in med katerimi so bili tudi študentje iz vzhodnoevropskih držav, so krepko podcenili vrednost dela premoženja bank, in sicer zastavljenih delnic in nepremičnin. To se je videlo že kmalu po tem, ko je DUTB to isto premoženje v posameznih primerih (Pivovarna Laško, ACH, Letrika) uspelo prodati po precej višji vrednosti od ocenjene. Nekateri preneseni krediti so bili ocenjeni celo na nullo vrednost, čeprav je bila njihova vrednost dejansko bistveno večja. Slovenija je tako v evropskem merilu »rekorderka« po diskontih, s katerimi je država slabe terjatve prenašala na DUTB, saj je povprečna vrednost diskonta znašala kar 71 %.

- Problematičen in nejasen je tudi sam vzorec terjatev in zavarovanj, na osnovi katerih je ocenjen model verjetnosti neplačila in izgub, pri čemer dostopni podatki kažejo, da so bile v vzorec izbrane v povprečju manj zavarovane terjatve, zaradi česar je vzorec pristran. To velja še zlasti za nekatere banke, saj so značilnosti kreditov dobljene na istem vzorcu uporabljene za vse banke.
- Tudi primer Gorenjske banke kaže, da ocene o kapitalskem primanjkljaju in zahteve po dokapitalizaciji s strani BS, niso bile pravilne. BS je namreč leta 2013 tudi od Gorenjske banke zahtevala obsežno, kar 328-milijonsko, dokapitalizacijo, ki pa se ji je Gorenjska banka (za razliko od ostalih, z izjemo Banke Celje, v kateri je do dokapitalizacije prišlo šele konec leta 2014, in ki se je slednji sprva uprla, a kasneje po zamenjavi uprave popustila) uprla. Zahteve s strani BS po dokapitalizaciji Gorenjske banke so se tako zniževale vse do končne številke v višini le 13 milijonov. Pri tem pa je bila po rezultatih skrbnega pregleda Gorenjska banka šele peta (!!) najslabša (od osmih) testiranih bank!
- Depoziti Republike Slovenije, ki jih je slednja kot večinska lastnica imela v obeh največjih državnih bankah (v NKBM in NLB v katerih je imela RS več kot 25 % delež), bi se morali v primeru stečaja ali likvidacije banke, na podlagi 498. člena ZGD-1 šteti za kapital (premoženje) banke, še preden bi se z razlastitvijo poseglo v lastninsko pravico podrejenih finančnih instrumentov. To pravilo pri izrekanju izrednih ukrepov ni bilo upoštevano. V kolikor bi BS pravilo pravilno upoštevala, bi namreč v celoti, ali pa vsaj v določenem delu, odpadla potreba po tem, da so v sanacijo bank vključeni tudi imetniki podrejenega dolga.
- Kot omenjeno v gornjih točkah, je bila situacija v Factor banki in Probanki drugačna kot v ostalih štirih bankah, ki jim je BS izrekla izredne ukrepe. Septembra 2013 se je namreč BS odločila za nadzorovano likvidacijo Factor Banke in Probanke, saj naj bi bili to banki, ki dolgoročno nista bili sposobni preživeti na trgu. V Probanki in Factor banki BS tako ni izvedla stresnih testov, čeprav bi jih za odločitev o nesposobnosti preživetja na daljši rok morala izvesti. BS je v obeh bankah že v septembru 2013 imenovala izredni upravi, ki sta izvedli ti. nadzorovano likvidacijo, čeprav podatki kažejo, da banki niti po likvidnosti niti po solventnosti nista opazno odstopali od ostalih testiranih bank (kapitalska ustreznost obeh je bila konec leta 2012 večja od 8 %), ter da so obstajali investitorji, ki so bili pripravljeni banki dokapitalizirati. Kljub temu, da je bil rok za dokapitalizacijo, postavljen s strani BS, sprva možen do konca septembra 2013, je BS že 6. septembra 2013 obe banki poslala v nadzorovano likvidacijo, s čimer je odgnala zainteresirane vlagatelje in tako *de facto* onemogočila njuno dokapitalizacijo.
- Da so bile banke zaradi izrečenih izrednih ukrepov (in na njihovi podlagi izvedenih »razlastitev«) prekapitalizirane, kažejo tudi podatki o njihovi trenutni kapitalski ustreznosti. Na primer, iz letnih poročil bank NLB in NKBM za leto 2016 tako izhaja visok kapitalski kazalnik (CET 1) v višini 17 % za NLB, ter za NKBM skoraj 24 %. Obe banki sta v letu 2016 poslovali tudi s precejšnjim čistim dobičkom.
- Posledice sanacije bank v letu 2013 in 2014 so vidne tudi v zavezah, ki jih je morala Republika Slovenija sprejeti v zameno za odobritev države pomoči. Poleg prenosa »slabih« terjatev na DUTB in njihove razprodaje ter krčenja aktivnosti bank, se je RS zavezala odprodati državne lastniške deleže v treh največjih državnih bankah, tj. NLB, NKBM in Abanki. Prodaja NKBM je že zaključena. Po tem, ko je država leta 2013 dokapitalizirala z 870 milijoni EUR, je bila banka aprila 2016 prodana investicijskemu skladu Apollo in

EBRD za 250 milijonov EUR. Po nakupu so si novi lastniki že izplačali dividende v višini 16,6 milijona EUR za leto 2016 in 30,2 milijona EUR za 2017, namenska družba v lasti Apolla, Biser Bidco, pa je za leto 2016 izkazala dobiček v višini kar 437,8 milijona EUR.