

Tematsko izvješće

Nadzor koji EU provodi nad kreditnim rizikom banaka

ESB je pojačao svoje napore, ali potrebno je učiniti više kako bi se dobilo veće jamstvo da su upravljanje kreditnim rizikom i njegovo pokriće primjereni



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – XII.
Uvod	01. – 15.
Bonitetni nadzor nad bankama koji provodi Europska središnja banka	01. – 09.
Kreditni rizik i neprihodonosni krediti u EU-u	10. – 15.
Opseg revizije i revizijski pristup	16. – 22.
Opažanja	23. – 104.
Ocjene kreditnog rizika koje izrađuje ESB dobre su kvalitete, ali ESB ne upotrebljava na učinkovit način svoje alate za jamčenje dobrog upravljanja i odgovarajućeg pokrića kreditnog rizika	23. – 76.
U nadzornim procjenama kreditnog rizika banaka koje je ESB izradio postoje određeni nedostaci, ali one su općenito dobre kvalitete	26. – 36.
Dodijeljeni kadrovski resursi u skladu su s utvrđenim rizicima, ali još nisu otklonjeni nedostaci	37. – 47.
ESB primjenjuje temeljite procese savjetovanja i odobrenja, ali njima se otežava pravodobno obavješćavanje banaka o odlukama donesenima na temelju SREP-a	48. – 52.
ESB ne upotrebljava svoje alate na učinkovit način za jamčenje cjelovitog pokrića kreditnog rizika dodatnim kapitalom	53. – 70.
ESB se ne služi na učinkovit način svojim nadzornim ovlastima da bankama pruži upute za bolje upravljanje kreditnim rizikom	71. – 76.
ESB je pojačao napore koje ulaže u rješavanje bonitetnih problema povezanih sa starim neprihodonosnim kreditima, ali ne iskorištava svoje alate na najbolji mogući način	77. – 104.
Zaključci i preporuke	105. – 121.

Prilog

Prilog I. – Praćenje provedbe preporuka iz tematskog izvješća 29/2016 „Jedinstveni nadzorni mehanizam – dobar početak, ali potrebna su daljnja poboljšanja”.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Europske središnje banke

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

I. Europska središnja banka (ESB) u suradnji s nacionalnim nadzornim tijelima provodi izravan nadzor nad otprilike 110 važnih banaka u 21 državi sudionici bankovne unije. Taj je postupak poznat kao jedinstveni nadzorni mehanizam i uspostavljen je 2014.

II. Nadzorna tijela procjenjuju rizike s kojima se banke suočavaju (kao što su kreditni rizik te rizici u vezi s upravljanjem, likvidnošću i poslovnim modelom) u okviru godišnjeg procesa i provjeravaju raspolažu li banke sredstvima za primjereno upravljanje tim rizicima. Rezultati su tog procesa službena procjena rizika i godišnje nadzorne odluke. U okviru njih se bankama nalaže ili primjena dodatnih kapitalnih zahtjeva (poznati kao zahtjevi u sklopu 2. stupa) povrh regulatornog minimuma (koji se naziva zahtjevima u sklopu 1. stupa) kako bi se pokrili rizici koji nisu obuhvaćeni 1. stupom ili nadzornih mjera kojima se jamči da banke poduzmu korektivne mjere za poboljšanje upravljanja svojim rizicima i njihove kontrole, ili oboje.

III. Jedan je od glavnih izvora bonitetnog rizika za banke kreditni rizik, posebice kad je riječ o zajmoprimcima koji ne ispunjavaju svoje obveze otplate kredita koji potom postaju neprihodonosni. Nedostatnim izdvajanjem rezervacija može se ugroziti održivost banaka, kao što su pokazale krize u prošlosti. ESB je nedavno istaknuo da se izgledi za banke pogoršavaju zbog slabljenja gospodarskih izgleda i sve većeg kreditnog rizika.

IV. Za održivost banaka ključno je da ESB ne samo zajamči dobro upravljanje kreditnim rizicima i njihovo odgovarajuće pokriće, nego i da banke pravodobno utvrđuju neprihodonosne kredite i izdvajaju rezervacije za njih. Sud je odlučio provesti ovu reviziju uzimajući u obzir važnost povjerenja u bankarski sektor i s ciljem informiranja dionika te je u okviru nje procijenio je li pristup ESB-a kad je riječ o nadzoru nad kreditnim rizicima u bankama i rješavanju problema starih neprihodonosnih kredita (kredita iz razdoblja prije travnja 2018., poznati i kao „naslijeđeni krediti”) bio operativno učinkovit. Sud se usredotočio na djelovanje ESB-a u okviru nadzornog ciklusa 2021., uključujući uzorak od 10 banaka za koje je utvrđeno da se suočavaju s izazovima u pogledu neprihodonosnih kredita.

V. Cjelokupni je zaključak Suda da je ESB pojačao napore koje ulaže u nadzor nad kreditnim rizikom banaka, a posebice neprihodonosnim kreditima. Međutim, potrebno je učiniti više kako bi ESB dobio veće jamstvo da su upravljanje kreditnim rizikom i njegovo pokriće primjereni.

VI. Uz iznimku određenih nedostataka, procjene **razine kreditnog rizika i okruženja kontrole u bankama** iz uzorka Suda bile su dobre kvalitete te su se alati za usporedbu u odnosu na referentnu vrijednost upotrebljavali na primjeren način. Međutim, ESB se u kontekstu postupka nadzorne provjere i ocjene nije učinkovito služio postojećim alatima i nadzornim ovlastima da zajamči odgovarajuće pokriće kreditnog rizika.

VII. Novom metodologijom s čijom se upotrebom započelo 2021. u svrhu utvrđivanja dodatnih kapitalnih zahtjeva (2. stup), čiju je primjenu ESB kao nadzorno tijelo trebao naložiti, nije se pružilo jamstvo da postoji odgovarajuće pokriće za razne pojedinačne rizike banaka. Nadalje, ESB nije primjenjivao tu metodologiju na dosljedan način: nije nalagao primjenu zahtjeva u sklopu 2. stupa na način da se njihova veličina povećava razmjerno rizicima s kojima se određena banka suočava. Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo nije obavilo procjenu primjene nove metodologije ESB-a.

VIII. Osim toga, ESB u slučaju određenih banaka nije eskalirao svoje nadzorne mjere, čak i kad su postojali velik i postojan kreditni rizik te stalni nedostaci u kontroli. Nadzorni ciklus 2021. trajao je vrlo dugo (13 mjeseci). Konačne odluke bankama nisu iznesene do veljače 2022., uglavnom zbog dugotrajnih faza dijaloga i odobrenja. Takvo dugo razdoblje upućuje na to da se u procjenama rizika koje ESB izrađuje ne odražavaju stvarni profili rizičnosti banaka.

IX. Naposljetku, na nadzor je u određenoj mjeri negativno utjecala činjenica da nekoliko nadzornih tijela nije ispunilo svoje obveze u pogledu stavljanja na raspolaganje osoblja. ESB je ujedno odlučio da od 2023. nadalje neće povećavati broj članova osoblja za svoje nadzorne zadaće.

X. Kad je riječ o **starim neprihodonosnim kreditima**, njihov se ukupni iznos počeo smanjivati od 2015. nadalje te se nastavio smanjivati zbog niza čimbenika, uključujući djelovanje ESB-a. ESB nije sustavno upotrebljavao svoje nadzorne ovlasti (ovlast da zahtijeva posebnu politiku izdvajanja rezervacija ili prilagodbe izračuna regulatornog kapitala) da bankama pruži upute za odgovor na slučajeve u kojima se računovodstveni tretman nije smatrao razboritim iz nadzorne perspektive. ESB je 2018. odlučio obavijestiti banke da će utvrditi dodatni kapitalni zahtjev za njih (dodatak u sklopu 2. stupa) u slučaju da se ne riješi problem takvih neprihodonosnih kredita. Taj je pristup, koji se primjenjivao na sve banke, bio usmjeren na pravodobno rješavanje problema neprihodonosnih kredita.

XI. ESB je želio odvratiti od pristupa „pričekajmo pa ćemo vidjeti” koji su mnoge banke primjenjivale i potaknuti ih da djeluju proaktivno, bez primjene jače intervencije ESB-a (tj. utvrđivanja dodatka u sklopu 2. stupa). Pristup ESB-a osmišljen je na način kojim nije predviđeno da se problem riješi odmah jer je njime bankama stavljen na raspolaganje niz godina za usklađivanje. Nadalje, proaktivnost djelovanja nekih banaka nije odgovarala očekivanjima ESB-a. Pristup koji je ESB odabrao ujedno je doveo do nejednakog postupanja prema bankama jer je onima s većim udjelom neprihodonosnih kredita stavljeno na raspolaganje više vremena nego drugima te su banke mogle odabrati pristup jamčenju pokrića koji je za njih bio najpovoljniji. Sud je utvrdio da je taj proces doveo do određene neučinkovitosti jer je i u slučaju banaka i u slučaju ESB-a zahtijevao stavljanje na raspolaganje znatnih resursa.

XII. Kako bi se povećala operativna učinkovitost, Sud preporučuje ESB-u da:

- ojača procjenu rizika banaka;
- pojednostavni postupak nadzorne provjere i ocjene;
- primijeni nadzorne mjere kojima se bolje jamči odgovarajuće pokriće rizika u bankama i dobro upravljanje tim rizicima.

Uvod

Bonitetni nadzor nad bankama koji provodi Europska središnja banka

01. Banke u EU-u nadziru se u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM) koji je uspostavljen 2014. SSM, jedan od stupova bankovne unije, čine Europska središnja banka (ESB) u svojstvu nadzornog tijela i nacionalna nadležna tijela država članica sudionica. Riječ je o 20 država članica europodručja i, od 2020., Bugarskoj. Prema stanju u rujnu 2022. ESB je izravno nadzirao 110 važnih institucija (poznate i kao „značajne institucije”, u daljnjem tekstu: banke) koje drže gotovo 82 % bankovne imovine u bankovnoj uniji¹. SSM je u prvom redu uređen [Uredbom o SSM-u](#) i [Okvirnom uredbom o SSM-u](#).

02. Nadzor nad bankama u EU-u temelji se na zajedničkom godišnjem procesu, koji je poznat kao postupak nadzorne provjere i ocjene (SREP) i čija je svrha zajamčiti da banke zadovoljavaju bonitetne zahtjeve EU-a. Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) izdalo je smjernice u kojima se utvrđuje kako provoditi SREP. U skladu s načelom „poštuj ili objasni”² ESB i nacionalna nadležna tijela moraju obavijestiti EBA-u poštuju li smjernice i, ako ih ne poštuju, navesti razloge. Povezani zahtjevi odnose se na jamčenje sigurnosti i pouzdanosti europskog bankovnog sustava te na povećanje financijske integracije i stabilnosti. Na svakodnevnoj razini nadzor obavljaju zajednički nadzorni timovi. Njih čini osoblje iz ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela, a ESB koordinira njihove aktivnosti i pruža im potporu, uključujući u okviru svojih horizontalnih organizacijskih jedinica. Administrativni rashodi za nadzorne zadaće ESB-a 2021. iznosili su 577,5 milijuna eura³.

03. Svrha je SREP-a zajamčiti povjerenje u banke. Bez povjerenja u pouzdanost bankarskog sustava banke ne mogu ispuniti svoju ulogu kreditora realnog gospodarstva jer ne bi raspolagale potrebnim sredstvima. Ta je uloga posebice ključna u EU-u gdje većina malih i srednjih poduzeća, koja se smatraju okosnicom gospodarstva, nemaju pristup tržištima kapitala. Potvrditi građanima EU-a da mogu

¹ [Internetske stranice Europske središnje banke o nadzoru nad bankama.](#)

² [Uredba \(EU\) br. 1093/2010, \(članak 16.\).](#)

³ [Godišnje izvješće ESB-a o nadzornim aktivnostima 2021., odjeljak 6.1.](#)

vjerovati svojim bankama bio je ujedno jedan od motiva za uspostavu bankovne unije i SSM-a.

04. Koncept SREP-a prvi je put uveden 2004. sporazumima Basel II. ESB je svoj prvi SREP proveo 2014. na temelju nacionalnih pristupa. Prve odluke donesene na temelju SREP-a nadopunjene su rezultatima provjere stanja koju je ESB proveo 2014. i koja je poznata kao „sveobuhvatna procjena”. Ta se procjena obavlja za svaku banku koja se uključuje u nadzor koji provodi ESB. Ona uključuje provjeru kvalitete imovine kako bi se povećala transparentnost u pogledu izloženosti banaka, među ostalim u vezi s primjerenošću vrednovanja imovine i kolaterala te povezanih rezervacija, posebice kad je riječ o neprihodonosnim kreditima. Drugi SREP, proveden 2015., prvi se put temeljio na zajedničkom pristupu. To je bio važan korak prema uspostavi jednakih uvjeta unutar bankovne unije.

05. Nadzorna tijela provode SREP kako bi provjerila da se rizicima kojima su banke izložene upravlja na primjeren način i da su oni pokriveni dostatnim zaštitnim slojevima kapitala u slučaju da se ti rizici ostvare. U sklopu tog procesa nadzorna tijela razmatraju profil rizičnosti određene banke na temelju četiriju različitih elemenata: (i) poslovni model, (ii) upravljanje, (iii) rizici za kapital i (iv) rizici za likvidnost. Kreditni rizik jedan je od rizika koji nadzorna tijela analiziraju u okviru svoje procjene rizika za kapital.

06. Nadzorna tijela dodjeljuju ocjene za pojedinačne rizike koje čine osnovu za ukupnu ocjenu temeljem SREP-a u rasponu od 1 do 4 u kojoj se odražava nadzorna procjena razine rizika i kvaliteta kontrola rizika u određenoj banci. Što je veća ocjena, to je veći procijenjeni rizik.

07. Rezultat su SREP-a nadzorne mjere o kojima se odlučuje nakon obavljanja procjene, uključujući mjere povezane s kapitalom i/ili likvidnošću ili druge vrste nadzornih mjera (vidjeti [sliku 1.](#)).

Slika 1. – Ukupna procjena u okviru SREP-a



Izvor: Sud, na temelju podataka ESB-a.

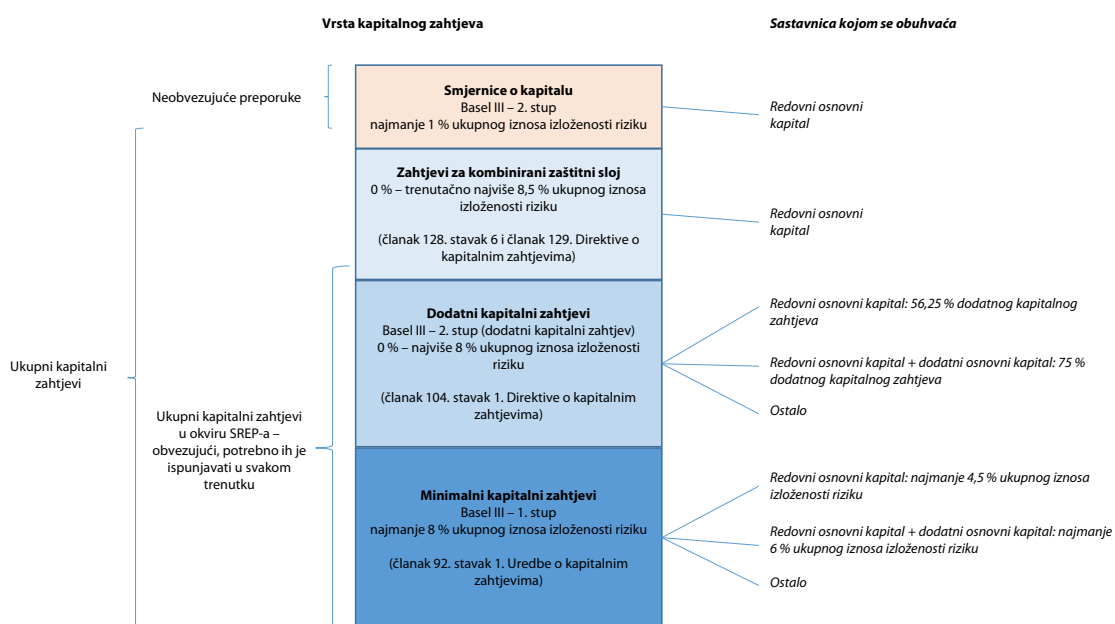
08. U Uredbi o SSM-u, koja se primjenjuje na ESB (kao nadzorno tijelo), utvrđen je neiscrpan popis mogućih **nadzornih mjera** koje ESB može poduzeti. Na primjer, ESB može tražiti od banaka da unaprijede svoje mehanizme, procese i strategije ili da drže dodatni kapital, posebice kapital predviđen zahtjevom u sklopu 2. stupa (dodatni kapitalni zahtjev), povrh minimalnog regulatornog kapitala. Potonji kapital definiran je u okviru prvog stupa Okvira Basel III (tj. međunarodnog regulatornog okvira za banke), vidjeti [sliku 2](#). EU je Okvir Basel III prenio u svoje pravo Uredbom o kapitalnim zahtjevima⁴ i Direktivom o kapitalnim zahtjevima⁵.

⁴ Uredba o kapitalnim zahtjevima.

⁵ Direktiva 2013/36/EU.

09. Za zadovoljavanje regulatornih zahtjeva potrebno je upotrijebiti tri sastavnice kapitala (vidjeti [sliku 2.](#)): redovni osnovni kapital, dodatni osnovni kapital i dopunski kapital. Redovni osnovni kapital najviše je kvalitete i uključuje, među ostalim, dionice i zadržanu dobit. Nepoštovanje kapitalnih zahtjeva u vezi s njime sa sobom donosi posljedice za banku, primjerice na nju se mogu primijeniti ograničenja u pogledu mogućnosti da isplaćuje dividende.

Slika 2. – Regulatorni kapitalni zahtjevi



Izvor: Sud.

Kreditni rizik i neprihodonosni krediti u EU-u

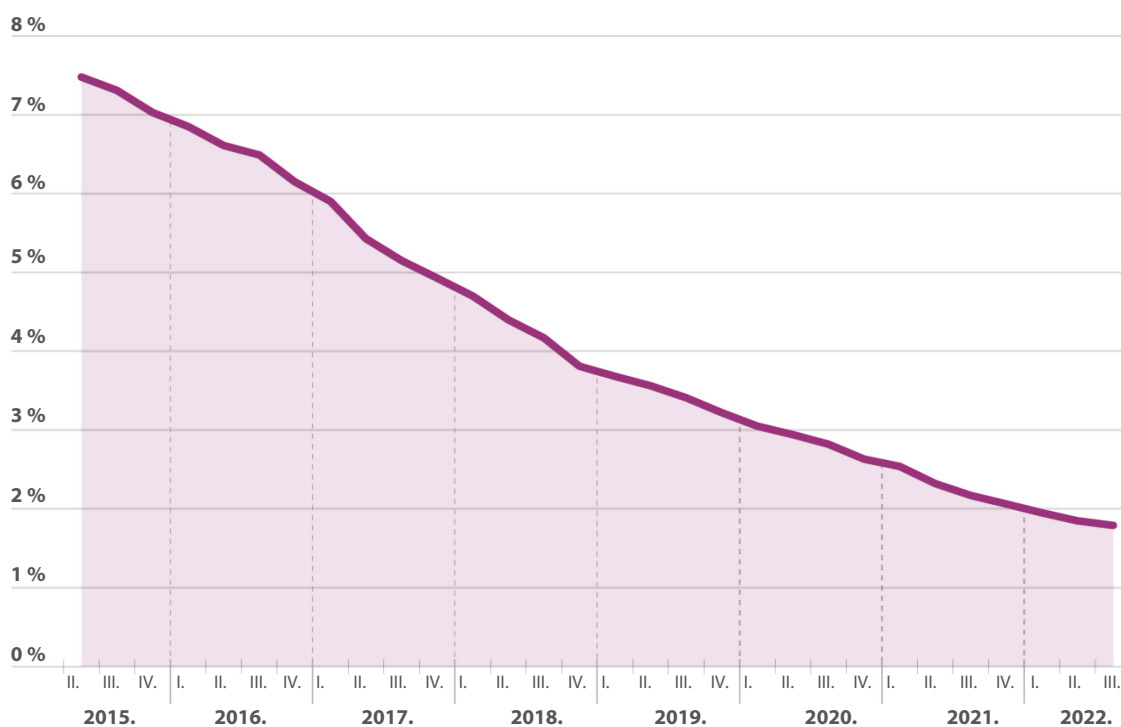
10. Kad banke odobravaju kredite, neizbježno se suočavaju s rizikom da ih zajmoprimci u određenom trenutku više neće moći otplaćivati. Cilj je upravljanja kreditnim rizikom ograničiti taj rizik pažljivom procjenom kreditne sposobnosti potencijalnih zajmoprimaca i ubiranjem kamata koje su dovoljno visoke da bi se pokrili rizici za banku u slučaju da zajmoprimci ne ispune svoje obveze plaćanja. U slučajevima u kojima je vjerojatno da zajmoprimac neće ispuniti svoje obveze plaćanja ili u kojima ih ne ispunjava u razdoblju duljem od 90 dana od datuma dospijeca kredit se smatra neprihodonosnim. U skladu s računovodstvenim standardima banke su dužne knjižiti rezervacije za takve neprihodonosne kredite u iznosu cjelokupnog nepodmirenog kredita umanjenom za sva plaćanja za koja na temelju prethodnog iskustva mogu razumno očekivati da će ih (i) primiti od zajmoprimca koji ne ispunjava svoje obveze ili (ii) nadoknaditi naplatom kolaterala.

11. Velik udio takvih neprihodonosnih kredita u ukupnim kreditima (udio neprihodonosnih kredita) može negativno utjecati na uspješnost banke, tj. na njezinu profitabilnost, te je čak može učiniti neodrživom, posebice ako si ona ne može priuštiti izdvajanje odgovarajućih rezervacija za takve kredite. U bankama se mora primjenjivati dobro upravljanje rizicima (uključujući stroge standarde kreditiranja, kreditne marže koje su dovoljno visoke da se pokriju troškovi gubitaka, kao i testiranje otpornosti na stres) jer je ono ključno kako bi se spriječilo ili ublažilo nagomilavanje neprihodonosnih kredita. Naime, u slučaju pogoršanja gospodarskih uvjeta ili iznenadnog pada cijena stambenih objekata nakon što su one postale neodržive banka kojom se dobro upravlja bit će u boljem položaju ublažiti općenito neizbježne posljedice naglog povećanja razine neprihodonosnih kredita.

12. Jedna od posljedica financijske krize iz 2008. bile su visoke razine neprihodonosnih kredita koje su opteretile određene banke u bankovnoj uniji: krajem 2015. prosječni udio neprihodonosnih kredita bio je i dalje visok te je iznosio više od 7 % (vidjeti [sliku 3.](#)), pri čemu je u pet od 20 država članica (vidjeti odlomak [01.](#)) udio neprihodonosnih kredita u bankarskim sustavima iznosio više od 10 % (vidjeti [sliku 4.](#)).

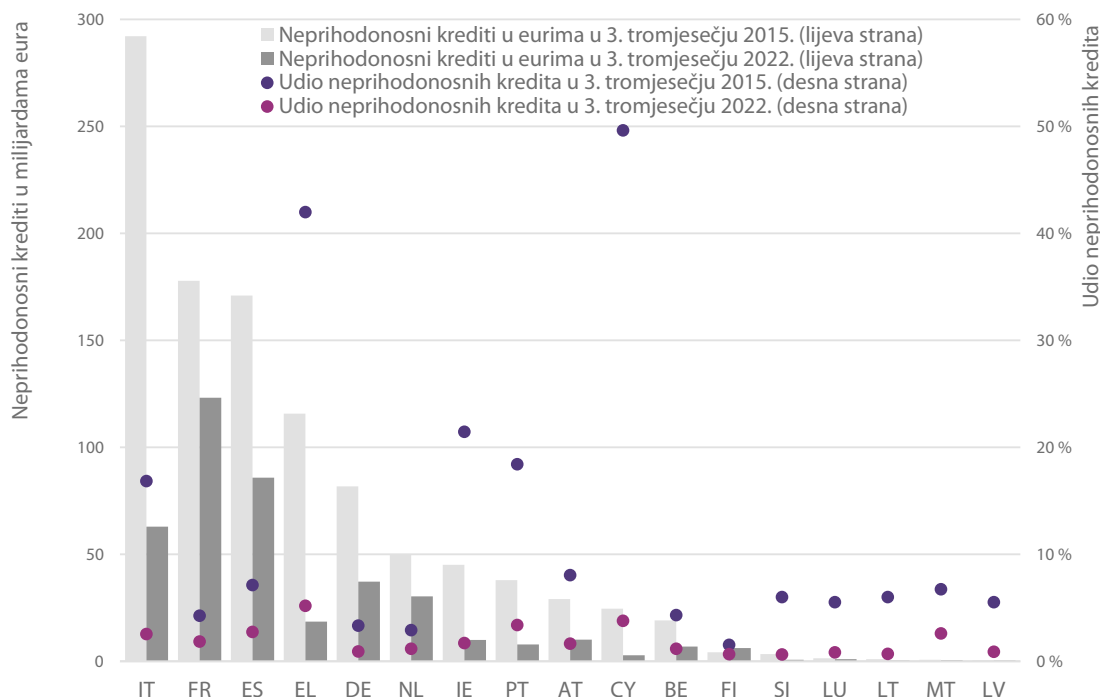
Slika 3. – Udio neprihodonosnih kredita u 21 zemlji članici bankovne unije

(Udio neprihodonosnih kredita u %)



Izvor: nadzorni bankovni statistički podatci ESB-a (prvo tromjesečje 2022., udio neprihodonosnih kredita za zemlje obuhvaćene SSM-om).

Slika 4. – Kretanje razine neprihodonosnih kredita (u eurima i kao udio u cjelokupnoj imovini banaka obuhvaćenih SSM-om)



Napomena: za Estoniju i Slovačku nisu dostupni usporedivi podatci. Podatci počevši od 4. tromjesečja 2015. (LU), 2. tromjesečja 2016. (MT), 1. tromjesečja 2016. (SI); podatci zaključno s 3. tromjesečjem 2021. (LV).

Izvor: nadzorni bankovni statistički podatci ESB-a.

13. Rješavanje problema neprihodonosnih kredita postalo je jedan od prioriteta politika u EU-u te je Vijeće 11. srpnja 2017. objavilo [zaključke o akcijskom planu](#) za pronalazak rješenja za visoke razine takvih kredita. U njima je istaknuta potreba za poduzimanjem mjera u vezi s nadzorom nad bankama, reformom okvira za nesolventnost i naplatu duga, razvojem sekundarnih tržišta za neprihodonosne kredite i restrukturiranjem bankarskog sektora. Jedan je od glavnih koraka za postizanje napretka u pogledu trećeg stupa bankovne unije, uspostave europskog sustava osiguranja depozita, pronalazak rješenja za visoke razine neprihodonosnih kredita. Cilj je dovršetka bankovne unije smanjiti fragmentaciju bankarskog sektora u EU-u i zajamčiti pošteno tržišno natjecanje za banke.

14. ESB ima ključnu ulogu u tim naporima. Kako bi se izbjegla propast banaka zbog neprimjerenog upravljanja kreditnim rizikom i pokrića takvih rizika, ESB bi trebao zajamčiti da banke pravodobno otklone svoje nedostatke u pogledu upravljanja kreditnim rizikom (kao što su nezadovoljavajući standardi kreditiranja) i povezanih računovodstvenih politika (utvrđivanje neprihodonosnih kredita i izdvajanje rezervacija za njih).

15. Do trećeg tromjesečja 2022. udio neprihodonosnih kredita u bankovnoj uniji smanjio se na 1,8 %. Riječ je o znatnom smanjenju u odnosu na 2015.

Rasprostranjenost takvih kredita među različitim državama članicama (iako je i dalje visoka) bilježi znatan pad. Razlog za taj silazni trend djelomično leži u (i) smanjenju razine neprihodonosnih kredita zbog boljih gospodarskih okolnosti; (ii) zajmovima na koje se primjenjuju mjere javne potpore i koji su dospjeli ili će uskoro dospjeti; te (iii) prodajama i sekuritizacijama (prijenosi novim vlasnicima) starih neprihodonosnih kredita. Istek mjera potpore povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 te spoj gospodarskih izazova uzrokovanih ratom u Ukrajini i visoke inflacije mogli bi dovesti do novih neprihodonosnih kredita. Štoviše, ESB je nedavno istaknuo da se kreditni rizik povećao te da pad cijena dionica banaka upućuje na pogoršanje prognoza za banke.

Opseg revizije i revizijski pristup

16. S obzirom na to da neprihodonosni krediti mogu biti bitna prijetnja održivosti određene banke, te u cilju zaštite financijske stabilnosti, ključno je – posebice u trenutačnim zahtjevnim gospodarskim uvjetima – da nadzorna tijela upotrebljavaju svoje nadzorne ovlasti na učinkovit način. Posebice kad je riječ o kreditnom riziku, nadzorna tijela trebala bi provedbom temeljitog i intruzivnog SREP-a zajamčiti da banke primjenjuju dobro upravljanje kreditnim rizicima i da imaju odgovarajuće pokriće za te rizike uključujući pravodobno utvrđivanje novih neprihodonosnih kredita i izdvajanje rezervacija za njih.

17. Kreditni rizik uistinu i je jedan od nadzornih prioriteta ESB-a od uspostave SSM-a. Stoga je Sud odlučio provesti ovu reviziju kako bi pružio uvid u nadzor koji ESB provodi nad kreditnim rizikom općenito, a posebice nad neprihodonosnim kreditima.

18. Ovim se izvješćem nadopunjavaju izvješća o nadzornim aktivnostima ESB-a koja je Sud objavio 2016.⁶ i 2018.⁷ U *Prilogu I.* donosi se pregled mjere u kojoj su provedene preporuke iz tematskog izvješća iz 2016. Ovlasti Suda za reviziju operativne učinkovitosti upravljanja ESB-a opisane su u relevantnom pravnom tekstu⁸. Sud i ESB potpisali su 2019. [memorandum o razumijevanju](#) kojim su utvrđeni praktični načini razmjene dokumenata i informacija. Sudu je omogućen puni pristup dokumentima koje je zatražio te je osoblje ESB-a u potpunosti surađivalo sa Sudom tijekom cijelog procesa.

19. Otvoreni i konstruktivni dijalog koji je Sud ostvario s ESB-om i njegovim osobljem bili su korisni za aktivnosti Suda. Publikacije ESB-a o nadzoru pokazuju da je ta institucija na putu prema većoj transparentnosti (primjerice 2020. prvi su put objavljeni zahtjevi u sklopu 2. stupa za svaku banku). Time se povećava tržišna disciplina, treći stup bazelskog okvira za nadzor, kao i vlastita odgovornost ESB-a.

⁶ [Tematsko izvješće 29/2016](#) „Jedinstveni nadzorni mehanizam – dobar početak, ali potrebna su daljnja poboljšanja”.

⁷ [Tematsko izvješće 02/2018](#) „Operativna učinkovitost ESB-a u upravljanju kriznim situacijama u bankama”.

⁸ Članak 27.2. Protokola (br. 4) o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke te članak 20. stavak 7. Uredbe o SSM-u.

20. Konkretno, revizijom je ispitano je li pristup ESB-a kad je riječ o nadzoru nad kreditnim rizicima u bankama i rješavanju problema starih neprihodonosnih kredita (koji se definiraju kao krediti iz razdoblja prije 2018.) bio operativno učinkovit. Sud je u tu svrhu procijenio omjer između upotrijebljenih resursa (tj. osoblja, alata i procesa) i ostvarenja, i to u kontekstu sljedećih pitanja:

- Je li ESB pristupom koji je primjenjivao na nadzor nad kreditnim rizikom učinkovito zajamčio da banke imaju odgovarajuće pokriće za takve rizike i da njima dobro upravljaju?
- Je li ESB bio učinkovit u pronalasku rješenja za bonitetne probleme u vezi sa starim neprihodonosnim kreditima (tj. kreditima iz razdoblja prije 2018.)?

21. Revizija je bila usmjerena na nadzorne aktivnosti ESB-a u vezi s kreditnim rizikom, i to ponajprije tijekom ciklusa SREP-a 2021., ali u nekim slučajevima i na aktivnosti iz razdoblja prije toga. Sud je revizijom obuhvatio aktivnosti horizontalnih uprava ESB-a koje su odgovorne za nadzornu metodologiju i neposredni nadzor (nadzor na licu mjesta), kao i uprave koje su izravno odgovorne za nadzor nad određenim bankama.

22. Sud je obavio razgovore s osobljem iz niza zajedničkih nadzornih timova (koji su uključivali osoblje i iz ESB-a i iz nacionalnih nadležnih tijela), kao i s osobljem iz horizontalnih jedinica ESB-a. Ispitao je relevantnu dokumentaciju o sustavima ESB-a i proveo analizu cjelokupnog skupa banaka. U svrhu pružanja odgovora na oba pitanja Sud je ujedno ispitao nadzorne spise uzorka od 10 banaka s visokim razinama neprihodonosnih kredita. Sud je u taj uzorak banaka nastojao uključiti banke s različitim poslovnim modelima, od malih do velikih, te iz niza različitih država članica. Kako bi prikupio informacije od niza dionika, Sud je obavio razgovore s jednom industrijskom skupinom i jednim nadzornim tijelom iz EU-a koje nije iz bankovne unije.

Opažanja

Ocjene kreditnog rizika koje izrađuje ESB dobre su kvalitete, ali ESB ne upotrebljava na učinkovit način svoje alate za jamčenje dobrog upravljanja i odgovarajućeg pokrića kreditnog rizika

23. Godišnji SREP temeljna je djelatnost nadzornog tijela. Procjene rizika svake banke nad kojom se provodi nadzor (vidjeti [sliku 1.](#)) obavljaju se bonitetnom analizom (na daljinu), kao i neposredno ako se to smatra potrebnim. Procjene se temelje na širokom rasponu kvalitativnih i kvantitativnih informacija. Kako bi se zajamčila dosljedna procjena za sve banke, zajednički nadzorni timovi trebali bi u skladu s relevantnim standardima (vidjeti odlomke [01.](#) i [02.](#)) usporediti svaku banku s drugim bankama (komparativna analiza) i uzeti u obzir relevantni kontekst pri izradi procjene kreditnog rizika.

24. Procjena za određenu banku u danoj godini sažeto se iznosi u odluci donesenoj na temelju SREP-a, koju nadzorno tijelo šalje relevantnoj banci (vidjeti odlomak [07.](#)). Predmetna odluka općenito uključuje mjere koje su banke dužne poduzeti kako bi otklonile konkretne nedostatke koji su utvrđeni. Kad je konkretno riječ o kreditnom riziku, tim se mjerama od banaka može tražiti da drže dodatni kapital za pokriće rizika i/ili otklanjanje ili ublažavanje nedostataka u kontrolama kreditnog rizika i/ili upravljanju kreditnim rizikom.

25. Sud u ovom odjeljku procjenjuje djelotvornost načina na koji je ESB proveo taj proces za kreditni rizik, tj. odnos između uložениh resursa i postignutih ostvarenja u smislu količine, kvalitete i vremenskog okvira. Sud je posebno procijenio sljedeće:

- (a) je li procjena kreditnog rizika banaka koju je ESB izradio bila sveobuhvatna;
- (b) jesu li kadrovski resursi dodijeljeni za taj proces bili u skladu s utvrđenim rizicima;
- (c) je li proces donošenja odluka na temelju SREP-a bio pravodoban;
- (d) je li ESB zajamčio da su utvrđeni rizici pokriveni kapitalom; te
- (e) je li ESB na učinkovit način upotrijebio svoje alate za otklanjanje utvrđenih nedostataka na razini banaka.

U nadzornim procjenama kreditnog rizika banaka koje je ESB izradio postoje određeni nedostaci, ali one su općenito dobre kvalitete

26. Procjena kreditnog rizika koju obavlja zajednički nadzorni tim sastoji se od procjene (na temelju koje se dodjeljuje ocjena) razine kreditnog rizika s kojim se određena banka suočava, kao i načina na koji ta banka kontrolira taj rizik, npr. s pomoću mehanizama upravljanja (vidjeti [sliku 5.](#)). Procjena razine rizika započinje nakon prikupljanja podataka automatskim dodjeljivanjem ocjena za svaku banku na temelju pokazatelja rizika. Zajednički nadzorni timovi mogu u određenoj mjeri odstupiti od tih automatskih dodijeljenih ocjena jer mogu smanjiti ocjenu za dvije razine ili je povećati za jednu kako bi se uzele u obzir posebnosti i složenost određene institucije. Takva izmjena ocjene naziva se ograničenom prosudbom i odvija se u 3. fazi.

Slika 5. – Faze procjene u okviru SREP-a



Izvor: Sud na temelju priručnika ESB-a za SREP.

27. Procjene kontrole rizika temelje se na kontrolnim popisima s pomoću kojih zajednički nadzorni timovi ispituju usklađenost banaka s pravnim zahtjevima (2. faza) te se nadopunjuju detaljnijom procjenom (3. faza). Svrha je toga omogućiti da se tim procjenama uzmu u obzir posebnosti i složenost određene banke uz istodobno jamčenje dosljednosti nadzorne prosudbe u okviru SSM-a.

28. Sud je sastavio uzorak od 10 banaka s pomoću kojeg je ispitao procjene kreditnog rizika (vidjeti odlomak [22.](#)). Analizirao je sljedeće:

- o je li ESB pretočio vanjske standarde (smjernice EBA-e o SREP-u i smjernice EBA-e o upravljanju neprihodonosnim kreditima i restrukturiranim izloženostima) u svoje smjernice za zajedničke nadzorne timove kako bi se zajamčio dosljedan nadzor bonitetnom analizom nad kreditnim rizikom (uključujući upravljanje neprihodonosnim kreditima u bankama);
- o jesu li zajednički nadzorni timovi točno primjenjivali smjernice;
- o je li ESB na odgovarajući način iskoristio alate za usporedbu u odnosu na referentnu vrijednost za banke.

29. Sud je općenito utvrdio da je ESB pretočio vanjske standarde u operativne smjernice za zajedničke nadzorne timove, ponajprije u okviru svojeg priručnika za SREP. Taj priručnik uključuje konkretne upute o tome koje je procjene potrebno obaviti za banke za sve elemente SREP-a. Sud je primijetio da se nadzorne procjene temelje na automatski dodijeljenim ocjenama koje zajednički nadzorni timovi prema potrebi prilagođavaju. Međutim, ESB nije definirao objektivne kriterije za ograničenu prosudbu koju zajednički nadzorni timovi primjenjuju (vidjeti odlomak [26.](#)). Naime, ograničio se na popisivanje čimbenika koje zajednički nadzorni timovi mogu uzeti u obzir, ali nije naveo upute o tome kako to učiniti kako bi se zajamčila dosljednost među zajedničkim nadzornim timovima.

30. Zajednički nadzorni timovi iz uzorka banaka koji je sastavio Sud primijenili su pri dovršavanju svojih procjena u okviru SREP-a većinu zahtjeva koji proizlaze iz relevantnih standarda. Međutim, Sud je utvrdio određene nedostatke u provedbi SREP-a koji su opisani u odlomcima u nastavku.

31. Kad je riječ o procjeni **razine kreditnog rizika** (3. faza), Sud je za svaku od 10 banaka iz uzorka utvrdio da ESB nije procijenio ili nije u cijelosti procijenio određene elemente u skladu s relevantnim smjernicama EBA-e (vidjeti odlomak [28.](#)). Na primjer, to za određene banke uključuje neobavljanje procjene ili nepotpunu procjenu kvalitete prihodonosnih kredita te značajnosti neprihodonosnih kredita po portfelju. Neovisno o tome što je polovici banaka iz uzorka dodijeljena najlošija moguća ocjena razine rizika, tj. ocjena 4, nepotpune procjene svejedno upućuju na to da nije moguće u potpunosti zajamčiti dobro upravljanje rizicima i njihovo odgovarajuće pokriće.

32. Kad je riječ o procjeni **kontrole kreditnog rizika**, Sud je utvrdio sljedeće:

- o smjernice ESB-a za zajedničke nadzorne timove o tome na koja je pitanja potrebno odgovoriti (kontrolni popis za 2. fazu kako je opisana na [slici 5.](#)) nisu bile dosljedne. Jasne upute o tome je li potrebno odgovoriti na važna pitanja (primjerice o tome jesu li politike i postupci u vezi s kategorizacijom neprihodonosnih kredita usklađeni s pravnim zahtjevima) pružene su zajedničkim timovima koji su obuhvatili samo 22 konkretne banke od njih 110 obuhvaćenih SREP-om 2011., od kojih su dvije banke obuhvaćene uzorkom Suda. To je značilo da je umanjena dosljednost procesa procjene na razini skupa banaka nad kojima se obavlja nadzor;
- o pitanja za redovitu procjenu rizika u okviru 3. fraze bila su 2021. uglavnom neobvezna za zajedničke nadzorne timove. ESB je umjesto toga od banaka očekivao da obave samoprocjenu svojih okvira za kontrolu kreditnog rizika. Zajednički nadzorni timovi analizirali su samoprocjene te su povezane informacije upotrijebljene za procjene kreditnog rizika. Međutim, određena pitanja iz redovite procjene rizika u okviru 3. faze nisu obuhvaćena samoprocjenama banaka. Nadalje, zbog neobvezne prirode redovnog kontrolnog popisa u okviru 3. faze ESB nije mogao provjeriti dosljednost procjena.

33. Sud je utvrdio da su zajednički nadzorni timovi trima bankama (od njih 10 iz uzorka) dodijelili ocjene kontrole rizika 2 ili 3 (koje su bolje od najlošije ocjene 4) iako su njihove procjene okruženja za kontrolu rizika bile nepotpune (vidjeti odlomak [32.](#)). Pozitivna ocjena kontrole rizika može imati učinak na naknadne nadzorne mjere (vidjeti odlomak [07.](#)).

34. Kako bi se zajamčila primjerena **usporedba banaka u odnosu na referentnu vrijednost**, ESB upravlja sveobuhvatnim nizom alata za vizualizaciju i usporedbu. Time se zajedničkim nadzornim timovima omogućuje da vide kako njihova banka stoji u usporedbi s drugim bankama za širok spektar ključnih pokazatelja rizika. Sud je utvrdio da su zajednički nadzorni timovi u procjenama u okviru SREP-a koje je Sud ispitao za uzorak banaka općenito upotrebljavali te alate za usporedbu u odnosu na referentnu vrijednost na zadovoljavajući način.

35. Međutim, postoje određeni nedostaci u načinu na koji se kalibriraju alati za usporedbu. Konkretnije, automatski dodijeljena ocjena razine rizika u okviru 2. faze (vidjeti odlomak [26.](#)) kalibrira se na temelju zastarjelih pragova te se njome stvara pozitivna pristranost, čak i prema internoj analizi ESB-a. Sud je utvrdio da su zajednički

nadzorni timovi zbog toga uvodili sustavne prilagodbe kako bi kompenzirali pristranost nastalu smanjenjem ocjena u fazi ograničene prosudbe.

36. Alati za usporedbu u odnosu na referentnu vrijednost uglavnom su namijenjeni samostalnoj upotrebi. Oni nisu dobro integrirani s očekivanjima za zajedničke nadzorne timove utvrđenima u priručniku za SREP, kao ni s IT alatima koje zajednički nadzorni timovi upotrebljavaju za kvalitativnu procjenu u okviru SREP-a. Time se otežava rad zajedničkih nadzornih timova zbog potrebe za ručnim unakrsnim provjerama.

Dodijeljeni kadrovski resursi u skladu su s utvrđenim rizicima, ali još nisu otklonjeni nedostaci

37. Sud je odlučio ispitati je li ESB učinkovito dodijelio resurse za zajedničke nadzorne timove i neposredni nadzor kako bi se zajamčilo da su napori uloženi u nadzor u skladu s relevantnim rizicima.

38. Sud je utvrdio da ESB ima tehniku (model grupiranja) za dodjelu svojih resursa zajedničkim nadzornim timovima na temelju veličine, složenosti i rizika banaka. Model grupiranja upotrebljava se i za utvrđivanje intenziteta nadzora kojim zajednički nadzorni timovi nadziru banke na redovitoj osnovi. Međutim, znatan udio aktivnosti (42 %) nije planiran, kao što su prodaja imovine ili spajanja koja zajednički nadzorni timovi trebaju procijeniti.

39. Sud je na temelju uzorka banaka koji je sastavio utvrdio da neplanirane aktivnosti (kao što je procjena prodaje ili sekuritizacije kredita) mogu utjecati na planirane aktivnosti u vezi sa SREP-om. U slučaju dvaju banaka iz uzorka analiza samoprocjena banaka koju su proveli zajednički nadzorni timovi (vidjeti odlomak [32.](#), druga točka) kasnila je zbog drugih neplaniranih, ali gorućih zadataka, iako su predmetne aktivnosti nadoknađene u kasnijem trenutku u okviru ciklusa SREP-a. ESB je uspostavio proces za ispunjavanje potreba za privremenim resursima, ali zajednički nadzorni timovi smatrali su da je teško pravodobno popuniti radna mjesta za ispunjavanje potreba povezanih s poslom.

40. Nadalje, zbog izmjene procesa uvedene 2021. ESB više ne procjenjuje jesu li dodijeljeni resursi bili dovoljni za obavljanje posebnih zadaća u skladu s njegovim vlastitim propisanim standardima. To znači da je mogućnost ESB-a da poveže potrebe s resursima smanjena.

41. Sud je ispitao i stanje u pogledu broja zaposlenika za neposredne aktivnosti, tj. neposredni nadzor i provjere internih modela:

- o zajednički nadzorni timovi mogu smatrati da je potrebno zatražiti neposredni nadzor kako bi se primjerice provela dubinska analiza različitih rizika ili sustava unutarnje kontrole. Neposredni nadzor provode posebni nadzorni timovi;
- o ESB obavlja provjere internih modela banaka koji se upotrebljavaju za utvrđivanje kapitalnih zahtjeva, koje ESB mora odobriti.

42. Uspostavom SSM-a ESB-u je povjerena odgovornost provođenja neposrednog nadzora uz pomoć nacionalnih nadležnih tijela. U travnju 2022. broj članova osoblja s kojim je poslovala glavna uprava ESB-a nadležna za neposredne aktivnosti bio je manji od odobrenoga: na nepopunjena radna mjesta otpadalo je 10 % ukupnih dodijeljenih kadrovskih resursa (149 djelatnika). Nedostatak osoblja već je istaknut u [tematskom izvješću Suda iz 2016. o uspostavi SSM-a](#)⁹ te se njime umanjuje mogućnost ESB-a da provodi neposredne aktivnosti.

43. Sud je utvrdio da 2021. nije bilo moguće obaviti sve prioritetne nadzore:

- o iako ESB procjenjuje zahtjeve zajedničkih nadzornih timova za neposredni nadzor i odlučuje o popisu prioriteta, 2021. nije bio u mogućnosti staviti na raspolaganje osoblje za 10 % prioritetnih neposrednih nadzora;
- o razlika između zahtjeva i kapaciteta bila je mnogo veća za provjere internih modela. Za 2021. ESB nije bio u mogućnosti staviti na raspolaganje osoblje za 26 % prioritetnih provjera. Kad je riječ o nedostatku resursa za provjere internih modela, nadležna glavna uprava ESB-a izdala je upozorenje Nadzornom odboru početkom 2022. upućujući na znatan rizik za ugled. Nadzorni odbor još nije poduzeo nikakve mjere kao odgovor na to upozorenje.

44. ESB u okviru proračuna službeno razdvaja svoje zadaće u vezi sa središnjim bankarstvom i nadzorne zadaće, čime se nastoji zajamčiti da se obje vrste zadaća mogu obavljati ne dovodeći se međusobno u pitanje i odvojeno jedna od druge. Rashodi za obavljanje nadzornih zadaća ESB-a pokrivaju se ubiranjem godišnjih naknada od institucija nad kojima se obavlja nadzor. To je u skladu s relevantnim standardom

⁹ [Tematsko izvješće 29/2016](#) „Jedinstveni nadzorni mehanizam – dobar početak, ali potrebna su daljnja poboljšanja”, vidjeti odlomak 160.

(temeljno načelo 2. Bazelskog odbora)¹⁰ prema kojem se nadzorno tijelo mora financirati na način da se ne ugrožava njegova samostalnost ili operativna neovisnost.

45. Međutim, [Upravno vijeće](#) ESB-a odlučilo je da počevši od 2023. neće dodatno povećavati broj zaposlenika ni za ogranak za središnje bankarstvo ni za nadzorni ogranak. Međutim, nadzorni ogranak ESB-a može zatražiti dodatne resurse (preko predsjednika i potpredsjednika [Nadzornog odbora](#)) u slučaju dodjeljivanja novih ili proširenih zadaća ili posebnih potreba zbog odluka u pogledu nadzora. Sud je u tom pogledu primijetio da je ESB nakon dovršetka revizijskih aktivnosti Suda odobrio dodatna radna mjesta kako bi smanjio ovisnost o vanjskim resursima za obavljanje neposrednog nadzora i provjera internih modela. To znači da na dodjelu resursa utječu proračunska razmatranja koja proizlaze iz uloge ESB-a kao središnje banke jer saslušanje u okviru procesa donošenja odluka (u obliku savjetovanja s predsjednikom i potpredsjednikom Nadzornog odbora SSM-a¹¹) nije isto kao i neovisno donošenje odluke o proračunu namijenjenom nadzoru. To nije u skladu s relevantnim standardom (vidjeti odlomak [44.](#)) prema kojem se resursi za nadzor trebaju utvrđivati neovisno. Sud je taj problem istaknuo i u [tematskom izvješću iz 2016. o uspostavi SSM-a](#)¹².

46. U skladu s pravnim okvirom nacionalna nadležna tijela dužna su staviti na raspolaganje osoblje za nadzorne aktivnosti ESB-a bonitetnom analizom i neposredne nadzorne aktivnosti. Na primjer, otprilike 90 % djelatnika koji obavljaju neposredni nadzor i otprilike dvije trećine osoblja zajedničkih nadzornih timova čini osoblje iz nacionalnih nadležnih tijela. Najnovija anketa o broju članova osoblja ESB-a pokazuje da devet nacionalnih nadležnih tijela od njih 22 nije u mogućnosti ispuniti svoje obveze, što znači da nedostaju 32 ekvivalenta u punom radnom vremenu ili 4 % ukupnog osoblja koje je potrebno staviti na raspolaganje. Nedostatak je bio najveći za zajedničke nadzorne timove zadužene za najveće i najsloženije banke.

47. Uspostavljen je eskalacijski proces za slučajeve u kojima nacionalna nadležna tijela ne mogu ispuniti svoje obveze stavljanja osoblja na raspolaganje, pri čemu je posljednji korak slanje službenog dopisa ESB-a nacionalnom nadležnom tijelu. Iako je održan sastanak na višoj razini između ESB-a i dvaju nacionalnih nadležnih tijela, do

¹⁰ Bazelski odbor za nadzor banaka: „Core Principles for Effective Banking Supervision”, vidjeti načelo 2.

¹¹ U Upravnom vijeću ESB-a koje se sastoji od ukupno 26 članova SSM zastupa jedna osoba.

¹² [Tematsko izvješće 29/2016](#) „Jedinstveni nadzorni mehanizam – dobar početak, ali potrebna su daljnja poboljšanja”, odlomci 47. – 52. i 186.

razdoblja provedbe ove revizije ESB nije poslao službeni dopis nijednom nacionalnom nadležnom tijelu. Do kraja 2021. nisu stavljeni na raspolaganje nikakvi dodatni resursi.

ESB primjenjuje temeljite procese savjetovanja i odobrenja, ali njima se otežava pravodobno obavješćavanje banaka o odlukama donesenima na temelju SREP-a

48. Nadzorna tijela trebala bi nastojati zajamčiti da se bankama pravodobno dostave smjernice za nadzor i da su pritom procjene i mjere dosljedne za sve banke. Sud je odlučio ispitati je li ESB primjenjivao pravodoban proces u tu svrhu.

49. Proces ESB-a za donošenje odluka u okviru SREP-a – ciklus SREP-a – sastoji se od četiriju glavnih faza:

- procjene koju obavljaju zajednički nadzorni timovi;
- usporedbe u odnosu na referentnu vrijednost i provjere koju obavljaju horizontalne jedinice ESB-a;
- savjetovanja s relevantnim bankama (faza dijaloga);
- procesa odobrenja.

50. Faza procjene u okviru ciklusa SREP-a 2021. započela je sredinom ožujka nakon što su banke dostavile podatke te su nacrti odluka na temelju SREP-a bili dovršeni početkom srpnja (vidjeti [sliku 6.](#)). Nakon toga započeo je nadzorni dijalog tijekom kojeg su banke obaviještene o kvantitativnim i kvalitativnim mjerama i preporukama čiju je provedbu ESB namjeravao naložiti kao i o glavnim razlozima na kojima se one temelje. Nadzorni dijalog završio je sredinom rujna te su se u sljedećih pet mjeseci provodili pravni koraci kao što su pravni pregled, službeni proces prava na saslušanje, interna odobrenja i konačno odobrenje [Nadzornog odbora](#) i [Upravnog vijeća](#). Službeni proces prava na saslušanje temeljio se na nacrtu odluke na temelju SREP-a, tj. uključivao je kvantitativne i kvalitativne nadzorne mjere. Banke su mogle iznijeti službene primjedbe na taj nacrt odluke na temelju SREP-a.

Slika 6. – Kronološki prikaz SREP-a 2021.



Izvor: Sud, na temelju podataka ESB-a.

51. Iako je taj cjelokupni proces temeljit, on nije dovoljno učinkovit zbog činjenice da njegov završni dio (tj. faze dijaloga i odobrenja) oduzima mnogo vremena, naime otprilike dvostruko više od faza procjene i usporedbe u odnosu na referentnu vrijednost. Sud je za uzorak od 10 banaka koji je sastavio ispitao stupanj u kojem su se nadzorne mjere izmijenile od nadzornog dijaloga u srpnju 2021. do konačne odluke na temelju SREP-a iz veljače 2022. Sud je utvrdio da se unatoč vremenu koje je bilo potrebno i primjeni dvaju postupaka (nadzorni dijalog i pravo na saslušanje) mjere nisu znatno izmijenile u pogledu sadržaja ili broja te su uvedene samo određene izmjene rokova za provedbu mjera. Iznimka je bio posebni dodatni zahtjev u sklopu 2. stupa u

pogledu nedostatka pokrića za neprihodonosne kredite koji je 2021. bio novitet (pojediniosti o tom dodatku dostupne su u odlomcima [77.](#) – [104.](#)).

52. Konačni rezultat bio je taj da su za ciklus SREP-a 2021. konačne odluke na temelju SREP-a iznesene bankama tek u veljači 2022., 13 mjeseci nakon referentnog datuma utvrđenog za kraj prosinca 2020. To je razdoblje bilo jednako dugo kao i za ciklus 2018., ali dulje u odnosu na druge prethodne cikluse kao što su ciklusi 2017., 2019. i 2020. u slučaju kojih su odluke iznesene prije kraja godine. Razdoblje od 13 mjeseci bilo je ujedno znatno dulje od, primjerice, razdoblja koje je bilo potrebno švedskom bonitetnom nadzornom tijelu za sličan zadatak (devet mjeseci). Kad je riječ o učinku, zbog ukupne duljine predmetnog procesa banke nad kojima ESB obavlja nadzor ne primaju pravodobno službeni, pravni rezultat tog procesa. Štoviše, rizici određene banke (kao što su razina neprihodonosnih kredita i izdvajanje rezervacija) mogu se promijeniti tijekom dugotrajnih faza dijaloga i odobrenja. Time se povećava rizik od toga da je odluka na temelju SREP-a zastarjela do trenutka u kojem se službeno iznese.

ESB ne upotrebljava svoje alate na učinkovit način za jamčenje cjelovitog pokrića kreditnog rizika dodatnim kapitalom

53. Na kraju SREP-a nadzorno tijelo može naložiti primjenu dodatnih kapitalnih zahtjeva, koji su poznati kao zahtjev u sklopu 2. stupa (vidjeti odlomak [08.](#)). To je slučaj kad nadzorno tijelo utvrdi da se vlastitim sredstvima koja određena banka drži ne pruža pouzdano pokriće za rizike za kapital kojima je banka izložena ili kojima bi mogla biti izložena, pod uvjetom da se ti rizici procjene značajnima za banku¹³. U skladu sa smjernicama EBA-e o SREP-u¹⁴ zahtjev u sklopu 2. stupa trebao bi se utvrđivati **za svaki rizik pojedinačno** te bi se njime trebalo obuhvatiti sljedeće¹⁵:

- rizik od neočekivanih gubitaka i očekivanih gubitaka koji nisu u dovoljnoj mjeri pokriveni rezervacijama u razdoblju od 12 mjeseci (osim u slučajevima u kojima je Uredbom o kapitalnim zahtjevima predviđeno drukčije), poznat kao „neočekivani gubitci“;
- rizik od procjenjivanja rizika manjim od stvarnog zbog nedostataka u internim modelima određene banke (tj. statističkim modelima koje banke mogu

¹³ Smjernice EBA-e o SREP-u iz 2018., točka 342.; smjernice EBA-e o SREP-u iz 2022., točka 360.

¹⁴ ESB je dostavio obavijest o usklađenosti sa smjernicama o SREP-u 15. veljače 2019.

¹⁵ Smjernice EBA-e o SREP-u iz 2018., točke 348. i 349.; smjernice EBA-e o SREP-u iz 2022., točke 368. i 371.

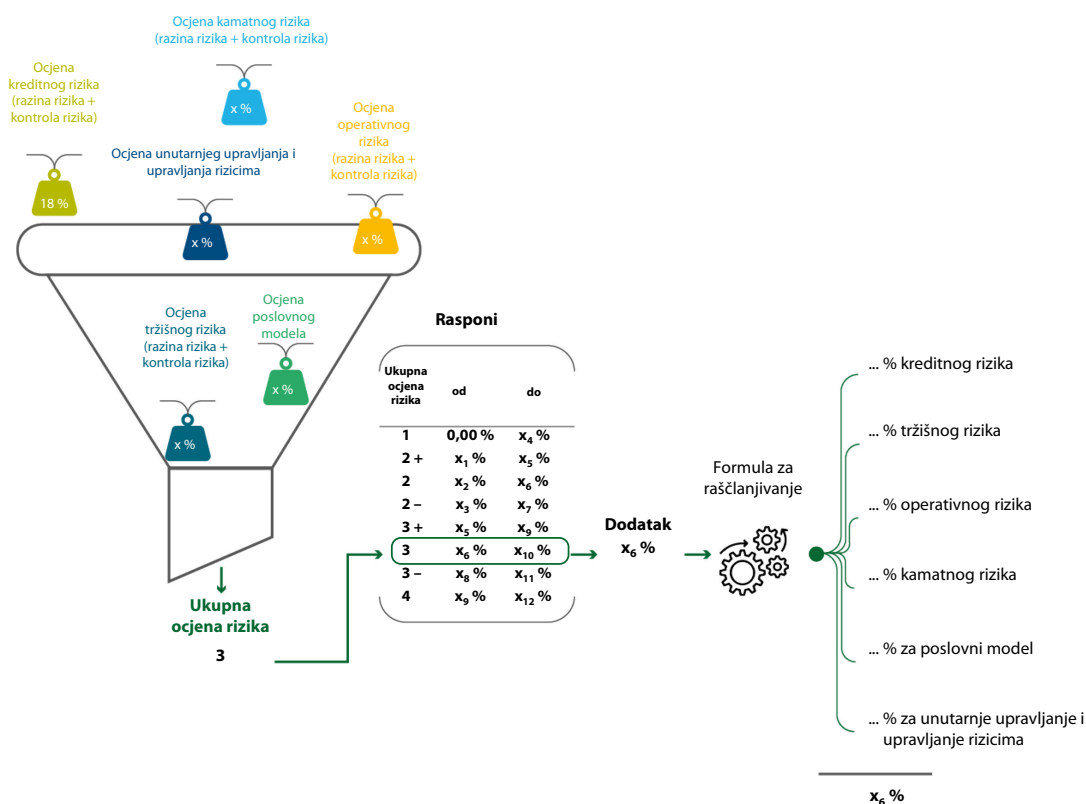
upotrebljavati kako bi odredile koliko im je kapitala potrebno na temelju njihovih rizika);

- o rizik koji proizlazi iz nedostataka u unutarnjem upravljanju, uključujući unutarnju kontrolu, mehanizme i druge nedostatke.

54. ESB je za ciklus SREP-a 2021. odlučio primijeniti novi pristup za utvrđivanje zahtjeva u sklopu 2. stupa, koji se još uvijek dorađuje. To je učinio u odgovoru na pregled koji je obavila EBA i kojim je utvrđeno da je prethodni pristup potrebno poboljšati. Taj novi pristup obuhvaća proces u četirima koracima:

- o početna je točka ukupna ocjena rizika u 1. koraku, koja se izvodi iz faze procjene u okviru SREP-a. Ocjena se izračunava automatski primjenom unaprijed utvrđenih pondera za različite elemente rizika (elemente koji su navedeni na [slici 1.](#), uz iznimku likvidnosti). Na temelju te ukupne ocjene rizika zajednički nadzorni timovi odabiru početni dodatak (izražen kao postotak rizikom ponderirane imovine). Štoviše, ESB je za svaku ukupnu ocjenu rizika (koja se kreće od 1 (najmanji rizik) do 4 (najveći rizik)) unaprijed definirao poseban raspon dodataka (minimalni do maksimalni). Zajednički nadzorni timovi mogu prilagoditi automatski dodijeljenu ocjenu u okviru određenih granica kako bi se uzele u obzir posebnosti profila rizika banaka;
- o u 2. koraku početni dodatak raščlanjuje se na temelju formule u sedam pojedinačnih dodataka za različite rizike (kao što su kreditni rizik, operativni rizik, tržišni rizik itd.). Za predmetnu se formulu upotrebljavaju ulazni podatci iz vlastitog postupka procjene adekvatnosti internog kapitala banke (ICAAP), tj. kvantifikacije koju banka izrađuje u pogledu načina na koji su njezini rizici pokriveni kapitalom u sklopu prvog stupa (vidjeti odlomak [09.](#));
- o zajednički nadzorni timovi potom ponovno procjenjuju pojedinačne dodatke po rizicima u 3. koraku (među ostalim u odnosu na usporedive referentne vrijednosti i druge standarde);
- o u 4. koraku ponovno se utvrđuje zahtjev iz 2. stupa zbrajanjem pojedinačnih dodataka po rizicima. Konačni dodatci u okviru 4. koraka mogu biti veći ili manji od onih koji su odabrani u 2. koraku. Ilustracija tog procesa dostupna je na [slici 7.](#)

Slika 7. – Proces koji vodi od ukupnog početnog dodatka do dodatka po pojedinačnim rizicima



Izvor: Sud, na temelju podataka ESB-a.

55. Iako je ESB posljednjih godina poduzeo korake za povećanje transparentnosti (vidjeti odlomak 19.), još nije objavio cjelovitu metodologiju za SREP. Sud neće objaviti informacije o ponderima ili rasponima koji se upotrebljavaju u metodologiji ESB-a u sklopu 2. stupa jer ih ESB smatra povjerljivima.

56. Sud je procijenio učinkovitost načina na koji je ESB primijenio smjernice EBA-e o SREP-u za utvrđivanje zahtjeva u sklopu 2. stupa. To posebice uključuje način na koji se nadzornom metodologijom ESB-a i njezinom primjenom jamči da su utvrđeni rizici u dovoljnoj mjeri pokriveni kapitalom.

57. U skladu sa smjernicama EBA-e primjenjivima na ciklus SREP-a 2021. (vidjeti također odlomak 53.) „izračuni iz ICAAP-a, ako se smatraju pouzdanima ili djelomično pouzdanima, trebali bi biti početna točka za utvrđivanje” zahtjeva u sklopu 2. stupa¹⁶. U slučajevima u kojima se ICAAP nije smatrao pouzdanim početna točka trebao je biti ishod nadzornih usporedba u odnosu na referentnu vrijednost. Međutim, ESB je

¹⁶ Smjernice EBA-a o SREP-u iz 2018., točka 350.

odlučio da neće upotrebljavati ICAAP kao početnu točku. Sud je primijetio da je pouzdanost ICAAP-a malena čak i nakon sedam godina provedbe nadzora u okviru SSM-a, pri čemu je ESB 2021. procijenio da je manje od polovice ICAAP-a banaka pouzdano. EBA nije obavila procjenu primjene nove metodologije ESB-a koja je prvi put upotrijebljena u ciklusu SREP-a 2021.

58. Umjesto upotrebe ICAAP-a kao početne točke u stvarnosti se ukupna ocjena rizika temeljila na ponderima za svaki rizik (kao što je navedeno u odlomku [54.](#)). Ponderi se primjenjuju na ocjene proizašle iz nadzorne procjene za svaki rizik. Za ciklus 2021., koji je predmet ove revizije, ponderi su bili jednaki za sve banke te se u njima stoga nije odražavala specifična situacija tih banaka. Sud primjećuje da su ponderi izmijenjeni za ciklus 2022. te se razlikuju ovisno o poslovnom modelu banke. Zajednički nadzorni timovi mogu prilagoditi automatski dodijeljenu ukupnu ocjenu rizika u okviru određenih granica.

59. Kao što je vidljivo iz prethodnih odlomaka, u okviru trenutačne metodologije ESB-a za izračun dodatnih kapitalnih zahtjeva **ne primjenjuje se pristup na temelju pojedinačnih rizika** čija se primjena zahtijeva smjernicama EBA-e (vidjeti odlomak [53.](#)). Ukupna ocjena rizika temelji se na nadzornoj procjeni razina rizika kao i nedostataka u modelima i drugim unutarnjim kontrolama, odnosno na objedinjavanju ocjena rizika:

- to znači da ne postoji način na koji bi se činitelji rizika izravno mogli povezati s dodatcima po pojedinačnim rizicima;
- isto tako, Sud nije pronašao dokaze o tome da je ESB kvantificirao te rizike za svaku banku. Štoviše, već postojeći alat za takvu kvantifikaciju nije se upotrebljavao za ciklus 2021. te više nije dostupan za ciklus 2022. Na primjer, umjesto kvantificiranja određenog rizika¹⁷ dodjeljuje se ocjena za sve rizike koji

¹⁷ Smjernice EBA-a o SREP-u iz 2018., točka 342.: „Nadležna bi tijela trebala putem procjene SREP kapitala utvrditi pruža li regulatorni kapital institucije valjano pokriće za rizike za kapital kojima institucija jest ili bi mogla biti izložena, ako su takvi rizici procijenjeni kao značajni za instituciju” i 343.: „Nadležna tijela trebala bi ovo provesti na način da odrede kvantitetu (iznos) i strukturu (kvalitetu) dodatnog regulatornog kapitala koji je institucija dužna održavati za pokriće elemenata rizika i rizike koji nisu obuhvaćeni člankom 1. Uredbe (EU) 575/2013 („dodatni kapitalni zahtjevi”), uključujući, po potrebi, kapitalne zahtjeve za pokriće rizika koji proizlaze iz modela, kontrola, upravljanja ili drugih nedostataka”; smjernice EBA-e o SREP-u iz 2022., točka 368.: „Za potrebe prethodne točke nadležna tijela trebaju za svaki rizik pojedinačno odrediti iznose kapitala koji se smatraju adekvatnima, i to utvrđivanjem, procjenom i kvantificiranjem rizika kojima je institucija izložena te pritom trebaju uzeti u obzir ukupni profil rizičnosti institucije.”

mogu ali ne moraju uključivati taj rizik i nedostatke u kontroli koji eventualno mogu biti povezani s njime; te

- o u metodologiji se ne pravi izričita razlika niti se primjenjuje mapiranje rizika između (i) posebnih rizika (posebice rizika koji nisu obuhvaćeni kapitalnim zahtjevima u sklopu 1. stupa, rizika koji nisu obuhvaćeni na odgovarajući način i rizika koji uopće nisu obuhvaćeni) i (ii) zahtjeva u sklopu 2. stupa.

60. Budući da ESB nije u mogućnosti raščlaniti kapitalni dodatak za određenu banku na pojedinačne činitelje rizika, to znači da **nema jamstvo u pogledu toga da se izračunanim zahtjevima u sklopu 2. stupa jamči odgovarajuće pokriće rizika** za koje je ono potrebno, kao ni da se nedostaci u modelima i kontroli otklanjanju na odgovarajući način (vidjeti odlomak [53.](#)).

61. Unaprijed definirani rasponi iz kojih se odabiru početni dodatci nisu ažurirani od 2017. te ESB još nije proveo analizu kojom bi provjerio odražavaju li se u tim rasponima relevantni rizici na razini banaka na odgovarajući način. Sud je na temelju javnih podataka utvrdio da su se zahtjevi u sklopu 2. stupa dodijeljeni za banke koje nadzire ESB slijedom ciklusa SREP-a 2019., 2020. i 2021. kretali u rasponu od 0,75 % do 3,90 %. Unaprijed definirani rasponi ujedno se u velikoj mjeri preklapaju (vidjeti [sliku 7.](#)), što znači da se za banku s manjom ukupnom ocjenom rizika može utvrditi veći dodatak u sklopu 2. stupa od banke s većom ukupnom ocjenom rizika.

62. Sud je ispitao je li ICAAP imao ulogu u odabiru dodatnog uvjeta u okviru određenog raspona. Konkretno, ako je ESB procijenio da je ICAAP nepouzdan, u skladu s priručnikom ESB-a za SREP od zajedničkih nadzornih timova očekuje se da odaberu uvjet iz gornjeg dijela raspona. Sud je utvrdio da se u okviru ciklusa SREP-a 2021. te interne smjernice često nisu primjenjivale:

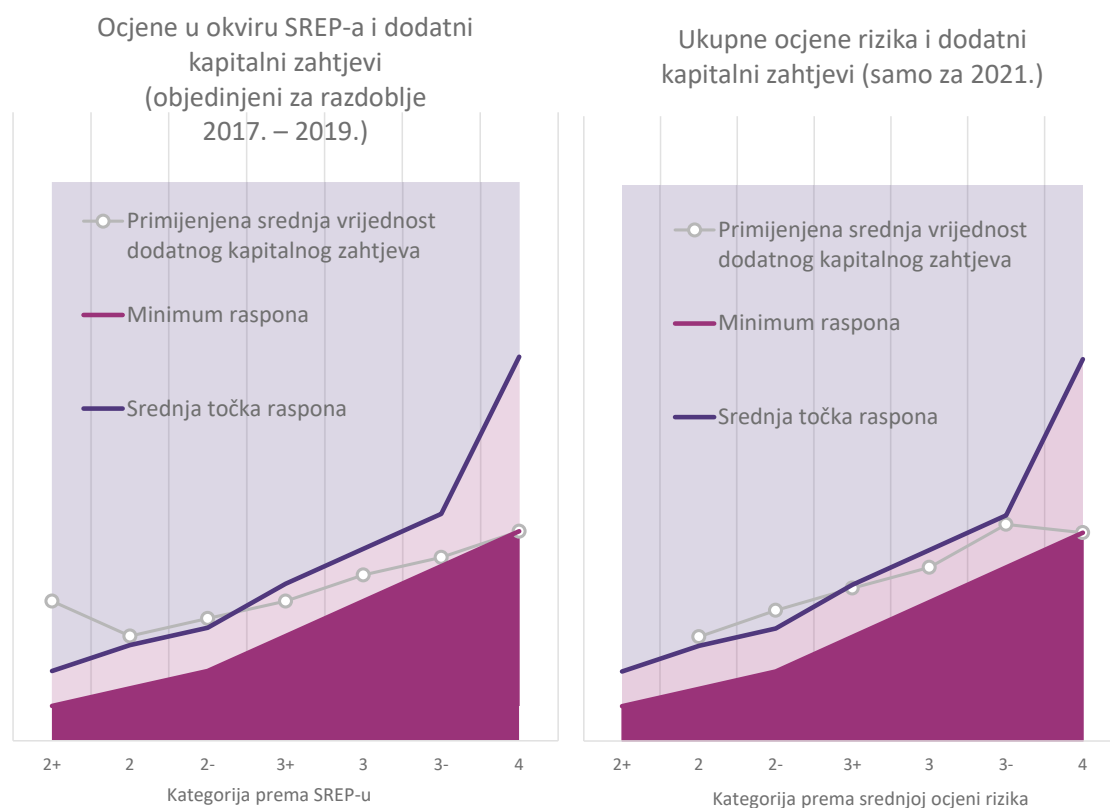
- o u dvjema trećinama slučajeva u kojima je ESB utvrdio da je ICAAP određene banke nepouzdan zajednički nadzorni timovi odabrali su dodatke koji su jednaki srednjoj točki raspona ili manji od nje. ICAAP je bio nepouzdan za više od polovice banaka (vidjeti odlomak [57.](#));
- o skup banaka za SSM za 2021. uključivao je tri banke koje su imale najlošiju moguću ukupnu ocjenu rizika (4) i nepouzdan ICAAP. Za te su tri banke utvrđeni zahtjevi u okviru stupa 2. sa samog dna predloženog raspona.

63. Sud je ujedno ispitao mjeru u kojoj se ESB služio unaprijed definiranim rasponima za **godine od 2017. do 2021.** i u kojoj je zajamčio dosljednost u načinu na koji je naložena primjena zahtjeva u sklopu 2. stupa. Sud je utvrdio da se unaprijed definirani rasponi nisu dosljedno primjenjivali između banaka s manjim i većim utvrđenim rizicima.

64. Metodologijom ESB-a predviđaju se viši zahtjevi u sklopu 2. stupa ako je ukupna ocjena rizika veća. U skladu s time, kao što je prikazano na [slici 8.](#), teoretski minimalni zahtjevi u sklopu 2. stupa (tj. minimum unaprijed definiranih raspona, vidjeti odlomak [54.](#)) povećavaju se linearno te se teoretski srednji zahtjev u sklopu 2. stupa razmjerno povećava jer veće razine rizika i nedostaci u kontrolama upućuju na veći rizik od propasti banaka. Međutim, u praksi **lošije ukupne ocjene rizika nisu dovele do razmjerno većih zahtjeva u sklopu 2. stupa.** Sud je utvrdio da su zahtjevi u sklopu 2. stupa za banke kojima je na temelju SREP-a dodijeljena ocjena 4 uistinu bili veći od zahtjeva za banke kojima je dodijeljena ocjena 2 + (2 + bila je najveća ocjena koju je ESB primijenio). Međutim, postoji jasan trend:

- o što je lošija ocjena u okviru SREP-a, to je manje postupno povećanje zahtjeva u sklopu 2. stupa;
- o što je lošija ocjena u okviru SREP-a, to je stvarni zahtjev u sklopu 2. stupa bliži teoretskom minimumu, a razlika do teoretske sredine veća.

Slika 8. – Ocjene u okviru SREP-a i zahtjevi u sklopu 2. stupa za razdoblje 2017. – 2021.



Napomena: zbog pandemije bolesti COVID-19 za 2020. nije proveden cjeloviti ciklus SREP-a, a za ciklus SREP-a 2021. ocjena u okviru SREP-a zamijenjena je ukupnom ocjenom rizika.

Izvor: Sud, na temelju podataka ESB-a.

65. Sud je posebice utvrdio sljedeće (vidjeti također [sliku 8.](#)):

- o za banke s manjim utvrđenim rizicima (ocjene u okviru SREP-a 1, 2 +, 2, 2 –) prosječni zahtjev u sklopu 2. stupa koji je odabrao ESB bio je veći od srednje točke unaprijed definiranog raspona;
- o za banke s većim utvrđenim rizicima (ocjene u okviru SREP-a 3 +, 3, 3 –, 4) zahtjev u sklopu 2. stupa koji je odabrao ESB bio je manji od srednje točke unaprijed definiranog raspona, štoviše, bio je bliži minimumu raspona ili čak manji od njega;
- o za banke kojima je u okviru SREP-a dodijeljena ocjena 4 ESB nijedne godine nije naložio primjenu zahtjeva u sklopu 2. stupa koji bi bio veći od 3,90 %. U trima slučajevima za banke kojima je u okviru SREP-a dodijeljena ocjena 4 utvrđeni su zahtjevi koji su manji od predloženog minimuma raspona.

66. Analiza ICAAP-ova za 10 banaka iz uzorka koju je Sud proveo pokazala je da su zahtjevi u sklopu 2. stupa koje je utvrdio ESB u četirima slučajevima bili znatno manji, a u dvama slučajevima znatno veći od nepokrivenih rizika koje su te banke utvrdile u svojim ICAAP-ovima. Nadalje, da su ICAAP-ovi banaka uzeti u obzir (neovisno o njihovoj pouzdanosti), to bi općenito dovelo do mnogo heterogenijih zahtjeva u sklopu 2. stupa. Procjena koju je ESB obavio u kontekstu promjena svoje metodologije za zahtjev u sklopu 2. stupa dovela je do sličnih rezultata. U spoju s prethodno navedenim točkama (vidjeti odlomke [59.](#) – [61.](#)) to znači da ESB nema jamstvo u pogledu toga da se u unaprijed definiranim rasponima u stvarnosti odražavaju relevantni rizici na razini banaka.

67. Za usporedbu, Sud je utvrdio da su se zahtjevi u sklopu 2. stupa čiju je primjenu ESB naložio za ciklus 2021. kretali u rasponu od 0,75 % do 3,90 %, dok je jedno drugo nadzorno tijelo u EU-u naložilo primjenu zahtjeva u sklopu 2. stupa koji su se kretali u rasponu od 0,78 % do 76,10 %, što je znatno više od najvećeg zahtjeva koji je primijenio ESB.

68. Naposljetku, ograničena raznolikost unaprijed definiranih raspona i sustavno odabiranje zahtjeva u sklopu 2. stupa iz nižeg dijela raspona za najmanje uspješne banke pomaže bankama koje inače ne bi imale dovoljno kapitala (manevarski prostor u kapitalu) da ispune veće zahtjeve.

69. Sud je ujedno ispitao stupanj u kojem ESB nastoji utvrditi koliko su mjere u okviru 2. stupa čiju je primjenu naložio **dosljedne tijekom vremena**. Sud je utvrdio da ESB u sklopu svojeg postupka osiguravanja kvalitete obavlja *ex post* pregled kretanja u pogledu pokazatelja rizika, ocjena u okviru SREP-a i zahtjeva u sklopu 2. stupa za banke nad kojima obavlja nadzor. Ti su pregledi uglavnom usmjereni na usporedbu s drugim bankama tijekom iste godine i na stanje u istoj banci tijekom prethodne godine. ESB se u maloj mjeri usmjerava na kretanja tijekom duljih razdoblja koja mogu dovesti do velikih promjena u povezanim razinama rizika.

70. Ciklus SREP-a 2021. bio je prvi za koji je ESB obavijestio banke o ključnim pokretačima za zahtjev u sklopu 2. stupa u kvalitativnom smislu. Zahtjev u sklopu 2. stupa priopćen je kao takav u odluci na temelju SREP-a te su ključni pokretači navedeni u priloženom „izvršnom dopisu”. Sud nije procijenio zakonitost obrazloženja razloga, tj. je li ono u skladu sa standardima propisanim pravom Unije¹⁸. Neovisno o tome, Sud je utvrdio da nisu izneseni utvrđeni posebni dodatci za svaku banku pojedinačno. Za usporedbu, jedno drugo nadzorno tijelo u EU-u navodi više pojedinosti o sastavnicama zahtjeva za banke u okviru 2. stupa. Štoviše, način na koji je osmišljena metodologija ESB-a ne omogućava pružanje detaljnih informacija o tome (i) koji su otkriveni rizici u kojoj mjeri doprinijeli zahtjevima u sklopu 2. stupa ili (ii) što je bio razlog za promjene iz godine u godinu, ako ih je bilo. Međutim, u skladu sa smjernicama EBA-e¹⁹ (vidjeti odlomak 57.) nadzorna tijela dužna su bankama **jasno opravdati** svaki dodatni kapitalni zahtjev **na temelju pojedinačnih rizika, što nije moguće primjenom trenutnog pristupa**.

¹⁸ Ugovor o funkcioniranju Europske unije (članak 296.) i povezana sudska praksa (na primjer presuda Općeg suda u predmetu T-411/17).

¹⁹ Smjernice EBA-a o SREP-u iz 2018., točka 354.: „Nadležna tijela trebala bi osigurati da dodatni kapitalni zahtjevi određeni za svaki rizik omoguće dobro pokriće rizika. U ovu svrhu, nadležna tijela trebala bi: a. **jasno opravdati** sve dodatne kapitalne zahtjeve koji značajno odstupaju od rezultata pouzdanih izračuna ICAAP-a ili izračuna u odnosu na referentne vrijednosti [...]”; smjernice EBA-e o SREP-u iz 2022., točka 363.: „Pri određivanju dodatnih kapitalnih zahtjeva i, prema potrebi, preporuka, nadležna tijela trebaju: [...] b) jasno obrazložiti sve elemente dodatnih kapitalnih zahtjeva za P2R” te odjeljak 7.6.

ESB se ne služi na učinkovit način svojim nadzornim ovlastima da bankama pruži upute za bolje upravljanje kreditnim rizikom

71. ESB raspolaže nadzornim ovlastima i alatima kojima bankama može dati upute za poduzimanje korektivnih mjera. Svrha je kvalitativnih nadzornih mjera (vidjeti [sliku 1.](#)) zatražiti od banke da smanji razinu inherentnog rizika ili da ojača mehanizme upravljanja i kontrole. Te mjere, koje su obično navedene u odluci na temelju SREP-a, mogu se sastojati od zahtjeva i preporuka. Kvalitativni zahtjevi obično se upotrebljavaju za eskalaciju u slučajevima neusklađenosti s preporukama. U ekstremnim slučajevima ESB čak može zatražiti razrješenje članova odbora od njihovih dužnosti ili povlačenje licencije u slučaju u kojem unutarne kontrole određene banke nisu u skladu s pravnim zahtjevima. Sud je na temelju cjelokupnog skupa banaka nad kojima se obavlja nadzor procijenio je li se ESB učinkovito služio tim mjerama za odgovor na rizike koje je utvrdio.

72. Sud je utvrdio da priručnik ESB-a o SREP-u i drugi dokumenti sa smjernicama ne sadržavaju sveobuhvatne smjernice o tome kako bi zajednički nadzorni timovi trebali odgovoriti na značajne nedostatke povezane s kreditnim rizikom, čime se tim timovima ostavlja znatan prostor za slobodnu procjenu. U praksi se ESB više oslanja na preporuke nego na zahtjeve za banke.

73. Sud je na temelju uzorka koji je sastavio utvrdio da su za neke banke u razdoblju 2019. – 2021. iznesene opetovane preporuke i/ili opetovano utvrđeni značajni nedostaci u vezi s kreditnim rizikom u slučaju kojih su (i) ocjena kontrole kreditnog rizika i zahtjevi u sklopu 2. stupa u istom razdoblju ostali nepromijenjeni i u slučaju kojih (ii) nije bilo eskalacije mjera. Do toga je došlo unatoč tome što ESB može upotrijebiti kvalitativne zahtjeve u slučaju neprovođenja preporuka (vidjeti odlomak [71.](#)).

74. Sud je ujedno ispitao koji su opći obrasci u pogledu poboljšanja za banke s najlošijim ocjenama kontrole kreditnog rizika (tj. s ocjenom 4) u razdoblju 2017. – 2021. U cjelokupnom skupu banaka nad kojima se obavlja nadzor zabilježeno je šest takvih slučajeva. Kao što je vidljivo u [tablici 1.](#), Sud je utvrdio da u pet slučajeva nadzor koji provodi ESB nije doveo do otklanjanja postojećih nedostataka u upravljanju kreditnim rizikom u bankama jer je ocjena ostala slaba. Naime, nadzorne mjere provedene su s kašnjenjem i još nisu dovele do željenih poboljšanja. Nadalje, za polovicu od tih šest banaka zahtjev u sklopu 2. stupa ostao je stabilan ili se čak smanjio.

Tablica 1. – Banke s ocjenom kreditnog rizika 4 i primjena nadzornih mjera (NM)(2017. – 2021.)

Banka	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
A	4	4	4	4 (NM)	4
B	4	4	4	4	3
C	3	3	4	4 (NM)	4
D	3	3	4	4 (NM)	4 (NM)
E	2	2	3	3 (NM)	4 (NM)
F	3	3	3	3 (NM)	4 (NM)

Napomene:

- (1) Pобољшanje ocjene označeno je zelenom bojom.
 (2) Pогоršanje ocjene označeno je narančastom bojom.

Izvor: Sud, na temelju podataka ESB-a.

75. Slično tome, u slučajevima u kojima određena banka ne ispuni pravni zahtjev u pogledu primjene pouzdanog i djelotvornog ICAAP-a ESB u cijelosti može iskoristiti svoje nadzorne ovlasti (vidjeti odlomak 71.). Unatoč tome, kao što je navedeno u odlomku 57., sedam godina nakon uspostave SSM-a u većini banaka pod izravnim nadzorom i dalje se ne provode pouzdani ICAAP-ovi.

76. To upućuje na nedostatke u učinkovitosti ESB-a u davanju uputa bankama o tome kako otkloniti nedostatke koje je utvrdio, što znači da ne može zajamčiti da se utvrđeni rizici pravodobno otklanjaju i da se tim rizicima stoga upravlja na odgovarajući način na razini banke.

ESB je pojačao napore koje ulaže u rješavanje bonitetnih problema povezanih sa starim neprihodonosnim kreditima, ali ne iskorištava svoje alate na najbolji mogući način

77. U skladu s međunarodno prihvaćenim standardima – temeljnim načelima Bazelskog odbora (posebice temeljnim načelom 18.) – nadzorna tijela dužna su utvrditi da su banke uvele primjerene politike i procese za rano utvrđivanje problema s imovinom i upravljanje tim problemima (što uključuje neprihodonosne kredite), kao i da održavaju odgovarajuće razine rezervacija i pričuva. Rješavanje problema u vezi s kvalitetom imovine jedan je od ključnih prioriteta ESB-a od uspostave SSM-a 2014. SSM je istaknuo **kreditni rizik i povećane razine neprihodonosnih kredita kao ključne**

rizike s kojima se suočavaju banke europodručja. ESB je ujedno primijetio da „banke primjenjuju različite pristupe utvrđivanju, mjerenju i otpisu neprihodonosnih kredita te upravljanju njima”²⁰.

78. Sud je procijenio operativnu učinkovitost ESB-a u primjeni prethodno navedenih standarda i odgovarajućeg prava EU-a. Revizija je bila usmjerena na **kredite koji su kategorizirani kao neprihodonosni prije travnja 2018.**, koji se ujedno nazivaju „**starim kreditima**”. U skladu s time, Sud je procijenio je li ESB:

- (a) pružio pravodoban odgovor na bonitetne probleme povezane sa starim neprihodonosnim kreditima;
- (b) zajamčio jednako postupanje;
- (c) učinkovito upotrijebio nadzorne alate.

79. ESB je 20. ožujka 2017. objavio [upute o neprihodonosnim kreditima](#) kao „nadzorni alat kojim se nastoje pojasniti nadzorna očekivanja povezana s utvrđivanjem, mjerenjem i otpisom neprihodonosnih kredita te upravljanjem njima na područjima o kojima postojeće uredbe, direktive ili smjernice ne sadržavaju dovoljno pojedinosti”. U njima ESB opisuje sljedeće:

- o pojedinosti o tome što očekuje od banaka u pogledu primjene **računovodstvenih standarda**, posebice o tome kako izdvajati rezervacije za neprihodonosne kredite, kako vrednovati kolateral povezan s određenim neprihodonosnim kreditom, kako procijeniti gubitke za osigurane i neosigurane kredite, te iznosi smjernice za otpis neprihodonosnih kredita. Osim toga, u uputama o neprihodonosnim kreditima navodi se da izdvajanje rezervacija ima ključnu ulogu u jamčenju sigurnosti i čvrstoće bankarskog sustava te da nadzorna tijela moraju donositi odluke o **primjerenosti i pravodobnosti** rezervacija;
- o pojedinosti koje je potrebno uključiti u **strategiju smanjenja neprihodonosnih kredita**, koju bi **banke s visokim razinama takvih kredita** trebale dostaviti ESB-u. Banke moraju definirati ciljne vrijednosti za smanjenje neprihodonosnih kredita tijekom realističnog ali dovoljno ambicioznog budućeg razdoblja (ciljne vrijednosti smanjenja neprihodonosnih kredita). U okviru ciklusa SREP-a 2021. ESB je 39 banaka smatrao bankama s visokom razinom neprihodonosnih kredita.

²⁰ ESB, [Upute](#) bankama o neprihodonosnim kreditima, 2017., str. 5.

80. ESB je naveo da se upute uzimaju u obzir u okviru SREP-a i da „nisu obvezujuće”. Sud je primijetio da je ESB unatoč tome od banaka očekivao da „na zahtjev nadzornog tijela [pojasne i obrazlože] sva odstupanja” te da „neusklađenost [...] može dovesti do izricanja nadzornih mjera”. Slijedom toga, iako upute nisu obvezujuće *de jure*, njima su *de facto* uvedene nove obveze.

81. Regulatornim okvirom EU-a ESB-u se, u skladu s njegovim mandatom za mikrobonitetni nadzor, povjerava **ovlast²¹ da zatraži (i) posebnu politiku izdvajanja rezervacija ili (ii) posebno postupanje s imovinom**. Potonje znači da ESB od kreditnih institucija može zatražiti da primijene određene prilagodbe (odbitke, filtre ili slične mjere) na izračune regulatornog kapitala u slučajevima u kojima se smatra da računovodstveni tretman koji određena banka primjenjuje nije razborit iz nadzorne perspektive. Prema mišljenju Komisije izraženom u [preispitivanju SSM-a iz 2017.](#) upotreba te ovlasti posebno je važna za rješavanje problema neprihodonosnih kredita. Zakonodavci EU-a ponovili su to stajalište kad su u travnju 2019. donijeli²² „bonitetni zaštitni mehanizam” koji se primjenjuje na zajmove odobrene nakon 26 travnja 2019. te su u tom pogledu izričito isključili stare neprihodonosne kredite.

82. U priručniku ESB-a za SREP ta se konkretna ovlast ne spominje izričito, no u više se navrata ističe da je odgovornost zajedničkih nadzornih timova da **utvrde jesu li rezervacije banaka primjerene i pravodobne**. U skladu s računovodstvenim standardima rezervacije je potrebno knjižiti u iznosu punog očekivanog gubitka tijekom vijeka trajanja kredita²³. Očekivani gubitak tijekom vijeka trajanja trebao bi se temeljiti na **realističnoj** procjeni budućih plaćanja (kao što je naplata kolateralna) koje bi banka još mogla primiti. Pod određenim uvjetima ta ovlast omogućuje i ublažavanje bonitetnih problema u slučajevima u kojima se računovodstvenim standardima ne jamči potpuno pokrivanje rizika, primjerice u slučajevima u kojima se banke u velikoj mjeri oslanjaju na kolateral iz kojeg se rijetko realizira naplata. Međutim, Sud **nije pronašao dokaze o tome da je ESB ozbiljno razmatrao iskorištavanje te posebne ovlasti na sustavan način** za banke nad kojima se provodi nadzor u slučajevima u kojima je to bilo potrebno.

83. Kad je riječ o zadaći zajedničkih nadzornih timova da zajamče (i) pravodobno i primjereno izdvajanje rezervacija za neprihodonosne kredite, (ii) usklađenost banaka s

²¹ Nadzorne ovlasti ESB-a utvrđene su [člankom 16.](#) stavkom 2. točkom (d) Uredbe o SSM-u.

²² [Uredba \(EU\) 2019/630](#), uvodna izjava 6.

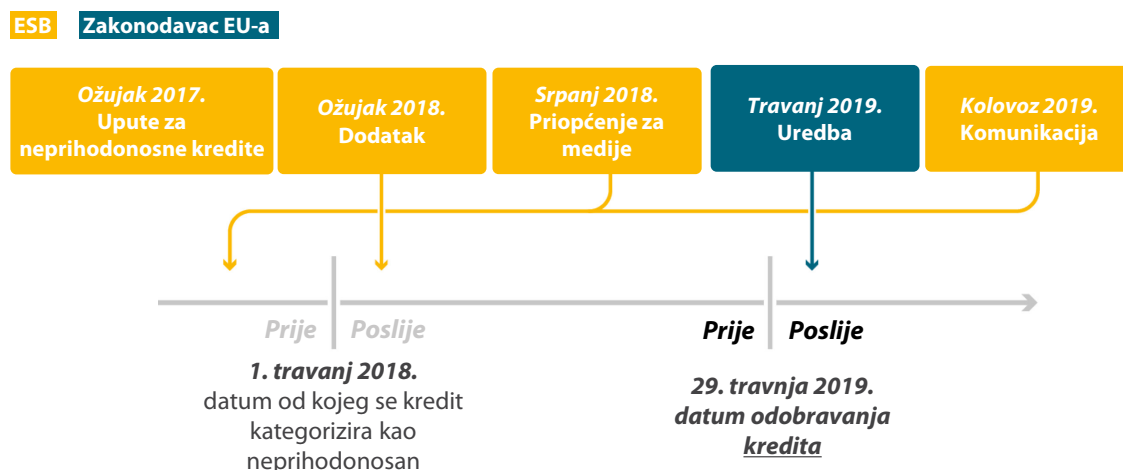
²³ [Međunarodni standard financijskog izvještavanja 9 Financijski instrumenti \(MFSI 9\)](#), odjeljak 5.5. *Umanjenje vrijednosti*.

računovodstvenim standardima kao i (iii) pouzdanost upravljanja kreditnim rizikom u bankama (uključujući standarde kreditiranja, određivanje cijena, upravljanje nepodmirenim dospjelim obvezama, upravljanje rizicima), relevantne informacije o upotrebi nadzornih mjera dostupne su u odlomcima 71. – 76. Sud je na temelju uzorka banaka posebice utvrdio da u praksi **ESB nije** (i) određivao nadzorne mjere u skladu s kojima bi banke morale knjižiti dodatne rezervacije niti je (ii) naložio primjenu odbitaka redovnog osnovnog kapitala (vidjeti odlomak 09.).

84. U uputama iz 2017. najavljeno da se ESB kao sljedeći korak „namjerava više usredotočiti na poboljšanje pravodobnosti rezervacija i otpisa”. Tijekom 2018. i 2019. uistinu je nadopunio te upute uvođenjem takozvanih očekivanja povezanih s pokrivenošću (kronologija događaja prikazana je na slici 9.):

- o U ožujku 2018. ESB je donio **dodatak** primjenjiv samo na **nove neprihodonosne kredite** (kredite koji se **kategoriziraju kao takvi od 1. travnja 2018. nadalje**). Za kredite koji su odobreni nakon **26. travnja 2019.** i povezane neprihodonosne kredite zakonodavci EU-a donijeli su u travnju 2019. „**bonitetni zaštitni mehanizam**” u obliku odbitaka redovnog osnovnog kapitala u slučajevima u kojima neprihodonosni krediti nisu u dovoljnoj mjeri pokriveni rezervacijama ili drugim prilagodbama (vidjeti odlomak 81.).
- o ESB je u priopćenju za medije od 11. srpnja 2018. naveo da se očekivanja povezana s pokrivenošću primjenjuju i na stare neprihodonosne kredite (**kredite koji su kategorizirani kao neprihodonosni prije travnja 2018.**). Pojednosti o tom pristupu navedene su u **komunikaciji** iz kolovoza 2019.

Slika 9. – Kronološki prikaz pravila primjenjivih na neprihodonosne kredite



Izvor: Sud, na temelju publikacija i zakonodavstva ESB-a.

85. Svrha očekivanja povezanih s pokrivenošću bila je **pružiti odgovor na bonitetne rizike u vezi s povećanom razinom neprihodonosnih kredita** koju je ESB utvrdio (vidjeti odlomak **77.**). Sud prima na znanje politiku koju je odabrao ESB, ali nije procijenio njezinu opravdanost ili legitimnost. Umjesto toga, revizija koju je proveo Sud bila je usmjerena na provedbu i učinak te politike. U okviru nje utvrđeni su sljedeći ciljevi²⁴:

- „pomoći bankama da **riješe problem neprihodonosnih kredita**“;
- „izbjeci **prekomjeran** budući **rast** starijih, nepokrivenih neprihodonosnih izloženosti u bilancama banaka“;
- zajamčiti „da banke ne **akumuliraju** starije neprihodonosne izloženosti **koje su nedovoljno pokriven** rezervacijama“.

86. Ta se očekivanja **primjenjuju na sve banke** nad kojima ESB provodi nadzor. Iako se navodi da su očekivanja povezana s pokrivenošću „neobvezujuća“ (vidjeti odlomak **80.**), u slučajevima u kojima ih banke ne ispune na njih se primjenjuje dodatni zahtjev u sklopu 2. stupca (koji se naziva dodatkom u okviru 2. stupca), **neovisno o tome imaju li te banke visoke razine neprihodonosnih kredita ili ne** (vidjeti odlomak **79.**, druga točka).

87. Očekivanjima povezanim s pokrivenošću prvi je put uveden koncept **postupnog (kalendarskog) izdvajanja rezervacija** na razini EU-a. Predmetni rasporedi (kalendari) za postizanje cjelovitog bonitetnog rezerviranja temeljili su se na procjeni koju je proveo ESB i u kojoj su razmotreni potencijalni učinci za svaku pojedinačnu banku te su slijedom toga utvrđene tri skupine banaka na temelju njihovih udjela neprihodonosnih kredita na kraju 2017. Za svaku od tih triju skupina utvrđeni su različiti rasporedi: od kraja 2024. do 2026. za osigurane kredite i od kraja 2023. do 2025. za neosigurane kredite. ESB je odabranim pristupom nastojao postići ravnotežu između postizanja potpune pokrivenosti i raspodjele financijskog opterećenja za banke tijekom vremena.

88. Zalaganjem za postupno povećanje bonitetnih rezervacija tijekom nekoliko godina do postizanja potpune pokrivenosti nastojalo se odvratiti banke od primjene pristupa „pričekajmo pa ćemo vidjeti“ koji je uočen u prošlosti te se time trebalo omogućiti postizanje glavnog cilja rješavanja problema neprihodonosnih kredita.

²⁴ Ti su ciljevi utvrđeni u [dodatku iz 2018.](#) i [komunikaciji iz 2019.](#)

89. Očekivanja povezana s pokrivenošću temeljila su se na opažanju da što je dulje određeni kredit neprihodonosan to je veći rizik da se neće realizirati budući novčani tokovi i to je niža vrijednost povrata. Iako pružanje odgovora na slučajeve u kojima oslanjanje banaka na kolateral i plaćanja koja su neredovita čine bonitetni rizik, tj. **problem u pogledu razine izdvajanja rezervacija, nije bio glavni cilj ESB-a**, banke se poticalo da knjiže maksimalni mogući iznos rezervacija u skladu s primjenjivim računovodstvenim standardom, tj. na temelju realistične procjene očekivanog gubitka tijekom vijeka trajanja (vidjeti odlomak **82.**) ili da prilagode svoj (regulatorni) kapital na vlastitu inicijativu (dobrovoljni odbitak redovnog osnovnog kapitala). **U skladu s međunarodnim računovodstvenim standardima potrebno je izdvojiti rezervacije za cjelokupan iznos** očekivanih gubitaka tijekom vijeka trajanja **odmah** nakon što određeni kredit postane neprihodonosan (i uvesti prilagodbe pri svakoj promjeni gospodarskih uvjeta).

90. Iako je cilj ESB-a bio odvratiti banke od primjene pristupa „pričekajmo pa ćemo vidjeti” i potaknuti pravodobno uvođenje rješenja (vidjeti odlomak **88.**), **bankama je stavio na raspolaganje niz godina** da ispune njegova očekivanja (vidjeti odlomak **87.**). Također je smatrao da je bankama potrebno omogućiti odgođeni datum početka (tj. 2020.) te postupno uvođenje. To je bilo unatoč činjenici da će za više od polovice neprihodonosnih kredita u trenutku kada se u konačnici na njih primjene očekivanja ESB-a povezana s pokrivenošću razdoblje neispunjavanja obveza trajati pet godina ili dulje. Na primjer, za osigurani zajam za koji se u ožujku 2018. obveze možda nisu ispunjavale već sedam godina ili više cjelovita bonitetna pokrivenost bila bi potrebna tek od 2026.

91. Svrha odgođenog datuma početka bila je među ostalim potaknuti banke da proaktivno riješe problem svojih neprihodonosnih kredita, a da ESB pritom ne mora naložiti provedbu nadzorne mjere. Međutim, to **nije funkcioniralo kao što je očekivano** jer su mnoge banke reagirale tek kad je postalo moguće da se dodatak u sklopu 2. stupa **prvi put primijeni u ciklusu SREP-a 2021.** Sustavnija primjena nadzornih ovlasti ESB-a (vidjeti odlomak **81.**), **počevši od 2017.**, koja bi bila usmjerenija na banke za koje je utvrđeno da ne postoji dostatno pokriće za njihove neprihodonosne kredite mogla je dovesti do bržih rezultata u slučajevima u kojima banke uistinu nisu izdvojile dovoljno rezervacija, bilo iz računovodstvene ili bonitetne perspektive. Pristup ESB-a **osmišljen je na način kojim nije predviđeno da se problem riješi odmah, već postupnim djelovanjem.**

92. Osim toga, taj je pristup doveo do toga da se **prema bankama nije postupalo jednako.** Kao prvo, učinak je bio da je bankama s većim iznosom neprihodonosnih kredita i neodgovarajućim pokrićem stavljeno na raspolaganje više vremena (do dviju

godina) u usporedbi s bankama koje su imale veće početno pokriće (vidjeti odlomak 87.).

93. Kao drugo, pristupom ESB-a bankama se omogućava da odaberu ono što je za njih najpovoljnije. Naime, postoje dva različita načina na koja se može postići pokrivenost neprihodonosnih kredita, kao što je prikazano u [tablici 2.](#)

Tablica 2. – Načini postizanja pokrivenosti i povezani učinak

Na koji način?	Što to znači? (neiscrpan opis)
Rezervacije	Troškovi kojima se smanjuje dobit banke ili povećavaju njezini gubitci, čime se općenito umanjuje zadržana dobit (bilanca). Zadržana dobit sastavnica je regulatornog redovnog osnovnog kapitala (vidjeti odlomak 09.)
Odbitak redovnog osnovnog kapitala (1. stup)	Njime se umanjuje regulatorni redovni osnovni kapital koji je na raspolaganju za ispunjavanje kapitalnih zahtjeva.
Dodatak u sklopu 2. stupa	Kapitalni zahtjev koji je potrebno ispuniti djelomično: — regulatornim redovnim osnovnim kapitalom (56,25 %) i — drugim sastavnicama kapitala. Vidjeti sliku 2.

Izvor: analiza koju je proveo Sud.

94. Dodatkom u sklopu 2. stupa ne utječe se na dostupni kapital, njime se samo povećava kapitalni zahtjev. Osim toga, s pomoću redovnog osnovnog kapitala potrebno je pokriti samo 56,25 % dodatka u sklopu 2. stupa (vidjeti [tablicu 2.](#)). Redovni osnovni kapital regulatorni je kapital najveće kvalitete²⁵. Stoga dodatak u sklopu 2. stupa sa sobom obično donosi manje troškove u usporedbi s drugim instrumentima, tj. odbitcima redovnog osnovnog kapitala i izdvajanjem rezervacija. Potonja dva instrumenta imaju izravan i veći negativan učinak na redovni osnovni kapital koji je dostupan za pokrivanje regulatornih kapitalnih zahtjeva.

95. Kao treće, Sud je utvrdio da pristup primjene uvjeta u sklopu 2. stupa zbog načina na koji je osmišljen vodi do razlika između onih banaka koje su proaktivno

²⁵ Stopa redovnog osnovnog kapitala, tj. omjer između „osnovnog kapitala” i rizikom ponderirane imovine određene banke, ima najvažniju ulogu jer se u njoj odražava cjelokupna financijska snaga te banke.

uvodile odbitke ili knjižile rezervacije prije referentnog datuma (31. prosinac prethodne godine, tj. prosinac 2020. za ciklus SREP-a 2021.) i onih koje nisu poduzele mjere. Razlog leži u tome da se dodatak u sklopu 2. stupa počinje primjenjivati tek nakon odluke na temelju SREP-a, obično otprilike godinu dana nakon referentnog datuma. To vrijedi i u slučajevima u kojima određena banka smanji početni manjak poduzimanjem mjera (uglavnom izdvajanjem rezervacija) u narednoj godini kako bi izbjegla uvođenje dodatka u sklopu 2. stupa. Štoviše, ESB uzima u obzir takve dodatne rezervacije prije određivanja konačnog dodatka u sklopu 2. stupa, čime se tim bankama također stavlja na raspolaganje dodatna godina.

96. Kad je riječ o **uspjehu** očekivanja povezanih s pokrivenošću, on će se **moći procijeniti** tek nakon njihova potpunog uvođenja čiji je dovršetak predviđen **do kraja 2026.**, tj. devet godina nakon objave uputa za neprihodonosne kredite. Iako Sud nije procijenio uzročno-posljedičnu vezu između mjera ESB-a i smanjenja razine neprihodonosnih kredita, kao ni **učinak drugih čimbenika** (vidjeti odlomak **15.**), logično je da su mjere ESB-a doprinijele postojanom smanjenju tijekom posljednjih pet godina (vidjeti **sliku 4.**).

97. Umjesto toga, jedan od aspekata na koji je bila usmjerena revizija koju je proveo Sud bio je proces primjene očekivanja povezanih s pokrivenošću 2021. kad je ESB prvi put primijenio dodatke u sklopu 2. stupa. U okviru ciklusa SREP-a 2021. (na temelju podataka s kraja 2020., vidjeti odlomak **91.**) naložio je primjenu dodatka u sklopu 2. stupa u svrhu pokrića manjka za 22 banke od njih 110. U stvarnosti je većina banaka do kraja 2020. ispunila očekivanja ESB-a povezana s pokrivenošću izdvajanjem rezervacija. Polovica banaka za koje su u konačnici utvrđeni dodatci u sklopu 2. stupa znatno je smanjila manjak pokrića, uglavnom izdvajanjem rezervacija ili odbitcima redovnog osnovnog kapitala tijekom 2021. U konačnici je izdvajanje rezervacija bilo alat koji se najčešće upotrebljavao za ispunjavanje očekivanja.

98. Dodatci u sklopu 2. stupa za stare neprihodonosne kredite za pojedinačne banke uglavnom su se kretali u rasponu od 0,01 % do 0,30 %. Oni su bili:

- vrlo mala sastavnica ukupnih kapitalnih zahtjeva banaka. U prosjeku su iznosili 13,50 % nakon SREP-a 2021.
- vrlo mali i u usporedbi s „redovitim” dodatcima u sklopu 2. stupa: prosječno su iznosili 2,24 % za skup za SSM te je najveći mogući naloženi iznos bio 3,90 % (vidjeti odlomak **61.**). Cjelokupno su se zahtjevi u sklopu 2. stupa povećali za 0,20 postotnih bodova u usporedbi s prethodnom godinom, uglavnom zbog uvođenja dodatka u sklopu 2. stupa i zbog očekivanja ESB-a povezanih s pokrivenošću.

99. Proces izračuna dodatka u sklopu 2. stupa obuhvaća niz koraka:

- (1) izračun manjka prije izuzeća (= očekivanja povezana s pokrivenošću umanjena za dostupno pokriće (npr. rezervacije));
- (2) utvrđivanje i analizu potencijalnih izuzeća;
- (3) izračun manjka nakon izuzeća;
- (4) prilagodbe nakon referentnog datuma (kao što su dodatne rezervacije ili prodaja neprihodonosnih kredita);
- (5) izračun konačnog dodatka u sklopu 2. stupa i nalog za njegovu primjenu.

100. Povrh redovnih obveza izvješćivanja banke su morale dostaviti posebne podatke za utvrđivanje očekivanja povezanih s pokrivenošću i dostupnih zaliha kapitala za potrebe bonitetnog rezerviranja. Banke su ujedno mogle utvrditi slučajeve u kojima bi primjena očekivanja povezanih s pokrivenošću dovela do pokrivenosti veće od 100 %. Osim toga, banke su mogle zatražiti izuzeća, npr. isključivanje neprihodonosnih kredita za koje su se izvršavala redovita plaćanja glavnice i kamata koja će dovesti do cjelovite otplate.

101. ESB je bio dužan provjeriti vjerodostojnost izvješća banaka u skladu sa svojim standardnim postupcima. Potencijalna izuzeća procjenjivala su se primjenom kombinacije automatiziranih analiza i analiza pojedinačnih slučajeva kako bi se zajamčilo da su nadzorna očekivanja primjerena u svim slučajevima, posebice da se ispunjavaju kriteriji za izuzeće. U konačnici je ESB prihvatio samo 18 % izuzeća koja su banke zatražile, na koja je otpadalo otprilike 12,3 % umanjenja (početnog) manjka.

102. Nadalje, ESB je na manjkove zabilježene prije uvođenja izuzeća primijenio prilagodbe nakon referentnog datuma, prije uvođenja dodatka u sklopu 2. stupa u okviru odluke na temelju SREP-a. Tim je prilagodbama bankama omogućeno da uzmu u obzir značajna povećanja rezervacija (vidjeti odlomak [95.](#)), odbitke kapitala, potpune otpise ili prodaje neprihodonosnih kredita izvršene nakon 31. prosinca 2020., na što je otpadalo 46,1 % ostvarenog umanjenja manjka.

103. Za banke za koje je utvrđen dodatak u sklopu 2. stupa predmetni proces katkad nije bio dovršen čak ni nakon donošenja konačne odluke na temelju SREP-a (vidjeti [sliku 6.](#) za kronološki prikaz). Upotrebom zasebnog obrasca za izvješćivanje banke su se mogle prijaviti za dodatne prilagodbe tijekom godine.

104. Iako ESB raspolaže posebnim IT alatima za analizu dostavljenih obrazaca koji pomažu u usmjeravanju na one slučajeve koje je potrebno dodatno provjeriti s bankama, cjelokupni proces, posebice procjenjivanje izuzeća, zahtijevao je mnogo resursa i vremena. Naime, Sud je utvrdio da je ukupno ponovno dostavljeno 55 obrazaca za izvješćivanje od 33 banaka te se od 1. svibnja 2021. i dalje bilježi visok broj ponovljenih dostava obrazaca.

Zaključci i preporuke

105. Cjelokupno gledajući, Sud je zaključio da je ESB pojačao napore koje ulaže u nadzor nad kreditnim rizikom banaka, a posebice neprihodonosnim kreditima. Međutim, potrebno je učiniti više kako bi ESB dobio veće jamstvo da su upravljanje kreditnim rizikom i njegovo pokriće primjereni. To je važno jer se nezadovoljavajućim kontrolama kreditnog rizika i nepostojanjem pokrića u bankama može narušiti održivost banaka i financijskog sustava.

106. Sveobuhvatan postupak nadzorne provjere i ocjene (SREP) temelj je učinkovitog nadzora nad bankama. ESB je općenito pretočio vanjske standarde u smjernice namijenjene djelatnicima koji obavljaju nadzor, ali neke smjernice (posebice za procjene kontrole kreditnog rizika) dovele su do primjene nedosljednog pristupa u procjenama koje provode zajednički nadzorni timovi. Kad je riječ o stvarnim procjenama kreditnog rizika banaka, Sud je utvrdio određene nedostatke u načinu na koju su se one obavljale, ali i da su one uglavnom bile u skladu s relevantnim standardima (vidjeti odlomke [26.](#) – [33.](#)).

107. Alati ESB-a za usporedbu u odnosu na referentnu vrijednost dobro su osmišljeni te ih zajednički nadzorni timovi upotrebljavaju kako bi stavili u kontekst nalaze koji se odnose na banke. Međutim, Sud je utvrdio da se u okviru određenih alata upotrebljavaju zastarjeli pragovi te da oni nisu dovoljno integrirani s drugim sustavima koji se upotrebljavaju za provedbu procjena u okviru SREP-a i njihovo dokumentiranje, čime je otežan rad zajedničkih nadzornih timova (vidjeti odlomke [34.](#) – [36.](#)).

108. U skladu s relevantnim standardima nadzorne resurse trebalo bi utvrditi neovisno i na način kojim se ne ugrožava samostalnost ili operativna neovisnost nadzornih tijela. Međutim, ESB je odlučio da počevši od 2023. neće povećavati broj članova osoblja, ni za ogranak za središnje bankarstvo ni za nadzorni ogranak. Neovisno o tome, predsjednik i potpredsjednik Nadzornog odbora mogu zatražiti dodatne resurse u posebnim okolnostima, no konačna je odluka i dalje na Upravnom vijeću ESB-a. Osim toga, budući da ESB više ne mjeri odnos između potreba i resursa, nema jamstvo da se planirane zadaće dovršavaju u skladu s njegovim standardima (vidjeti odlomke [37.](#) – [40.](#) te [44.](#) i [45.](#)).

109. Nadalje, od 22 nacionalnih nadzornih tijela (nacionalnih nadležnih tijela) njih devet i dalje ne uspijeva zajedničkim nadzornim timovima staviti na raspolaganje osoblje u skladu s preuzetim obvezama, a pokušaji ESB-a da eskalira problem nisu

doveli do toga da nacionalna nadležna tijela stave na raspolaganje dodatne resurse. Nekoliko njih ujedno ne stavlja na raspolaganje odgovarajući broj članova osoblja za neposredni nadzor što je dovelo do razine aktivnosti koja je ispod one za koju je ESB procijenio da je potrebna (vidjeti odlomke 41. – 43. te 46. i 47.).

1. preporuka – Potrebno je ojačati procjenu rizika banaka

ESB bi trebao povećati učinkovitost procesa nadzorne procjene na sljedeće načine:

- (a) poboljšanjem smjernica i procesa usporedbe u odnosu na referentnu vrijednost za djelatnike koji obavljaju nadzor (posebice za procjene kontrole kreditnog rizika) i uspostavom procesa osiguravanja kvalitete kako bi se zajamčilo da su procjene kreditnog rizika potpune;
- (b) zaštitom operativne neovisnosti ESB-a kao nadzornog tijela:
 - (i) utvrđivanjem i primjenom razina osoblja za nadzorne aktivnosti ESB-a na temelju potreba, neovisno o strategiji koju ESB primjenjuje na zapošljavanje osoblja za potrebe središnjeg bankarstva;
 - (ii) poticanjem nacionalnih nadzornih tijela da ispune svoje obveze u pogledu stavljanja na raspolaganje osoblja strogo primjenom postojećih eskalacijskih postupaka.

Ciljni rok provedbe: za potpreporuku (a) četvrto tromjesečje 2023. (za ciklus SREP-a 2024.); za potpreporuku (b) drugo tromjesečje 2024.

110. Tijekom 2021. konačne odluke na temelju SREP-a iznesene su 13 mjeseci nakon referentnog datuma, kasnije nego prijašnjih godina, kao i u usporedbi s drugim nadzornim tijelima. Takvo dugo razdoblje upućuje na to da su se konačne odluke temeljile na procjeni rizika koja nije bila ažurirana (vidjeti odlomke 50. i 52.) te da se rizicima nije upravljalo pravodobno i da za njih nije postojalo dostatno pokriće.

111. Faze dijaloga i odobrenja u okviru ciklusa SREP-a dovele su do neučinkovitosti u tom procesu. Za te dvije faze zajedno bilo je potrebno dvostruko više vremena nego za faze procjene i usporedbe u odnosu na referentnu vrijednost. Procesi savjetovanja s bankama (nadzorni dijalog i razdoblje prava na saslušanje) bili su više proceduralni nego sadržajni te je uvedeno vrlo malo izmjena u odnosu na ono što je ESB neslužbeno priopćio bankama pola godine prije iznošenja konačne odluke na temelju SREP-a (vidjeti odlomak 51.).

2. preporuka – Potrebno je pojednostavniti postupak nadzorne provjere i ocjene

ESB bi trebao povećati učinkovitost nadzornog ciklusa skraćivanjem faza dijaloga i odobrenja te bi konačne odluke trebao iznositi u roku od 10 mjeseci od referentnog datuma.

Ciljni rok provedbe: četvrto tromjesečje 2023. (za ciklus SREP-a 2024.)

112. ESB je 2021. primijenio novu metodologiju za utvrđivanje iznosa kapitala koji određena banka mora držati (zahtjev u sklopu 2. stupa ili dodatni kapitalni zahtjev) povrh regulatornog minimuma u svrhu pokrića utvrđenih rizika. Ta metodologija i njezina primjena vode do toga da se pojedinačni rizici (uključujući kreditni rizik) ne povezuju jasno sa zahtjevom u sklopu 2. stupa čija je primjena naložena te Sud nije pronašao dokaze o tome da je ESB kvantificirao te rizike za svaku banku (vidjeti odlomke [53.](#) – [60.](#) i [70.](#)). Stoga ESB nema jamstvo da su rizici pokriveni u cijelosti.

113. ESB raspolaže unaprijed definiranim rasponima po ocjenama rizika iz kojih djelatnici koji obavljaju nadzor trebaju odabrati zahtjev u sklopu 2. stupa. Ti unaprijed definirani rasponi nisu posebno povezani s rizicima te se u znatnoj mjeri preklapaju, što znači da se za banku s nižim rizikom može utvrditi veći zahtjev nego za banku s većim rizikom. ESB je za banke s najvećim rizikom dosljedno odabirao zahtjeve u sklopu 2. stupa sa samog dna unaprijed utvrđenih raspona (vidjeti odlomke [61.](#) i [63.](#) – [68.](#)). To je pomoglo bankama koje inače ne bi imale dovoljno kapitala za ispunjavanje većih zahtjeva.

114. Pouzdan proces procjene kapitala na razini banke ključan je za upravljanje rizicima. Sud je utvrdio da ESB nije sustavno povećavao zahtjeve u sklopu 2. stupa da odgovori na slučajeve u kojima su vlastite procjene banaka u pogledu adekvatnosti kapitala (ICAAP) bile nepouzdana i u kojima se nisu primjenjivale interne smjernice (vidjeti odlomak [62.](#)).

115. ESB za banke utvrđuje i kvalitativne mjere. Riječ je o uputama bankama o poduzimanju posebnih mjera za otklanjanje utvrđenih rizika. Sud je u skupu banaka nad kojima se obavlja nadzor uočio obrazac postupanja ESB-a – naime on nije dovoljno eskalirao nadzorne mjere u slučajevima u kojima je kreditni rizik bio visok i postojan (vidjeti odlomke [71.](#) – [76.](#)), što znači da nije zajamčio da banke dobro upravljaju rizicima.

116. ESB je posljednjih godina vršio određeni pritisak na banke u bankarskom sustavu EU-a kako bi se riješio problem starih neprihodonosnih kredita. Razina neprihodonosnih kredita godinama se smanjivala te se nastavila smanjivati od 2017. nadalje. Iako Sud nije procijenio uzročno-posljedičnu vezu između politike ESB-a (posebice njegovih očekivanja povezanih s pokrivenošću) i smanjenja razine neprihodonosnih kredita, logično je da su mjere ESB-a bile jedan od niza čimbenika koji su doprinijeli tom smanjenju. Kad je riječ o uspjehu predmetne politike, ona se neće moći procijeniti prije dovršetka njezine provedbe, odnosno prije kraja 2026., tj. devet godina nakon objavljivanja smjernica o neprihodonosnim kreditima (vidjeti odlomke [15.](#), [84.](#) i [96.](#)).

117. ESB-u su povjerene nadzorne ovlasti za poduzimanje mjera u vezi s politikama povezanim s izdvajanjem rezervacija u slučajevima u kojima banke nemaju pouzdane procese i podatke za utvrđivanje i mjerenje neprihodonosnih kredita. Među ostalim, ESB u skladu s člankom 16. stavkom 2. točkom (d) Uredbe o SSM-u od banaka može zatražiti da primjene određene prilagodbe (kao što su odbitci) na izračune regulatornog kapitala u slučajevima u kojima se smatra da računovodstveni tretman koji određena banka primjenjuje nije razborit, na primjer, u slučajevima u kojima se banke u velikoj mjeri oslanjaju na kolateral iz kojeg se rijetko realizira naplata. To je posebno važno u kontekstu rješavanja problema neprihodonosnih kredita, kao što je Komisija istaknula u svojem preispitivanju SSM-a iz 2017. Sud je utvrdio da ESB nije sustavno upotrebljavao svoje ovlasti u tu svrhu (vidjeti odlomke [79.](#) – [83.](#)).

118. ESB je osmislio i proveo općenitiju politiku koja se primjenjuje na sve banke, čiji je cilj usredotočiti se na pravodobno rješavanje problema starih neprihodonosnih kredita, ukloniti ih s bilanca banaka i spriječiti njihovo buduće gomilanje. ESB se u tu svrhu posebno oslanjao na takozvana očekivanja povezana s pokrivenošću. Taj je pristup uključivao naloge za primjenu dodatka u sklopu 2. stupa u slučajevima u kojima banke s vremenom nisu riješile problem neprihodonosnih kredita ili postigle dovoljnu razinu pokrića nekim drugim sredstvima (dodatnim (računovodstvenim) rezervacijama, bonitetnim odbitcima redovnog kapitala ili otpisima i prodajom neprihodonosnih kredita) kao instrumenta za omogućavanje poboljšanja. Cilj je bio odvratiti od pristupa „pričekajmo pa ćemo vidjeti” koji su mnoge banke primjenjivale i potaknuti ih da djeluju proaktivno, bez primjene jače intervencije ESB-a. Cilj predmetne politike sam po sebi nije bio naložiti primjenu takvih dodatak u sklopu 2. stupa (vidjeti odlomke [84.](#) – [86.](#) i [88.](#)).

119. Međutim, pristup ESB-a nije funkcionirao kao što je očekivano jer je doveo do toga da su banke reagirale tek na mogućnost da se uvedu dodatci u sklopu 2. stupa, koji su se prvi put primijenili u ciklusu SREP-a 2021. Ranija i sustavnija primjena

nadzornih ovlasti ESB-a, počevši od 2017., mogla je dovesti do bržih rezultata u slučajevima u kojima banke uistinu nisu izdvojile dovoljno rezervacija, bilo iz računovodstvene ili bonitetne perspektive. Pristup ESB-a osmišljen je na način kojim nije predviđeno da se problem riješi odmah, već postupnim djelovanjem (vidjeti odlomke [87.](#) i [89.](#) – [91.](#)).

120. Način na koji je osmišljen pristup ESB-a, u okviru kojeg se zahtijevaju dodatci u sklopu 2. stupa, doveo je do nejednakog postupanja prema bankama. Kao prvo, očekivanja ESB-a povezana s pokrivenošću najpovoljnija su za banke koje imaju najveće količine neprihodonosnih kredita, stavljajući im na raspolaganje najviše vremena za usklađivanje – do devet godina nakon objave smjernica o neprihodonosnim kreditima. Kao drugo, u usporedbi s bankama koje proaktivno pokrivaju potencijalne manjkove rezervacija, ESB bankama koje se nastavljaju suočavati s manjkom stavlja na raspolaganje 13 dodatnih mjeseci da ga otklone. Kao treće, pristup ESB-a omogućuje bankama da djeluju na način koji je za njih najpovoljniji (tj. ili da uknjiže rezervacije, ili da smanje redovni osnovni kapital ili da prihvate dodatak u sklopu 2. stupa) (vidjeti odlomke [92.](#) – [95.](#)).

121. Pristup koji je ESB odabrao uključivao je dodatno izvješćivanje za sve banke, uključujući one s niskom razinom neprihodonosnih kredita. Proces u okviru kojeg se nalagala primjena dodataka u sklopu 2. stupa (koji je prvi put primijenjen 2021.) bio je složen za djelatnike koji obavljaju nadzor i banke i zahtijevao je od njih mnogo resursa te je doveo do određene neučinkovitosti. Većina banaka (otprilike njih 80 %) ispunila je očekivanja ESB-a povezana s pokrivenošću izdvajanjem računovodstvenih rezervacija prije ciklusa SREP-a ili dodatnim prilagodbama tijekom naredne godine. Primjena dodataka u sklopu 2. stupa u konačnici je naložena za ograničeni udio banaka te je njihova veličina bila malena u usporedbi s ukupnim kapitalnim zahtjevima (vidjeti odlomke [97.](#) – [104.](#)).

3. preporuka – Potrebno je primijeniti nadzorne mjere kojima se bolje jamči odgovarajuće pokriće rizika u bankama i dobro upravljanje tim rizicima

ESB bi trebao povećati učinkovitost i transparentnost nadzornog procesa na sljedeće načine:

- (a) izmjenom svoje metodologije za izračun zahtjeva u sklopu 2. stupa kako bi se pružilo jamstvo da za sve relevantne rizike postoji dostatno pokriće, uključujući:
 - (i) utvrđivanje i kvantificiranje svakog pojedinačnog rizika u skladu sa zahtjevima iz smjernica EBA-e;
 - (ii) davanje naloga za primjenu kapitalnih zahtjeva kojima se jamči primjereno pokriće za te pojedinačne rizike, posebice u slučajevima u kojima su rizici veliki i postojani;
 - (iii) navođenjem razloga u odlukama na temelju SREP-a kojima se jasno opravdavaju zahtjevi u sklopu 2. stupa na temelju pojedinačnih rizika kako bi se zajamčila potpuna transparentnost prema bankama.
- (b) upotrebom **cjelokupnog** spektra svojih nadzornih ovlasti u slučajevima u kojima je to potrebno, kad određena banka ne pruži odgovarajući odgovor na trajne nedostatke u kontroli rizika (uključujući u vezi s izdvajanjem rezervacija);
- (c) objavom svoje metodologije za utvrđivanje zahtjeva u sklopu 2. stupa.

Ciljni rok provedbe: 4. tromjesečje 2024.







Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Europskog revizorskog suda Mihails Kozlovs, na sastanku održanom u Luxembourggu 18. travnja 2023.



za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik




Prilog



Prilog I. – Praćenje provedbe preporuka iz tematskog izvješća 29/2016 „Jedinstveni nadzorni mehanizam – dobar početak, ali potrebna su daljnja poboljšanja”.


Razina pravodobnosti:  pravodobno;  kasni;  rok još nije istekao;  nisu poduzete mjere jer je ESB odbacio preporuku;  nije utvrđen rok za provedbu;  ESB je nakon dodatne analize odlučio da neće provesti preporuku.


Preporuka		Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
1	Delegiranje određenih odluka na niže razine; dodatne smjernice u obliku kontrolnih popisa, predložaka i dijagrama toka za svaku vrstu odluke	X				ESB je proveo sveobuhvatnu analizu okvira za delegiranje uključujući razmatranje nacionalnih ovlasti. Ujedno je izradio sveobuhvatan popis dokumenata za donošenje odluka i povezane predloške.	
2 (i)	Procjena rizika povezanih sa zajedničkim službama; uvođenje potrebnih zaštitnih mjera i praćenje pridržavanja propisa te jamčenje da se u potpunosti vodi računa o potrebama		X			ESB je proveo sveobuhvatnu analizu rizika te su uvedene određene zaštitne mjere (npr. zasebne linije izvješćivanja za određene službe). U kontekstu te analize ESB određene glavne uprave (npr. Glavnu upravu za makrobonitetnu politiku i financijsku stabilnost, Glavnu	


Preporuka	Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
funkcije nadzorne politike					<p>upravu za ekonomiju) nije kategorizirao kao zajedničke službe već ih je u cijelosti svrstao isključivo u službe središnjeg bankarstva (tj. u monetarnu politiku) iako one pružaju i ulazne informacije za nadzornu stranu u kontekstu testiranja otpornosti na stres. To samo po sebi nije nespojivo s načelom razdvajanja. Međutim, za njih nije provedena analiza rizika, nisu se razmatrale zaštitne mjere i nije obavljeno praćenje pridržavanja propisa (npr. kako bi se utvrdilo bi li zajednička upotreba referentnih vrijednosti za kreditni rizik koje se upotrebljavaju za makrobonitetne svrhe mogla utjecati na odabir politika u području nadzora nad bankama). Ne postoje zasebne organizacijske upute o tome kako pratiti ili dokumentirati takvo praćenje te izvješćivati o rizicima koji proizlaze iz zajedničkih službi u pogledu načela odvajanja utvrđenog u</p>	


Preporuka		Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
						članku 25. stavku 2. Uredbe o SSM-u.	
2 (ii)	Postojanje zasebnih hijerarhijskih linija u slučajevima koji se odnose na posebne resurse za nadzor				X	Preporuka je u to vrijeme odbijena i nisu poduzete nikakve daljnje mjere u njezinu pogledu.	
2 (iii)	Snažnije uključivanje nadzornog odbora u proces utvrđivanja proračuna i povezani proces donošenja odluka				X	Preporuka je u to vrijeme odbijena i nisu poduzete nikakve daljnje mjere u njezinu pogledu.	
3	Raspodjela dostatnih resursa u službu za unutarnju reviziju kako bi se zajamčila pokrivenost područja visokog i srednjeg rizika		X			Unutarnja revizija nadzornih pitanja postala je intruzivnija te se stanje u pogledu resursa poboljšalo. Obustavljeno je evidentiranje radnog vremena. ESB procjenjuje da se za zadaće povezane sa SSM-om u prosjeku upotrebljava otprilike 10 ekvivalenata punog radnog vremena te njih tri za planiranje, praćenje rizika i moguće administrativne istrage. Nakon obavljanja analize pojedinačnih rizika obuhvaćaju se samo odabrana pitanja u područjima visokog	


Preporuka		Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
						rizika (npr. samo banke koje propadaju ili će vjerojatno propasti u okviru upravljanja krizama). Iako je odabir na temelju preliminarnе procjene razuman, potrebno je i dalje pomno pratiti stanje u pogledu resursa kako bi se procijenilo jesu li područja visokog i srednjeg rizika pokrivena u razumnoj mjeri.	
4	Suradnja s Revizorskim sudom	X				Revizija načina na koji je ESB upravljao kriznim situacijama provedena je prije nego što su Revizorski sud i ESB u listopadu 2019. sklopili memorandum o razumijevanju. Nakon sklapanja tog memoranduma provedene su četiri revizije te je ESB pružio informacije koje su Sudu bile potrebne za obavljanje revizija.	
5	Formaliziranje mehanizama za mjerenje uspješnosti nadzora i objavljivanje informacija o takvoj			X		Objavljenim informacijama i pokazateljima u godišnjem izvješću ESB-a o nadzoru nad bankama (uključujući nadzorne prioritete i rizike) objašnjavaju se nadzorne aktivnosti i pružaju informacije povezane s	


Preporuka		Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
	uspješnosti te provedba anketa					bankama kako bi se dobila opća slika koja omogućuje procjenu uspješnosti nadzora. I dalje je potrebno u većoj se mjeri usredotočiti na usporedbu nadzornih prioriteta/ciljeva u odnosu na uspješnost, kao i na ishode. Uveden je niz područja djelovanja, uključujući pilot-projekt za mjerenje djelotvornosti nadzora nad manje važnim institucijama. Iako je Nadzorni odbor u prosincu 2018. donio okvir za provedbu ankete u povezanom sektoru, još nije provedena nijedna anketa.	
6	Izmjena Okvirne uredbe o SSM-u kako bi se formalizirale obveze nacionalnih nadležnih tijela i zajamčilo da sva ta tijela u cijelosti i razmjerno sudjeluju u radu zajedničkih nadzornih timova			X		ESB je 2017. smatrao da izmjena Okvirne uredbe o SSM-u nije nužno potrebna. Suzakonodavci nisu uveli nikakve izmjene. Naime, ESB smatra da bi SSM trebao djelovati na temelju načela suradnje u dobroj vjeri. Pojediniosti o resursima stavljenima na raspolaganje za neposredne aktivnosti iznesene su u odlomcima 41. – 43., a o	



Preporuka		Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
						resursima koje su stavila na raspolaganje nacionalna nadležna tijela u odlomcima 46. i 47. Vidjeti i 1. preporuku točku (b) podtočku (ii) u kojoj se navodi da bi ESB trebao poticati nacionalna nadzorna tijela da ispune svoje obveze u pogledu stavljanja na raspolaganje osoblja strogom primjenom postojećih eskalacijskih postupaka.	
7	Razrada profila uloga i timova te metoda za procjenu prikladnosti osoblja koje nacionalna nadležna tijela stavljaju na raspolaganje te naknadna radna učinkovitost tog osoblja			X		Osmišljen je sveobuhvatan profil uloga (uključujući 15 specijalizacija). Nisu osmišljeni profili uloga za direktora i voditelja odjela. Osmišljeni su profili timova, ali nisu službeno odobreni, iako ih ESB <i>de facto</i> upotrebljava. I dalje ne postoji proces za mjerenje radne učinkovitosti pojedinačnih članova zajedničkih nadzornih timova koji nisu iz ESB-a, samo povratne informacije pružene podkoordinatoru zajedničkog nadzornog tima nacionalnog nadležnost tijela o radnoj učinkovitosti tima. Stoga	

Preporuka		Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
						povratne informacije ne utječu na procjenu pojedinačne radne učinkovitosti na razini nacionalnog nadležnog tijela. Ne postoji proces za odbijanje predloženih članova zajedničkih nadzornih timova. ESB općenito ovisi o spremnosti i sposobnosti nacionalnog nadležnog tijela da surađuje u dobroj vjeri.	
8	Uspostava i održavanje centralizirane, standardizirane i sveobuhvatne baze podataka s informacijama o vještinama, iskustvu i članovima zajedničkih nadzornih timova (i iz nacionalnih nadležnih tijela i iz ESB-a)			X		Izrađen je pregled stanja postojećih rješenja u okviru nacionalnih nadležnih tijela. Iako je s pravnog stajališta bilo moguće izraditi bazu podataka, nacionalna nadležna tijela odbacila su tu ideju. U lipnju 2021. uvedena je platforma za razmjenu znanja pod nazivom „SSMnet” namijenjena osoblju ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela. Ona obuhvaća funkciju korisničkog profila koja uključuje podatke za kontakt, nazive radnog mjesta i dodatne informacije na dobrovoljnoj osnovi (stručnost, prethodno iskustvo, obrazovanje). Ta je inicijativa	

Preporuka		Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
						<p>dobra polazišna točka u danim okolnostima, iako trenutačno ne čini sveobuhvatnu bazu podataka o vještinama i iskustvu. Nadalje, kako bi ta platforma bila korisna za prepoznavanje talenata, osoblje iz nacionalnih nadležnih tijela i ESB-a trebalo bi se koristiti funkcijom korisničkog profila.</p>	
9	<p>Uvođenje plana osposobljavanja za nadzor nad bankama; vođenje računa o tome da je obvezno sudjelovanje razmjerno poslovnim potrebama te razmatranje uvođenja programa certificiranja</p>		X			<p>Izrađen je dobro osmišljen program osposobljavanja koji uključuje tematsko osposobljavanje. Sve veća razina sudjelovanja tijekom posljednjih godina veliko je postignuće. Trenutačno nijedan od tečajeva osposobljavanja nije obavezan. Međutim, tim za osposobljavanje u okviru SSM-a od prosinca 2021. radi na preispitivanju i izmjeni trenutačnog uvodnog programa za SSM te je u veljači 2023. počeo raditi na novom programu temeljnih kvalifikacija za SSM koji uključuje obvezne tečajeve osposobljavanja i mogućnosti</p>	

Preporuka		Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
						„izuzeća” ovisno o profilima osoblja i postojećim kvalifikacijama.	
10	Izrada i primjena metodologije kojom bi se na temelju rizičnosti određivao ciljani broj zaposlenika i njihove potrebne vještine, čime se jamči da su resursi u skladu s veličinom, složenošću i profilom rizičnosti institucije pod nadzorom			X		<p>ESB je definirao ciljane brojeve zaposlenika po grupama banaka te ih je do 2019. upotrebljavao kao referentne vrijednosti za upozoravanje na mogući manjak osoblja. Iako te ciljane vrijednosti nisu službeno retroaktivno testirane, njihova primjerenost procijenjena je kvalitativno na temelju ankete o broju osoblja u zajedničkim nadzornim timovima.</p> <p>Pojedinosti o razdvajanju monetarne politike i nadzora nad bankama u okviru ESB-a iznesene su u odlomku 45. Pojedinosti o resursima koje nacionalna nadzorna tijela stavljaju na raspolaganje iznesene su u odlomcima 46. i 47.</p> <p>Cjelokupno gledajući, sudjelovanje nacionalnih nadležnih tijela u zajedničkim nadzornim timovima kreće se unutar željenog raspona</p>	

Preporuka		Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
						<p>(tj. između najmanje 25 % i 80 % aktivnosti određene osobe posvećeno je radu zajedničkog nadzornog tima, a ostatak radu nacionalnog nadležnog tijela).</p> <p>Tijekom 2021. u anketu među osobljem uvedena je kvalitativna dimenzija.</p> <p>Prema navodima ESB-a u nekim nacionalnim nadležnim tijelima razlog za nisku stopu sudjelovanja članova zajedničkih nadzornih timova leži u vidljivosti banaka domaćina. U tim slučajevima osoblje raspoređeno iz nacionalnih nadležnih tijela sudjeluje u nadzoru nad određenom bankom na grupnoj razini i u nadzoru nad društvom kćeri u njihovoj zemlji na pojedinačnoj razini.</p>	
11	Preispitivanje i ažuriranje modela grupiranja	X				<p>Model grupiranja temelji se na riziku i redovito se ažurira. Došlo je do tek neznatnog kašnjenja u provedbi u usporedbi s ciljnim datumom.</p>	

Preporuka		Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
12	Osjetno pojačanje prisutnosti ESB-a u neposrednom nadzoru; povećanje udjela neposrednih nadzora koje provodi osoblje koje nije iz nacionalnog nadležnog tijela matične države ili države domaćina banke.			X		<p>Uspostavom zasebne glavne uprave za neposredni nadzor i provjere internih modela povećan je kapacitet za neposredni nadzor u okviru ESB-a. Međutim, doprinos osoblja ESB-a neposrednom nadzoru smanjio se u razdoblju 2016. – 2022. S druge strane, broj nadzora koje je provodio ESB znatno se povećao. Zabilježena su znatna povećanja u pogledu prekograničnih misija, no javnozdravstvena ograničenja povezana s pandemijom bolesti COVID-19 dovela su do smanjenja broja posjeta na licu mjesta 2020. i 2021.</p> <p>Pojedinosti o kombiniranom kapacitetu ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela iznesene su u odlomku 46. (uključujući odluku iz prosinca 2020. o povećanju resursa ESB-a), a posljedice za neposredne aktivnosti u odlomku 43.</p>	
13	Praćenje nedostataka u IT sustavu za neposredni nadzor;	X				Novim IT funkcijama otklanjaju se utvrđeni nedostaci. Novi je sustav osposobljavanja za	

Preporuka	Provedena u potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedena	Napomene	Pravodobnost
	ulaganje napora u poboljšanje vještina i kvalifikacija djelatnika koji obavljaju neposredni nadzor				djelatnike koji obavljaju neposredni nadzor primjeren.	

Izvor: Sud.

Pokrate i skraćeni nazivi

EBA: Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo

ESB: Europska središnja banka

ICAAP: postupak procjene adekvatnosti internog kapitala

P2R: zahtjev u sklopu 2. stupa ili dodatni kapitalni zahtjev

SREP: postupak nadzorne provjere i ocjene

SSM: jedinstveni nadzorni mehanizam

Pojmovnik

Dodatak u sklopu 2. stupa: dodatni zahtjev u sklopu 2. stupa za banke u slučaju kojih je ESB ocijenio da ne raspolažu odgovarajućim rezervacijama iz bonitetne perspektive.

Dopunski kapital: dodatni kapital koji je lakše otkupiti i koji financijske institucije moraju držati kako bi pokrile gubitke u slučaju propasti.

Kapitalni zahtjev: propisani minimalni iznos kapitala koji određena banka mora držati u odnosu na njezinu rizikom ponderiranu imovinu (1. stup) uz dodatni iznos koji se izračunava na temelju profila rizičnosti banke (2. stup).

Kolateral: imovina koja se uzima kao instrument osiguranja ili jamstva pri davanju kredita i koja se zadržava u slučaju neispunjavanja obveza plaćanja.

Manevarski prostor u kapitalu: razlika između (i) ukupnih kapitalnih zahtjeva određene banke i (ii) njezine stope kapitala.

Mikrobonitetni nadzor: nadzor nad bankama usmjeren na pojedinačne financijske institucije kao sastavne dijelove financijskog sustava.

Neprihodonosni kredit: potraživanje koje je dospjelo prije više od 90 dana i za koje je vjerojatno da se neće naplatiti ili da se njegova vrijednost neće umanjiti.

Očekivani kreditni gubitci: gubitci u kojima se odražavaju očekivanja određene banke u pogledu manjka u naplati ugovornih novčanih tokova.

Odbitci redovnog osnovnoga kapitala: ispravak iznosa regulatornog kapitala uveden zbog primjene nadzornih ovlasti u svrhu odražavanja gospodarske stvarnosti koja nije uzeta u obzir.

Računovodstveni standardi: zajednički skup načela i zahtjeva koji čine osnovu za računovodstvene politike i prakse.

Redovni osnovni kapital: kapital najviše kvalitete (tj. kapital s najmanjom vjerojatnošću otkupa) koji financijske institucije moraju imati na raspolaganju za neograničenu i neposrednu upotrebu za pokrivanje rizika ili gubitaka čim do njih dođe.

Regulatorni kapital: minimalni iznos kapitala kojim određena banka ili druga financijska institucija mora raspolagati u skladu sa zakonom.

Rezervacije: računovodstveni pojam koji označava najbolju procjenu određene vjerojatne buduće obveze, koja se evidentira u bilanci i za koju nije sigurno kada će se izvršiti ili u kojem iznosu.

Sastavnice regulatornog kapitala: osnovni kapital (koji se sastoji od redovnog osnovnog kapitala i dodatnog osnovnog kapitala) i dopunski kapital.

Stopa kapitala: kapital određene banke u odnosu na njezinu rizikom ponderiranu imovinu.

Zahtjev u sklopu 2. stupa ili dodatni kapitalni zahtjev: kapitalni zahtjev koji se odnosi na određenu banku i kojim se pokrivaju rizici koji su procijenjeni manjima od stvarnih ili koji nisu pokrivenim minimalnim kapitalnim zahtjevima (koji su poznati kao 1. stup).

Odgovori Europske središnje banke

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2023-12>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2023-12>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je IV. revizijsko vijeće, kojim presjeda član Suda Mihails Kozlovs i koje je specijalizirano za rashodovna područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodio član Suda Mihails Kozlovs, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Edite Dzalbe i ataše u njegovu uredu Laura Graudina, rukovoditeljica Marion Colonerus, voditelj radnog zadatka Shane Enright te revizori Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan i Giorgos Tsikkos.



Slijeva nadesno: Marion Colonerus, Ioannis Sterpis, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Mihails Kozlovs, Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Laura Graudina, Giorgos Tsikkos.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2023.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6. – 201.9](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

— slika 7. – ikone: slike su izrađene s pomoću alata dostupnih na stranici <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

PDF	ISBN 978-92-847-9926-8	2315-2230	doi:10.2865/475552	QJ-AB-23-012-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-9938-1	2315-2230	doi:10.2865/201817	QJ-AB-23-012-HR-Q

Europska središnja banka (ESB) provodi nadzor nad velikim bankama u bankovnoj uniji i procjenjuje njihove bonitetne rizike. Oni uključuju kreditni rizik, koji nastaje kad krediti postanu neprihodonosni te kad se njima ugrožava održivost banaka i katkad cijelog financijskog sustava.

Sud je utvrdio da je ESB pojačao svoje napore, ali i da treba učiniti više kako bi dobio veće jamstvo da su upravljanje kreditnim rizikom i njegovo pokriće u bankama primjereni. Novom metodologijom ESB-a za utvrđivanje dodatnih kapitalnih zahtjeva (2. stup) ne pruža se jamstvo da postoji cjelovito pokriće za pojedinačne rizike te se ona primjenjuje na nedosljedan način: za banke s većim rizikom nisu utvrđeni razmjerno veći kapitalni zahtjevi. ESB se nije učinkovito služio postojećim alatima i nadzornim ovlastima da zajamči odgovarajuće pokriće kreditnog rizika banaka.

Sud preporučuje jačanje procjene rizika, pojednostavnjenje postupka nadzorne provjere i ocjene te primjenu boljih nadzornih mjera za učinkovitije upravljanje rizicima.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors