

Pregled
br. **05**

HR

**Kako je EU uzeo
u obzir pouke
izvučene iz
financijske i dužničke
krize iz razdoblja
2008. – 2012.**



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

2020.

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – XIII.
Uvod	01. – 08.
Kontekst	01. – 05.
Opseg pregleda i pristup	06. – 08.
Glavni uzroci financijske krize i dužničke krize u europodručju u EU-u	09. – 17.
Glavni uzroci financijske krize iz 2008. u EU-u	09. – 10.
Glavni uzroci dužničke krize u europodručju	11. – 17.
Odgovor EU-a na financijsku krizu	18. – 76.
Opći prikaz	18.
Institucionalni odgovori na financijsku krizu	19. – 36.
Glavne razvojne promjene	19. – 25.
Napredak i ključni izazovi	26. – 36.
Odgovori u okviru politika pruženi s ciljem povećanja otpornosti financijskog sektora	37. – 76.
Glavne razvojne promjene	37. – 47.
Napredak i ključni izazovi	48. – 76.
Odgovor EU-a na dužničku krizu	77. – 92.
Opći prikaz	77.
Institucionalni odgovori na dužničku krizu	78. – 83.
Glavne razvojne promjene	78. – 81.
Napredak i ključni izazovi	82. – 83.
Odgovori u okviru politika pruženi s ciljem poboljšanja gospodarskog upravljanja	84. – 92.
Glavne razvojne promjene	84. – 88.
Napredak i ključni izazovi	89. – 92.

Učinak krize uzrokovane pandemijom COVID-19 i početni odgovor u okviru politika EU-a	93. – 114.
Financijski sektor	95. – 105.
Početni učinak krize prouzročene pandemijom COVID-19	95. – 99.
Početni odgovori EU-a	100. – 105.
Fiskalna i ekonomska politika	106. – 114.
Početni učinak krize prouzročene pandemijom COVID-19	106. – 108.
Početni odgovori EU-a	109. – 114.
Zaključne napomene	115. – 127.
Prilozi	
Prilog I. – Sličnosti između triju europskih nadzornih tijela	
Prilog II. – Četiri ključne faze okvira EU-a za upravljanje kriznim situacijama za banke	
Prilog III. – Primjeri troškova financijske i dužničke krize te krize uzrokovane pandemijom COVID-19	
Prilog IV. – Pregled početnih mjera poduzetih na razini EU-a u odgovoru na krizu uzrokovanu pandemijom COVID-19	
Prilog V. – Pregled glavnih vrsta mjera državne potpore uvedenih u odgovoru na krizu uzrokovanu pandemijom COVID-19	
Pojmovnik	
Popis pokrata	
Revizorski tim	

Sažetak

I Globalna financijska kriza te naknadna gospodarska i dužnička kriza u europodručju koje su zabilježene u razdoblju 2008. – 2012. **imale su dugoročne posljedice na rast i fiskalnu stabilnost u EU-u.** Njihove posljedice dodatno su naglašene nedostatcima u financijskom sustavu EU-a i neprikladnošću instrumenata politika te uspostavljenog nadzornog i regulatornog okruženja, kao i nepotpunom institucionalnom strukturom europodručja.

II EU je izvukao određene pouke iz tih kriza i odgovorio na njih. Europski revizorski sud objavio je od izbijanja tih kriza niz tematskih izvješća povezanih s tim područjem. Sud u ovom pregledu, koji nije revizijsko izvješće, **opisuje povezane razvojne promjene tijekom prošlog desetljeća, kao i preostale izazove, potencijalne rizike ili nedostatke u politikama.** Sud temelji ovaj pregled na revizijama koje proveo u prošlosti, kao i na drugim pregledima koje su obavili institucije i tijela EU-a te druge relevantne međunarodne organizacije. Svrha je pravodobno pružiti prikaz tekuće rasprave o tome kako odgovoriti na buduće izazove.

III **Sud opisuje financijske i institucionalne reforme.** EU je postrožio regulativu o bankama i nadzor nad njima te uspostavio okvir za njihovu urednu sanaciju. Osnovana su europska nadzorna tijela te su poboljšana mikrobonitetna i makrobonitetna pravila za banke i njihova nadzorna tijela. Ujedno su uspostavljene nove institucije i pripremljeni odgovori u okviru politika za gospodarsku koordinaciju na razini EU-a i potporu državama članicama u poteškoćama.

IV Tim je regulatornim i institucionalnim mjerama u spoju sa znatnom financijskom i gospodarskom potporom za banke i države članice u poteškoćama **stvoreno otpornije gospodarstvo EU-a.** Banke su bile obvezne poboljšati svoje zaštitne slojeve kapitala te svoje upravljanje rizicima i likvidnošću. Počele su raditi na smanjenju razine neprihodonosnih kredita.

V **Sud ističe izazove koji su i dalje prisutni.** Na primjer, u slučaju financijskog sektora, to su niska profitabilnost banaka, neprihodonosni krediti u određenim državama članicama čije se razine smanjuju, ali su i dalje visoke, provedivost sanacije banaka te potreba za dovršetkom bankovne unije i razvojem unije tržišta kapitala.

VI Mjere državne potpore bankama i fiskalni poticaji doprinijeli su stabilizaciji gospodarstva u ranoj fazi krize, ali i doveli do znatnog povećanja javnog duga. To je u spoju s tržišnim dvojabama o otpornosti institucionalne strukture europodručja dovelo

do velikog pritiska na prinose od državnih obveznica i kreditne rejtinge pojedinih država članica te je dovelo do učinka prelijevanja dužničke krize natrag na bankarske sektore i šire gospodarstvo.

VII EU je poduzeo bitne korake kako bi se prekinula povezanost banaka i država (nazivana i „začaranim krugom”), i to smanjivanjem ovisnosti banaka o javnim financijskim sredstvima u slučajevima u kojima se suočavaju s rizikom od propasti te izradom potrebnih instrumenata za njihovu urednu sanaciju. **Države članice poduzele su bitne fiskalne i gospodarske mjere** kako bi izbjegle prekomjerni deficit, čime su poboljšale svoj fiskalni položaj.

VIII Ti odgovori na krize iz razdoblja 2008. – 2012. doveli su do **većeg nadzora nad financijskim sustavom te bankarskog sustava s boljim zaštitnim slojevima kapitala i likvidnosti, kao i do mogućnosti sanacije vlastitim sredstvima.** Reformirana i nova mikrobonitetna pravila upotrebljavala su se za praćenje pojedinačnih financijskih institucija, a makrobonitetna politika upotrebljava se za praćenje sistemskih rizika i pružanje odgovora na njih.

IX Navedeni odgovori na krize doveli su i do **poboljšanog praćenja i koordinacije fiskalnih i ekonomskih politika država članica.** Europskim semestrom, koji je uveden 2010., pruža se okvir za koordinaciju ekonomskih politika u EU-u te su revizije koje je Sud proveo u tom području pokazale da se obavljaju kvalitetne analize, što vodi do iznošenja relevantnih preporuka. Međutim, niska stopa njihove potpune ili znatne provedbe i dalje je problem.

X Krize su utjecale i na druge sektore, posebice sektore **osiguranja, mirovinskog osiguranja i nebankovnih financijskih posrednika.** Odgovori u okviru politika osmišljeni su kako bi se njima ublažili rizici koji bi mogli proizaći iz tih sektora. Time je stvoren poboljšan regulatorni okvir EU-a za sektore osiguranja i mirovinskog osiguranja te su uvedena nova pravila za reguliranje i jačanje javnog nadzora nad nebankovnim financijskim posrednicima, izvedenicama i transakcijama financiranja vrijednosnih papira. Iako su uloženi znatni napor u promicanje dosljednog i sveobuhvatnog nadzora u svim državama članicama, regulatorna arbitraža i dalje je stvarnost, a usklađivanje nadzornih praksi i dalje izazov.

XI Od njihova osnivanja **nadzornim tijelima na razini EU-a povjerene su dodatne ovlasti, ali većina ključnih odluka i dalje se donosi na razini država članica.** Sud je u okviru provedenih revizija utvrdio nedostatke u upravljanju suprotstavljenim nacionalnim interesima i interesima EU-a, koji i dalje nisu otklonjeni. Osim toga, planira

se izdvajanje veće količine resursa za europska nadzorna tijela pod uvjetom da se u narednim godinama odobre odgovarajući godišnji proračuni.

XII **Pandemija COVID-19 bit će važan ispit za procjenu otpornosti ekonomske i financijske strukture EU-a.** Učinak pandemije daleko je veći od učinka financijskih kriza iz razdoblja 2008. – 2012., i u smislu veličine ekonomskog učinka i u smislu razmjera javnog odgovora, o čemu svjedoče fiskalne mjere i intervencije na čijoj se pripremi trenutačno radi.

XIII EU je poduzeo niz mjera, uključujući privremeno izuzeće od pravila o državnim potporama i aktivaciju opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu kako bi se državama članicama omogućilo da odmah pruže potporu poduzećima i provedu fiskalne politike. Međutim, **fiskalno zdravlje država članica prije krize uzrokovane pandemijom COVID-19 ima važan utjecaj na sposobnost provedbe politika i time na gospodarski učinak pandemije.** Bit će potrebno provesti postupne reforme, posebice u državama članicama s malim potencijalom za gospodarski rast i/ili visokim dugom. Kriza uzrokovana pandemijom COVID-19 sa sobom nosi rizik od dodatnog povećanja gospodarskih razlika u EU-u.

Uvod

Kontekst

01 Iako je od izbijanja svjetske financijske krize iz 2008. prošlo više od deset godina, ona ima dubok učinak na europska gospodarstva. Do 2010. godine Europu su zahvatile bankarska kriza i dužnička kriza u europodručju, popraćene znatnim javnim troškovima i **najgorom recesijom od osnivanja EU-a**. Krize su imale dugotrajne učinke na gospodarstva niza država članica.

02 Te su krize imale strukturne posljedice. Jesenska gospodarska prognoza Komisije iz 2016.¹ pokazuje da se **potencijalni rast u europodručju od razdoblja 2000. – 2008. do 2009. – 2014. smanjio s 1,9 % na 0,5 %**. Također pokazuje da su se ukupna ulaganja u EU-u u razdoblju 2008. – 2013. smanjila za otprilike 20 % te da unatoč oporavku i novom planu ulaganja EU-a **udio ulaganja u BDP-u i dalje nije dosegao razine zabilježene prije krize. Ukupna razina javnog duga EU-a, koja je već bila visoka i prije krize (između 60 % i 70 % BDP-a), u desetljeću nakon krize nije se spuštala ispod 80 %**.

03 Odgovor na krize uključivao je **uspostavu institucija na razini EU-a ili međuvladinjoj razini**: Europski sustav financijskog nadzora, bankovnu uniju, privremeni Europski fond za financijsku stabilnost, Europski stabilizacijski mehanizam i Europski fiskalni odbor.

04 Odgovor je obuhvaćao intenzivan program reformi EU-a za **poboljšanu regulativu, nadzor, urednu sanaciju, gospodarsku koordinaciju i potporu državama članicama u poteškoćama**. To je uključivalo sljedeće: poboljšana mikroboditetna i makroboditetna pravila za banke i njihova nadzorna tijela, novi okvir za upravljanje kriznim situacijama za banke koje propadaju ili će vjerojatno propasti, akcijski plan za uniju tržišta kapitala, privremeni Mehanizam za europsku financijsku stabilnost, reforme Pakta o stabilnosti i rastu, pojačanu gospodarsku koordinaciju u okviru europskog semestra, postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže, Europski stabilizacijski mehanizam (koji je uspostavljen kao međuvladina institucija) te izravne monetarne transakcije Europske središnje banke.

¹ Europska komisija, „Economic Forecast Autumn 2016: Modest growth in challenging times“, str. 64., studeni 2016.

05 Pandemija COVID-19 uzrokovala je gospodarski šok, čiji konačni razmjer još nije poznat. Stabilan oporavak ovisit će o izvlačenju **pouka iz posljednje krize i osviještenosti o uočenim nedostacima**. Povrh izazova koji su još uvijek prisutni od posljednje krize, pandemija COVID-19 donijela je niz novih.

Opseg pregleda i pristup

06 **Ovaj pregled nije revizija**. Sud se sastao i konzultirao s glavnim relevantnim institucijama i tijelima na razini EU-a (glavne uprave Komisije ECFIN i FISMA, ESB, ESRB, SRB, EBA, ESMA i EIOPA) i pregledao veliku količinu novih pravila, smjernica i studija EU-a objavljenih tijekom desetljeća nakon krize. U ovom se pregledu ujedno iznosi sažetak nalaza iz niza tematskih izvješća povezanih s ovim područjem iz razdoblja nakon izbijanja kriza.

07 Ocijenjeno je da je obavljanje ovog pregleda važno kako bi se sagledao **odgovor EU-a jedno desetljeće nakon kriza**. Tijekom obavljanja ovog pregleda **kriza uzrokovana pandemijom COVID-19** pokazala je da je on još relevantniji te se u njemu pruža pravodoban prikaz tekuće rasprave o tome kako odgovoriti na buduće izazove. Ovaj pregled donosi sažeti prikaz ključnih mjera koje je EU poduzeo kao odgovor na krize, napretka koji je ostvario, preostalih izazova, potencijalnih rizika ili nedostataka u politikama te informacija o prvim odgovorima na krizu uzrokovanu pandemijom COVID-19, čime se nadopunjuju druge aktualne publikacije Suda na tu temu².

08 U ovom pregledu iznose se glavni uzroci posljednje financijske krize i čimbenici koji su doveli do dužničke i gospodarske krize u europodručju i EU-u. Sud iznosi opće informacije u pogledu sljedećega:

- (1) institucionalnog odgovora EU-a na **financijsku krizu** i njegova odgovora na tu krizu u okviru politika te izazova koji i dalje postoje u pogledu regulative i nadzora, kao i za subjekte u različitim sektorima u okviru tog sustava;

² Publikacije Suda u vezi s pandemijom COVID-19 uključuju: mišljenje Suda br. 3/2020 o izmjeni Uredbe EU-a za upotrebu europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19, pregled doprinosa EU-a javnozdravstvenom odgovoru na pandemiju COVID-19 čija je izrada u tijeku te pregled odgovora EU-a na pandemiju COVID-19 u okviru gospodarske politike – mjere i izazovi u kontekstu gospodarske koordinacije EU-a – čija je izrada također u tijeku.

- (2) institucionalnog odgovora EU-a na **dužničku krizu** i njegova odgovora na tu krizu u okviru politika, uključujući glavna područja u kojima je ostvaren napredak i u kojima i dalje postoje izazovi; te
- (3) početnog učinka **krize uzrokovane pandemijom COVID-19** vidljivog u EU-u u vrijeme obavljanja pregleda, prvih odgovora EU-a na tu krizu te tekućih izazova.

Glavni uzroci financijske krize i dužničke krize u europodručju u EU-u

Glavni uzroci financijske krize iz 2008. u EU-u

09 Svjetska financijska kriza iz 2008. izvorno je izbila na američkom tržištu nekretnina nakon raspada sustava hipotekarnih kredita. To je dovelo do ozbiljnih gubitaka za banke, a 2008. kriza se proširila i na EU, uglavnom preko sekuritiziranih kredita. Osim što je dodatno pojačana postojećim nedostatcima u financijskom sustavu EU-a, kriza je pokazala da postoje **nedostatci i u nadzornim sustavima, instrumentima politika i regulatornim okruženjima** EU-a i njegovih država članica.

10 Različiti gospodarski i financijski uvjeti i politike u različitim državama članicama EU-a na početku krize doveli su do različitih učinaka. Međutim, određeni **uzroci krize bili su karakteristični za financijski sustav EU-a**, kao što su regulatorni i nadzorni okvir te mehanizmi gospodarskog upravljanja (vidjeti [tablicu 1.](#)).

Tablica 1. – Pregled glavnih uzroka financijske krize u EU-u

Područje	Glavni uzroci
Financijski sustav	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nezadovoljavajuće korporativno upravljanje i upravljanje rizicima, pri čemu se rizici nisu pratili u dovoljnoj mjeri i nisu kontrolirali interno na odgovarajući način, posebice za proces prijavljivanja za zajmove i odobravanja zajmova (izdavanje zajmova), za koncentraciju izloženosti za određene vrste imovine (na primjer, izloženost tržištu nekretnina u nekim državama članicama EU-a) te za određene složene financijske proizvode koji su u to vrijeme uvelike bili izvan područja primjene ikakve regulative; ○ nezadovoljavajući zaštitni slojevi kapitala i likvidnosti u usporedbi s razinom nastalog rizika, pri čemu je osnova vlasničkog kapitala niza važnih institucija odgovarala iznosu manjem od 3 % njihove bilance u vrijeme krize; te ○ propast velikih banaka koje su bile „prevelike da propadnu“ (kao što je banka Lehman Brothers u SAD-u) ili rizici od propasti velikih banaka u EU-u, zbog čega se cijeli bankarski sektor suočio sa sistemskim stresom.

<p>Regulatorni i nadzorni okvir</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Neodgovarajući mikrobonitetni nadzor nad kvalitetom internog upravljanja rizicima te adekvatnošću kapitala i likvidnosti; ○ različita pravila u različitim državama članicama u sklopu unutarnjeg tržišta, kao i nezadovoljavajuća koordinacija na razini EU-a za velike financijske institucije koje posluju u različitim zemljama i na različitim tržištima; te ○ nepostojanje mehanizama za sanaciju i odgovarajuću likvidaciju za financijske institucije, kao i nepostojanje okvira EU-a za postupanje u slučaju propasti prekograničnih financijskih institucija.
<p>Gospodarsko upravljanje</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niske kamatne stope prije krize doprinijele su stvaranju nekretninskih „balona“; ○ makroekonomske neravnoteže prije krize uglavnom nisu otklonjene i nije uspostavljen makrobonitetni okvir EU-a za sistemske rizike; te ○ visoke razine duga akumuliranog prije ili uslijed krize u financijskim institucijama i širem gospodarstvu, s neuravnoteženim rastom u određenim državama članicama europodručja. To je dovelo do pritiska na prinose od državnih obveznica i financijske nestabilnosti te je otežalo pribavljanje financijskih sredstava na tržištima kapitala, zbog čega je u jeku krize bila potrebna pomoć.

Izvor: Europski revizorski sud (Sud).

Glavni uzroci dužničke krize u europodručju

11 Prije izbijanja krize u određenim državama članicama **nije se obavljalo odgovarajuće praćenje i kontrolu javnih financija, a fiskalne rezerve bile su niske. Koordinacija ekonomskih politika na razini EU-a također nije bila zadovoljavajuća**, primjerice jer je dovela do nastanka sve većih razlika u gospodarskim temeljima, gubitka konkurentnosti te nefleksibilnih tržišta rada i tržišta proizvoda. Osim toga, **nedostatak pouzdanog nadnacionalnog okvira za nadzor i sanaciju** vodio je i do fragmentacije i rizika od pojave „začaranog kruga“ međuovisnosti banaka i države.

12 Financijska kriza dovela je do **velikih gubitaka u bankarskom sektoru**. Posljedične sanacije javnim sredstvima dovele su do stresa na tržištu državnih obveznica, koji je pojačan sumnjama ulagača u otpornost strukture europodručja i održivost razina javnog duga, što je dovelo do učinka prelijevanja krize na gospodarstvo. Iako su državne potpore bankama, gubitci poreznih prihoda i drugi automatski stabilizatori u spoju s mjerama fiskalnih poticaja olakšali stabilizaciju gospodarstva u ranoj fazi krize, ujedno su doveli do znatnog **povećanja već visoke razine javnog duga**.

13 Od 2009. godine povećanje javnog duga vodilo je do **pritiska na prinose od državnih obveznica i kreditne rejtinge** određenih država i čak potaknulo ulagače na zabrinutost u pogledu mogućnosti raspada europodručja. Države članice ušle su u krizu u različitim fiskalnim i makroekonomskim okolnostima te su se zbog odljeva kapitala iz određenih zemalja povećale **makroekonomske neravnoteže koje su postojale prije krize**.

14 Svrha **programa EU-a za financijsku pomoć** Grčkoj i Irskoj iz 2010., uz potporu izvanrednih monetarnih intervencija ESB-a, bila je riješiti temeljne fiskalne probleme i pitanje transmisije monetarne politike te spriječiti širenje krize. Nakon toga je financijska pomoć bila potrebna i u Portugalu (2011.), Španjolskoj (2012.) i Cipru (2013.).

15 „**Začarani krug**” odnosi se na situacije u kojima se rizici povezani s nedostacima banaka i zaduženošću država međusobno pojačavaju. U određenim državama članicama potrebne **sanacije banaka javnim sredstvima** dovele su do velikih razina državnog duga. S druge strane, smanjena je kvaliteta imovine banaka, koje su držale velik udio „domaćeg” državnog duga, te je bankarski sustav oslabljen. U drugim državama članicama visoka razina duga dovela je banke u poteškoće. Mnoge zemlje u europodručju također su zabilježile negativne stope rasta BDP-a 2012. (devet zemalja) i 2013. godine (osam zemalja).

16 Od 2012. godine nadalje institucionalni i regulatorni odgovori u europodručju doprinijeli su stabilizaciji situacije u bankarskom sektoru (uvođenje bankovne unije, novi instrumenti za intervenciju Europske središnje banke (ESB), Europski stabilizacijski mehanizam itd.). Međutim, recesija je pogodila bankarski sektor zbog visokih razina **neprihodonosnih kredita** koje su se u razdoblju oporavka (2014. – 2019.) smanjile, ali i dalje se pomno nadziru u određenim zemljama u europodručju.

17 Komisija je 2014. objavila dokument o preispitivanju krize u kojem je navela da financijska integracija koja nije potkrijepljena odgovarajućim institucionalnim okvirom na razini EU-a i koordinacijom ekonomskih politika sa sobom može donositi i rizike za financijsku stabilnost, osobito u području s jedinstvenom valutom³.

³ Europska komisija, radni dokument službi Komisije: „Economic Review of the Financial Regulation Agenda Chapters 1 to 4”, SWD(2014) 158 final, str. 36.

Odgovor EU-a na financijsku krizu

Opći prikaz

18 Od 2009. godine poduzet je niz mjera za povećanje otpornosti financijskog sustava u EU-u i europodručju. Te se mjere mogu razvrstati u sljedeće skupine (vidjeti [sliku 1.](#)):

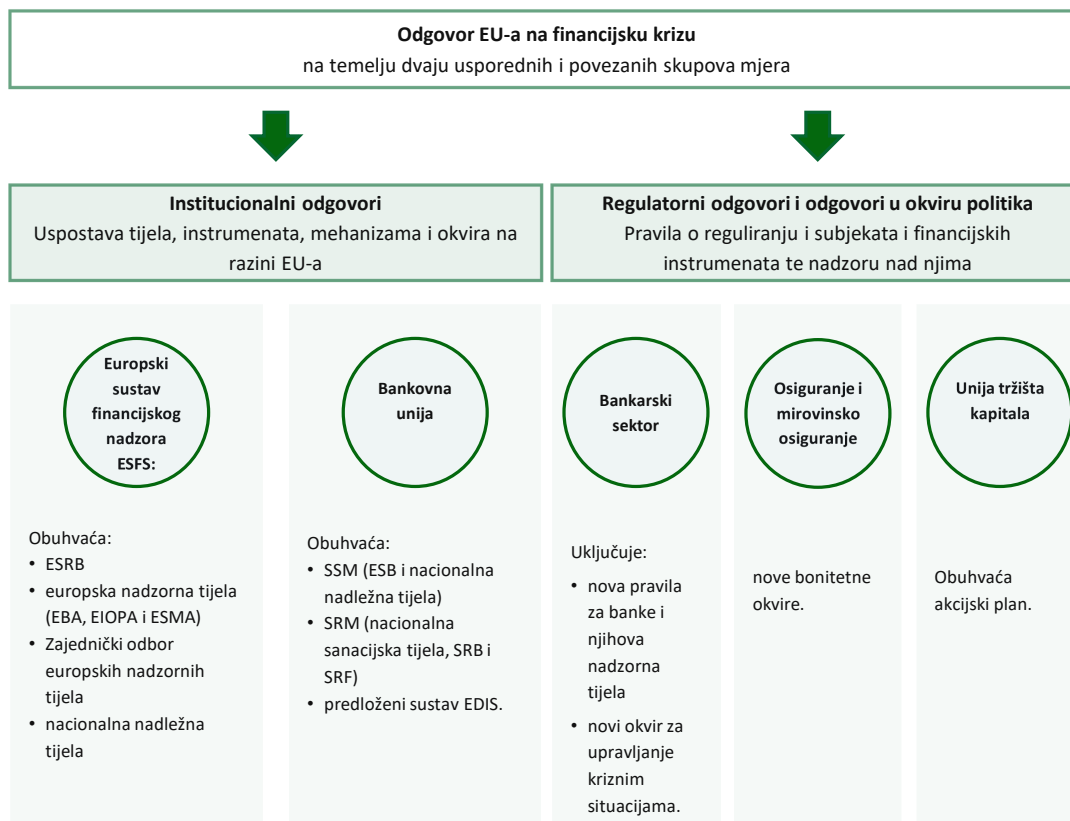
- Institucionalni odgovori:
 - **Europski sustav financijskog nadzora (ESFS)**, uključujući Europski odbor za sistemske rizike (ESRB), tri europska nadzorna tijela te njihov Zajednički odbor, zajedno s nacionalnim nadležnim i nadzornim tijelima; te
 - **bankovna unija** za europodručje, kao i za druge države članice koje odluče sudjelovati. Bankovna unija trenutačno se sastoji od jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM) u okviru ESB-a, jedinstvenog sanacijskog mehanizma (SRM) i njegova Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB) te Jedinstvenog fonda za sanaciju (SRF). Postoje i prijedlozi za uspostavu europskog sustava osiguranja depozita (EDIS).
- Regulatorni odgovori i odgovori u okviru politika:
 - **poboljšana mikrobonitetna i makrobonitetna pravila za banke i njihova nadzorna tijela;**
 - **novi okvir za upravljanje kriznim situacijama za banke koje propadaju ili će vjerojatno propasti**, koji se trenutačno sastoji od Direktive o oporavku i sanaciji banaka⁴ i Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu⁵;
 - **poboljšani regulatorni okvir za nebankarski sektor**, tj. sektore osiguranja, mirovinskog osiguranja, nebankovnih financijskih posrednika i tržišne infrastrukture;

⁴ Direktiva 2014/59/EU o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava, 15. svibnja 2014.

⁵ Uredba (EU) br. 806/2014 o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju, 15. srpnja 2014.

- **unija tržišta kapitala**, uključujući akcijski plan Komisije⁶ za stavljanje većeg naglaska na rad potreban za razvoj jedinstvenog tržišta kapitala i investicijskih usluga.

Slika 1. – Odgovor EU-a na financijsku krizu



Izvor: Sud.

Institucionalni odgovori na financijsku krizu

Glavne razvojne promjene

Europski sustav financijskog nadzora (ESFS)

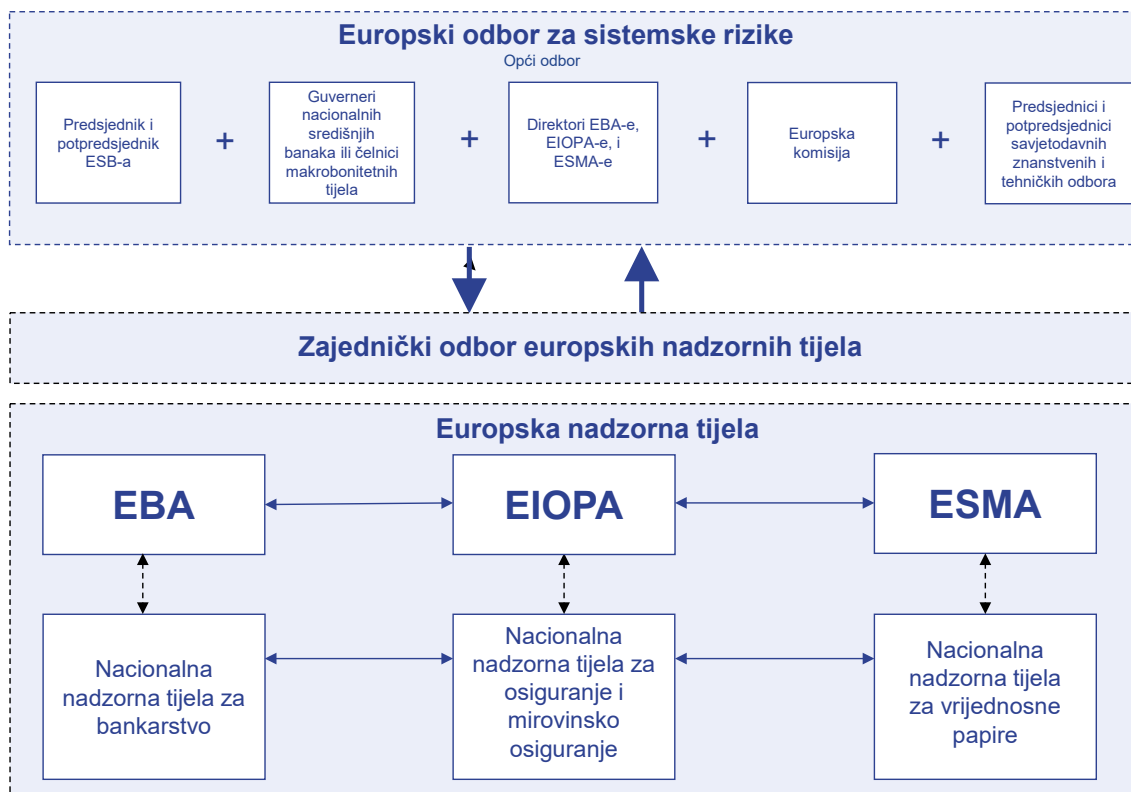
19 EU je 2010. godine na temelju zaključaka iz izvješća skupine na visokoj razini za financijski nadzor (takozvano izvješće skupine de Larosière)⁷ u odgovoru na krizu uspostavio **ESFS** kao novi nadzorni okvir.

⁶ Europska komisija, „Akcijski plan o izgradnji unije tržišta kapitala”, COM(2015) 468 final, 30. rujna 2015.

⁷ Izvješće skupine na visokoj razini za financijski nadzor, veljača 2009.

20 ESFS je sustav koji obuhvaća niz razina mikrobonitetnih i makrobonitetnih tijela i čija je svrha zajamčiti **dosljedan i usklađen financijski nadzor u EU-u**. Sastoji se od ESRB-a, europskih nadzornih tijela, nacionalnih i nadzornih nadležnih tijela te Zajedničkog odbora europskih nadzornih tijela preko kojeg se upravlja koordinacijom triju uspostavljenih nadzornih tijela (vidjeti [sliku 2.](#)).

Slika 2. – Europski sustav financijskog nadzora (ESFS)



Izvor: Sud.

21 „Sistemska rizik” označava rizik od poremećaja u financijskom sustavu, koji može uzrokovati ozbiljne negativne posljedice za realno gospodarstvo EU-a ili jedne ili više njegovih država članica i za funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Financijski posrednici, tržišta i infrastruktura mogu biti sistemski važni ovisno o njihovoj veličini, povezanosti s drugim dijelovima financijskog sustava i stupnju utjecaja na sustav u slučaju njihove propasti. **Europski odbor za sistemske rizike (ESRB)**, koji je uspostavljen 2010.⁸, ima nadzornu funkciju u otkrivanju sistemskih rizika u EU-u i preporučivanju mjera za sprječavanje ili ublažavanje tih rizika. To čini na sljedeće načine:

- o utvrđivanjem sistemskih rizika i određivanjem onih koji su prioritetni;

⁸ Uredba (EU) br. 1092/2010 o makrobonitetnom nadzoru financijskog sustava Europske unije i osnivanju Europskog odbora za sistemske rizike, 24. studenoga 2010.

- izdavanjem upozorenja i preporuka te praćenjem načina na koji države članice, nacionalna tijela, Komisija i financijska nadzorna tijela EU-a provode te preporuke na temelju mehanizma „postupi ili obrazloži“;
- pružanjem mišljenja o primjerenosti određenih mjera makrobonitetne politike prije nego što ih donesu države članice EU-a ili ESB⁹;
- pokretanjem i koordiniranjem testiranja otpornosti na stres na razini EU-a u suradnji s europskim nadzornim tijelima.

22 Tri **europska nadzorna tijela** (Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA), Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) i Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA)), koja su uspostavljena 2011.¹⁰, imaju sličnu strukturu kad je riječ o upravljanju, ciljevima i njihovim funkcijama u pripadajućim sektorima (vidjeti *Prilog I.*). Njihova je glavna uloga zajamčiti da **nacionalna nadležna tijela dosljedno primjenjuju pravila** diljem EU-a te surađivati s Komisijom na detaljnom **sekundarnom zakonodavstvu za provedbu uredbi i direktiva o financijskim uslugama**:

- **EBA** je regulatorno tijelo za **banke**. Ona jamči djelotvornu i dosljednu bonitetnu regulaciju i nadzor te štiti integritet, učinkovitost i uredno funkcioniranje bankarskog sektora. Glavne su joj zadaće doprinositi utvrđivanju i izradi **jedinstvenih europskih pravila** za banke te promicati usklađivanje nadzornih praksi i pratiti rizike u bankarskom sektoru EU-a (uključujući testiranje otpornosti banaka na stres). Od 2020. EBA ima ulogu i u koordiniranju nadzora u svrhu sprječavanja pranja novca;
- **EIOPA** je regulatorno tijelo za **pružatelje usluga osiguranja i strukovnog mirovinskog osiguranja**. Njezine zadaće uključuju nadzor nad prekograničnim grupama osiguratelja, zaštitu potrošača jamčenjem visoke, djelotvorne i postojane razine regulacije i nadzora te ponovnu izgradnju povjerenja u financijski sustav; te
- **ESMA** je regulatorno tijelo za **financijska tržišta**. Ona djeluje kao zaštitnik stabilnosti financijskog sustava EU-a jačanjem zaštite ulagača i promicanjem stabilnih i urednih financijskih tržišta. Njezine zadaće uključuju rad na osmišljavanju politika, izravni nadzor nad agencijama za kreditni rejting,

⁹ Ovlasti za donošenje takvih mišljenja ESRB-u su povjerene člankom 133. Direktive o kapitalnim zahtjevima (CRD IV) i člankom 458. Uredbe o kapitalnim zahtjevima (CRR).

¹⁰ Uredba (EU) br. 1093/2010 o osnivanju EBA-e, Uredba (EU) br. 1095/2010 o osnivanju ESMA-e i Uredba (EU) br. 1094/2010 o osnivanju EIOPA-e, 24. studenoga 2010.

trgovinskim repozitorijima i sekuritizacijskim repozitorijima, aktivnosti u vezi s odlukama o priznavanju te praćenje regulatorne usklađenosti središnjih drugih ugovornih strana iz zemalja izvan EU-a, provedbu analiza rizika, otkrivanje povreda prava EU-a te rad na boljem usklađivanju nadzornih praksi.

23 Ta tri europska nadzorna tijela surađuju sa **Zajedničkim odborom europskih nadzornih tijela**, forumom za razmjenu informacija s ESRB-om, koordinaciju njihovih nadzornih aktivnosti i međusektorsku suradnju u područjima mikrobonitetnog nadzora, prekograničnih kretanja, rizika i slabosti koji utječu na financijsku stabilnost, investicijskih proizvoda za građanstvo, nadzora nad financijskim konglomeratima, računovodstva i revizije.

Bankovna unija

24 Svrha je **bankovne unije** zajamčiti da su banke stabilne i da mogu prevladati buduće financijske krize, spriječiti situacije u kojima se novac poreznih obveznika upotrebljava za spašavanje banaka koje propadaju, smanjiti fragmentaciju tržišta usklađivanjem pravila za financijski sektor i jačati financijsku stabilnost u europodručju i cijelom EU-u.

25 Bankovna unija trebala bi se sastojati od **triju stupova** (vidjeti [sliku 3.](#)):

- **jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM)**, koji je uspostavljen 2013.¹¹ i koji se trenutno sastoji od ESB-a i 19 nacionalnih nadležnih tijela, koja snose izravnu odgovornost za nadzor nad manje važnim prekograničnim bankama:
 - SSM snosi odgovornost za izravni mikrobonitetni nadzor najvažnijih banaka preko ESB-a i neizravni nadzor svih drugih banaka u europodručju (druge države članice mogu se također priključiti u bliskoj suradnji);
- **jedinstvenog sanacijskog mehanizma (SRM)**, koji je uspostavljen 2015.¹² i koji se sastoji od SRB-a i nacionalnih sanacijskih tijela:
 - SRM trenutno čini 20 nacionalnih sanacijskih tijela iz 19 država članica, koja snose izravnu odgovornost za sve banke izvan izravne nadležnosti SRB-a;
 - **Jedinstveni sanacijski odbor (SRB)** središnje je sanacijsko tijelo u okviru bankovne unije i njegova je odgovornost zajamčiti da se banke koje

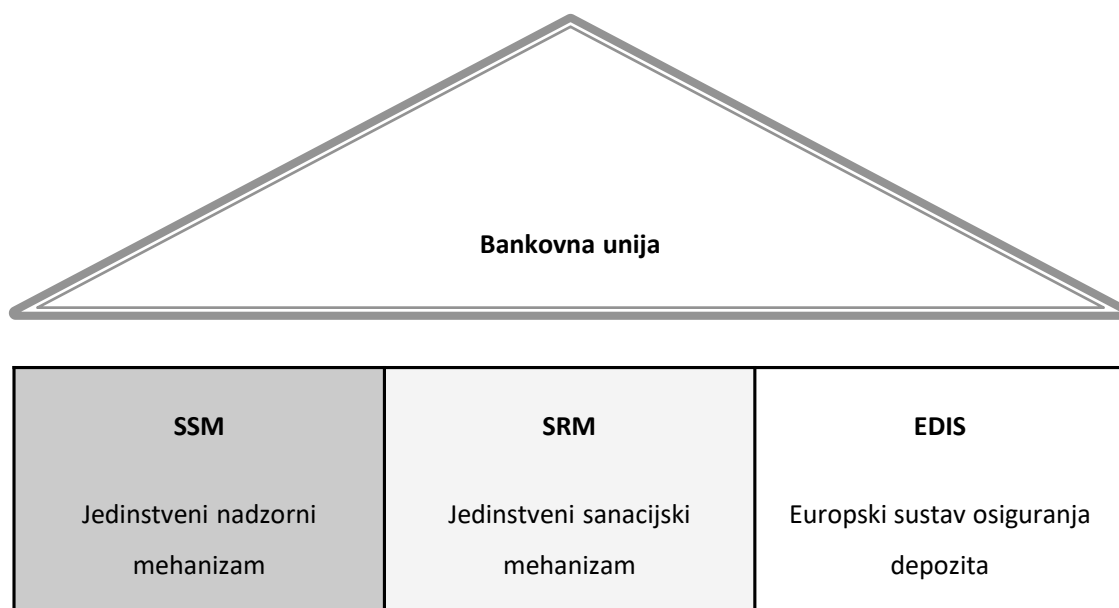
¹¹ Vijeće EU-a, Uredba (EU) br. 1024/2013 o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija, 15. listopada 2013.

¹² Uredba (EU) br. 806/2014 (Uredba o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu).

propadaju ili će vjerojatno propasti uredno saniraju uz minimalne troškove. Odgovoran je za planiranje sanacija, utvrđivanje minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze, procjenu provedivosti sanacije banaka i u relevantnim slučajevima otklanjanje bitnih prepreka provedivosti sanacije, pripremu eventualnih programa sanacije za banke koje se izravno nadziru u okviru SSM-a ili prekogranične banke te za upravljanje Jedinostvenim fondom za sanaciju. Pod određenim uvjetima SRM može upotrijebiti Jedinostveni fond za sanaciju za financiranje banaka koje propadaju ili će vjerojatno propasti;

- **Jedinostveni fond za sanaciju (SRF)** financira se doprinosima iz bankarskog sektora;
- prijedloga za uspostavu **europskog sustava osiguranja depozita (EDIS)**¹³, koji je Komisija iznijela kako bi se bankovna unija upotpunila zajedničkim okvirom za sustave osiguranja depozita¹⁴. Trenutačno je u tijeku rasprava o tom prijedlogu.

Slika 3. – Tri stupa predložene bankovne unije



Izvor: Europska komisija.

¹³ Prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe (EU) br. 806/2014 radi uspostave Europskog sustava osiguranja depozita, 24. studenoga 2015.

¹⁴ Direktivom 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita usklađeni su nacionalni sustavi, ali ona nije dovoljna za uspostavu jednakog povjerenja na cijelom jedinstvenom tržištu.

Napredak i ključni izazovi

Europski sustav financijskog nadzora (ESFS)

26 ESRB objavljuje preporuke i prati način na koji države članice te druga nacionalna nadzorna tijela i nadzorna tijela EU-a provode te preporuke na temelju mehanizma „postupi ili obrazloži”. Od 2011. godine objavljujao je preporuke upućene državama članicama i relevantnim tijelima. Tijekom 2016. i 2019. izdao je upozorenja i objavio preporuke u pogledu srednjoročnih slabosti u sektoru stambenih nekretnina. ESRB je 2019. izrazio mišljenje da **neka nacionalna tijela nisu poduzela dostatne mjere u pogledu slabosti u sektoru stambenih nekretnina** i iznio je preporuke s posebnim smjernicama za mjere nadzornih intervencija¹⁵.

27 ESRB je s ciljem promicanja dosljedne primjene makrobonitetnih instrumenata u EU-u izradio skup dokumenata o makrobonitetnoj politici¹⁶. Dosad se većina instrumenata primjenjuje na bankarski sektor. **Makrobonitetni okvir za druge sektore manje je razrađen te se o njemu i dalje raspravlja na razini EU-a.**

28 Komisija je nastojala unaprijediti ovlasti, upravljanje i financiranje europskih nadzornih tijela predlaganjem izmjena njihovih uredbi o osnivanju¹⁷. Međutim, donesenim uredbama ponuđeno je vrlo malo rješenja za **neučinkovitost u upravljanju suprotstavljenim nacionalnim interesima i interesima EU-a koje je Sud istaknuo u svojim revizijskim izvješćima:**

- na primjer, u tematskom izvješću o testiranju otpornosti na stres koje provodi EBA¹⁸ Sud je utvrdio da se **upravljačka struktura EBA-e temelji se na znatnom sudjelovanju nacionalnih tijela** jer se njezin Odbor nadzornih tijela sastoji od

¹⁵ ESRB, priopćenje za medije, 23. rujna 2019.:

<https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190.923~75f4b1856d.en.html>.

¹⁶ Vidjeti strateški dokument ESRB-a, njegovo središnje izvješće o makrobonitetnim politikama za bankarski sektor, njegov priručnik za makrobonitetna tijela i druge smjernice i odluke o politikama: <https://www.esrb.europa.eu/mppa/framework/html/index.en.html>.

¹⁷ Vidjeti: komunikacija Komisije o jačanju integriranog nadzora u cilju jačanja unije tržišta kapitala i financijske integracije u okruženju koje se mijenja, 20. rujna 2017.: https://ec.europa.eu/info/publications/170.920-esas-review_en.

¹⁸ Tematsko izvješće Suda br. 10/2019 „Testiranje otpornosti banaka na stres na razini EU-a: pružena je najveća dosad zabilježena količina informacija o bankama, no potrebna je bolja koordinacija i pridavanje veće pozornosti rizicima”, odlomak 8.

predstavnik nacionalnih nadzornih tijela čije imenovanje ne mora odobriti nijedno tijelo EU-a. To može prouzročiti napetosti jer članovi Odbora mogu davati prednost isključivo nacionalnim interesima umjesto širih europskih interesa;

- o Sud je u tematskom izvješću o EIOPA-i¹⁹ zbog istog razloga istaknuo da bi se **odobranjem nadzorne strategije EIOPA-e na razini Odbora nadzornih tijela moglo ugroziti neovisnost EIOPA-e i spriječiti je da postigne svoje ciljeve** jer su neki instrumenti EIOPA-e (npr. stručna preispitivanja) namijenjeni za pružanje konstruktivnih, ali kritičnih povratnih informacija o radu nacionalnih nadležnih tijela.

29 Kako bi zajamčila postupanje u skladu sa svojim smjernicama i u skladu s regulatornim zahtjevima, europska nadzorna tijela mogu poduzeti mjere u skladu s postupkom „poštuj ili objasni” i postupkom u slučaju kršenja prava Unije. Međutim, Sud je utvrdio da su **mjere koje europska nadzorna tijela mogu poduzeti u osnovi ograničene na nadziranje i izvješćivanje o slučajevima nepoštovanja te ih nije u mogućnosti sankcionirati**. Osim toga, iako su se postupak „poštuj ili objasni” i postupak u slučaju kršenja prava Unije pokazali djelotvornima, **njima se ne jamči potpuna transparentnost prema vanjskim dionicima i potrošačima** (o čemu svjedoči ograničeni niz ažuriranja u vezi s tim postupcima i duga razdoblja neobjavlivanja). Vidjeti, na primjer, nalaze Suda u tom pogledu iz revizijskog izvješća o EIOPA-i iz 2018. godine²⁰.

30 Sud je u okviru provedenih revizija utvrdio i **ograničenja resursa zbog kojih europska nadzorna tijela nisu mogla u potpunosti obaviti zadaće i izvršiti nadzorne funkcije koje su im povjerene**. Na primjer, Sud je u tematskom izvješću o testiranju otpornosti na stres koje provodi EBA²¹ utvrdio da se EBA zbog nedostatka resursa oslanja na nadležna tijela za provjeru načina na koji banke primjenjuju metodologiju za testiranje otpornosti na stres. U okviru revizije na temu agencija za kreditni rejting²² Sud je utvrdio da ESMA s postojećim resursima teško ispunjava sve stroge regulatorne zahtjeve.

¹⁹ Tematsko izvješće Suda br. 29/2018 „EIOPA je u velikoj mjeri doprinijela nadzoru i stabilnosti u sektoru osiguranja, no i dalje postoje znatni izazovi”, odlomak 79.

²⁰ Tematsko izvješće Suda br. 29/2018, odlomci 81. – 83.

²¹ Tematsko izvješće Suda br. 10/2019, odlomci 68., 80. i 83.

²² Tematsko izvješće Suda br. 22/2015 „Nadzor EU-a nad agencijama za kreditni rejting uspješno je uspostavljen, ali još nije u potpunosti djelotvoran”, odlomak 55.

31 Za razliku od bankarskog sektora za koji je uspostavljen SSM, **za sektor osiguranja u EU-u ne postoji središnje nadzorno tijelo.** EIOPA nema funkciju izravnog nadzora nad subjektima u tom sektoru²³, koje nadziru nacionalna nadležna tijela. Sud je uočio da među nadzornim tijelima postoje znatne razlike u kvaliteti nadzora i suradnji. U tematskom izvješću o EIOPA-i Sud je istaknuo da je EIOPA uložila znatne napore u promicanje dosljednog, intruzivnog i sveobuhvatnog nadzora u svim državama članicama, ali unatoč tome regulatorna arbitraža i dalje je stvarnost, a usklađivanje nadzornih praksi i dalje izazov, što posebice vrijedi za područja kao što su interni modeli. Neka nadzorna tijela pokušala su zaštititi lokalne osiguravatelje s pomoću nižih kapitalnih zahtjeva, dok su druga primjenjivala stroži nadzor i više kapitalne zahtjeve. Sud je također primijetio da nacionalna nadležna tijela nisu dostavila EIOPA-i potrebne podatke o internim modelima za obavljanje odgovarajućeg nadzora²⁴.

32 Cjelokupno gledajući, **europska nadzorna tijela imaju male izvršne ovlasti.** Razlog tome leži djelomično u strukturi i sastavu relevantnih odbora, a djelomično u raspoloživosti ograničenih pravnih instrumenata. Komisija je za sva tri europska nadzorna tijela izradila detaljnu procjenu resursa potrebnih za provedbu snažnijeg nadzora (u ekvivalentima punog vremena: 22 za EBA-u, 36 za EIOPA-u i 75 za ESMA-u za razdoblje 2020. – 2027.)²⁵. Stavljanje tih dodatnih resursa na raspolaganje ovisi o tome hoće li se u narednim godinama odobriti odgovarajući godišnji proračuni.

Bankovna unija

33 U tematskom izvješću o SSM-u Sud je istaknuo da je SSM uspješno uspostavljen u kratkom roku²⁶. Međutim, Sud je utvrdio da su **zajednički nadzorni timovi i neposredni nadzor i dalje uvelike ovisili o članovima osoblja koje su imenovala nacionalna nadležna tijela.** Posebice je u slučaju neposrednog nadzora ESB imao tek ograničenu kontrolu nad brojem članova osoblja u timovima. Sud je također pronašao dokaze o tome da je broj članova osoblja nedostatan²⁷. ESB ističe da je u međuvremenu poduzeo niz mjera u pogledu nalaza iz relevantnog izvješća. U

²³ Uredba (EU) br. 1094/2010 o osnivanju EIOPA-e.

²⁴ Tematsko izvješće Suda br. 29/2018, odlomci 26., 27., 41., 42., 50., 96. i 97. te okvir 3.

²⁵ Prilog 7. Odluci Komisije o internim pravilima o izvršenju općeg proračuna Europske unije (dio Europske komisije) na znanje službama Komisije, zakonodavni financijski izvještaj „Agencije”, 21. travnja 2019.

²⁶ Tematsko izvješće Suda br. 29/2016, odlomak 184.

²⁷ Tematsko izvješće Suda br. 29/2016, odlomci 190. i 191.

godišnjem izvješću SRB-a za 2019. navedeno je da su njegovi ljudski resursi tijekom posljednjih godina zabilježili povećanje i na kraju 2019. dosegнули 87,5 % od planiranih 400 članova osoblja²⁸. Sud trenutačno provodi reviziju SRM-a u okviru koje se obavlja detaljnija procjena tih kretanja.

34 Financijska sredstva SRF-a povećala su se i u lipnju 2020. dosegala otprilike 42 milijarde eura²⁹. Planirano je da do kraja 2023. dosegnu ciljnu vrijednost od najmanje 1 % osiguranih depozita svih kreditnih institucija u bankovnoj uniji (što je 2019. odgovaralo iznosu od otprilike 70 milijardi eura).

35 Tijekom 2019. na političkoj je razini odlučeno da će se **iz ESM-a osigurati obnovljiva kreditna linija za SRF kao financijski zaštitni mehanizam jer ciljna vrijednost za SRF možda neće biti dovoljna** za pokriće sanacijskih potreba važnih institucija. Taj je dogovor uključen u reformu Ugovora o ESM-u, koju tek treba potpisati i ratificirati. Vrijednost kreditne linije trebala bi odgovarati vrijednosti SRF-a. Taj bi se dogovor trebao početi primjenjivati tek od 2024., ili ranije ako se usvoji prijedlog za raniju primjenu. Iako bi se u slučaju da SRF raspolaže svim predviđenim sredstvima uz zaštitni mehanizam iz njega moglo osigurati dovoljno resursa za sanaciju čak i velike međunarodne banke ili više banaka, **i dalje je nejasno bi li se iz njega moglo osigurati dovoljno likvidnosti u sanaciji**³⁰. To se procjenjuje u okviru revizije SRM-a koju Sud trenutačno provodi.

36 Iako se na političkoj razini trenutačno vode rasprave o **EDIS-u**³¹, on do sredine 2020. nije bio uspostavljen.

²⁸ Godišnje izvješće SRB-a za 2019., str. 39.

²⁹ <https://srb.europa.eu/en/node/804> i informativni članak SRB-a o *ex ante* doprinosima za 2020.

³⁰ Europski parlament, „Banking Union: Towards new arrangements for the provision of liquidity in resolution?“, srpanj 2019.

³¹ „Presidency Progress report on work in the AHWP on strengthening the Banking Union“, izvješće 9819/18, 12. lipnja 2018. i pismo predsjednika Europskupa Marija Centenoa predsjedniku sastanka na vrhu država europodručja Charlesu Michelu, 5. prosinca 2019.

Odgovori u okviru politika pruženi s ciljem povećanja otpornosti financijskog sektora

Glavne razvojne promjene

Poboljšani skup mikrobonitetnih i makrobonitetnih pravila za banke i njihova nadzorna tijela

37 Nakon financijske krize EU je preispitao mikrobonitetni okvir za banke koje posluju u EU-u, u skladu s reformama na globalnoj razini predviđenima okvirom Basel III³². Tim su okvirom obuhvaćeni sljedeći ključni elementi:

- **zahtijevanje veće adekvatnosti kapitala za banke** – od krize se od banaka zahtijeva da usklade svoje stope kapitala na način da zajamče raspoloživost dostatnog kapitala u odnosu na njihove procijenjene rizike. Osim toga, banke su morale izračunati, prijaviti i objaviti svoj omjer financijske poluge koji će do lipnja 2021. služiti kao ukupni minimalni potrebni kapital u odnosu na imovinu određene banke neovisno o njezinu profilu rizičnosti;
- **povećanje kvalitete upravljanja rizicima u bankama** – banke su dužne preciznije utvrditi i procijeniti svoje rizike primjenom standardiziranog pristupa ili vlastitih internih modela³³. Na temelju tih rezultata određuje se razina kapitala kojom banke moraju raspolagati;
- **zahtijevanje boljeg upravljanja likvidnošću** – koeficijent likvidnosne pokrivenosti uveden je kao novi zahtjev za povećanje kratkoročne otpornosti banaka na likvidnosne rizike. Omjer neto stabilnih izvora financiranja bit će 2021. obvezujući zahtjev za smanjenje rizika financiranja u duljem roku time što će se od banaka zahtijevati da svoje aktivnosti financiraju iz dovoljno stabilnih izvora financiranja; te
- **poboljšanje kvalitete imovine i smanjenje razine neprihodonosnih kredita** – zbog potrošača koji nisu ispunjavali svoje obveze plaćanja tijekom i nakon financijske krize banke u EU-u suočile su se s velikim razinama neprihodonosnih kredita. Od banaka se zahtijeva da raspolažu dostatnim rezervacijama za umanjenje vrijednosti kreditnih portfelja kako bi mogle pokriti sve eventualne

³² Basel III: međunarodni regulatorni okvir za banke – <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

³³ Članak 107. stavak 1. Uredbe (EU) br. 575/2013 o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva (Uredba o kapitalnim zahtjevima), 26. lipnja 2013.

gubitke. Kako bi se riješio problem postojećih razina neprihodonosnih kredita i izbjeglo njihovo akumuliranje u budućnosti, u srpnju 2017. donesen je akcijski plan Vijeća Ecofin za rješavanje problema neprihodonosnih kredita u Europi³⁴ te je Komisija u ožujku 2018. u bonitetni okvir uvela dodatan paket mjera³⁵.

Uspostava novog okvira za upravljanje kriznim situacijama za banke koje propadaju ili će vjerojatno propasti

38 Uvođenje okvira za upravljanje kriznim situacijama za banke koje propadaju ili će vjerojatno propasti važan je korak u pogledu otpornosti financijskog sektora. Iako je propast banaka uobičajen dio svakog funkcionalnog tržišta, ona može imati za posljedicu znatan poremećaj gospodarstva u slučaju da ne postoji odgovarajući okvir za uredno upravljanje tim postupkom. EU je u svrhu pružanja odgovora na te rizike uspostavio sveobuhvatan okvir za upravljanje kriznim situacijama za banke, **koji se sastoji od Direktive o oporavku i sanaciji banaka i Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.**

39 Okvir upravljanja kriznim situacijama za banke obuhvaća **četiri ključne faze** (vidjeti [sliku 4.](#)). U pripremnoj fazi nadzorna tijela prate poslovanje banaka kako bi bilo kakvu kriznu situaciju otkrila u njezinu začetku. Istodobno sanacijska tijela vode računa o tome da se svaka banka može sanirati i da su sanacijski planovi ažurirani. Ako se određena banka nađe u poteškoćama, nadzorna tijela mogu primijeniti mjere rane intervencije. Ako unatoč tome dođe do pogoršanja stanja, nadzorna ili sanacijska tijela moraju je proglasiti bankom koja propada ili će vjerojatno propasti. Sanacijska tijela potom trebaju procijeniti je li sanacija potrebna, razmjerna i je li u javnom interesu te izraditi program sanacije (vidjeti [Prilog II.](#)). Ako sanacija nije u javnom interesu, banka se likvidira u skladu s nacionalnim postupcima u slučaju insolventnosti.

³⁴ Vijeće, priopćenje za medije, „Bankarstvo:Vijeće utvrdilo akcijski plan za loše kredite”, 11. srpnja 2017.

³⁵ Komisijin paket dokumenata o mjerama za rješavanje pitanja neprihodonosnih kredita, 14. ožujka 2018.

Slika 4. – Četiri faze upravljanja kriznim situacijama za banke u EU-u



Izvor: Sud, prilagođeni podatci ESB-a.

40 Novi okvir za sanaciju uključuje instrument za otpis i konverziju instrumenata kapitala³⁶ i **instrument sanacije vlastitim sredstvima**³⁷ (tzv. *bail-in* instrument), čija je svrha prebaciti teret gubitaka s poreznih obveznika na dioničare i vjerovnike (kojima bi dotad bio isplaćen odgovarajući dio eventualne dobiti). Ujedno uključuje tri **sanacijska instrumenta**: instrument „prodaje poslovanja”, instrument „prijelazne institucije” i instrument „odvajanja imovine”. Kako bi se zaštitilo pravo na privatno vlasništvo, **načelom prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj** jamči se da u slučaju sanacije nijedan vjerovnik i/ili dioničar neće pretrpjeti gubitke veće od onih koji bi nastali u slučaju likvidacije u skladu s nacionalnim propisima o insolventnosti.

41 Jedna je od ključnih mjera za jamčenje provedivosti sanacije zahtjev da banke raspoložu dovoljnim kapacitetom za pokriće gubitaka, i to u obliku **minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze**, jer se time jamči mogućnost uporabe instrumenta sanacije vlastitim sredstvima³⁸. Minimalan zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze sastoji se od kapitalnog zahtjeva i određenog iznosa obveza s velikom sposobnošću pokrivanja gubitaka, koje se mogu upotrijebiti za

³⁶ Članak 21. Uredbe (EU) br. 806/2014.

³⁷ Članak 27. Uredbe (EU) br. 806/2014.

³⁸ Članak 45. Direktive 2014/59/EU o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava, 15. svibnja 2014.

dokapitalizaciju banke³⁹. Još je jedna ključna mjera utvrđivanje i otklanjanje znatnih prepreka sanaciji⁴⁰.

42 Uz instrument sanacije vlastitim sredstvima, okvir za sanaciju nadopunjuje se SRF-om, obveznim sustavima osiguranja depozita i predloženim EDIS-om kako bi se omogućilo propadanje banaka na uredan način bez pribjegavanja sanaciji javnim sredstvima, koja može dovesti do „začaranog kruga” međuovisnosti banaka i države. Ti se elementi financiraju unaprijed sredstvima iz relevantnih sektora.

43 Sve prethodno navedene mjere sanacije imaju za cilj prekinuti „začarani krug” međuovisnosti banaka i države i spriječiti da banke postanu „prevelike da propadnu”. Osim toga, u skladu s Direktivom o oporavku i sanaciji banaka javna sredstva trebala bi se **upotrebljavati isključivo „u vrlo iznimnoj situaciji sistemske krize” i „kao zadnja mogućnost” te u skladu sa strogim uvjetima i zahtjevima**⁴¹.

44 U svim slučajevima u kojima se upotrebljavaju javna sredstva, uključujući SRF, likvidacija i sanacija moraju biti u skladu s pravilima o državnim potporama. Svrha je pravila o državnim potporama spriječiti svaku uporabu javnih financijskih sredstava kojom bi se moglo narušiti tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu⁴². Komisija je tijekom i nakon financijske krize objavila razne komunikacije u svrhu tumačenja primjene pravila o državnim potporama⁴³ te i dalje primjenjuje Komunikaciju o bankarstvu iz 2013.

Poboljšan regulatorni okvir EU-a za sektore osiguranja i mirovinskog osiguranja

45 U odgovoru na okruženje u kojem se rizici mijenjaju, kao i na promjene u međunarodnim regulatornim planovima⁴⁴, sve veću sofisticiranost tehnika ulaganja i

³⁹ <https://srb.europa.eu/en/content/mrel>.

⁴⁰ Članak 10. stavak 7. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

⁴¹ Članak 37. stavak 10. i članak 56. stavak 3. Direktive 2014/59/EU.

⁴² Članci 107. i 108. UFEU-a.

⁴³ Komunikacije Komisije o državnim potporama bankama i financijskim institucijama u razdoblju 2008. – 2013: IP/08/1495; IP/08/1901; IP/09/322; IP/08/1993; IP/09/1180; IP/10/1636; IP/11/1488; IP/13/672.

⁴⁴ Npr. „The IAIS common structure for the assessment of insurer solvency”, Međunarodno udruženje osiguravateljskih nadzornih tijela, 2007.; te „Insurance Core Principles 17 – Capital Adequacy”, 2011.

međusektorske razvojne promjene, EU je **donio nova mikrobonitetna pravila za društva za osiguranje u okviru Direktive Solventnost II**⁴⁵, koja su dovela do:

- uspostave sveobuhvatnijeg okvira za nadzor nad načinom na koji osiguravatelji upravljaju rizicima, i to s ciljem dodatnog usklađivanja nacionalnih standarda za bonitetni nadzor;
- uvođenja kapitalnih zahtjeva koji su osjetljivi na rizike, sličnih reformiranim omjerima bankovnog kapitala, čija je svrha zajamčiti da pojedinačni osiguravatelji raspolažu potrebnim kapitalom s obzirom na njihove specifične profile rizičnosti⁴⁶;
- ukidanja ograničenja koja su države članice uvele u pogledu sastava investicijskih portfelja osiguravatelja. Umjesto toga, osiguravatelji mogu ulagati u skladu s „načelom razboritosti” dokle god ispunjavaju nove kapitalne zahtjeve;
- uvođenja novih kvalitativnih zahtjeva za osiguravatelje koji se temelje na postupku nadzorne provjere („2. stup”) te pravilima za javnu objavu informacija sudionicima na tržištu i nadzorno izvješćivanje („3. stup”). Od 2016. godine osiguravatelji su bili dužni računati vlastite rizične iznose koji proizlaze iz njihovih portfelja ulaganja i osiguravajuće djelatnosti, primijeniti vlastite sustave praćenja rizika, uspostaviti sustav vrednovanja imovine i obveza koji je u skladu s tržištem te održavati dovoljan iznos kapitala kako bi ispunili nove zahtjeve u pogledu udjela kapitala;
- veće suradnje između nacionalnih nadzornih tijela za osiguranje i EIOPA-e.

46 Direktivom **IORP II**⁴⁷ uvedena su nova bonitetna pravila za sektor strukovnog osiguranja, pri čemu je cilj te Direktive modernizirati i dodatno uskladiti mikrobonitetna pravila institucija za strukovno mirovinsko osiguranje, kao i zaštitu potrošača u EU-u (primjerice boljim objavljivanjem informacija). Novim bonitetnim zahtjevima naglasak je nanovo stavljen na zahtjeve u pogledu upravljanja u poduzećima i upravljanja rizicima koji su oblikovani na temelju Direktive Solventnost II, primjerice novim odredbama o vlastitoj procjeni rizika, politikama nagrađivanja, ključnim funkcijama, stručnosti i primjerenosti u pogledu upravljanja te čuvanju imovine.

⁴⁵ Direktiva 2009/138/EZ o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja, 25. studenoga 2009.

⁴⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_15_3120.

⁴⁷ Direktiva (EU) 2016/2341 o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje, 14. prosinca 2016.

Nova pravila za tržišta kapitala, tržišne infrastrukture i uniju tržišta kapitala

47 Jednako važnu dimenziju financijskog sustava čini sektor tržišta kapitala, koji se sastoji od nebankovnih financijskih posrednika (kao što su investicijski fondovi/poduzeća, nebankovni zajmodavci i posebni investicijski instrumenti). Nakon krize iz 2008. EU je uveo širok spektar odgovora u tom pogledu, koji uključuju:

- **nova pravila EU-a za jačanje javnog nadzora nad financijskim proizvodima i posrednicima** – tim su pravilima obuhvaćeni bonitetni zahtjevi za neregulirane subjekte u sektoru upravljanja imovinom, tržišne infrastrukture i agencije za kreditni rejting. Uvedene su nove obveze u pogledu trgovanja, poravnanja i namire za proizvode na veleprodajnim tržištima u vezi s kojima su tijekom krize postojali problemi u pogledu transparentnosti, kao i nove posebne nadzorne mjere;
- **pravila za pružanje odgovora na likvidnosne rizike i rizike financijske poluge kad je riječ o alternativnim investicijskim fondovima** – EU je donio Direktivu AIFMD⁴⁸ kako bi se zajamčila primjena određenih pravila bonitetnog postupanja za upravitelje alternativnih investicijskih fondova. Zahtjevi se odnose na upravljanje kapitalom, rizicima i likvidnošću, imenovanje isključivo jednog depozitara i pravila o transparentnosti prema ulagačima i nadzornim tijelima. Financijska poluga može se upotrebljavati jedino pod uvjetom da se posebno prati;
- **reforme izvedenica radi povećanja transparentnosti tržišta izvedenica i kontrole nad njima** – uveden je niz zahtjeva u pogledu transparentnosti kako bi se smanjio nedostatak transparentnosti tržišta izvedenica i ublažili kreditni rizici drugih ugovornih strana, uključujući:
 - Uredbu o tržištima financijskih instrumenata (MiFIR)⁴⁹, u skladu s kojom je određenim kategorijama izvedenica potrebno trgovati u EU-u ili na ekvivalentnim mjestima u zemljama izvan EU-a, kao i pružati bolje informacije o cijenama, likvidnosti i rizicima;
 - Direktivu o tržištu financijskih instrumenata (MiFID II)⁵⁰, kojom su utvrđeni usklađeni zahtjevi za uređena tržišta u EU-u;

⁴⁸ Direktiva 2011/61/EU o upraviteljima alternativnih investicijskih fondova, 8. lipnja 2011.

⁴⁹ Uredba (EU) br. 600/2014 o tržištima financijskih instrumenata, 15. svibnja 2014.

⁵⁰ Direktiva 2014/65/EU o tržištu financijskih instrumenata, 15. svibnja 2014.

- Uredbu o infrastrukturi europskog tržišta (EMIR)⁵¹, kojom je uvedena obveza u skladu s kojom se poravnanje neuvrštenih (OTC) izvedenica mora obavljati posredstvom središnje druge ugovorne strane;
 - nova pravila EU-a donesena u svrhu utvrđivanja i određivanja posebnih mehanizama nadzora za središnje druge ugovorne strane iz zemalja izvan EU-a⁵² koje su sistemski važne za EU-u ili za jednu državu članicu EU-a ili više njih;
 - prenošenje bazelskih standarda za veće kapitalne zahtjeve za banke koje posluju s izvedenicama čije se poravnanje ne obavlja centralno u Uredbu o kapitalnim zahtjevima (CRR II);
- **reforme tržišta osiguranog kreditiranja radi povećanja transparentnosti** – Uredba SFT⁵³ bila je glavna reforma EU-a usmjerena na povećanje transparentnosti transakcija financiranja vrijednosnih papira koje provodi bilo koja druga ugovorna strana s poslovnim nastanom u EU-u (osim središnjih banaka i agencija za javni dug)⁵⁴;
 - **nadzor agencija za kreditni rejting na razini EU-a** – Uredba o agencijama za kreditni rejting⁵⁵ uključuje regulatorne mjere za registraciju agencija za kreditni rejting i nadzor nad njima (koje obavlja ESMA) i svrha joj je povećati upotrebu manjih agencija za kreditni rejting i povećati konkurentnost;
 - **praćenje sistemskih rizika za sektor kapitalnih tržišta u okviru ESRB-a** – jedan je od ključnih prioriteta strategije ESRB-a izraditi makrobonitetnu politiku EU-a kako

⁵¹ Uredba (EU) br. 648/2012 o OTC izvedenicama, središnjoj drugoj ugovornoj strani i trgovinskom repozitoriju, 4. srpnja 2012.

⁵² Uredba (EU) br. 2019/2099 o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 u pogledu postupaka i tijela uključenih u izdavanje odobrenja središnjim drugim ugovornim stranama i zahtjeva za priznavanje središnjih drugih ugovornih strana trećih zemalja, 23. listopada 2019.

⁵³ Uredba (EU) br. 2015/2365 o transparentnosti transakcija financiranja vrijednosnih papira i ponovne uporabe te o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012, 25. studenoga 2015.

⁵⁴ https://www.fsb.org/2013/08/r_130_829b/ i https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/occasional/20_140_923_occasional_paper_6.pdf.

⁵⁵ Uredba (EU) br. 462/2013 o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1060/2009 o agencijama za kreditni rejting, 21. svibnja 2013.

bi se pružio odgovor na rizike za financijsku stabilnost izvan bankarskog sektora⁵⁶; te

- o **uspostava unije tržišta kapitala** – akcijski plan koji je Komisija uvela 2015. i ažurirala 2017., s ciljem produbljenja i daljnje integracije kapitalnih tržišta država članica EU-a. Cilj je, među ostalim, bio olakšati poduzećima da uđu na tržište kapitala i da na njima prikupljaju kapital, posebice malim i srednjim poduzećima, kao i poticati ulaganja malih i institucionalnih ulagača te olakšati prekogranična ulaganja.

Napredak i ključni izazovi

Mikrobonitetni okvir za banke i njihova nadzorna tijela

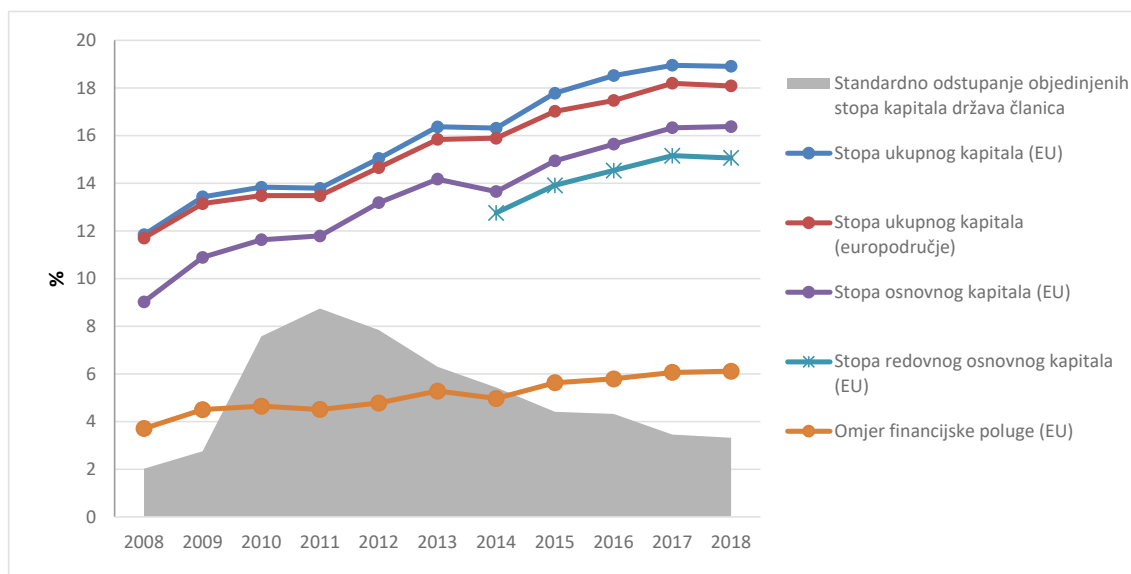
48 Kad je riječ o **adekvatnosti kapitala**, došlo je do sljedećih razvojnih promjena (vidjeti [sliku 5.](#)):

- o ukupne **stope kapitala** u EU-u **povećale su se za oko 6 postotnih bodova**. To je potaknuto povećanjem kapitala (648 milijardi eura ili 33 % od 2008.) i manjom izloženošću rizicima (koja se od 2008. smanjila za 16 %). Manja izloženost riziku bila je rezultat smanjenja ukupne imovine i prosječnog pondera rizika za izloženost banaka;
- o ukupni **omjeri financijske poluge povećali su se za oko 2 postotna boda** i bili daleko veći od budućeg minimalnog zahtjeva od 3 %. Iako ukupne vrijednosti pokazuju da je došlo do znatnih poboljšanja, stanje se može razlikovati među pojedinačnim bankama i ovisi o primjerenosti upravljanja rizicima u određenoj banci i kvaliteti kapitala koji drži;
- o nova pravila u okviru Uredbe o kapitalnim zahtjevima⁵⁷, u spoju s pojačanjem kontrole koju provode nadzorna tijela, dovela su do **poboljšanja kvalitete kapitala**, primjerice povećanjem dioničkog kapitala.

⁵⁶ „Macro-prudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper”, ESRB, 2016.

⁵⁷ Uredba (EU) br. 575/2013 o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva, 26. lipnja 2013.

Slika 5. – Promjene u stopama kapitala i omjerima financijske poluge u EU-u (razdoblje 2008. – 2018.)



Napomena: omjer financijske poluge izračunan je kao omjer osnovnog kapitala i ukupne imovine. Riječ je o zamjenskoj vrijednosti za regulatorni omjer financijske poluge koji se primjenjuje u EU-u.

Izvor: skup podataka ESB-a CBD2.

49 Iako je niz zahtjeva iz okvira Basel III u EU-u već usvojen, neke od reformi koje je Bazelski odbor dogovorio u prosincu 2017. tek treba provesti u EU-u. Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) smatra da će koristi elemenata koje tek treba uvesti nadmašiti troškove, koji će biti umjereni i prijelazni te će s vremenom nestati. Svrha je reforme umanjiti ozbiljnost budućih gospodarskih padova smanjenjem vjerojatnosti i intenziteta budućih bankarskih kriza. Međutim, **banke u EU-u morale bi prikupiti i do 124,8 milijardi eura kapitala (ili zadržane dobiti) kako bi u potpunosti provele okvir Basel III**⁵⁸.

50 Kad je riječ o upravljanju likvidnošću, uvođenjem koeficijenta likvidnosne pokrivenosti povećala se kratkoročna likvidnost banaka, dok se pravilima o neto stabilnim izvorima financiranja koja su nakon toga uvedena doprinijelo tome da se u europodručju smanji ovisnost o kratkoročnom financiranju iz velikih izvora. Osim toga, znatno povećanje sredstava koje je Eurosustav pružio za povećanje likvidnosti olakšalo je stvaranje zaštitnih slojeva bankovne likvidnosti uz niske troškove financiranja. Međutim, to je dovelo i do **ovisnosti određenih banaka o likvidnosti financiranja iz**

⁵⁸ <https://eba.europa.eu/eba-updates-estimates-impact-implementation-basel-iii-and-provides-assessment-its-effect-eu-economy>.

središnjih banaka. Ta ovisnost može dovesti do rizika za banke u slučaju promjena monetarne politike⁵⁹.

51 Rezultati testiranja otpornosti europskih banaka na stres koja su 2018. proveli EBA⁶⁰ i ESB⁶¹ također pokazuju da **čak i u nepovoljnijim makroekonomskim uvjetima postoje veći zaštitni slojevi kapitala**, unatoč upotrebi nepovoljnijeg scenarija nego u okviru testiranja provedenih 2016. godine. Međutim, Sud je u jednom revizijskom izvješću iz 2019. procijenio da su testiranja iz 2018. godine trebala biti zahtjevnija. Naime, na znatne sistemske rizike, kao i na određene zemlje i varijable, primjenjivale su se niske razine stresa ili se stres uopće nije primjenjivao⁶².

52 ESB je tijekom neposrednog nadzora i provjera internih modela velikih banaka utvrdio da se u određenim područjima primjenjuje **niz različitih praksi izrade modela i da postoje nedostaci u utvrđivanju rizika i izračunu njihove veličine** (npr. relevantni pokretači rizika nisu uzeti u obzir u dovoljnoj mjeri ili su postojali nedostaci u izračunu gubitaka zbog nastanka statusa neispunavanja obveza). Tijekom izrade ovog pregleda ESB je naveo da je od banaka zatražio da poduzmu daljnje korake i korektivne mjere radi otklanjanja tih nedostataka⁶³.

53 U trenutačnom regulatornom okviru izloženost prema središnjoj državi **općenito se kategorizira kao *de facto* bez rizika**, te se ne zahtijeva diversifikacija niti predviđaju granične vrijednosti izloženosti (iako se rizik države obuhvaća testiranjima otpornosti na stres)⁶⁴. Međutim, iako je takvo postupanje u skladu s bazelskim okvirom, postoji opći konsenzus da izloženost prema središnjoj državi općenito – a posebice koncentracije izloženosti prema domaćoj središnjoj državi – sa sobom nose rizike za banke u bankovnoj uniji te čine temeljni izvor sistemskog rizika⁶⁵. Prosječna izloženost velikih globalnih banaka središnjoj državi iznosila je 2017. godine 19,4 %

⁵⁹ Vidjeti izvješća MMF-a o pojedinačnim zemljama br. 18/226 „Euro Area Policies: Financial System Stability Assessment”, odlomak 76.

⁶⁰ <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing/2018>.

⁶¹ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190201~6114ab7593.en.html>.

⁶² <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?nid=12388>.

⁶³ „Update on the Targeted Review of Internal Models (TRIM)”, ESB, 21. studenoga 2019.

⁶⁴ „Report on the regulatory treatment of sovereign exposures”, ESRB, ožujak 2015., str. 12.

⁶⁵ „Report on the regulatory treatment of sovereign exposures”, ESRB, ožujak 2015., str. 7. i str. 58.; te „Financial Stability Review”, ESB, svibanj 2019., okvir 6.

njihove ukupne imovine, a prosječna izloženost manjih i srednjih banaka 28,1 %. Vrijednost izloženosti banaka u EU-u središnjoj državi doseže iznos od 4,15 bilijuna eura (lipanj 2019.), uz snažan naglasak na izloženost domaćoj središnjoj državi. Komisija je 2018. predložila uredbu o vrijednosnim papirima osiguranima državnim obveznicama kako bi se ulagačima pomoglo u diversifikaciji njihove izloženosti središnjoj državi, ali dosad nije ostvaren nikakav napredak u otklanjanju tog dijela začaranog kruga međuovisnosti banaka i države⁶⁶.

Neprihodonosni krediti i profitabilnost banaka

54 Ukupna razina neprihodonosnih kredita u EU-u smanjila se od 2015., kad je s udjelom od 6,8 % ukupnih zajmova i predujmova dosegнула svoj vrhunac, na 2,7 % do kraja 2019. godine⁶⁷. Unatoč tome što je ostvaren znatan napredak, **neke države članice i dalje se suočavaju s relativno visokim razinama neprihodonosnih kredita** (vidjeti [sliku 6.](#)). Također je potrebno sprječavati nakupljanja novih neprihodonosnih kredita⁶⁸. Međunarodni standard financijskog izvještavanja (MSFI) 9 smatra se ključnim korakom prema jamčenju pravodobnijeg priznavanja kreditnih gubitaka; umjesto prethodnog pristupa prema kojem su se gubitci priznavali kada nastanu, priznavanje se sada temelji na očekivanim kreditnim gubitcima. Tijekom 2018. godine u okviru SSM-a provedeno je više od 50 neposrednih nadzora u vezi s kreditnim rizikom, u okviru kojih su pronađeni nedostaci u utvrđivanju neprihodonosnih kredita i povezanih potrebnih umanjenja vrijednosti⁶⁹.

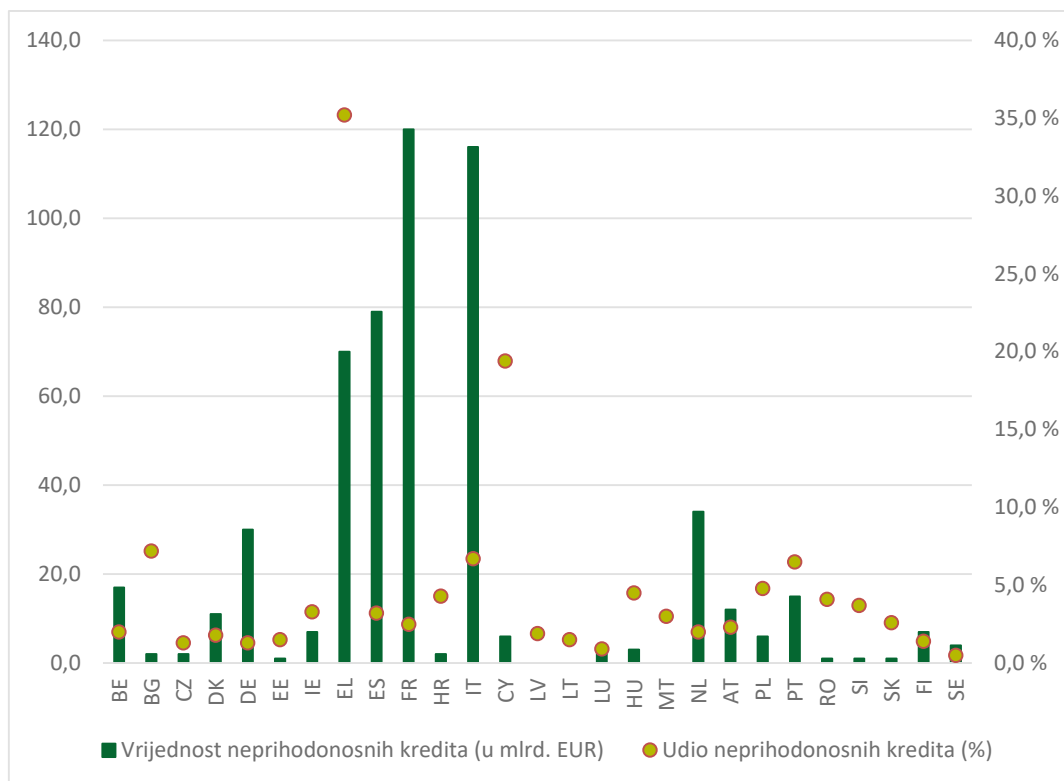
⁶⁶ Radna skupina na visokoj razini, „Considerations on the further strengthening of the Banking Union including a common deposit insurance scheme”, lipanj 2019. te Bazelski odbor za nadzor banaka, „Discussion paper on the regulatory treatment of sovereign exposures”, prosinac 2017.

⁶⁷ Skup podataka ESB-a CBD2.

⁶⁸ ESB – Nadzor banaka, „Nadzorni prioriteti jedinstvenog nadzornog mehanizma u 2020.”, 7. listopada 2019.

⁶⁹ ESB, „On-site inspections 2018: key findings”, 14 kolovoza 2019.

Slika 6. – Vrijednost neprihodonosnih kredita (u milijardama eura) i udio neprihodonosnih kredita (u postotcima) po državama članicama, stanje iz 4. tromjesečja 2019.



Izvor: Sud, na temelju preliminarne analize koju je EBA provela u pogledu učinka pandemije COVID-19 na banke, tematski dokument EBA/REP/2020/17, slika 12.

55 Brojni čimbenici, kao što su troškovi smanjenja razine neprihodonosnih kredita, prevelik broj banaka, prezasićenost tržišta bankovnim uslugama, intenzivno tržišno natjecanje, troškovi digitalizacije, okruženje s postojano niskim kamatnim stopama i regulatorni troškovi doveli su do **relativno male profitabilnosti u bankarskom sektoru**⁷⁰. Prosječni ukupni povrat na vlastiti kapital banaka u EU-u i europodručju iznosio je na kraju 2018. godine 6 %, što je manje od standardnog troška kapitala od 8 % – 10 %⁷¹. Produljeno razdoblje niske profitabilnosti može umanjiti sposobnost banaka da stvore zaštitne slojeve kapitala iz rezervi ili da prikupe kapital. Time se može umanjiti njihova sposobnost da kreditiraju realno gospodarstvo, posebice nakon krize.

⁷⁰ Prezentacija koju je održao Andrea Enria (ESB) na godišnjoj međunarodnoj konferenciji CIRSF-a u Lisabonu, 4. srpnja 2019.

⁷¹ „Risk Assessment Questionnaire – Summary of Results”, EBA, 2018.

Novi okvir za upravljanje kriznim situacijama za banke koje propadaju ili će vjerojatno propasti

56 Rad na povećanju provedivosti sanacije za sve banke u EU-u i dalje je u tijeku, što je pitanje koje Sud obrađuje i u okviru svoje revizije SRM-a. Iako banke rade na tome da njihova sanacija bude provediva⁷²:

- sanacijski planovi još nisu u završnoj fazi⁷³;
- kapaciteti u pogledu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze i dalje nisu u potpunosti izgrađeni⁷⁴;
- godišnjim programom rada SRB-a predviđeno je da se tijekom 2020. utvrde potencijalne prepreke provedivosti sanacije, ali očekuje se da će biti potrebno nekoliko godina da se otklone sve bitne prepreke⁷⁵; te
- SRB je opisao mjere koje bi banke trebale provesti u pogledu utvrđivanja potencijalnih prepreka⁷⁶.

57 Sud je u okviru revizije upravljanja kriznim situacijama u bankama koje provodi ESB utvrdio **nedostatke u postupcima ESB-a za utvrđivanje kriznih situacija**. Na primjer, nedostajali su jasni kriteriji i pokazatelji te se ti postupci nisu provodili kao reakcija na dokaze o značajnom pogoršanju financijskog stanja određene banke⁷⁷. ESB ističe da je u međuvremenu poduzeo niz mjera u pogledu nalaza iz relevantnog izvješća. Prikladna suradnja između nadzornih i sanacijskih tijela važna je kako bi se zajamčilo da upravljanje kriznim situacijama pravilno funkcionira⁷⁸. Međutim, iako bi slanje obavijesti o ranoj intervenciji SRB-u trebalo omogućiti da se pripremi za sanaciju, određena banka može se proglasiti bankom koja propada ili će vjerojatno propasti čak i

⁷² Govor koji je predsjednica SRB-a Elke König održala pred Odborom Europskog parlamenta za ekonomsku i monetarnu politiku, 3. prosinca 2019.

⁷³ Odlomak 146. tematskog izvješća Suda br. 23/2017 „Jedinstveni sanacijski odbor: rad na zahtjevnom zadatku izgradnje bankovne unije je započeo, ali i dalje preostaje mnogo posla”.

⁷⁴ „Quantitative MREL report 2020”, EBA, str. 15.

⁷⁵ Slika 5. u tematskom izvješću Suda br. 23/2013 i godišnje izvješće SRB-a za 2020., str. 15.

⁷⁶ „Expectations for banks”, Single Resolution Board, March 2020.

⁷⁷ Tematsko izvješće Suda br. 2/2018 „Operativna učinkovitost ESB-a u upravljanju kriznim situacijama u bankama”, odlomak 125.

⁷⁸ Tematsko izvješće Suda br. 2/2018, odlomak 34.

ako nije bilo rane intervencije, što se i dogodilo 2017. godine⁷⁹. Osim toga, Komisija je utvrdila da postoje **preklapanja između nadzornih ovlasti i ovlasti za ranu intervenciju**⁸⁰.

58 Prema smjernicama EBA-e određena banka propada ili će vjerojatno propasti ako krši ukupne kapitalne zahtjeve u okviru SREP-a (postupak nadzorne provjere i ocjene) i eventualne nadzorne zahtjeve. Međutim, to nije bio slučaj u praksi. Uzimajući u obzir da bi se procjenom vjerojatnosti propasti banke trebale uzeti u obzir sve okolnosti relevantne za određeni slučaj, ESB se nije uvijek pridržavao usklađenih smjernica EBA-e (primjerice, nije uzimao u obzir povrede u vezi s uređenjem korporativnih upravnih sustava jer ih nije uključio u vlastite interne smjernice za primjenu smjernica EBA-e)⁸¹.

59 Na temelju testa javnog interesa utvrđuje se je li sanacija razmjerna i potrebna ili bi se banka trebala likvidirati. Međutim, **testovi javnog interesa koje provode sanacijska tijela u EU-u katkad se primjenjuju na različite načine** i mogu dovesti do različitih zaključaka i posljedica. Na primjer, dok su 2015. neka nacionalna sanacijska tijela čak i za vrlo male banke smatrala da je sanacija u javnom interesu⁸², SRB je 2017. odlučio da sanacija banaka Banca Popolare di Vicenza S.p.A. i Veneto Banca S.p.A. nije bila u javnom interesu, iako su one bile među većim bankama, jer nije bilo vjerojatno da će propast tih institucija dovesti do znatnih nepovoljnih posljedica za financijsku stabilnost⁸³. Suprotno toj procjeni Komisija je odlučila da je u tom slučaju državna

⁷⁹ Tematsko izvješće Suda br. 2/2018, odlomak 34.

⁸⁰ „Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o jedinstvenom nadzornom mehanizmu uspostavljenom na temelju Uredbe (EU) br. 1024/2013”, COM(2017) 591 final, str. 17.

⁸¹ Tematsko izvješće Suda br. 2/2018, odlomak 108.

⁸² Npr. Banco Internacional do Funchal S.A u Portugalu, Panellinia Bank S.A. i Cooperative Bank of Peloponnese Coop Ltd. u Grčkoj:
<https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds>; te Andelskassen J.A.K. Slagelse u Danskoj (2016.), Banco Internacional do Funchal S.A u Portugalu (2015.), Panellinia Bank S.A. i Cooperative Bank of Peloponnese Coop Ltd. u Grčkoj (2015.):
<https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds>.

⁸³ „Odluka o procjeni uvjeta za sanaciju banke Veneto Banca S.p.A.”, SRB/EES/2017/11, str. 11., 23. lipnja 2017. i „Odluka o procjeni uvjeta za sanaciju banke Banca Popolare di Vicenza S.p.A.”, SRB/EES/2017/12, str. 11., 23. lipnja 2017.

potpora spojiva s unutarnjim tržištem jer je bila potrebna za otklanjanje znatnog poremećaja u gospodarstvu relevantne države članice⁸⁴.

60 Složenost procjene dodatno je povećana **fragmentacijom nacionalnih zakona o insolventnosti banaka**. Ti se zakoni razlikuju od države članice do države članice, iako postoji minimalna razina usklađenosti⁸⁵. Osim toga, države članice u bankovnoj uniji služile su se instrumentima za sanaciju i posebnim nacionalnim zakonodavstvom o likvidaciji umjesto predviđenim nacionalnim postupkom u slučaju insolventnosti koji vodi likvidator ili upravitelj⁸⁶, čime je uspostavljen *de facto* okvir za sanaciju u okviru njihovih nacionalnih postupaka u slučaju nesolventnosti. Budući da se sanacija treba usporediti s nacionalnim postupcima u slučaju insolventnosti kako bi se ocijenio javni interes i mogućnost kršenja načela prema kojem nijedan vjerovnik ne smije biti u slabijem položaju⁸⁷, tom se fragmentacijom stvara niz problema za sanaciju banaka te ona može dovesti do nejednakog postupanja prema bankama koje propadaju ili će vjerojatno propasti i njihovim vjerovnicima⁸⁸.

61 Do kraja 2019. instrument za otpis ili konverziju upotrijebljen je samo jednom kao dio sanacije u bankovnoj uniji, i to za sanaciju banke Banco Popular Español. Sanacijom su uspješno zaštićena javna sredstva te time i novac poreznih obveznika. S druge strane, države članice i dalje upotrebljavaju javna sredstva za sanaciju banaka i pružaju potporu bankama koja nadilazi okvire izvanrednih sistemskih kriznih situacija:

- **sanacija javnim sredstvima kao dio nacionalnih postupaka u slučaju insolventnosti** – države članice upotrebljavaju javna sredstva za potporu nacionalnim postupcima u slučaju insolventnosti;
- **sanacija javnim sredstvima provedbom dokapitalizacije** – države članice služe se preventivnim dokapitalizacijama⁸⁹ i dokapitalizacijama koje se ne smatraju državnom potporom (jer se temelje na tržišnim uvjetima) kako bi pružile potporu bankama koje ne ispunjavaju svoje kapitalne zahtjeve; te

⁸⁴ Odluka Europske komisije o državnoj potpori, SA.45 664 (2017/N), 25. lipnja 2017., odlomak 49.

⁸⁵ Direktiva 2001/24/EZ o restrukturiranju i likvidaciji kreditnih institucija, 4. travnja 2001.

⁸⁶ Članak 2. stavak 47. Direktive 2014/59/EU.

⁸⁷ Članak 73. Direktive 2014/59/EU.

⁸⁸ Govor koji je Elke König održala pred Odborom Europskog parlamenta za ekonomsku i monetarnu politiku, 5. svibnja 2020., <https://srb.europa.eu/en/node/978>.

⁸⁹ Članak 32. stavak 4. točka (d) podtočka iii. Direktive 2014/49/EU.

- o **potpora u obliku javnih jamstava** – takva jamstva ne smatraju se državnim potporom jer se temelje na tržišnim uvjetima u svrhu potpore prodaji neprihodonosnih kredita.

Regulatorni okvir EU-a za sektore osiguranja i mirovinskog osiguranja

62 Unatoč tome što postoji bonitetni okvir na razini EU-a, **neka tehnička pravila o osiguranju i dalje se razlikuju** među državama članicama. Sud je uočio da **među nadzornim tijelima postoje znatne razlike u kvaliteti nadzora i suradnji**. Iako je EIOPA uložila znatne napore u promicanje dosljednog, intruzivnog i sveobuhvatnog nadzora u svim državama članicama⁹⁰, regulatorna arbitraža i dalje je stvarnost⁹¹, a usklađivanje nadzornih praksi i dalje izazov.

63 **Razine kapitala premašile su minimalnu potrebnu vrijednost i za potrebni solventni kapital i za minimalnu stopu kapitala**. Na kraju 2018. ukupne razine bile su iznad minimalnih vrijednosti u svim državama članicama, ali i dalje postoje znatne razlike. One su djelomično odraz **nedosljedne primjene** novih zahtjeva, kao što su oni o nacionalnim računovodstvenim pravilima, oporezivanju i zakonima o socijalnoj sigurnosti.

64 Pravilima EU-a nije obuhvaćeno utvrđivanje sistemski važnih osiguravatelja, kao ni poseban nadzor nad njima / njihova sanacija te oporavak. Isto tako, **ne postoje zajednički zaštitni mehanizmi na razini EU-a za financiranje sanacije ili likvidacije osiguravajućih društava**⁹². Osiguravatelji se likvidiraju na temelju nacionalnih okvira za koje su isključivo odgovorna njihova matična nadzorna tijela⁹³. I EIOPA⁹⁴ i ESRB⁹⁵ pozvali su Komisiju da uvede minimalnu razinu usklađenosti za nacionalne okvire za

⁹⁰ Tematsko izvješće Suda br. 29/2018, odlomci 96. i 97.

⁹¹ Tematsko izvješće Suda br. 29/2018, okvir 3. te odlomci 26. i 27.

⁹² „Opinion to the institutions of the European Union on the harmonisation of recovery and resolution frameworks for (re)insurers across the Member States”, EIOPA, 5. srpnja 2017., str. 14.; te „Recovery and resolution for the EU insurance sector: a macro-prudential perspective”, ESRB, kolovoz 2017., str. 4 i 7.

⁹³ Direktiva Solventnost II, članci od 267. do 296., 25. studenoga 2009.

⁹⁴ <https://www.eiopa.europa.eu/content/institutions-eu-harmonisation-recovery-and-resolution-frameworks-reinsurers>.

⁹⁵ https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports170_817_recoveryandresolution.en.pdf.

oporavak i sanaciju osiguravatelja i reosiguravatelja u EU-u. Komisija je napomenula da se trenutačno radi na pripremi takve inicijative zajedno s preispitivanjem okvira Solventnost II.

65 Tekuće rasprave u okviru politika upućuju na to da postoji potreba za izradom **dodatnih pravila za upravljanje koncentriranim rizicima i nadzor nad njima**, kao što je koncentracija izloženosti središnjoj državi. Osiguravatelji iz EU-a izloženi su većem riziku države nego banke⁹⁶, posebice u državama članicama u kojima su ukupne razine duga veće⁹⁷. EIOPA prati tu vrstu izloženosti u okviru svojih izvješća o stabilnosti.

66 Tek mali broj država članica ima sustave jamstva u osiguranju za zaštitu ugovaratelja osiguranja od nesolventnih osiguravatelja. Sud je u izvješću o EIOPA-i utvrdio da **stupanj zaštite potrošača ovisi o pravnoj strukturi osiguravatelja**⁹⁸. Komisija u suradnji s EIOPA-om procjenjuje potrebu za uspostavom europske mreže nacionalnih sustava jamstva u osiguranju.

67 U kontekstu tekućih Komisijinih postupaka savjetovanja za potrebe preispitivanja Direktive Solventnost II i EIOPA i ESRB smatraju da **u zakonodavstvu EU-a nedostaju makrobonitetne politike** na temelju kojih bi se moglo intervenirati u različitim točkama lanca događaja u sektoru osiguranja koji vode do akumuliranja sistemskih rizika⁹⁹. Slična stajališta izrazili su i Odbor za financijsku stabilnost (FSB) i Međunarodno udruženje osiguravateljskih nadzornih tijela (IAIS)¹⁰⁰.

⁹⁶ „Financial Stability Review”, ESB, svibanj 2019., str. 100.

⁹⁷ „Investment behaviour report”, EIOPA, 16. studenoga 2017., str. 13.

⁹⁸ Tematsko izvješće Suda br. 29/2018, odlomak 29.

⁹⁹ [Savjetodavni dokument EIOPA-e o preispitivanju Direktive Solventnost II. 2020. godine](#) (poglavlje 11.) te dokumenti ESRB-a „Macro-prudential provisions, measures and instruments for insurance”, 2018., i „ESRB response to the EIOPA Consultation Paper on the 2020 review of Solvency II”, 2020.

¹⁰⁰ Izjava FSB-a u vezi s dovršetkom sveobuhvatnog okvira IAIS-a za procjenu i ublažavanje sistemskog sistemskih rizika u sektoru osiguranja, [„Finalisation of IAIS holistic framework for the assessment and mitigation of systemic risk in the insurance sector”](#), 14. studenoga 2019.

68 Kad je riječ o strukovnim mirovinama, do 1. lipnja 2020. u određenom broju država članica još nije bio dovršen proces prijenosa nove Direktive IORP II u nacionalno pravo¹⁰¹.

69 Imovina mirovinskih fondova s definiranim primanjima i hibridnih mirovinskih fondova činila je na kraju 2014. godine 80 % ulaganja institucija za strukovno mirovinsko osiguranje¹⁰². Niski prinosi djelomično objašnjavaju zašto je **stanje solventnosti za strukovne mirovine na ukupnoj razini bilo nestabilno i blizu regulatornog praga**¹⁰³. Testiranje otpornosti na stres koje je EIOPA provela 2017. također je pokazalo da institucije za strukovno mirovinsko osiguranje u prosjeku nisu raspolagale dovoljnom imovinom za pokriće mirovinskih obveza te da mirovinski program s prosječnim manjkom kapitala¹⁰⁴ može imati znatne nepovoljne posljedice za korisnike mirovina¹⁰⁵. Međutim, u okviru testiranja otpornosti na stres koje je EIOPA provela 2019. utvrđeno je da su se omjeri pokrića poboljšali, ali i da se u slučaju ostvarenja testiranog stresnog scenarija i dalje mogu očekivati negativne posljedice za članove i korisnike ili pokroviteljska poduzeća¹⁰⁶.

Tržišta kapitala, tržišne infrastrukture i unija tržišta kapitala

70 Budući da su tržišta kapitala u EU-u relativno slabo razvijena (npr. u usporedbi sa SAD-om), cilj je EU-a **povećati udio financiranja na tržištu kapitala u odnosu na bankovno financiranje kako bi se smanjili troškovi kapitala za poduzeća i ublažili rizici „domaće pristranosti” poticanjem povećanja prekograničnih ulaganja i diversifikacije**. Time bi se trebala povećati otpornost na krize i olakšati brži oporavak i rast. Dublja integracija tržišta kapitala, zajedno s povezanim bankovnim sustavima, može doprinijeti zadržavanju prekograničnih tokova kapitala i održavanju razine ulaganja u državama članicama koje se suočavaju s velikim asimetričnim makroekonomskim šokovima.

¹⁰¹ https://ec.europa.eu/info/publications/occupational-retirement-provisions-directive-transposition-status_en.

¹⁰² Prilog 1. izvješća „IORPs Stress Test Report 2015”, EIOPA, 2015.

¹⁰³ „Financial Stability Report”, EIOPA, lipanj 2019., str. 38.

¹⁰⁴ „2017 IORP Stress Test Report”, EIOPA, 13. prosinca 2017., odlomci 243. i 235.

¹⁰⁵ „European Semester Thematic Factsheet on the adequacy and sustainability of pensions”, Europska komisija, studeni 2016., str. 9.

¹⁰⁶ „Occupational pensions stress test 2019”, EIOPA, 2019.

71 ESRB je u svojoj strategiji kao jedan od ključnih prioriteta utvrdio razvoj makrobonitetne politike EU-a za nebankovno posredovanje¹⁰⁷. Osim toga, uspostavljena je stručna skupina za nebankovno financijsko posredovanje koja prati rizike u relevantnom sektoru (ili sektorima). **Trenutačno ne postoji okvir kojim bi se na usklađen način pružio odgovor na sistemske rizike koji su utvrđeni u tom sektoru.** Okvir za praćenje sistemskih rizika u tom sektoru postupno se razvija, primjerice zahvaljujući preporuci o izradi smjernica o makrobonitetnim ograničenjima financijske poluge koju je ESRB uputio ESMA-i¹⁰⁸. ESRB je istaknuo koji podatci i dalje **nedostaju i time onemogućavaju obavljanje sveobuhvatne procjene rizika u određenim dijelovima sektora nebankovnog posredovanja** (npr. nedostatni podatci o nebankovnoj financijskoj poluzi i međupovezanosti banaka i drugih financijskih posrednika)¹⁰⁹.

72 Unatoč tome što su upravitelji alternativnih investicijskih fondova dužni uvesti politike upravljanja rizicima i što se na njih primjenjuju obveze testiranja otpornosti na stres i izvješćivanja, Direktivom nisu predviđena ograničenja financijske poluge za alternativne investicijske fondove. U jednom izvješću o preispitivanju iz 2019. zaključeno je da su **većinom odredbi iz Direktive AIFMD učinkovito i djelotvorno postignuti željeni ciljevi**¹¹⁰. Međutim, zabrinutost u vezi s nadzorom nad financijskom polugom pojavljuje se i u razdoblju nakon krize, primjerice u pogledu financijskih instrumenata osiguranih kreditima¹¹¹.

73 ESRB je 2018. zauzeo stajalište da bi neusklađenost između likvidnosti imovine otvorenih investicijskih fondova i njihovih profila isplate sredstava mogla dovesti do prodaje po vrlo niskoj cijeni kako bi se ispunili zahtjevi za isplatu u razdoblju tržišnog stresa, što potencijalno može utjecati na druge sudionike na tržištu koji drže istu imovinu ili imovinu s povezanim rizicima. **Financijska poluga može povećati učinak nepovoljnih kretanja na tržištu.** ESRB je preporučio ESMA-i i Komisiji da uspostave

¹⁰⁷ „Macro-prudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper”, ESRB, 2016.

¹⁰⁸ „Preporuka o likvidnosnim rizicima i rizicima financijske poluge u investicijskim fondovima”, ESRB, 2018.

¹⁰⁹ „NBFMI Monitor”, ESRB, 2019.

¹¹⁰ „Report on the operation of the alternative investment fund managers directive”, Europska komisija, 2019.

¹¹¹ <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-publishes-study-exposure-eu-fund-industry-clos>.

instrumente makrobonitetne politike za upravljanje tim rizicima¹¹². Primjerice, na rizike koji proizlaze iz financijske poluge može se odgovoriti uspostavom usklađenog okvira izvješćivanja za subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire i boljim iskorištavanjem postojećih mogućnosti za utvrđivanje ograničenja financijske poluge za alternativne investicijske fondove.

74 Akcijskim planom o uniji tržišta kapitala koji je Komisija donijela 2015. i 2017. proširila u okviru preispitivanja sredinom provedbenog razdoblja¹¹³ predviđeno je više od 71 mjere (33 iz akcijskog plana o uniji tržišta kapitala i 38 iz preispitivanja sredinom provedbenog razdoblja). Za svaku je mjeru utvrđen okvirni rok provedbe. Usto je u okviru preispitivanja sredinom provedbenog razdoblja uvedeno devet prioriteta mjera.

75 Komisija je 2019. izvijestila da je provela većinu mjera iz akcijskog plana o uniji tržišta kapitala, ali i da su potrebne daljnje mjere u budućnosti, posebice zbog novih prioriteta, povezanih sa zelenom i digitalnom tranzicijom i *Brexitom*¹¹⁴. Međutim, čak i uz daljnje mjere na razini EU-a, **uniju tržišta kapitala nije moguće ostvariti ako se te mjere ne nadopune dalekosežnim i ambicioznim nacionalnim reformama za produbljivanje tržišta kapitala**¹¹⁵.

76 Sud trenutno obavlja zasebnu reviziju provedbe akcijskog plana o uniji tržišta kapitala.

¹¹² „Preporuka o likvidnosnim rizicima i rizicima financijske poluge u investicijskim fondovima”, ESRB/2017/6, 7. prosinca 2017.

ESMA je pokrenula savjetovanje o svojem nacrtu smjernica za pružanje odgovora na rizike financijske poluge u sektoru alternativnih investicijskih fondova:

https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma34.-39.-967_consultation_aper_on_guidelines_on_art_25_aifmd.pdf.

¹¹³ Komunikacija o preispitivanju akcijskog plana o uniji tržišta kapitala sredinom provedbenog razdoblja”, COM(2017) 292, 8. lipnja 2017.

¹¹⁴ „Unija tržišta kapitala: napredak u izgradnji jedinstvenog tržišta kapitala za snažnu ekonomsku i monetarnu uniju”, COM(2019) 136 final, 15. ožujka 2019., str. 3 i 4.

¹¹⁵ „A Capital Market Union for Europe”, MMF, SDN/19/07, rujna 2019.

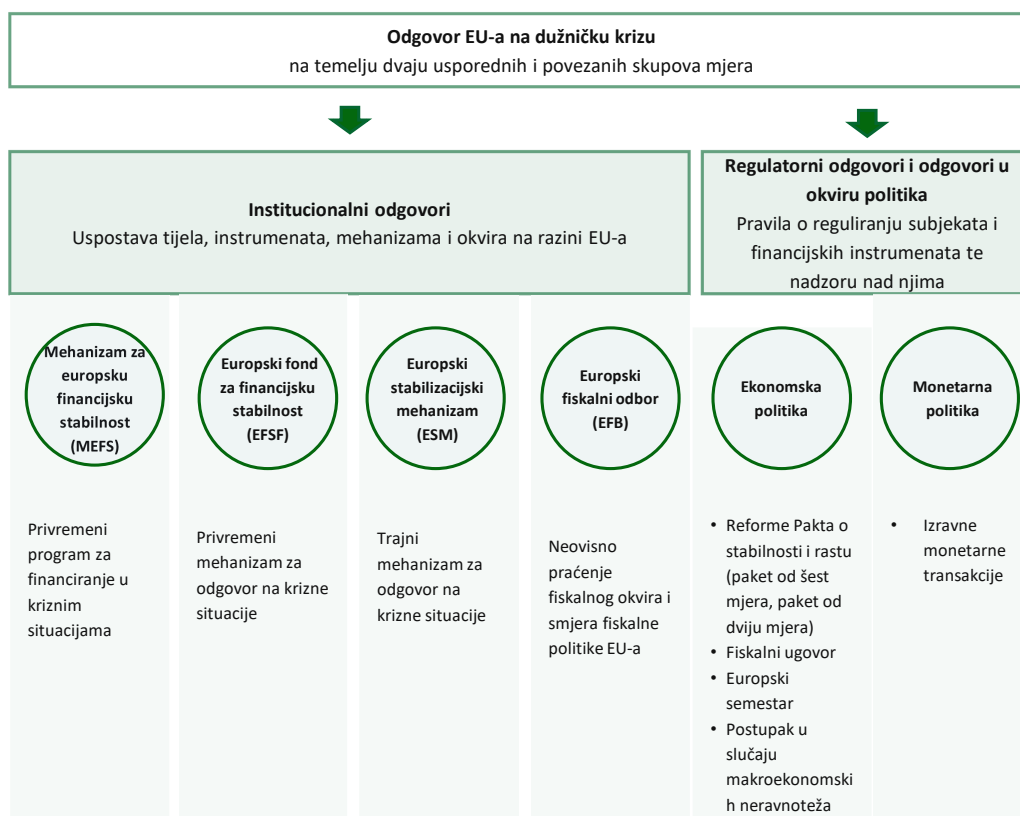
Odgovor EU-a na dužničku krizu

Opći prikaz

77 Povrh nedostataka u financijskom sustavu, koji su bili karakteristični prije svega na cjelokupnoj razini, nekoliko izazova specifičnih za EU pretvorilo je financijsku krizu EU-a u dužničku krizu (vidjeti odlomke **13.** – **17.**). U odgovoru na krizu uveden je niz inicijativa, i na fiskalnoj i na bankovnoj razini, uključujući sljedeće (vidjeti **sliku 7.**):

- o **institucionalni odgovori:** Mehanizam za europsku financijsku stabilnost (MEFS), Europski fond za financijsku stabilnost (EFSF), Europski stabilizacijski mehanizam (ESM) i Europski fiskalni odbor (EFB); te
- o **odgovori u okviru politika:** paket od šest mjera i paket od dviju mjera za reformu Pakta o stabilnosti i rastu (PSR), organizacija europskog semestra, uvođenje postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže i utvrđivanje minimalnih zahtjeva za nacionalne proračunske okvire, Fiskalni ugovor te izravne monetarne transakcije ESB-a.

Slika 7. – Odgovor EU-a na dužničku krizu



Izvor: Sud.

Institucionalni odgovori na dužničku krizu

Glavne razvojne promjene

78 **Mehanizam za europsku financijsku stabilnost (MEFS)** uspostavljen je 2010.¹¹⁶ kao privremeni program EU-a za financiranje. Cilj je bio pružiti financijsku pomoć državama članicama koje se suočavaju s poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne gospodarske i financijske poteškoće uzrokovane okolnostima koje su izvan njihove kontrole. Potporu je bilo moguće pružiti u obliku zajmova ili kreditnih linija, uzimajući u obzir moguću primjenu instrumenta za platnu bilancu – postojećeg instrumenta iz kojeg se već pružala srednjoročna financijska pomoć državama članicama izvan europodručja.

79 **Europski fond za financijsku stabilnost (EFSF)** bio je privremeni mehanizam za odgovor na krizne situacije koji je uspostavljen 2010. godine. Cilj mu je bio zaštititi financijsku stabilnost pružanjem financijske pomoći državama članicama europodručja, ponajprije u obliku zajmova. Tijekom 2012. godine zamijenjen je ESM-om te se iz njega **više ne može pružati financijska pomoć**. Međutim, sljedeće je i dalje moguće:

- zemlje korisnice mogu uplaćivati sredstva u EFSF kako bi otplatile zajmove;
- imateljima obveznica EFSF-a mogu se isplaćivati kamata i glavnica;
- obnavljanje (engl. *roll over*) obveznica za koje postoje nepodmirene obveze.

80 **ESM** je uspostavljen 2012. godine na temelju ugovora među državama članicama europodručja¹¹⁷ kao stalna međuvladina organizacija. Njegova je zadaća pružiti financijsku pomoć zemljama europodručja koje imaju ili im prijete ozbiljne financijske poteškoće. Ta se pomoć dodjeljuje samo ako postoje dokazi o tome da je ona **potrebna za očuvanje financijske stabilnosti članova ESM-a ili europodručja u cjelini**. Iz ESM-a se pruža financijska pomoć državama članicama europodručja koje su suočavaju s ozbiljnim problemima u pogledu financiranja ili kojima prijete takvi problemi, na koju se primjenjuju strogi ekonomski uvjeti primjereni za odabrani financijski instrument i o kojoj se raspravlja s Komisijom i korisnikom. U posebnim okolnostima ESM također može izravno dokapitalizirati financijske institucije koje su sistemski važne u europodručju. Komisija i ESM redovito procjenjuju rizike otplate povezane s državama

¹¹⁶ Uredba (EU) br. 407/2010 o uspostavi Europskog mehanizma za financijsku stabilnost, Vijeće EU-a, 11. svibnja 2010.

¹¹⁷ Ugovor o uspostavi Europskog stabilizacijskog mehanizma, 2. veljače 2012.

članicama korisnicama koje su izašle iz programa financijske pomoći. Sud je započeo s provedbom revizije čiji je cilj procijeniti djelotvornost nadzora koji Komisija provodi nakon dovršetka programa.

81 Komisija je 2015. uspostavila **Europski fiskalni odbor (EFB)**¹¹⁸. Cilj je EFB-a ojačati važeći okvir za gospodarsko upravljanje pružanjem godišnje evaluacije provedbe fiskalnog okvira EU-a i primjerenosti stvarnog smjera fiskalne politike na razini europodručja te na nacionalnoj razini.

Napredak i ključni izazovi

82 Od 2008. godine nekoliko država članica s financijskim poteškoćama primilo je zajmove **EU-a** (Mađarska, Latvija i Rumunjska iz instrumenta za platnu bilancu te Irska i Portugal iz MEFS-a), kao i iz **međuvladinih fondova za pružanje pomoći** (Grčka iz Kreditnog instrumenta za Grčku, Grčka, Irska i Portugal iz EFSF-a te Cipar, Grčka i Španjolska iz ESM-a):

- Sud je u svojem izvješću o makrofinancijskoj pomoći¹¹⁹ naveo da **Komisija nije bila pripremljena za upravljanje programima makrofinancijske pomoći** i preporučio uspostavu okvira na razini svih institucija koji bi omogućio brzu mobilizaciju ljudskih i tehničkih resursa te provedbu horizontalnih provjera usklađenosti u odnosu na makroekonomsku uvjetovanost;
- Sud je u tom izvješću, kao i u svojem drugom izvješću o upravljanju kriznim situacijama¹²⁰, ujedno preporučio da bi se **u okviru pripremnih radnji Komisije trebali poboljšati opći postupci za definiranje programa potpore i pojasniti uloga uvjeta programa**. Sud je također istaknuo **važnost izrade utemeljenih sporazuma o suradnji između Komisije i drugih međunarodnih dionika** koji su uključeni, kao što su ESB i MMF. Tijekom obavljanja ovog pregleda Sud je utvrdio da je između

¹¹⁸ Europska komisija, Odluka (EU) 2015/1937 o osnivanju neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora, 21. listopada 2015.; te Europska komisija, Odluka (EU) 2016/221 o izmjeni Odluke (EU) 2015/1937 o osnivanju neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora, 12. veljače 2016.

¹¹⁹ Tematsko izvješće Suda br. 18/2015 „Financijska pomoć pružena zemljama u poteškoćama”.

¹²⁰ Tematsko izvješće Suda br. 17/2017 „Intervencija Komisije u grčku financijsku krizu”.

Komisije, ESB-a, ESM-a i europskih nadzornih tijela došlo do novih razvoja događaja u tom pogledu.

83 U tematskom izvješću o zahtjevima EU-a za nacionalne proračunske okvire¹²¹ Sud je utvrdio da **u načinu na koji je EFB uspostavljen i ovlastima koje su mu dodijeljene ima prostora za poboljšanje u pogledu neovisnosti** te da Komisija može zanemariti prijedloge i preporuke EFB-a bez pružanja odgovarajućeg objašnjenja.

Odgovori u okviru politika pruženi s ciljem poboljšanja gospodarskog upravljanja

Glavne razvojne promjene

84 **Pakt o stabilnosti i rastu (PSR)** skup je pravila koja se primjenjuju od 1997.¹²² s ciljem jamčenja stabilnih javnih financija u državama članicama EU-a i koordinacije njihovih fiskalnih politika utvrđivanjem praga za nacionalni javni deficit i javni dug, takozvanih „fiskalnih kriterija iz Maastrichta“.

- Pakt o stabilnosti i rastu sastoji se od dvaju dijelova:
 - **preventivnog dijela**, čiji je cilj zajamčiti da su fiskalne politike država članica utemeljene i koordinirane, i to utvrđivanjem parametara i proračunskih ciljnih vrijednosti; te
 - **korektivnog dijela**, koji se odnosi na **postupak u slučaju prekomjernog deficita**¹²³, koji je uveden Ugovorom iz Maastrichta s ciljem da države članice u okviru svojih politika utvrđuju odgovarajuće odgovore radi smanjenja prekomjernih deficita. Obuhvaća primjenu strožih fiskalnih ciljnih vrijednosti za države članice koje prekorače gornju granicu proračunskog deficita ili duga utvrđenu u Paktu o stabilnosti i rastu (3 % BDP-a za deficit i 60 % BDP-a za dug). Od uvođenja postupka u slučaju prekomjernog deficita on je pokrenut u 25 država članica¹²⁴. Međutim, dosad nisu uvedene nikakve financijske

¹²¹ Tematsko izvješće Suda br. 22/2019 „Potrebno je dodatno ojačati zahtjeve EU-a za nacionalne proračunske okvire i bolje pratiti njihovu primjenu“.

¹²² Europsko vijeće, „Resolution on the Stability and Growth Pact“ Amsterdam, 17. lipnja 1997.

¹²³ Članak 126. UFEU-a.

¹²⁴ <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-gr>

sankcije. Svi su postupci u slučaju prekomjernog deficita zaključeni, uz iznimku Rumunjske, u kojoj se taj postupak primjenjuje tijekom 2020. godine.

- o **Paketom od šest mjera** iz 2011.¹²⁵ i **paketom od dviju mjera** iz 2013.¹²⁶ uveden je niz izmjena i u preventivni i u korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Tim je pravilima:
 - uvedena referentna vrijednost za rashode za godišnje povećanje rashoda u određenoj državi članici bez mjera na prihodovnoj strani;
 - uveden europski semestar u svrhu koordinacije praćenja fiskalnih i ekonomskih politika u EU-u i povećanja pravodobnosti savjeta o politikama koji se pružaju državama članicama;
 - omogućeno da se postupak u slučaju prekomjernog deficita pokrene samo na temelju nedovoljnog smanjenja prekomjernog duga u odnosu na referentnu vrijednost (tj. 60 % BDP-a);
 - nastavljeno uvođenje progresivnih financijskih sankcija u iznosu do 0,5 % BDP-a relevantne države članice;
 - uveden zajednički proračunski raspored i smanjenje prekomjernog deficita za države članice europodručja;
 - uveden novi skup pravila u vezi s poboljšanim nadzorom tijekom i nakon provedbe programa za države članice europodručja.

85 Kako bi se otklonili neki od nedostataka koji su preostali u okviru EU-a za fiskalno upravljanje nakon njegova jačanja uvođenjem paketa od šest mjera, 2013. godine na snagu je stupio međuvladin Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, a posebno njegova glava III., poznata pod nazivom „**Fiskalni ugovor**”. U prvom redu obuhvaća donošenje nacionalnih fiskalnih pravila koja su usko povezana s pravilima u okviru preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu,

[owth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en](https://www.eco.finance.ec.europa.eu/owth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en).

¹²⁵ Uredbe (EU) br. 1173/2011, br. 1174/2011, br. 1175/2011, br. 1176/2011 i br. 1177/2011 te Direktiva 2011/85/EU.

¹²⁶ Uredba (EU) br. 472/2013 i Uredba (EU) br. 473/2013.

posebice uvođenjem pravila o uravnoteženom proračunu korektivnog mehanizma koji se automatski aktivira na nacionalnoj razini u slučaju kršenja tog pravila.

86 **Europski semestar** *ex ante* je ciklus koordinacije gospodarskih i fiskalnih politika država članica EU-a te je uveden paketom od šest mjera kao dio opširnije reforme gospodarskog upravljanja u EU-u. **Obuhvaća procjenu i preporuke u pogledu fiskalnih i ekonomskih politika država članica u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu, postupkom u slučaju makroekonomske neravnoteže i politikama Unije za rast i zapošljavanje.** Uz iznimku onih na koje se primjenjuje program makroekonomske prilagodbe, u europskom semestru sudjeluju sve države članice, i to vođenjem detaljnog dijaloga s Komisijom o svojim nacionalnim ekonomskim politikama. Glavna je svrha zajamčiti održive fiskalne politike, pratiti i otklanjati makroekonomske neravnoteže te preporučivati strukturne politike za rast i zapošljavanje.

87 **Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže** uveden je kao dio paketa od šest mjera. Njime se nastoji prepoznati, spriječiti i u krajnjem slučaju otkloniti makroekonomske neravnoteže u određenoj državi članici EU-a koje bi mogle ne samo utjecati na gospodarsku stabilnost te države članice, nego i na europodručje kao cjelinu. Komisija je izradila **tablicu s vrijednostima glavnih i sporednih pokazatelja stanja i tokova s popratnim pragovima** kojom se pruža uvid u kratkoročna i dugoročna pogoršanja i akumuliranja makroekonomskih neravnoteža. Ovisno o tome prijeđe li određena država članica koji od tih pragova, postoje tri moguća ishoda:

- **makroekonomska neravnoteža ne postoji** u slučaju da je makroekonomsko stanje stabilno;
- **postoji makroekonomska neravnoteža** nakon čega slijede preporuke za **preventivne mjere**; ili
- **postoji prekomjerna makroekonomska neravnoteža** koja ima negativne posljedice za druge države članice i koja bi mogla dovesti do pokretanja **postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže**, u okviru kojeg je potrebno provesti korektivne mjere. U slučaju kontinuiranog i opetovanog nepridržavanja preporuka Vijeća na relevantnu državu članicu europodručja moguće je primijeniti skup sankcija. Postupak u slučaju prekomjerne neravnoteže dosad nije nijednom pokrenut.

88 ESB je također imao ključnu ulogu u europodručju u razdoblju nakon dužničke krize. Važna prekretnica u tržišnom povjerenju i odgovoru na krizu bila je izjava

predsjednika ESB-a Draghija iz 2012.¹²⁷ da je „ESB spreman učiniti sve što je potrebno za očuvanje eura”. U okviru programa izravnih monetarnih transakcija ESB za zemlje na koje se primjenjuje program prilagodbe može kupiti državne obveznice država članica europodručja na otvorenom tržištu (EFSF, ESM). Taj je program uveden kako bi se zaštitile transmisija i usklađenost monetarne politike te se povezane transakcije provode u sklopu posebnog okvira¹²⁸. Nakon što se ESB obvezao učiniti sve što je potrebno i nakon pokretanja programa izravnih monetarnih transakcija, došlo je do stabilizacije razlike u prinosima državnih obveznica u eurima.

Napredak i ključni izazovi

89 Sud je u okviru revizija koje je proveo u području koordinacije fiskalne politike¹²⁹ utvrdio da **gospodarsko upravljanje na razini EU-a postaje sve složenije, da je teško zajamčiti primjenu pravila te da se ona zasniva na visokom stupnju diskrecije i stručne prosudbe Komisije, a zatim i Vijeća**. Sud je također utvrdio da odredbe o fleksibilnosti, ako se primijene kumulativno, neće nužno dovesti do pravodobne uspostave potrebnih fiskalnih rezerva i primjene kombinacije politika za istodobno postizanje stabilnosti i rasta. Osim toga, određene države članice nastavljaju bilježiti visoke razine javnog duga.

90 U okviru revizije postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže Sud je zaključio da je taj postupak općenito govoreći dobro osmišljen i da se temelji na kvalitetnoj analizi. Međutim, Sud je istaknuo izazove u pogledu aktivacije provedbenog mehanizma u sklopu tog postupka (tj. pokretanja postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže) i povezana politička razmatranja koja počnu igrati ulogu nakon što se takav okvir počne primjenjivati. Osim toga, Izvješće Komisije o mehanizmu

¹²⁷ Govor koji je predsjednik ESB-a Mario Draghi održao na konferenciji „Global Investment Conference” u Londonu, 26. srpnja 2012.

¹²⁸ ESB, priopćenje za medije „Technical features of Outright Monetary Transactions”, 6. rujna 2012.

¹²⁹ Tematsko izvješće Suda br. 10/2016 „Kako bi se zajamčila djelotvorna provedba postupka u slučaju prekomjernog deficita, potrebna su dodatna poboljšanja”, tematsko izvješće Suda br. 3/2018 „Revizija postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža”, tematsko izvješće Suda br. 18/2018 „Je li postignut glavni cilj preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu?” i tematsko izvješće Suda br. 22/2019 „Potrebno je dodatno ojačati zahtjeve EU-a za nacionalne proračunske okvire i bolje pratiti njihovu primjenu”.

upozoravanja iz 2019.¹³⁰ u vezi s makroekonomskim neravnotežama država članica pokazuje da postoje **dugotrajne i novonastale gospodarske neravnoteže u važnim područjima** kao što su javni dug, međunarodne investicijske pozicije, tržište nekretnina i stope nezaposlenosti u određenim državama članicama.

91 Revizijom koju je Sud proveo u pogledu **europskog semestra** potvrđeno je da su u okviru tog procesa izrađene relevantne preporuke za pojedine zemlje u okviru kojih su obrađene srednjoročne fiskalne ciljane vrijednosti, makroekonomske neravnoteže i druge potrebne strukturne reforme. Međutim, iako je u provedbi više od dviju trećina tih preporuka ostvaren „određeni napredak”, **niska stopa preporuka koje su države članice provele u potpunosti** pokazuje da je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se ubrzala provedba važnih i potrebnih reformi. Odgovornost za provedbu u prvom redu snose države članice.

92 Cjelokupno gledajući, navedenim je revizijama istaknut zajednički aspekt nastalih izazova, kao i potreba da se u cijelosti iskoriste postupci praćenja dostupni na razini EU-a u svrhu postizanja **djelotvornije koordinacije na razini EU-a**.

¹³⁰ Izvješće Komisije – Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2019. (sastavljeno u skladu s člancima 3. i 4. Uredbe (EU) br. 1176/2011 o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža); COM/2018/758 final.

Učinak krize uzrokovane pandemijom COVID-19 i početni odgovor u okviru politika EU-a

93 Nakon što je pandemija COVID-19 u ožujku ove godine zahvatila Europu, gospodarski kontekst u EU-u znatno se promijenio. Pandemija COVID-19 **ozbiljna je prijetnja javnom zdravlju u EU-u te su uvedene mjere ograničenja kretanja dovele do velikog gospodarskog šoka** (u prvom stupcu u *Prilogu III.* prikazani su troškovi financijske i dužničke krize u razdoblju 2008. – 2017., a u drugom stupcu početni troškovi (djelomično utemeljeni na procjenama) odgovora na pandemiju COVID-19).

94 Zdravstvene mjere i mjere ograničenja kretanja uvedene u odgovoru na pandemiju COVID-19 uzrokovale su prekide u proizvodnji, pružanju usluga i globalnim lancima opskrbe te su utjecale na ključne sektore kao što su turizam, promet i trgovina. Prema navodima Komisije **prognozira se da će se BDP EU-a ove godine smanjiti za 7,4 % (7,7 % za europodručje), što je veće smanjenje nego tijekom financijske i dužničke krize iz razdoblja 2008. – 2019., te da će se 2021. godine oporaviti za 6 % (6,3 % za europodručje)**¹³¹.

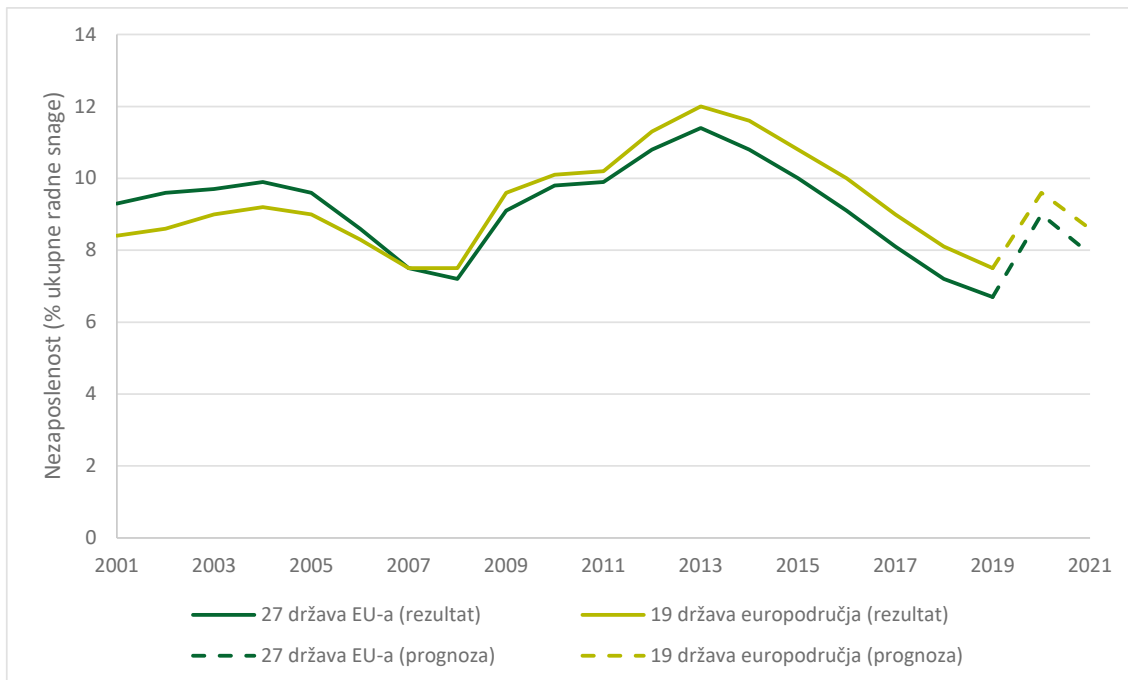
Financijski sektor

Početni učinak krize prouzročene pandemijom COVID-19

95 Pri ulasku u krizu uzrokovanu pandemijom COVID-19 banke su bile bolje kapitalizirane i raspolagale većom likvidnošću u odnosu na prethodne krize. Mjere ograničenja kretanja dovele su do **znatnih gubitaka prihoda za poduzeća**, kao i do **porasta potražnje za zajmovima i povećanja rizika od toga da poduzeća neće ispuniti svoje obveze otplate zajma**. Povrh toga, **veće stope nezaposlenosti** (vidjeti *sliku 8.*) mogle bi dovesti do neispunjavanja obveze otplate privatnih zajmova i hipoteka, što bi moglo utjecati na cijene nekretnina.

¹³¹ „Spring 2020 Economic Forecast: A deep and uneven recession, an uncertain recovery”, Europska komisija, 6. svibnja 2020.

Slika 8. – Stopa nezaposlenosti (broj nezaposlenih kao postotak ukupne radne snage u dobroj skupni od 15 do 74 godina, razdoblje 2001. – 2021.)



Izvor: podatci Eurostata i podatci iz proljetne gospodarske prognoze Europske komisije iz 2020.

96 Slijedom toga, tijekom sljedećih nekoliko godina **banke će vjerojatno biti izložene većim razinama neprihodonosnih kredita i gubitcima od nužnog restrukturiranja privatnog duga**. Na temelju preliminarnih procjena kojima se ne uzima u obzir učinak mjera uvedenih u okviru politika EBA očekuje da će prosječni omjer pokrivenosti neprihodonosnih kredita dosegnuti razine slične onima nakon kriza iz razdoblja 2008. – 2012.¹³².

97 Važno je da relevantni mehanizmi mogu ispuniti svoju svrhu kada je to potrebno, posebice u kontekstu krize uzrokovane pandemijom COVID-19. Mjera u kojoj će trenutačna kriza utjecati na banke najvećim će dijelom ovisiti o razvoju krize i oporavku koji će potom uslijediti, kapitalu kojim su banke raspolagale prije krize, njihovoj razini izloženosti sektorima koji su najviše pogođeni i povezanoj razini javne potpore za realno gospodarstvo.

98 Pandemija je dovela do **velike volatilnosti na tržištima kapitala i dodatnog ravnjanja eurske kamatne swap krivulje** (kamatni *swapovi* ili kamatne razmjene upotrebljavaju za zaštitu od kamatnog rizika, a *swap* krivulja može biti pokazatelj

¹³² „The EU banking sector: first insights into the COVID-19 impacts”, EBA, 25. svibnja 2020.

očekivanih kretanja kamatnih stopa) uz znatni pad tržišne vrijednosti financijske imovine te povećanje tržišne vrijednosti obveza iz dugoročnog osiguranja i obveza za mirovine u okviru programa definiranih primanja s **negativnim posljedicama na sektore osiguranja i mirovinskog osiguranja**. Prema najnovijim rezultatima testiranja otpornosti na stres za sektor osiguranja¹³³ većina osiguravatelja imala je primjerene koeficijente solventnosti u testiranim scenarijama stresa na tržištu. Mirovinski fondovi, poznati kao institucije za strukovno mirovinsko osiguranje, imali su 2019. nešto bolje omjere pokrića (imovina kojom se mogu pokriti obveze), no ipak su se suočili s poteškoćama zbog okružja postojano niskih kamatnih stopa i malih prinosa, što je utjecalo na profitabilnost njihovih ulaganja i vrednovanje obveza za definirana primanja¹³⁴.

99 ESRB, ESMA i EIOPA pozvali su na poduzimanje mjera kako bi se odgovorilo na sistemske slabosti povezane s pandemijom COVID-19¹³⁵. Posebice je ESMA istaknula da su velika volatilitnost i inherentni problemi povezani s vrednovanjem uzrokovani pandemijom COVID-19 doveli do likvidnosnog **stresa u određenim segmentima sektora investicijskih fondova**. Također je navela da podržava preporuku ESRB-a u vezi s ciljanom nadzornom suradnjom nacionalnih nadležnih tijela s investicijskim fondovima koji su znatno izloženi korporativnom dugu i tržištu nekretnina te istaknula važnost pravodobne i djelotvorne upotrebe alata za upravljanje likvidnošću u investicijskim fondovima koji su izloženi manje likvidnoj imovini. EIOPA je ujedno poduzela nekoliko inicijativa¹³⁶, kao što su objava izjave o isplati dividendi i promjenjivim politikama primitaka u kontekstu pandemije COVID-19 ili pozivanje osiguravatelja i posrednika na djelovanje kako bi se ublažio učinak pandemije na potrošače. Kad je riječ o institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje, EIOPA je istaknula da je potrebno voditi računa o posljedicama pandemije COVID-19 za mirovinske fondove u pogledu kontinuiteta njihova poslovanja, posebice o isplati primanja i ulaznim doprinosima te posljedicama za likvidnost i razine financiranja, kao i o potencijalnim dugoročnim negativnim posljedicama odluke članova takvih institucija da se posluže ušteđenim sredstvima ili prijeđu na druge opcije ulaganja u neodgovarajućem trenutku.

¹³³ „2018 insurance stress test report”, EIOPA, str. 6.

¹³⁴ „2017 IORP Stress Test Report”, 13. prosinca 2017., odlomci 243 i 235.; „2019 IORP Stress Test Report” 19/673, EIOPA, 17. prosinca 2019, str. 15.–48.

¹³⁵ https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50.-158.-2232_statement_esrb_recommendation.pdf.

¹³⁶ Cjeloviti popis mjera koje je EIOPA uvela u pogledu pandemije COVID-19 dostupan je na <https://www.eiopa.europa.eu/browse/covid-19-measures>.

Početni odgovori EU-a

100 Nacionalna tijela u kratkom su roku odlučila da stave na raspolaganje sredstva iz protucikličkih i drugih makrobonitetnih zaštitnih slojeva kapitala, **čime se povećao kapacitet banaka za kreditiranje realnog gospodarstva i apsorpiranje neočekivanih gubitaka (vidjeti Prilog IV. i Prilog V.)**. EU i nacionalna tijela također su poduzeli druge mjere za **povećanje kapaciteta banaka za kreditiranje**, uključujući privremeno ublažavanje kapitalnih zahtjeva i zahtjeva za likvidnosnu pokrivenost, produljenje primjene privremenih odredbi čija je svrha ublažiti učinak izdvajanja većeg iznosa rezervacija u sklopu MSFI-ja 9 na regulatorni kapital te povoljniji regulatorni tretman za zajmove s državnim jamstvom¹³⁷. Nadzorna tijela i dalje su odgovorna za praćenje kreditnog rizika banaka, razine umanjenja vrijednosti i neprihodonosnih kredita te njihova učinka, što je ključno za jamčenje pravodobnog otkrivanja banaka koje propadaju ili će vjerojatno propasti.

101 ESB je s ciljem stvaranja dodatnog kapaciteta za apsorpiranje gubitaka tijekom krize uzrokovane pandemijom od banaka zatražio da ne isplaćuju dividende najmanje do listopada 2020.

102 Kako bi se potreba za provedivošću sanacije svih banaka uravnotežila s olakšicama koje se pružaju tom sektoru u razdoblju krize, SRB je zauzeo pristup odgađanja određenih zahtjeva za informacijama ili podacima ili drugih dokumenata koje banke trebaju dostaviti tijekom ciklusa planiranja sanacija za 2020., pritom i dalje tražeći glavna uobičajena izvješća koja omogućavaju izračun uvjeta za minimalan zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze. SRB je najavio da će u slučaju banaka koje se suočavaju s poteškoćama pri dostizanju ciljnih vrijednosti za minimalan zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze prije stupanja na snagu novih odluka primijeniti pristup koji je okrenut budućnosti. Također je najavio da će **privremeno ublažiti** uvjete za **minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze** za banke koje se suočavaju s poteškoćama u dostizanju svojih ciljnih vrijednosti¹³⁸.

¹³⁷ „Paket mjera o bankarstvu radi lakšeg kreditiranja kućanstava i poduzeća”, Europska komisija, 28. travnja 2020.

¹³⁸ Blog SRB-a od 1. travnja, 8. travnja i 17. lipnja 2020., kao i govor koji je održao član Odbora SRB-a Sebastiano Laviola na konferenciji „Financial Institutions Conference” 2. lipnja 2020.

103 Komisija je 28 travnja objavila **interpretativnu komunikaciju**¹³⁹ **kojom je potvrđena fleksibilnost pravila**, kao što je naveo i Bazelski odbor, uključujući fleksibilnost u primjeni javnih i privatnih moratorija na otplatu zajmova¹⁴⁰ i nadzorne mjere kojima se bankama omogućilo da privremeno upotrebljavaju likvidnost i rezerve kapitala.

104 Komisija je također predložila **niz izmjena Uredbe o kapitalnim zahtjevima radi uvođenja privremenih mjera**, koje uključuju produljenje važećih prijelaznih odredbi za ublažavanje učinka MSFI-ja 9 na regulatorni kapital banaka za dvije godine i odgađanje primjene novih zahtjeva u pogledu omjera financijske poluge iz izmijenjene Uredbe o kapitalnim zahtjevima (CRR II) za jednu godinu¹⁴¹.

105 Na razini europskih nadzornih tijela i SSM-a poduzimaju se razne mjere i objavljuju smjernice o koordinaciji za nadležna tijela u državama članicama koja su odgovorna za različite sektore unutar financijskog sustava. Komisija je istaknula da **europska nadzorna tijela moraju zajamčiti da se u slučajevima u kojima nacionalna nadležna tijela primjenjuju fleksibilan pristup u različitim državama članicama taj pristup primjenjuje dosljedno** i da se njime ne bi trebali stvarati nepošteni uvjeti na unutarnjem tržištu¹⁴².

¹³⁹ „Odgovor na koronavirus: Komisija donijela paket mjera o bankarstvu radi lakšeg kreditiranja kućanstava i poduzeća u EU-u”, Europska komisija, 28. travnja 2020.

¹⁴⁰ „EBA Guidelines on treatment of public and private moratoria in light of COVID-19 measures”, 2. travnja 2020.

¹⁴¹ Uredba (EU) 2019/876 o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu omjera financijske poluge, omjera neto stabilnih izvora financiranja, zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze, kreditnog rizika druge ugovorne strane, tržišnog rizika, izloženosti prema središnjim drugim ugovornim stranama, izloženosti prema subjektima za zajednička ulaganja, velikih izloženosti, zahtjeva za izvješćivanje i objavu, i Uredbe (EU) br. 648/2012, 20. svibnja 2019.

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0169&rid=2>.

Fiskalna i ekonomska politika

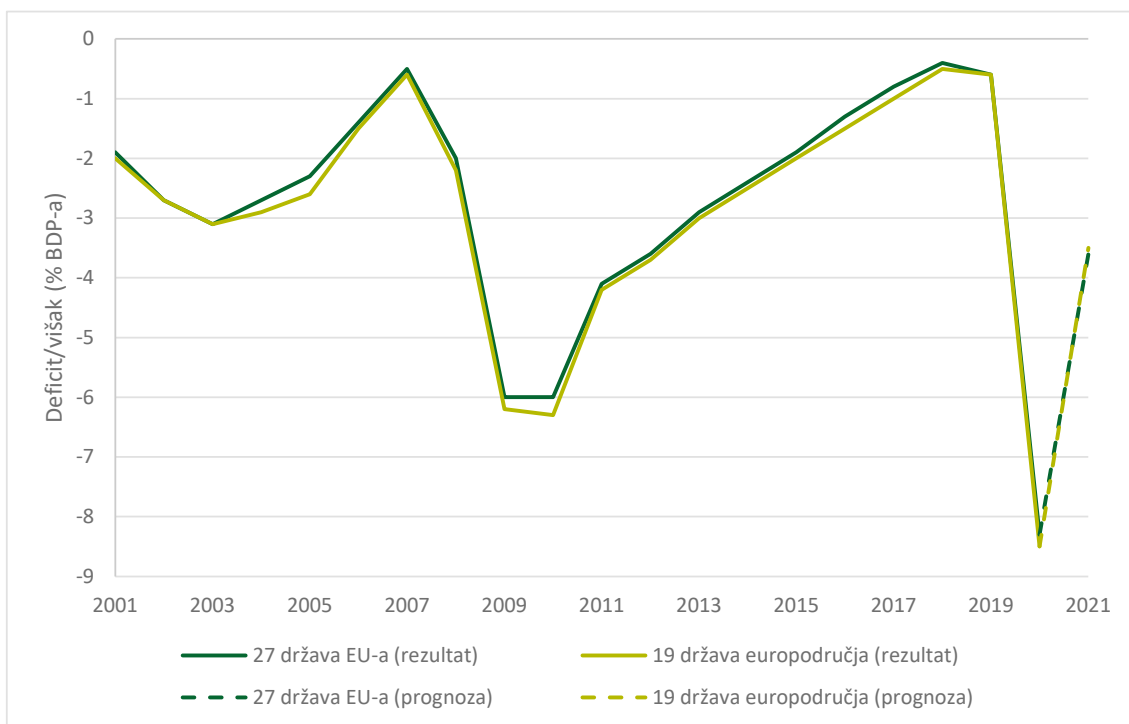
Početni učinak krize prouzročene pandemijom COVID-19

106 Kriza uzrokovana pandemijom COVID-19 dovest će do **ozbiljnog pogoršanja fiskalnog deficita** (vidjeti [sliku 9.](#)) i **javnih dugova** (vidjeti [sliku 10.](#)) jer se njome stvara znatan pritisak na rashode i prihode opće države u državama članicama. Posebice su vlade poduzimale mjere za sanaciju sistemskih poslovnih subjekata, pomoć poduzećima i opću potporu društvu. Nadalje, kreditna potpora za poduzeća koja je osigurana jamstvima država članica i EU-a može dovesti do povećanja **fiskalnih rashoda u srednjoročnom razdoblju**. Kriza bi stoga mogla imati neujednačene učinke na države članice i produbiti razlike među njima (u skladu s Komisijom, te će se razlike odražavati u činjenici da će za neke države članice **recesija dosegnuti gotovo 10 % u usporedbi s prosjekom od 6 % – 7,5 %**)¹⁴³.

107 Programom ESB-a za kupnju vrijednosnih papira jamči se odgovarajuća transmisija monetarne politike. Potvrđenom dostupnošću **kreditnih linija ESM-a** za sve države članice također se pruža određena sigurnost da će državama članicama biti dostupna potpora za djelomično ublažavanje tih pritisaka.

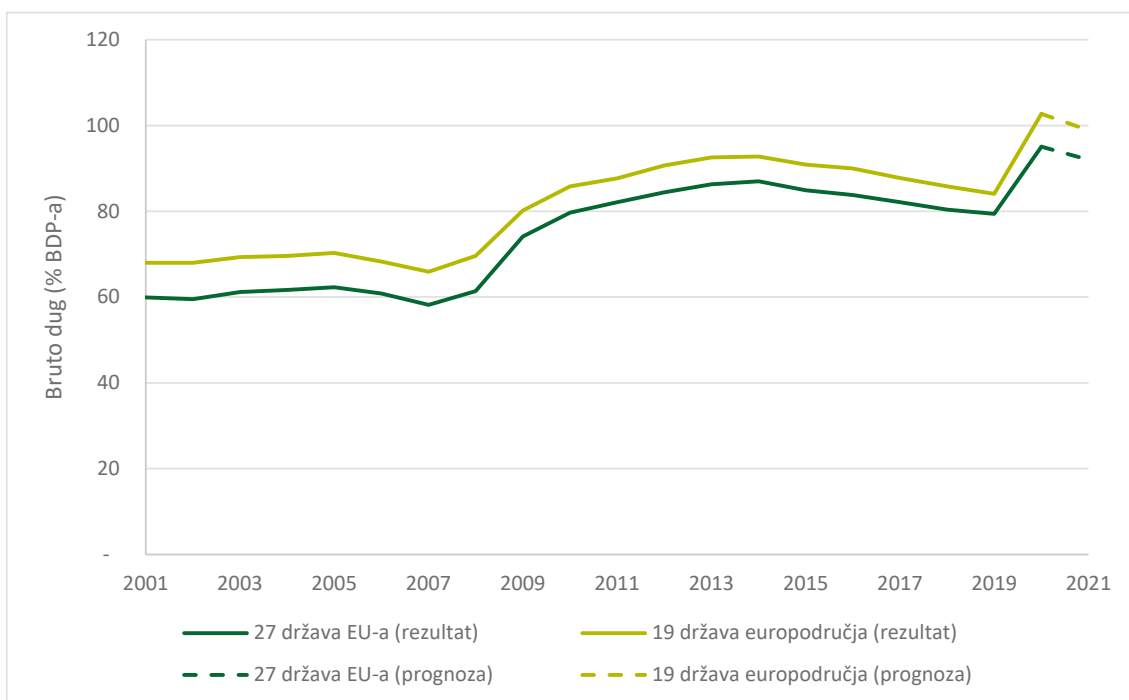
¹⁴³ „Europa na djelu: oporavak i priprema za sljedeću generaciju”, COM(2020) 456 final, 27. svibnja 2020., str. 3.

Slika 9. – Deficit (–) i višak (+) opće države (kao postotak BDP-a, razdoblje 2001. – 2021.)



Izvor: podatci Eurostata i podatci iz proljetne gospodarske prognoze Europske komisije iz 2020.

Slika 10. – Bruto dug opće države (kao postotak BDP-a, razdoblje 2001. – 2021.)



Izvor: podatci Eurostata i podatci iz proljetne gospodarske prognoze Europske komisije iz 2020.

108 Mijenjanje cijena državnih obveznica do kojeg bi moglo doći zbog nesigurnosti tijekom i nakon krize moglo bi imati negativan učinak na izložene banke jer bi moglo umanjiti njihovu profitabilnost ili čak i održivost. Povezani rizici najveći su u onim državama članicama koje imaju najmanje fiskalnog manevarskog prostora.

Početni odgovori EU-a

109 Kako bi pružio odgovor na tu novu gospodarsku stvarnost, EU je s pomoću različitih gospodarskih i proračunskih instrumenata državama članicama pružio fiskalnu i gospodarsku otporu za bolji oporavak i ponovnu uspostavu rasta.

110 Tijekom posljednjih nekoliko mjeseci uvedene su razne promjene relevantne za fiskalnu i gospodarsku koordinaciju na razini EU-a i **europski semestar**, uključujući sljedeće:

- **aktivaciju opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu** – time je državama članicama omogućeno da odstupe od zahtjeva u okviru preventivnog dijela (tj. od srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe tom cilju), a Komisiji da preporuči produljenje roka u kojem države članice trebaju smanjiti prekomjerni deficit u okviru korektivnog dijela (tj. u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita);
- **aktivaciju nacionalnih klauzula o odstupanju na razini država članica** – time je državama članicama omogućeno da privremeno obustave primjenu ograničenja utvrđenih njihovim nacionalnim fiskalnim okvirima u slučaju da se suočavaju s ozbiljnim gospodarskim padom i drugim izvanrednim okolnostima; te
- **nove smjernice Komisije za programe stabilnosti i konvergencije za 2020.** – time je racionaliziran format i sadržaj programa stabilnosti i konvergencije u trenutačnom ciklusu za 2020.

111 Osim toga, EU je predvidio **nove proračunske instrumente** za potporu oporavku država članica te zaštitu unutarnjeg tržišta EU-a i stabilnosti eura. To posebno uključuje instrument „**EU sljedeće generacije**” (engl. *Next Generation EU*) vrijedan 750 milijardi eura čiji su središnji elementi novi mehanizam za oporavak i otpornost i **tri zaštitna mehanizma, tzv. „sigurnosne mreže”**, u ukupnoj vrijednosti od 540 milijardi eura (vidjeti *Prilog IV.*).

112 Kako bi se zaštitila kohezija unutar jedinstvenog tržišta EU-a i zajamčili jednaki uvjeti tržišnog natjecanja za sve sudionike, Komisija je predložila¹⁴⁴ niz inicijativa, kao što su radna skupina za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta, instrument za potporu solventnosti, pakt o migracijama i azilu, instrument za strateška ulaganja i farmaceutska strategija. Osim toga, EU je prilagodio pravila o državnim potporama: 19. ožujka 2020. donio je **novi privremeni okvir za mjere državne potpore**¹⁴⁵, čiju je primjenu produžio do 3. travnja 2020.¹⁴⁶ (vidjeti *Prilog IV.*). **Ujedno je odobren i aktiviran niz drugih instrumenata koji bi mogli olakšati oporavak**, kao što su Europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) i potpora u pogledu krize uzrokovane pandemijom u okviru ESM-a (vidjeti *Prilog IV.*).

113 Razne fiskalne i gospodarske mjere poduzete su i na nacionalnim razinama. Procjenjuje se da vrijednost dosadašnjih mjera fiskalne potpore odgovara iznosu od preko 3 % BDP-a 27 država članica EU-a, a vrijednost mjera za pružanje potpore za likvidnost za sektore i poduzeća koji se suočavaju s poteškoćama iznosu od preko 16 % njihova BDP-a¹⁴⁷. Prema podacima iz publikacije „European fiscal monitor” **fiskalni odgovori većine država članica obuhvaćat će povećanje njihovih rashoda za otprilike 1,6 % BDP-a i pružanje poreznih olakšica u vrijednosti od dodatnih 1,4 % BDP-a**. Više pojedinosti o nacionalnim mjerama koje su poduzete kao odgovor na krizu uzrokovanu pandemijom COVID-19 dostupno je u *Prilogu V.*

114 Predsjednik Vijeća i predsjednica Komisije predstavili su 15. travnja 2020. **Zajednički europski plan za ukidanje mjera ograničavanja širenja bolesti COVID-19**¹⁴⁸. U tom se izvješću ističu četiri ključna područja djelovanja koja bi trebalo obuhvatiti daljnjim koracima:

¹⁴⁴ „Europa na djelu: oporavak i priprema za sljedeću generaciju”, COM(2020) 456 final, 27. svibnja 2020., str. 11.–15.

¹⁴⁵ „Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji covid-19”, Europska komisija, C(2020) 1863 final.

¹⁴⁶ „Izmjena privremenog okvira za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji covid-19”, Europska komisija, C(2020) 2215 final.

¹⁴⁷ „Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic”, Euroskupina, 9. travnja 2020.

¹⁴⁸ „Zajednički europski plan za ukidanje mjera ograničavanja širenja bolesti COVID-19”, Europska komisija i Europsko vijeće, 15. travnja 2020.

- mjere za ponovnu uspostavu funkcionalnog jedinstvenog tržišta;
- ulaganje većih napora u poticanje ulaganja;
- djelovanje na globalnoj razini, posebice u neposrednom susjedstvu EU-a;
- funkcionalni sustav upravljanja na razini EU-a i nacionalnim razinama.

Zaključne napomene

115 Fiskalna, gospodarska i dužnička kriza iz razdoblja 2008. – 2012. imala je dugoročne posljedice na rast i fiskalnu stabilnost u EU-u.

116 Financijski sustav EU-a u to je vrijeme bio obilježen slabim nadzorom, uključujući slabu suradnju u području prekograničnih aktivnosti banaka i povezanih rizika, neodgovarajuća pravila o procjeni rizika i kapitalnim zahtjevima te nedostatak okvira za upravljanje kriznim situacijama za velike banke (odlomci **08.** i **09.**).

117 Financijska kriza iz 2008. ubrzo je prerasla u dužničku krizu. Gubitci poreznih prihoda, mjere državne potpore bankama i fiskalni poticaji doprinijeli su stabilizaciji gospodarstva u ranoj fazi krize, ali i doveli do znatnog povećanja javnog duga. To je u spoju s nepotpunom institucionalnom strukturom europodručja dovelo do snažnog pritiska na prinose od državnih obveznica i kreditne rejtinge pojedinih država članica i dovelo do učinka prelijevanja dužničke krize natrag na bankarske sektore i šire gospodarstvo (odlomci **11.** – **16.**).

118 Kako bi se otklonili ti nedostaci i doprinijelo jačem i otpornijem financijskom sustavu, **EU je ojačao svoj institucionalni i regulatorni okvir:** uspostavljena su nadzorna tijela na razini EU-a, postrožena su mikrobonitetna i makrobonitetna pravila za banke i njihova nadzorna tijela, usvojen je novi okvir za upravljanje kriznim situacijama za banke koje propadaju ili će vjerojatno propasti te je pokrenuta uspostava bankovne unije i unije tržišta kapitala (odlomci **18.** – **25.**).

119 Mjere poduzete nakon financijske i dužničke krize dovele su do:

- **bolje reguliranog financijskog sustava** – poboljšani su regulativa i nadzor kako bi se pružio odgovor na rizik od širenja krize i druge rizike koji utječu na banke i nebankovne financijske posrednike (odlomci **37.**, **45.** i **46.**);
- **bankovnog sustava s boljim zaštitnim slojevima kapitala i likvidnosti i s mogućnošću sanacije vlastitim sredstvima.** Bankovna unija i Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo doprinose smanjenju rizika za financijsku stabilnost (odlomci **38.** – **43.**);
- **bolje koordinacije ekonomskih politika i nacionalnih proračuna** – europskim semestrom, koji se sastoji od izmijenjenog Pakta o stabilnosti i rastu, postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža i politika Unije za rast i radna mjesta,

omogućena je opširna koordinacija ekonomskih politika u EU-u uz istodobno pridavanje veće pozornosti razinama duga (odlomci 78. – 89.).

120 Međutim, i dalje postoje izazovi i nedostaci, uključujući nisku profitabilnost banaka, visoku razinu neprihodonosnih kredita u određenim državama članicama i postojano veliku koncentraciju izloženosti središnjoj državi u određenim bankama (odlomci 49. – 62.).

121 Kriza je pokazala da postoje slabosti u drugim sektorima financijskog sustava, uključujući sektore osiguranja i mirovinskih fondova, drugih nebankovnih financijskih posrednika, investicijskih fondova i tržišne infrastrukture (odlomci 63. – 70.). Ujedno je osmišljen niz odgovora u okviru politika kako bi se ublažili rizici koji bi u budućnosti mogli proizaći iz tih sektora, posebice za velike sistemske subjekte.

122 Aktualni izazovi uključuju potrebu za dovršetkom bankovne unije (odlomci 33. – 37.) i unije tržišta kapitala (odlomci 74. – 76.), nedovoljno brzu gospodarsku konvergenciju među državama članicama, ograničenja s kojima se nadzorna tijela suočavaju pri obavljanju svojih zadaća, nedostatke u višeslojnoj suradnji između EU-a i nacionalnih tijela, nedostatke u postupku utvrđivanja odgovornosti i slabljenje fiskalnih položaja u većini država članica. U nedavnim izvješćima Suda obrađena su mnoga od tih pitanja (odlomci 27. – 33. i 49. – 77.).

123 Sud je u okviru revizija koje je proveo u pogledu postupka u slučaju prekomjernog deficita, preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu, postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže i europskog semestra utvrdio da procesi koordinacije na razini EU-a vode do izrade pouzdanih procjena i relevantnih preporuka. Međutim, iako je u provedbi više od dviju trećina preporuka za pojedine zemlje u razdoblju 2011. – 2018. ostvaren „određeni napredak”, niska stopa preporuka koje su države članice provele u potpunosti i dalje je problem. Odgovornost za provedbu u prvom redu snose države članice (odlomci 90. – 93.).

124 Uslijed pandemije COVID-19 2020. godine EU se suočio s novom krizom, koja nepovoljno utječe na proizvodnju, opskrbne lance i potrošnju i kojom se stvara pritisak na javne financije. Početna reakcija bilo je poduzimanje mjera u okviru monetarne, fiskalne i bonitetne politike kako bi se financijski sektor zaštitio od gospodarskih učinaka i time spriječilo da gospodarska kriza preraste u financijsku (odlomci 94. – 100.).

125 Ovaj pregled pokazuje da se skup instrumenata kojima EU raspolaže za odgovor na krizu poboljšao. Međutim, trenutačna je kriza drukčija i mogla bi biti veća, ovisno o

razmjeru i brzini oporavka, te je popraćena velikom razinom nesigurnosti kad je riječ o tome kako prevladati zdravstvene rizike koji je uzrokuju. **Pouke izvučene tijekom krize iz razdoblja 2008. – 2012. pokazuju sljedeće:**

- kriza sa sobom donosi znatne troškove i stvara izvanredan pritisak na javne financije, uz rizik od trosmjernog učinka prelijevanja između gospodarskog sektora, država i financijskog sektora;
- snažnim, zajedničkim odgovorom na razini EU-a, nadopunjenim koordiniranim gospodarskim i fiskalnim politikama, kao i utemeljenim monetarnim politikama, postižu se dobri rezultati u upravljanju krizom i njezinu prevladavanju te poboljšanju oporavka;
- snažno jedinstveno tržište, kohezija, solidarnost i uravnotežen gospodarski razvoj, obnova ulaganja i potpora za poduzeća ključni su za izlazak iz krize i povratak na put gospodarskog rasta.

126 Zahvaljujući poukama izvučenima iz financijske i dužničke krize banke su sada pod mnogo većim nadzorom kad je riječ o njihovu poslovanju te raspolažu većim zaštitnim slojevima kapitala i likvidnosti za apsorpciju gubitaka. Cjelokupno gledajući, bankovna unija i Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo doprinose smanjenju rizika za financijsku stabilnost. Međutim, dobit je i dalje bila skromna, a izloženost državnom dugu i dalje visoka, kao i razina neprihodnosnih kredita. Ovisno o trajanju i jačini recesije do koje je dovela kriza uzrokovana pandemijom COVID-19, kreditni gubitci mogli bi učiniti financijski sustav nestabilnijim (odlomci **100.** – **108.**).

127 Aktivacija opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu omogućava državama članicama da odmah provedbu fiskalne politike kojima će se pružiti potpora. Međutim, one **zemlje koje su u trenutku ulaska u krizu već bilježile velike razine javnog duga mogle bi se naći u osjetljivijem položaju** (odlomci **109.** – **114.**). Prema proljetnoj prognozi Komisije iz 2020. kriza uzrokovana pandemijom COVID-19 sa sobom nosi rizik od daljnjeg povećanja gospodarskih razlika u EU-u. Učinci pandemije razlikuju se od države članice do države članice. Čimbenici kao što su razvoj zdravstvene krize, veličina turističkih sektora i prostor za diskreciju pri pružanju odgovora u okviru fiskalne politike utječu na učinak pandemije na pojedinačne zemlje. Time bi se moglo narušiti unutarnje tržište. **Daljnji koraci za prevladavanje krize uzrokovane pandemijom COVID-19 obuhvaćat će dodatne institucionalne odgovore i odgovore u okviru politika.**

Ovaj je pregled usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Alex Brenninkmeijer, na sastanku održanom u Luxembourggu 8. rujna 2020.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Sličnosti između triju europskih nadzornih tijela

01 Tri europska nadzorna tijela zamijenila su prijašnje takozvane „odbore 3. razine”. Među tim tijelima postoje određene sličnosti kad je riječ o njihovu upravljanju, ciljevima i funkcijama (vidjeti [sliku 1.](#)).

- **Upravljanje:** svakim europskim nadzornim tijelom upravlja odbor nadzornih tijela koji donosi sve političke odluke. Sastoji se od direktora relevantnog nadzornog tijela, po jednog predstavnika iz svake od 27 država članica i drugih članova (bez prava glasa).
- **Ciljevi:** europska nadzorna tijela doprinose kratkoročnoj, srednjoročnoj i dugoročnoj stabilnosti financijskog sustava, boljem funkcioniranju unutarnjeg tržišta, jamčenju integriteta, transparentnosti, učinkovitosti i urednog funkcioniranja financijskih tržišta, jačanju međunarodne nadzorne koordinacije, sprječavanju regulatorne arbitraže i jačanju zaštite potrošača i ulagača.
- **Osnovne funkcije:** europska nadzorna tijela provode analize rizika i redovito izrađuju prikaze rizika, statistička izvješća i druge političke dokumente, koji ujedno služe za upozoravanje ESRB-a na bilo kakav sistemski rizik, te osmišljavaju politike i jedinstvena pravila koja sadržavaju tehničke i regulatorne standarde za delegirane uredbe Komisije (pravila 2. razine) i za smjernice i dokumente s odgovorima na česta pitanja (standardi 3. i 4. razine).
- **Usklađivanje praksi:** u svrhu uspostave zajedničkog nadzornog okvira među nacionalnim nadležnim tijelima europska nadzorna tijela objavljuju smjernice, mišljenja i odgovore na česta pitanja, provode stručne preglede kako bi procijenile nacionalne prakse u području nadzora, posreduju među nacionalnim nadzornim tijelima i poduzimaju mjere u slučaju kršenja prava EU-a.
- **Prikupljanje podataka i distribucija informacija:** europska nadzorna tijela sastavljaju i stavljaju na raspolaganje središnju bazu podataka za jedinstvena pravila, popise nacionalnih nadležnih tijela u državama članicama, sve smjernice i tehničke standarde, registre i relevantne podatke.

Slika 1. – Upravljanje europskim nadzornim tijelima i njihova uloga



Izvor: Sud.

02 Otkako su osnovana prije deset godina **europska nadzorna tijela stalno su razvijala svoju ulogu i provodila intenzivan program reformi**. Komisija je u rujnu 2017. predložila paket reformi¹⁴⁹ za unaprjeđenje ovlasti, upravljanja i financiranja tih triju europskih nadzornih tijela. Prijedlozi su uključivali osnivanje neovisnog izvršnog odbora (koji bi bio nadležan za odlučivanje u pojedinačnim slučajevima i određenim pitanjima nadzora), jačanje uloge europskih nadzornih tijela u okviru potvrđivanja internih modela i poboljšanje alata kojima ta tijela raspolažu za podupiranje usklađivanja nadzornih praksi.

03 **Uredbe o osnivanju europskih nadzornih tijela 2019. godine izmijenjene su Uredbom (EU) 2019/2175**. Tim je izmjenama ojačana uloga direktora u usmjeravanju planova odbora i nadziranju istraga, donošenju odluka o predmetima, rješavanju sporova i postupcima u slučaju kršenja prava Unije.

¹⁴⁹ „Jačanje integriranog nadzora u cilju jačanja unije tržišta kapitala i financijske integracije u okruženju koje se mijenja”, Europska komisija, 20. rujna 2017.

Prilog II. – Četiri ključne faze okvira EU-a za upravljanje kriznim situacijama za banke

01 1. faza – Priprema za sanaciju i vođenje računa o tome da se svaka banka može sanirati: tijekom „faze kontinuiranog nadzora i opće pripreme” nadzorna tijela prate usklađenost banaka s bonitetnim pravilima. Osim toga, nadzorna tijela vode računa o tome da su banke izradile odgovarajuće planove oporavka i da sanacijska tijela izrađuju i ažuriraju planove sanacije¹⁵⁰ te jamče da su banke pripremljene za moguću sanaciju.

02 2. faza – Oporavak: nadzornim tijelima za banke na raspolaganju su postupci za utvrđivanje kriznih situacija koji im omogućavaju utvrđivanje eventualnih problema. Ključni je instrument koji je dostupan u tu svrhu postupak nadzorne provjere i ocjene. Tijekom „faze oporavka” banke mogu dobrovoljno iskoristiti mogućnosti oporavka predviđene planom oporavka ili druge upravljačke mogućnosti ako se stanje banke pogorša.

03 3. faza – Rana intervencija: ovu fazu pokreću nadzorna tijela¹⁵¹ u slučaju da se stanje nastavi pogoršavati. Nadzorna tijela mogu poduzeti različite intruzivne mjere s ciljem poboljšanja stanja, kao što je zahtijevanje primjene mogućnosti oporavka ili čak zamjena uprave banke¹⁵². U slučaju da nadzorna tijela poduzmu mjere rane intervencije o tome je potrebno obavijestiti sanacijska tijela kako bi mogla započeti s pripremanjima za potencijalnu sanaciju. Iako je faza rane intervencije predviđena, ona nije preduvjet da bi se određena banka proglasila bankom koja propada ili će vjerojatno propasti¹⁵³.

04 4. faza – Sanacija ili likvidacija: ako se stanje ne poboljša, „faza sanacije ili likvidacije” započinje procjenjivanjem banke kao banke koja propada ili će vjerojatno propasti¹⁵⁴. Nadzorna ili sanacijska tijela¹⁵⁵ banku moraju proglasiti bankom koja propada ili će vjerojatno propasti kad su ispunjeni relevantni zahtjevi za to. Stoga je također potrebno procijeniti postoji li razumna mogućnost da bi bilo kakva alternativna

¹⁵⁰ „Introduction to Resolution Planning”, SRB, 14. lipnja 2019.

¹⁵¹ „Guidelines on triggers for use of early intervention measures pursuant to Article 27(4) of Directive 2014/59/EU”, EBA, 8. svibnja 2015.

¹⁵² Članak 27. stavak 1. Direktive 2014/59/EU.

¹⁵³ Članak 18. stavak 3. Uredbe (EU) br. 806/2014.

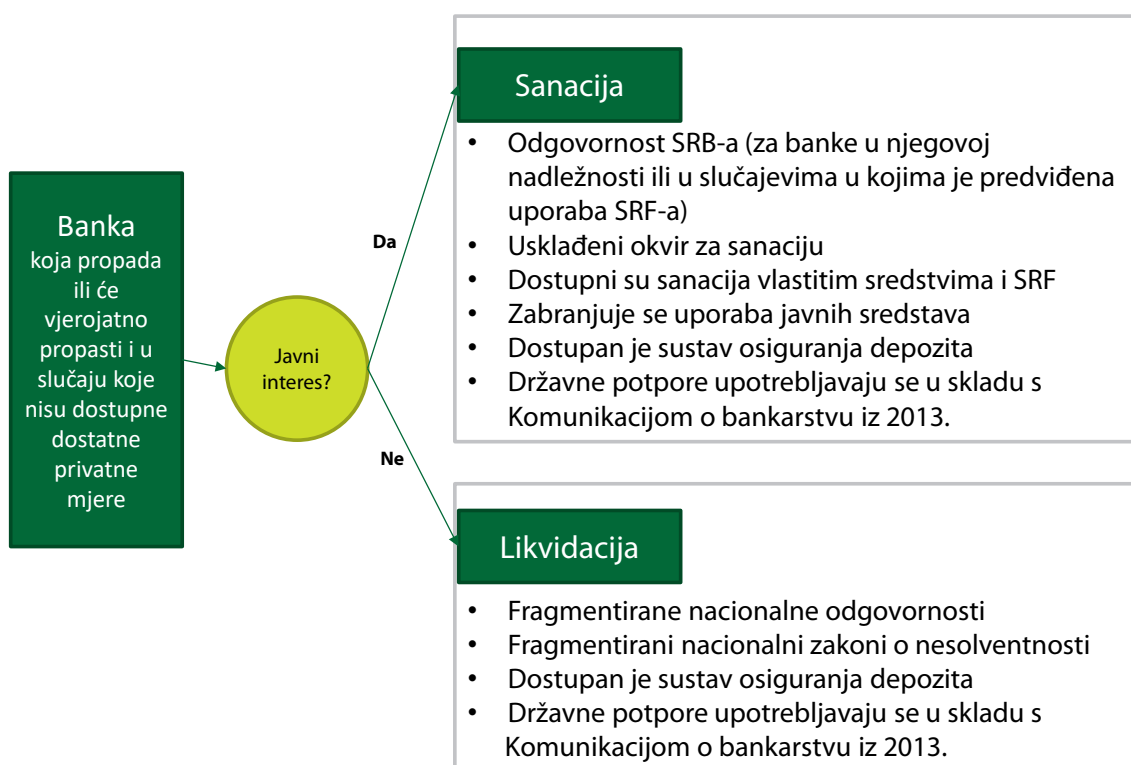
¹⁵⁴ Članak 32. stavak 4. Direktive 2014/59/EU.

¹⁵⁵ Pod određenim uvjetima procjenu vjerojatnosti propasti banke mogu obaviti i SRB i nacionalna sanacijska tijela u određenim državama članicama.

mjera u privatnom sektoru ili nadzorna mjera mogla spriječiti propast te banke u razumnom roku.

05 Nakon što se određena banka proglašuje bankom koja propada ili će vjerojatno propasti i ne postoji mogućnost da bi druge mjere spriječile njezinu propast, sanacijska tijela moraju procijeniti je li banku potrebno likvidirati u skladu s nacionalnim postupkom u slučaju nesolventnosti ili pokrenuti sanaciju na temelju procjene javnog interesa (vidjeti [sliku 1.](#)). Osnovni je postupak koji se primjenjuje u slučaju da određena banka propada ili će vjerojatno propasti likvidacija u skladu s nacionalnim pravilima o nesolventnosti. Međutim, ako se na temelju testa javnog interesa utvrdi da je sanacija razmjerna i potrebna za postizanje jednog od pet ciljeva sanacije ili više njih, poduzimaju se mjere sanacije¹⁵⁶.

Slika 1. – Shema odlučivanja za primjenu sanacije ili osnovnog postupka likvidacije banaka u bankovnoj uniji



Izvor: Sud.

06 U slučaju da se sanacija ne smatra razmjernom i potrebnom zbog javnog interesa, primjenjuje se likvidacija u skladu s nacionalnim pravilima o nesolventnosti. Ako se pak sanacija smatra razmjernom i potrebnom zbog javnog interesa, sanacijsko tijelo mora

¹⁵⁶ Članak 32. stavak 5. Direktive 2014/59/EU.

pripremiti program sanacije¹⁵⁷. U programu sanacije među ostalim se utvrđuju instrumenti za sanaciju koji će se upotrebljavati, kao i je li potrebno upotrijebiti SRF i u kojoj mjeri. Ako će se upotrijebiti SRF, Komisija mora odobriti uporabu tog Fonda sa stajališta državne potpore / tržišnog natjecanja¹⁵⁸. Komisija potom također mora odobriti program sanacije. U određenim slučajevima Vijeće donosi konačnu odluku o elementima programa sanacije¹⁵⁹. Nacionalna sanacijska tijela potom su odgovorna za provedbu odobrenog programa sanacije u relevantnoj državi članici u skladu s nacionalnim zakonima.

¹⁵⁷ Članak 18. stavak 1. Uredbe (EU) br. 806/2014.

¹⁵⁸ Članak 19. stavak 1. Uredbe (EU) br. 806/2014.

¹⁵⁹ Članak 18. stavak 7. Uredbe (EU) br. 806/2014.

Prilog III. – Primjeri troškova financijske i dužničke krize te krize uzrokovane pandemijom COVID-19

Gospodarski parametar	Financijska i dužnička kriza	Kriza uzrokovana pandemijom COVID-19
Državne potpore	U razdoblju od 1. listopada 2008. do 1. listopada 2012. odobrene su državne potpore za financijski sektor u ukupnom iznosu od 5 058,9 milijardi eura (40,3 % BDP-a EU-a), koje su se uglavnom sastojale od jamstava za obveznice i depozite banaka ¹⁶⁰ .	Ukupna sredstva izdvojena za nacionalne mjere za likvidnost, uključujući programe koje je odobrila Komisija u okviru novog privremenog okvira za mjere državne potpore (uključujući jamstva) dosegala su na dan 21. svibnja 2020. otprilike 2,5 bilijuna eura ¹⁶¹ .

¹⁶⁰ Pregled stanja u području državnih potpora za 2013. („State aid Scoreboard 2018”), Europska komisija.

¹⁶¹ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

Gospodarski parametar	Financijska i dužnička kriza	Kriza uzrokovana pandemijom COVID-19
Izravni i neizravni fiskalni neto troškovi	Izravni fiskalni neto troškovi iznosili su za razdoblje 2007. – 2018. ukupno 246 milijardi eura (2 % BDP-a EU-a za 2018. godinu) ¹⁶² .	U travnju i svibnju 2020. države članice provele su diskrecijske proračunske mjere u vrijednosti od otprilike 3,2 % BDP-a EU-a i uspostavile instrumente za likvidnost u vrijednosti od 22 % BDP-a EU-a ¹⁶³ . Procjenjuje se da će nepovoljni gospodarski učinci pandemije zajedno s diskrecijskim proračunskim mjerama koje su države članice europodručja uvele u odgovoru na njih dovesti do dodatnih troškova za europodručje u iznosu od otprilike 830 milijardi eura (otprilike 7 % BDP-a) 2020. godine i 280 milijardi eura (otprilike 2 % BDP-a) 2021. godine. Na razini pojedinačnih država članica ti bi se dodatni troškovi kretali u rasponu od 6 % BDP-a do više od 9 % BDP-a 2020. godine i u rasponu od otprilike 1,5 % BDP-a do 4,4 % BDP-a 2021. godine ¹⁶⁴ .
Jamstva	Za razdoblje 2007. – 2018. jamstva je izdalo osam država članica, pri čemu se vrijednost jamstva kretala u rasponu od 10 % do 190 % njihovih BDP-ova . Vrijednost potencijalnih obveza dosegla je vrhunac krajem 2009. kad je iznosila oko 12 % BDP-a EU-a (1 421 milijardu eura) te se do kraja 2018. smanjila na 0,8 %. Ukupni učinak na javni dug dosegnuo je vrhunac 2010. godine s vrijednošću od 6 % BDP-a EU-a (778 milijardi eura) te se 2018. smanjio na 3 %.	Do 9. travnja 2020. države članice obvezale su se pružiti potporu za likvidnost (programi javnih jamstava i odgođena plaćanja poreza) za sektore i poduzeća suočene s poteškoćama i nedostatcima likvidnosti u procijenjenoj vrijednosti od 16 % BDP-a EU-a ¹⁶⁵ . EU izdvaja 25 milijardi eura za Europsku investicijsku banku (EIB) kako bi se potaknula ulaganja za potporu poduzećima, posebice malim i srednjim poduzećima, u vrijednosti do 200 milijardi eura ¹⁶⁶ .

¹⁶² „Eurostat supplementary table for reporting government interventions to support financial institutions”, Eurostat, travanj 2019.

¹⁶³ <https://www.eib.org/en/stories/economy-covid-19#>.

¹⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf.

¹⁶⁵ „Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic”, Euroskupina, 9. travnja 2020.

¹⁶⁶ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

Gospodarski parametar	Financijska i dužnička kriza	Kriza uzrokovana pandemijom COVID-19
Financijska pomoć državama članicama	EU (preko instrumenta za platnu bilancu i MEFS-a) i države članice (preko EFSF-a, ESM-a i Kreditnog instrumenta za Grčku) pozajmili su financijsku pomoć u vrijednosti od 414,7 milijardi eura .	ESM će na temelju postojećih preventivnih kreditnih linija pružiti potporu u pogledu krize uzrokovane pandemijom u iznosu do 2 % BDP-a za 2019. godinu za svaku zemlju europodručja (ukupno do 240 milijardi eura) za financiranje rashoda povezanih sa zdravljem. Povrh toga, Europska komisija donijela je prijedlog za paket makrofinancijske pomoći u iznosu od 3 milijarde eura za 10 partnera u procesu proširenja i partnera u susjedstvu kako bi im pružila potporu u ograničavanju negativnih gospodarskih učinaka pandemije ¹⁶⁷ .
Likvidnosna pomoć za krizne situacije iz središnjih banaka	Do kraja 2012. kreditnim institucijama izdani su zajmovi u vrijednosti od 1,3 bilijuna eura , koji su pruženi preko eurosustava u svrhu pružanja dodatne likvidnosti u bankovnom sustavu, posebice u osjetljivim zemljama ¹⁶⁸ .	ESB je najavio likvidnosnu pomoć u vrijednosti od 7,3 % BDP-a europodručja (750 milijardi eura u okviru novog hitnog programa kupnje zbog pandemije do kraja ove godine, uz iznos od dodatnih 120 milijardi eura za koji je prethodno odlučeno da će se izdvojiti) ¹⁶⁹ . Procjena likvidnosnih mjera koje su poduzele nacionalne središnje banke u odgovoru na krizu uzrokovanu pandemijom COVID-19 nije bila dostupna u trenutku sastavljanja ovog pregleda.

¹⁶⁷ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

¹⁶⁸ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

¹⁶⁹ <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/european-central-bank-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>.

Gospodarski parametar	Financijska i dužnička kriza	Kriza uzrokovana pandemijom COVID-19
Gubitci u gospodarskoj proizvodnji	Komisija je 2016. procijenila da je potencijalni rast u europodručju od razdoblja 2000. – 2008. do sljedećeg razdoblja (2009. – 2014.) zabilježio pad s 1,9 % na 0,5 % ¹⁷⁰ .	Komisija je procijenila da je potencijalni rast u europodručju od razdoblja 2011. – 2015. do sljedećeg razdoblja (2016. – 2018.) zabilježio rast s 0,7 % na 1,3 % ¹⁷¹ . Prognozira se da će se BDP u europodručju tijekom 2020. smanjiti za 7,7 % i da će se 2021. godine oporaviti za 6,3 %. Unatoč tome, očekuje se da će proizvodnja tijekom 2021. biti za gotovo 2 postotna boda manja nego 2019. godine.

Izvor: Sud.

¹⁷⁰ „Economic Forecast Autumn 2016: Modest growth in challenging times”, Europska komisija, studeni 2016., str.64.

¹⁷¹ „Economic Forecast Autumn 2020: A deep and uneven recession, an uncertain recovery”, Europska komisija, 6. svibnja 2020., str. 174.

Prilog IV. – Pregled početnih mjera poduzetih na razini EU-a u odgovoru na krizu uzrokovanu pandemijom COVID-19

Institucija	Mjera	Opis
Europska komisija	Instrument <i>Next Generation EU</i>	<p>Komisija je 27. svibnja 2020. u okviru novog plana oporavka EU-a u ukupnoj vrijednosti od 1 850 milijardi eura predložila instrument <i>Next Generation EU</i> („EU sljedeće generacije”) s proračunom od 750 milijardi eura. Riječ je o jednokratnom instrumentu koji će se prestati upotrebljavati 31. prosinca 2024. i koji bi trebao biti ugrađen u novi VFO u svrhu očuvanja izvora prihoda, potpore gospodarskom oporavku i poticanja rasta.</p> <p>Financijska sredstva za taj instrument trebala bi se prikupiti s pomoću privremenog povećanja gornje granice vlastitih sredstava što bi EU-u omogućilo da pozajmi sredstva na financijskim tržištima. Financijska sredstva bi se potom usmjerila na države članice preko programa EU-a i trošila u okviru triju stupova, pri čemu bi obuhvaćala bespovratna sredstva u vrijednosti od 250 milijardi eura i zajmove u vrijednosti od 250 milijardi eura:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 1. stup – Potpora državama članicama za oporavak, obnovu i jačanje, i to: uspostavom novog mehanizma za oporavak i otpornost s proračunom od 560 milijardi eura, uvođenjem nove inicijative REACT-EU u vrijednosti od 55 milijardi eura kojom će se nadopuniti potpora koja se pruža državama članicama u okviru kohezijske politike te pružanjem potpore za zelenu tranziciju; ○ 2. stup – Pokretanje gospodarstva EU-a i privatnih ulaganja, i to: uvođenjem novog instrumenta za potporu solventnosti u vrijednosti od 31 milijarde eura s ciljem poticanja ulaganja privatnih sredstava u svrhu potpore poduzećima, nadogradnjom programa InvestEU kako bi se njegov kapacitet više nego udvostručio i uspostavom novog instrumenta za strateška ulaganja u okviru programa InvestEU u vrijednosti od 15 milijardi eura u svrhu povećanja otpornosti i strateške autonomije EU-a u svim ključnim tehnologijama i lancima vrijednosti. ○ 3. stup – Izvlačenje pouka iz krize, i to: predlaganjem uvođenja novog programa EU4Health u vrijednosti od 9,4 milijardi eura kako bi se povećala pripremljenost EU-a za zdravstvenu krizu, nadogradnja programa rescEU i Obzor Europa te jačanjem Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju i Instrumenta za humanitarnu pomoć.
	Investicijska inicijativa kao odgovor na koronavirus	<p>Inicijativa osmišljena s ciljem pružanja potpore najteže pogođenim sektorima i najizloženijim regijama u državama članicama. U okviru inicijative dodijelit će se 37 milijardi eura iz europskih strukturnih i investicijskih fondova.</p> <p>Investicijskom inicijativom plus kao odgovor na koronavirus dodatno je povećana fleksibilnost u uporabi proračuna EU-a, i to s pomoću dodatnih sredstava:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ u iznosu od 28 milijardi eura iz strukturnih fondova za razdoblje koja još nisu dodijeljena za konkretne projekte; i

Institucija	Mjera	Opis
		<ul style="list-style-type: none"> o u iznosu do 800 milijuna eura iz fondova solidarnosti EU-a, koja će biti dostupna najteže pogođenim državama članicama.
	<p>Privremeni okvir za mjere državne potpore</p>	<p>Uključuje pet vrsta potpore: (1) izravna bespovratna sredstva, selektivne porezne olakšice i predujmove, (2) državna jamstva, (3) subvencionirane javne zajmove poduzećima, (4) zaštitne mehanizme za banke kojima se državna potpora usmjerava na realno gospodarstvo i (5) kratkoročno osiguranje izvoznih kredita.</p> <p>Mjere su nadopunjene potporom za istraživanje i razvoj u vezi s koronavirusom, izgradnju i unaprjeđenje objekata za ispitivanje te izradu relevantnih proizvoda za borbu protiv pandemije COVID-19, ciljanim mjerama za odgodu plaćanja poreza i/ili obustavu plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje te ciljanim mjerama za subvencioniranje plaća za zaposlenike.</p>
	<p>Jamstvo Europskom investicijskom fondu (EIF)</p>	<p>Iz proračuna EU-a izdvojit će se 1 milijarda eura za jamstvo EIF-u, i to s ciljem jamčenja da banke raspolažu dostatnom likvidnošću kako bi se zadovoljile potrebe malih i srednjih poduzeća za kapitalom, a posebice malih srednje kapitaliziranih poduzeća:</p> <ul style="list-style-type: none"> o 500 milijuna eura iz jamstva EU-a u okviru Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) dodijelit će se za jamstva za zajmove u okviru programa COSME; o 100 milijuna eura iz jamstva EU-a u okviru EFSU-a dodijelit će se za Jamstvo InnovFin za mala i srednja poduzeća; o 250 milijuna eura iz dijela EFSU-a za infrastrukturu i inovacije dodijelit će se za instrumente za potporu MSP-ovima; o 150 milijuna eura dostupno je za preraspodjelu unutar dijela EFSU-a za MSP-ove, i to za intervencije u rasponu od dugoročnijih do kratkoročnijih.
	<p>Fiskalna pravila</p>	<p>Potpore državama članicama jamčenjem njihove dostatne likvidnosti i uporabom fleksibilnosti dostupne u okviru fiskalnih pravila EU-a, posebice:</p> <ul style="list-style-type: none"> o uzimanjem u obzir dodatnih rashoda zbog krize uzrokovane pandemijom COVID-19 pri procjenjivanju usklađenosti s fiskalnim pravilima EU-a; te o prilagodbom fiskalnih napora koji se zahtijevaju od država članica, uzimajući u obzir specifične situacije u kojima bi se našle u slučaju negativnog rasta ili velikog pada aktivnosti. <p>Te su početne mjere zamijenjene aktivacijom opće klauzule o odstupanju u okviru Pakta o stabilnosti i rastu.</p>

Institucija	Mjera	Opis
	Potpora radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE)	Nova inicijativa za pružanje financijske pomoći ukupne vrijednosti do 100 milijardi eura u obliku zajmova za sve države članice, osiguranih s pomoću sustava jamstava država članica. Tom će se inicijativom državama članicama prije svega pomoći u financiranju nacionalnih programa rada sa skraćenim radnim vremenom i sličnih mjera protiv rizika od nezaposlenosti i gubitka prihoda, kao i, kao nadopuna tome, određene mjere povezane sa zdravljem, posebice na radnom mjestu.
Europska središnja banka	Hitni program kupnje zbog pandemije (PEPP)	Privremeni program za kupnju vrijednosnih papira privatnog i javnog sektora na fleksibilan način u svrhu pružanja odgovora na gospodarske učinke krize uzrokovane pandemijom COVID-19. Ukupna vrijednost programa iznosi 750 milijardi eura te se njime nadopunjuju dodatne mjere za kupnju imovine čija vrijednost doseže 120 milijardi eura .
	Kupnja komercijalnih zapisa	Kupnja zapisa dostatne kreditne kvalitete s ciljem povećanja priznatog kolaterala u operacijama refinanciranja koje provodi ESB.
	Operacije refinanciranja	Stavljanje na raspolaganje likvidnosnih sredstava u vrijednosti do 3 bilijuna eura na temelju operacija refinanciranja, posebice u obliku povoljnih zajmova za banke, koje su poznate kao ciljane operacije dugoročnog refinanciranja, kao i blažim uvjetima u okviru postojećeg „ciljanog” programa kreditiranja.
	Europska nadzorna tijela za bankarstvo	Oslobađanje dodatnog bankovnog kapitala u procijenjenoj vrijednosti od 120 milijardi eura , kojim se može doprinijeti osiguravanju znatnih kapaciteta banaka u europodručju: <ul style="list-style-type: none"> ○ zaštitni slojevi kapitala i likvidnosti – ESB će omogućiti bankama da privremeno posluju s razinama kapitala koje su manje od razina predviđenih smjernicama za 2. stup, zaštitnim slojem za očuvanje kapitala i koeficijentom likvidnosne pokrivenosti; ○ sastav kapitala za ispunjavanje zahtjeva u okviru 2. stupa – banke će privremeno moći upotrebljavati instrumente kapitala koji se ne mogu kategorizirati kao redovni osnovni kapital za potrebe ispunjavanja zahtjeva iz 2. stupa. Riječ je o ranijoj primjeni mjere koja je trebala stupiti na snagu u siječnju 2021. kao posljedica izmjene Direktiva o kapitalnim zahtjevima (CRD V); ○ nadzorne mjere – ESB će također razmotriti primjenu operativne fleksibilnosti pri provedbi nadzornih mjera specifičnih za banke.

Institucija	Mjera	Opis
Europska investicijska banka	Potpora za MSP-ove	<p>Cilj je EIB-a/EIF-a omogućiti MSP-ovima da zadovolje kratkoročne potrebe za financiranjem uzrokovane pandemijom COVID-19, i to:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ programima jamstva za banke, na temelju postojećih programa za trenutačnu provedbu, u okviru kojih će se mobilizirati do 8 milijardi financijskih sredstava; ○ likvidnosnim linijama za banke kako bi se osigurala potpora za obrtni kapital za MSP-ove i srednje kapitalizirana poduzeća u vrijednosti od 10 milijardi eura; ○ programima kupnje vrijednosnih papira osiguranih imovinom s ciljem prijenosa rizika na portfelje zajmova MSP-ovima, čime će se mobilizirati dodatnih 10 milijardi eura potpore.
	Jamstveni fond EIB-a	<p>Uspostava paneuropskog jamstvenog fonda u vrijednosti od 25 milijardi eura s ciljem poticanja ulaganja u vrijednosti do 200 milijardi eura radi pružanja potpore realnom gospodarstvu preko lokalnih banaka i financijskih posrednika. Taj će fond financirati države članica EU-a u skladu sa svojim udjelom u EIB-u.</p>
Europski stabilizacijski mehanizam	Potpora u pogledu krize uzrokovane pandemijom (PCS)	<p>Na temelju kreditne linije ESM-a s dodatnim uvjetima, ovim bi se programom mogla pružiti potpora koja odgovara vrijednosti od 2 % gospodarske proizvodnje određene zemlje u europodručju kako bi se pokrio dio troškova nastalih uslijed krize uzrokovane pandemijom COVID-19 (ukupna vrijednost iznosila bi otprilike 240 milijardi eura u slučaju da svih 19 zemalja iskoristi sredstva iz kreditne linije).</p>
Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje	Mjere za jamčenje kontinuiteta poslovanja, financijske stabilnosti i zaštite potrošača	<p>Mjere kao što su preporuke o nadzornoj fleksibilnosti u pogledu rokova za izvješćivanje i javno objavljivanje informacija usmjerene su na pružanje pomoći osiguravateljima kako bi nastavili pružati usluge svojim korisnicima. Nadalje, uzimajući u obzir opću nesigurnost u pogledu razmjera i trajanja krize, EIOPA je pozvala osiguravatelje i mirovinske fondove da zauzmu oprezan pristup i ublaže učinke pandemije COVID-19., primjerice privremenom obustavom svih diskrecijskih isplati dividendi i otkupa dionica s ciljem očuvanja kapitala i doprinosa financijskoj stabilnosti. Naposljetku, EIOPA je zatražila od osiguravatelja da među svojim proizvodima utvrde one na koje je utjecala pandemija COVID-19 i razmotre uvođenje razmjernih korektivnih mjera u slučajevima u kojima bi moglo doći do nepoštenog postupanja prema korisnicima.</p>

Izvor: Sud.

Prilog V. – Pregled glavnih vrsta mjera državne potpore uvedenih u odgovoru na krizu uzrokovanu pandemijom COVID-19

Mjera	Opis
Bespovratna sredstva i dokapitalizacija	Cilj: zadovoljiti hitne potrebe poduzeća za likvidnošću. Prag: 800 000 eura po poduzeću (nominalna vrijednost mjera) / 120 000 eura po poduzeću za poduzeća koja posluju u području ribarstva i akvakulture / 100 000 eura po poduzeću za poduzeća koja se bave proizvodnjom poljoprivrednih proizvoda.
Subvencionirani (javni) zajmovi	Cilj: zajamčiti da banke nastave izdavati zajmove poduzećima kako bi ona mogla zadovoljiti neposredne potrebe za obrtnim kapitalom i ulaganjima. Prag: nulte kamatne stope samo za zajmove do 800 000 eura (nominalni iznos).
Jamstva	Cilj: pružiti potporu poduzećima kojima je ona potrebna. Prag: za zajmove u vrijednosti do 800 000 eura (nominalna vrijednosti) jamstvo može pokrivati do 100 % iznosa.
Osiguranje kredita	Cilj: zaštititi europske izvoznike od rizika da strani kupac neće podmiriti svoje obveze. Prag: zbog pandemije COVID-19 trenutačno su sve države članice privremeno uklonjene s popisa zemalja s „utrživim rizikom”.
Porezne olakšice i povratni predujmovi	Cilj: pružiti potporu sektorima, regijama i poduzećima koji su najteže pogođeni krizom. Prag: vidjeti bespovratna sredstva i dokapitalizaciju.
Subvencije za plaće i odgoda plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje	Cilj: pružiti potporu poduzećima u sektorima ili regijama koji su najteže pogođeni aktualnom krizom i u kojima bi u suprotnome moralo doći do otpuštanja zaposlenika. Prag: nije utvrđen prag na razini EU-a.
Mjere za pojedinačne sektore: banke	Cilj: pružiti poticaje kreditnim institucijama koje imaju ključnu ulogu u pružanju potpore gospodarskoj djelatnosti u EU-u. Prag: nije utvrđen prag na razini EU-a.
Mjere za privatna kućanstva	Cilj: nadomjestiti izgubljene prihode. Prag: nije utvrđen prag na razini EU-a.

Izvor: Europska komisija.

Pojmovnik

Banke: za potrebe ovog izvješća bankama se smatraju kreditne institucije i investicijska društva na koje se primjenjuje relevantno pravo EU-a.

Dokapitalizacija: povećanje kapitala određenog poduzeća u svrhu poboljšanja njegova omjera vlasničkog kapitala i duga.

Državna potpora: izravna ili neizravna potpora države određenom poduzeću ili organizaciji kojom se tom subjektu daje prednost pred konkurentima.

Državni dug: financijska sredstva koja središnja država duguje domaćim i stranim zajmodavcima, što u nekim slučajevima uključuje dug poduzeća u državnom vlasništvu i dug u okviru programa socijalne sigurnosti.

Eurosustav: zbirni naziv za ESB i nacionalne središnje banke zemalja koje su usvojile euro.

Financijska pomoć: financijska potpora EU-a (kao što su zajmovi) koja se pruža zemljama u financijskim poteškoćama kako bi se ponovno uspostavila njihova makroekonomska ili financijska stabilnost i kako bi se zajamčilo da mogu ispuniti svoje obveze u vezi s javnim sektorom ili bilancom plaćanja.

Financijsko tržište: tržište za prodaju i kupnju financijske imovine, kao što su dionice, obveznice, valute i izvedenice.

Kapitalni zahtjev: iznos regulatornog kapitala kojim je određena banka dužna raspolagati u odnosu na svoju rizikom ponderiranu aktivu kako bi bila spremnija podnijeti neočekivane gubitke.

Makrobonitetni nadzor: nadzor usmjeren na stabilnost financijskog sustava u cjelini.

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

Nacionalno nadležno tijelo: nacionalno tijelo koje je odgovorno za nadzor nad određenim financijskim subjektima i tržištima (kao što su banke, osiguravatelji, mirovinski fondovi i tržišne infrastrukture) i koje ima ovlasti za izvršavanje određenih funkcija.

Nadzor nad bankama: praćenje banaka i po potrebi poduzimanje nadzornih mjera kako bi se zajamčilo njihovo sigurno i zdravo poslovanje koje je u skladu s važećim pravilima i propisima.

Neprihodonosni kredit: kredit u slučaju kojeg je proteklo određeno razdoblje tijekom kojeg nisu podmirene dospjele obveze (u pravilu 90 dana) ili u slučaju kojeg postoje dokazi da potpuna otplata nije vjerojatna.

Omjer financijske poluge: iznos imovine i izvanbilančnih obveza određene banke, bez ponderiranja rizika, u odnosu na njezin regulatorni kapital (koji se definira kao osnovni kapital).

Potrebni solventni kapital: iznos regulatornog kapitala kojim su društva za osiguranje i reosiguranje dužna raspolagati.

Procjena vjerojatnosti propasti banke: procjena na temelju koje je nadzorno tijelo za bankarstvo utvrdilo da je određena banka u jednoj od sljedećih situacija ili u više njih: (i) krši ili će vjerojatno uskoro prekršiti određene regulatorne zahtjeve na način kojim bi se opravdalo povlačenje njezina odobrenja za rad; (ii) njezina je imovina manja ili će vjerojatno u bliskoj budućnosti biti manja od njezinih obveza; (iii) nije u mogućnosti ili uskoro neće biti u mogućnosti platiti svoje dugove ili druge obveze koje dospiju; (iv) potrebna joj je izvanredna javna financijska potpora.

Sanacija: postupak urednog rješavanja krizne situacije u financijskoj instituciji koja propada kako bi se zajamčio kontinuitet njezinih ključnih funkcija, očuvala financijska stabilnost i zaštitila javna sredstva svođenjem potrebe za javnom financijskom potporom na minimalnu razinu.

Testiranje otpornosti na stres: simulacija na temelju koje se procjenjuje otpornost određene institucije na različite krizne scenarije.

Popis pokrata

AIFMD Direktiva o upraviteljima alternativnih investicijskih fondova

BDP: bruto domaći proizvod

CRD: Direktiva o kapitalnim zahtjevima

CRR II: Izmijenjena Uredba o kapitalnim zahtjevima

CRR/CRD IV: Uredba o kapitalnim zahtjevima i Direktiva o kapitalnim zahtjevima IV.

CRR: Uredba o kapitalnim zahtjevima

EBA: Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo

ECFIN: Glavna uprava Komisije za gospodarske i financijske poslove

EDIS: Europski sustav osiguranja depozita

EFB: Europski fiskalni odbor

EFSF: Europski fond za financijsku stabilnost

EFSU: Europski fond za strateška ulaganja

EIF: Europski investicijski fond

EIOPA: Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje

EMIR: Uredba o infrastrukturi europskog tržišta

EMU: ekonomska i monetarna unija

ESB: Europska središnja banka

ESFS: Europski sustav financijskog nadzora

ESM: Europski stabilizacijski mehanizam

ESMA: Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala

ESRB: Europski odbor za sistemske rizike

EU: Europska unija

FISMA: Glavna uprava Komisije za financijsku stabilnost, financijske usluge i uniju tržišta kapitala

FSB: Odbor za financijsku stabilnost

GU: glavna uprava

IAIS: Međunarodno udruženje osiguravateljnih nadzornih tijela

IORP II: Direktiva o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje

MEFS: Mehanizam za europsku financijsku stabilnost

MiFID: Direktiva o tržištima financijskih instrumenata

MiFIR: Uredba o tržištima financijskih instrumenata

MMF: Međunarodni monetarni fond

MSFI: međunarodni standardi financijskog izvještavanja

MSP: mala i srednja poduzeća

PCS: potpora u pogledu krize uzrokovane pandemijom

PEPP: hitni program kupnje zbog pandemije

PSR: Pakt o stabilnosti i rastu

Solventnost II: Direktiva o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja

SRB: Jedinstveni sanacijski odbor

SRF: Jedinstveni fond za sanaciju

SRM: jedinstveni sanacijski mehanizam

SSM: jedinstveni nadzorni mehanizam

SURE: Potpora radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji

Revizorski tim

Pregled koji je sastavio Europski revizorski sud – Kako je EU uzeo u obzir pouke izvučene iz financijske i dužničke krize iz razdoblja 2008. – 2012.

Ovaj je pregled usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Alex Brenninkmeijer. Radni zadatak predvodila je članica Suda Ivana Maletić, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Sandra Diering, asistentica u njezinu uredu Tea Japunčić, glavni rukovoditelj Paul Stafford, voditelj radnog zadatka Jacques Sciberras te revizori Mathias Blaas i Adrian Savin.

Zbog pandemije bolesti COVID-19 i strogih mjera ograničavanja kretanja nije moguće priložiti fotografiju revizorskog tima.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2020.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog 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 \(CC BY 4.0\)](#). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje privatne pojedince čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava prethodno opisano opće dopuštenje te je potrebno navesti sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

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

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 te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

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

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

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



**EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD**