

Odgovor na članek *O vlogi, pomenu in potrebi po transparentnosti centralnih bank* v Bančnem vestniku

V marčni številki Bančnega vestnika (2017, št. 3, str. 33-44) avtor Peter Skok v članku *O vlogi, pomenu in potrebi po transparentnosti centralnih bank* na osmih straneh obravnava različne teoretske vidike transparentnosti centralnih bank (geneza in okviri razumevanja transparentnosti, razumevanje, razsežnosti in merjenje transparentnosti), zadnji odstavek pa nameni transparentnosti Banke Slovenije (BS).

Avtor objavo v znanstveno-strokovni reviji gradi (do poglavja o BS) na nizanju virov in citatov; na seznamu virov in literature navaja kar 76 del, v desetstranskem članku ima 90 sprotnih opomb. **Med njegovimi viri pa ni (niti v delu o transparentnosti BS) niti ene objavljene publikacije ali vira BS o temah, o katerih piše.** Hkrati v odstavku o BS navaja citat guvernerja brez navedbe, kdaj in kje naj bi bil izrečen. Čeprav avtor v odstavku o BS najavi, da nima namena celovito analizirati transparentnosti BS in pri obravnavi transparentnosti BS povsem **spregleda oz. ne upošteva zakonskega okvira, v katerem deluje BS, članek v znanstveno-strokovni reviji sklene s trditvijo o krepki zasidranosti BS "v časih Brunnerja in Gotfrieda, v časih skrivnostnosti in nejasnosti".**

Nekaj podrobnejših pojasnil podajamo v nadaljevanju.

Po avtorju naj bi šlo pri Banki Celje za navzkrižje interesov in kršitev zakona o revidiranju, ker je v okviru skrbnega pregleda leta 2013 pregled kakovosti sredstev – AQR izvedlo podjetje Ernst&Young (E&Y), ki so ga sicer delničarji banke konec maja 2013 izbrali za (redno) revizijo izkazov banke in skupine za leto 2013. **Banka Slovenije je, ko je izbirala izvajalce AQR, preverjala navzkrižje interesa: izvajalec AQR ni smel biti zunanji revizor v banki za preteklo leto (2012), saj bi morebitne napake v reviziji v pregledu AQR lahko ponovil oziroma bi bila lahko izvedba AQR pristranska.** Prvotno je bila za celotno izvedbo AQR v vseh bankah predvidena družba Deloitte kot podizvajalec družbe Oliver Wyman, vendar je bil ravno zaradi ugotovljenega navzkrižja interesov pri določenih bankah angažiran E&Y.

Preglednica angažiranih revizorskih hiš v bankah

	NLB	NKBM	Abanka	Banka Celje	Probanka	Factor banka
Revizija 2012	PWC	Deloitte	KPMG	PWC	Deloitte	PWC
AQR	Deloitte	E&Y	E&Y	E&Y	E&Y	E&Y
Revizija 2013	E&Y	Deloitte	KPMG	E&Y	E&Y	E&Y

Zunanji revizor izkazov Banke Celje za leto 2012 je bila družba PWC, in to je bilo pri izbiri izvajalcev AQR relevantno z vidika presoje navzkrižja interesov. **Pri angažmaju E&Y za zunanjega revizorja za leto 2013 pa navzkrižja interesov ne vidimo, saj je bil AQR izveden pred zaključnimi izkazi 2013 in njihovo revizijo v začetku 2014.** Izbranega zunanjega revizorja za leto 2013 bi, če bi ugotovila kakršno koli navzkrižje interesov, morala zamenjati Banka Celje. **Navedba avtorja: "Razlog za vztrajanje BS (da E&Y opravi AQR v Banki Celje, op. a.) je bila zahteva o izbrisu podrejenih obveznic in podrejenih depozitov, kar se je posledično izkazalo v njenem poddržavljanju", je ne le neresnična, ampak tudi škodljiva.**

V nadaljevanju avtor navaja, da "v luči strokovne obravnave (Qugliaroello, 2009; Drehmann, 2009, IMF 2012, Borio idr., 2012) zveni več kot presenetljivo" guvernerjeva izjava o usklajevanju o metodologiji in predpostavkah obremenitvenih testov, pri čemer avtor poziva k razkritju teh usklajevanj. **Že več kot dve leti je javno dostopno poročilo *Full report on the comprehensive review of the banking system*¹ oz. v slovenščini *Celovito poročilo o skrbnem pregledu bančnega sistema*², ki na 125**

¹ <http://www.bsi.si/library/includes/datoteka.asp?DatotekaId=5457>

² <http://www.bsi.si/library/includes/datoteka.asp?DatotekaId=6575>

straneh opisuje procese ter podrobno razlaga izvedeni pregled v letu 2013 in rezultate. Dokument že uvodoma denimo navaja, da so bili (in kako so bili) pred pregledom usklajeni in narejeni popravki pri segmentaciji kreditnega portfelja bank; razkriva denimo, da so popravki napačnih razvrstitev glede na donosnost pokazali, da bi bilo treba v povprečju na segment (pri segmentih zunaj kreditiranja prebivalstva) razvrstiti dodatnih ~4 % do 13 % bruto izpostavljenosti kot nedonosne, itn. Izvedbo skrbnega pregleda, ki so ga izvedle specializirane družbe, ki so preglede pred tem opravile že v Španiji, na Irskem in Portugalskem, je koordiniral in nadzoroval usmerjevalni odbor, ki so ga sestavljali Banka Slovenije, ministrstvo za finance ter opazovalci iz EK, ECB in EBE. Vhodne podatke za pregled so zagotovile neposredno testirane banke, obseg zajema je naveden v omenjenem poročilu, ti podatki bank (kreditne mape) pa so po zakonu zaupni, saj gre za podatke komitentov.

Verjamemo, da avtor ve, da je prenosne vrednosti za terjatve, ki so bile iz bank prenesene na DUTB, skladno z uredbo o izvajanju ukrepov za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 103/13 in 22/16) 3, ki jo je izdala Vlada RS, določila neposredno evropska komisija, ne Banka Slovenije.

Nerazumljiva nam je tudi avtorjeva navedba, upoštevajoč že zgolj zakonski okvir delovanja BS: "Neobremenjevanje javnosti s podatki, da je evropski parlament zahteval ekspertni mnenji na temo »Robustnes, Validity and Significance of the ECB's AQR Review and Stress Test Exercise«, pomeni le nadaljnjo značilnost v netransparentnosti delovanja BS."

Avtor v članku kot presenetljivo ocenjuje tudi dejstvo, "da se tako malo pozornosti namenja dualnosti BS". Pojem dualnosti BS utemeljuje z razmerjem BS do ECB kot članice Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in do javnosti v Republiki Sloveniji (RS) oz. širše do same države. Po njegovem stališču naj bi tako BS imela dva gospodarja: ECB (54. člen zakona o Banki Slovenije; ZBS-1) in državo kot svojo ustanoviteljico in lastnico (1. člen ZBS-1). Avtor v zvezi s tem (brez podanih utemeljitev) zatrjuje, da gre za utemeljeno domnevo, da ECB zna zagotoviti in uveljaviti transparentnost delovanja BS za svoje potrebe, to pa naj ne bi veljalo za domače razmere, torej za odnos BS do države. Tu se po avtorju "ni mogoče izogniti vtisu, da je transparentnost za domače potrebe prepuščena zgolj prosti presoji BS".

Avtor tukaj povsem spregleda oz. ne upošteva zakonske ureditve.

BS je v skladu s tretjim odstavkom 1. člena ZBS-1 v državni lasti, vendar je finančno in upravljavsko od nje neodvisna. Država je kot lastnik sicer vplačala osnovni kapital BS ob ustanovitvi, vendar njenega delovanja ne financira, kar je ključen vidik potrebne finančne neodvisnosti nacionalne centralne banke (NCB). Razmerje BS – država vključuje:

- BS je zakonsko zavezana **poročati Državnemu zboru (DZ) Republike Slovenije o svojem delu** (prvi odstavek 26. člena ZBS-1),
- Svet BS je dolžan z ugotovitvami glede nezdružljivosti opravljanja funkcij članov Sveta BS **seznani DZ** (drugi odstavek 32. člena ZBS-1),
- na sejah Sveta BS lahko **sodelujeta** predstavnik odbora DZ za finance in monetarno politiko in finančni minister, vendar brez pravice glasovanja (prvi odstavek 33. člena ZBS-1),
- BS mora splošne akte, ki jih sprejme Svet BS, objaviti v Uradnem listu RS (34. člen ZBS-1),
- DZ imenuje guvernerja in viceguvernerje BS na predlog predsednika RS (35. in 36. člen ZBS-1),
- BS **seznani DZ z letnim obračunom in finančnim načrtom**, letni računovodski izkazi so sestavni del letnega poročila in se objavijo (šesti odstavek 49. člena ZBS-1),
- z dnem članstva RS v EU ima guverner BS **pravico do pritožbe na Sodišče EU** zoper odločitve DZ, da je predčasno razrešen zaradi ugotovitve nastopa enega od razlogov iz prvega odstavka 39. člena ZBS-1 (prvi odstavek 57. člena ZBS-1).

Glede razmerja BS – ECB pojasnimo, da je BS z dnem članstva RS v EU sestavni del ESCB in je zakonsko zavezana ravnati v skladu z navodili in smernicami ECB ter izpolnjevati odločitve organov

³ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED6617>

odločanja ESCB v skladu s statusom, ki ga ima po statutu ESCB in ECB⁴ (54. člen ZBS-1). Člen 7 statuta ESCB in ECB ureja neodvisnost ECB in NCB: v skladu s členom 130 pogodbe o delovanju UE (PDEU) ne smejo niti ECB niti NCB, pa tudi noben član njihovih organov odločanja, pri izvajanju svojih pooblastil ter opravljanju nalog in dolžnosti po pogodbah in tem statutu zahtevati ali sprejemati navodil od institucij, organov, uradov ali agencij EU, vlad držav članic ali katerih koli drugih organov. Institucije, organi, uradi ali agencije EU ter vlade držav članic se obvezujejo, da bodo to načelo spoštovali in ne bodo poskušali vplivati na člane organov odločanja ECB ali NCB pri opravljanju njihovih nalog. Splošno načelo o neodvisnosti NCB, ki ga vsebuje statut, vsebuje več vidikov neodvisnosti NCB (institucionalna, personalna, funkcionalna in finančna neodvisnost NCB).

Očitki avtorja, da ECB uveljavlja transparentnost delovanja BS v njunem medsebojnem razmerju, to pa naj ne bi veljalo za odnos med BS in državo, kjer naj bi BS prosto presojala vidike transparentnosti svojega delovanja, **so torej neutemeljeni**. Kot vidimo, mora biti BS v razmerju do države neodvisna pri svojem delovanju, kar pomeni, da država ne sme vplivati na njeno sprejemanje odločitev in opravljanje nalog.

Razmerje BS do ECB kot članice ESCB vključuje:

- ne glede na siceršnjo dolžnost BS poročanja DZ, ima BS zakonsko dolžnost, da poroča tudi organom odločanja ESCB⁵ v obsegu, ki ga določa tretji odstavek 14. člena statuta ESCB in ECB (drugi odstavek 26. člena ZBS-1),
- z dnem članstva RS v EU je guverner BS postal član Razširjenega sveta ECB (56. člen ZBS-1), z dnem uvedbe evra kot valute RS pa član Sveta ECB (66. člen ZBS-1),
- z dnem uvedbe evra kot valute RS se pri uresničevanju nalog BS v celoti upoštevajo določila statuta ESCB in ECB, v primeru neskladnosti posameznih določil ZBS-1 s statutom ESCB in ECB pa veljajo določila statuta (prvi odstavek 58. člena ZBS-1),
- računovodske izkaze BS revidira neodvisni mednarodni revizor, ki je izbran v skladu s statutom ESCB in ECB (prvi odstavek 52. člena ZBS-1),
- od uvedbe evra kot valute RS BS sodeluje v mednarodnih denarnih organizacijah, če to odobri ECB (67.a člen ZBS-1).

Glede na navedeno pravno podlago je povsem razumljiva vloga BS v razmerju do države oz. ESCB/ECB. Nikakor torej ne gre za razmerje do dveh gospodarjev, saj je BS v ključnih vidikih svojega delovanja neodvisna od države, ki ne more vplivati nanjo bolj, kot ji to dopušča zakonska ureditev. Prav tako bi težko rekli, da je ECB gospodar BS, ki je kot NCB del ESCB. ESCB namreč sestavljajo ECB in NCB vseh držav članic EU ne glede na to, ali so sprejele evro, torej delujejo ECB in NCB skupaj v okviru sistema. Seveda pa velja, da moramo kot država članica EU upoštevati veljavno pravo EU, k temu smo se zavezali s priključitvijo k tej evropski skupnosti držav. Tako kot RS soustvarja zakonodajo EU, tudi guverner NCB kot član organov odločanja ECB⁶ (predvsem Sveta ECB) aktivno prispeva k sprejemanju odločitev na ravni ECB – torej sooblikuje stališča ECB in soodloča o zadevah, ki so v pristojnosti ECB. Navedena dejstva jasno demantirajo trditev avtorja o nadrejenosti ECB BS, saj gre za očitno sodelovanje ECB in NCB (guvernerjev kot njihovih predstavnikov), ki skupaj sestavljajo ESCB.

Avtor Banki Slovenije ob obravnavi ne-transparentnosti pri posredovanju informacij javnosti tudi v nobeni točki, kot omenjeno, ne upošteva veljavnega pravnega okvira za ravnanje BS v nacionalni in evropski zakonodaji. Relevantni so vsaj 47. člen ZBS-1 (varovanje zaupnih podatkov) ter 14. (obveznost varovanja zaupnih informacij), 15. (uporaba in posredovanje zaupnih informacij), 16.

⁴ Statut ESCB in ECB je hkrati protokol št. 4 k pogodbi o delovanju EU (PDEU), kar pomeni, da ima enako pravno naravo kot sama pogodba in države EU zavezuje k upoštevanju določb, ki jih vsebuje.

⁵ Prvi odstavek 129. člena PDEU: ESCB upravljata organa odločanja ECB; to sta svet in izvršilni odbor.

⁶ Člen 34 statuta ESCB in ECB: V skladu s členom 132 PDEU ECB: sprejema uredbe, kolikor so potrebne za izvajanje nalog, ki so opredeljene v prvi alineji člena 3.1, v členih 19.1, 22 ali 25.2 statuta ESCB in ECB in v primerih, določenih v aktih Sveta iz člena 41; sprejema sklepe, ki so potrebni za izvajanje nalog, zaupanih ESCB v skladu s pogodbama in statutom ESCB in ECB; pripravlja priporočila in daje mnenja.

(razkritje zaupnih informacij) in 17. (razkritje zaupnih informacij drugim organom RS) ter 126. (dolžnost varovanja zaupnih podatkov) in 127. člen (uporaba zaupnih podatkov) zakona o bančništvu (ZBan-2), da se seznani tudi s členi od 274. člena ZBan-2 dalje, ki urejajo razkritja v zvezi z nadzorom, in vsaj še četrti odstavek 10. člena statuta ESCB in ECB.

Navedena veljavna pravna ureditev s področja zaupnosti podatkov in posredovanja le-teh kaže, da ima BS pravico v določenih primerih določene podatke razkriti, v preostalih primerih pa tega ne sme, sicer bi s svojim ravnanjem kršila nacionalno in evropsko zakonodajo.

BS je v strategiji 2015-2020, ki jo je Svet sprejel oktobra 2014, med petimi strateškimi cilji postavila cilj Večji ugled in zaupanje javnosti, katerega osnova je tudi transparentnost. Hitrejši korake, za katere si BS v zadnjih letih nedvomno prizadeva, upočasnjujejo številne odprte dileme in ključne presoje, ki se jih dotika tudi avtor, ob veljavnem zakonskem redu na tem področju, ki smo ga dolžni upoštevati.

Služba za odnose z javnostmi
Banka Slovenije