

**UJEDINJENI NADZOR BANAKA POD OKRILJEM ECB-a I
NOVA PRAVILA PREUSTROJA BANAKA U EU
Što je u tome dobro za Hrvatsku?**

Sažetak

Izgradnja bankovne unije u okviru nove europske arhitekture financijske stabilnosti prelazi granice država koje su uvele euro. S obzirom da su propisi koji uređuju funkcioniranje ujedinenog nadzora banaka prihvaćeni, a propisi koji uređuju oporavak i preustroj banaka politički usuglašeni te se njihovo prihvaćanje očekuje uskoro, Hrvatska će se suočiti s dva posebno važna strateška pitanja:

Prvo, isplati li se Hrvatskoj ući u jedinstveni sustav nadzora nad bankama, SSM? Drugo, kako institucionalno ustrojiti sustav za oporavak i preustroj banaka, i kakav će biti odnos toga sustava prema sustavu osiguranja depozita? U ovoj se analizi prikazuje okvir za vaganje „za“ i „protiv“ različitih institucionalnih rješenja.

Analiza sadrži i kratak informativni pregled tema u vezi s CRD IV / Basel III, direktivom usvojenom u lipnju ove godine koja brzo ulazi u primjenu.

Mišljenja i rezultati koji se iznose i prikazuju u ovom dokumentu ne predstavljaju službena stajališta Hrvatske udruge banaka. Analizu je pripremila Arhivanalitika za Hrvatsku udruhu banaka. Zahvaljujemo svim komentatorima radne verzije materijala.

Sadržaj

ŠIRI SAŽETAK.....	3
Uvod.....	6
I. Kako se povezuju blokovi nove arhitekture financijske stabilnosti u EU.....	8
II. Ujedinjeni sustav nadzora, oporavka i preustroja banaka	11
Jedinstveni sustav nadzora - SSM	12
BRRD i SRM	16
III. Bitna pitanja koja se otvaraju primjenom novih propisa	23
SSM: ući ili ne ući	23
Odnos između preustroja banaka i osiguranja depozita	25
IV. CRD IV / Basel III.....	30
Razlika između Basela III i CRD IV paketa	30
Sadržaj CRD IV paketa i nadležnost.....	31
Likvidnost	34
Financijska poluga	35
Jesu li hrvatske banke spremne?	36
V. Zaključak.....	38
Literatura i izvori	39

ŠIRI SAŽETAK

Tijekom 2013. nastupile su dvije velike promjene u mreži financijske sigurnosti Europske Unije. Prvo, prihvaćeni su novi propisi koji uređuju poslovanje ujedinjenog nadzora banaka pod okriljem ECB-a (engl. Single supervisory mechanism - SSM). Drugo, postignuta je politička suglasnost oko teksta direktive o oporavku i preustroju banaka (engl. Bank recovery and resolution directive - BRRD). Prihvaćanje se očekuje u Europskom parlamentu do kraja godine. Međutim dalje nedostaju dva gradbena elementa takozvane bankovne unije. Dok BRRD uređuje pitanja načela postupanja i međunarodne suradnje unutar EU, ujedinjavanje procesa preustroja banaka pod paneuropskim institucionalnim krovom za sada izostaje (engl. Single resolution mechanism, SRM). Slično tomu, novi je sustav osiguranja depozita (prijedlog nove direktive objavljen je prije 2 godine) ostavljen za kraj procesa izgradnje bankovne unije.

Unatoč nedovršenosti, bankovna je unija nastala na tlu EU u veoma kratkom roku. Za Hrvatsku je najvažnije da se funkcioniranje bankovne unije ne odnosi samo na zemlje članice koje su prihvatile euro. S početkom funkcioniranja ujedinjena bankovnog nadzora i uza skorbu primjenu novih pravila oporavka i preustroja banaka, otvaraju se dva ključna pitanja na koja će kreatori politike u Hrvatskoj morati ponuditi odgovore unutar sljedećih 12 mjeseci. Prvo, isplati li se Hrvatskoj ući u jedinstveni sustav nadzora banaka, SSM? Drugo, kako institucionalno ustrojiti sustav za oporavak i preustroj banaka, i kakav će biti odnos toga sustava prema sustavu osiguranja depozita? Hrvatska više nije zemlja koja promjene u EU promatra sa strane; promjene se odnose na Hrvatsku kao članicu Unije, koja na bitna strateška pitanja mora imati strateške odgovore.

SSM

Eventualni ulazak Hrvatske u SSM otvara priliku za većinu hrvatskih banaka:

- najveći dio našeg bankovnog sustava ionako posluje u sastavu međunarodnih grupacija čija se sjedišta nalaze u zemljama članicama Eurozone/SSM-a (članice Eurozone automatski ulaze u SSM), pa nije jasno koje bi koristi u takovoj bankovnoj strukturi Hrvatska imala od ostanka izvan mehanizama SSM-a;
- ulazak najvećih banaka pod izravni nadzor ECB-a tržišta bi mogla interpretirati kao „pečat kvalitete“ koji bi mogao smanjiti troškove njihova financiranja i proizvesti toliko potreban pozitivan učinak na domaće tržište kredita;
- ulazak u bankovnu uniju logična je priprema za prihvaćanje eura;

- ECB ima obvezu nadzirati međunarodnu grupu kreditnih institucija na konsolidiranoj razini, ali pri tome mora provesti i zaseban nadzor banke kćeri, te voditi podjednaku brigu o financijskoj stabilnosti na razini EU, kao i na razini svake pojedine zemlje članice;
- država članica SSM-a nastavlja i dalje samostalno voditi makroprudencijalnu politiku;
- ostanak izvan SSM-a znači početak razdoblja neizvjesnosti u pogledu trenutka ulaska u SSM, a ta bi neizvjesnost mogla negativno utjecati na odluke unutar bankarskih grupacija o izlaganju prema Hrvatskoj;
- ulazak u SSM stvorit će jednake konkurentne uvjete za sve banke.

S druge strane, sljedeći argumenti pozivaju na oprez:

- dok ne uvede euro, Hrvatska nema glas u Upravnom vijeću ECB-a; ta se činjenica ne može ignorirati iako je sve učinjeno da se smanji uloga Upravnoga vijeća i ojača uloga Odbora za nadzor u kojemu hrvatski supervizor ima glas;
- banke koje budu pod izravnim nadzorom ECB-a - plaćat će uslugu nadzora;
- za sada nije moguće procijeniti kako će se operativno odvijati nadzor nad bankama pod izravnom ingerencijom ECB-a i kakva će biti kvaliteta toga nadzora.

Bez obzira kada Hrvatska odluči ući u SSM, veoma je važno da se nadzor operativno odvija prema istovjetnim kriterijima u cijeloj EU (engl. Single rulebook). Dosljedna primjena jedinstvenih kriterija umanjit će operativnu važnost odluke o ulasku.

BRRD

Novi postupci preustroja banaka primjenjivat će se u svim članicama EU, bez obzira jesu li uvele euro i jesu li ušle u SSM. Instrumenti preustroja uključuju sljedeće:

- prodaju banke ili dijela banke bez privole postojećih dioničara;
- stvaranje mostne banke na koju se prenosi dobra aktiva i odgovarajući dio pasive;
- odvajanje dobre i loše imovine;
- prisilne konverzije obaveza u kapital (engl. Bail-in) koje ne mogu zahvatiti u osigurane depozite.

Riječ je o učinkovitim instrumentima koji će omogućiti brz preustroj i spriječiti da eventualni problemi u bankama naruše financijsku stabilnost. Međutim, riječ je i o instrumentima koji zadiru u samu bit privatnoga vlasništva. BRRD pomiruje načelo učinkovitosti preustroja s načelom zaštite privatnoga vlasništva tako što propisuje obvezu naknade eventualne štete nanese dioničarima u sudskim postupcima. Međutim, presude o naknadama štete neće staviti izvan snage odluke o preustroju, prije donesene u okviru administrativnih postupaka (nema povrata dionica i sl.).

Učinkovita primjena BRRD-a zahtijevat će horizontalno usklađivanje niza propisa, poput Zakona o kreditnim institucijama, Zakona o stečaju, Zakona o tržištu kapitala i

sl. Stoga je nužno na vrijeme započeti s analizama i stručnim raspravama kako bi Hrvatska bila što bolje pripremljena za primjenu propisa.

Procese preustroja podupirat će specijalizirani fond financiran premijama koje će se obračunavati slično kao što se sada obračunavaju premije osiguranja štednje (uz obavezno diferenciranje premijskih stopa prema riziku). Cilj je u takvom fondu prikupiti sredstva jednaka 0,8% vrijednosti osigurane štednje u roku 10 godina. Sredstva se mogu koristiti isključivo za preustroj banaka čiji bi stečaj ili likvidacija mogli ugroziti financijsku stabilnost. Fond se može i zaduživati te obračunavati izvanredne ex post premije, sa svrhom maksimalne izolacije proračuna – sredstava poreznih obveznika, od potrebnih dokapitalizacija banaka.

Fond za preustroj banaka može se promatrati i kao svojevrsan „štit“ fonda osiguranja depozita koji se aktivira u svrhu isplate osiguranih depozita tek ako su sve druge opcije, uključujući i preustroj banke, iscrpljene. Stoga se ta dva fonda mogu promatrati kao supstituti u okviru mreže financijske sigurnosti.

Bliskost osiguranja štednje i preustroja banaka otvara pitanje institucionalnog ustroja ovih aktivnosti. BRRD ostavlja nacionalnim vlastima odluku žele li obje mreže financijske sigurnosti ustrojiti unutar iste institucije ili žele njima upravljati odvojeno.

S obzirom da DAB već gotovo 15 godina upravlja sustavom osiguranja štednje u Hrvatskoj, i da su isplate osiguranih iznosa uspješno obavljene u čak 26 slučajeva, prirodno bi bilo izbjeći da se institucije nepotrebno udvostručuju i za buduće aktivnosti preustroja i upravljanje fondom za preustroj zadužiti DAB. U prilog takvom rješenju govori i činjenica da su člankom 16.a Zakona o osiguranju depozita već predviđeni neki instrumenti uz čiju pomoć DAB može sudjelovati u preustroju banke, ako se na taj način može postići manji trošak od troška isplate osiguranih depozita.

Međutim, DAB nije dovoljno transparentna institucija. Pod izravnim je utjecajem politike i ne postoje dovoljna jamstva da bi DAB u svakom slučaju mogao izbjeći konflikt interesa. Stoga je potrebno razmotriti i alternativne mogućnosti – na primjer, organizirati preustroj pod okriljem HNB-a, ili preustrojiti DAB.

CRD IV

Kako bi se standardi Basela III formalno implementirali u europsku pravnu stečevinu, 27. lipnja 2013. Vijeće Europe i Europski parlament usvojili su novi regulatorni paket CRD IV, koji će 1. siječnja 2014. zamijeniti postojeći regulatorni okvir CRD III.

Opći je cilj regulatornog paketa povećati otpornost bankovnog sustava EU kako bi u budućnosti imao veće kapacitete za apsorpciju ekonomskih i financijskih šokova te da bi banke mogle nastaviti financirati ekonomsku aktivnost i rast. Paket sadrži i niz tehničkih ciljeva i izmjena koji će znatno izmijeniti regulatorni okvir poslovanja kreditnih institucija i financijskih poduzeća u zemljama članicama EU.

Bez obzira na sve izmjene i nove zahtjeve koje paket CRD IV stavlja pred hrvatske kreditne institucije, detaljna je analiza HNB-a iz 2012. godine pokazala kako hrvatske kreditne institucije neće imati problema s primjenom nove regulacije.

Uvod

Četvrtu godinu zaredom, HUB Analize koje izlaze najesen prate razvoj nove arhitekture financijske stabilnosti u Europskoj Uniji odnosno Eurozoni, te razvoj nove regulative banaka. Nakon bitnih pomaka u 2012. u vezi s Europskim mehanizmom stabilnosti,¹ u 2013. predloženi su i/ili prihvaćeni propisi koji uređuju poslovanje jedinstvenog mehanizma nadzora banaka u EU (engl. *Single supervisory mechanism, SSM*)², načine oporavka i preustroja banaka (engl. *Bank recovery and resolution directive, BRRD*)³ te jedinstveni okvir za preustroj banaka u EU (engl. *Single resolution mechanism, SRM*).⁴ Ovi propisi, uz propise o zajedničkom sustavu za osiguranje depozita, predstavljaju ključne gradbene blokove arhitekture *bankovne unije* u EU.

Ideja o izgradnji bankovne unije proizašla je iz problema „zagrljaja“ banaka i vlada (engl. *Bank-sovereign nexus*). Naime, u monetarnoj uniji u kojoj vlasti pojedine zemlje nemaju mogućnost „rješavanja“ problema mehanizmom koji se kolokvijalno naziva tiskanjem novca, problemi u bankama – a to se u pravilu odnosi na probleme u velikim, složenim i umreženim, takozvanim sistemski važnim bankama, znače da spašavanje banke ili dijela banke koji je značajan za društvo u cjelini, znači teret za porezne obveznike. To nije problem dok je fiskalna situacija održiva. Na primjer, u vrijeme provedbe sanacija nekih hrvatskih banaka 90-tih, država je imala fiskalni kapacitet za izravne intervencije u bankama, jer je javni dug bio veoma nizak. Međutim, ako je vladin fiskalni kapacitet dugotrajnim deficitom i visokim javnim dugom iscrpljen - a takvo je stanje u većini država EU, problem u sistemski važnoj banci dodatno će ugroziti fiskalni kredibilitet vlade i dovesti do fiskalne krize. Takve smo slučajeve vidjeli na Cipru i Islandu, u Irskoj, te u Španjolskoj u kasnijoj fazi krize.

S druge strane, slučaj Grčke pokazao je kako je krizni ishod moguć i kada su banke zdrave u dijelu poslova s privatnim sektorom, ali je nerazumna fiskalna politika uvela zemlju u stanje fiskalne nesolventnosti. I tu je na djelu bio štetni zagrljaj banaka i vlada, samo što uzročni slijed problema nije išao od banaka prema javnim financijama, nego obratno: od javnih financija prema bankama.

Organizacija nadzora i regulacije banaka na nacionalnoj razini jedan je od glavnih razloga opisanih problema. U takvim uvjetima naizgled zdrave banke u pravilu drže velik i koncentriran portfelj obveznica države u kojoj imaju sjedište. Stoga, kada države upadnu u financijske poteškoće, fiskalni problem za sobom povlači i banke. Nacionalni regulatori u pravilu nisu imali dovoljno ovlasti i političke samostalnosti da prekinu štetni zagrljaj dok je to još bilo moguće. „Ideologija“ financiranja vlastite države kao „nerizične“, toliko je duboko ugrađena u moderne javne financije i

¹ Vidjeti [HUB Analizu br. 41](#), u kojoj je naglasak bio na razvoju Europskoga mehanizma stabilnosti (engl. *European Stability Mechanism, ESM*) i novih vrsta operacija Europske središnje banke (engl. *European Central Bank, ECB*) nazvanih izravne intervencije (engl. *Outright market transactions*).

² Propisi su prihvaćeni iako konačni tekstovi još nisu objavljeni u službenom glasniku EU.

³ Prijedlog je usuglašen na Vijeću EU i očekuje se prihvaćanje u Europskom parlamentu do kraja godine.

⁴ Prijedlog propisa o kojem je tek započela rasprava, uz dosta kritika u početku (detaljnije u daljnjem tekstu).

Od početka krize u Europi traje povijesno jedinstven i dalekosežan proces institucionalne rekonstrukcije i reregulacije sustava financijske stabilnosti, koji još nije završen. Cilj je razdvojiti „zagrljaj“ vlada i banaka.

bankarstvo, da za dobrih vremena nitko ne razmišlja ili ne želi razmišljati kako će se taj zagrljaj rasplesiti u lošim vremenima, pa ne djeluje u smjeru anticipativnog ublažavanja problema.

Kreatori institucija Europske Unije ispravno su zaključili da se nezdravi brak vlada i banaka može raskinuti samo stvaranjem bankovne unije. U prilog paneuropskom rješenju govori i potreba stvaranja jedinstvenoga tržišta: bankovno tržište EU fragmentirano je duž nacionalnih linija, u čemu zagrljaj banaka i vlada nije jedini mehanizam koji proizvodi pristranost prema domaćim dužnicima: i krediti u privatnom sektoru segmentirani su duž linija nacionalnih tržišta.

Prema tome, bankovna bi unija trebala stvarati uvjete za funkcioniranje jedinstvenoga tržišta, ali se od nje očekuje i doprinos povećanju financijske stabilnosti. Bankovna unija se sastoji od tri gradbena bloka koja bi tomu trebala pridonijeti: ujedinjeni nadzor banaka, jedinstveni mehanizam za preustroj banaka i jedinstveni sustav osiguranja depozita.

Prema sadašnjem stanju stvari, upravo započinje razvoj jedinstvenoga nadzora banaka pod okriljem ECB-a. Taj sustav će početi funkcionirati tijekom 2014. Nadalje, mehanizam preustroja banaka počivat će na paneuropskim načelima koja će se posvuda jednako provoditi. Pitanje je međutim hoće li nastati zajednička paneuropska institucija za rješavanje problema u bankama. Što se pak tiče paneuropskoga sustava osiguranja depozita, za sada su mali izgledi za nastanak takve nadnacionalne strukture. Prijedlog nove direktive o osiguranju depozita, koja predviđa jedinstvena načela djelovanja i uzajamnu potporu fondova osiguranja zemalja članica, objavljen je još 2011. No, u međuvremenu nije došlo do političkoga suglasja o tome. Osim toga, s dobrim se razlogom smatralo da najprije treba riješiti pitanja nadzora i preustroja banaka. Stoga se u ovom broju HUB Analiza bavimo s prva dva mehanizma, čiji su propisi usvojeni odnosno usuglašeni ove, 2013. godine. Čitatelje zainteresirane za problem osiguranja depozita upućujemo na prijašnje prikaze (fus. 1).

Ova analiza ima dvije dodatne svrhe: objasniti ekonomski smisao uklapanja novih institucionalnih rješenja nadzora i preustroja banaka u prije ustanovljene institucionalne mehanizme arhitekture financijske stabilnosti (poput ESM-a) te raspraviti o utjecaju najnovijih institucionalnih promjena na Hrvatsku. Hrvatska više nije promatrač događaja u EU nego akter koji na otvorena pitanja mora imati strateške odgovore. Hrvatska će se stoga uskoro naći pred važnim političkim, ekonomskim i financijskim odabirom: ući u jedinstveni okvir bankovne supervizije pod okriljem ECB-a prije prihvaćanja eura, ili „ostati vani“ do trenutka ulaska u Eurozonu ("ostanak vani" do sada su najavile samo Velika Britanija i Švedska, u skladu sa svojim trajnim opredjeljenjem da zadrže nacionalne valute). Drugi važan odabir o kojem se raspravlja odnosi se na institucionalne dileme koje će se otvoriti usporednim radom sustava za preustroj banaka i sustava osiguranja depozita.

Analiza sadrži i okvirni prikaz nove direktive o kapitalnim zahtjevima CRD IV. Novi supervizorski standard Basel III implementiran je u propise i praksu EU, te će se tako uskoro naći u primjeni i kod nas. Standard je važan i zbog toga što predstavlja osnovu za postupanje svih bankovnih supervizora u EU, bez obzira hoće li zemlja članica pristupiti jedinstvenom nadzornom mehanizmu ili neće. Također, Europska

Organizacija supervizije banaka na nacionalnoj razini bila je jedan od razloga nezdrava „zagrljaja“ vlada i banaka, pa stvaranje paneuropske supervizije pod okriljem ECB-a predstavlja prvi korak razvoja bankovne unije (2014.), nakon kojeg slijede sustav oporavka i preustroja banaka te sustav osiguranja depozita.

Hrvatska više nije pasivni promatrač razvoja u EU nego aktivni akter koji mora imati strateške odgovore na otvorena pitanja poput ulaska u SSM i načina primjene europskih modela oporavka i preustroja banaka.

bankovna uprava (engl. European Banking Authority – EBA) na temelju toga propisa razrađuje tehničke standarde nadzora, provodi procjene bilanci banaka i priprema provedbu paneuropskoga *stres-testa* koji će prethoditi početku funkcioniranja jedinstvenog nadzornog mehanizma pod okriljem ECB-a 2014.

U prvom se poglavlju opisuje kako se različiti gradbeni elementi povezuju u okviru nove europske arhitekture financijske stabilnosti. Drugo poglavlje sadrži prikaz ove godine dogovorenih institucionalnih inovacija – jedinstvenog nadzornog mehanizma i zajedničkih načela oporavka i preustroja banaka. Treće poglavlje sadrži raspravu o novim elementima, s naglaskom na ključno pitanje: isplati li se Hrvatskoj ući u jedinstveni okvir bankovne supervizije pod okriljem ECB-a prije prihvaćanja eura ili je bolje „ostati vani“: koje su prednosti, a koji troškovi svake od opcija? Također se razmatra budući odnos preustroja banaka i osiguranja depozita. Četvrto poglavlje sadrži okvirni prikaz nove direktive o kapitalnim zahtjevima. U petom se dijelu izvode zaključci.

I. Kako se povezuju blokovi nove arhitekture financijske stabilnosti u EU

Kada artist u cirkusu hoda tankom žicom na visini, ili izvodi akrobaciju na trapezu, pod njim je jedna sigurnosna mreža ili – u boljim cirkusima - dvije. I bankarstvo možemo smatrati mješavinom cirkusa i artizma. Cirkusa stoga što se u tome poslu stalno događaju ugodna i neugodna iznenađenja. Ugodna proizvode užitek posla i stvaranja nove vrijednosti. Neugodna izazivaju krize i propasti koje utječu na cjelokupno gospodarstvo i društvo. O artizmu govorimo stoga što za uspješan pronalazak klijenata i upravljanje rizicima često nisu dovoljni modeli, aplikacijski programi i statističke analize, nego puno više od toga.

O složenosti bankarskoga posla svjedoči i to što se u cirkusu bankarskog artizma pod izvođačima prostire velik broj različitih sigurnosnih mreža. One se kontinuirano mijenjaju i podešavaju. Taj sustav nazivamo arhitekturom financijske stabilnosti ili mrežom financijske sigurnosti. Trenutačno stanje europske sigurnosne mreže prikazano je na Slici 1. Banka je poput artista, visoko gore, gdje je slobodan prostor skučen; veći dio visine između artista i tla popunjen je raznim, više ili manje čvrstim sigurnosnim mrežama.

Prva mreža u nizu je makroprudencijalne naravi. Mjere poput ograničavanja omjera vrijednosti zajma i kolateralna (engl. Loan to value ratio, LTV) imaju za cilj umanjiti sistemske rizike (rizike koji se ne mogu diversificirati), te joj je cilj djelovati protiv ekonomskog ciklusa (npr. jačanje kapitalne snage institucija u dobra vremena, radi jačanja otpornosti za loša vremena). Te se mjere jednako primjenjuju na sve banke ([CGFS, 2012](#)). Neke su mjere makroprudencijalne regulacije motivirane razmatranjima na EU razini: njih pokreće [Europski odbor za sistemski rizik](#) (engl. European Systemic Risk Board, ESRB). No, dio makroprudencijalne regulacije ostaje u nadležnosti nacionalnih tijela. Takav je primjerice slučaj s propisivanjem protucikličkog dodatnog kapitalnog zahtjeva koji se aktivira kada se procijeni da se kreditni ciklus kreće u smjeru vrhunca.

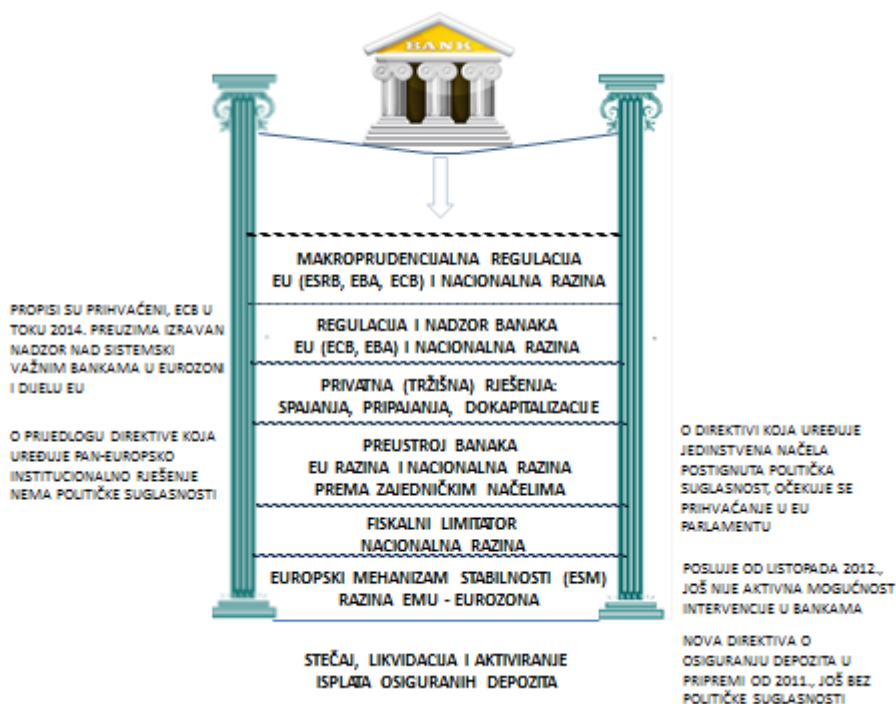
Nadzor (supervizija) i regulacija banaka predstavljaju sljedeću zaštitnu mrežu. Dok su do sada bile nacionalne, supervizije i regulacije nakon inauguracije projekta

Nadzor i preustroj banaka te osiguranje depozita moraju se uklopiti u širi sustav mreža financijske stabilnosti koje u EU moraju uravnotežiti nacionalne i nadnacionalne elemente i nadležnosti.

Makro prudencijalna regulacija dobrim dijelom ostaje u nadležnosti nacionalnih regulatora iako se u nadzoru banaka počinju miješati nacionalne i nadnacionalne ovlasti.

bankarske unije u EU postaju „mješovite“ – dijelom nacionalne, a dijelom nadnacionalne. Riječ je o kombinaciji s tendencijom da nadzor u budućnosti postane potpuno centraliziran na paneuropskoj razini (ECB). O detaljima takvog rješenja raspravlja se u sljedećem poglavlju.

Slika 1. Trapez poslovanja i propasti banaka: arhitektura financijske stabilnosti



Banke koje propadnu kroz mreže makroprudencijalne regulacije i supervizije, u pravilu imaju značajne gubitke. Njihova je kapitalna adekvatnost ispod zakonom propisane, ili je negativna. Takve „oštećene“, jeftine kreditne institucije, mogu postati zanimljive investitorima, ako oni vide izgled za preustroj i stvaranje nove vrijednosti koja će osigurati povrat na visokorizičan ulog. Kako su vlasničke strukture velikih banaka dobrim dijelom međunarodno diversificirane (ne odnosi se to samo na banke u bivšim socijalističkim zemljama), preuzimanja banaka u problemima ne nailaze na nacionalna ograničenja. K tomu, sloboda kretanja kapitala jedno je od temeljnih načela u EU, pa možemo govoriti o slobodi pripajanja i preuzimanja banaka koja nema samo nacionalna obilježja.

Sljedeća je mreža preustroja banaka koja za sada ne postoji na paneuropskoj razini. Na nacionalnim su se razinama primjenjivala različita rješenja. Štoviše, takvih rješenja ranije nije bilo u svim zemljama članicama. Najčešće, kada bi se ostvarila noćna mora svakog regulatora banaka – da na tržištu nema nikoga tko želi preuzeti banku u problemima, država je – u slučaju sistemski važne banke, mogla aktivirati fiskalni limitator (engl. Fiscal backstop). To znači da je novcem poreznih obveznika mogla dokapitalizirati i preuzeti banku, kao što je bila praksa u Hrvatskoj 90-tih godina 20. stoljeća, ili kao što je učinjeno u Velikoj Britaniji s prije krize najvećom europskom bankom Royal Bank of Scotland. Slična je praksa korištena u mnogim drugim zemljama u ovoj krizi (npr. nama najpoznatiji slučaj Hypo u Austriji). Ako

Ako za banku u problemima ne postoji privatno – tržišno rješenje, od 1.1.2015. aktivirat će se preustroj uz uvjet da je opasnost po financijsku stabilnost prevelika ako se problem rješava u redovnom postupku stečaja ili likvidacije.

država ne bi intervenirala, banka bi pala ispod donje linije na slici 1. i uslijedio bi stečaj ili likvidacija nesolventne banke te bi se aktivirala zadnja "linija obrane" financijske stabilnosti - isplata osigurane štednje.

Iskustva su u mnogim zemljama pokazala da takav način rješavanja problema u bankama nije dovoljno dobar. Banke su kompleksne institucije uronjene u mreže sofisticiranih dužničko-vjerovničkih odnosa. Njihovi stečajevi u pravilu traju iznimno dugo, a stope naplate u stečaju veoma su niske. Nerijetko je upitna i pravednost u slučajevima koji dođu u ruke nedovoljno iskusnih sudaca koji se inače bave stečajevima jednostavnih trgovačkih društava. No, glavni je problem politički: gotovo je nemoguće javnosti i zainteresiranim dionicima objasniti zašto se fiskalni limitator primjenjuje na neke banke, a na neke ne. Najslavniji slučaj ove vrste u povijesti dogodio se na vrhuncu financijske krize u SAD-u 2008., kada američke vlasti nisu mogle objasniti zašto su pomagale u spašavanju investicijske banke Bear Stearns i osiguravateljnoga diva AIG-a, ali ne i u slučaju investicijske banke Lehman Brothers, čiji je stečaj tako postao sinonim za krizu. I u nas se 90-tih godina postavljalo pitanje zašto je sanirana, primjerice, PBZ ili Dubrovačka banka, a ne i Glumina banka. Činjenica je da su u prvim slučajevima vjerovnici sačuvali vrijednost svojih potraživanja, dok je u drugome isplaćena samo osigurana štednja.

Ipak, najveći problem kod ovakvih situacija proizlazi iz onoga što smo u uvodu opisali kao zagrljaj banaka i vlada: fiskalni deficit i javni dug mogu toliko umanjiti vladin fiskalni kapacitet, da ona više nije u stanju osigurati fiskalni limitator; ili fiskalno neodgovorna vlada može ugroziti banku kreditora. Snaga fiskalnog limitatora u oba slučaja slabi toliko, da sistemski važna banka može propasti. To može izazvati financijsku i gospodarsku krizu s iznimno visokim društvenim troškovima, što smo nedavno vidjeli na Islandu, u Irskoj i na Cipru.

Suočene s tom opasnošću, koja se multiplicira kada bančino poslovanje poprimi međunarodne okvire, vlasti država članica odlučile su pojačati sustav sigurnosnih mreža. Prvi je korak dovršen 2012., s početkom poslovanja [Europskog mehanizma stabilnosti](#) (engl. European Stability Mechanism, ESM). Njegova preteča – Europski fond za financijsku stabilnost (engl. European Financial Stability Facility, EFSF) aktiviran je 2010. s ciljem kreditiranja članica Eurozone u sistemskim financijskim poteškoćama. Prvi su krediti odobreni [Irskoj, Portugalu i Grčkoj](#) u sklopu programa prilagodbi dogovorenih s Europskom komisijom, ECB-om i MMF-om („Trojka“).⁵ Međutim, kada su problemi - uzrokovani problemima u bankama, izbili u Španjolskoj 2011., pokrenuto je pitanje izravnog financiranja poljuljanih španjolskih banaka intervencijama ESM-a.

Španjolska je situacija bila najbližnja Irskoj po tome što je uzročni smjer u okviru zagrljaja vlada i banaka išao smjerom od banaka prema vladi. Irska je prije krize imala veoma nizak javni dug, pa je unatoč iznimno velikim bankama imala dovoljan fiskalni kapacitet da vlastitim fiskalnim limitatorom spasi sustav od sistemske krize. Cijena spašavanja je plaćena rastom omjera javnog duga i BDP-a s 25,1% 2007. do iznimno visokih 117,6% 2012. (na Islandu s 28,5% na 99% BDP-a u istom razdoblju). Španjolska je, pak, u krizu klizila polako. Kada su se u bankama pokazali problemi, javni je dug već bio prešao 60% BDP-a (61,5% 2010.). Zbog toga je uslijedila velika

Uz preustroj ili nakon njega, države mogu aktivirati fiskalna sredstva, a za članice Eurozone postoji i mogućnost pristupa sredstvima Europskog mehanizma stabilnosti.

⁵ Vidjeti [HUB Analizu br. 34.](#)

rasprava o tome da bi u slučajevima poput Španjolske trebalo izbjeći zaduživanje države radi spašavanja banaka. Na tragu te ideje, izravne dokapitalizacije banaka iz EFSF-a odnosno ESM-a, izgledale su kao dvostruko spasonosno rješenje: zagrljaj vlada i banaka razdvojio bi se preuzimanjem vlasništva (i odgovornosti) u bankama od strane nad-nacionalnog europskog tijela, a država članica bi sačuvala značajan dio fiskalnoga kapaciteta, pa i političku stabilnost, jer se novac poreznih obveznika ne bi trošio na banke.

No, na kraju netko mora platiti račun. Zemlje dioničari EFSF-a/ESM-a, među kojima glavnu riječ ima Njemačka, postavile su pitanje zašto bi njihovi porezni obveznici - iz čijih su sredstava uplaćeni udjeli u EFSF-u odnosno ESM-u, financirali pogreške španjolskih bankara i bankovnih regulatora. Na kraju je postignuto kompromisno rješenje: ESM će moći izravno intervenirati dokapitalizacijama i/ili preuzimanjem banaka kako bi se umanjio pritisak na nacionalne fiskalne limitatore, ali tek nakon što se Europi uspostavi tzv. *bankovna unija*. Logika je jednostavna: paneuropski fond poput ESM-a, koji financiraju porezni obveznici svih članica Eurozone, ne može intervenirati u bankama koje su različito nadzirane, pri čemu neke od njih, njihovi nacionalni regulatori čak nisu ni prisilili na primjenu međunarodnih računovodstvenih standarda (!). Dakle, najprije treba stvoriti jednaka pravila igre, jednaku razvidnost poslovanja i jednake kriterije nadzora, jer samo u takvim uvjetima porezni obveznici iz zemalja kreditora, odnosno njihovi politički zastupnici, mogu shvatiti i pratiti zašto se i kako troši novac kroz uzajamne mehanizme financijskog spašavanja. To nije samo tehničko pitanje, to je i pitanje političke održivosti uzajamnih mehanizama financijske sigurnosti i stvar povjerenja među državama i narodima unutar EU i Eurozone.

ESM će moći koristiti sredstva za intervencije u bankama tek nakon što 2014. zaživi objedinjeni nadzor banaka pod okriljem ECB-a.

Povrh toga, trauma stalnog (i uglavnom uzaludnog) objašnjavanja poreznim obveznicima zašto se moraju spašavati sistemski važne banke, među političarima je stvorila snažnu težnju da se aktivacija fiskalnog limitatora izbjegne pod svaku cijenu. Tako je, osim zajedničke supervizije koja čini okosnicu bankovne unije, u sustav ugrađena i slojevita, razgranata financijska sigurnosna mreža čija je svrha aktivacija prije fiskalnoga limitatora. Riječ je o sustavu složenih pravila preustroja banaka, koje tumačimo u nastavku. Stoga možemo zaključiti da je ESM, odnosno propitivanje njegove mogućnosti za izravne intervencije u bankama (pojačavanje fiskalnog limitatora zemalja s narušenim fiskalnim kapacitetom), predstavljao svojevrsni okidač za formiranje zajedničke bankovne supervizije i razvoj zajedničkih pravila preustroja banaka na razini Unije.

II. Ujedinjeni sustav nadzora, oporavka i preustroja banaka

ESM je fond članica Eurozone, čija se sredstva mogu koristiti samo za pomoć državama i bankama iz zemalja članica koje su prihvatile euro. Ujedinjeni nadzor banaka i jedinstvena pravila preustroja banaka odnose se međutim na cijelu Eurosku Uniju. Razlog je jasan: EU je jedinstveno tržište, to jest, Unija tomu teži. Svaka zemlja članica osim Velike Britanije, Danske i Švedske, ima obvezu težiti ulasku u Eurozonu. U svjetlu ovih činjenica, ujedinjeni nadzor i primjena istovjetnih pravila preustroja banaka mogu pomoći pripremi nacionalnih bankovnih sektora za buduće poslovanje u okviru monetarne unije.

Međutim, mnoge europske institucije počivaju na delikatnom balansu odnosno kompromisu zemalja članica. Na tim je temeljima izrasla ideja o zajedničkom nadzoru banaka: zemlje koje su prihvatile euro automatizmom ulaze pod krov zajedničkog nadzora banaka, dok zemlje članice koje, poput Hrvatske, još nisu prihvatile euro, mogu ostati izvan dosega zajedničke supervizije pod okriljem ECB-a. One same odlučuju hoće li ući ili ne. Stoga pitanje treba li ući u sustav zajedničkog nadzora poprima razmjer posebno važnog političkog, gospodarskog i financijskog pitanja. O tome se raspravlja u trećem dijelu, nakon što se u nastavku prikažu detalji nedavno prihvaćenih institucionalnih rješenja.

Jedinstveni sustav nadzora - SSM

Formalni temelj da bi se ujedinio sustav nadzora (engl. Single supervisory mechanism, SSM - pojam koji opisuje ujedinjeni institucionalni ustroj u čijem okviru posluju ECB, EBA i nacionalni supervizori), pronađen je u članku 127. st. 6. Lisabonskoga Ugovora. Taj članak predviđa mogućnost da Vijeće EU posebnom regulacijom uredi funkcije prudencijalne regulacije i nadzora kreditnih institucija pod okriljem ECB-a. [Regulacija](#)⁶ Vijeća govori o tome da se nadzor provodi uzimajući u obzir razlike u veličini i vrstama kreditnih institucija i vodeći računa o tome da će poslove iz domene nadzora, koji nisu uređeni ovom regulacijom, nastaviti obavljati nacionalni supervizori banaka. Daljnje su odredbe još preciznije, jer navode da su nadležna nacionalna tijela za nadzor banaka dužna surađivati s ECB-om u svim poslovima, a naročito u poslovima regulacije i nadzora kreditnih institucija koje nisu zatražile državnu pomoć na razini EU (npr. od ESM-a), kao i onih banaka koje, bilo samostalno, bilo kao članice grupe kreditnih institucija, ne predstavljaju rizik za sustav. Ove odredbe treba tumačiti kao jasno određenje o tome da krajnja nadležnost za regulaciju i nadzor banaka leži na ECB-u, čak i kada ECB ne nadzire izravno banke iz država članica SSM-a. ECB pri tome nema nikakvu nadležnost ili odgovornost za banke čije se sjedište nalazi u članicama EU koje nisu članice SSM-a. Dakle, kreditne institucije koje su zatražile EU pomoć i/ili čije poslovanje predstavlja sistemski rizik, ECB će nadzirati izravno ako je zemlja članica SSM-a. Supervizija nad ostalim kreditnim institucijama iz zemalja članica SSM-a odvijat će se uz pomoć nacionalnih regulatora/supervizora.

U SSM mogu ući i članice EU koje još nisu uvele euro. Iako je krajnja odgovornost za nadzor svih banaka u tom slučaju na ECB-u, on izravno nadzire samo sistemski važne institucije.

Linija razdvajanja operativne nadležnosti između ECB-a i nacionalnih supervizora definirana je više ili manje mjerljivim kriterijima u okviru SSM-a. Pod izravan nadzor ECB-a ulaze banke s aktivom većom od 30 mlrd eura ili banke čija aktiva predstavlja više od 20% BDP-a zemlje članice u kojoj imaju sjedište (uz donji prag aktive takve banke na 5 mlrd eura); banke koje se nalaze među tri vodeće banke na nacionalnim tržištima; banke za koje je odobrena ili zatražena pomoć iz ESM-a, te složene banke sa značajnom uključenošću u međunarodno poslovanje. Procjenjuje se da će ECB

⁶ Osim ove regulacije, regulatorni okvir SSM-a uključuje još i izmjene i dopune regulacije koja uređuje poslovanje [Europske bankovne uprave, EBA-e](#). Važno je napomenuti da u trenutku pisanja ovoga rada službeni tekstovi koji stupaju na snagu još nisu objavljeni. Zbog toga ovdje prikazana tumačenja treba prihvatiti s dužnom ogradom i potrebom za naknadnim provjerama. Također, raspravu u ovom poglavlju ne treba tumačiti kao detaljan pregled svih bitnih elemenata regulacije. Raspravlja se samo o onim dijelovima koje su autori ocijenili najvažnijima.

prema ovim kriterijima obavljati izravan nadzor nad oko 130 (Deutsche Bank, 2013) do 150 (Verhelst, 2013) europskih banaka, čija aktiva predstavlja 80%-85% ukupne aktive svih banaka u EU. Brojem, a ne aktivom, od ukupno oko 6,000 banaka, 97%-98% banaka ostat će pod izravnim nadzorom nacionalnih supervizora.

Konceptualno razdvajanje operativne i konačne nadležnosti za nadzor ima smisla, jer nacionalni će regulatori samo operativno pomagati ECB-u u obavljanju njegovih zadaća u bankama koje izravno nadzire. Za druge banke, nacionalni će supervizori zadržati punu operativnu nadležnost, što znači da će sami propisivati korektivne mjere i donositi odluke. No, krajnja nadležnost i odgovornost i za te banke ostaje na ECB-u: on će, riječima regulacije, osiguravati „konzistentnost supervizije“. Dakle, ECB u tom slučaju ne nadzire banke, ali nadzire nacionalne supervizore i regulatore koji nadziru banke, jer im je ECB na neki način „delegirao“ taj posao za koji je u konačnici odgovoran. Nacionalni su regulatori u tom dijelu posla dužni trenutno izvještavati ECB, koji u svakome trenutku može preuzeti nadzor bilo koje kreditne institucije iz zemlje članice SSM-a.

I dok se kolokvijalni pojam „asistiranja“ nacionalnih supervizora ECB-u može interpretirati i negativno - kao svojevrsno „šegrtovanje“ - ovdje nikako nije riječ o tome. Dvije razine asistencije spominjemo samo u kontekstu operativnog obavljanja poslova nadzora. Kada je riječ o upravljanju sustavom i odlučivanju u SSM-u (tj. u ECB-u), odnos između nacionalne i nadnacionalne razine pažljivo je izbalansiran: nacionalni regulatori postaju dijelom zajedničkog mehanizma odlučivanja. To vrijedi i za zemlje koje još nisu prihvatile euro, ako odluče pristupiti SSM-u.

Utjecaj na odlučivanje proizlazi iz principa uvažavanja specifičnih uvjeta u pojedinim državama članicama. Članak 4.3a. regulacije Vijeća propisuje obvezu ECB-a da poštuje fer odnose u pogledu prava zemalja članica SSM-a, osobito ako je riječ o interesu zemlje članice za očuvanje financijske stabilnosti, stabilnosti ponude kredita, makroekonomskih uvjeta, za postojanje jednakih tržišnih uvjeta za sve sudionike, potpore produktivnim djelatnostima u realnom sektoru, prevenciju i izbjegavanje sistemskog rizika te rizika moralnog hazarda, kao i nacionalnih interesa u vezi s fiskalnim troškovima koji bi mogli proizaći iz propasti banaka i bankarskih kriza. Ovome bi se moglo dodati i načelo iz nove regulacije EBA-e, koja u članku 4.a govori o nužnosti očuvanja načela demokratske odgovornosti u Europskoj bankovnoj uniji.

Ovdje je riječ o izuzetno širokim i u pravnom smislu nedovoljno jasno definiranim pojmovima. Pomoću njih nije moguće predviđati kako će se i u kojim uvjetima zemlje članice zauzimati za svoje interese, kao ni to kako će se i u kojim uvjetima ECB prema njima odnositi. U tom smislu, načelo iz članka 4.3a. otvara određeni prostor za politizaciju ECB-a u dijelu poslova nadzora.⁷ Realno je naime za očekivati da će se

⁷ Pojam „politizacije“ ovdje treba shvatiti uvjetno. Na formalnoj razini postoji barijera „politizaciji“ u smislu utjecaja izvršne vlasti, jer su i sama nacionalna nadzorna tijela neovisna o izvršnoj vlasti. Tako postoji djelomičan zaštitni mehanizam od nametanja odluka koje su u interesu izvršne vlasti, ali nisu u općem interesu. Međutim, „politizacijom“ se može smatrati i slučaj kada nacionalni regulator bolje razumije financijsko stanje u nacionalnom gospodarstvu od ECB-a i kada on koristi „političke“ instrumente i pritiske kako bi utjecao na odluku odgovornog regulatora. Takav tip „politizacije“ nema negativnu konotaciju.

ECB pri obavljanju poslova nadzora ima obavezu respektirati lokalno stanje financijske stabilnosti, a nacionalni regulatori ulaze u Odbor za nadzor, zajedničko tijelo odlučivanja svih članica SSM-a.

kroz ove poslove prelamati različiti nacionalni interesi. Kako za sada nije moguće predviđati kako će se ta prelamanja odvijati, veoma je važno proučiti upravljačku strukturu ECB-a u dijelu nadzora banaka. Model upravljanja u bitnome će odrediti mogućnost zemalja članica odnosno njihovih nacionalnih regulatora, da ističu više ili manje artikulirane nacionalne interese s ciljem utjecaja na odluke ECB-a.

Ključno je tijelo *Odbor za nadzor banaka* (ili Odbor supervizora). Odbor je zadužen za planiranje i pripremu poslova nadzora. To uključuje i pripremu odluka. Odbor se sastoji od predsjednika, dopredsjednika, četiri predstavnika ECB-a te po jednog predstavnika nadležnih nadzornih tijela zemalja članica SSM-a (što uključuje i članice koje još nisu prihvatile euro). Odluke se donose jednostavnom većinom, a u slučaju neriješena glasovanja odlučuje predsjednikov glas. Ako bi sve članice EU, osim Velike Britanije i Švedske koje su već najavile da neće sudjelovati, ušle u SSM, tijelo bi se sastojalo od 32 osobe, prošireno za po jednog nadležnog člana Europske Komisije i predsjedavajućeg EBA-e, koji nemaju pravo glasa, ali imaju pravo biti na sastancima Odbora.

Odbor za nadzor banaka priprema prijedloge odluka Upravnom vijeću ECB-a. Međutim, sastav Upravnoga vijeća ne mijenja se nakon pokretanja SSM-a. To znači da zemlje članice SSM-a koje još nisu prihvatile euro u tome tijelu neće imati predstavnika. Naime, Upravno vijeće ECB-a sastoji se od predstavnika Izvršnog odbora ECB-a i guvernera središnjih banaka zemalja članica Eurozone. Ta činjenica izaziva skepsu: kako da članica EU koja još nije uvela euro, uđe u mehanizam u čijemu glavnom tijelu nije zastupljena?

Nezastupljenost članica SSM-a koje nisu članice Eurozone u Upravnome vijeću ECB-a bio je jedan od razloga velikih izmjena upravljačkog mehanizma jedinstvenog sustava nadzora od vremena nacrtu (prosinac 2012.) do vremena prihvaćanja konačne inačice regulacije (rujan 2013.). Prema zadnjem rješenju, Odbor za nadzor banaka, u kojem su zastupljene i članice EU koje još nisu prihvatile euro, donosi odluke koje stupaju na snagu ako ih Upravno vijeće ne poništi unutar deset dana. Ovo rješenje pokazuje očitu težnju da se odlukama Odbora za nadzor dade što veća „težina“ u odnosu na Upravno vijeće. Vijeću će biti veoma teško „pregaziti“ odluku Odbora za nadzor, s obzirom da je Upravno vijeće zamišljeno, a i do sada je bilo fokusirano na rješenja za drugu vrstu posla – monetarnu politiku. U istu se kategoriju izmjena ubraja i uvođenje obveze da se nacrti odluka Odbora za nadzor službeno dostavljaju nacionalnim regulatorima u isto vrijeme kada i Upravnome vijeću. Takva procedura nacionalnom regulatoru ostavlja dovoljno vremena za pripremu ako se želi pojaviti pred Upravnim vijećem sa svojom argumentacijom, eventualno drukčijom od odluke Odbora za nadzor, kada Vijeće bude raspravljalo o odluci.⁸

Dodatni osigurači demokratske kontrole uvedeni su kroz redovito izvještavanje i odgovornost ECB-a prema Vijeću EU, Europskom parlamentu i nacionalnim parlamentima. Odgovornost i transparentnost ECB-a u poslovima nadzora banaka u tom su pogledu puno veće nego u poslovima u vezi s monetarnom politikom. To

Odbor za nadzor banaka priprema odluke, a Upravno vijeće ECB-a, u kojem sjede samo guverneri zemalja koje su uvele euro, ima kratko razdoblje u kojem može odbaciti odluku obratnom kvalificiranom većinom.

⁸ Još jednom je važno ponoviti da konačni tekstovi nisu objavljeni u službenom glasniku, što zahtijeva oprez u tumačenju tekstova regulacije, osobito dijelova koji su se od prvog nacrtu do danas mijenjali. Dijelovi analize ne temelje se na pregledu izvornih pravnih tekstova, nego na interpretacijama (Darvas i Wolff, 2013; Verhelst, 2013).

osobito dolazi do izražaja u odredbi koja obvezuje ECB da u pisanoj formi odgovara na upite nacionalnih parlamenata, a članove Odbora za nadzor banaka obvezuje da se odazovu na parlamentarne rasprave.

Autonomija nacionalnih regulatora osigurana je i u dijelu vođenja makroprudencijalne politike. Osim dodatnih protucikličkih kapitalnih zahtjeva sukladnih regulaciji Basel III (CRD IV), pravo donošenja autonomnih nacionalnih makroprudencijalnih odluka obuhvaća i sve druge slične alate koji su u skladu sa zakonima Unije. Jedini je uvjet da se deset dana prije donošenja nacionalne makroprudencijalne mjere obavijesti ECB, te da se, u slučaju negativnog očitovanja ECB-a, razlozi dodatno objasne (u roku od 5 dana) i, naposljetku, da se pri donošenju konačne odluke, mišljenje ECB-a uzme u obzir. Unatoč svim obvezama koordinacije, konačna odluka ostaje u rukama nacionalnog regulatora.

No, zbog široke definicije pojma „fer odnosa“ i kriterija odnosno interesa koji se moraju podvući pod taj pojam te zbog izostale zastupljenosti članica izvan Eurozone u Upravnome vijeću ECB-a, uvode se i dodatni sigurnosni instituti. Oni bi trebali osigurati odgovarajuću zastupljenost nacionalnih interesa i mogućnost korekcije eventualnih operativnih pogrešaka u pripremi odluka unutar SSM-a.

U tu se svrhu pri ECB-u osniva Žalbeno vijeće (engl. Panel of review), sastavljeno od pet neovisnih stručnjaka. Oni će odlučivati o žalbama protiv odluka ECB-a u dijelu u kojem ECB obavlja izravni nadzor. Žalbu može podnijeti svaka odlukom pogođena strana – svaka fizička i pravna osoba, što uključuje i pravnu osobu koja je predmet nadzora, kao i nadležnog nacionalnog regulatora. Upravno vijeće može (ali ne mora) suspendirati djelovanje odluke ECB-a dok postupak ne bude završen, a rok za dovršetak žalbenih postupaka iznosi dva mjeseca. Odluke se objavljuju, i Odbor za nadzor nakon toga mora predložiti novu odluku koja će uvažiti mišljenje Žalbenoga vijeća. Odluka stupa na snagu, kao i svaka druga odluka, ako Upravno vijeće ne izrazi prigovor u roku od deset dana. Strana koja se i nakon toga smatra oštećenom može podnijeti tužbu Europskome sudu pravde. Taj krajnji osigurač propitivanja odluka uveden je upravo zbog toga što je i Žalbeno vijeće – premda stručno i neovisno tijelo, osnovano pri ECB-u, što znači da njegove članove imenuje ECB, a to potencijalno umanjuje njihovu stvarnu neovisnost.

Uloga zemlje članice EU, koja još nije prihvatila zajedničku valutu, ali je u okviru SSM-a, određena je načelom *uske suradnje*. *Uska suradnja* znači da se nadležna tijela zemlje članice obvezuju na primjenu ECB-ovih smjernica i zahtjeva, što se odnosi i na razmjenu informacija i provedbu odluka. Međutim, između zemlje koja je u isto vrijeme članica i SSM-a i Eurozone, i zemlje koja je članica samo SSM-a, postoji bitna razlika: ECB-ove se odluke o bankama koje izravno nadzire u članicama Eurozone primjenjuju automatizmom, bez posredništva nacionalnih regulatora. U zemljama članicama koje još nisu uvele euro, ECB-ove odluke o bankama koje izravno nadzire primjenjuju se posredno, nacionalnim tijelima nadzora. ECB u tom slučaju dostavlja odluku i prilaže vrijeme u kojem se ona mora primijeniti, ne kraće od 48 sati, osim ako je brža primjena nužna zbog sprječavanja nepopravljive štete. Nacionalni je regulator dužan postupiti po odluci ECB-a. Ako se to ne dogodi, ECB će izdati upozorenje. U slučaju da se u roku od 15 dana po primitku ECB-ova upozorenja odluka ne primijeni, ECB može jednostrano raskinuti ugovor o uskoj suradnji, tj. prekinuti članstvo zemlje članice u SSM-u.

Politička odgovornost i transparentnost ECB-a prema EU i nacionalnim razinama vlasti puno je veća u dijelu nadzora banaka, nego u vođenju monetarne politike.

Međutim, i zemlja članica ima klauzulu izlaza. Izlaz bez obrazloženja moguć je nakon tri godine članstva u SSM-u. No, tri godine nakon izlaza zemlja ne može ponovno aplicirati za ulaz u SSM. Moguće je izaći i u slučaju neslaganja s odlukom Odbora za nadzor, odnosno Upravnoga vijeća. Ako se odluka o izlasku dostavi zbog neslaganja s konkretnom odlukom Odbora ili Vijeća, sporna odluka neće biti važeća, no u tom slučaju također teče rok od tri godine u kojemu zemlja ne može ponovno aplicirati za pristupanje SSM-u. Naposljetku, ako zemlja članica ne primijeni spornu odluku, a ne izađe iz SSM-a, ECB može razmotriti mogućnost jednostranog raskida ugovora o uskoj suradnji. Pri tome će povesti računa o integritetu sustava, mogućim fiskalnim implikacijama po zemlje članice i o jednakom položaju kreditnih institucija na jedinstvenom tržištu.

Članice SSM-a koje nisu uvele euro mogu izaći iz mehanizma, ali tri godine poslije toga ne smiju ponovno aplicirati za članstvo.

U trećem se poglavlju raspravlja o razlozima za ulazak Hrvatske u SSM i protiv njega.

BRRD i SRM

Prijedlog [direktive o oporavku i preustroju kreditnih institucija i investicijskih društava](#) (engl. Bank recovery and resolution directive, BRRD) usuglašen je na razini Vijeća, te se očekuje prihvaćanje u Europskom parlamentu prije kraja godine. Početak primjene predviđen je od 01.01.2015. Propis je zamišljen kao univerzalan na razini EU: propisuju se načela i postupci preustroja institucija, bez obzira na to u kojoj se članici EU nalazi sjedište i je li zemlja članica SSM-a.

BRRD je prijedlog direktive koji je politički usuglašen na razini Vijeća, ali tek slijedi rasprava i usvajanje u Europskom parlamentu.

Cilj je propisa omogućiti nesmetan pristup osiguranim depozitima i obavljanju funkcija platnoga prometa, te omogućiti raspodjelu gubitaka na korektan i predvidiv način koji će u bitnome umanjiti potrebu angažmana sredstava poreznih obveznika radi spašavanja banaka, te tako povećati financijsku i fiskalnu stabilnost. Važno je da se instrumenti predviđeni direktivom mogu upotrijebiti na vrijeme, što znači prije nego što institucija postane nesolventna, odnosno prije nego što vrijednost njena kapitala padne na nulu. Mogućnost primjene istih načela i postupaka u svim članicama EU iznimno je važna i zbog koordiniranih međunarodnih (paneuropskih) akcija preustroja banaka.⁹

Prijedlog regulacije o [jedinostvenom mehanizmu preustroja banaka](#) (engl. Single resolution mechanism, SRM) još uvijek je samo prijedlog Komisije. Dogovor na razini Vijeća još nije postignut. Komisija se nada dovršiti legislativni postupak na vrijeme, tako da i taj propis stupi na snagu kada i BRRD (primjena se također očekuje od 01.01.2015.). Svrha je SRM-a stvoriti nadnacionalne, paneuropske institucije i tijela koja će upravljati preustrojem banaka. Međutim, kako je prijedlog doživio ozbiljne kritike koje je uputila Njemačka, smatrajući da SRM nije moguć bez politički iznimno zahtjevnih promjena Europskoga ugovora, trenutačno se čini da će se prihvaćanje BRRD-a odvijati puno brže od prihvaćanja SRM-a. Stoga se ovaj tekst u nastavku bavi samo BRRD-om.

⁹ Svrha je ujedno implementirati u europsku regulativu [dobra načela preustroja banaka](#) prema kriterijima Odbora za financijsku stabilnost (engl. Financial Stability Board, FSB).

Predviđeni interventni mehanizmi polaze od javnog interesa koji je nadređen privatnome. Naime, iskustvo bankovnih kriza pokazuje da uobičajena sudska zaštita privatnoga vlasništva stvara iznimnu sporost postupaka preustroja, likvidacija ili stečajeva banaka. Zbog toga su društveni troškovi problema u bankama nepotrebno visoki. Jasno je da vrednota zaštite privatnoga vlasništva ima teško mjerljivu, visoku društvenu vrijednost. Zbog toga namjera predlagatelja nije zanemariti zaštitu vlasništva, nego ju ostvariti na način koji će smanjiti društvene troškove u situacijama kada vrijednost privatnoga vlasništva dolazi u pitanje. Dakle, ako brzina preustroja i/ili očuvanja kritičnih funkcija kreditne institucije u problemima zahtijeva brze mjere (preustroj), i ako su te mjere protivne trenutačnim interesima privatnih vlasnika i kreditora, ti se interesi neće štititi tako da se onemogućiti ostvarenje javnoga interesa (brzi preustroj). Zaštita vlasnika i vjerovnika ostvarit će se naknadnim isplata razmjerno (pravedne) kompenzacije koju će utvrditi sud. Ta naknadna sudska odluka neće staviti izvan snage administrativne odluke donesene u sklopu procesa preustroja banaka, ako je postupak obavljen u skladu s odredbama ove direktive.

Očito je riječ o izvanredno osjetljivoj pravnoj stvari. Predložena se rješenja tiču Ustavnih načela i promjena u nizu temeljnih propisa: BRRD izrijekom spominje nužnost derogacija standardnih zakonskih rješenja koja se tiču zakona o poduzećima, zakona o preuzimanju, zakona o stečaju¹⁰ i srodnih propisa. Stoga se može predvidjeti da će ugradnja ovoga dijela Aquisa u nacionalne propise biti dugotrajna i mukotrpa, ako se želi postići kvalitetna primjena s minimalnim odgodama i nesporazumima kada se počnu rješavati prvi slučajevi banaka u problemima prema ovome propisu.¹¹

Situacija u kojoj će se moći primijeniti načela preustroja iz BRRD-a, situacija je u kojoj se može pokazati da institucija propada ili je izgledno da će propasti u skoroj budućnosti. To konkretno može značiti da: institucija u skoroj budućnosti neće ispuniti uvjete iz odobrenja za rad; tržišna vrijednost imovine bit će manja od vrijednosti obveza; institucija neće moći podmiriti dospjele obveze, ili će trebati iznimnu potporu vlade za nastavak operacija. Korištenje kredita središnje banke i/ili korištenje državne pomoći neće se smatrati dovoljnim uvjetima za aktivaciju postupka oporavka i preustroja banke. Instrumenti oporavka i preustroja mogu se koristiti samo ako se pouzdano procjenjuje da je stanjem u banci ugrožen javni interes.

Instrumenti preustroja predviđeni BRRD-om pravno su izuzetno moćni jer obuhvaćaju:

Interventni mehanizmi su jači od uobičajenih mehanizama zaštite privatnih vlasničkih prava jer je to jedini način da se postigne učinkovita zaštita financijske stabilnosti. Eventualno oštećeni vlasnici i vjerovnici imaju pravo naknade štete, o čemu odlučuje sud čija odluka ne poništava prije donesene administrativne odluke o preustroju institucije.

¹⁰ Vlada mora osigurati da se u zakon koji uređuje stečajni postupak unesu odredbe koje će osigurati da se u višem isplatnom redu, iznad neosiguranih kreditora, nalaze: EIB, osigurani depoziti odnosno institucija koja upravlja sustavom i prikladni depoziti (iznad osiguranog iznosa) fizičkih osoba te mikropoduzeća, malih i srednjih poduzeća, pri čemu osigurani depoziti moraju imati viši isplatni red od prikladnih.

¹¹ Ovime se ne želi prognozirati da će Hrvatska morati donijeti poseban Zakon o oporavku i preustroju banaka. Autori nisu kompetentni za davanje takve ocjene jer nisu pravnici.

- **Prodaju** dijela ili cijele banke bez suglasnosti dioničara¹²
- Osnivanje **mosne banke** u kojoj ostaje loša aktiva i pripadajuća pasiva, dok se dobra aktiva prebacuje na javnu agenciju¹³
- **Odvajanje aktive** (engl. Asset separation) s ciljem prijenosa loše aktive na subjekt koji se bavi njenim upravljanjem i rješavanjem
- **Konverziju obaveza u kapital** (engl. Bail in)¹⁴, što podrazumijeva alokaciju gubitka na unaprijed poznate kreditore prema načelu senioriteta.¹⁵ Gubitci se alociraju ponajprije na vlasnike i druge imatelje kapitalnih instrumenata, neosigurane kreditore i depozite korporacija i institucionalnih ulagatelja.¹⁶ Mehanizam ne može koristiti osigurane depozite, depozite malih, mikropoduzeća i srednjih poduzeća (do osiguranog iznosa od 100,000 eura), osigurane bančine obaveze (što uključuje i pokriveno obveznice, engl. Covered bonds, njem. Pfandbriefe), novac clijenata zaštićen fiducijarnim pravom (ako drugi nacionalni propisi pružaju osnove za takva izuzeća), sredstva EIB-a, obaveze prema radnicima, sredstva u platnom prometu, međubankarske obaveze s rokom dospijanja do 7 dana (osim takvih obaveza unutar bankarskih grupacija), kratkoročne komercijalne obaveze povezane s operativnim funkcioniranjem institucije te porezne obaveze ako je njihovo izuzeće predviđeno nacionalnim propisima. Uz to, predviđen je prostor nacionalne diskrecije u čijemu se okviru neka sredstva mogu isključiti iz obaveze konverzije odnosno otpisa. Takva se izuzeća primjenjuju ako se konverzija ne može provesti u razumno kratkom vremenu, ako bi se time ugrozio kontinuitet kritičnih (sistemske važnih) funkcija institucije, ako postoji opasnost prelijevanja krize na druge institucije i ako se želi izbjeći destrukcija vrijednosti koja bi mogla nanijeti gubitke drugim kreditorima ugrožene institucije. U slučaju primjene takvih izuzeća, nadležno tijelo može izvršiti kompenzaciju (na teret fonda za preustroj, vidjeti dalje u tekstu), na način da za vrijednost gubitka, kojim nije terećen izuzeti dio prikladnih obaveza, obavi kupnju dionica (dokapitalizaciju) čija je svrha dovesti neto vrijednost institucije na nulu.¹⁷

Prisutne su nejasnoće u pogledu izuzeća nekih potraživanja od otpisa, odnosno pretvaranja potraživanja u vlasnički ulog u preustroju.

¹² Predviđa se da prvi gubitak padne na teret kapitalnih instrumenata pri čemu je moguće koristiti institute poništavanja dionica, njihova prijenosa, ili radikalna razvodnjavanja (dilucije) postojećih udjela.

¹³ U slučaju djelomične prodaje ili korištenja instituta mosne banke nužno je osigurati likvidaciju preostalog dijela imovine.

¹⁴ Prijevod pojma „bail in“ treba shvatiti uvjetno, te se preporuča kroz buduće stručne rasprave pronaći bolji prijevod. Naime, do otpisa obaveze pretvorene u kapital ne mora doći ako banka nije duboko nesolventna. U tom slučaju se potraživanje bančina vjerovnika pretvara u kapital (engl. Debt equity swap). Riječ je o kombinaciji otpisa i pretvaranja potraživanja u vlasnički ulog, pri čemu rezultat zavisi o stupnju (ne)solventnosti poljuljane banke.

¹⁵ Ako se upotrebljava ovaj instrument, uprava institucije mora biti smijenjena. Uvjet je za korištenje mehanizma otpisa mogućnost da se na ovaj način angažira minimalno 8% ukupne pasive ili, ako je takva računica primjenjiva, 20% RWA.

¹⁶ Odgoda primjene mehanizma moguća je do 01.01.2018. Iz pregleda propisa nismo mogli neprijeporno utvrditi je li to prepreka da neka zemlja počne koristiti mehanizam i prije 2018.

¹⁷ Za članice Eurozone postoji mogućnost korištenja sredstava ESM-a u sklopu šireg programa suradnje ako su mogućnosti korištenja fonda za preustroj iscrpljene i ako ukupna fiskalna situacija onemogućava dodatno korištenje sredstava državnog proračuna (fiskalnog limitatora).

Očito je riječ o iznimno moćnim instrumentima koji administrativnim putem, tj. bez privole dioničara, bitno utječu na alokaciju vrijednosti odnosno raspored gubitaka. Na taj se način ulazi u područje koje je tradicionalno rezervirano za sudske postupke. Zbog toga treba izbjegavati aktivaciju ovih instrumenata, osim ako nije razvidno da je ugrožen javni interes. To je razlog zbog kojeg su nadležna tijela dužna najprije razmotriti opcije stečaja ili likvidacije u redovnom postupku.

Pretjerano revna primjena direktive dovela bi do velikih neizvjesnosti i naknadnih tužbi dioničara.

Aktivacija postupka oporavka i preustroja banke otvara i pitanje rizika vrednovanja imovine. Neprijeporno je da se - ne samo zbog ovoga propisa, nego i zbog Ustavnih načela i Povelje o temeljnim pravima, dioničari i neosigurani kreditori primjenom ovoga propisa ne smiju naći u nepovoljnijem položaju od položaja u kojem bi bili u redovnom postupku stečaja ili likvidacije. Pretjerano „revna“ primjena BRRD-a pokrenula bi lavinu naknadnih tužbi dioničara i ostalih neosiguranih vjerovnika. Revna bi država takve postupke u pravilu gubila, s nepopravljivo štetnim posljedicama po reputaciju nadležnoga tijela, negativne učinke na financijsku stabilnost i uz visoke financijske troškove - sudovi bi vjerojatno dosuđivali naknade uz obračun kamata po višim stopama od prinosa na državne obveznice.

Postavlja se pitanje za milijun (ili, s obzirom na kontekst, bolje je reći milijardu) dolara: kako osigurati primjenu ovoga propisa s ciljem ispunjenja njegove primarne svrhe, a da nenamjeravani učinci (npr. pretjerana revnost u primjeni redovitih postupaka odnosno njihovo izbjegavanje) ne ponište moguće koristi za društvo i gospodarstvo u cjelini? Pitanje je izvanredno teško, jer će u primjeni propisa interferirati cijeli niz pojmova i problema koji nemaju jasne pravne osnove. Na primjer, postaviti će se pitanja: što je to očuvanje „kritičnih funkcija“ institucije, to jest koje su to funkcije; kako spriječiti da cjelokupno međubankarsko kreditiranje ne kolabira u sedmodnevne rokove dospijeća radi otklanjanja rizika otpisa¹⁸; što je to „razumno kratak“ rok u kojem se otpis ne može provesti, a koji otvara prostor nacionalne diskrecije za isključenje nekih potraživanja iz otpisa; kako se procjenjuje „opasnost prelijevanja krize na druge institucije“, odnosno mogućnost „destrukcije vrijednosti“? Doda li se ovome već spomenuti, uobičajeni rizik vrednovanja imovine padajuće institucije, stječe se dojam da se nismo odmakli daleko od ogromne neizvjesnosti koja se standardno javlja u već viđenim interventnim situacijama. Tada se u pravilu aktivira visok stupanj diskrecije i moguće su arbitrarne procjene o tome što je opasnost po financijsku stabilnost i što je opasnost od moralnog hazarda.¹⁹

¹⁸ Ovaj je problem djelomično prepoznat. BRRD predviđa mogućnost propisivanja MREL-a (engl. Minimum reserve for eligible liabilities): minimalnog udjela vlastitih sredstava i obveza prikladnih (engl. Eligible) za otpis, kako bi se spriječilo izbjegavanje kreditora izloženosti rizičnijim instrumentima za otpis. Zanimljivo je da BRRD zahtijeva prevenciju stvaranja povezanih ugovora podjelama. Takva je praksa bila raširena u vrijeme prvih stečajeva banaka u Hrvatskoj potkraj 90-tih godina. Ugovori o štednji u iznosima iznad vrijednosti pokrivene osiguranjem depozita umjetno su dijeljeni na veći broj ugovora povezanih osoba s ciljem stvaranja većega broja iznosom manjih ugovora kako bi se maksimizirala potraživanja od fonda osiguranja štednje. BRRD izrijeком zahtijeva prevenciju takvih praksi koje u modernom bankarstvu, s obzirom na složenost instrumenata, mogu poprimiti puno sofisticiranije oblike.

¹⁹ Ovo su pitanja koja se otvaraju i u pravno daleko razvijenijim sustavima od našega, gdje ključni donositelji odluka nerijetko na sudu moraju braniti svoje odluke ([Šonje, 2013](#)).

U takvim uvjetima donositelji odluka ne trebaju očekivati čista pravna rješenja za probleme čije im je rješavanje dano u mandat. Trebat će mnogo znanja, stručnosti, mirnoće, razboritosti i neovisnosti od interesnih pritisaka, kako bi se u konkretnim slučajevima prosudilo kada aktivirati instrumente oporavka i restrukturiranja, a kada koristiti redovne postupke stečaja i likvidacije. Dakle, kada se iscrpe dometi koje u kvalitetu propisa može ugraditi pravna znanost i struka (npr. određeni se osigurač može uvesti ex ante sudskom verifikacijom odluka i procjena na kojima se one zasnivaju – kao u Zakonu o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, uz uvjet da takva verifikacija može biti dovoljno brza) ključna pitanja postaju: tko su donositelji odluka, odnosno, kako su ustrojena tijela koja upravljaju ovim procesima?

Pisci BRRD-a prepoznali su taj problem. Nadležna tijela moraju osigurati brzu akciju, jamčiti neovisnost od uključenih ekonomskih aktera i izbjeći bilo kakav konflikt interesa. Moraju biti organizirana kao javna tijela s administrativnim ovlastima, što ne isključuje ni središnju banku ni nadležna ministarstva, ako mogu udovoljiti svim uvjetima iz direktive. Nadležna tijela moraju raspolagati dovoljnim resursima kako bi obavljala svoje funkcije, a mogućnost za delegiranje određenih poslova također ne smije biti isključena. Tijela moraju biti osposobljena za sudjelovanje u prekograničnim kolegijima za oporavke i preustroj banaka čije se poslovanje proteže na veći broj zemalja članica.

Tijela nadležna za provedbu preustroja moraju biti stručna, neovisna, izvan konflikta interesa i moraju raspolagati adekvatnim resursima.

Organizacija dakle nije detaljnije propisana, jer se vlastima svake pojedine članice EU željelo ostaviti širok prostor za odluku o ustroju institucija u skladu s pravnim i institucionalnim posebnostima zemlje. Kasnije ćemo pokazati kako se ovo pitanje povezuje s pitanjem optimalne organizacije i upravljanja sustavom osiguranja depozita.

Treba naglasiti da su pojmovi iz BRRD-a definirani tako da dopuštaju maksimalnu separaciju funkcija među institucijama. Tako se usporedo koriste pojmovi: tijelo zaduženo za nadzor banaka (supervizor), nadležno tijelo, nadležno ministarstvo i tijelo nadležno za preustroj banaka. BRRD ne isključuje ni maksimalnu separaciju funkcija, ni njihovo maksimalno ujedinjavanje – sve je prepušteno lokalnim kreatorima politike. Tako u tekstu prijedloga direktive piše da tijela zadužena za nadzor banaka i njihov preustroj moraju usko surađivati, bez obzira je li tijelo za preustroj banaka odvojeno od nadležnoga tijela ili nije. Dakle, možemo imati interakciju triju institucija – supervizora, nadležnog tijela i nadležnog ministarstva. Unatoč tomu, u ovom se tekstu koristi opći pojam nadležnoga tijela. Treba napomenuti da takvo rješenje u tekstu nije samo stvar stila. Iza takvoga odabira stoji autorova uvjerenost kako pretjerana institucionalna separacija u zemlji poput Hrvatske nema smisla zbog problema veličine, odnosno fiksnih troškova funkcioniranja institucija te zbog potrebe stvaranja središta kompetencije s olakšanom unutarnjom komunikacijom radi razmjene iskustava i brzog širenja znanja.

Nakon pojave dubokih frustracija radi razlika u nacionalnim propisima koji uređuju rješavanje problema u bankama – a koje su došle do izražaja tijekom posljednje financijske krize u EU, uređenje postupaka oporavka i preustroja grupa kreditnih institucija koje posluju u većem broju država članica EU, nametnulo se kao jedan od glavnih ciljeva ove direktive. Slično kao u slučaju SSM-a, nova regulacija pokušava pomiriti paneuropski interes financijske stabilnosti, s nužnom brigom da se oporavak

i preustroj međunarodne banke provede na način koji će respektirati financijsku stabilnost na razini država članica. Postizanje cilja financijske stabilnosti predviđeno je mehanizmom što Kolegije za oporavak i preustroj međunarodnih banaka obvezuje na uključivanje stajališta nadležnih tijela iz svih zemalja članica u kojima grupa kreditnih institucija posluje. Shema oporavka i preustroja međunarodne grupacije mora uključiti rješenje koje će najvjerojatnije postići najbolji rezultat za sve institucije – članice grupe. Zbog toga, tijelo koje je nadležno za oporavak i preustroj grupe (engl. Group resolution authority), predlaže model rješenja Kolegiju, a nacionalna nadležna tijela koja se ne slažu s predloženim grupnim modelom - i koja odluče poduzeti autonomna rješenja u odnosu prema članici grupe koja posluje u okviru njihove nadležnosti, samo moraju objasniti svoje razloge i upoznati članove Kolegija s akcijama koje samostalno poduzimaju. Nadležno nacionalno tijelo može istupiti iz međunarodnog Kolegija, ali je pri tome obvezno voditi računa o učincima toga koraka na financijsku stabilnost drugih članica međunarodne bankovne grupacije. Međutim, nacionalna tijela nemaju mogućnost spriječiti odluke nadležnog tijela – domaćina koje se primjenjuju na razini grupe. Prema tome, može se zamisliti slučaj da nadležno tijelo nesolventne banke matice provodi preustroj modelom mosne banke, dok nadležno tijelo nesolventne banke kćeri aktivira instrumente otpisa. Pri tome nije jasan odnos između eventualne namjere poništenja dionica banke kćeri i eventualne namjere tijela nadležnog za preustroj grupe da proda te dionice. Situacija je hipotetična, jer pretpostavlja potpuno različite informacije i poglede grupnog i lokalnog nadležnog tijela, što se u praksi ne bi trebalo događati ako se članovi tijela rukovode istim informacijama i metodama, bez utjecaja sa strane. Međutim, slične se situacije mogu pojaviti u praksi. Kako bi ovakvi i slični potencijalni konflikti grupnih i lokalnih rješenja ostali u domeni teorije, iznimno je važno planirati tehnike oporavka i preustroja kreditnih institucija i investicijskih društava. U tu svrhu služe planovi oporavka²⁰ i planovi preustroja, koji se godišnje ažuriraju i dostavljaju nadležnim tijelima ako se procjenjuje da institucija nosi sistemski rizik, tj. ako se procjenjuje da se problem ne bi mogao riješiti na odgovarajući način u okviru redovita postupka stečaja ili likvidacije.²¹

BRRD uređuje funkcioniranje Kolegija za preustroj koji se aktiviraju u slučaju problema u međunarodnim grupama kreditnih institucija.

S obzirom na to da u Hrvatskoj i sličnim zemljama dominiraju banke članice većih međunarodnih grupacija, za nas je posebno zanimljivo kako je u ovome propisu riješen problem financijskih potpora unutar grupa. Takve potpore moraju biti podnesene nadležnom (grupnom) supervizoru na odobrenje. Grupni će regulator aplikaciju odmah dostaviti nadležnim tijelima primateljica potpora s ciljem postizanja zajedničke odluke. Potpora će biti odobrena ako može bitno popraviti stanje kod primateljica potpore, ako je u najboljem interesu čitave grupe i ako ne može ugroziti financijski položaj pružateljice potpore.

BRRD propisuje i rane korektivne akcije poput imenovanja privremenog upravitelja kreditne institucije, što znači da će usklađivanje s ovim propisom zahtijevati horizontalno usklađivanje s postojećim propisima koji uređuju ovo područje (Zakon o kreditnim institucijama). Također će zahtijevati pažljivo definiranje odnosa između

²⁰ Plan oporavka ne smije predviđati državnu potporu, ali može predviđati oslonac na instrumente središnje banke.

²¹ Predviđeno je da se ova procjena radi u dogovoru s tijelom koje je nadležno za donošenje makroprudencijalnih mjera. Od obveze izrade planova nije moguće osloboditi instituciju koja posluje na teritoriju većeg broja država članica.

bankovne supervizije i nadležnoga tijela ili nadležnih tijela za oporavak i preustroj banaka; neće biti dovoljno samo prepisati direktivu.

Posljedice BRRD-a po institucionalnu koordinaciju unutar nacionalne mreže financijske stabilnosti posebno su vidljive kada je riječ o financiranju preustroja. Radi smanjenja pritiska na fiskalni limitator, BRRD predviđa formiranje fonda za preustroj, ex ante financiranog od strane banaka. Cilj je u takvome fondu prikupiti 0,8% vrijednosti osiguranih depozita u roku od 10 godina. Sredstva bi se trebala prikupiti na temelju godišnjih uplata premija diferenciranih prema riziku, određenih prema visini ukupne pasive umanjene za kapital i osigurane depozite. U slučaju nedostatka sredstava fond se može financirati izvanrednim ex post premijama, a može se financirati i zaduživanjem, što uključuje i posuđivanje od sličnih fondova iz drugih zemalja članica u okviru Europskoga sustava aranžmana financiranja (engl. European System of Financing Arrangements, ESFA). ESFA nije ništa drugo do skup fondova za preustroj banaka zemalja članica EU. Kreditiranje u okviru ESFA je dragovoljno, te se može propisati konzultacija ili dozvola ministarstva financija za sklapanje takvog međunarodnog financijskog aranžmana. Međutim, kada je riječ o preustroju međunarodne grupe kreditnih institucija, sudjelovanje u zajedničkom *poolu* fondova postaje obavezno. Plan preustroja u tom slučaju uključuje i plan angažmana sredstava nacionalnih fondova, koje treba biti proporcionalno aktivni i gubitcima jedinice koja je poslovala na teritoriju jurisdikcije nadležnoga tijela. Pri tome treba uzeti u obzir i ukupne koristi preustroja za dio institucije koji posluje pod jurisdikcijom nadležnoga nacionalnog tijela. Plan može uključivati i plan kreditnih aranžmana između fondova s viškovima i manjkovima sredstava.

Ako se preustroj financira na način koji oslobađa fond osiguranja depozita obaveze isplate osiguranih depozita, nastupit će obaveza²² kompenzacije na teret fonda (tj. fond osiguranja štednje sudjelovat će u financiranju preustroja banke). Kompenzacija će se utvrditi u iznosu jednakom vrijednosti osiguranog dijela depozita koji bi bio izgubljen da je otpisan odnosno pretvoren u kapital. Taj će iznos biti jednak iznosu otpisa koji je primijenjen na prikladna potraživanja od banke, koja su korištena u sklopu otpisa, a koja se nalaze u istom redoslijedu naplate kao i osigurani depoziti.

Ova odredba otvara važno pitanje odnosa između preustroja odnosno fonda za financiranje preustroja banaka, i osiguranja depozita, odnosno fonda za osiguranje depozita. BRRD je ostavio nacionalnim vlastima slobodu u pogledu institucionalne regulacije ovih odnosa. To znači da ista institucija može upravljati s oba sustava. Daljnja rasprava o odnosu između ovih elemenata mreže financijske sigurnosti nalazi se u sljedećem poglavlju.

BRRD predviđa osnutak nacionalnih fondova za preustroj koji se financiraju premijama od banaka, a čiji je cilj postići visinu sredstava u iznosu od 0,8% osiguranih depozita u roku od 10 godina.

U određenim situacijama postoji mogućnost sufinanciranja preustroja iz fonda osiguranja depozita, što otvara pitanje institucionalnih i pravnih odnosa između osiguranja depozita i preustroja banaka.

²² Uočite ovdje razliku između formulacije o nastupanju obaveze fonda ako osigurani depoziti nisu isplaćeni i prijašnje formulacije o mogućnosti terećenja fonda za preustroj banaka, ako se neki prikladni depoziti izuzmu iz konverzije u kapital ili otpisa.

III. Bitna pitanja koja se otvaraju primjenom novih propisa

S početkom funkcioniranja ujedinjenog bankovnog nadzora i uz skoriju primjenu novih pravila oporavka i preustroja banaka, otvaraju se dva ključna pitanja na koja će kreatori politike u Hrvatskoj morati ponuditi odgovore unutar sljedećih 12 mjeseci. Prvo, isplati li se Hrvatskoj ući u SSM? Drugo, kako institucionalno ustrojiti sustav za oporavak i preustroj banaka, i kakav će biti odnos toga sustava prema sustavu osiguranja depozita?

SSM: ući ili ne ući

Rasprava se na prvi pogled svodi na dva argumenta, od kojih je jedan za i jedan protiv.

Argument „za“ polazi od činjenice da je najveći dio našeg bankovnog sustava ionako u sastavu međunarodnih grupacija čija se sjedišta nalaze u zemljama članicama Eurozone/SSM-a (podsjetimo da članice Eurozone automatski ulaze u SSM). Nejasno je koje bi koristi u takvoj bankovnoj strukturi Hrvatska imala od ostanka izvan mehanizama SSM-a. Štoviše, izvjesnije su štete, jer bi hrvatski regulatori vrlo vjerojatno u slučaju ostanka izvan SSM-a imali slabije informacije o poslovanju grupacija u cjelini, nego u slučaju ulaska u SSM.

Argument protiv polazi od činjenice da Hrvatska nema glas u Upravnom vijeću ECB-a.

Darvas i Wolff (2013) ne pristaju da se analiza troškova i koristi postavi ovako crno-bijelo. Argument protiv ublažavaju objašnjenjem kako je došlo do toga da je Upravno vijeće ECB-a donositelj krajnjih odluka, te tumače kako je ta činjenica dovela do razvoja drugih mehanizama demokratskog odlučivanja i transparentnosti u SSM-u, kojima se štiti položaj članica SSM-a koje još nisu uvele euro. Naime, jedini politički i pravno mogući način za uspostavu ujedinjene supervizije, bio je uspostaviti nadzor u okviru ECB-a. Konačni je donositelj odluka o nadzoru u ECB-u Upravno vijeće čiji je sastav reguliran Europskim ugovorom koji nije moguće mijenjati. Međutim, kako su kreatori sustava pisali novu regulaciju s ciljem otvaranja SSM-a prema svim članicama EU, bez obzira jesu li prihvatile euro, u sustav su uveli niz mehanizama koji uravnotežuju interese i odnose moći. To su sljedeći mehanizmi: maksimalno aktivna uloga Odbora za nadzor u kojem glasuju i članice izvan Eurozone; pasivno odlučivanje Upravnoga vijeća koje ima vrlo kratak rok da odbaci odluku (ne glasuje se za - nego *protiv*), pri čemu je u glasački mehanizam Upravnoga vijeća otprije ugrađena tzv. obratna kvalificirana većina koja odbijanje odluke čini veoma teškim; uvođenje žalbenoga vijeća; mogućnost žalbe Europskom sudu pravde; nacionalna autonomija u vođenju makroprudencijalne politike; razvidnost i odgovornost prema javnosti, Vijeću EU, Europskom parlamentu i nacionalnim parlamentima; i posljednje, ali ne i najmanje važno, jest mogućnost jednostranog izlaska zemlje koja još nije uvela euro iz SSM-a u slučaju nezadovoljstva odlukama

Nezastupljenost u Upravnom vijeću ECB-a čimbenik je odbijanja od SSM-a za zemlju koja još nije uvela euro, a duboka međunarodna integracija banaka faktor je privlačenja za pristupanje u članstvo SSM-a.

ECB-a.²³ Prema Darvasu i Wolffu (2013), a sličnog je mišljenja i Verhelst (2013), to bi trebalo biti dovoljno kako bi se otklonio strah od ulaska u SSM kod članice SSM-a koja nije članica Eurozone.

Spomenuti autori dodaju i nove argumente u prilog odluci o ulasku u SSM:

- Ulazak najvećih banaka pod izravni nadzor ECB-a tržišta bi mogla interpretirati kao „pečat kvalitete“, što bi moglo smanjiti premiju rizika i donekle „odvojiti“ premiju rizika banaka od premije rizika države.
- Obratan argument u odnosu na prethodni: ostanak izvan SSM-a mogao bi domaće banke dovesti u nejednak tržišni položaj u odnosu na banke iz zemalja članica SSM-a koje im mogu izravno konkurirati na jedinstvenom tržištu EU.
- Ulazak u bankovnu uniju logična je priprema za prihvaćanje eura.
- ECB ima obvezu nadzirati grupu na konsolidiranoj razini, ali pri tome mora provesti i zaseban nadzor banke kćeri, te pri tome mora voditi podjednaku brigu o financijskoj stabilnosti na razini EU, kao i na razini pojedine zemlje članice. Stoga strah da ujedinjeni nadzor neće uzimati u obzir stanje na lokalnom tržištu - nije utemeljen.
- Ostanak izvan SSM-a znači početak razdoblja neizvjesnosti u pogledu trenutka ulaska u SSM, a ta bi neizvjesnost mogla utjecati na odluke unutar bankarskih grupacija; u krajnjoj liniji, grupe bi mogle biti manje sklone kapitalnim ulaganjima i financiranju banaka kćeri izvan SSM-a, iako taj problem neće biti posebno izražen, ako će lokalno tržište nuditi dobre priloge i visoku očekivanu dobit.
- Ulazak u SSM stvorit će jednake uvjete konkurencije za banke iz zemalja članica, što otklanja kvaziprudencijalne mjere koje imaju stvarnu narav kapitalnih kontrola (npr. zabrane isplata dobiti u zdravim bankama), i koje će se moći uvoditi samo ako budu imale jasno makroprudencijalno opravdanje.

U analizu potencijalnih troškova i koristi svakako bi trebalo uvesti i procjenu u vezi s operativnim funkcioniranjem nadzora. Regulacija naime predviđa maksimalnu suradnju lokalnih supervizora i ECB-a, rotaciju djelatnika i prijenos *know-howa*. S jedne se strane otvara pitanje hoće li banke kćeri u Hrvatskoj nadzirati vrhunski i iskusni supervizori, ili će – zbog rane faze razvoja ujedinjene supervizije, ti poslovi biti povjereni „pripravniciima“. Otvoreno je i pitanje operativnog sudjelovanja naših supervizora u nadzorima i kreiranju odluka. Vanjskom promatraču nije moguće procijeniti hoće li rotacija i transfer znanja proizvesti više prednosti ili mana.

S negativne strane ulaska u SSM treba uzimati i obzir i činjenicu da će najveće banke morati plaćati izravan nadzor ECB-a, već više puta spomenut problem nezastupljenosti u Upravnom vijeću ECB-a i prirodan oprez u uvjetima neizvjesnosti, kada tek počinje funkcioniranje jednog posve novog složenog sustava.

Težina odluke Odbora za nadzor, u kojem sudjeluju članice SSM-a koje nisu uvele euro, unutar ECB-a veća je nego što izgleda na prvi pogled, a postoji još šest razloga zašto treba ozbiljno razmotriti mogućnost ulaska u SSM.

²³ Mogućnost jednostranog izlaska ne treba previše naglašavati, jer ulaz pa izlaz otvara problem vjerodostojnosti i mogućih političkih i financijskih problema koje u ovom trenutku nije moguće sagledati.

Bez obzira kada Hrvatska odluči ući u SSM, vrlo je važno da se nadzor operativno odvija prema istovjetnim kriterijima u cijeloj EU (engl. Single rulebook). Dosljedna primjena jedinstvenih kriterija umanjit će operativnu važnost odluke o ulasku.

Odnos između preustroja banaka i osiguranja depozita

Bez obzira hoće li Hrvatska ući u SSM, pred nama je - možda već od 01.01.2015.²⁴, primjena novog modela preustroja banaka. Osim što je model toliko radikalna da će vjerojatno zahtijevati pažljivo horizontalno usklađivanje niza propisa, rješenja iz direktive traže da se temeljito propita postojeći model osiguranja depozita te njegovo usklađivanje s modelom preustroja banaka.

BRRD će se primjenjivati bez obzira je li zemlja ušla u SSM.

Interakcija osiguranja depozita i preustroja banaka vidljiva je već iz činjenice da se ciljane vrijednosti obaju fondova (osiguranja depozita i preustroja banaka) u europskim propisima iskazuju u postotku osiguranih depozita (koeficijent pokrića je omjer sredstava raspoloživih u fondu i ukupne vrijednosti osiguranih depozita do iznosa osiguranja).²⁵ Ciljani je koeficijent pokrića u fondu za preustroj banaka 0,8% za 10 godina, a ciljani koeficijent pokrića u fondu osiguranja depozita prema prijedlogu nove direktive iz 2011. iznosi 1,5%. To je bitno niže od ciljanoga koeficijenta iz čl. 10. hrvatskoga Zakona o osiguranju depozita (2,5%), no naš se ciljani koeficijent za osiguranje depozita još ne mora uskladiti na niže, jer nova direktiva nije stupila na snagu.

Prema podacima s internetske stranice www.dab.hr, naš je fond osiguranja depozita (novac i novčani ekvivalenti) na dan 31.12.2012. imao koeficijent pokrića od 2,2%. Taj će se koeficijent do kraja 2013. smanjiti zbog povećanja iznosa potencijalne obveze (ukupno osiguranog iznosa) nakon podizanja limita osiguranja s 400,000 na 750,000 kuna i nakon isplate depozita u Centar banci. Bez obzira na ta umanjena, sredstva koja su do sada akumulirana u fondu osiguranja depozita treba promatrati kao izvor koji može poslužiti i za osiguranje depozita i preustroj banaka. Na primjer, ako koeficijent pokrića u fondu osiguranja depozita u trenutku donošenja buduće nove direktive o osiguranju depozita bude veći od ciljanog koeficijenta pokrića prema tom propisu, višak se može iskoristiti za osnutak fonda za preustroj banaka. Alternativno, ovim bi se *poolom* sredstava moglo upravljati kao jedinstvenim skupom imovine podijeljenim na dva računa različitih namjena.

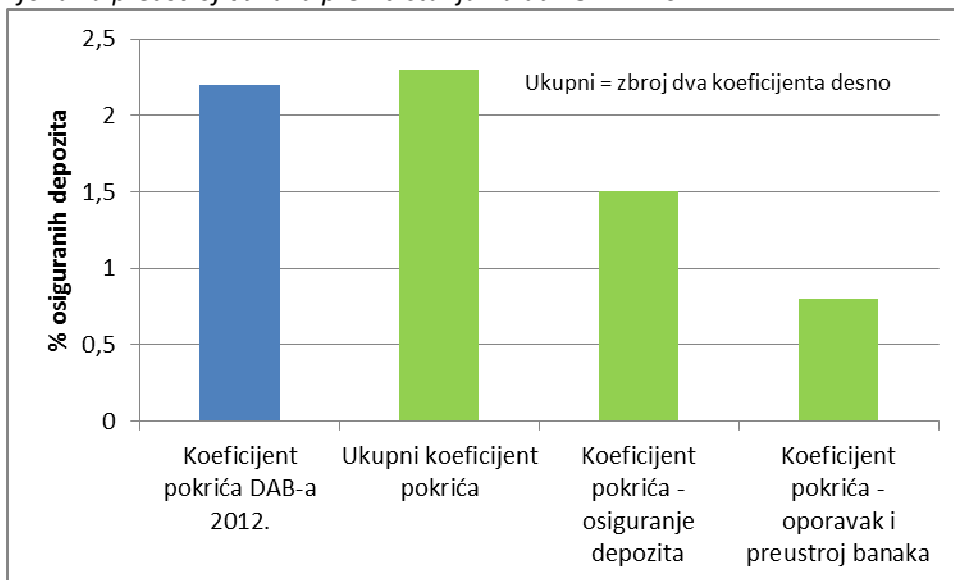
Slika 2 pokazuje da je ostvareni koeficijent pokrića u fondu osiguranja depozita potkraj 2012. gotovo pokriva ciljane koeficijente pokrića za obje namjene prema direktivama. Pri tome treba naglasiti da BRRD još nije usvojen u Europskom parlamentu, a direktiva o osiguranju depozita ni na Vijeću. U radnim verzijama postoje inačice s nižim koeficijentom pokrića za dio osiguranja depozita (0,5%), no s

²⁴ Podsjetimo da je takav plan Europske komisije, jer je tekst legislative politički usuglašen na Vijeću, a prihvaćanje konačne inačice direktive očekuje se u Europskome parlamentu do kraja godine.

²⁵ Pri tumačenju koeficijenta pokrića treba biti veoma oprezan, jer u literaturi i analizama čest je slučaj da se koeficijent tumači pogrešno, kao omjer sredstava u fondu i ukupne vrijednosti depozita koji podliježu osiguranju (garantirani depoziti), bez obzira na visinu limita osiguranja.

druge strane postoje naznake da bi Europski parlament mogao zauzeti čvrsto stajalište o tome da bi koeficijenti pokrića za obje namjene trebali minimalno iznositi 1,5% (3% ukupno).

Slika 2. Hipotetička „podjela“ fonda osiguranja depozita na fond osiguranja depozita i fond za preustroj banaka prema stanju na dan 31.12.2012.



Izvor: www.dab.hr, izračuni Arhivalitike

S gledišta troška regulacije i kompatibilnosti funkcija u okviru mreže financijske sigurnosti, fondove osiguranja depozita i preustroja banaka treba gledati kao jedan fond.

Bez obzira na konačni ishod, važno je imati u vidu da se korist od uporabe akumuliranih sredstava u fondu osiguranja depozita za obje svrhe očituje u minimalizaciji troškova regulacije. To je veoma važno u vremenu visokih troškova rizika, koji sprječavaju ponudu kredita po povoljnijim uvjetima.

S druge strane, može se postaviti pitanje nisu li rizici u bankovnom sustavu toliki da zahtijevaju i veći koeficijent pokrića od sadašnjega, i to samo sa svrhom osiguranja depozita? Eventualno pozitivan odgovor na to pitanje isključio bi svaku mogućnost korištenja do sada akumuliranih sredstava u fondu osiguranja depozita za ciljano pokriće u fondu za preustroj banaka.

Odgovor na to pitanje leži u BRRD-u čija će implementacija bitno smanjiti rizike za fond osiguranja depozita. Naime, prije BRRD-a postojao je inherentni rizik propasti banke srednje veličine. Odnosno, znalo se da fond nema sredstava za isplatu osiguranih depozita u banci srednje veličine. Računalo se da će banku „spasiti“ vlasnik, neki investitor ili država, i da teret isplate osiguranih depozita u takvoj banci neće nikada teretiti fond. No, s obzirom na ograničeni kapacitet fiskalnoga limitatora, i uz potencijalne blokade u donošenju političkih odluka i dugo trajanje krize, latentna je bila opasnost da neka srednja banka sklizne u stečaj mimo fiskalnog limitatora, uzdrma financijsku stabilnost i iscrpi fond osiguranja štednje. Osobito u zemljama EU gdje je koeficijent pokrića u fondovima osiguranja štednje niži od hrvatskoga. To nije neobična situacija, jer fond osiguranja depozita ni u jednoj zemlji ne može učiniti više nego pokriti isplate u malim bankama. Zbog toga su zemlje visokog rizika težile razmjerno visokim koeficijentima pokrića ne bi li time umanjile vjerojatnost da izbije sistemska kriza pokrenuta krizom u banci srednje veličine. Međutim, taj rizik nisu uspijevale otkloniti, jer je stopa premije koja je potrebna za

adekvatno punjenje fonda u skladu s rizicima srednjih i velikih banaka prohibitivno visoka. Regulatori su se stoga pomirili sa situacijom u kojoj moguća premija pokriva isplate u manjim bankama, dok se najveće, ali i srednje banke smatralo „prevelikima da bi propale“ (engl. Too big to fail).

Ulazak Hrvatske u EU i skora primjena BRRD-a iz temelja će promijeniti ovu situaciju. Preustroj banke može se promatrati kao supstitut za stečaj ili likvidaciju ako bi osigurani depoziti u paloj banci iscrpili sva sredstva koja stoje na raspolaganju u fondu osiguranja depozita. Drugim riječima, nemogućnost isplate osigurane štednje na teret fonda osiguranja štednje mogao bi biti dovoljan razlog za očuvanje financijske stabilnosti aktivacijom oporavka kroz preustroj banke. Pored toga, fond za preustroj moći će se financirati i ex post izvanrednim premijama (što umanjuje potrebu ex ante punjenja fonda) te uzajamnim kreditiranjem unutar ESFA i zaduživanjem na tržištu. Širina financijskih opcija ovome fondu daje veliki potencijal za apsorpciju kriznih stanja u bankama. Taj njegov financijski potencijal predstavlja svojevrsnu zaštitnu mrežu i za sam fond osiguranja depozita, koji se aktivira samo u krajnjem slučaju, ako preustroj nije moguć ili za njega ne postoji dobar razlog (podsjetite se Slike 1). Stoga fondove osiguranja štednje i preustroja banaka treba promatrati kao bliske supstitute u okviru mreže financijske sigurnosti. U tom kontekstu ima smisla razmišljati o istom institucionalnom okviru za upravljanje s oba fonda.

Postoji i nekoliko operativnih zapažanja o kompatibilnosti fondova osiguranja depozita i fondova preustroja banaka. I BRRD i prijedlog nove direktive o osiguranju depozita iz 2011. propisuju diferenciranje premija prema riziku (premda govore o različitim osnovicama). Zajednička uprava obaju fondova znači da će se ekspertiza za kvalitetno diferenciranje premija graditi na jednome mjestu. I povjerljivi podatci o pojedinim bankama naći će se na jednome mjestu, što smanjuje operativne rizike distribucije podataka većem broju institucija. Stvaranje jednog središta kompetencije za srodne poslove ima smisla i s motrišta kvalitete upravljanja sredstvima, razvoja karijera, rotacije kadrova i razvoja *know-howa*.

Druga poveznica fonda osiguranja depozita s budućim fondom za preustroj banaka jesu već postojeće mjere za sprječavanje nastupa osiguranog slučaja koje su predviđene člankom 16a. hrvatskoga Zakona o osiguranju depozita. Te se mjere odnose na mogućnost DAB-a da dokapitalizira (uplatom u dopunski kapital ili upisom dionica) kreditnu instituciju, otkupi njenu imovinu ili izda jamstvo u sklopu Programa mjera za povećanje likvidnosti i solventnosti. DAB može poduprijeti takav program s ciljem izbjegavanja nastanka osiguranog slučaja, primjenjujući pritom načelo minimalizacije troška. Prema tom načelu, intervencija se isplati ako se na taj način „štedi“ konačni gubitak sredstava fonda u slučaju isplate osiguranih depozita.²⁶ Stoga je na prvi pogled logično pridružiti buduću funkciju preustroja banaka instituciji koja se do sada bavila sličnim poslovima i koja upravlja srodnim fondom osiguranja.

S obzirom na srodnost funkcija, na prvi se pogled čini logičnim razmišljati o jedinstvenoj upravi nad oba fonda. Tu bi funkciju mogao imati DAB.

²⁶ Konačni gubitak treba strogo razlikovati od odljeva likvidnosti radi isplate osiguranih depozita. Razlika je u naknadnoj naplati, jer DAB stupa umjesto osiguranih štediša u treći red vjerovnika proporcionalno iznosu koji je isplatio.

Međutim, dok je DAB u proteklih 13 godina više nego solidno obavljao funkciju isplate osiguranih depozita i na taj način bitno pridonosio financijskoj stabilnosti, funkcije upravljanja prenesenom imovinom i intervencije u bankama nije obavljao dobro.

DAB je u proteklih nekoliko godina više puta upotrijebio interventne instrumente, no njihova se upotreba dogodila mimo „duha“ zakona o osiguranju depozita. Naime, slučaj kada DAB koristi sredstva za dokapitalizacije državnih banaka nikako se ne može nazvati izbjegavanjem osiguranoga slučaja i načelom minimalizacije troška intervencije. Važno je objasniti da izgleda kako u te svrhe nisu korištena sredstva fonda. Kao što se vidi iz [izvještaja o novčanom toku](#) s internetskih stranica DAB-a, odljevi na teret fonda određeni su isplatama depozita i operativnim troškovima DAB-a. Međutim, usporedba toga izvještaja s [financijskim izvješćima](#) na stranicama Ministarstva financija, pokazuje da je imovina DAB-a na dan 31.12.2012. iznosila 7,833 milijuna kuna, što znači da je bila za 4,751 milijun kuna veća od novčanih sredstava i novčanih ekvivalenata u fondu osiguranja depozita. Međutim, DAB-ovo financijsko izvještavanje nije toliko transparentno da bi se u imovini DAB-a mogla jasno razdvojiti sredstva fonda osiguranja štednje od ostalih sredstava i detaljnije raspoznati pojedini financijski instrumenti. Na primjer, u izvještaju vidimo da je u 2013. došlo do povećanja ulaganja DAB-a u dionice u bankama s 320 na 518 milijuna kuna, pa kako toga novčanog odljeva nema u prikazu novčanog tijeka fonda osiguranja depozita, možemo zaključiti da su za to ulaganje korištena ostala sredstva DAB-a. Da nema drugih izvora informacija (izvan DAB-a), ne bismo saznali da je vjerojatno riječ o učinku dokapitalizacije državne Croatia banke d.d. O tome nema vijesti na stranicama DAB-a, a zapisnici, detaljniji izvještaji ili priopćenja uprave DAB-a, ne objavljuju se na internetu.

Oko 4,7 milijardi kuna vrijedna imovina DAB-a koja se nalazi izvan dijela sredstava raspoloživih za isplatu u fondu osiguranja štednje, naslijeđe je imovina koje su na DAB prenesene u sklopu sanacija u drugoj polovici 90-tih godina. Tom se imovinom ne upravlja na transparentan način, što se može zaključiti iz činjenice da na internetskoj stranici DAB-a o tome ne postoje posebni izvještaji. Isti se zaključak može izvesti i na temelju nekih prošlih slučajeva, gdje o ulozi DAB-a u slučaju rješavanja stečaja Gradske banke Osijek ne postoje javni izvještaji dostupni na stranicama.

DAB bi trebao biti jedna od stožernih institucija mreže financijske sigurnosti. Riječ je o mreži u kojoj u pravilu posluju institucije koje se ističu neovisnošću, ekspertizom, transparentnošću i maksimalnim nadzorom konflikta interesa. DAB je, međutim, vladina agencija u čijim se propisima ne spominju neovisnost, stručnost, transparentnost i nadzor konflikta interesa. Naprotiv, upravni odbor DAB-a, prema podacima dostupnim na Internetskoj stranici, sačinjavaju prvi potpredsjednik Vlade, ministar financija, predsjednik Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora te predsjednik Odbora za gospodarstvo Hrvatskoga sabora. Na taj je način otvorena opasnost politizacije odluka DAB-a, stvoren je poticaj za uporabu sredstava DAB-a izvan fonda osiguranja u svrhe koje nemaju izravne veze s financijskom stabilnošću sustava (državne bi banke bile jednako stabilne da su dokapitalizirane na transparentniji način), a nije poznata efikasnost naplate starih prenesenih potraživanja. Ne samo da evaluacija toga posla nikada nije napravljena, već se iz javno raspoloživih financijskih i drugih izvještaja ne mogu rekonstruirati tijekovi

Prema sadašnjem ustroju, načinu upravljanja i funkcioniranju, DAB ne udovoljava nekim kriterijima dobre organizacije koja bi mogla preuzeti funkciju preustroja.

novca izvan fonda osiguranja koji utječu na ukupni financijski položaj DAB-a. Također nije jasno zašto sredstva koja ne ulaze u fond osiguranja nisu iskorištena za financijsko jačanje fonda i učvršćivanje financijske stabilnosti.

I dok DAB po naravi svojega posla i načinu financiranja predstavlja prirodno utočište za razvoj budućih funkcija preustroja banaka, ovakav DAB nije dobro utočište za razvoj funkcije preustroja i novoga fonda. Ako se DAB ne reformira, funkciju odnosno fond za preustroj banaka vjerojatno treba ustrojiti kao novo i neovisno tijelo, moguće i pod okriljem HNB-a.²⁷ Da bi DAB mogao preuzeti i funkciju preustroja banaka, potrebno je najprije njega preustrojiti, prema sljedećim načelima (dobra načela financijske stabilnosti ne iscrpljuju se sljedećim navodima):

DAB treba preustrojiti ili modernizirati upravljanje ili se funkcija preustroja treba organizirati pri HNB-u.

- Provesti depolitizaciju upravljanja na način sličan kao u središnjoj banci i u zakon unijeti odredbe o neovisnosti institucije te precizirati stručne, a ne političke kriterije odabira članova uprave.
- Preustrojiti DAB kao posebnu financijsku instituciju u državnom vlasništvu. Osigurati odgovarajuću primjenu MRS i MSFI te godišnje revizije poslovanja.
- Jasnije odvojiti vlastita DAB-ova sredstva i načela kako se njima upravlja, od sredstava fondova za posebne namjene kojima DAB upravlja i utvrditi načela kako se njima upravlja osiguravajući pri tome profesionalno upravljanje sredstvima. Izvještavanje također prilagoditi separaciji.
- Razmotriti mogućnost da se dio vlastitih sredstava DAB-a koristi u svrhu financijske stabilnosti kao početni ulog u eventualni novi fond za preustroj banaka ili kao uplata u fond osiguranja štednje.
- Prekinuti financiranje DAB-ovih troškova na teret fonda osiguranja depozita. DAB se mora financirati iz vlastitih prihoda, a na teret fondova tek ako vlastiti prihodi nisu dostatni.
- Potrebno je regulirati konflikt interesa, transparentnost i izvještavanje na način koji će ojačati nadzorne funkcije HNB-a i Hrvatskoga sabora. Čak i ako DAB ostane vladina agencija, izvještavanje ne smije ići samo u smjeru vlade. Npr. izvještaj se može dostavljati vladi uz prethodno mišljenje HNB-a, koji će prikaz rezultata DAB-ova rada uključivati u sekciju svojega godišnjeg izvješća gdje obrađuje temu financijske stabilnosti. Na sličan se način mogu urediti i ostali mehanizmi odgovornosti, npr. imenovanje i smjenjivanje članova uprave i sl.
- Zakonom urediti funkciju upravljanja sredstvima u skladu s najboljom praksom upravljanja fondovima i portfeljima.
- Provesti i objaviti neovisnu evaluaciju dosadašnjeg procesa naknadne naplate, odvojeno za portfelj prenesen na DAB sanacijskim postupcima i odvojeno za potraživanja stečena po osnovi isplata osigurane štednje.
- Odrediti rok za povlačenje DAB-a iz svih aktualnih intervencija u državnim bankama jer su te intervencije suprotne duhu Zakona o osiguranju depozita. Državnim bankama treba ostaviti dovoljno vremena za preustroj izvora sredstava, a vladi pak da pronađe alternativne načine financiranja banaka u svom vlasništvu.

²⁷ U tom se kontekstu može razmotriti i mogućnost organizacije funkcije osiguranja štednje u okviru takve institucije pod okriljem ili nadzorom HNB-a.

O ovim je pitanjima potrebno započeti stručnu raspravu koja će se moći zaključiti tek nakon usvajanja nove direktive o osiguranju depozita.

IV. CRD IV / Basel III

Kako bi se standardi Basela III formalno implementirali u europsku pravnu stečevinu, 27. lipnja 2013.²⁸ Vijeće Europe i Europski parlament usvojili su novi regulatorni paket koji će se primjenjivati na kreditne institucije i financijska poduzeća koja posluju u zemljama članicama Europske Unije.

Novim regulatornim paketom, koji stupa na snagu 1. siječnja 2014.²⁹, zamijenit će se trenutačna direktiva *Capital Requirement Directive III (CRD III)* direktivom *Capital Requirement Directive IV (CRD IV)* i uredbom *Capital Requirement Regulation (CRR)*³⁰, koji se zajedničkim imenom nazivaju *CRD IV paket* (engl. CRD IV package).

Uvođenjem dvaju pravnih instrumenta umjesto jednog želi se minimizirati odstupanje u nacionalnim regulativama (npr. različite interpretacije), povećati transparentnost regulacije (single rule princip) te ubrzati regulatorni proces budući da se Uredba automatski primjenjuje na sve zemlje članice dok se Direktiva mora unijeti u nacionalne zakone pa se u sljedećem razdoblju mogu očekivati izmjene i dopune hrvatskog Zakona o kreditnim institucijama.

Razlika između Basela III i CRD IV paketa

Direktiva CRD IV donosi sedam važnih izmjena i unaprjeđenja postojećeg EU regulatornog okvira. Prvo, kako bi se spriječilo prekomjerno preuzimanje rizika, od 1. siječnja 2014. varijabilna naknada (bonusi) menadžmenta kreditnih institucija i financijskih poduzeća u pravilu³¹ neće moći prijeći iznos veći od 100% fiksne naknade (plaće). Drugo, donošenjem novih pravilnika o korporativnom upravljanju pokušat će se povećati efektivnost uprava (i supervizora) u nadzoru upravljanja rizicima. Treće, poticat će se raznovrsnost u sastavu uprava kako bi se postigla raznovrsnost u stajalištima i mišljenjima te izbjegao tzv. učinak grupnog mišljenja. Četvrto, različitim izmjenama u javnoj objavi povećat će se transparentnost poslovanja kreditnih institucija i financijskih poduzeća. Peto, novim pravilima se ograničava ovisnost (pouzdanje) kreditnih institucija o eksternim rejtinzima³². Posljednje dvije izmjene, u vezi sa zaštitnim slojevima kapitala³³, bit će detaljnije obrađene u nastavku teksta.

CRD IV, među ostalim, povećava usklađenost, transparentnost, limitira bonuse i smanjuje utjecaj eksternih kreditnih rejtinga na procjene rizika.

²⁸ Objavom u službenom glasilu EU <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2013:176:SOM:EN:HTML>

²⁹ Puna bi implementacija trebala biti dovršena do 1. siječnja 2019.

³⁰ U nastavku teksta CRD IV i CRR

³¹ U iznimnim situacijama će se taj postotak moći povećati na 200%.

³² Sve će banke svoje investicijske odluke, osim na temelju rejtinga, morati bazirati i na internim kreditnim procjenama te će za portfelje kojima su snažno izložene morati procjenjivati vlastite rejtinge.

³³ Engl. capital buffers; prijevod HNB

U okviru Uredbe CRR izdan je pravilnik *Single Rulebook*³⁴ koji predstavlja skup harmoniziranih prudencijalnih pravila u potpunosti i izravno primjenjivih na sve članice EU. Preciznije, *Single Rulebook* sadrži obvezujuće tehničke standarde i omogućuje jedinstvenu primjenu Basela III u svim zemljama članicama, čime se smanjuju mogućnosti diskrecije unutar CRD-a na nacionalnoj razini, a povećava se efikasnost funkcioniranja zajedničkog tržišta. *Single Rulebook* vrlo je važan dokument jer je za funkcioniranje pravnih instrumenata CRD IV paketa važno da sve zemlje članice slijede i poštuju jednaka prudencijalna pravila, da koriste iste definicije kapitala, da se osigura transparentnost poslovanja svih kreditnih institucija te da se maksimalno smanji mogućnost iskorištavanja određenih regulatornih „rupa“. Svi ovi uvjeti mogu se smatrati osobito važnima i za stvaranje jedinstvenog sustava nadzora banaka pod okriljem ECB-a 2014., kojem će prethoditi procjene bilanci banaka i stres-test.

„Tehnički“ će ciljevi nove financijske regulative EU povećati kvantitetu i kvalitetu te promijeniti strukturu kapitala kreditnih institucija, uspostaviti sustav zaštitnih slojeva kapitala, postaviti jedinstvena pravila za upravljanje rizicima (pogotovo likvidnosnim, što nije bio slučaj u okviru Basela II), postaviti ograničenja za korištenje financijske poluge, snažnije regulirati trgovanje i aktivnosti na OTC tržištu, povećati transparentnost poslovanja kreditnih institucija i financijskih poduzeća te harmonizirati standarde i sustav izvještavanja financijskih institucija.

Bitno se mijenja struktura i kvaliteta kapitala banaka.

Opći je cilj CRD IV i CRR povećati otpornost bankovnog sustava EU kako bi u budućnosti imao veće kapacitete za apsorpciju ekonomskih i financijskih šokova te da bi banke mogle nastaviti financirati ekonomsku aktivnost i rast.

Sadržaj CRD IV paketa i nadležnost

Područja CRD III gdje je stupanj preskripcije manji i gdje su veze s nacionalnim zakonima posebno važne, ostat će u obliku direktive. To se posebno odnosi na ovlasti i odgovornosti nacionalnih središnjih banaka (poput izdavanja dozvola za rad, nadzora, odredbi o zaštitnim slojevima kapitala i sankcija), zahtjeva za unutarnje upravljanje rizicima koji su isprepleteni s nacionalnim pravom trgovačkih društava, kao i odredbama o korporativnom upravljanju. Nasuprot tomu, detaljne i vrlo obvezujuće odredbe o adekvatnosti kapitala, odgovarajućoj likvidnosti, razini financijske poluge te trgovanju derivativima poprimit će oblik uredbe i bit će uniformno definirani na nadnacionalnoj razini.

³⁴ Više o *Single Rulebook* pogledati na stranicama Europske uprave za bankarstvo <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>

Slika 3: Sadržaj CRD IV paketa



Izvor: prilagodba autora prema *European Banking Authority Annual Report 2012*

Zbog ospežnosti teme i činjenice da Uredba CRR automatski stupa na snagu od 1. siječnja 2014. u nastavku teksta ćemo detaljno analizirati sadržaj Uredbe CRR vezan uz kapitalne zahtjeve, likvidnost te korištenje financijske poluge. U sadržaju Direktive CRD IV pozornost ćemo usmjeriti na zaštitne slojeve kapitala.³⁵

Prema postojećem CRD-u kreditne institucije moraju održavati adekvatnost kapitala na razini od minimalno 8% (u Hrvatskoj je propisana minimalna stopa adekvatnosti kapitala i dalje 12%). Primjenom CRR ukupna adekvatnost jamstvenog kapitala ostat će propisana na razini od 8%, ali će se promijeniti njegova struktura i kvaliteta.

Za razliku od dosadašnjeg sastava jamstvenog kapitala u obliku *osnovni kapital + dopunski kapital I + dopunski kapital II* CRR-om je propisan sastav u obliku *osnovni kapital (redovni osnovni kapital + dodatni osnovni kapital) + dopunski kapital*. Namjena je osnovnog kapitala zaštita u redovitu poslovanju, a dopunskog kapitala zaštita institucije u stečaju i likvidaciji.

Redovni osnovni kapital (Tier 1) sadrži najkvalitetnije financijske instrumente³⁶, zadržanu dobit³⁷, akumuliranu sveobuhvatnu dobit, ostale rezerve i rezerve za opće bankovne rizike. Osnovni kapital (additional Tier 1) sadrži instrumente kapitala donekle lošijih karakteristika od redovnog osnovnog kapitala. Dopunski kapital (Tier 2) sadrži instrumente s osjetno lošijim karakteristikama kapitala i dio općih rezerviranja. Kvalitativno razlikovanje pojedinih dijelova jamstvenoga kapitala postignuto je propisivanjem detaljnih kriterija koje instrumenti moraju ispuniti da bi mogli biti uključeni u pojedini dio.

Kapitalni se zahtjevi postavljaju na strukturu kapitala, te se postavljaju dodatni kapitalni zahtjevi za zaštitni, protuciklički i sistemski kapital u pet slojeva.

³⁵ Za objašnjenje ostalih stavki Direktive pozivamo čitatelja da pročita dokumente Europske komisije:

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/legislation_in_force_en.htm

³⁶ Za detaljan pregled stavki i instrumenata redovnog osnovnog kapitala upućujemo čitatelja na stranicu 25. materijala HNB-a

http://www.hnb.hr/supervizija/kvantitativni_ucinak/h-sku-uputa-za-provedbu.pdf

³⁷ Prije nego što je glavna skupština donijela odluku kojom potvrđuje konačni iznos dobiti ili gubitka kreditne institucije za poslovnu godinu, kreditna institucija može u zadržanu dobit uključiti dobit tekuće godine ostvarenu tijekom te poslovne godine ili na kraju te poslovne godine - samo uz prethodnu suglasnost Hrvatske narodne banke (HNB, 2012a)

Prema odredbama CRR-a, udio najkvalitetnijih instrumenata (redovnih dionica) u redovnom osnovnom kapitalu mora se povećati s 2% na 4,5%. Dakle, osnovni zahtjevi CRR-a u kontekstu adekvatnosti kapitala jesu:

- stopa adekvatnosti jamstvenoga kapitala ne smije biti manja od 8%
- stopa adekvatnosti osnovnoga kapitala ne smije biti manja od 6%
- stopa adekvatnosti redovnoga osnovnoga kapitala ne smije biti manja od 4,5%

Međutim, minimalna adekvatnost jamstvenoga kapitala više neće biti jedina zaštita kreditnih institucija od gubitaka. Prema prijedlogu CRD IV uvodi se pet novih zaštitnih slojeva kapitala koje kreditne institucije moraju održavati uz minimalnu adekvatnost jamstvenoga kapitala, i to u obliku najkvalitetnijih instrumenata kapitala³⁸:

- *zaštitni kapital* u visini 2,5% izloženosti rizicima, kojemu je svrha da kreditna institucija nastavi normalno poslovati, odnosno da adekvatnost kapitala održava iznadzakonski propisane stope i nakon što ostvari znatne gubitke zbog krize,
- *protuciklički kapital* u visini do 2,5% izloženosti rizicima, ovisno o procjeni nadležnog tijela, kojemu je svrha formiranje dodatnog iznosa kapitala u fazi pretjeranoga kreditnog rasta koji dovodi do nastanka sistemskog rizika i
- *sistemska kapital* u visini do 5% izloženosti rizicima. U posljednjem nacrtu CRD IV paketa sistemski je kapital podijeljen u tri skupine. Prva skupina (G-SII) odnosi se na obvezni zaštitni sloj kapitala globalno sistemski važnih institucija (prema definiciji G20) i od 1. siječnja 2016. on će morati iznositi 1-3,5% izloženosti rizicima. Druga skupina (O-SII) opcionalni je zaštitni sloj kapitala ostalih sistemski važnih institucija (nacionalni i na razini EU) do iznosa od 2% izloženosti rizicima. Treću skupinu čini opcionalni zaštitni sloj kapitala sistemski važnih institucija na nacionalnoj razini do visine 3% izloženosti rizicima kojemu je svrha spriječiti i ublažiti dugoročne sistemske ili makrobonitetne rizike što ne ovise o cikličnosti i koji nisu pokriveni minimalnom adekvatnošću kapitala³⁹,
- *zaštitni kapital 2. stupa* u visini do 2% izloženosti rizicima o kojem odlučuje nacionalni supervizor koji može donijeti odluku o povećanju zaštitnih slojeva kapitala za pojedinu instituciju ili na konsolidiranoj razini, ako procijeni da u sustavu postoje ekstremni rizici,

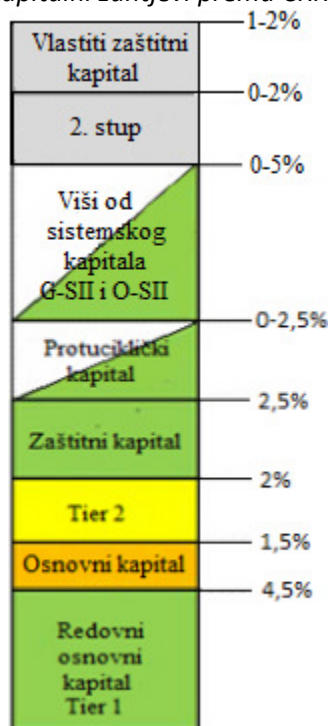
³⁸ Prema HNB (2012b) i EK (2013)

³⁹ Za primjenu ovog zaštitnog sloja kapitala, koji se može koristiti od 1. siječnja 2013., zemlja članica mora zatražiti dozvolu od Europske komisije u razdoblju do 2015. godine, a nakon 2015. godine od Komisije, EBA i ESRB

- *vlastiti zaštitni kapital na razini pojedine institucije* u visini od 1-2% izloženosti rizicima o kojem odluku donosi pojedina institucija, ako procijeni da ima potrebe držati stopu adekvatnosti kapitala iznad svih zakonski propisanih razina (sa zaštitnim slojevima i bez njih).

Prema izvješću HNB-a, na kreditne institucije koje ne budu ispunjavale propisane zaštitne slojeve kapitala, primjenjivat će se ograničenja plaćanja koja smanjuju kapital: zabrane isplate dividendi ili drugih prinosa na instrumente osnovnoga kapitala, otkupa vlastitih dionica i isplate varijabilnih primitaka radnicima (primitaka koji ovise o uspješnosti). Takvim ograničenjima kreditne će se institucije primorati da obveznim zadržavanjem dijela dobiti postupno postignu propisane stope zaštitnih slojeva.

Slika 4: Struktura kapitala i kapitalni zahtjevi prema CRR i CRD IV



Izvor: prilagodba autora prema: Europska komisija (2013)

Likvidnost

Osim neadekvatne količine i kvalitete kapitala, financijska je kriza ukazala i na nedovoljnu likvidnost velikog broja kreditnih institucija. Zbog toga su u Baselu III predložena dva nova indikatora/zaštitna sloja koji će služiti kao signali ranog upozorenja. Uveden je i mehanizam zaštite od likvidnosnog rizika, a njihova implementacija predviđena je za razdoblje od 2015. do 2018. godine.

Prvo, da bi se povećala kratkoročna (iznad 30 dana) otpornost na likvidnosni rizik uvodi se koeficijent likvidnosne pokrivenosti (rnd*Liquidity Coverage Requirement*

Uz kratkoročni likvidnosni omjer LCR vezana je neizvjesnost, u pogledu dinamike primjene i u pogledu definicije sredstava koja ulaze u obračun.

(LCR)) koji se računa kao omjer likvidne imovine i ukupnih neto likvidnih odljeva. Konačan popis i definicije likvidne imovine koje ulaze u izračun LCR-a još uvijek nisu doneseni, već je utvrđena minimalna lista imovine koja se smatra likvidnom, a Europska uprava za bankarstvo (EBA) ima rok do 31. prosinca 2013. Europskoj komisiji dostaviti jedinstvene definicije likvidne imovine visoke i ekstremno visoke likvidnosti te kvalitete kredita.

Obveza izvješćivanja o LCR-u započet će nakon stupanja na snagu uredbe CRR 1. siječnja 2014., a izvještaji će se slati EBA-i, koja će svoj izvještaj podnositi Europskoj komisiji⁴⁰. Također, od 1. siječnja 2014. bit će definirani i opći zahtjevi za održavanje adekvatne likvidnosti za kreditne institucije, ali oni neće biti toliko precizno definirani kao nakon početka procesa implementacije LCR-a.

Zbog straha da bi prebrza implementacija LCR-a mogla smanjiti kreditnu aktivnost kreditnih institucija i naštetiti realnoj ekonomiji (jer da bi se one možda okrenule prema likvidnijim oblicima imovine), implementacija će se provoditi u 4 faze sa zahtijevanim LCR-om od 60% 2015. do 100% 2018. godine. Važno je napomenuti kako Basel III predviđa LCR od 100% do 2019. godine, što znači da CRD IV postavlja godinu dana kraći rok pred europske kreditne institucije⁴¹. Međutim, konačna odluka o fazama LCR još nije donesena i Europska komisija ima pravo produžiti rok za 100%-tno likvidnosno pokriće do 2019. godine.

Također, potrebno je istaknuti da u trenutku kada se implementira odluka o LCR od 100% kreditna institucija ne mora u svakom trenutku imati LCR>100%. U uvjetima ekonomskih šokova i „stresa“ na financijskom tržištu kreditne institucije će smjeti koristiti likvidnu imovinu i kratkoročno smanjiti LCR na razinu ispod 100%. Međutim, o tome će odmah morati obavijestiti regulatora(e) i predstaviti plan povećanja LCR na razinu do 100%.

Drugo, da bi se osiguralo stabilno pokriće (financiranje) aktivnosti na strani aktive bilanci kreditnih institucija na srednji rok (iznad 1 godine) uvodi se dugoročni koeficijent stabilnih izvora financiranja (eng. *Net Stable Funding Requirement* (NSFR)). Dakle, ovim se instrumentom definiraju stavke koje zahtijevaju stabilne izvore sredstava i stavke koje predstavljaju raspoložive stabilne izvore sredstava te se propisuje njihov odnos. Međutim, o ovom se instrumentu unutar Komisije i EBA još uvijek raspravlja i početak se njegove implementacije ne očekuje prije 31. prosinca 2016. godine.

Još uvijek nisu poznati svi detalji u pogledu primjene strukturnog likvidnosnog omjera i računovodstvenog omjera financijske poluge.

Financijska poluga

Kao jedan od temeljnih razloga nastanka „balona“ na financijskim tržištima i tržištu nekretnina čije je puknuće dovelo do financijske krize 2008. godine, navodi se ekstremno velika financijska poluga koje su koristile (velike) financijske institucije. Iz tog je razloga u okviru Basela III predložena regulacija, tj. postavljanje ograničenja na

⁴⁰ Na temelju tih izvještaja definirat će se i specificirati zahtjevi za pokrićem likvidnosti od 2015. godine.

⁴¹ Također, zemlje članice mogu definirati i kraće rokove za implementaciju odredbe LCR 100% za kreditne institucije u svojoj zemlji.

visinu financijske poluge koju financijske institucije mogu koristiti. Stoga je i Komisija usvojila i predložila pokretanje procesa uvođenja omjera financijske poluge (LR)⁴²

Omjer financijske poluge definira se kao omjer Tier 1 kapitala i ukupne (neponderirane, bilančne i nebilančne) izloženosti. On će služiti kao instrument koji pruža osiguranje protiv rizika u vezi s korištenjem modela rizika na kojima se temelji izračun rizikom ponderirane aktive kreditnih institucija (npr. pogreške u modelima, nekvalitetni podatci i sl.). Njegov je cilj ograničiti prekomjerno korištenje financijske poluge te smanjiti razliku između veličine aktive kreditnih institucija i veličine kapitala.

Budući da je riječ o novom instrumentu, on će se najprije uvesti kao regulatorni alat u okviru 2. stupa CRD-IV paketa (tj. odluku o adekvatnosti veličine omjera donosit će nacionalni supervizor). Javna se objava planira za 2015. godinu. Za 2016. godinu predviđa se početak izrade prijedloga za uvođenje omjera financijske poluge kao obvezatnog instrumenta oko 2018. godine. Za sada nema propisane minimalne visine omjera financijske poluge koju bi kreditne institucije trebale održavati, ali se razmatra visina od 3%, te se čekaju jedinstvene primjene međunarodnih računovodstvenih standarda u cijeloj EU.

Jesu li hrvatske banke spremne?

Novi regulatorni zahtjevi, standardizacija i harmonizacija definicija i ostale promjene koje donosi paket CRD IV mogu bitno utjecati na poslovanje kreditnih institucija. Iako se s implementacijom navedenih instrumenata neće započeti još nekoliko mjeseci te će implementacija trajati više od 5 godina, važno je utvrditi u kakvom su položaju hrvatske banke u odnosu na nove zahtjeve koje pred njih postavljaju direktiva i uredba Europske komisije.

Hrvatske banke neće imati nikakvih problema s primjenom CRD IV paketa.

Budući da je istraživanje kvantitativnih učinaka CRD IV i CRR na hrvatski bankovni sustav provedeno u 2012. godini, rezultati koji će biti izneseni u nastavku samo su indikativni i ne moraju nužno održavati situaciju polovicom 2013. godine.

Temeljni zaključci HNB-a bili su da je hrvatski bankovni sustav u 2012. bio visoko kapitaliziran vrlo kvalitetnim instrumentima, a primjena nove regulacije dovela bi do povećanja stope adekvatnosti kapitala za 0,5 postotnih bodova. Budući da stopa adekvatnosti jamstvenog kapitala danas iznosi 20,6%, ona minimalno propisane zahtjeve CRR premašuje preko 2,5 puta. Podatci o adekvatnosti redovnog osnovnog kapitala i osnovnog kapitala su 2012. u odnosu na minimalne propisane stope bili viši za 3-4 puta.

Budući da se novim pravilima proširuje opseg rizika koji se pokrivaju jamstvenim kapitalom, a posebno redovnim kapitalom, bilo je važno utvrditi kako bi se prema novim pravilima mijenjao jamstveni kapital i izloženost rizicima. Prema zaključcima HNB-a, primjena novih pravila dovela bi do smanjenja jamstvenoga kapitala (za 1%), ali i do smanjenja izloženosti rizicima (za 3,7%). To znači da se prije navedeno povećanje stope adekvatnosti jamstvenoga kapitala može objasniti smanjenjem izloženosti rizicima, za što je u 2012. najviše bilo odgovorno smanjenje izloženosti kreditnom riziku.

⁴² Engl. leverage ratio

U kontekstu likvidnosti zaključci su HNB-a bili da su u 2012. postojali određeni problemi s održavanjem dovoljne količine likvidne imovine, posebice s održavanjem LCR-a u eurima, što je, prema zaključcima analize, bio rezultat sužene definicije likvidne imovine, koja ne obuhvaća depozite kod drugih kreditnih institucija. Stoga će kreditne institucije, kako bi zadovoljile zahtjeve iz Uredbe, za pokriće ugovorenih i potencijalnih obveza morati značajnije ulagati u visoko likvidne i kvalitetne vrijednosne papire, i u kunama i u eurima. Međutim, u odnosu na 2012. došlo je do promjene u zahtjevima LCR-a, pa bi zaključci u 2013. najvjerojatnije bili povoljniji. No, i to valja uzeti s rezervom, s obzirom na to da svi detalji još uvijek nisu poznati.

V. Zaključak

Bankarstvo se promijenilo. Vjerojatno više nikada neće biti kakvo je nekada bilo. Tek letimičan pregled regulatornih promjena koje su se dogodile samo u jednoj godini pokazuje nevjerojatnu silinu zahvata iz kojih se tek slute promjene koje će uslijediti. Promjene se dodatno kompliciraju u europskom kontekstu, gdje dolazi do složene interakcije između nadnacionalnih, paneuropskih, i nacionalnih propisa i supervizorskih praksi. Sve se to događa u uvjetima fiskalnih poteškoća i izostanka ekonomskog rasta što dodatno otežava situaciju.

Složenost je tolika da u ovom trenutku vjerojatno ne postoji nitko tko je u stanju sagledati krajnje učinke svih interakcija propisa i jamčiti izvjesnost u njihovoj primjeni. Neizvjesnost i nerazvidnost budućnosti oduvijek predstavlja nepovoljan ambijent za poslovanje. Zbog toga možemo sumnjati da mrtvilo na kreditnim tržištima širom Europe nije puka posljedica razvojnih poteškoća. Jednim bi se dijelom moglo raditi o izravnoj posljedici neizvjesnosti stvorene nerazvidnim preplitanjem najrazličitih regulatornih promjena.

Što je u takvim uvjetima činiti jednoj maloj zemlji na europskoj periferiji, čije banke ne samo da nisu izazivale probleme i tražile spas u sredstvima poreznih obveznika, već su tijekom većeg dijela krize osiguravale ukupnu financijsku i fiskalnu stabilnost države? Poruka se vjerojatno može svesti na jednu jedinu riječ: pojednostavljenje. Iako ova riječ u današnjem ambijentu zvuči kao utopija, maksimum koji se može učiniti jest težiti što jednostavnijim rješenjima, nadzirati ionako visoke regulatorne troškove i primjenjivati što jednostavnije i provjerene međunarodne standarde. To je vjerojatno jedino načelo koje u ovom trenutku može koliko-toliko pridonijeti i oporavku gospodarstva. Međutim, treba priznati da su složenost i nerazvidnost preveliki te nije moguće biti optimist u tome da će se primjenom toga načela u bitnoj mjeri potaknuti gospodarski rast.

Literatura i izvori

Council of the European Union (2012): *Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st17/st17812.en12.pdf>

Darvas, Z. i G. B. Wolff (2013): *Should Non-Euro Area Countries Join the Single Supervisory Mechanism?* Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/06, March 2013, dostupno na:

Deskari-Škrbić, M. (2013): *Što hrvatskim bankama donosi nova europska regulacija?*, poslovno-financijski mjesečnik Banka 7/2013.

HUB Analize, razni brojevi, dostupno na: www.hub.hr i www.arhivanalitika.hr

Europska komisija (2013): *CRD IV Package: Frequently Asked Questions*, dostupno na: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/legislation_in_force_en.htm

Europska komisija (2013): *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms*. dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st11/st11148-re01.en13.pdf>

Hrvatska narodna banka (2012a): *Upute za provedbu studije kvantitativnog učinka prijedloga CRD/CRDIV*, dostupno na: http://www.hnb.hr/supervizija/kvantitativni_ucinak/h-sku-uputa-za-provedbu.pdf

Hrvatska narodna banka (2012b): *Rezultati studije kvantitativnog učinka prijedloga Uredbe i Direktive o kapitalnim zahtjevima*, dostupno na: <http://www.hnb.hr/supervizija/h-studija-kvantitativnog-ucinka.htm>

PricewaterhouseCoopers International (2012/3): *Banking regulation: Understanding Basel III with the CRD IV navigator*: dostupno na: <http://www.pwc.com/gx/en/financial-services/issues/regulation/basel-iii-crdiv-navigator.jhtml>

Speyer, B. (2013): *EU Banking Union: Right Idea, Poor Execution*. Deutsche Bank Research, EU Monitor European Integration, September 4th.

Verhelst, S. (2013): *Assessing the Single Supervisory Mechanism: Passing the Point of No Return for European Banking Union*. Egmont Paper 58.