



Bruselj, 11.10.2017
COM(2017) 592 final

**SPOROČILO EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKI CENTRALNI
BANKI, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU
REGIJ**

o dokončanju bančne unije

**SPOROČILO EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKI CENTRALNI
BANKI, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU
REGIJ**

o dokončanju bančne unije

Pri demokraciji gre za sklepanje kompromisov. In pri pravem kompromisu so dolgoročno gledano vsi zmagovalci. Enotnejša Unija na kompromise ne bi smela gledati kot na nekaj negativnega, temveč bi morala v njih videti umetnost premoščanja razlik. Demokracija ne more delovati brez kompromisov. Evropa ne more delovati brez kompromisov.

Jean-Claude Juncker, govor o stanju v Uniji, 13. september 2017

1. Ozadje in cilji

Kot je predsednik Juncker poudaril 13. septembra 2017 v svojem govoru o stanju v Uniji¹, je treba bančno unijo dokončati, da bi lahko izkoristili ves njen potencial, ki ga ima kot del trdne ekonomske in monetarne unije. Dokončana bančna unija bo skupaj z unijo kapitalskih trgov spodbujala stabilen in povezan finančni sistem v Evropski uniji. Povečala bo odpornost ekonomske in monetarne unije proti škodljivim pretresom, tako da bo močno olajšala čezmejno delitev tveganj v zasebnem sektorju, hkrati pa zmanjšala potrebo po javni delitvi tveganj.

Ta zadeva ima v Evropski uniji široko podporo, o njej pa je doseženo soglasje. V *sklepih o načrtu za dokončanje bančne unije* iz junija 2016 (v nadaljnjem besedilu: načrt Sveta iz leta 2016) in *letnem poročilu o bančni uniji* iz marca 2016² sta Svet in Evropski parlament potrdila pomen bančne unije z namenom njenega dokončanja.

Zdaj je čas, da se izkoristi politični zagon, ki se ne nazadnje izraža z vključujočim vabilom predsednika Tuska na decembrski evrski vrh, in da se ta splošno sprejeta ambicija preoblikuje v konkretne ukrepe, da se bo bančna unija dokončala do leta 2019, k čemur je bilo pozvano že v *poročilu petih predsednikov* iz leta 2015³ in *razmisleku o poglobitvi ekonomske in monetarne unije* (v nadaljnjem besedilu: razmislek o evropski in monetarni uniji)⁴.

Finančna kriza in kriza državnega dolga, ki ju je Evropska unija izkusila v zadnjem desetletju, sta pokazali, da nedokončani ekonomski in finančni okvir Evropske unije ni bil dovolj za preprečevanje pojava nevzdržnih politik v letih izredne rasti ali omogočanje učinkovitega blaženja negativnih pretresov v naslednjem makroekonomskem popravnem obdobju. Kriza je razkrila zlasti obstoj neželenih povezav med nacionalnimi bančnimi sektorji in njihovimi državami – tako imenovani začarani krog. Bančna unija je bila ustanovljena, da bi prekinila to povezavo in preprečila, da bi morali davkoplačevalci prvi reševati banke v težavah.

Skupni nadzor, krizno upravljanje in jamstvo za vloge bodo omogočili poglobljeno finančno povezovanje, ki temelji na stabilnem finančnem sistemu. S tem se bo okrepila finančna stabilnost v državah članicah, ki sodelujejo v bančni uniji, in v Evropski uniji kot celoti. Na koncu bo stabilnejši bančni sektor pomenil tudi večje možnosti financiranja za družbe vseh velikosti ter več delovnih mest in rast za evropske državljane. Poglobljeno finančno povezovanje je ključno tudi za zagotovitev večje izbire storitev po nižjih cenah. Da bi bile koristi povezovanja dosegljive evropskim državljanom, kot je določeno v Akcijskem načrtu o

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_sl: „Če želimo, da bi banke po vsej celini poslovale na podlagi enakih pravil in pod enakim nadzorom, bi morali vse države članice spodbujati, naj se pridružijo bančni uniji. Treba je zmanjšati preostala tveganja v bančnih sistemih nekaterih naših držav članic. Bančna unija lahko deluje le, če gresta zmanjševanje tveganj in njihova porazdelitev z roko v roki. Kot vsi dobro vemo, je to mogoče doseči le, če se izpolnijo pogoji, ki jih je novembra 2015 predlagala Komisija. Skupni sistem jamstva za vloge je mogoče vzpostaviti samo, ko bodo vse države opravile svojo nacionalno domačo nalogo.“

² Glej EP, Bančna unija – letno poročilo za leto 2016, na voljo na naslovu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0//SL>.

³ Poročilo petih predsednikov: Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, 2015, na voljo na naslovu: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_sl.pdf.

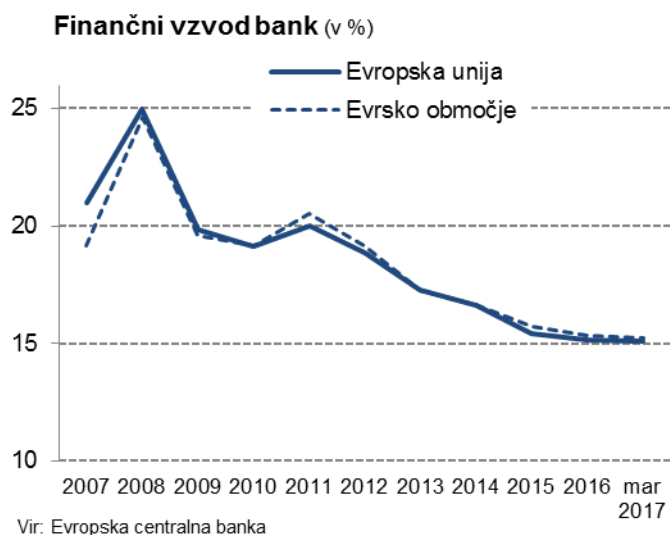
⁴ COM(2017) 291 z dne 31. maja 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_sl.pdf.

finančnih storitvah za potrošnike⁵, Komisija razmišlja tudi, da bi predlagala spremembe uredbe o čezmejnih plačilih⁶, da bi se zmanjšali stroški čezmejnih bančnih transakcij v vseh valutah Evropske unije.

Zaradi obetov, da se bodo bančni uniji in evrskemu območju pridružile še druge države članice, je dokončanje bančne unije še nujnejše. Ekonomska in monetarna unija, ki je ekonomsko in finančno stabilna ter privlačna tudi za druge, nesodelujoče države članice, je pomemben instrument za spodbujanje širše ekonomske in finančne stabilnosti in torej doseganje cilja Evropske unije, da izboljša življenje evropskih državljanov. V tem okviru Komisija pozdravlja razprave o možnosti priključitve bančni uniji na Danskem, Švedskem in v Bolgariji. Da bi se takšen proces olajšal, bi bilo treba čim prej vzpostaviti vse institucionalne in regulativne elemente bančne unije. Več ključnih elementov bančne unije je že vzpostavljenih. Prvič, enotni pravilnik zagotavlja enotni sklop usklajenih bonitetnih pravil, ki jih morajo kreditne institucije upoštevati na enotnem trgu. Bančna unija je utrjena na tej podlagi, ki se uporablja v vseh državah članicah. Drugič, vse banke v Evropski uniji se nadzorujejo v skladu z istimi standardi, pri čemer najpomembnejše banke v evrskem območju centralno nadzoruje Evropska centralna banka s svojo nadzorniško pristojnostjo v okviru enotnega mehanizma nadzora. Tretjič, v primeru propada se lahko banke rešujejo centralno in v skladu z istimi standardi v okviru enotnega mehanizma za reševanje, ki je podprt z enotnim skladom za reševanje. Vzpostavitev te nove strukture za bančno unijo so leta 2014 spremljali izčrpen pregled kakovosti sredstev, stresni test in dokapitalizacija sodelujočih bank. Temelji institucionalnega in regulativnega okvira za evropske banke so bili torej okrepljeni, zato so se tveganja v bančnem sektorju močno zmanjšala. V zadnjih nekaj letih so se stopnje kapitalizacije bank zelo zvišale: zmanjšanje finančnega vzvoda v vseh bankah v Evropski uniji in evrskem območju je verjetno najjasnejši prikaz sedanje trdnosti bančnega sektorja in kritnega nakupa trga, kar zadeva nadzorne in regulativne reforme, ki jih je Evropa pripravila in odločno izvedla.

⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Akcijski načrt o finančnih storitvah za potrošnike: boljši produkti, večja izbira, COM(2017) 139 final.

⁶ Uredba (ES) št. 924/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o čezmejnih plačilih v Skupnosti in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2560/2001, UL L 266, 9.10.2009, str. 11.



Pridobljene izkušnje kažejo, da dokončani deli bančne unije delujejo dobro. Komisija je danes objavila svoj prvi pregled enotnega mehanizma nadzora, iz katerega je razvidno, da je bila njegova vzpostavitev na splošno uspešna. Tudi enotni mehanizem za reševanje je vzpostavljen in deluje. Z njegovo uporabo se je že uspešno obravnaval prvi primer reševanja banke, pri čemer niso nastali stroški za davkoplačevalce. Iz tega je razvidno, da se lahko z novim sistemom učinkovito in v zelo kratkem času obravnava reševanje bank, hkrati pa omogoča različne možnosti kriznega upravljanja, kot določa pravni okvir. Zato je mogoče upoštevati specifične razmere posameznih bank, kar je zlasti pomembno glede na to, da v delih bančnega sektorja Evropske unije še vedno obstajajo pomembne težave, povezane s preteklostjo in da vsi elementi bančne unije še niso povsem vpeljani.

Izkušnje iz nedavnih primerov bodo vsem vpletenim akterjem pomagale dodatno izboljšati praktično uporabo pravil Evropske unije in delovanje sistema. To zadeva na primer praktične podrobnosti sodelovanja in izmenjave informacij med vsemi evropskimi in nacionalnimi organi, ki sodelujejo pri zgodnjem posredovanju in reševanju, postopke, ki vodijo do odločitve, ali banka propada ali ne oziroma ali bo verjetno propadla ali ne, in uporabo pregledov kakovosti sredstev za določitev, ali so izpolnjeni pogoji za preventivno dokapitalizacijo. Nanaša se tudi na hitro kopičenje zadostnih obveznosti, ki jih je mogoče uporabiti pri reševanju s sredstvi upnikov (v obliki minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti), kar je bistvenega pomena za lažje reševanje bank v težavah, ki niso sposobne preživetja, in bi se lahko v trenutnih tržnih razmerah dodatno kopičile. Izboljšanje zadeva tudi vprašanje zagotovitve, da je potrebna likvidnost razpoložljiva pred reševanjem, med in po njem, da se v slednjem primeru uporabijo najprimernejši instrumenti za reševanje, tudi kadar za propadajočo banko ni neposrednega zasebnega kupca. Pomembno je, da je iz sedanjih izkušenj z okvirom bančne unije razvidno tudi, kako pomembno je zagotoviti, da imajo finančne instrumente, ki bodo v bančni krizi verjetno utrpeli izgube, v rokah zasebni vlagatelji, ki so ustrezno obveščeni, da razumejo z njimi povezana tveganja in krijejo tudi izgube.

Zadevni akterji lahko nekaj praktičnih izboljšav izvedejo kratkoročno, druga vprašanja pa se lahko v celoti obravnavajo šele, ko bodo v celoti vpeljani vsi dogovorjeni elementi bančne unije in bo bančna unija dokončana.

V zvezi s tem je eden od še manjkajočih delov evropski sistem jamstva za vloge. Vsi vlagatelji v bančni uniji bi morali uživati enako raven zaščite. Tako bi evropski sistem jamstva za vloge podprl stabilnost v bančnem sektorju, saj bi zagotovil trdno in enotno zavarovalno kritje za vse takšne vlagatelje, ne glede na njihov geografski položaj v bančni uniji.

Bančni uniji še vedno manjka tudi učinkovit in skupen varovalni mehanizem. O vzpostavitvi takšnega varovalnega mehanizma za enotni sklad za reševanje so se države članice dogovorile že pred skoraj štirimi leti, tj. leta 2013⁷. Zdaj mora postati operativen, da se bo okrepila splošna verodostojnost okvira za reševanje bank v bančni uniji. Ključno je, da v ukrepe, ki jih sprejme Enotni odbor za reševanje, popolnoma zaupajo vse zadevne strani, če naj bodo v celoti doseženi vsi ključni cilji reševanja v zvezi z ohranjanjem finančne stabilnosti in znižanjem stroškov za davkoplačevalce. To zaupanje naj bi zagotovil dostop do skupnega varovalnega mehanizma za skrajne primere bi moral skupaj z uporabo drugih instrumentov za reševanje (npr. reševanje s sredstvi upnikov, razpoložljivost enotnega sklada za reševanje). To bi na primer zajemalo uporabo skupnega financiranja v kombinaciji z drugimi instrumenti Evropske centralne banke za kritje likvidnostnih primanjkljajev in več časa za iskanje najboljšega kupca banke v vsakem primeru posebej.

Čeprav je bil dosežen pomemben napredek, se morajo hkrati, kot je 13. septembra 2017 v svojem govoru o stanju v Uniji poudaril tudi predsednik Juncker, nadaljevati prizadevanja za nadaljnje zmanjševanje tveganja in izboljšanje obvladovanja tveganja v bankah. Bančna unija lahko deluje le, če gresta zmanjševanje tveganja in delitev tveganj z roko v roki. Evropski parlament in Svet se pogajata o številnih pobudah, katerih namen je doseči ta cilj. Komisija je novembra 2016 sprejela obsežen zakonodajni sveženj ukrepov za zmanjšanje tveganj, da bi dodatno okrepila odpornost bank Evropske unije⁸, med katerimi so nekatere predmet pospešenih pogajanj v Evropskem parlamentu in Svetu.

Bančna unija je kljub doseženemu napredku pri zmanjševanju tveganja še vedno precej mlada. Številna tveganja, ki so zdaj razvidna iz bilanc stanja bank, so se nakopičila pred ustanovitvijo bančne unije, ko sta bila nadzor in reševanje izključno nacionalna odgovornost. Če želi Evropska unija hitro napredovati pri dokončanju bančne unije, je treba ta vprašanja, povezana s preteklostjo, obravnavati prepričljivo. Eden od izzivov je odločno nadaljevanje nedavnega trenda zniževanja visokih ravni slabih posojil v nekaterih delih bančnega sektorja. Po zaslugi tržnih sil in regulativnih ukrepov, ki so že prinesli rezultate, je bilo opravljenega veliko dela. Vendar sta konkurenčnost nekaterih evropskih bank in njihova zmožnost za posojila gospodarstvu okrnjeni. Komisija bo ta proces še naprej podpirala s sprejetjem nadaljnjih ukrepov, da bi znižala raven slabih posojil. Tudi tveganja v evropskem bančnem sistemu je treba še zmanjšati z dodatnim rahljanjem medsebojne povezanosti bank in njihovih „matičnih držav“, kar je eden izmed glavnih ciljev bančne unije že od njenega začetka. S centralnim in ne več nacionalnim izvajanjem nadzora in reševanja večjih in sistemskih bank, ki prispeva h geografski razpršitvi naložb bank v državne obveznice, bi se dodatno oslabila

⁷ Glej sklepe Sveta za ekonomske in finančne zadeve z dne 18. decembra 2013, 8. decembra 2015 in 17. junija 2016.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_sl.htm. Cilj nadaljnjih pobud Komisije so odporne tržne infrastrukture, ki so zmožne okrevanja in so rešljive, zlasti kar zadeva centralne nasprotne stranke, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0856>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52017PC0331>.

povezava med bankami in državami, s tem pa bi se okrepila delitev čezmejnega tveganja v zasebnem sektorju. Bančna unija prispeva h krepitvi finančne stabilnosti, po pričakovanjih pa naj bi z večjim povezovanjem evropskega bančnega sektorja in geografsko razpršenim dodeljevanjem sredstev tudi zagotovila ekonomske koristi. Komisija si bo zato še naprej prizadevala za poglobitev bančne unije, in sicer s ciljem njenega priznanja kot enotne jurisdikcije.

V sporočilu Komisije iz leta 2015 z naslovom Dokončanje bančne unije (v nadaljnjem besedilu: sporočilo Komisije iz leta 2015) in načrtu Sveta iz leta 2016⁹ so bili opredeljeni ključni koraki, Komisija pa je po potrebi v letih 2015 in 2016 predstavila zakonodajne predloge. Zdaj je čas, da Evropski parlament in države članice prevzamejo politično odgovornost in se dogovorijo o pravnih ukrepih, ki so potrebni za dokončanje bančne unije do leta 2019.

Če voditelji Evropske unije zaradi političnega koledarja v naslednjem letu ne bodo ambiciozni in ne bodo ukrepali, obstaja resnično tveganje, da bo Evropska unija še več let brez načrta za dokončanje bančne unije in imela premajhne ambicije, kar zadeva dokončanje postopkov za zmanjševanje tveganja in delitev tveganj. Da se to ne bi zgodilo, je treba izkoristiti trenutni zagon po govoru o stanju v Uniji. Da bi se okrepila blažitev pretresov prek zasebnih kanalov v ekonomski in monetarni uniji, mora Evropska unija poiskati ravnovesje, od katerega imajo koristi vsi, z velikimi ambicijami tako glede zmanjševanja tveganja kot glede delitve tveganj.

To sporočilo si prizadeva določiti ambiciozen, vendar realističen načrt za doseg dogovora o dokončanju bančne unije na podlagi obstoječih zavez Sveta. Do konca leta 2018 se je treba na podlagi že doseženega precejšnjega napredka dogovoriti o ukrepih, ki so potrebni za dokončanje bančne unije, za polno uporabo nekaterih elementov pa bo potrebnega več časa in bi jih bilo mogoče vpeljati postopno.

Komisija bo decembra 2017 izdala obsežen sveženj ukrepov za krepitev ekonomske in monetarne unije. Sestavni del teh prizadevanj so trdna zaveza in odločni ukrepi za dokončanje bančne unije, kot je določeno v tem sporočilu.

2. Zmanjševanje tveganja z bančnim svežnjem iz novembra 2016

Načrt Sveta iz leta 2016	Stanje	Naslednji koraki
<p>a. Predlog sprememb zakonodajnega okvira zaradi izvajanja standarda za skupno sposobnost pokrivanja izgub in pregleda minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti. Svet si bo prizadeval zagotoviti dosledna pravila in zadostna sredstva za blažilnike, ki jih je mogoče uporabiti pri reševanju s sredstvi upnikov ter ki prispevajo k</p>	<p>O zakonodajnih predlogih, vključno z vsemi ukrepi iz načrta Sveta iz leta 2016, potekajo pogajanja.</p> <p>Evropska centralna banka si poleg zakonodajnega predloga celovito prizadeva za uskladitev opcij in nacionalnih diskrecijskih pravic iz</p>	<p>Najpozneje do sredine leta 2018 dogovor sozakonodajalcev o zakonodajnem predlogu.</p>

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>.

<p>učinkovitemu in urejenemu procesu reševanja v skladu z direktivo o sanaciji in reševanju bank za vse kreditne institucije, za katere bi bilo reševanje s sredstvi upnikov preverjena strategija reševanja.</p> <p>b. Predstavitev predloga za skupni pristop k hierarhiji bančnih upnikov, s katerim bi izboljšali pravno varnost v primeru reševanja.</p> <p>c. Predlog sprememb k direktivi o kapitalnih zahtevah/ uredbi o kapitalnih zahtevah IV v sklopu celovitega pregleda, ki bi omogočil:</p> <p>i. harmonizacijo ali dodatno opredelitev opcij in nacionalnih diskrecijskih pravic, priznanih državam članicam, kar bi lahko pripomoglo tudi k zmanjšanju finančne razdrobljenosti;</p> <p>ii. izvajanje in dokončanje preostalih baselskih reform, vključno z uvedbo stopnje finančnega vzvoda, v primeru sistemskih bank po možnosti višjega od 3 %, in uvedbo količnika neto stabilnih virov financiranja.</p>	<p>direktive o kapitalnih zahtevah/uredbe o kapitalnih zahtevah.</p>	
--	--	--

Bančni sveženj iz novembra 2016, ki ga je predlagala Komisija, bo izpolnil številne cilje iz načrta Sveta iz leta 2016, kar zadeva nadaljnje zmanjševanje tveganja v bančnem sektorju. Ta sveženj, o katerem trenutno potekajo pogajanja v Evropskem parlamentu in Svetu, temelji na obstoječih bančnih pravilih Evropske unije in dopolnjuje regulativni načrt v obdobju po krizi, tako da hkrati zagotavlja, da regulativni okvir obravnava vse nerešene izzive za finančno stabilnost in da lahko banke še naprej podpirajo realno gospodarstvo. Predlogi Komisije¹⁰ bodo okrepili pravila Evropske unije, ki določajo, da morajo banke vzpostaviti blažilnike obveznosti, ki jih je mogoče po potrebi uporabiti pri reševanju s sredstvi upnikov, in sicer z izvajanjem standarda za skupno sposobnost pokrivanja izgub Odbora za finančno stabilnost in njegovo vključitvijo v obstoječa pravila o minimalni zahtevi glede kapitala in kvalificiranih obveznosti ter z zagotovitvijo usklajenih pravil glede določanja položaja dolžniških instrumentov, kvalificiranih za izpolnitev skupne sposobnosti pokrivanja izgub/minimalnih zahtev glede kapitala in blažilnikov v obliki kvalificiranih obveznosti, v hierarhiji bančnih upnikov. Iz nedavnih izkušenj je znova razvidno, kako pomembno je, da imajo banke ustrezne blažilnike v obliki obveznosti, ki jih je mogoče uporabiti pri reševanju s sredstvi upnikov, ki jih imajo vlagatelji z ustreznim znanjem o vključenih tveganjih, da se krize upravljajo brez

¹⁰ Predlogi Komisije poleg elementov, omenjenih v načrtu Sveta iz leta 2016, uvajajo nova pravila na področjih tržnega tveganja, kreditnega tveganja nasprotne stranke, velikih izpostavljenosti in izpostavljenosti nasprotnim centralnim strankam.

vpliva na finančno stabilnost, pri čemer davkoplačevalci pri kritju stroškov ne pridejo prvi na vrsto. Predlogi Komisije zagotavljajo tudi usklajena pravila za uporabo moratorija, ki ga uporabljajo nadzorniki in organi za reševanje za stabilizacijo bank, pri tem pa so pravila glede na nedavne izkušnje enako pomembna. Poleg tega spremembe, ki jih je predlagala Komisija, zagotavljajo tudi usklajevanje pravil o prejemkih, za katere je bilo ugotovljeno¹¹, da splošno prispevajo k preprečevanju pretiranega prevzemanja tveganja in boljšemu usklajevanju prejemkov z uspešnostjo ter torej k okrepljeni finančni stabilnosti.

Nazadnje so v bančnem svežnju predlogi za izvajanje številnih mednarodnih standardov, vključno z uvedbo stopnje finančnega vzvoda in količnika neto stabilnih virov financiranja, Komisija pa ostaja zavezana tesnemu mednarodnemu sodelovanju v zvezi z bančnimi regulativnimi zadevami in izvajanju dogovorjenih standardov ter pozorno spremlja njihovo izvajanje v drugih jurisdikcijah.

Komisija se zaveda, da mnoge države članice z veliko zaskrbljenostjo sprejemajo njene predloge, ki nadzornikom omogočajo samostojno opustitev nekaterih zahtev za hčerinske družbe čezmejnih skupin, kar je smiseln korak bančne unije in enotnega trga. Komisija je pripravljena sodelovati pri konstruktivni razpravi o tej zadevi, da bi olajšala iskanje rešitve, ki ohranja prednosti predloga in hkrati ustrezno upošteva potrebo po sprejemljivem ravnovesju med matičnimi državami in državami gostiteljicami.

Da bi bil napredek hiter in bi se sveženj čim prej sprejel, se Evropskemu parlamentu in Svetu priporoča, naj ohranita jasno opredeljeno področje uporabe svežnja. Nadaljnja odprta vprašanja, ki presegajo področje uporabe svežnja, bi se lahko obravnavala pri poznejših zakonodajnih pregledih, ko bodo končana pogajanja o bančnem svežnju iz leta 2016, ki trenutno potekajo.

3. Korak k evropskemu sistemu jamstva za vloge

Načrt Sveta iz leta 2016	Stanje	Naslednji koraki
Nadaljevanje konstruktivnega dela na tehnični ravni. Pogajanja na politični ravni se bodo začela takoj, ko bo dosežen zadosten nadaljnji napredek pri ukrepih za zmanjševanje tveganja.	Poteka tehnično delo, vendar z majhnim političnim napredkom.	Zdaj se morajo začeti politična pogajanja, da se bo leta 2018 čim prej dosegel dogovor.

V poročilu petih predsednikov iz leta 2015 je bil evropski sistem jamstva za vloge opredeljen kot ključen korak za dokončanje bančne unije. Kot je bilo nato opozorjeno v *razmisleku o ekonomski in monetarni uniji*, ostaja prednostna naloga zagotovitev stabilnosti bančnega sistema Evropske unije in delovanja notranjega trga za bančne storitve. Z zmanjšanjem izpostavljenosti vlagateljev velikim lokalnim pretresom (za katere imajo nacionalni sistemi jamstva za vloge manj finančnih sredstev) in oslabitvijo povezave med bankami in njihovimi

¹¹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, Ocena pravil o prejemkih v skladu z Direktivo 2013/36/EU in Uredbo (EU) št. 575/2013, COM(2016) 510 final.

matičnimi državami bi evropski sistem jamstva za vloge povečal odpornost bančne unije na prihodnje finančne krize, tako da bi zagotovil trdno in enotno zavarovalno kritje za vse vlagatelje ne glede na njihov geografski položaj v bančni uniji.

Predlog, ki ga je Komisija predstavila novembra 2015¹², zagotavlja zelo obsežno rešitev za doseganje teh ciljev s postopnim prenosom sredstev in upravljanja dogodkov v zvezi z izplačili iz nacionalnih sistemov jamstva za vloge v evropski sistem jamstva za vloge, in sicer v skladu z določenim časovnim okvirom (ki bi se moral začeti v letu 2017). Takšen centralni sklad z okrepljeno finančno zmogljivostjo bi bil bolj pripravljen za obravnavanje propadov bank. Hkrati bi se odpravila neuskkljenost centraliziranega nadzora in reševanja bank v bančni uniji na eni strani in nacionalnih jamstev za vloge na drugi strani¹³.

Medtem ko ambicije Komisije ostajajo velike, so razprave v Evropskem parlamentu in Svetu razkrile razhajajoča se stališča glede zasnove sistema v njegovi končni fazi (pozavarovanje, sozavarovanje ali polno zavarovanje), časa vzpostavitve takšnega sistema ter različnih stopenj vprašanj, povezanih s preteklostjo, in moralnih tveganj, prisotnih v različnih nacionalnih bančnih sistemih. Izraženi so bili pomisleki glede potrebe po zagotovitvi, da so banke same dovolj trdne, preden se morebitno breme zaradi propada bank deli v okviru bančne unije.

V načrtu Sveta iz leta 2016 je bilo potrjeno, da bo Svet nadaljeval konstruktivno delo na tehnični ravni in da se bodo pogajanja na politični ravni začela takoj, ko bo dosežen zadosten nadaljnji napredek pri ukrepih za zmanjševanje tveganja.

Dve leti po predstavitvi predloga o evropskem sistemu jamstva za vloge, ki se nespremenjen še vedno obravnava, je nedvomno čas za korak naprej, saj bi lahko bila bančna unija brez evropskega sistema jamstva za vloge še vedno izpostavljena prihodnjim krizam. Da bi se pogajanja okrepila, bi lahko Evropski parlament in Svet v okviru trenutnih pogajanj na primer razmislila o postopnejši uvedbi evropskega sistema jamstva za vloge, ki bi bila sorazmerna z doseženim napredkom pri zmanjševanju tveganja in obravnavi vprašanj, povezanih s preteklostjo, in sicer začeni z bolj omejeno fazo pozavarovanja in postopnim prehodom na sozavarovanje.

Evropski sistem jamstva za vloge bi lahko v prvi fazi pozavarovanja zagotovil le likvidnostno kritje in ne kritja izgube.

V primeru neplačila banke bi morali nacionalni sistemi jamstva za vloge pred morebitnim posredovanjem evropskega sistema jamstva za vloge najprej izčrpati svoja sredstva. Evropski sistem jamstva za vloge bi likvidnost zagotovil le nacionalnim sistemom jamstva za vloge (kar je dejansko posojilo, saj ga mora nato v celoti povrniti bančni sektor) ter bi prvo leto (2019) kril največ 30 % likvidnostnega primanjkljaja, drugo leto (2020) 60 % in tretje leto (2021) 90 %¹⁴. Preostalo bi krili nacionalni sistemi jamstva za vloge s sredstvi, ki jih v tej fazi niso prenesli v evropski sistem jamstva za vloge, ali z naknadnimi prispevki bank. Ta rešitev bi z zagotovitvijo nacionalnega kritja izgub in po potrebi likvidnostne pomoči za nacionalne sisteme po eni strani zagotovila zaščito vlagateljev od začetka (za katero je potrebna

¹² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_sl.

¹³ Tudi analiza učinkov, na voljo na naslovu: https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_sl.

¹⁴ Glej preglednico 1.

likvidnost) ter po drugi strani upoštevala vprašanja, povezana s preteklostjo, in moralna tveganja.

Skupni jamstveni sklad za vloge, ki se upravlja pod okriljem obstoječega Enotnega odbora za reševanje in financira s prispevki bank, bi se vzpostavil postopno.

Druga zamisel, vredna razmisleka, bi lahko bila, da prehod v fazo sozavarovanja ob koncu faze pozavarovanja ne bi bil samodejen, ampak odvisen od sklopa pogojev. Da bi se obravnavali pomisleki glede tveganj, povezanih s preteklostjo, in moralnih tveganj, bi lahko bil začetek faze sozavarovanja in torej dostop do kritja izgube iz evropskega sistema jamstva za vloge povezan s pogoji, ki jih je treba oceniti s sklepom Komisije, ki bi vključeval ciljno usmerjen pregled kakovosti sredstev za obravnavanje slabih posojil in sredstev ravni III¹⁵, temu pa bi sledila rešitev ugotovljenih težav (npr. zmanjšanje aktivnega portfelja). Takšen pregled kakovosti sredstev bi bilo treba izvesti v fazi pozavarovanja (tj. najpozneje do leta 2022) za zagotovitev, da se tveganja, povezana s preteklostjo, obravnavajo v okviru bančnih sektorjev, v katerih so nastala pred začetkom faze sozavarovanja, in sicer na podlagi doseženega precejšnjega napredka pri obravnavanju slabih naložb iz preteklosti, ki naj bi se tudi nadaljeval. Ta druga faza bi se začela šele, ko bi bili takšni pogoji izpolnjeni. Na primer, v zvezi s pregledom kakovosti sredstev bi se lahko določil prag (na primer določena raven stopenj slabih posojil in sredstev ravni III), pri čemer bi nadzorni organi od bank, ki ne bi izpolnjevale praga, zahtevali, da pripravijo ustrezne strategije za ta vprašanja.

Ukrepi, ki jih predvidevata Komisija in akcijski načrt Evropske unije za slaba posojila (glej oddelek 5), bodo olajšali izvajanje takšnih posameznih strategij.

Ob izpolnitvi teh pogojev in začetku *sozavarovanja* (druga faza) bi evropski sistem jamstva za vloge poleg polnega likvidnostnega kritja postopno kril tudi izgube, če bi bili vsi pogoji nenehno izpolnjeni. Kar zadeva izgube, bi nacionalni sistem jamstva za vloge in evropski sistem jamstva za vloge hkrati prispevala vse od prvega evra izgube po ključu, ki bi se postopno razvijal, pri čemer bi prispevek evropskega sistema jamstva za vloge v prvem letu faze sozavarovanja znašal 30 %.

S tem bi se učinkovito obravnavali pomisleki glede tveganj, povezanih s preteklostjo, in moralnih tveganj ter obenem še vedno zagotavljala polna likvidnost in kritje izgub iz evropskega sistema jamstva za vloge v končni fazi. Morebitno kritje izgube iz evropskega sistema jamstva za vloge bi bilo odvisno od tega, ali države članice obravnavajo vprašanja, povezana s preteklostjo, zadevnim državam članicam bi zagotovil dovolj časa za sprejetje potrebnih ukrepov, v končni fazi pa bi zagotovil, da evropski sistem jamstva za vloge zagotavlja najmočnejšo zaščito za vlagatelje in hkrati zaščitne ukrepe za finančno stabilnost. Kar zadeva zmogljivost zadržanja tveganja in prekinitve vzajemne povezanosti bank in držav, je enotni sklad Evropske unije boljši od katerega koli nacionalnega sistema. Z upravljanjem centralnega sklada bi se zagotovilo tudi hitrejše in učinkovitejše upravljanje primerov neplačil, kar bi lahko prispevalo k boljšemu spopadanju s kriznimi razmerami.

Med pogajanja o predlogu evropskega sistema jamstva za vloge iz leta 2015 je bilo izraženih nekaj dodatnih vidikov, kar zadeva nekatere izmed opcij in diskrecijskih pravic, vključenih v

¹⁵ Sredstva, ki so običajno zelo likvidna, njihovega vrednotenja pa ni mogoče določiti z ukrepi, ki jih je mogoče opazovati, kot so tržne cene ali modeli.

direktivo o sistemih jamstva za vloge, ki bi lahko bile vključene tudi v evropski sistem jamstva za vloge (na primer področje uporabe evropskega sistema jamstva za vloge, ciljna stopnja, uporaba sredstev jamstvenega sklada za vloge za nadomestne ukrepe). Te zadeve bo treba obravnavati ob upoštevanju dejstva, da bo v skupnem sistemu jamstva za vloge način izvajanja teh opcij in diskrecijskih pravic vplival na vse udeležence. Zato je treba doseči uravnoteženo rešitev, ki bo upoštevala nacionalne in regionalne posebnosti ter hkrati zagotavljala enako obravnavo vseh sodelujočih bank, ki prispevajo k evropskemu sistemu jamstva za vloge.

Komisija je pripravljena na čimprejšnjo dejavno razpravo o zgoraj omenjenih zamislih z Evropskim parlamentom in Svetom v okviru pogajanj o svojem predlogu.

Pri prehodu na fazo sozavarovanja v okviru evropskega sistema jamstva za vloge so možnosti za nadaljnje izboljšanje usklajevanja med nacionalnimi sistemi jamstva za vloge in za skladnejša pravila o izvajanju. Z direktivo o sistemih jamstva za vloge¹⁶, sprejeto leta 2014, se je okrepilo delovanje nacionalnih sistemov jamstva za vloge in omogočila boljša zaščita vlagateljev, in sicer z usklajenim kritjem vlagateljev v Evropski uniji in krajšim rokom za izplačila. Kot je navedeno v sporočilu Komisije iz leta 2015, priloženem k predlogu evropskega sistema jamstva za vloge, mora usklajevanje nacionalnih sistemov vlog napredovati vzporedno z vzpostavljanjem evropskega sistema jamstva za vloge, da se zagotovi pravilno delovanje tega sistema¹⁷. Med državami članicami ostaja nekaj pomembnih razlik pri izvajanju pravil iz direktive o sistemih jamstva za vloge, na primer v zvezi s pogoji za razglasitev nerazpoložljivosti vlog, upravičenostjo vlog, financiranjem sistemov jamstva za vloge ali uporabo sredstev sistema jamstva za vloge. Za bančno unijo je potrebna večja uskladitev teh razlik, saj se bodo financirale iz skupnega sklada, v katerega bodo prispevale vse banke v bančni uniji, večja usklajenost pa bo koristila tudi notranjemu trgu kot celoti.

Izboljšati je treba tudi izmenjavo informacij in instrumentov za spodbujanje usklajevanja med nacionalnimi sistemi jamstva za vloge, saj se bodo morali nacionalni pristojni organi in sistemi jamstva za vloge, v nekaterih primerih tudi v zelo kratkih rokih, usklajevati med seboj in z Enotnim odborom za reševanje, da bo evropski sistem jamstva za vloge ustrezno deloval. Pristojnosti, ki so v predlogu o evropskem sistemu jamstva za vloge dodeljene Enotnemu odboru za reševanje, niso splošne, ne zajemajo nekaterih vidikov v zvezi z dejavnostmi jamstva za vloge, ki so pomembni za izvajanje njegovih nalog (npr. razglasitev vlog za nerazpoložljive) in so omejene na države članice, ki sodelujejo v bančni uniji. Spremembe direktive o sistemih jamstva za vloge so potrebne, da se okrepijo čezmejna posredovanja takšnih sistemov, spodbudi konvergenca ter izboljša izmenjava informacij med nacionalnimi sistemi jamstva za vloge, pristojnimi organi, Enotnim odborom za reševanje in Evropskim bančnim organom. Evropskemu bančnemu organu, odgovornemu za varovanje integritete, učinkovitost in urejeno delovanje bančnega sektorja v vseh državah članicah, se dodelijo pooblastila za pomoč pri takšnih procesih in njihovo spodbujanje. S tem so bo okrepila zaščita vlog na notranjem trgu in posledično olajšalo delovanje evropskega sistema jamstva za vloge. Boljše sodelovanje in izmenjava informacij med nacionalnimi organi in sistemi jamstva za vloge iz različnih držav članic prek Evropskega bančnega organa bosta prispevala tudi k

¹⁶https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_sl.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=SL>.

nemotenemu komuniciranju z nacionalnimi sistemi jamstva za vloge in nacionalnimi organi držav članic, ki ne sodelujejo v bančni uniji, in evropskim sistemom jamstva za vloge ter pristopu držav članic, ki niso v evrskem območju, k evropskemu sistemu jamstva za vloge.

Z odpravo te vrzeli se bo uskladila tudi struktura treh stebrov bančne unije (nadzor, reševanje in jamstvo za vloge), saj bo v vsakem od njih centralna institucija ali agencija Evropske unije (Evropska centralna banka, Enotni odbor za reševanje oziroma evropski sistem jamstva ta vloge), ki bo odgovorna za izvajanje, in agencija Evropske unije (Evropski bančni organ), ki bo usklajevala nacionalne organe, ki delujejo na posameznih področjih.

Nazadnje bo usklajevanje nekaterih nacionalnih opcij in diskrecijskih pravic iz direktive o sistemih jamstva za vloge prispevalo k nadaljnjemu zmanjšanju finančne razdrobljenosti in poenostavitvi usklajevalne vloge evropskega sistema jamstva za vloge in Evropskega bančnega organa.

4. Dokončanje varovalnega mehanizma bančne unije

Načrt Sveta iz leta 2016	Stanje	Naslednji koraki
<p>Seznanitev z namero držav članic, da se dela lotijo septembra 2016, če in ko vse sodelujoče države članice v svojo zakonodajo v celoti prenesejo direktivo o sanaciji in reševanju bank.</p> <p>Ponovna potrditev, da mora biti skupni varovalni mehanizem v celoti operativen najpozneje do konca prehodnega obdobja enotnega sklada za reševanje ali prej, odvisno od napredka v zvezi z ukrepi za zmanjševanje tveganja.</p>	<p>Tehnično delo se je začelo novembra 2016.</p>	<p>Politična pogajanja bi se morala končati do leta 2018.</p>

Ko je bil vzpostavljen enotni mehanizem za reševanje, so se države članice dogovorile, da bodo razvile skupni varovalni mehanizem za enotni sklad za reševanje, ki bi moral biti srednjeročno fiskalno nevtralen, saj bi se prispevki povrnili s prispevki iz bančnega sektorja. Dogovorile so se tudi, da mora biti ta varovalni mehanizem v celoti operativen najpozneje v desetih letih¹⁸.

Čeprav sta se verjetnost in možni vpliv propadov bank z evropskim okvirom nadzora in reševanja močno zmanjšala, ni mogoče v celoti izključiti potrebe po dostopu do skupnega fiskalnega varovalnega mehanizma, ki bi okrepil finančno zmogljivost enotnega sklada za

¹⁸ Izjava ministrov Euroskupine ter Sveta za ekonomske in finančne zadeve o varovalnem mehanizmu za enotni mehanizem za reševanje, 18. december 2013.

reševanje za obravnavanje reševanja bank. Glavni namen takšnega varovalnega mehanizma je vlivanje zaupanja v bančni sistem s podpiranjem kredibilnosti ukrepov, ki jih sprejme Enotni odbor za reševanje, in zagotovitev, da v te ukrepe popolnoma zaupajo vse zadevne strani. Kot instrument za skrajne primere bi se aktiviral le, če bi se takoj razpoložljivi viri enotnega sklada za reševanje izkazali za nezadostne za kapitalske ali likvidnostne namene.

Enako pomembno ostaja, da je za sistemske banke, ki se srečujejo s težavami pri reševanju, na voljo zadostna likvidnost, da se zagotovi, da so bančni vlagatelji in drugi deležniki ter trg na splošno dovolj odporni. Brez poseganja operacij centralne banke v razpoložljivost likvidnosti in skupaj z njimi bi moral biti mehanizem dovolj trden in zmogljiv, da bi deležnike bank in trg na splošno prepričal, da lahko prispeva k morebitnim likvidnostnim potrebam banke, ki se srečuje s težavami.

V razmisleku o ekonomski in monetarni uniji so opredeljena nekatera merila, ki bi jih moral varovalni mehanizem izpolnjevati, da bi bil v primeru krize operativen: moral bi biti ustrezno velik, da bi lahko izpolnjeval svojo vlogo, hitro aktiviran, kar je ključno v času krize, in fiskalno nevtralen, saj uredba o enotnem mehanizmu za reševanje določa, da bančni sektor povrne vsa morebitna izplačila iz enotnega sklada za reševanje. Pri tem ne bi smelo biti mogoče uveljavljati nacionalnih premislekov ali segmentacije. Finančna in institucionalna struktura bi morali zagotoviti polno učinkovitost pri doseganju ciljev varovalnega mehanizma. *V razmisleku o ekonomski in monetarni uniji* je kreditna linija evropskega mehanizma za stabilnost opredeljena kot najučinkovitejša možnost.

Prav tako pomembno je, da varovalni mehanizem zagotavlja enake pravice in obveznosti v vseh sodelujočih državah članicah bančne unije ne glede na to, ali so članice evrskega območja ali ne. S tem se bo zagotovilo, da bo bančna unija tako v teoriji kot praksi še naprej odprta za sodelovanje vseh držav članic. Poleg tega bo treba funkciji varovalnega mehanizma prilagoditi obstoječi koncept pogojenosti za podporo stabilnosti evropskega mehanizma za stabilnost in pri tem upoštevati, da se v okviru bančne unije spodbude za preudarno delovanje in reforme bank že zagotavljajo z instrumenti enotnega pravilnika, enotnega nadzora in enotnega reševanja.

Delo v zvezi z varovalnim mehanizmom se je začelo, v načrtu Sveta iz leta 2016 pa je navedeno, da bi lahko varovalni mehanizem postal operativen pred začetkom prehodnega obdobja, kar je odvisno od doseženega napredka v zvezi z ukrepi za zmanjševanje tveganja.

Komisija bo še naprej vztrajala, da mora varovalni mehanizem čim prej postati operativen. Na podlagi navedenega Komisija podpira tekoče delo Projektne skupine za usklajeno ukrepanje v zvezi s kreditno linijo evropskega mehanizma za stabilnost, tj. delo, za katero bi si bilo treba prednostno prizadevati. Ta prizadevanja bo treba opredeliti v prihodnjemu svežnju predlogov Komisije o poglobitvi ekonomske in monetarne unije, ki bo vključeval predlog za preoblikovanje evropskega mehanizma za stabilnost v Evropski denarni sklad v okviru prava Unije. V zvezi s tem bo pomembno tudi zagotoviti učinkovit postopek odločanja, ki bo omogočal hitro uvedbo varovalnega mehanizma v tistih skrajnih primerih, v katerih bi to lahko postalo potrebno.

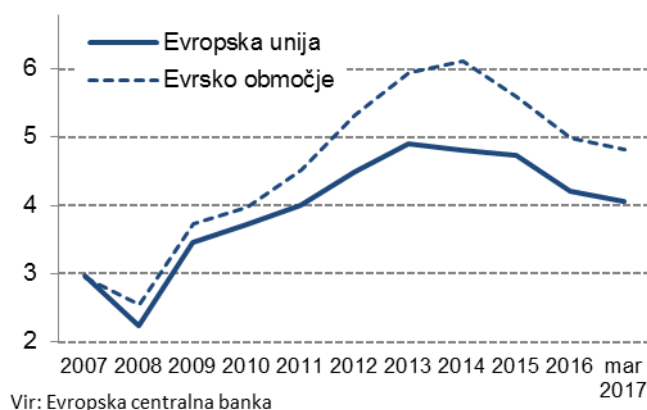
5. Dodatni novi ukrepi: ukrepi za obravnavanje slabih posojil

Načrt Sveta iz leta 2016	Stanje	Naslednji koraki
Predložitev zakonodajnega predloga za minimalno harmonizacijo na področju insolvenčnega prava v kontekstu unije kapitalskih trgov, ki bi lahko podprl tudi prizadevanja za zmanjšanje deleža slabih posojil.	Potekajo pogajanja o zakonodajnem predlogu za nov pristop k insolventnosti podjetij ¹⁹ .	Do konca leta 2018 dogovor sozakonodajalcev o zakonodajnem predlogu.
		Izvajanje akcijskega načrta Sveta iz leta 2017 o slabih posojilih.

Poleg ukrepov za dokončanje bančne unije, predvidenih v načrtu Sveta iz leta 2016, so bili v zadnjem letu predvideni številni pomembni novi ukrepi, ki bodo dodatno zmanjšali tveganja v bančni uniji. Po sprejetju sporočila Komisije iz leta 2015 in načrta Sveta iz leta 2016 postaja čedalje bolj jasno, da morajo biti prizadevanja za zmanjševanje tveganja osredotočena na slaba posojila. Slaba posojila vplivajo na donosnost in sposobnost preživetja prizadetih bank ter tako omejujejo zmožnost teh bank za dajanje posojil in bi lahko na koncu ovirala gospodarsko rast. Pozitiven znak je, da se stopnje slabih posojil znižujejo. Stopnje slabih posojil so se močno znižale tudi v najbolj prizadetih državah članicah. Ta trend bi bilo treba pospešiti, kopičenje novih slabih posojil pa je treba preprečiti.

Bruto nedonosni dolžniški instrumenti

(v % skupnih bruto dolžniških instrumentov, vrednosti ob koncu obdobja)



Čeprav imajo pri obravnavanju slabih posojil glavno odgovornost države članice in banke, bo povezovanje nacionalnih prizadevanj in prizadevanj na ravni Evropske unije zagotovo vplivalo na količino slabih posojil in preprečilo prihodnje kopičenje novih slabih posojil v

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0723&qid=1507825076991&from=SL>.

bilancah stanja bank. Uporabno je, da lahko to delo nadgrajuje znatno pozornost, ki je že nekaj let namenjena reševanju slabih posojil. Komisija je od začetka finančne krize z nadzorom državne pomoči banke spodbujala, naj svoja oslABLJENA sredstva upravljajo in zmanjšajo s tržnimi mehanizmi, namesto da breme preložijo na davkoplačevalce. V zvezi z bankami v težavah, katerih sposobnost preživetja so ogrožala ta oslABLJENA sredstva, je Komisija državam članicam pomagala vzpostaviti *ad-hoc* ukrepe na ravni sistema, da bi se z rešitvami, združljivimi s pravili o državni pomoči, zmanjšala količina slabih posojil bank (občasno kot del programa finančne pomoči)²⁰. Potreba po odločnem ukrepanju za obravnavanje slabih posojil je bila poudarjena tudi v priporočilih evropskega semestra zadevnim državam članicam²¹. Bančni nadzorniki imajo odločilno vlogo pri krepitvi poročanja o slabih posojilih in njihovem nadzoru v Evropi. Delo na tem področju mora temeljiti na celostnem pristopu, ki združuje mešanico dopolnjujočih se ukrepov politike na nacionalni ravni in, kadar je ustrezno, na ravni Unije, med katerimi so ukrepi na štirih področjih. Ta so: (i) nadzor, (ii) reforma okvirov za prestrukturiranje, insolventnost in izterjavo dolga, (iii) razvoj sekundarnih trgov za prizadeto premoženje ter (iv) spodbujanje prestrukturiranja bančnega sistema. Obravnava preostalih tveganj v evropskem bančnem sektorju je izjemnega pomena in Komisija je zavezana k sprejetju potrebnih ukrepov v okviru svojih pristojnosti, da bi se ta proces nadaljeval.

Kot enega od pomembnih ukrepov za obravnavanje slabih posojil je Komisija novembra 2016 v okviru dela v zvezi z unijo kapitalskih trgov predstavila zakonodajni predlog o insolventnosti podjetij, prestrukturiranju in drugi priložnosti²². Glavne značilnosti tega predloga, zlasti razpoložljivost postopkov prestrukturiranja, ki družbam v finančnih težavah, ki so sposobne preživetja, omogočajo, da se izognejo insolventnosti, ter ukrepi za povečanje učinkovitosti prestrukturiranja in postopka zaradi insolventnosti, bi prispevale k zmanjšanju obsega slabih posojil in preprečile njihovo kopičenje v prihodnosti. V zvezi s tem dokumentom se spodbuja hiter napredek Evropskega parlamenta in Sveta, saj je potreben in bi moral biti prednostna naloga. Akcijski načrt o slabih posojilih, ki ga je Svet objavil julija 2017²³, presega zaveze glede zmanjševanja tveganja iz načrta Sveta iz leta 2016 in vključuje posebne ukrepe, ki jih morajo sprejeti različni akterji, da bi zmanjšali tveganje za finančno stabilnost zaradi slabih posojil, in sicer tako z obravnavanjem slabih posojil iz preteklosti kot z zmanjševanjem tveganja prihodnjega kopičenja slabih posojil. Komisija pozdravlja ta celostni pristop, ki je skladen z njenimi dolgoletnimi pozivi k obravnavanju slabih posojil, in bo hitro sprejela potrebne ukrepe v okviru svojih pristojnosti.

²⁰ Ti ukrepi so vključevali prenos slabih posojil na družbe za upravljanje sredstev (na primer na Irskem, v Španiji in Sloveniji). Povezani so bili s pomočjo za dokapitalizacijo bank. V vseh teh primerih je državno pomoč odobrila Komisija na podlagi okvira Evropske unije za državno pomoč, ki določa poglobljeno prestrukturiranje in ustrezno porazdelitev bremena. Za banke, katerih sposobnosti preživetja ni bilo mogoče obnoviti, so drugi ukrepi, odobreni na podlagi pravil o državni pomoči, vključevali posebne ukrepe bank, kot so načrti za urejeno likvidacijo, ki jih je odobrila Komisija na podlagi pravil o državni pomoči, ki so vključevala zmanjšanje količine slabih posojil v bančnem sektorju. Nazadnje je Komisija nedavno tudi olajšala vzpostavitev shem brez državne pomoči, kot so sheme za olajšanje listinjenja slabih posojil.

²¹ Glej nedavno sporočilo Komisije z naslovom Evropski semester 2017: priporočila za posamezne države članice, COM(2017) 500 final z dne 22. maja 2017.

²² Predlog direktive o okvirih preventivnega prestrukturiranja, drugi priložnosti ter ukrepah za povečanje učinkovitosti postopkov prestrukturiranja, postopkov v primeru insolventnosti in postopkov za odpust dolgov ter spremembi Direktive 2012/30/EU, 22. november 2016, COM(2016) 723 final.

²³ Akcijski načrt za reševanje problema slabih posojil v Evropi, <http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>.

Ukrepi, določeni v akcijskem načrtu, pomenijo pomemben napredek pri zmanjševanju tveganja in dopolnjujejo ukrepe, dogovorjene v načrtu Sveta iz leta 2016. Napredek na tem področju bi podprl dokončanje bančne unije, saj bi se z njim v evropskem bančnem sektorju odpravila tveganja, povezana s preteklostjo, kar bo zagotovilo večjo stabilnost in konkurenčnost evropskih bank. Komisija bo zato pohitela s temi ukrepi.

Kot prvi korak bo Komisija v poročilu o pregledu enotnega mehanizma nadzora, priloženem k temu sporočilu, pojasnila razlago ustreznih členov direktive o kapitalskih zahtevah in uredbe o enotnem mehanizmu nadzora. Komisija potrjuje, da nadzorna pooblastila iz navedenih direktive in uredbe pristojnim organom omogočajo, da v mejah računovodskega okvira, ki se uporablja, vplivajo na politiko oblikovanja rezervacij banke v zvezi s slabimi posojili ter po potrebi uporabijo posebne prilagoditve za bonitetne namene.

Do pomladi 2018 bo Komisija sprejela obsežen sveženj ukrepov za obravnavanje slabih posojil in prvo poročilo o izvajanju akcijskega načrta. Ta sveženj bodo sestavljali naslednji ukrepi:

- *Načrt za ustanovitev nacionalnih družb za upravljanje* se lahko pripravi v okviru obstoječih pravil o bankah in državni pomoči, tako da temelji na dobrih praksah, ki izhajajo iz preteklih izkušenj v državah članicah.
- *Ukrepi za nadaljnji razvoj sekundarnih trgov za slaba posojila*, zlasti da bi se odpravile nepotrebne ovire za servisiranje kreditov, ki ga izvajajo tretje osebe, in prenos posojil po oceni učinka, ki poteka.
- *Ukrepi za okrepitev zaščite zavarovanih upnikov*, tako da se jim omogočijo učinkovitejši načini izterjave vrednosti zavarovanih posojil. Delo na tem področju se bo določilo z oceno učinka ter ostaja skladno s predlogom Komisije za direktivo o, med drugim, okvirih preventivnega prestrukturiranja iz novembra 2016, ki ga tudi dopolnjuje, pri čemer ne bo potrebno usklajevanje dejanskih določb o insolventnosti.
- Glede na to, da bi bili učinkovitejši in predvidljivejši okviri za izterjavo posojil in insolventnost koristni za upravljanje slabih posojil, Komisija izvaja tudi primerjalno analizo ureditev izterjave posojil, da bi zagotovila zanesljiv prikaz zamud in izterjave vrednosti, s katerimi se banke srečujejo pri neplačilih posojilojemalcev, ter poziva k tesnemu sodelovanju držav članic in nadzornikov, da bi razvili trdno in pomembno primerjalno metodologijo. V zvezi s tem je v predlogu Komisije za direktivo o insolventnosti podjetij, prestrukturiranju in drugi priložnosti določeno, da morajo države članice zbrati primerljive podatke o insolventnosti in postopkih prestrukturiranja ter jih sporočiti Komisiji, kar bo ključno za prikaz učinkovitosti regulativnega okvira v državah članicah, kar zadeva insolventne dolžnike.
- Poročilo, ki so mu po potrebi priloženi zakonodajni predlogi za spremembo uredbe o kapitalskih zahtevah za morebitno uvedbo minimalnih ravni oblikovanja rezervacij, ki jih morajo banke imeti za prihodnja slaba posojila, ki izvirajo iz novih ustvarjenih posojil, kot je določeno v akcijskem načrtu Sveta. Takšni *zakonsko predpisani bonitetni varovalni mehanizmi* (tako imenovani *steber I*) bodo s časovno omejenimi bonitetnimi odbitki od kapitala preprečili kopičenje prihodnjih slabih posojil v državah članicah in bankah ter morebitno nezadostno oblikovanje rezervacij zanje. V zvezi s tem bo Komisija proučila tudi uvedbo *splošne opredelitve nedonosnih izpostavljenosti* v skladu

z opredelitvijo, ki se že uporablja za namene nadzorniškega poročanja²⁴, da bi vzpostavila trdno pravno podlago za bonitetno obravnavanje takšnih izpostavljenosti in zagotovila njegovo skladnost;

- Nadaljnji ukrepi za *spodbujanje preglednosti slabih posojil v Evropi*, in sicer z izboljšanjem razpoložljivosti in primerljivosti podatkov o slabih posojilih ter morebitno podporo udeležencev na trgu razvoju informacijskih platform ali kreditnih registrov v zvezi s slabimi posojili.

6. Dodaten nov ukrep: okvir, ki omogoča razvoj vrednostnih papirjev, kritih z državnimi obveznicami

Načrt Sveta iz leta 2016	Stanje	Naslednji koraki
–	–	Komisija se lahko na podlagi dela Evropskega odbora za sistemska tveganja odloči uvesti okvir, ki omogoča vrednostne papirje, krite z državnimi obveznicami.

Za dokončanje bančne unije je zelo pomemben cilj zmanjševanja tveganj za finančno stabilnost z olajšanjem razpršenosti državnih portfeljev bank in nadaljnjo slabitvijo vzajemne povezanosti bank in držav. Komisija bo regulativno obravnavo izpostavljenosti državnih vrednostnih papirjev obravnavala pravočasno, kot je omenjeno v načrtu Sveta iz leta 2016, v katerem se je Svet strinjal, da je treba počakati na rezultate Baselskega odbora, in v razmisleku o poglobitvi ekonomske in monetarne unije.

Za doseg oprijemljivega napredka pri tem vprašanju bi lahko tako imenovani vrednostni papirji, kriti z državnimi obveznicami, najprej imeli potencial, da prispevajo k dokončanju bančne unije in okrepitvi unije kapitalskih trgov. Z združevanjem in morda tranširanjem državnih obveznic iz različnih držav članic bi lahko vrednostni papirji, kriti z državnimi obveznicami, podprli nadaljnjo razpršenost portfeljev v bančnem sektorju ter hkrati ustvarili nov vir visokokakovostnega zavarovanja, zlasti primerne za uporabo pri čezmejnih finančnih transakcijah. Poleg tega bi lahko ta novi instrument odpravil škodljiva izogibanja nekaterim državam, ki ovirajo ekonomsko učinkovito dodeljevanje sredstev. Z njim bi lahko obveznice, izdane na sicer majhnih in manj likvidnih trgih, postale privlačnejše za mednarodne vlagatelje. To bi spodbudilo delitev tveganj in zmanjševanje tveganja v zasebnem sektorju ter spodbujalo učinkovitejšo razporeditev tveganj med udeležence na finančnih trgih.

Komisija pozorno spremlja tekoče delo v zvezi z vrednostnimi papirji, kritimi z državnimi obveznicami, v okviru Evropskega odbora za sistemska tveganja, in k temu delu tudi prispeva. Komisija bo na podlagi rezultatov tega dela v decembru 2017 in posvetovanj z zadevnimi deležniki proučila možnost, da v začetku leta 2018 predstavi zakonodajni predlog za okvir, ki bi omogočal razvoj vrednostnih papirjev, kritih z državnimi obveznicami.

²⁴ Glej Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 680/2014.

7. Nadaljnje zagotavljanje visokokakovostnega nadzora

Enotni mehanizem nadzora je zdaj v celoti vzpostavljen in operativen, kar prinaša očitne koristi v smislu enotnih pogojev delovanja in zaupanja, ki izhajajo iz povezanega nadzora kreditnih institucij. V poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, sprejetem istega dne kot to sporočilo, je poudarjeno, da je Evropska centralna banka v celoti sprejela svojo nadzorno vlogo ter ima, odkar je novembra 2014 prevzela nadzorne naloge, dober sloves učinkovitega in strogega nadzornega organa. To je izjemen dosežek, zlasti glede na to, da so bili roki izredno zahtevni, dejanske okoliščine nadzora v devetnajstih sodelujočih državah članicah pa zelo različne.

Delovanje sistema bančne unije bi lahko bilo ogroženo, če bi se pri nadzoru pojavile vrzeli. Nedavni strukturni razvoj trga kaže trend bančnih skupin, ki imajo čedalje bolj kompleksne strukture in poslujejo prek subjektov, ki se izogibajo nadzoru bank, vendar opravljajo večinoma enake dejavnosti kot banke. Zlasti velika investicijska podjetja opravljajo dejavnosti investicijskega bančništva, podobne dejavnostim kreditnih institucij, ki vzbujajo zaskrbljenost glede finančne stabilnosti. Kot je bilo napovedano septembra 2017²⁵, bodo ti pomisleki obravnavani s prihodnjimi zakonodajnimi predlogi Komisije za pregled bonitetne obravnave investicijskih podjetij.

8. Nadaljnji koraki

Glede na doseženi napredek in preostale korake, ki so še potrebni za dokončanje bančne unije, kar zadeva ukrepe za zmanjševanje tveganja in delitev tveganj, bi bilo mogoče predvideti naslednje korake za izpolnitev dogovorjenega dokončanja bančne unije.

2017

- Dogovor sozakonodajalcev o prvih točkah, vključenih v bančni sveženj iz novembra 2016 (Mednarodni standard računovodskega poročanja št. 9 – MSRP 9, hierarhija upnikov in velika izpostavljenost za dolg, izražen v tuji valuti) in znaten napredek v zvezi s preostalim svežnjem.
- Pojasnilo Komisije o obstoječih nadzornih pooblastilih za odpravo tveganj, povezanih s slabimi posojili, v okviru poročila o pregledu enotnega mehanizma nadzora.
- Zakonodajni predlog Komisije glede pregleda investicijskih podjetij.

2018

- Oblikovanje stališča Evropskega parlamenta in splošnega pristopa Sveta (četrto četrletje leta 2017/prvo četrletje leta 2018), poleg tega sozakonodajalca sprejmeta bančni sveženj iz novembra 2016 (drugo četrletje leta 2018).

²⁵ Glej Sporočilo Komisije z naslovom Krepitev povezanega nadzora za okrepitev unije kapitalskih trgov in finančnega povezovanja v spreminjajočem se okolju, 20. september 2017, COM(2017) 542 final.

- Oblikovanje stališča Evropskega parlamenta in splošnega pristopa Sveta (drugo četrletje leta 2018), poleg tega so zakonodajalca sprejmeta predlog o evropskem sistemu jamstva za vloge (četrto četrletje leta 2018).
- Dogovor o skupnem varovalnem mehanizmu (2018).
- Predlogi Komisije glede ukrepov, ki obravnavajo vprašanja v zvezi s slabimi posojili (pomlad 2018 – zakonodajalca jih sprejmeta do začetka leta 2019).
- Okvir, ki omogoča razvoj vrednostnih papirjev, kritih z državnimi obveznicami (začetek leta 2018).

Pomlad 2019

Vzpostavljeni bi morali biti vsi predvideni ukrepi za zmanjševanje tveganja in delitev tveganj, poleg tega pa bi se morala začeti faza izvajanja.

9. Sklep

Kljub precejšnjemu napredku, ki je bil dosežen od začetka finančne krize, bančna unija še ni dokončana in zato ne opravlja v celoti svoje vloge mehanizma za blažitev pretresov prek zasebnih kanalov v močni ekonomski in monetarni uniji. Vsa vprašanja so dobro znana in se obravnavajo že dlje časa. Nastopil je čas za drzne, vendar izvedljive ukrepe, da se popravi streha, dokler je vreme še lepo in se stanje evropskega gospodarstva stalno izboljšuje. Če se trenutni zagon ne izkoristi, bodo zaradi tega na slabšem vse države članice. Da se okrepi blažitev pretresov prek zasebnih kanalov v ekonomski in monetarni uniji, mora Evropska unija poiskati ravnovesje, v katerem zmanjševanje tveganja in delitev tveganj koristi prinaša vsem. Ker se približuje konec zakonodajnega obdobja, so v prihodnjih mesecih potrebne jasne politične odločitve, da se do konca leta 2018 zagotovi dogovor o vseh nerešenih ključnih točkah. Zato Komisija poziva Evropski parlament in vse države članice, naj v prihodnjih mesecih dosežejo politični dogovor o prenovljeni zavezi za dokončanje bančne unije do leta 2019. Komisija je pripravljena dejavno prispevati k tem razpravam in jih spodbuditi.