

Tematsko izvješće

Jedinstveni sanacijski odbor: rad na zahtjevnom zadatku izgradnje bankovne unije je započeo, ali i dalje preostaje mного posla

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU a)



4
1977 - 2017



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovo izvješće izradilo je IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Baudilio Tomé Muguruza i koje je specijalizirano za područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodio član Suda Kevin Cardiff, a pri izradi izvješća potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Gediminas Mačys, ataše Shane Enright, ravnatelj i glavni rukovoditelj Zacharias Koliass te voditelj radnog zadatka Helmut Kern. Revizorski tim činili su Matthias Blaas, Helmut Frank, Vasileia Kalafati, Anna Ludwikowska, Radek Majer, Heikki Kivisto i Natalie Hagmayer.



Slijeva nadesno: Natalie Hagmayer, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Helmut Kern, Radek Majer, Helmut Frank, Kevin Cardiff, Matthias Blaas, Zacharias Koliass, Vasileia Kalafati, Gediminas Mačys.

SADRŽAJ

Odlomak

Pokrate i skraćeni izrazi

Pojmovnik

Sažetak

I. – XI.

Uvod

1. – 12.

Bankovna unija

1. – 4.

Uloga Jedininstvenog sanacijskog odbora

5. – 8.

Odnos Jedininstvenog sanacijskog odbora s drugim tijelima

9. – 12.

Opseg revizije i revizijski pristup

13. – 23.

Opseg revizije i revizijska metodologija

13. – 21.

Pristup dokazima i pitanja povjerljivosti

22. – 23.

Opažanja

24. – 142.

Sanacijski planovi: posao je u mnogočemu i dalje nedovršen

24. – 83.

Planiranje nije dovršeno

25. – 34.

Pregled sadržaja sanacijskog plana

35. – 36.

I dalje nema ključnih elemenata sanacijskih planova

37. – 82.

Ograničeno pridržavanje jedinstvenih pravila

83.

Potrebno je poboljšati smjernice za planiranje sanacija

84. – 102.

Potrebna su ažuriranja i poboljšanja priručnika i predložaka

85. – 93.

Strateški dokumenti

94. – 99.

Politika o bitnim preprekama i minimalnom zahtjevu za regulatorni kapital i prihvatljive obveze

100. – 101.

Kontrole upravljanja i osiguravanje kvalitete

102.

Jedininstveni sanacijski odbor ima premalo zaposlenika

103. – 118.

Stalno nedosezanje ciljnih vrijednosti u pogledu broja osoblja	104. – 114.
Kadrovska služba s nedovoljnim resursima utječe na zapošljavanje	115. – 118.
Potrebno je poboljšati okvir za suradnju s nacionalnim sanacijskim tijelima i ESB-om	119. – 142.
Nedovoljna jasnoća u suradnji s nacionalnim sanacijskim tijelima	120. – 129.
Nedostatci u pogledu okvira za suradnju s ESB-om	130. – 142.
Zaključci i preporuke	143. – 158.
Planiranje sanacija još nije dovršeno	146. – 150.
Sustav pravila za planiranje sanacija još nije dovršen	151.
Nedovoljno ljudskih resursa	152. – 153.
Potreban je okvir za suradnju s nacionalnim sanacijskim tijelima	154.
Potreban je bolji memorandum o razumijevanju s ESB-om	155.
Zakonodavni okvir stvara poteškoće za rad Jedininstvenog sanacijskog odbora	156. – 158.
Prilog I. – Pregled najvažnijih dijelova jedinstvenih pravila	
Prilog II. – Popis dokaza koji nisu dostavljeni	
Prilog III. – Popis elemenata koji nedostaju u sažetcima obuhvaćenima uzorkom	
Odgovor Jedininstvenog sanacijskog odbora	

POKRATE I SKRAĆENI IZRAZI

Direktiva o oporavku i sanaciji banaka	Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 173, 12.6.2014., str. 190.)
Direktiva o sustavima osiguranja depozita	Direktiva 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL L 173, 12.6.2014., str. 149.)
EBA	Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo
ESB	Europska središnja banka
Sud	Europski revizorski sud
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije
Uredba o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu	Uredba (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 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 te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL L 225, 30.7.2014., str. 1.)

POJMOVNIK

Bitne prepreke	Ozbiljne prepreke koje mogu ugroziti restrukturiranje ili sanaciju banke koje su sanacijska tijela utvrdila tijekom procjene provedivosti sanacije banaka. Sanacijska tijela imaju dalekosežne ovlasti na temelju kojih mogu zatražiti od banaka da se uhvate ukoštac s takvim preprekama ili ih uklone u određenom roku. Primjerice, Odbor može zatražiti od banke da se riješi određene imovine, da ograniči svoje poslovanje ili promijeni svoje pravne ili operativne strukture.
Instrument unutarnje sanacije (engl. <i>bail-in</i>)	Sanacijski instrument koji obuhvaća smanjivanje obveza banke, što dovodi do prisilnog smanjenja nominalne vrijednosti depozita klijenata i obveznica. Obveze na koje se može primijeniti instrument unutarnje sanacije nazivaju se obvezama prihvatljivima za unutarnju sanaciju.
Interni sanacijski timovi	U skladu s člankom 83. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu, Jedinstveni sanacijski odbor može uspostaviti interne sanacijske timove sastavljene od njegova vlastitog osoblja i osoblja nacionalnih sanacijskih tijela, uključujući u relevantnim slučajevima i promatrače iz država članica izvan europodručja. Interni sanacijski timovi ključni su za suradnju i komunikaciju između Jedinstvenog sanacijskog odbora (u daljnjem tekstu: Odbor) i nacionalnih sanacijskih tijela u vezi s pripremom sanacijskih planova. Ti se timovi uspostavljaju za sve banke u nadležnosti Odbora, a njima predsjedaju koordinatori, koji su članovi višeg osoblja Odbora.
Ključne funkcije	Djelatnosti, usluge ili operacije banke čija bi obustava vjerojatno dovela do narušavanja financijske stabilnosti ili usluga nužnih za realno gospodarstvo.
Minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze	Zahtjev koji banke moraju ispunjavati u svakom trenutku na način da drže instrumente na koje se jednostavno može primijeniti instrument unutarnje sanacije kako bi se zajamčilo da se gubitci mogu apsorbirati, a banke dokapitalizirati ako zapadnu u financijske poteškoće, zbog čega se pokreće njihova sanacija.
Nadzor	Nadzor nad bankama čiji je praćenje financijske uspješnosti i poslovanja banaka koje obavljaju tijela javne vlasti kako bi se zajamčilo sigurno i zdravo poslovanje banaka koje je u skladu s pravilima i propisima.
Sanacija	Sanacija je uređen postupak restrukturiranja banke koja propada kako bi se zajamčio kontinuitet njezinih ključnih funkcija i očuvala financijska stabilnost. Njome se ujedno nastoje zaštititi javna sredstva tako da se oslanjanje na izvanrednu javnu financijsku potporu svede na najmanju moguću razinu.
Sanacijski kolegiji	Tijela koja obuhvaćaju članove različitih nacionalnih sanacijskih tijela, uspostavljena kako bi se zajamčila suradnja svih relevantnih tijela u svim fazama sanacije prekogranične bankarske grupe.
Sustav osiguranja depozita	Sustav osiguranja depozita sustav je za zaštitu deponenata kojim se jamči da su do određenog iznosa i unutar određenih ograničenja zaštićeni od gubitaka u slučaju propadanja banke.

Temeljna linija poslovanja	Ključni materijalni izvori prihoda ili dobiti banke.
----------------------------	--

SAŽETAK

I. Kako bi spriječio ponavljanje financijske krize koja je 2008. godine zahvatila Europu, EU je uspostavio nove institucijske strukture kojima se jamči sigurniji financijski sektor za jedinstveno tržište. Tim su strukturama obuhvaćeni jedinstveni nadzorni mehanizam (SSM, engl. *Single Supervisory Mechanism*) i jedinstveni sanacijski mehanizam (SRM, engl. *Single Resolution Mechanism*). Ovo je izvješće usmjereno na Jedinstveni sanacijski odbor (u daljnjem tekstu: Odbor), koji zajedno s nacionalnim sanacijskim tijelima unutar europodručja čini jedinstveni sanacijski mehanizam.

II. Utvrđena su jedinstvena pravila koja obuhvaćaju usklađeno zakonodavstvo i smjernice o nadzoru nad bankama i njihovoj sanaciji. Kad je riječ o sanaciji, jedinstvena pravila sadržavaju brojne elemente koje Odbor slijedi u svojem radu. Budući da je uspostavljen tek 2015. godine, Odbor je zapravo još u početnoj fazi te je morao preuzeti iznimno važne odgovornosti u vrlo kratkom razdoblju.

III. Rad Odbora potrebno je sagledavati kao dio sustava koji također obuhvaća nadzorna (npr. ESB) i regulatorna tijela (kao što je Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo). Nadzorna tijela zadužena su za stalni bonitetni nadzor nad bankama u svojoj nadležnosti. Ako mjere oporavka ili intervencije nisu djelotvorne, iznosi se procjena da banka propada ili da je vjerojatno da će propasti, pa interveniraju sanacijska tijela. Uz pomoć nacionalnih sanacijskih tijela, Odbor je odgovoran za izradu planova za nepredviđene događaje za sanaciju banaka u svojoj nadležnosti te, ako je potrebno i relevantno, za upravljanje postupcima sanacije banaka. Njegova nadležnost obuhvaća sve važne banke i prekogranične manje važne banke u europodručju.

IV. UFEU-om je Europskom revizorskom sudu omogućen neometan pristup dokumentaciji subjekta revizije koja se smatra potrebnom za provedbu revizije. Tijekom ove revizije Sud je prikupio opsežnu dokumentaciju od uprave i osoblja Odbora, koja mu je omogućila da sa sigurnošću donese zaključke iznesene u ovom izvješću. Međutim, dio tražene dokumentacije nije dostavljen.

V. Sud je utvrdio da je zadatak uspostave Odbora od temelja u vrlo kratkom roku bio vrlo velik izazov. Utvrđeni su nedostaci u radu Odbora na pripremi sanacijskih planova. Iako je te

nedostatke potrebno riješiti, kako unutar Odbora, tako i u zakonodavnim odredbama i mehanizmima suradnje koji se odnose na njega, potrebno ih je sagledati imajući na umu da je Odbor tek osnovan.

VI. Odbor još nije završio s planiranjem sanacija za banke u svojoj nadležnosti. Iako već dugo predano radi na tome da zajamči da su za većinu banaka izrađene barem preliminarne inačice sanacijskih planova, planovi doneseni 2016. ne udovoljavaju velikom broju zahtjeva utvrđenih u jedinstvenim pravilima. Iako je taj problem donekle umanjeno dostupnošću dodatnih popratnih informacija, i dalje postoje znatni nedostaci u pogledu zakonodavnih zahtjeva.

VII. Odbor prvo treba utvrditi kad će za svaku banku u njegovoj nadležnosti biti sastavljen prvi sanacijski plan koji u potpunosti ispunjava sve uvjete iz jedinstvenih pravila. Zatim treba raditi na pripremi tih planova na način da im se odredi razina prioriteta s obzirom na stupanj rizičnosti. U svakom planu treba ponuditi odgovor na pitanje provedivosti sanacije predmetne banke te izvedivosti i opravdanosti odabranih strategija sanacije.

VIII. Kako bi se zajamčilo da bankarski sektor ima dostatan kapacitet za pokriće gubitaka, Odbor također treba donijeti konačan sustav pravila i smjernica za planiranje sanacija, uključujući politiku određivanja minimalnih zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze. U relevantnim slučajevima potrebno je izraditi ili ažurirati smjernice i priručnik Odbora za planiranje sanacija.

IX. Odbor je od početka suočen s poteškoćama u pogledu zapošljavanja dovoljnog broja osoblja s odgovarajućim vještinama. Unatoč predanosti i motiviranosti osoblja Odbora, kašnjenja u njihovu zapošljavanju negativno su utjecala na sva područja njegova djelovanja. Odbor mora ubrzati zapošljavanje i na odgovarajući način popuniti kadrovsku službu kako bi se mogao nositi s potrebama zapošljavanja, osobito kad je riječ o specijaliziranim i višim položajima. Ako ne može ispuniti ciljne vrijednosti u pogledu zapošljavanja osoblja ili ako su potrebne privremene mjere, Odbor treba razmotriti alternativna rješenja.

X. Raspodjela operativnih zadataka između nacionalnih tijela i Odbora, uključujući podjelu odgovornosti, i dalje je nejasna, a interni sanacijski timovi nemaju dovoljno osoblja. Odbor mora hitno riješiti ta pitanja.

XI. Odbor je stekao znatno iskustvo u provedbi zakonodavnog okvira u djelo. S obzirom na to iskustvo Odbor bi trebao pozvati zakonodavca da uvede prilagodbe kojima bi se povećala djelotvornost njegova rada i doprinosa sustavu. Time je potrebno obuhvatiti izmjene koje utječu na njegovu nadležnost te dostupnost i pružanje informacija ESB-a (osobito u kontekstu memoranduma o razumijevanju). Odbor bi također trebao raspolagati instrumentom moratorija.

UVOD

Bankovna unija

1. Kako bi spriječio ponovni nastanak financijske krize koja je 2008. godine zahvatila Europu, EU provodi skup politika kako bi zajamčio sigurniji financijski sektor za jedinstveno tržište. Te politike obuhvaćaju snažnija pravila o kapitalu i likvidnosti za banke, usklađena pravila za upravljanje bankama koje propadaju i poboljšanu zaštitu za deponente. Taj novi zakonodavni temelj i povezana tijela i organi zajedno čine takozvanu bankovnu uniju EU-a.
2. Bankovna unija temelji se na dvama institucijskim stupovima. Prvi je zajednički nadzor nad bankama u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma (engl. *Single Supervisory Mechanism, SSM*), a drugi uređen postupak restrukturiranja banaka¹, odnosno jedinstveni sanacijski mehanizam (engl. *Single Resolution Mechanism, SRM*). Predložen je i treći stup u obliku europskog sustava osiguranja depozita. Ovo je izvješće usmjereno na Jedinstveni sanacijski odbor (u daljnjem tekstu: Odbor), koji zajedno s nacionalnim sanacijskim tijelima unutar europodručja čini „centralizirano tijelo za sanaciju” u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma za rješavanje problema u bankama koje propadaju.
3. Odbor i nacionalna sanacijska tijela odgovorni su za zajedničko upravljanje procesima sanacije banaka. Cilj je sanacije omogućiti nastavak obavljanja ključnih funkcija banke. Ako banka ostane bez svih ključnih funkcija te ako njezina propast ne bi ugrozila financijsku stabilnost, restrukturiranje banke rješavat će se u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti. Novi regulatorni okvir temelji se na načelu svođenja destabilizirajućih propasti banaka koje unose smetnje na najmanju moguću razinu, uz pružanje odgovarajuće zaštite vjerovnicima, u okviru skupa pravila EU-a i nacionalnih pravila. Ako se izravno provede, njime će se ograničiti fiskalni troškovi i povećati financijska stabilnost koja potiče gospodarski rast.

¹ U ovom se izvješću izraz „banka” odnosi na tijela navedena u članku 2. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

4. EU od 2013. godine razvija skup usklađenih pravila za nadzor nad bankama i njihovu sanaciju. Ta se pravila zajednički nazivaju jedinstvenim pravilima. Kad je riječ o sanaciji (vidi pojedinih u ***prilogu I.***), jedinstvena pravila uglavnom sadržavaju Uredbu o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu, Direktivu o oporavku i sanaciji banaka, delegirane uredbe Komisije te standarde i smjernice Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA).

Uloga Jedinstvenog sanacijskog odbora

5. Odbor je odgovoran za sanaciju svih važnih banaka u europodručju kojima je takav postupak potreban, kao i manje važnih banaka koje posluju prekogranično². Manje važna prekogranična banka sastoji se od matičnog društva koje se nalazi unutar europodručja i barem jednog društva kćeri koje se nalazi u drugoj državi članici europodručja. Na dan 1. siječnja 2017. godine u nadležnosti Odbora bila je 141 banka, što predstavlja više od 80 % ukupne imovine bankarskog sustava u europodručju. Nacionalna sanacijska tijela odgovorna su za sanaciju svih ostalih banaka na nacionalnoj razini, odnosno približno 3250 pravnih subjekata³.

6. Najvažnije su zadaće Odbora sljedeće:

- (a) sastavljanje sanacijskog plana za sve banke u njegovoj nadležnosti te određivanje razine obveza i regulatornog kapitala koji su prihvatljivi za unutarnju sanaciju (pričuva poznata kao minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze)
- (b) donošenje odluka o sanaciji u pogledu mjera koje je potrebno poduzeti u kontekstu sanacije banke
- (c) jamčenje usklađivanja i dosljednosti unutar jedinstvenog sanacijskog mehanizma

² Članak 7. stavak 2. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu i <https://srb.europa.eu/en/node/44>

³ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html>

(d) upravljanje jedinstvenim fondom za sanaciju, koji pruža financijsku potporu procesima sanacije u određenim okolnostima⁴.

7. U skladu s Uredbom o jedinstvenom nadzornom mehanizmu, Odbor je uspostavljen u kolovozu 2014., a neovisno tijelo postao je u siječnju 2015. Prije nego što su članovi izvršnog odbora stupili na dužnost, njime je privremeno upravljala Komisija (tijekom nekoliko mjeseci). Sjedište Odbora nalazi se u Bruxellesu, a na kraju 2016. godine imao je otprilike 170 zaposlenika. Odbor je u biti i dalje tijelo koje je tek počelo s radom.

8. Odbor donosi odluke na izvršnim i plenarnim sjednicama. Izvršnim sjednicama prisustvuju predsjednik, potpredsjednik i četiri stalna člana (koji nisu predstavnici nacionalnih sanacijskih tijela). Predsjednik (ili potpredsjednik) i četiri stalna promatrača glasuju na izvršnim sjednicama. Izvršnim sjednicama koje se bave određenom bankom prisustvuje i predstavnik nacionalnog sanacijskog tijela iz relevantne države članice („proširena” izvršna sjednica). Plenarnim sjednicama prisustvuju predstavnici svih nacionalnih sanacijskih tijela koji moraju sudjelovati u donošenju odluka o sanaciji ako je iz jedinstvenog fonda za sanaciju za predmetnu sanaciju izdvojena potpora u iznosu većem od 5 milijardi eura (odnosno 10 milijardi eura ako je riječ o potpori za likvidnost).

Odnos Jedinstvenog sanacijskog odbora s drugim tijelima

9. Postupak koji se primjenjuje na banku u financijskim poteškoćama može imati tri operativne faze (vidi **sliku 1.**) nakon pripreme i planiranja. Prva faza je faza oporavka, u kojoj banka mora provesti mjere utvrđene u njezinu planu oporavka. Procjenu plana oporavka obavlja nadzorno tijelo, odnosno ESB u slučaju banaka od velike važnosti u europodručju.

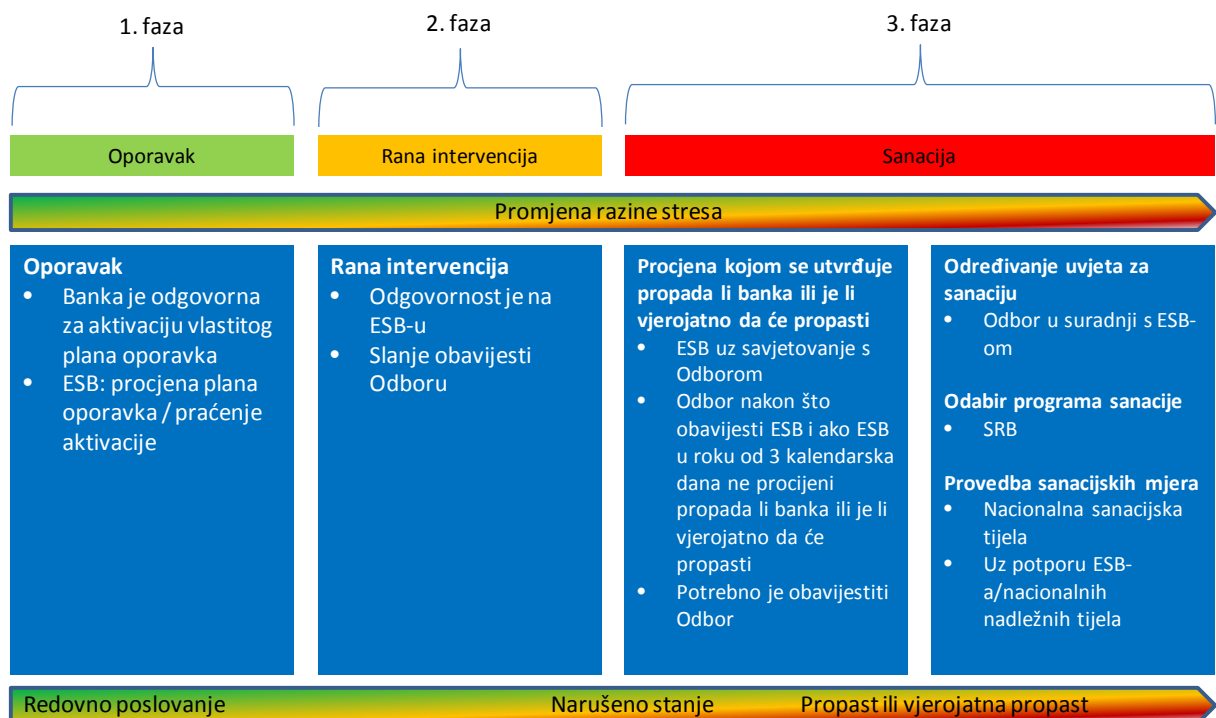
10. Sljedeća (ozbiljnija) faza jest rana intervencija, u kojoj je nadzorno tijelo ovlašteno za provedbu određenih mjera. Odbor nije donositelj odluka u prvim dvjema fazama, ali snosi

⁴ Jedinstveni fond za sanaciju sačinjavaju doprinosi banaka u europodručju. U onoj mjeri u kojoj se gubitci prebacuju na jedinstveni fond za sanaciju, taj se fond može upotrebljavati samo ako su dioničari ili vjerovnici, uključujući vlasnike obveznica, već preuzeli gubitke u iznosu od barem 8 % ukupnih obveza za sanaciju banke (članak 27. stavak 7. i članak 76. stavak 3. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu).

zajedničku odgovornost za praćenje stanja banke i priprema potencijalne mjere sanacije, kako je navedeno u sljedećoj fazi.

11. Treća je faza sanacija te upravo u njoj uloga Odbora postaje ključna. Postupak sanacije pokreće se ako ESB obavijesti Odbor kako smatra da banka nad kojom provodi nadzor propada ili je vjerojatno da će propasti, odnosno ako Odbor samostalno donese istu procjenu. Odbor može odlučiti pokrenuti postupak sanacije određenog subjekta samo ako je ispunjeni i sljedeći uvjeti: da nije dostupna nijedna alternativna mjera te da se smatra da je upravo sanacija (a ne primjena pravila u slučaju insolventnosti) u javnom interesu. Budući da su u sustav uključeni ESB, Odbor te različita druga nacionalna i europska tijela, kvalitetna komunikacija i uzajamno razumijevanje ključni su za uspjeh.

Slika 1. – Od oporavka do sanacije



Izvor: Sud, prilagođeni podatci ESB-a.

12. Odbor može usvojiti program sanacije koji obuhvaća uporabu jedinstvenog fonda za sanaciju samo ako Komisija odluči da je to dopušteno na temelju pravila o državnim potporama. Komisija potom treba potvrditi iznos sredstava iz fonda predviđenih programom sanacije.

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

Opseg revizije i revizijska metodologija

13. Sud je ispitao raspolaže li Odbor odgovarajućim resursima za djelotvornu provedbu sanacije banaka. Sud je osobito analizirao:

- (a) kvalitetu rada Odbora na planiranju sanacija za pojedinačne banke (vidi **odlomke 24. – 83.**)
- (b) je li Odbor prikladno uspostavljen kako bi se ispunile obveze iz njegova zakonskog okvira za planiranje sanacija (vidi **odlomke 84. – 102.**) i
- (c) raspolaže li Odbor prikladnim ljudskim resursima za provedbu zadataka koji su mu povjereni (vidi **odlomke 103. – 142.**).

14. U ovom izvješću iznose se zaključci i preporuke (vidi **odlomke 143. – 158.**) na temelju te strukture.

15. U pogledu točke (a) Sud je ispitao jesu li sanacijski planovi Odbora prikladni i sustavni, sadržavaju li procjene provedivosti sanacije i je li u njima utvrđen minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze.

16. U tu se svrhu uzorak obuhvaćen revizijom sastojao od 58 cjelovitih sanacijskih planova koje je Odbor pripremio za banke do kraja siječnja 2017. godine. Od tih je planova Odbor bio spreman dati uvid u pet ključnih poglavlja, koja je Sud ispitao (vidi **odlomak 26.**) na način da je razmotrio osam primjera iz svakog poglavlja koji su nasumce odabrani iz uzorka, s najviše dva poglavlja iz bilo kojeg plana, što ukupno znači 40 poglavlja (koja se odnose na 31 banku). Odbor je iz odabranih poglavlja uklonio sve podatke o pojedinačnim bankama i podatke koji potječu iz ESB-a. Tim je pristupom revizorskom timu omogućeno da stekne relativno detaljan uvid u ključne aspekte planova i donese važne zaključke, ali nije mu bilo omogućeno potpuno razumijevanje njihove cjelovitosti i interne dosljednosti, zbog čega je Sud morao zatražiti dodatne informacije (vidi **odlomak 36.**), koje su dostavljene za tri banke.

17. U pogledu točke (b) Sud je procijenio primjenjuje li Odbor prikladan sustav pravila, uključujući priručnike, smjernice i okvire za planiranje sanacija.

18. U pogledu točke (c) Sud je procijenio je li Odbor angažirao potreban broj članova osoblja s odgovarajućim vještinama te je li im ponudio daljnje osposobljavanje. Također je ispitana djelotvornost suradnje Odbora s nacionalnim sanacijskim tijelima i ESB-om.

19. Tijekom revizije Sud je primjenjivao kriterije izvedene iz sljedećih izvora:

- (a) pravnih zahtjeva iz Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu i Direktive o oporavku i sanaciji banka
- (b) Delegirane uredbe Komisije o sadržaju sanacijskih planova
- (c) popisa ključnih značajki djelotvornih sustava za sanaciju financijskih institucija koji je sastavio Odbor za financijsku stabilnost i
- (d) četiriju linija obrambenog modela koji je izradio Institut za financijsku stabilnost⁵.

20. Najveći dio revizijskog rada na terenu obavljen je od listopada 2016. do srpnja 2017. i odnosio se na sanacijske planove donesene najkasnije do siječnja 2017. godine.

21. Revizijski dokazi sastoje se od informacija prikupljenih na sastancima i u razgovorima s osobljem Odbora, kao i provjere interne dokumentacije Odbora, javno dostupnih podataka, izjava Odbora⁶ (u relevantnim slučajevima) i upitnika provedenoga među 20 nacionalnih sanacijskih tijela⁷.

Pristup dokazima i pitanja povjerljivosti

22. Revizijska prava i ovlasti za ovu reviziju uspješnosti proizlaze iz općih odredbi članka 287. UFEU-a, kojim je Europskom revizorskom sudu odobren potpuni pristup svojoj dokumentaciji potrebnoj za provedbu zadatka revizije. Tijekom revizije Odbor je tvrdio da se na njegove podatke i prakse koji se odnose na pojedinačne banke primjenjuju posebna načela

⁵ <http://www.bis.org/fsi/fsipapers11.htm>.

⁶ Pisane izjave kojima je Odbor odgovorio na zahtjeve za dostavljanje dokaza.

⁷ Iako je u jedinstveni nadzorni mehanizam uključeno 19 država članica, u Španjolskoj postoje dva tijela zadužena za sanacije pa je upitnik proveden među dvadeset tijela.

povjerljivosti, koja proizlaze iz pitanja povezanih s financijskom stabilnošću (također vidi **odlomak 16.**). Ugovorom nisu predviđeni posebni izuzetci u tom pogledu, ali Sud je uspio postići poseban dogovor o obradi i zaštiti te vrste podataka te je surađivao s rukovodstvom Odbora na smanjenju svih stvarnih ili izglednih rizika uz istodobno zajamčen pristup podacima potrebnima za reviziju. U tu je svrhu, među ostalim, u velikoj mjeri radio s anonimiziranim podacima, vodeći računa o potrebama revizije.

23. Suradnja i pomoć Odbora omogućili su Sudu da provede opsežnu reviziju i da sa sigurnošću donese zaključke izložene u prvom tematskom izvješću o njegovu radu. Dokumentacija je u velikoj mjeri bila dostupna, uz neke znatne iznimke. Nepostojanje određenih dokumenata u vezi s relevantnim područjem politike (za koje je Odbor izjavio da postoje samo u obliku nacрта) osobito je, među ostalim, značilo da Sud nije u cijelosti procijenio jesu li politike Odbora sasvim u skladu s jedinstvenim pravilima, dok je činjenica da je Sud ponajprije imao pristup anonimiziranim podacima povezanim sa sanacijskim planovima značila da nije procijenio njihovu cjelovitost i internu dosljednost. Unatoč navedenom, Sud je uspio donijeti određene dobro potkrijepljene zaključke o sanacijskim planovima, kao što će se prikazati u ostatku ovog izvješća (vidi **prilog II.**).

OPAŽANJA

Sanacijski planovi: posao je u mnogočemu i dalje nedovršen

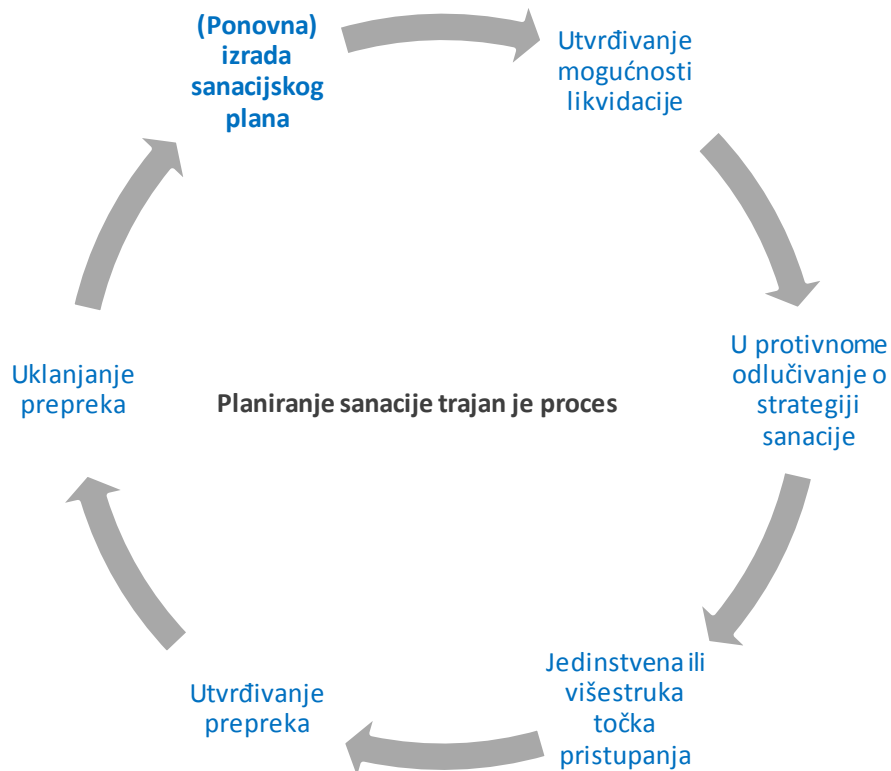
24. U ovom su odjeljku ispitani ključni elementi sanacijskih planova koje je pripremio Odbor te su izneseni zaključci u pogledu pridržavanja jedinstvenih pravila.

Planiranje nije dovršeno

25. Planiranje sanacija stalni je operativni zadatak Odbora i primjenjuje se na sve banke u njegovoj nadležnosti, a ne samo na one za koje se smatra da su suočene s poteškoćama. Proces planiranja sanacije započinje izradom sanacijskog plana. U tom kontekstu Odbor mora utvrditi ključne funkcije i temeljne linije poslovanja banke. U sljedećem koraku Odbor procjenjuje može li se, u okviru nacionalnih postupaka u slučaju insolventnosti, provesti likvidacija banke; to je osnovni pristup, osim ako Odbor ocijeni da je sanacija u javnom interesu. Ako se donesene odluka o sanaciji u javnom interesu, Odbor mora izraditi strategiju

sanacije prilagođenu posebnim okolnostima predmetne banke. Nakon toga, budući da bi se u okviru sanacijskog plana trebao utvrditi način uklanjanja tih prepreka⁸, razmatra vjerojatne prepreke djelotvornoj sanaciji banke. Na slici 2. prikazan je proces planiranja sanacije.

Slika 2. – Proces planiranja sanacije⁹



Izvor: Odbor.

⁸ Članak 17. stavak 5. točka (g) Direktive o oporavku i sanaciji banaka.

⁹ Na slici su navedene jedinstvene i višestruke „točke pristupanja”. Ovaj se izraz odnosi na broj pravnih subjekata na koje će Odbor primijeniti mjere sanacije. Jedinstvena točka pristupanja znači da će se mjere sanacije primijeniti samo na jedan subjekt, npr. na holding bankarske grupe, dok višestruka točka pristupanja znači da će se te mjere primijeniti na više od jednog subjekta, npr. na nekoliko društava kćeri.

26. Sanacijski plan sadržava sljedeća ključna poglavlja¹⁰:

- (a) Strateška poslovna analiza: utvrđivanje ključnih funkcija i temeljnih linija poslovanja banke
- (b) Poželjna strategija sanacije: u ovom se poglavlju procjenjuju izvedivost i opravdanost strategije sanacije
- (c) Financijski i operativni kontinuitet: procjena financijskih i operativnih preduvjeta za jamčenje kontinuiteta tijekom sanacije
- (d) Sažetak procjene provedivosti sanacije: procjena postojanja bitnih prepreka provedivosti sanacije i načina na koji se mogu ukloniti. U ovom poglavlju Odbor također utvrđuje minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze
- (e) Sažetak.

Pristup Jedinostvenog sanacijskog odbora planiranju sanacija

27. Odbor priprema sanacijske planove u četirima fazama. Započinje s prijelaznim sanacijskim planom, koji se zatim ažurira i proširuje.

- (a) Prijelazni sanacijski planovi (ili planovi 1. faze) usredotočeni su na aspekte strateške poslovne analize. Za njih nije potrebno odobrenje Odbora koji se sastaje na proširenoj izvršnoj sjednici (vidi **odlomak 8.**) i ponajprije su namijenjeni za internu uporabu.
- (b) Planovi 2. faze opsežniji su od prijelaznih sanacijskih planova i moraju se usvojiti na proširenoj izvršnoj sjednici (vidi **odlomak 8.**). Šalju se sanacijskim kolegijima radi donošenja odluke, ali ne obuhvaćaju utvrđivanje bitnih prepreka ili minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze.

¹⁰ Stranica 19. Uvoda u planiranje sanacija koji je objavio Odbor:
<https://srb.europa.eu/en/node/163>.

- (c) Planovi 3. faze obuhvaćaju utvrđivanje pričuve za minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze na konsolidiranoj razini.
- (d) Planovi 4. faze obuhvaćaju utvrđivanje bitnih prepreka i minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze na konsolidiranoj razini i na razini pojedinačnih subjekata.

28. Zakonodavac je u siječnju 2017. godine povjerio Odboru zadaću donošenja 130 sanacijskih planova¹¹, pri čemu zakonodavstvom nisu predviđeni nikakvi međukoraci. Zasad nije dosegnuo tu ciljnu vrijednost zbog nedostatka resursa (vidi **odlomke 103. – 124.**). Do kraja siječnja 2017. godine pripremio je 65 planova 2. faze, od kojih su usvojena 64 plana¹², te je pripremio prijelazne sanacijske planove za još 32 banke (vidi **sliku 3.**).

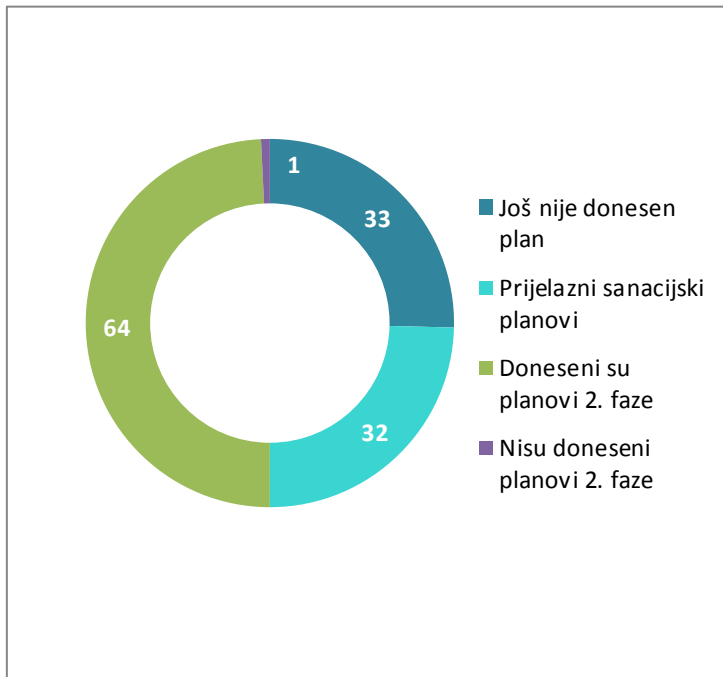
29. Zakonodavstvom¹³ je propisano da Odbor mora utvrditi određeni datum do kojega je potrebno sastaviti prve sanacijske planove koji ispunjavaju uvjete iz jedinstvenih pravila, ali Odbor to nije učinio.

¹¹ U siječnju 2017. u nadležnosti Odbora bila je 141 banka (osam globalnih banaka važnih za sustav, 118 ostalih važnih banaka i 15 prekograničnih manje važnih banaka). Međutim, za 11 banaka smatralo se da su dio bankarske grupe, zbog čega je bilo potrebno samo 130 sanacijskih planova.

¹² Odbor je donio 58 sanacijskih planova u kojima djeluje kao sanacijsko tijelo na razini bankarske grupe te šest sanacijskih planova u kojima je tu ulogu preuzelo neko drugo sanacijsko tijelo (vidi članak 2. stavak 1. točku 44. Direktive o oporavku i sanaciji banaka).

¹³ Članak 8. stavak 12. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

Slika 3. – Status sanacijskih planova na kraju siječnja 2017



Izvor: Sud, na temelju podataka Odbora.

30. Tijekom 2016. godine interni sanacijski timovi Odbora počeli su pripremati opsežne planove 2. faze. Prema navodima Odbora, ti su planovi detaljni i dugi između 150 i 300 stranica. U drugoj polovici 2016. godine Odbor je na izvršnoj sjednici donio stratešku odluku o izradi kraćih sanacijskih planova od približno 40 stranica. Odluka je donesena u svrhu lakšeg upravljanja procesom donošenja odluka te njegova pojednostavnjenja.

31. Iako se banke uvelike razlikuju u smislu složenosti, ovo se okvirno ograničenje duljine primjenjuje na sve planove. To znači da nisu uključene brojne potrebne i/ili obvezne informacije, o čemu se raspravlja u sljedećem odjeljku.

32. Na **slici 4.** ukratko je prikazana struktura koju Odbor primjenjuje na sanacijske planove od 2017. godine nadalje, kao i kojem se dioniku šalje koji dio plana. Odbor ne šalje isti skup informacija svim dionicima. Znakovito je da ni sanacijski kolegiji ni Odbor na izvršnoj sjednici ne raspolažu popratnom tehničkom dokumentacijom, koja sadržava važne informacije, kao

što su alternativne strategije sanacije. Zakonodavstvo ne sadržava odredbu o ograničavanju razmjene relevantnih informacija s članovima sanacijskog kolegija¹⁴.

Slika 4. – Struktura i primatelji sanacijskih planova od 2017. godine nadalje

	Plan	Prilozi	Popratna tehnička dokumentacija	Slajdovi prezentacije
Sadržaj	Rezultati i sažetak tražene analize na visokoj razini	Standardizirani prilozi kao što su popisi (osobe za kontakt, IT sustavi itd.), podatci o obvezama / predlošci EBA-e, procjena provedivosti sanacije, obrazloženi prijedlog za minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze, planovi s višestrukim točkama pristupanja, prijedlozi banke o uklanjanju prepreka	Tehničke analize / temeljne pretpostavke glavnih dijelova sanacijskog plana (primjerice, ključne funkcije, pristup infrastrukturi financijskih tržišta, instrumenti sanacije / alternativne strategije sanacije, pristup kratkoročnoj likvidnosti, opterećenost imovine, kontinuitet poslovanja)	Za predstavljanje plana sanacijskim kolegijima
Podijeljeno s ¹⁵ :	Jedinstveni sanacijski odbor, proširena izvršna sjednica, članovi sanacijskog kolegija	Jedinstveni sanacijski odbor, proširena izvršna sjednica, članovi sanacijskog kolegija	Jedinstveni sanacijski mehanizam, ESB	Članovi sanacijskog kolegija, promatrači sanacijskog kolegija

Izvor: prilagođeni podatci Odbora.

¹⁴ Člankom 88. stavkom 3. Direktive o oporavku i sanaciji banaka propisano je jedino da se na nacionalna sanacijska tijela iz zemalja koje nisu države članice EU-a moraju primjenjivati zahtjevi u vezi s povjerljivošću.

¹⁵ U kontekstu ove tablice jedinstveni sanacijski mehanizam znači da se sanacijski planovi šalju nacionalnim sanacijskim tijelima koja sudjeluju u internom sanacijskom timu. Članovi sanacijskog kolegija definirani su u članku 88. stavku 2. Direktive o oporavku i sanaciji banaka. Primjerice, promatrači sanacijskih kolegija sanacijska su tijela iz zemalja koje nisu države članice EU-a (članak 88. stavak 3. Direktive o oporavku i sanaciji banaka) ili nacionalna sanacijska tijela ako Odbor sudjeluje kao član sanacijskog kolegija.

33. Planom rada Odbora za 2017. godinu predviđena je izrada 27 prijelaznih sanacijskih planova od ukupno 33 plana čija izrada još nije bila započela do kraja siječnja 2017. Postojeća 32 prijelazna sanacijska plana trebalo je proslijediti u 2. fazu, a 65 postojećih sanacijskih planova 2. faze poslati u 3. fazu. Rok je bio prvo tromjesečje 2018. godine.
34. S obzirom na napredak ostvaren do kraja srpnja 2017., očekivano radno opterećenje i trenutčan broj osoblja Odbora, ovaj se plan čini pretjerano optimističnim (također vidi odlomke 114., 124. i 125.).

Pregled sadržaja sanacijskog plana

35. Jedinstvena pravila donose smjernice o sadržaju sanacijskih planova. Kako bi procijenio pridržava li ih se Odbor, Sud je izradio opsežan skup kriterija koji se temelje na zahtjevima jedinstvenih pravila za sanacijske planove i ispitao sanacijske planove obuhvaćene uzorkom. Kako će biti vidljivo iz odlomaka u nastavku, sami sanacijski planovi ispunjavali su tek manji dio primijenjenih kriterija.
36. Prema navodima Odbora, iako sami sanacijski planovi možda nisu dovoljno detaljni, Odbor raspolaže opsežnim dodatnim popratnim informacijama kojima može dopuniti gotovo polovicu od ukupnog očekivanog broja planova. Iako te informacije službeno nisu bile dio sanacijskih planova, ipak su bile važan dio informacija na kojima se temelji razumijevanje i donošenje odluka Odbora u pogledu banaka u njegovoj nadležnosti. Ispitivanjem ovog materijala za tri banke Sud se uvjerio da u podacima Odbora postoji manje propusta nego što bi se dalo zaključiti samim čitanjem sanacijskih planova. Međutim, u pogledu zahtjeva jedinstvenih pravila i dalje postoje znatni nedostaci.

I dalje nema ključnih elemenata sanacijskih planova

37. U odlomcima u nastavku utvrđena su područja za koja je procjena koju je obavio Sud pokazala da sanacijski planovi Odbora nisu ispunili zahtjeve jedinstvenih pravila.

Strateška poslovna analiza

38. U tom području sanacijski planovi imaju mnoge nedostatke. Primjerice, u njima nije prikladno opisana struktura predmetnih bankarskih grupa i nisu procijenjeni poslovni modeli,
-

upravljanje ili odgovornost u pogledu planiranja sanacija, dok su jedini dostupni financijski podatci bili općeniti i konsolidirani, a ne predstavljeni zasebno za svaki značajan subjekt, kao što je predviđeno priručnikom za planiranje sanacija. Ti su nedostatci djelomice, ali ne u cijelosti, ublaženi dostupnošću dodatnih podataka u popratnim informacijama i dokumentaciji.

39. Važno je napomenuti da su planovi obuhvaćeni uzorkom bili nepotpuni u pogledu ključne interne i vanjske organizacijske međuovisnosti.¹⁶ Iako Odbor raspolaže informacijama o značajnim drugim stranama, Sud nije pronašao nikakvu analizu tih informacija kojom bi se mogli utvrditi mogući rizici od širenja problema.

Ključne funkcije

40. Strateškom poslovnom analizom treba se procijeniti koje su funkcije toliko ključne da bi njihov prekid utjecao na financijsku stabilnost ili realno gospodarstvo. U procjeni se također treba uzeti u obzir u kojoj se mjeri funkcije banke mogu zamijeniti funkcijama druge banke ili banaka na tržištu. U poglavljima obuhvaćenima uzorkom nije uvijek bilo jasno koju je logiku Odbor primijenio za obavljanje procjena.

41. Međutim, Odbor je postigao znatan napredak usmjeravanjem internih sanacijskih timova s pomoću predloška za prikupljanje podataka o ključnim funkcijama koji se primjenjuje od 2017. godine nadalje.

42. Odbor nije bio u mogućnosti dati pregled ključnih funkcija za svaku banku u svojoj nadležnosti. U većini poglavlja obuhvaćenih uzorkom primanje depozita smatra se ključnom funkcijom. U nekim sanacijskim planovima, ali ne svim, postoji razlika između depozita fizičkih i pravnih osoba.

43. Zbog moguće potrebe da se određene obveze, kao što su neosigurani povlašteni depoziti, izuzmu od unutarnje sanacije (engl. *bail-in*), s obzirom na njihov status jedne od „ključnih funkcija”, smanjuje se količina obveza dostupnih za unutarnju sanaciju, zbog čega je

¹⁶ Primjerice, često su nedostajali imovina i obveze unutar bankarske grupe, regulatorni kapital unutar grupe, izvedenice unutar grupe i ugovori o prijenosu gubitka unutar grupe.

još važnije osigurati prikladnu pričuvu za minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze. Međutim, dosad izrađenim sanacijskim planovima nije utvrđen iznos minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze, što povećava vjerojatnost da procjena pokaže kako sanacija banaka nije provediva.

Poželjna strategija sanacije

Procjena opravdanosti i izvedivosti likvidacije

44. Prije nego što Odbor utvrdi strategiju sanacije, mora procijeniti je li likvidacija u okviru uobičajenog postupka u slučaju insolventnosti opravdana te je li, u tom slučaju, također izvediva.

45. Pri procjeni opravdanosti likvidacije Odbor razmatra vjerojatni učinak na financijski sustav. Osobito mora procijeniti hoće li se likvidacijom postići ciljevi sanacije¹⁷, kojima je obuhvaćena i zaštita osiguranih depozita¹⁸.

46. Odbor je u svojoj procjeni opravdanosti nekoliko puta naveo da se važećim sustavom osiguranja depozita ne ispunjavaju zahtjevi Direktive o sustavu osiguranja depozita te da se u okviru tog sustava nije raspolagalo dostatnim sredstvima za upravljanje likvidacijom važne banke. Stoga je u okviru likvidacije teže ostvariti cilj zaštite osiguranih depozita.

47. Kako bi se ocijenila izvedivost likvidacije, Odbor mora ispitati mogu li se upravljačkim informacijskim sustavima banke dostavljati informacije propisane Direktivom o sustavu osiguranja depozita. Primjerice, potrebno je poznavati ukupnu vrijednost osiguranih depozita po deponentu jer se iz sustava osiguranja depozita mora isplatiti zajamčeni iznos od 100 000 eura po deponentu u određenom roku¹⁹.

¹⁷ Članak 24. stavak 2. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

¹⁸ Članak 14. stavak 1. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

¹⁹ Članak 8. Direktive o sustavu osiguranja depozita.

48. U sanacijskim planovima obuhvaćenima uzorkom Sud nije pronašao nikakve informacije o iznosu dostupnih sredstava iz sustava osiguranja depozita koje bi omogućile takvu procjenu.

49. Nacionalni sustavi osiguranja depozita nemaju pravnu obvezu suradnje s Odborom. Unatoč tome, iz Delegirane uredbe proizlazi da se Odbor savjetuje s nacionalnim sustavima osiguranja depozita²⁰, iako Odbor to ne čini.

50. Iako je zaključak većine sanacijskih planova bio da likvidacija nije opravdana, Sud je utvrdio tek neprecizno formulirane razloge za takve zaključke, primjerice da bi time nastali znatni negativni učinci za nacionalni bankarski sektor. Nisu dostavljene konkretnije pojedinosti propisane jedinstvenim pravilima.²¹

51. Sanacijska mjera može se poduzeti u javnom interesu ako je to potrebno za postizanje sanacijskih ciljeva i ako je razmjerno s njima. Također se mora utvrditi da se likvidacijom ne bi u istoj mjeri postigli sanacijski ciljevi. Jedine izjave u tom pogledu u sanacijskim planovima bile su vrlo općenite i nisu sadržavale daljnje pojedinosti.

52. Također je izostala obvezna izjava o tome kako bi likvidacija utjecala na oslanjanje banke na izvanrednu javnu financijsku potporu²².

Utvrđivanje poželjne strategije sanacije

53. Odbor je do kraja siječnja 2017. izrađivao strategije sanacije na temelju pretpostavke da će se problem potencijalnih prepreka (koje mogu biti bitne) rješavati u određenom trenutku u budućnosti, kad će ujedno biti utvrđene kvote za minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze.

²⁰ Uvodna izjava 20. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

²¹ Članak 24. stavak 2. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

²² Članak 24. stavak 1. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

54. Sud nije utvrdio nijednu poželjnu strategiju sanacije koja se ujedno bavila nepredviđenim, kratkoročnim kretanjima. Stoga, ako odluke o sanaciji postanu nužne u bliskoj budućnosti, vjerojatno će odstupati od planova.

55. Jedinstvenim pravilima predviđen je opis razmatranih alternativa poželjnoj strategiji sanacije u slučaju da se ona ne može provesti²³. Sud je utvrdio da u velikoj većini poglavlja obuhvaćenih uzorkom nema riječi o alternativama poželjnoj strategiji.

56. Jedinstvenim pravilima propisano je da poglavlje o strategiji sanacije mora sadržavati okvirne rokove za provedbu svih važnih aspekata plana²⁴. Međutim, nijedno poglavlje obuhvaćeno uzorkom nije sadržavalo takav rok.

Utvrđivanje instrumenata sanacije i sanacijskih ovlasti

57. U velikoj većini planova odabrani instrument sanacije jest instrument unutarnje sanacije banke bez prekida njezina redovnog poslovanja. U tom idealnom scenariju banka bi zatvorila u petak i ponovno, kao i obično, otvorila sljedećeg ponedjeljka, pri čemu bi se mjera unutarnje sanacije provela tijekom vikenda.

58. U nekim je sanacijskim planovima navedeno da bi IT sustavi banaka imali problema pri dostavljanju potrebnih podataka na vrijeme za unutarnju sanaciju.

59. Internom provjerom Odbor je ispitao cijeli niz operativnih pitanja povezanih s instrumentom unutarnje sanacije. U provjeri se zaključuje da je potrebno uložiti dodatne napore, osobito u pogledu očekivani rokova i praktičnih pitanja u vezi s kaskadnim otpisom i konverzijom. Rok do kojega Odbor treba dostaviti interne smjernice o provedbi unutarnje sanacije tek je četvrto tromjesečje 2017. godine, iako je većinom sanacijskih planova već predviđena uporaba tog instrumenta.

²³ Uvodna izjava 22. i članak 22. stavak 2. točka (e) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

²⁴ Članak 22. stavak 2. točka (d) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

60. Primjena instrumenta unutarnje sanacije na depozite i obveznice u roku od 48 sati predstavljala bi golem tehnički izazov za većinu banaka s obzirom na složenost njihovih sustava upravljanja i IT sustava. Prije provedbe plana unutarnje sanacije s pomoću sustava upravljanja mora biti moguće izračunati iznos dostupan za unutarnju sanaciju. U skladu s trenutačnom praksom Odbora od banaka se ne traži da ispitaju potencijalnu uporabu instrumenta unutarnje sanacije kako bi dokazale njegovu izvedivost.

61. Prema mišljenju Suda, kapacitet određene banke za pokriće gubitaka bit će prikazan većim od stvarnoga ako se u obzir uzmu i obveze na koje se u roku predviđenom strategijom sanacije ne može primijeniti instrument unutarnje sanacije.

62. Komisija je nedavno predložila uvođenje instrumenta moratorija na razini EU-a koji bi se mogao upotrebljavati, primjerice, za obustavu obveza plaćanja banke na najviše pet radnih dana. U skladu s tim prijedlogom, iako bi se nadzorno tijelo moralo savjetovati sa sanacijskim tijelom, samo sanacijsko tijelo ne bi imalo ovlast za aktivaciju tog instrumenta²⁵. Mogućnost da sama sanacijska tijela primijene instrument moratorija može pružiti fleksibilnost (osobito za predmetnu banku) u pripremi unutarnje sanacije.

63. Jedinostvenim pravilima propisana je procjena provedivosti instrumenata sanacije²⁶. Sud nije pronašao te informacije ni u jednom sanacijskom planu obuhvaćenom uzorkom.

64. Jedinostvenim pravilima propisano je da Odbor u sanacijskim planovima treba navesti koje ovlasti namjerava primijeniti²⁷. Međutim, takve navode Sud nije pronašao ni u jednom uzorku. Te ovlasti mogu obuhvaćati, primjerice, ovlast za produljenje rokova dospijeca ili raskid određenih ugovora, a ne globalno djelovanje, kao što je slučaj s moratorijima. Te su ovlasti spomenute u predlošku programa sanacije. Međutim, pri odabiru ovlasti nužno je

²⁵ Članak 29.a prijedloga Komisije za izmjenu Direktive o oporavku i sanaciji banaka <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2016:0852:FIN>

²⁶ Članak 25. stavak 3. točke (a) i (e) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

²⁷ Članak 10. stavak 7. Direktive o oporavku i sanaciji banaka.

analizirati i razumjeti vrstu obveza na koje će se te ovlasti primjenjivati, a u sanacijskim planovima obuhvaćenima uzorkom trenutno nema detaljnih informacija o tome.

Procjena izvedivosti i opravdanosti poželjne strategije sanacije

65. Sud ni u jednom poglavlju obuhvaćenom uzorkom nije pronašao procjenu izvedivosti odabranih strategija sanacije. Stoga se u planovima ne iznosi zaključak o tome može li se poželjna strategija sanacije primijeniti na djelotvoran i pravodoban način, kako je to predviđeno jedinstvenim pravilima²⁸.

66. Od sanacijskih tijela traži se i procjena opravdanosti strategije, što znači razmatranje vjerojatnog učinka sanacije na financijske sustave i realno gospodarstvo. Međutim, ni ta procjena nije dio planova obuhvaćenih uzorkom. Odbor nije procijenio mogući učinak odabranih instrumenata sanacije (osobito instrumenta unutarnje sanacije). Također nije razmotrio učinak na ostale financijske institucije, mala i srednja poduzeća te male ulagače²⁹.

Utvrđivanje vrijednosti u kontekstu sanacije

67. Jedinstvenim pravilima predviđen je opis informacija potrebnih za primjenu strategije sanacije³⁰. Važan dio navedenoga jest pružanje informacija o utvrđivanju vrijednosti banke u svrhu sanacije, što je vrlo složen i dugotrajan postupak. Sud nije pronašao takve izjave ni u jednom poglavlju obuhvaćenim uzorkom. Iz navedenoga proizlazi da Odbor nije mogao ispuniti svoju obvezu procjene izvedivosti dostave takvih informacija³¹.

Financijski i operativni kontinuitet

68. U jedinstvenim pravilima utvrđeno je da sanacijski planovi moraju sadržavati analizu zahtjeva za financiranje koji su navedeni u strategiji sanacije. Međutim, planovi koje je Sud

²⁸ Članci 26. – 31. Delegirane uredbe Komisije EU) 2016/1075.

²⁹ Članak 32. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

³⁰ Članak 22. stavak 3. točka (a) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

³¹ Članak 29. stavak 3. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

ispitao sadržavali su tek općenite tvrdnje o financiranju u poglavlju o financijskom kontinuitetu. Nedostajale su informacije o načinima financiranja podružnica ili društava kćeri koja se nalaze u državama članicama koje tijekom sanacije nisu bile sudionice³².

69. Planovi također nisu sadržavali informacije o provedivosti ugovora o razini usluga u slučaju sanacije. Ako su ključne funkcije razdvojene, nije jasno jesu li ugovori o razini usluga i dalje provedivi. U velikom broju planova nema riječi o postupcima koji se primjenjuju u slučaju nepredviđenih događaja, osobito u pogledu sustava plaćanja i namire.

Procjena provedivosti sanacije

70. Sanacija banke trebala bi se smatrati provedivom ako je izvedivo i opravdano ili da se u okviru uobičajenog postupka u slučaju insolventnosti ta banka likvidira ili da se primjenom sanacijskih mjera provede njezina sanacija.

71. Ni u jednom dokumentu obuhvaćenim uzorkom Odbor nije kategorički zaključio je li sanacije banke doista moguća. Iako neka poglavlja sadržavaju kratak sažetak procjene provedivosti sanacije, u većini tih poglavlja sažetak je ograničen na nekoliko utvrđenih mogućih prepreka.

72. Uredbom o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu propisano je da Odbor treba pravodobno obavijestiti EBA-u ako smatra da banku nije moguće sanirati. Odbor do srpnja 2017. godine nije poslao nijednu takvu obavijest EBA-i.

Bitne prepreke

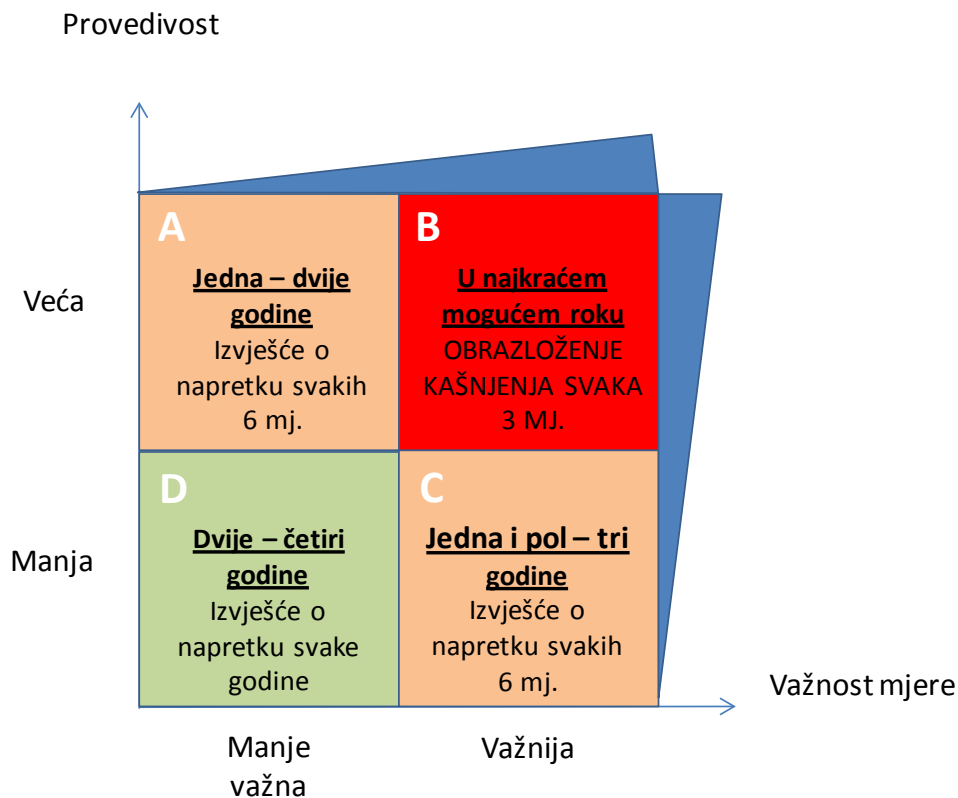
73. Jedinstvenim pravilima propisano je da Odbor mora utvrditi i riješiti bitne prepreke sanacijama na način da ih razvrsta barem u sljedeće kategorije: (a) struktura i poslovanje; (b) financijska sredstva; (c) informacije; (d) prekogranična pitanja; (e) pravna pitanja. Unatoč toj pravnoj obvezi proces uklanjanja bitnih prepreka još nije započeo. U svojim planovima 2. faze Odbor je jedino utvrdio moguće prepreke.

³² Članak 22. stavak 5. i stavak 2. točka (d) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

74. Prema navodima Odbora, cjelokupni proces utvrđivanja bitnih prepreka, uključujući savjetovanje s nadležnim tijelima i donošenje zajedničkih odluka sanacijskih kolegija, trajat će otprilike godinu dana, a prema trenutačnim očekivanjima neće započeti prije 2018. godine.

75. **Slika 5.** preuzeta je iz priručnika za planiranje sanacija i na njoj su prikazani očekivani rokovi za uklanjanje prepreka, ovisno o provedivosti i važnosti mjere.

Slika 5. – Vremenski rok za uklanjanje prepreka



Izvor: Odbor.

76. Kao što je navedeno u odlomku 28., očekuje se da će do kraja prvog tromjesečja 2018. biti dostupno samo 65 planova 3. faze. Pod pretpostavkom da će sanacijski planovi do sredine 2019. prijeći u 4. fazu, banke bi imale dovoljno vremena za uklanjanje svih bitnih prepreka do sredine 2022.

Minimalni zahtjev za prihvatljive obveze

77. Jedan od ključnih dijelova sanacijskog plana jest utvrđivanje minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze). To je izračun najmanjeg iznosa regulatornog kapitala i obveza (uključujući depozite) koji banka mora imati u svrhu konverzije ili otpisa u slučaju unutarnje sanacije. Odbor još nije utvrdio ciljne vrijednosti minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze, ni na konsolidiranoj razini ni na razini pojedinačnih subjekata.

78. S bankama se tijekom radionica održanih 2016. godine neslužbeno raspravljalo o okvirnim neobvezujućim kvotama minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze izračunane na konsolidiranoj razini, ali te informacije nisu prosljeđene sanacijskim kolegijima. Dosad se nisu uzimali u obzir jedinstveni čimbenici za pojedinačne banke, kao što su izuzimanje određenih obveza iz unutarnje sanacije, bitne prepreke i zahtjevi proizašli iz postupka nadzorne provjere i ocjene (SREP, engl. *supervisory review and evaluation process*).

79. Budući da još nisu definirani uvjeti u pogledu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze, nema praćenja stvarnih kvota za taj zahtjev.

Sažetci

80. Odbor mora u svim sanacijskim planovima izraditi sažetak, koji obuhvaća sažeti prikaz stavki navedenih u pravnom okviru³³. Informacije u sažetcima koje je Sud pregledao nisu ni približno ispunile taj zahtjev. Elementi koji nedostaju navedeni su u ***Priložu III***.

Upoznavanje sa sadržajem sanacijskih planova

81. Odbor mora upoznati predmetne banke sa svim bitnim dijelovima sanacijskih planova. Banke su dosad zaprimile samo ograničene okvirne informacije, kao što su izračuni minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze na razini bankarske grupe ili moguće prepreke. Uredbom o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu također je propisano

³³ Članak 22. stavak 1. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

da Odbor mora uzeti u obzir povratne informacije banke. Međutim, sanacijski planovi koje je Sud ispitao ne sadržavaju primjedbe predmetnih banaka.

82. Odbor tvrdi da se u različitim dijelovima jedinstvenih pravila pitanje upoznavanja sa sadržajem sanacijskih planova nenamjerno obrađuje na različite načine. Dok je u Uredbi o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu³⁴ riječ o bitnim elementima sanacijskog plana, Direktivom o oporavku i sanaciji banaka³⁵ te Delegiranom uredbom Komisije³⁶ propisano je da je banke potrebno upoznati jedino sa sažetkom plana.

Ograničeno pridržavanje jedinstvenih pravila

83. Sažetak opažanja koja je Sud iznio u odlomcima³⁷. – 82. glasi da planovi obuhvaćeni uzorkom ne pridržavaju jedinstvenih pravila. Razina u kojoj ih se pridržavaju povećava se ako se uzmu u obzir popratne informacije navedene u odlomku 36., iako Sud napominje da te popratne informacije nisu prikupljene za sve banke.

Potrebno je poboljšati smjernice za planiranje sanacija

84. Sud je proveo reviziju sustava priručnika i postupaka Odbora za planiranje sanacija i utvrdio da postoje osnovne smjernice, ali da je na tome potrebno dodatno poraditi.

Potrebna su ažuriranja i poboljšanja priručnika i predložaka

85. Kako bi se zajamčilo da brojni sudionici u tom procesu primjenjuju prikladan i dosljedan pristup planiranju sanacija, potrebni su odgovarajući postupci, priručnici i smjernice. Odbor je uspostavio odgovarajuće mehanizme za upravljanje tim procesom, pripremvši priručnik za planiranje sanacija, koji je izradio uz pomoć nacionalnih sanacijskih tijela. Odbor trenutačno radi na izradi brojnih internih i vanjskih dokumenata u vezi s relevantnim područjem politike.

³⁴ Članak 8. stavak 6. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

³⁵ Članak 10. stavak 1. Direktive o oporavku i sanaciji banaka.

³⁶ Članak 72. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

86. Svrha priručnika za planiranje sanacija jest promicanje dosljednog pristupa planiranju sanacija na razini Odbora i nacionalnih sanacijskih tijela. Odbor je u ožujku 2016. godine usvojio priručnik kao nacrt internog dokumenta. Otad se sanacijski timovi moraju pri izradi sanacijskih planova koristiti priručnikom. Dorađivanje priručnika za planiranje sanacija (tj. njegovo ažuriranje) onemogućeno je na godinu dana kako bi se prikupile povratne informacije o prvim iskustvima internih sanacijskih timova u pogledu rada s priručnikom.

87. Povrh toga, Odbor je izradio ili namjerava izraditi predloške za izvješćivanje³⁷ kako bi se zajamčilo da sve informacije koje za potrebe planiranja sanacija i donošenja odluka prima od banaka dolaze u standardnom formatu. Tim se predlošcima nadopunjuju informacije koje se već dostavljaju ispunjavanjem predložaka ESB-a i EBA-e³⁸. U posebnim slučajevima Odbor također može izravno zatražiti informacije od banke.

88. Iz razloga navedenih u nastavku potrebno je dodatno razraditi priručnik za planiranje sanacija. Međutim, Odbor je već dvaput odgodio planirano ažuriranje, prvo do kraja 2017., a zatim do drugog tromjesečja 2018.

89. Priručnik za planiranje sanacija ažurira se u prvom redu kako bi se njime obuhvatile smjernice za relevantno područje politike o brojnim posebnim pitanjima. Primjerice, kako je to predviđeno jedinstvenim pravilima, u priručniku za planiranje sanacija ima riječi o utvrđivanju bitnih prepreka, ali njime nije predviđeno da se to pitanje rješava u okviru sanacijskih planova 2. faze.

90. Kao drugo, u priručniku za planiranje sanacija ne uzimaju se obzir određene važne zakonodavne odredbe. Primjerice, iako je Delegiranom uredbom Komisije³⁹ propisano da sanacijski planovi trebaju sadržavati sažetak, ta se obveza ne navodi u priručniku za planiranje sanacija. Isto tako, iako je priručnikom za planiranje sanacija predviđena provedba

³⁷ Predlošci na kojima radi Odbor obuhvaćaju podatke o obvezama, ključne funkcije, infrastrukturu financijskog tržišta i temeljne linije poslovanja (u izradi).

³⁸ Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/1066.

³⁹ Članak 22. stavci 2. – 8. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/1075.

procjene provedivosti sanacije, predložak za sastavljanje sažetka koji je dio tog priručnika ne sadržava odjeljak predviđen u tu svrhu. Nadalje, obveza slanja obavijesti EBA-i u slučaju da se procijeni da sanacija banke nije provediva nije navedena ni u poglavlju o sažetku ni u poglavlju o procjeni provedivosti sanacije⁴⁰.

91. Kao treće, priručnik za planiranje sanacija potrebno je ažurirati kako bi se uzela u obzir strateška odluka iz rujna 2016. o zaustavljanju izrade opsežnih sanacijskih planova u korist pripreme sažetih inačica od otprilike 40 stranica (vidi **odlomak 30.**). Međutim, još nisu donesene smjernice o sadržaju sažetih sanacijskih planova. Do te promjene u pristupu planiranju sanacija došlo je u trenutku kad su brojni prijelazni sanacijski planovi i planovi 2. faze već bili izrađeni ili su bili u postupku izrade na temelju dubinske analize. U upitniku koji je Sud proveo neka nacionalna sanacijska tijela odgovorila su da su bila prisiljena utrošiti dragocjene resurse na ponovnu izradu sanacijskih planova.

92. Jedinostvenim pravilima⁴¹ omogućena je primjena pojednostavnjenih obveza za određene banke⁴² u kontekstu planiranja sanacija. Odbor do svibnja 2017. nije iskoristio tu mogućnost ni za jednu banku u svojoj nadležnosti⁴³, a u priručniku za planiranje sanacija nema riječi o sadržaju pojednostavnjenih sanacijskih planova i povezanim kriterijima prihvatljivosti⁴⁴. Polovica nacionalnih sanacijskih tijela koja su sudjelovala u upitniku koji je proveo Sud potvrdila je da Odbor nije pružio dostatne smjernice. Tijekom provedbe revizije Odbor nije Sudu dostavio nikakve strateške dokumente o toj temi.

⁴⁰ Članak 10. stavci 4. i 5. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

⁴¹ Članak 4. Direktive o oporavku i sanaciji banaka.

⁴² Smjernice EBA-e 2015/16.

⁴³ U skladu s člankom 4. stavkom 10. Direktive o oporavku i sanaciji banaka, Odbor može primijeniti pojednostavnjene obveze samo na manje važne banke. Kad je riječ o manje važnim bankama u nadležnosti nacionalnih sanacijskih tijela, upitnik je pokazao da su pojednostavnjene obveze bile predviđene za 2400 manje važnih banaka.

⁴⁴ EBA je objavila savjetodavni dokument o kriterijima prihvatljivosti. U tom se dokumentu pružaju smjernice o postupanju u slučaju kad banka ispunjava zahtjeve za primjenu pojednostavnjene obveze. EBA će objaviti konačni regulatorni tehnički standard nakon isteka roka za savjetovanje (8. kolovoza 2017.).

93. Osim poboljšanja priručnika za planiranje sanacija, mogli bi se poboljšati i predlošci za izvješćivanje koje je izradio Odbor. Jedan od ciljeva tih predložaka bio je prikupljanje informacija koje nisu dostupne iz drugih izvora, čime se izbjegava udvostručenje rada koji su obavile banke. Ne postoje poveznice između predloška Odbora i predloška EBA-e, ali u njima se traže neke usporedne informacije. Primjerice, u velikoj većini slučajeva u predlošku Odbora za podatke o obvezama i predlošku EBA-e o strukturi obveza⁴⁵ traže se slične informacije o izvedenicama. Kako bi se izbjeglo pretjerano opterećivanje banaka zahtjevima za slanje podataka koji se preklapaju, Odbor je dopustio bankama da za 2017. godinu dostave samo podatke s pomoću predloška Odbora. To pokazuje složenost sustava kako je uspostavljen.

Strateški dokumenti

94. Kako bi se zajamčila dosljedna primjena postojećeg zakonodavstva i usklađene metodologije u svim sanacijskim planovima, Odbor je utvrdio detaljan program rada, prema kojemu je tijekom 2017. i prve polovice 2018. potrebno izraditi niz strateških dokumenata. Budući da se kontinuirano iznose nove smjernice za relevantno područje politike, bit će ih teško uključiti u sanacijske planove za 2017.

95. Interni rokovi Odbora za izradu strateških dokumenata tijekom 2017. izmijenjeni su u srpnju 2017. godine, što je dovelo do kašnjenja u pogledu dovršetka nekoliko dokumenata. S obzirom na to da odjel odgovoran za taj zadatak trenutačno ne raspolaže s dovoljno članova osoblja (vidi **odlomak 109.**), dovršetak dokumenata do trenutačno postavljenih rokova također se može dovesti u pitanje.

96. Nacionalna revizijska tijela na nekoliko su mjesta u upitniku istaknula da Odbor treba staviti veći naglasak na utvrđivanje primjera najbolje prakse i pružanje ujednačenih smjernica za planiranje sanacija.

⁴⁵ Prilog I. predlošku za podatke o obvezama i Prilog V. predlošku EBA-e.

97. Jedinstvenim pravilima⁴⁶ propisano je da se u sanacijskim planovima uzmu u obzir relevantni scenariji, uključujući scenarij idiosinkratične propasti (propasti pojedinačne banke) ili propasti u trenutku šire financijske nestabilnosti ili drugih događaja na razini sustava. Međutim, u jednom od strateških dokumenata Odbora traži se da se sanacijski planovi temelje samo na idiosinkratičnom scenariju, pri čemu se ostali scenariji upotrebljavaju za ispitivanje opravdanosti i izvedivosti poželjne strategije sanacije. U sanacijskim planovima obuhvaćenih uzorkom Sud nije pronašao dokaze da su takva ispitivanja provedena, kao ni opis pretpostavljenih scenarija za planove iz uzorka.

98. Interna analiza sanacijskih planova koju je proveo sam Odbor pokazala je da u njima nije razmotreno dovoljno relevantnih scenarija. Odbor je naveo da su potrebne dodatne smjernice za dosljedan odabir scenarija koji se treba primjenjivati.

99. Dodatni nedostatak dosljedne metodologije otkriven je u međusektorskoj analizi koju je proveo sam Odbor, obuhvativši prvi val sanacijskih planova (planovi čiji su nacrti izrađeni 2016.). Analizom je utvrđeno da su različita tumačenja postojećeg zakonodavstva i nepostojanje usklađene metodologije doveli do nedosljednosti između planova i nedovoljne razine detaljnosti. Primjerice, neki interni sanacijski timovi proveli su procjene prema linijama poslovanja, a ne prema pravnim subjektima. U nekim se planovima privatno bankarstvo ili usluge upravljanja imovinom smatraju ključnima, dok je u drugim planovima u sličnim okolnostima ocijenjeno da te funkcije nisu ključne.

Politika o bitnim preprekama i minimalnom zahtjevu za regulatorni kapital i prihvatljive obveze

100. Dvije druge strateške odluke Odbora utječu na usklađenost sanacijskih planova sa zakonodavnim okvirom. Prvo, jedinstvenim pravilima propisano je da u sanacijskim planovima moraju biti utvrđene bitne prepreke⁴⁷. To je savjetodavni proces koji iziskuje

⁴⁶ Članak 8. stavak 6. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu i članak 10. stavak 3. Direktive o oporavku i sanaciji.

⁴⁷ Članak 10. stavak 7. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu i članak 17. stavak 1. Direktive o oporavku i sanaciji.

resurse i traje otprilike godinu dana, nakon čega bi trebalo uslijediti daljnje postupanje Odbora radi rješavanja utvrđenih prepreka. Odbor je donio internu stratešku odluku da će s tim procesom započeti 2018. Odbor će dotad (vidi **odlomke 73. i 74.**) tek utvrditi moguće prepreke u pogledu kojih neće službeno djelovati jer se ne smatraju „bitnima“. Prema mišljenju Suda ta privremena politika ne ispunjava pravne zahtjeve.

101. Drugo, ne postoji konačna politika Odbora o izračunu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze. Odbor je objavio preliminarni pristup koji je primjenjivao tijekom 2016.⁴⁸ i koji se oslanjao na „informativne“ ciljne vrijednosti minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze (vidi **odlomak 78.**). Donošenje konačnog strateškog dokumenta o minimalnom zahtjevu za regulatorni kapital i prihvatljive obveze radi postavljanja obvezujućih ciljnih vrijednosti predviđeno je tek za kraj 2017. Upitnik koji je proveo Sud pokazao je da nacionalna sanacijska tijela osobito žele da Odbor ostvari napredak u pogledu tog strateškog dokumenta, kao i strateškog dokumenta o bitnim preprekama. Djelovanje u vezi s tim pitanjima važno je kako bi se zajamčilo da su planovi usklađeni s jedinstvenim pravilima te da banke imaju dostatan kapacitet za pokriće gubitaka.

Kontrole upravljanja i osiguravanje kvalitete

102. Odbor je dostavio Sudu tek općenit opis svojih okvira za unutarnju kontrolu i osiguravanje kvalitete. Krajnji rezultati ovog izvješća (vidi **odlomke 37. – 82.**) upućuju na nedostatke u tim kontrolama upravljanja. To je potvrdio međusektorski postupak koji je proveo sam Odbor i kojim je utvrđeno nekoliko kvalitativnih nedostataka u sanacijskim planovima.

Jedinstveni sanacijski odbor ima premalo zaposlenika

103. Revizija se bavila pitanjima ljudskih resursa od trenutka uspostave Odbora te je utvrđeno da ne postoje prioriteta u pogledu zapošljavanja, što je potrebno u početnoj fazi.

⁴⁸ <https://srb.europa.eu/en/node/201..>

Stalno nedosezanje ciljnih vrijednosti u pogledu broja osoblja

104. Komisija je prvotno procijenila da će u pogledu osoblja za Odbor biti potrebno 309 ekvivalenata punom radnom vremenu⁴⁹. Ova je brojka djelomice izvedena usporedbom s referentnim vrijednostima američkog Saveznog poduzeća za osiguranje depozita (*Federal Deposit Insurance Corporation*), koja ima slične zadatke u području sanacije. Prema prvotnom planu, Odbor je trebao dosegnuti tu brojku do kraja 2015. godine. U rujnu 2016. godine Odbor je proveo pregled svojih potreba za osobljem i povećao početnu procjenu na 350 ekvivalenata punom radnom vremenu, pri čemu je tu brojku trebao dosegnuti do 2017. godine. Nacrtom višegodišnjeg proračuna za razdoblje 2018. – 2020. godine predviđeno je daljnje povećanje na 410 ekvivalenata punom radnom vremenu do kraja 2019., što je povećanje od 33 % u odnosu na prvotnu procjenu.

105. Stvarni broj osoblja stalno je manji od ciljne vrijednosti od samog početka. Prvotne kampanje zapošljavanja organizirala je Komisija. Kad je Odbor u ožujku 2015. godine preuzeo potpunu odgovornost za zapošljavanje, imao je 35 članova osoblja. Ta je brojka do kraja 2015. porasla na 101, a do kraja 2016. na 171 člana osoblja.

106. Stanje je najozbiljnije u području zapošljavanja stručnjaka za sanaciju i za relevantno područje politike jer je 2015. i 2016. podcijenjena potreba za tim radnim mjestima. Također je presudan nedostatak IT i tajničkog osoblja.

107. Nedovoljan broj osoblja u upravama za planiranje sanacija znatno je utjecao na proces planiranja sanacija. Osobito je utjecalo na radno opterećenje koordinatora internih sanacijskih timova, od kojih je većina odgovorna za više od 10 banaka. Dužnosti Odbora propisane zakonodavstvom, kao što je njegova odgovornost za planiranje sanacija za prekogranične manje važne banke, izvršile su dodatni pritisak na već oskudne resurse.

108. U planovima radnih mjesta u Odboru navedene su potrebe za osobljem u smislu ukupnih brojki te poželjnih statusa i razreda. Odbor je odredio koliko mu je članova osoblja

⁴⁹ COM 2013(520) final od 10. srpnja 2013. Ta brojka ne obuhvaća upućene nacionalne stručnjake ili vježbenike.

potrebno kako bi se obavili svi poslovi ovisno o veličini bankarske grupe. Međutim, nije procijenio stručnost i druge potrebne vještine u pojedinačnim upravama i odjelima za planiranje sanacija. U nekim upravama nema ili ima premalo određenih stručnjaka (primjerice stručnjaci za utvrđivanje vrijednosti) i osoblja s potrebnim poznavanjem jezika. Neki odjeli imaju velik udio manje iskusnog osoblja.

109. Zbog premalog broja osoblja još nije dovršen važan rad na relevantnim područjima politike i smjernicama. Krajem ožujka 2017. uprava odgovorna za strategiju, procese i metodologiju sanacije imala je samo trećinu ciljanog broja članova osoblja. Kako bi djelomice nadoknadile taj nedostatak, uprave za planiranje sanacija posvetile su velik dio vremena radu na relevantnom području politike i drugim temama koje nisu povezane sa sanacijom (25 % tijekom 2016.), umjesto da se usredotoče na svoj temeljni zadatak.

110. Visoka stopa fluktuacije podrazumijevala je manjak osoblja u IT odjelu, koji ujedno ne raspolaže prikladnim IT sustavom i stoga ne može učinkovito pružati potporu procesu planiranja sanacija. Uvođenje poboljšanog IT sustava za planiranje sanacija trebalo bi biti dio IT strategije koja je trenutačno u izradi.

111. Nedostatci u pogledu osoblja Odbora doveli su do visokih stopa prekovremenog rada, koje je tijekom prvih 10 mjeseci 2016. godine iznosilo otprilike 15 000 sati ili 6 % ukupnog radnog vremena.

112. Područje sanacije banaka još je u razvoju u Europi, a zanimanje stručnjaka za sanaciju i dalje je razmjerno novo. Zbog toga većina članova osoblja zaposlenih na radnim mjestima povezanim s planiranjem sanacija mora steći znanje obavljajući posao. Nadalje, tijekom posljednje dvije do tri godine Odbor se za kvalificirano osoblje morao ozbiljno nadmetati s drugim tijelima EU-a (Komisijom i ESB-om) i bankarskim sektorom⁵⁰. Gotovo 75 %

⁵⁰ Primjerice, prema podacima iz godišnjeg izvješća ESB-a o nadzornim aktivnostima za 2015. godinu, zaposleno je 1074 ekvivalenata punom radnom vremenu: 769 za djelatnost nadzora nad bankama i 305 za zajedničke službe. Izvješće za 2016. godinu pokazuje da je odobreno 160 dodatnih ekvivalenata punom radnom vremenu.

nacionalnih sanacijskih tijela koja su sudjelovala u upitniku koji je proveo Sud navelo je da je teško zaposliti sanacijsko osoblje i na nacionalnim radnim mjestima.

113. Odbor je potvrdio da zapošljavanje predstavlja izazov zbog dugotrajnih postupaka zapošljavanja, ograničenog broja odgovarajućih kandidata na vrlo konkurentnom tržištu rada i nedostatka kandidata koji su spremni pridružiti se Jedinstvenom sanacijskom odboru na temelju privremenih ugovora.

114. Odbor je također izvijestio Sud da neće dosegnuti ciljne vrijednosti u pogledu broja članova osoblja za 2017., što će otežati neometano izvršavanje njegovih pravnih ovlasti. Nadalje, očekuje da čak ni tijekom 2020. ukupan broj članova osoblja dostupnih Odboru neće biti razmjeran broju koji se smatra potrebnim kako bi Odbor u potpunosti ispunio svoje obveze.

Kadrovska služba s nedovoljnim resursima utječe na zapošljavanje

115. Zapošljavanje je Odboru osobito važno sada, u njegovim početnim godinama rada, zbog trajanja postupaka zapošljavanja i velikog broja potrebnog osoblja. Odbor je u svojem godišnjem izvješću za 2015. godinu utvrdio da je uspostavljanje djelotvorne kadrovske službe jedan od ključnih prioriteta u njegovoj početnoj fazi.

116. U ožujku 2015., kad je Odbor preuzeo od Komisije postupak zapošljavanja, kadrovska služba sastojala se od dviju osoba, od kojih je na zapošljavanju radila jedna. Krajem 2015. ukupan broj djelatnika kadrovske službe narastao je na sedam, uključujući dvije osobe odgovorne za zapošljavanje. U prosincu 2016. kadrovska služba i dalje je imala ograničen kapacitet: sastojala se od sedam članova osoblja, od kojih je samo njih troje radilo na zapošljavanju.

117. Za oglašavanje slobodnih radnih mjesta ta se služba koristila tek malim brojem kanala za zapošljavanje, kao što su internetske stranice Odbora i internetske stranice EU-a za zapošljavanje, kao i društvene mreže, ali ne i stručne financijske publikacije. Nadalje, ne raspolaže prilagođenim IT alatima za zapošljavanje i upravljanje osobljem. To je dovelo do pogreške u postupku provjere prijave za posao i neučinkovitosti pri inventuri spisa članova osoblja.

118. Program osposobljavanja koji provodi Odbor i koji je donekle otvoren za osoblje nacionalnih sanacijskih tijela usmjeren je na jačanje znanja osoblja o osnovama sanacije i podizanje razine osviještenosti o stvarnim slučajevima sanacije. Odabrani tečajevi za osposobljavanje primjeri su dobre prakse. Oni obuhvaćaju prezentacije studije slučaja čiji je cilj, između ostaloga, razvoj zajedničke kulture sanacije, kao i seminare u vrijeme ručka.

Potrebno je poboljšati okvir za suradnju s nacionalnim sanacijskim tijelima i ESB-om

119. Revizijom je ispitan odnos između Odbora i nacionalnih sanacijskih tijela te ESB-a, pri čemu je utvrđeno da je potrebna bolja razmjena informacija i suradnja.

Nedovoljna jasnoća u suradnji s nacionalnim sanacijskim tijelima

120. Odbor je obavezan koordinirati svoje aktivnosti i surađivati s nacionalnim sanacijskim tijelima u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma.

121. Odbor je odlučio uspostaviti interne sanacijske timove u svrhu sanacije svih bankarskih grupa u svojoj nadležnosti, što je uključivalo kombiniranje osoblja Odbora i nacionalnih sanacijskih tijela. Na čelu internih sanacijskih timova uvijek je osoblje Odbora. Odbor je uspostavio ukupno 75 internih sanacijskih timova, od kojih su pojedini odgovorni za više od jedne bankarske grupe.

122. Podjela zadataka između Odbora i nacionalnih sanacijskih tijela i dalje je nejasna. Krajem 2016. Odbor je uspostavio radnu skupinu u svrhu postizanja dogovora o operativnoj raspodjeli posla. Sud smatra da je teško procijeniti potrebe u pogledu osoblja i proračuna bez jasne raspodjele zadataka.

123. Uredbom o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu nije utvrđen precizan opseg uključenosti Odbora i nacionalnih sanacijskih tijela u interne sanacijske timove. Zbog toga Odbor nema kontrolu nad sastavom, hijerarhijom, razinom stručnosti ili ocjenom uspješnosti osoblja koje su nacionalna sanacijska tijela rasporedila na rad u internim sanacijskim timovima. Može samo izraziti svoja mišljenja o najmanjem broju članova osoblja potrebnom za interni sanacijski tim i razini doprinosa nacionalnog sanacijskog tijela. Planirane brojke za 2017. upućuju na omjer 5:6 u pogledu osoblja Odbora u odnosu na osoblje nacionalnih

sanacijskih tijela. Za usporedbu, prosječan omjer osoblja ESB-a u odnosu na osoblje nacionalnog nadležnog tijela u zajedničkim nadzornim timovima jest 1:3⁵¹.

124. Trenutačan broj osoblja u internim sanacijskim timovima nije dovoljan kako bi obavili dodijeljene zadatke. Do kraja 2016. Odbor je internim sanacijskim timovima dodijelio otprilike 60 ekvivalenata punom radnom vremenu. Očekuje se da će ta brojka do kraja 2017. narasti na 170, iako je jasno da će, ako se ne promijeni trenutačna raspodjela zadataka, velik dio tog osoblja i dalje biti raspoređen na rad na relevantnom području politike i drugim temama koje nisu povezane sa sanacijom.

125. S obzirom na poteškoće povezane sa zapošljavanjem, ciljne vrijednosti za 2017. u pogledu osoblja nisu bili realistične. Tijekom 2017. nacionalna sanacijska tijela namjeravala su dodijeliti 155 ekvivalenata punom radnom vremenu za rad u internim sanacijskim timovima. Na taj bi način do kraja 2017. prosječan broj dodijeljenog osoblja Odbora za svaku banku bio 0,9 ekvivalenata punom radnom vremenu, a broj osoblja nacionalnog sanacijskog tijela 1,1 ekvivalenata punom radnom vremenu, što je ukupno samo 2,0 ekvivalenta punom radnom vremenu po banci. S obzirom na veličinu i složenost brojnih banaka i potreban stupanj dubinskog planiranja, ta se brojka čini niskom.

126. Djelujući kao ključni koordinator unutar jedinstvenog sanacijskog mehanizma, Odbor ne pruža samo smjernice nacionalnim sanacijskim tijelima, nego je ujedno odgovoran za dosljednu primjenu zakonodavnog okvira. U tu je svrhu Odbor ovlašten zatražiti informacije od nacionalnih sanacijskih tijela o rezultatima njihovih zadataka. Praćenje rada nacionalnih sanacijskih tijela u pogledu manje važnih banaka također je važno jer Odbor može u određenim okolnostima preuzeti izravnu odgovornost za manje važne banke. Odbor do svibnja 2017. nije iskoristio mogućnost izvršenja izravnih ovlasti u pogledu manje važnih banaka te još nije uspostavio funkciju nadzora nad nacionalnim sanacijskim tijelima. Zbog toga nedostaju informacije o trajnom radu unutar nacionalnih sanacijskih tijela.

⁵¹ Odlomak 110. tematskog izvješća Suda br. 29/2016 „Jedinstveni nadzorni mehanizam – dobar početak, ali potrebna su daljnja poboljšanja” (<http://www.eca.europa.eu>).

127. Međutim, Odbor je uspostavio sustav ranog upozoravanja u okviru kojega ga nacionalna sanacijska tijela moraju obavijestiti ako manje važne banke pokazuju znakove ozbiljnog pogoršanja stanja. Nadalje, ESB dostavlja Odboru popis manje važnih banaka koje su označene visokom razinom prioriteta, a na taj je način do svibnja 2017. izdvojio 93 banke⁵².

128. Kako bi zajamčio dosljednu primjenu zakonodavnog okvira, Odbor može preispitati nacрте odluka nacionalnog sanacijskog tijela o, primjerice, sanacijskim planovima, i davati primjedbe ako to smatra potrebnim. Tijekom 2016. nacionalna sanacijska tijela usredotočila su se na važne banke, zbog čega su pripremila vrlo malo sanacijskih planova za manje važne banke. Međutim, tijekom revizije Odbor je izvijestio Sud da će nacionalna sanacijska tijela ubuduće stavljati veći naglasak na manje važne banke. Odbor je u svojem programu rada za 2017. najavio da će dodatno razraditi svoju ulogu u jedinstvenom sanacijskom mehanizmu, i to praćenjem i procjenom nacрте odluka o sanaciji koje nacionalna sanacijska tijela donose o manje važnim bankama u svojoj nadležnosti. To bi osjetno povećalo radno opterećenje Odbora.

129. Ubrzo nakon što je Odbor osnovan organizirao je nekoliko probnih postupaka u kojima je simulirana propast banke i u kojima su sudjelovali ESB, Komisija, Vijeće te relevantna britanska i američka tijela. Međutim, u tim postupcima, koji su obuhvaćali donošenje odluka, ali ne i cijeli proces sanacije, nije sudjelovalo nijedno nacionalno sanacijsko tijelo. Nadalje, iako se organizacija Odbora, uključujući njegovo osoblje i IT resurse, otad znatno promijenila, više nije proveden nijedan probni postupak.

Nedostatci u pogledu okvira za suradnju s ESB-om

130. ESB, kao tijelo koje provodi izravan nadzor nad većinom banaka u nadležnosti Odbora, treba dostavljati Odboru širok raspon informacija o tim bankama.

131. Kako bi olakšali međusobnu suradnju, Odbor i ESB zaključili su memorandum o razumijevanju. Taj memorandum temelji se na pravnoj obvezi tih strana da surađuju. Kako je

⁵² <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/hplsi.en.html>.

to predviđeno Uredbom o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu⁵³, Odbor i ESB objavili su memorandum o razumijevanju na svojim internetskim stranicama, ali postoje četiri priloga koja još nisu objavljena.

132. Sud smatra da memorandum o razumijevanju i njegovi prilozi nisu dovoljno opsežni kako bi se zajamčilo da Odbor ima sve informacije koje treba dobiti od ESB-a kako bi pravodobno i učinkovito obavljao svoje zadatke. U kontekstu pripreme sanacije, određene informacije ESB-a o likvidnosti i kapitalu koje bi bile korisne Odboru ne šalju se automatski⁵⁴. Umjesto toga Odbor mora podnositi ESB-u posebne zahtjeve za te informacije, što iziskuje i vrijeme i resurse. Dokazi prikupljeni tijekom revizije upućuju na to da dio informacija, kao što su rezultati neposrednih nadzora, ESB dijeli tek djelomično i katkad s odgodom. Procjene u okviru postupka nadzorne provjere i ocjene ne dijele se u onoj mjeri u kojoj je to predviđeno jedinstvenim pravilima⁵⁵.

133. Nadalje, memorandumom o razumijevanju nije zajamčeno da će Odbor primiti informacije od odjela ESB-a zaduženog za upravljanje kriznim situacijama, što bi također bilo korisno za planiranje sanacija. Dosad nisu službeno podijeljene čak ni opće informacije, kao što je popis banaka nad kojima taj odjel trenutačno provodi praćenje.

134. Memorandumom o razumijevanju predviđeno je da se ESB i Odbor mogu dogovoriti da će međusobno sudjelovati u neposrednim nadzorima koje obavljaju. Odbor dosad nije provodio takve nadzore i nije sudjelovao u nadzorima ESB-a.

135. Odbor je odgovoran za 15 prekograničnih manje važnih banaka koje su pod izravnim nadzorom nacionalnih nadležnih tijela i tek pod neizravnim nadzorom ESB-a. Takva neusklađenost ovlasti tih dvaju tijela stvara poteškoće za rad Odbora. Primjerice, ESB ima određene nadzorne informacije o svim bankama u europodručju te dio tih informacija

⁵³ Članak 30. stavak 7. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

⁵⁴ Te se informacije dobivaju procesima internog procjene adekvatnosti kapitala i interne procjene adekvatnosti likvidnosti, koji se provode u svrhu postupka nadzorne provjere i procjene.

⁵⁵ Članak 4. stavak 1. Delegirane uredbe 2016/1450

dobiva od nacionalnih nadležnih tijela. Međutim, ESB nije dao Odboru pristup relevantnim informacijama o 15 prekograničnih manje važnih banaka. Zbog toga Odbor mora uspostaviti dodatne okvire za suradnju koji obuhvaćaju sustave za razmjenu informacija sa 17 nacionalnih nadzornih tijela⁵⁶ i sa svakim od njih organizirati zaseban prijenos podataka. Takvim ulaganjem dvostrukih napora troše se resursi Odbora, što je neučinkovito.

136. Najvažniji aspekt suradnje Odbora i ESB-a upravljanje je kriznim situacijama. Kako je navedeno u odlomcima 9. – 11., postupak za rješavanje krizne situacije u banci sastoji se od triju faza, od kojih je jedna rana intervencija.

137. Jedinstvenim pravilima predviđeno je da se utvrdi niz okidača za aktivaciju mjera rane intervencije⁵⁷. EBA je izdala smjernice za promicanje dosljedne uporabe tih okidača. Prvo, smjernicama su utvrđeni okidači za aktivaciju prema ocjeni temeljem postupka nadzorne provjere i ocjene, koja se ažurira barem jednom godišnje. ESB primjenjuje taj okidač. Drugo, smjernice upućuju na mjere rane intervencije koje mogu pokrenuti događaji velike važnosti. ESB navodi da primjenjuje i taj okidač, što znači da primjenjuje diskrecijski pristup. Treći pristup koji bi se mogao primijeniti jest utvrđivanje okidača na temelju ključnih pokazatelja. Time bi se omogućio kvantitativni pristup, ali ESB ga trenutačno ne primjenjuje. Ako dođe do aktivacije okidača, nadzorno tijelo mora provesti procjenu o tome je li potrebno aktivirati fazu rane intervencije. U skladu sa smjernicama EBA-e rana intervencija ne pokreće se automatski, nego bi nadzorno tijelo trebalo jasno dokumentirati aktivaciju okidača, navodeći pritom i eventualne razloge za nepoduzimanje određene mjere. Nakon što ESB odluči primijeniti mjere rane intervencije, o tome mora obavijestiti Odbor⁵⁸.

138. Prikladna faza rane intervencije predviđena zakonodavnim okvirom ključna je kako bi Odbor bio spreman na krizne situacije. Slanje obavijesti o ranoj intervenciji omogućuje Odboru da ažurira svoj sanacijski plan i izradi program sanacije na temelju posljednjih

⁵⁶ Matična društva i društva kćeri 15 prekograničnih manje važnih banaka nalaze se u 17 različitih država članica.

⁵⁷ Članak 27. stavak 1. Direktive o oporavku i sanaciji banaka i Smjernice EBA-e GL/2015/03.

⁵⁸ Članak 13. stavak 1. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

dostupnih informacija. Pravilima o ranoj intervenciji Odboru se ujedno daju određena posebna prava, kao što je ovlast da od banke zatraži da stupi u kontakt s potencijalnim kupcima⁵⁹. Međutim, može se proglasiti da banka propada ili je vjerojatno da će propasti čak i ako nema rane intervencije, što se dogodilo 2017.

139. Tijekom faze rane intervencije ESB i Odbor moraju blisko surađivati u postupku praćenja banke i razmjenjivati sve informacije potrebne za ažuriranje sanacijskog plana i pripremu za sanaciju.

140. Od ESB-a i Odbora očekuje se da zajamče dosljednost u svim koracima tijekom faze rane intervencije⁶⁰. U tu je svrhu Odbor izradio niz proceduralnih koraka, ali dosad (do srpnja 2017.) ih nije usvojio. Trenutačno ne postoje službeni okvir ili *ex ante* smjernice za postupanje s bankama uoči provedbe sanacije.

141. Kako je navedeno u odlomku 11., Odbor u određenim okolnostima može provesti vlastitu procjenu kojom utvrđuje propada li banka ili je vjerojatno da će propasti⁶¹. Odbor još nije uspostavio okvir za procjenu kojom se utvrđuje propada li banka ili je li vjerojatno da će propasti. U svrhu informacije, do završetka revizijskog rada Suda na terenu Odbor još nije bio proveo tu procjenu.

142. U skladu s trenutačnim zakonodavnim okvirom ESB ima status stalnog promatrača na svim sjednicama Odbora. Na temelju tog statusa ima pravo pristupa važnim informacijama u brojnim područjima politike. Međutim, Odbor nema isti status na sastancima nadzornog odbora ESB-a. ESB može pozvati predsjednika Odbora da na određenim sastancima sudjeluje kao promatrač, ali nije obavezan to učiniti. Iako je ESB pred revizorima Suda ustvrdio da se predsjednik Odbora načelno poziva na sastanke na kojima se raspravlja o pitanjima u nadležnosti Odbora, ESB ga nema obvezu pozvati. To znači da Odbor ovisi o dobroj volji ESB-a u pogledu pružanja određenih informacija koje su mu potrebne za pripremu sanacija.

⁵⁹ Članak 13. stavak 3. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

⁶⁰ Članak 13. stavak 5. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

⁶¹ Članak 18. stavak 1. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

143. Osmišljavanje i uspostava sanacijskog okvira za europske banke bio je složen zadatak jer uređen postupak restrukturiranja banaka nije jednostavan. Bio je potreban novi pristup jer sanacija banaka u razdoblju prije krize nije bila dio svakodnevnog poslovanja regulatornih i nadzornih tijela za banke. Jedinstveni sanacijski odbor (u daljnjem tekstu: Odbor) i dalje je u ranoj fazi razvoja. Uspostavljanje Odbora od temelja i u vrlo kratkom roku predstavljalo je vrlo velik izazov za njegovu upravu, a u relevantnom zakonodavstvu postojale su tek oskudne odredbe o pristupu provedbi u fazama, iako je njime utvrđen izrazito opširan plan zadataka koje je potrebno ispuniti. Sve nedostatke koje je Sud utvrdio potrebno je sagledati u tom kontekstu.

144. Odbor je iz različitih razloga suočen s poteškoćama u pogledu zapošljavanja dovoljnog broja osoblja s odgovarajućim vještinama. Već je 2015. godine, kad je započeo s radom, zaostajao za svojim ciljnim vrijednostima u pogledu osoblja. Neučinkoviti postupci zapošljavanja za zahtjevan zadatak, u kontekstu jake konkurencije na tržištu rada, dodatno su pridonijeli sporosti zapošljavanja. Unatoč predanosti i motiviranosti osoblja Odbora, kašnjenja u zapošljavanju osoblja negativno su se odrazila na sva područja njegova djelovanja (a osobito na planiranje sanacija i rad na relevantnom području politike).

145. Opći je zaključak Suda da u ovoj relativno ranoj fazi postoje nedostaci u pripremljenosti Odbora za obavljanje zadataka te da su potrebne brojne mjere (vidi u nastavku) za poboljšanje sustava.

Planiranje sanacija još nije dovršeno

146. Odbor još nije završio s planiranjem sanacija za banke u svojoj nadležnosti. Iako se pristup Odbora sastoji od izrade planova u nekoliko faza, nijedan plan nije došao u svoju konačnu fazu te je u brojnim slučajevima zabilježeno nepridržavanje jedinstvenih pravila (vidi **odlomke 27. i 83.**).

147. Problematična područja obuhvaćaju utvrđivanje bitnih prepreka i kvote za minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze. Odbor nije ispunio svoju obvezu

određivanja datuma do kojega je potrebno izraditi prvi sanacijski plan za svaku banku (vidi **odlomak 29.**).

148. Iako je Odbor uložio velik trud i pokazao visoku razinu predanosti kako bi zajamčio da su za većinu banaka izrađene barem preliminarne inačice sanacijskih planova, za planove koje je dosad donio ne može se smatrati da ispunjavaju uvjete iz jedinstvenih pravila. Taj je problem donekle umanjen dostupnošću popratnih informacija o velikom broju banaka za koje su pripremljeni planovi, no i dalje postoje znatni nedostaci u pogledu zakonodavnih zahtjeva.

149. Uredbom o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu propisano je da Odbor treba pravodobno obavijestiti EBA-u ako smatra da sanacija banke nije provediva (vidi **odlomak 72.**). Ni u jednom sanacijskom planu obuhvaćenom uzorkom Sud nije pronašao izričitu izjavu Odbora o tome da se sanacija banke zaista može provesti (vidi **odlomak 71.**).

150. Sanacijski planovi ne sadržavaju procjenu provedivosti odabranih strategija sanacije (vidi **odlomak 65.**). Stoga se u planovima koje je Sud ispitao ne iznosi zaključak o tome može li se poželjna strategija sanacije primijeniti na djelotvoran i pravodoban način, kako je to predviđeno jedinstvenim pravilima. Ti planovi nisu sadržavali ni procjenu opravdanosti odabrane strategije (vidi **odlomak 66.**). Naposljetku, Odbor ne traži od banaka da ispituju primjenu instrumenta unutarnje sanacije (vidi **odlomak 60.**).

1. preporuka

Odbor bi trebao dovršiti planiranje sanacija za banke u svojoj nadležnosti na sljedeći način:

- (a) odrediti datum do kojeg za svaku banku u svojoj nadležnosti treba dovršiti sanacijski plan koji u potpunosti ispunjava sve uvjete, i to primjenom pristupa koji se temelji na prioritetima kako bi se zajamčila visoka razina pripravnosti za rizičnije banke te donijeti akcijski plan za pravodobnu provedbu
 - (b) u sve sanacijske planove uključiti posebnu izjavu o provedivosti sanacije i bez odgađanja obavijestiti EBA-u ako smatra da sanacija banke nije provediva
-

- (c) u okviru svakog sanacijskog plana procijeniti provedivost i opravdanost odabrane strategije sanacije, uzimajući u obzir mogućnost njezine djelotvorne i pravodobne primjene. Kako bi procijenio opravdanost, Odbor bi trebao ispitati mogući učinak odabranih instrumenata sanacije na ostale financijske institucije, mala i srednja poduzeća te male ulagače. Odbor bi trebao zatražiti od banaka da provedu ispitivanja kako bi pokazale da se na obveze može djelotvorno primijeniti unutarnja sanacija u roku predviđenom sanacijskim planom.

Ciljni datum provedbe za preporuku (a): u najkraćem mogućem roku, najkasnije u lipnju 2018.

Ciljni datum provedbe za preporuke (b) i (c): u najkraćem mogućem roku, najkasnije do kraja 2018.

Sustav pravila za planiranje sanacija još nije dovršen

151. Odbor još nije uspostavio cjelovit sustav pravila povezanih s planiranjem sanacija. Konkretnije, i dalje ne postoji dovoljno smjernica ili postoje neprikladne smjernice u sljedećim područjima:

- (a) Unatoč važnosti utvrđivanja minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze te bitnih prepreka, osoblje Odbora i nacionalnih sanacijskih tijela dobilo je nepotpune smjernice ili uopće nije dobilo smjernice o tome kako to učiniti za banke u svojoj nadležnosti (vidi **odlomak 100.**).
- (b) Priručnik za planiranje sanacija nije ažuriran pa u njemu nisu uzete u obzir ključne promjene u relevantnom području politike i pravne promjene. On stoga u svojem trenutačnom obliku pruža tek ograničene i neobvezujuće smjernice za nacionalna sanacijska tijela (vidi **odlomak 88.**).
- (c) Strateški dokument o primijenjenim scenarijima ne ispunjava zahtjeve iz Direktive o oporavku i sanaciji banaka (vidi **odlomak 97.**).

2. preporuka

Odbor bi trebao donijeti konačan sustav pravila za planiranje sanacija. Konkretnije, trebao bi učiniti sljedeće:

- (a) pripremiti jasne i dosljedne politike o minimalnom zahtjevu za regulatorni kapital i prihvatljive obveze te bitnim preprekama, uzimajući u obzir trenutačni zakonodavni okvir EU-a. Te je politike potrebno primijeniti u svim sanacijskim planovima kako bi se zajamčilo da banke u nadležnosti Odbora imaju dostatan kapacitet za pokriće gubitaka.
- (b) ažurirati priručnik za planiranje sanacija barem jedanput godišnje kako bi se uzele u obzir najvažnije promjene u relevantnom području politike, promjene u zakonodavnom okviru i stečena iskustva te proglasiti priručnik za planiranje sanacija obvezujućim.
- (c) u priručnik za planiranje sanacija unijeti smjernice u vezi sa svim scenarijima sanacije koji su predviđeni Direktivom o oporavku i sanaciji banaka.

Ciljni rok provedbe: lipanj 2018.

Nedovoljno ljudskih resursa

152. Otkako je postao operativno neovisan, Odbor ne raspolaže s dovoljno osoblja (vidi ***odlomke 105. – 110.***). Unatoč određenim nedavnim poboljšanjima, uprava Odbora nije zajamčila dovoljan broj članova osoblja u kadrovskoj službi i nije u dovoljnoj mjeri dala prioritet zapošljavanju (vidi ***odlomak 116.***). Sve dok se Odbor ne približi ispunjavanju zahtjeva u pogledu osoblja, popunjavanje same kadrovske službe visokokvalificiranim stručnjacima za zapošljavanje mora biti stalan prioritet.

153. Budući da mu nedostaje osoblja, Odbor nije mogao u cijelosti izvršavati svoje zakonske ovlasti za izradu sanacijskih planova, donošenje odluka o sanaciji i jamčenje usklađenosti i dosljednosti unutar jedinstvenog sanacijskog mehanizma (vidi ***odlomak 114.***).

3. preporuka

Odbor bi trebao ubrzati zapošljavanje i na odgovarajući način popuniti kadrovsku službu kako bi se mogao nositi s potrebama zapošljavanja. Posebnu pozornost potrebno je pridati zapošljavanju stručnjaka za sanaciju i za relevantno područje politike, uključujući one na višim položajima. Ako ne

može dosegnuti ciljne vrijednosti u pogledu zapošljavanja osoblja ili ako su potrebne privremene mjere, Odbor treba razmotriti alternativna rješenja, kao što je povećana stopa upućivanja na rad i eksternalizacije.

Ciljni rok provedbe: lipanj 2018.

Potreban je okvir za suradnju s nacionalnim sanacijskim tijelima

154. Raspodjela operativnih zadataka između nacionalnih tijela i Odbora, uključujući podjelu odgovornosti, i dalje je nejasna (vidi **odlomak 122.**). Trenutačan broj osoblja u internim sanacijskim timovima nije dovoljan (vidi **odlomke 124. i 125.**). Angažiranje osoba u internim sanacijskim timovima zajednička je odgovornost Odbora i nacionalnih sanacijskih tijela, no Odbor nema službene ovlasti kojima bi utjecao na angažiranje osoblja nacionalnih sanacijskih tijela u internim sanacijskim timovima (vidi **odlomak 123.**). Ne provode se redovni probni postupci u kojima sudjeluju nacionalna sanacijska tijela i čiji bi cilj bio ispitati funkcioniranje procesa sanacije (vidi **odlomak 129.**).

4. preporuka

Odbor bi trebao učiniti sljedeće:

- (a) jasnije utvrditi operativnu raspodjelu zadataka i odgovornosti s nacionalnim sanacijskim tijelima
- (b) zajamčiti da interni sanacijski timovi raspolažu s dovoljno osoblja, uključujući na način da potiče nacionalna sanacijska tijela da prema potrebi dodijele dodatno osoblje
- (c) redovito provoditi probne sanacije banke te zajamčiti da nacionalna sanacijska tijela u cijelosti sudjeluju u njima.

Ciljni datum provedbe za (a): u najkraćem mogućem roku.

Ciljni datum provedbe za (b): najkasnije do kraja 2018.

Ciljni datum provedbe za (c): u najkraćem mogućem roku, a zatim u redovnim razmacima.

Potreban je bolji memorandum o razumijevanju s ESB-om

155. Sud smatra da se trenutačnim memorandumom o razumijevanju potpisanim s ESB-om ne jamči da Odbor od ESB-a dosljedno i pravodobno prima sve informacije

(vidi **odlomke 132. i 133.**). Nadalje, neki dijelovi tog memoranduma nisu javni, što nije u skladu sa zakonodavnim okvirom (vidi **odlomek 131.**). Pregovori između Odbora i ESB-a koji su u tijeku prilika su za potpuno rješavanje tih pitanja.

5. preporuka

Odbor bi trebao surađivati s ESB-om u svrhu prilagodbe memoranduma o razumijevanju kako bi se zajamčilo da prima sve informacije potrebne za funkciju sanacije. Tako izmijenjeni memorandum trebao bi biti objavljen kako je to predviđeno zakonodavnim okvirom.

Ciljni rok provedbe: u okviru tekućih rasprava s ESB-om, ali najkasnije do ožujka 2018.

Zakonodavni okvir stvara poteškoće za rad Jedinstvenog sanacijskog odbora

156. Trenutačni zakonodavni okvir uzrok je neusklađenosti između ovlasti Odbora i ESB-a. Odbor je izravno odgovoran za planiranje sanacije manje važnih prekograničnih banaka, no ESB ih nadzire tek neizravno. Time se za Odbor stvara dodatno administrativno opterećenje jer mora izravno i zasebno komunicirati s brojnim nacionalnim nadležnim tijelima (vidi **odlomek 135.**).

157. Zbog trenutačnog stanja, u kojemu ESB ima status stalnog promatrača na svim sjednicama Odbora, ali obratno ne vrijedi, Odbor je u cijelosti ovisan o dobroj volji ESB-a u pogledu pružanja informacija (vidi **odlomek 142.**).

158. U skladu s trenutačnim zakonodavnim okvirom Odbor nema mogućnost naložiti operativni moratorij za banku koja je u postupku sanacije, a ni trenutačnim prijedlogom Komisije za izmjenu Direktive o oporavku i sanaciji banaka nije predviđen takav instrument u budućnosti (vidi **odlomek 62.**).

6. preporuka

S obzirom na dosadašnje iskustvo u pogledu provedbe trenutačnog okvira u djelo, Odbor bi trebao:

- (a) pozvati zakonodavca da prilagodi relevantne uredbe kako bi se uskladile ovlasti nadzornog i sanacijskog tijela u pogledu prekograničnih manje važnih banaka ili pak da zajamči pružanje svih potrebnih informacija Odboru

- (b) pozvati zakonodavca da propiše da se informacije nadzornog tijela o rizičnim bankama i drugim promjenama koje utječu na područje nadležnosti Odbora šalju automatski u većoj mjeri nego što je to trenutačno slučaj
- (c) pozvati zakonodavca da ujedno razmotri stavljanje instrumenta moratorija Odboru na raspolaganje.

Ciljni rok provedbe: ožujak 2018.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Baudilio Tomé Muguruza, na sastanku održanom u Luxembourg u 28. studenoga 2017.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

PRILOG I.**PREGLED NAJVAŽNIJIH DIJELOVA JEDINSTVENIH PRAVILA**

<u>VRSTA</u>	<u>Područje</u>	<u>Autor</u>	<u>Naslov</u>	<u>Poveznica</u>
Direktiva	Nadzor i sanacija	EP, Vijeće	Direktiva o oporavku i sanaciji banaka: Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014 o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059
Uredba	Nadzor i sanacija	EP, Vijeće	Uredba o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu: Uredba (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 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 te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/ALL/?uri=celex:32014R0806
Direktiva	Bonitetni zahtjevi i nadzor	EP, Vijeće	Direktiva o kapitalnim zahtjevima IV.: DIREKTIVA 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32013L0036

<u>VRSTA</u>	<u>Područje</u>	<u>Autor</u>	<u>Naslov</u>	<u>Poveznica</u>
Uredba	Bonitetni zahtjevi	EP, Vijeće	Uredba o kapitalnim zahtjevima (CRR): Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32013R0575
Direktiva	Sustavi osiguranja depozita	EP, Vijeće	Direktiva o sustavima osiguranja depozita: Direktiva 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32014L0049
Standardi, smjernice, preporuke i mišljenja	Nadzor i sanacija; bonitetni zahtjevi; sustavi osiguranja depozita	EBA, Komisija	Obvezujuće regulatorni i provedbeni tehnički standardi; neobvezujuće smjernice, preporuke i mišljenja	http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook

PRILOG II.**POPIS DOKAZA KOJI NISU DOSTAVLJENI**

Ne	Opis/naslov dokumenta	Datum podnošenja zahtjeva
1.	Dokument kojim se razrađuje uloga operativnih uprava	27. veljače 2017.
2.	Informacije o sastavu odjela za planiranje sanacija s odgovarajućim brojem zaposlenika iz perspektive vrsta radnih mjesta (vještine i stručnost)	22. prosinca 2016.
3.	Popratne informacije (analiza) o definiciji različitih radnih mjesta povezanih sa sanacijom	27. veljače 2017.
4.	(Nacrt) Priručnik za upravljanje kriznim situacijama naveden u programu rada Odbora za 2017.	17. siječnja 2017.
5.	(Nacrt) IT strategija i poslovni slučaj	8. veljače 2017.
6.	Predložak ESB-a s informacijama o likvidnosti	17. siječnja 2017.
7.	Pregled internih strateških odluka	28. travnja 2017.
8.	Obavijesti ESB-a, u skladu s člankom 13. stavkom 1. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu, o mjerama rane intervencije ili nadzornim mjerama	10. siječnja 2017.
9.	Povratne informacije Odbora ESB-u o sanacijskim planovima i povezana komunikacija	10. siječnja 2017.
10.	Smjernice ESB-a o procjeni sanacijskih planova	10. siječnja 2017.
11.	Planovi za oporavak banaka	14. ožujka 2017.

PRILOG III.**POPIS ELEMENATA KOJI NEDOSTAJU U SAŽETCIMA OBUHVAĆENIMA UZORKOM**

- Sažetak temeljnih linija poslovanja i ključnih funkcija, zašto se održavaju i za koje se očekuje razdvajanje
 - Sažetak vremenskog rasporeda sanacije
 - Sažetak alternativnih rješenja strategije sanacije
 - Sažetak alternativnih rješenja za proces donošenja odluka o provedbi strategije sanacije
 - Sažeti prikaz mehanizama suradnje i koordinacije među relevantnim tijelima
 - Sažetak informacija u svrhu utvrđivanja vrijednosti
 - Mehanizmi razmjene informacija među relevantnim tijelima
 - Sažetak ocjene ažurnosti informacija u skladu s člankom 11. Direktive o oporavku i sanaciji banaka
 - Sažeti prikaz mehanizama kojima se jamči pristup platnim sustavima radi održavanja ključnih funkcija
 - Sažetak procjene prenosivosti pozicija klijenta
 - Potvrda tvrdnje da se sanacija ne financira izvanrednom javnom financijskom potporom, hitnom pomoći za likvidnost ili nikakvom nestandardnom pomoći za likvidnost koju pruža središnja banka
 - Sažetak mjera koje je predložila banka ili bankarska grupa ili koje sanacijsko tijelo zahtijeva kako bi se riješile ili uklonile prepreke
-

Odgovor Jedininstvenog sanacijskog odbora

I. Kontekst

Jedininstveni sanacijski odbor (SRB) zajedno s nacionalnim sanacijskim tijelima država članica sudionica u bankovnoj uniji čini jedinstveni sanacijski mehanizam, jedan od stupova bankovne unije, čija je zadaća osigurati urednu sanaciju banaka i bankovnih grupa unutar bankovne unije koje propadaju uz minimalni utjecaj na realno gospodarstvo i javne financije. Jedna je od ključnih zadaća Jedininstvenog sanacijskog odbora planiranje sanacija za subjekte i grupe u njegovoj nadležnosti.

Budući da se približava treća godišnjica osnivanja Jedininstvenog sanacijskog odbora i druga godišnjica otkad je Odbor stekao svoje potpune sanacijske ovlasti, ovo je pravi trenutak da se napravi pregled napretka koji je dosad ostvaren. U tom kontekstu Jedininstveni sanacijski odbor pozdravlja izvješće Europskog revizorskog suda kojim će se Odboru pomoći da ostvari daljnji napredak u izvršavanju svoje ključne zadaće.

U tom pogledu Jedininstveni sanacijski odbor smatra nužnim istaknuti izazove s kojima se suočavao tijekom prve godine svojega rada, znatan napredak koji je Odbor ostvario, zajedno s nacionalnim sanacijskim tijelima, te daljnje korake za osiguranje ostvarenja njegove vizije da postane sanacijsko tijelo s jakim sanacijskim kapacitetom koje uživa povjerenje i poštovanje.

II. Opseg revizije i revizijski pristup (odlomak IV. sažetka i odlomci 13. – 23.)

Odgovor na odlomak IV. sažetka i odlomak 23.

Jedininstveni sanacijski odbor pozitivno ističe skladnu suradnju Europskog revizorskog suda i Odbora tijekom cijelog postupka revizije. Jedininstveni sanacijski odbor osigurao je Europskom revizorskom sudu širok pristup svojim evidencijama i osoblju. Sve iznimke u pogledu takvog pristupa bile su utemeljene na sljedećim opravdanim razlozima:

- zatraženi dokumenti nisu još postojali u trenutku terenskog rada u okviru revizije ili je postojao samo njihov nacrt,
- zatražene dokumente izradila je Europska središnja banka ili su bili povezani s radom ESB-a. U takvim je slučajevima Odbor zatražio da Europski revizorski sud svoje zahtjeve uputi izravno ESB-u, i
- zatraženi dokumenti sadržavali su strogo povjerljive informacije (tj. osjetljive informacije o bankama u vezi s kojima se Odbor općenito mora pridržavati obveza iz zahtjeva o povjerljivosti, primjerice iz članka 88. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu). Radi primjene najviših standarda o povjerljivosti, Odbor je revizorskom timu u takvim slučajevima osigurao djelomičan pristup određenim dokumentima pod strogim uvjetima.

III. Sanacijski planovi (odlomci V. – VII. sažetka i odlomci 24. – 83.)

Europski revizorski sud ističe da je potrebno dodatno raditi na planiranju sanacija, što uključuje utvrđivanje rokova za dovršetak potpuno sukladnih sanacijskih planova.

Općenito treba napomenuti da je Europski revizorski sud ispitao ključne elemente sanacijskih planova koje je Jedinštveni sanacijski odbor izradio 2016. („sanacijski planovi iz 2016.“) pa se u njegovim nalazima ne uzima u obzir napredak postignut tijekom ciklusa planiranja sanacija iz 2017. Mnogi nalazi Suda riješeni su u sanacijskim planovima koji je Odbor pripremio u ovoj godini. Osim toga, izvješće Europskog revizorskog suda uključuje neke informacije usmjerene na budućnost u pogledu ciklusa planiranja sanacija od 2017. nadalje. U svojim primjedbama u nastavku, Jedinštveni sanacijski odbor nastojao je, među ostalim, prikazati svoj trenutačni pristup koji se temelji na prioritetima. Jedinštveni sanacijski odbor stalno određuje prioritete u svojim aktivnostima. Taj redoviti ciklus određivanja prioriteta temelji se na riziku pri čemu Jedinštveni sanacijski odbor istodobno u obzir uzima vjerojatnost pojave i potencijalni učinak rizika pa se stoga prioritete u radu Odbora mogu fleksibilno prilagoditi na temelju najnovijih informacija.

Odgovor na odlomak VII.:

Jedinštveni sanacijski odbor nije formalno odredio pojedinačne rokove za dovršetak potpuno sukladnih sanacijskih planova za sve banke u njegovoj nadležnosti. Međutim, u skladu sa svojim pristupom koji se temelji na prioritetima, Jedinštveni sanacijski odbor već je utvrdio banke s obzirom na njihovu i. rizičnost (npr. banke koje su u „postupku nadzorne provjere i ocjene“ dobile ocjenu 4 (ocjena temeljem SREP-a)); ii. složenost; i iii. veličinu (npr. sve globalno sistemski važne banke – GSV banke) te ih je uključio među svoje prioritetne banke. Takve će banke među prvima imati obvezujući cilj u pogledu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze (MREL) na konsolidiranoj razini u ciklusu planiranja sanacija u ovoj godini. Osim toga, te će banke biti u prvom valu banaka koje će imati potpuno sukladne sanacijske planove. S utvrđivanjem bitnih prepreka započet će se 2018. nakon čega će slijediti obavijesti Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo (EBA) o provedivosti sanacije banaka. Cilj je Jedinštvenog sanacijskog odbora da do 2020. ima potpuno sukladne sanacijske planove za sve svoje banke. Treba napomenuti da nakon što Jedinštveni sanacijski odbor utvrdi da bilo koja banka ima bitnu prepreku, što je predviđeno i za 2019., obustavlja se planiranje sanacije za tu banku dok se ta bitna prepreka ne ukloni, kako je propisano člankom 17. stavkom 2. Direktive o oporavku i sanaciji banaka. U takvom bi se slučaju dogodilo donošenje potpuno sukladnog sanacijskog plana.

Odgovor na odlomke 30. i 31.:

Radi olakšavanja postupka odlučivanja (tijekom i izvan krize) te horizontalnih procjena i usporedivosti sanacijskih planova, Jedinštveni sanacijski odbor odlučio je 2016. u sanacijske planove uključiti samo ključne informacije. Ti sanacijski planovi uključivali su priloge (npr. o utvrđivanju ključnih funkcija i temeljnih poslovnih linija te postojanju financijskih međuovisnosti) te su bili dodatno potkrijepljeni popratnim dokumentima koji su sadržavali temeljne analize i detaljne informacije. U potonjim popratnim dokumentima uzeta je u obzir složenost svake pojedine situacije pa se oni stoga uvelike razlikuju po broju stranica.

Odgovor na odlomak 32.:

U radu Jedinственog sanacijskog odbora na planiranju sanacija od 2017. nadalje, osim izrade sanacijskih planova i njihovih priloga, priprema se i „popratna tehnička dokumentacija“ (BTN). Popratna tehnička dokumentacija uvedena je u planiranje sanacija kao interni radni dokumenti jedinственog sanacijskog mehanizma koji se odnose na pojedine banke, a sadržavaju tehničku analizu i pretpostavke na kojima se temelje sanacijski planovi, dok se sve informacije relevantne za odlučivanje o planiranju sanacija nalaze u glavnom tekstu sanacijskog plana ili njegovim priložima. Tijekom ciklusa planiranja sanacija za 2017. interni sanacijski timovi izradili su popratnu tehničku dokumentaciju o ključnim funkcijama, pristupu infrastrukturama financijskog tržišta i kontinuitetu poslovanja. Alternativne strategije sanacije dio su sanacijskih planova, a ne popratne tehničke dokumentacije.

Odgovor na odlomak 33.:

Do prvog tromjesečja 2018. predviđa se da će oko trećine od 120 bankovnih grupa za koje je Jedinственi sanacijski odbor nadležan kao sanacijsko tijelo na razini grupe imati takozvane sanacijske planove iz „treće faze“ (tj. sanacijske planove koji su opsežniji od planova donesenih 2016. i koji obično uključuju utvrđivanje cilja u pogledu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze na konsolidiranoj razini).

Odgovor na odlomak 38.:

U pogledu opažanja Europskog revizorskog suda o strateškoj poslovnoj analizi, Jedinственi sanacijski odbor napominje da su sanacijski planovi za 2016. sadržavali vlasničku strukturu i opis poslovnih modela banaka, uključujući utvrđivanje ključnih funkcija i temeljnih poslovnih linija.

Iako se Jedinственi sanacijski odbor slaže da su određene financijske informacije na razini pravne osobe korisne za planiranje sanacija, a to je i razlog zašto su one predviđene u priručniku za planiranje sanacija, ne postoji pravni zahtjev da se u sanacijske planove uključe posebne financijske informacije.

Odgovor na odlomak 41.:

Osim napretka Jedinственog sanacijskog odbora u području ključnih funkcija, koji je već naveden u izvješću Europskog revizorskog suda, Odbor napominje da je 2017. izradio i politiku u pogledu procjene relevantnih podataka i utvrđivanja ključnih funkcija koja se primjenjuje od 2017. nadalje.

Odgovor na odlomak 42.:

Kao odgovor na navode Europskog revizorskog suda o tome da se u sanacijskim planovima iz 2016. pravila razlika između depozita stanovništva i trgovačkih društava, ali ne u svim planovima, Jedinственi sanacijski odbor napominje da se u predlošku o ključnim funkcijama iz odlomka 41. izvješća Suda pravi razlika između depozita kućanstava, depozita trgovačkih društava (s obzirom na MSP-ove i društva koja to nisu) i državnih depozita koji mogu predstavljati potencijalne ključne funkcije. Stoga se to razlikovanje odražava u sanacijskim planovima kao dio ciklusa planiranja sanacija za 2017.

Odgovor na odlomak 43.:

Jedinственi sanacijski odbor pojašnjava da se, u skladu s pravnim okvirom, samo osigurani depoziti (tj. depoziti do 100 000 EUR) automatski isključuju iz unutarnje sanacije (članak 27. stavak 3. točka (a) Uredbe o jedinственom sanacijskom mehanizmu

/ članak 44. stavak 2. točka (a) Direktive o oporavku i sanaciji banaka). Svi ostali depoziti, uključujući povlaštene depozite, načelno su prihvatljivi za unutarnju sanaciju te ih se iz njega može isključiti samo ako sanacijsko tijelo izvršava, i to samo u iznimnim okolnostima, svoje diskrecijsko pravo na temelju članka 27. stavka 5. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu ili članka 44. stavka 3. Direktive o oporavku i sanaciji banaka.

U slučaju da je primanje depozita utvrđeno kao ključna funkcija, ne zahtijeva se automatski isključivanje tih obveza iz unutarnje sanacije jer sposobnost banke da nastavi primati depozite nije nužno narušena zbog smanjenja iznosa tih depozita nakon unutarnje sanacije: infrastruktura za to i dalje postoji te će banka nastaviti sa svojim poslovanjem nakon sanacije. Stoga bi se njihovo isključivanje moglo opravdati jedino ako bi se to, u iznimnim okolnostima, smatralo nužnim zbog razloga financijske stabilnosti u skladu s člankom 27. stavkom 5. točkom (c) Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu ili člankom 44. stavkom 3. točkom (c) Direktive o oporavku i sanaciji banaka.

Osim toga, Jedinstveni sanacijski odbor napominje da u praksi velika većina banaka u nadležnosti Odbora ima znatne razine ostalih vrsta obveza koje su nižeg ranga od povlaštenih depozita (tj. depoziti fizičkih osoba i MSP-ova veći od 100 000 EUR) za koje se unutarnja sanacija mora provesti u potpunosti prije provođenja bilo kakve unutarnje sanacije u pogledu povlaštenih depozita. Stoga je manje vjerojatno da će se u praksi pojaviti potreba za isključivanjem povlaštenih depozita iz unutarnje sanacije jer je manja vjerojatnost da će oni biti predmetom unutarnje sanacije.

Na kraju treba napomenuti da će Jedinstveni sanacijski odbor utvrditi ciljeve u pogledu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze na konsolidiranoj razini za prioritetne banke kao dio ciklusa planiranja sanacija za 2017.

Odgovor na odlomak 47.:

Treba pojasniti da sanacijska tijela nisu obvezna procijeniti sposobnost banke za dostavljanje informacija koje u svim slučajevima zahtijeva sustav osiguranja depozita (SOD). U članku 24. Delegirane uredbe Komisije 2016/1075 (Delegirana uredba 2016/1075) objašnjava se da sanacijska tijela prvo procjenjuju vjerojatnost redovnog postupka u slučaju insolventnosti. Izvedivost, a stoga i sposobnost banke za dostavljanje potrebnih informacija SOD-u, potrebno je procijeniti jedino ako je utvrđena vjerojatnost redovnog postupka u slučaju insolventnosti. Stoga se u velikoj većini sanacijskih planova iz 2016. nije zahtijevala takva procjena jer se nije smatralo da postoji vjerojatnost likvidacije banke u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti.

Odgovor na odlomak 48.:

Jedinstveni sanacijski odbor napominje da se pravnim okvirom ne zahtijeva da Odbor uključi procjenu o dostupnim sredstvima iz sustava osiguranja depozita. Konkretno, člankom 24. stavkom 4. Delegirane uredbe 2016/1075 zahtijeva se da Jedinstveni sanacijski odbor pri procjeni izvedivosti likvidacije mora procijeniti jedino sposobnost banke da dostavi relevantne informacije.

Osim toga, razina *ex ante* financiranja iz sustava osiguranja depozita ne predstavlja puni iznos financiranja koje je dostupno SOD-u jer se Direktivom 2014/49/EU (Direktiva o SOD-u) osiguravaju dodatna sredstva za financiranje SOD-a, primjerice, *ex post* financiranje.

Odgovor na odlomak 60.:

Neprikladnost informacijskih sustava banaka za sve sanacijske potrebe, uključujući unutarnju sanaciju, utvrđena je kao potencijalna prepreka sanaciji mnogih banaka u nadležnosti Jedinственог sanacijskog odbora. Jedinствени sanacijski odbor zatražio je od banaka u svojoj nadležnosti da poboljšaju svoje informacijske sustave upravljanja kako bi se to pitanje riješilo, a EBA je formirala radnu skupinu sa zadaćom pružanja daljnjih smjernica bankama u pogledu kapaciteta koji se očekuje od njihovih informacijskih sustava upravljanja radi ispunjavanja zahtjeva sanacijskih tijela.

Odgovor na odlomak 61.:

Unutarnja sanacija obveza zakonski se provodi administrativnim nalogom te stoga stupa na snagu u trenutku izdavanja tog naloga. Kasnija provedba unutarnje sanacije može potrajati, no obveze neće izbjeći unutarnjoj sanaciji tijekom tog provedbenog razdoblja.

Odgovor na odlomak 62.:

Vidjeti u nastavku odgovor na odlomak XI. sažetka (vidjeti odjeljak VII. ovog odgovora).

Odgovor na odlomak 63.:

Kad je riječ o izvršivosti instrumenata sanacije, u članku 25. stavku 3. točki (e) Delegirane uredbe 2016/1075 upućuje se na „izvršivost instrumenata sanacije koji bi se primijenili, posebno u trećim zemljama“. Taj stavak treba tumačiti tako da se on odnosi samo na izvršivost instrumenata sanacije u trećim zemljama, a ne u EU-u, jer se u skladu s člankom 66. Direktive o oporavku i sanaciji banaka, sanacijske mjere donesene u jednoj državi članici izvršavaju u ostalim državama članicama. Stoga nije potrebno provesti analizu izvršivosti ako se radi o mjerodavnom pravu države članice EU-a.

Odgovor na odlomak 66.:

Jedinствени sanacijski odbor napominje da je, u mjeri u kojoj banka ima veliki obujam izdanih obveznica namijenjenih malim ulagačima, to utvrđeno kao potencijalna prepreka uspješnoj primjeni instrumenata sanacije te su banke već potaknute da smanje iznos takvih izdanja u budućnosti.

Odgovor na odlomak 67.:

Neprikladnost informacijskih sustava banaka za sve sanacijske potrebe, uključujući vrednovanje, utvrđena je kao potencijalna prepreka sanaciji mnogih banaka u nadležnosti Jedinственог sanacijskog odbora. Vidjeti odgovor Odbora na odlomak 60.

Odgovor na odlomak 69.:

Jedinствени sanacijski odbor napominje su u prvoj polovini 2017. izrađene smjernice za kontinuitet poslovanja i infrastrukture financijskog tržišta pa će stoga sanacijski planovi za 2017. u tom pogledu sadržavati više detalja.

Odgovor na odlomak 76.:

Vidjeti odgovor Odbora na odlomak 33.

Odgovor na odlomak 77.:

Kao dio ciklusa planiranja sanacija za 2017. koji će se provoditi 2018., Jedinствени sanacijski odbor utvrdit će obvezujuće ciljeve u pogledu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze na konsolidiranoj razini za prioritetne banke.

Odgovor na odlomak 78.:

Jedinствени sanacijski odbor napominje da je pri utvrđivanju popisa prioritetnih banaka primijenjena ocjena temeljem SREP-a, među ostalim čimbenicima (npr. veličina, složenost), a banke s tog popisa bit će prve koje će imati obvezujući konsolidirani cilj u pogledu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze kao dio ciklusa planiranja sanacija za 2017.

Pri utvrđivanju obvezujućeg konsolidiranog cilja u pogledu minimalnih zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze (MREL) Jedinствени sanacijski odbor uzet će u obzir kapitalne zahtjeve banke iz stupa 2. u kojima se odražava nadzorna ocjena jer su banke s višom ocjenom temeljem SREP-a obično suočene s većim kapitalnim zahtjevima iz stupa 2. Kapitalni zahtjevi iz stupa 2. sastavni su dio izračuna iznosa apsorpcije gubitaka i iznosa dokapitalizacije s obzirom na minimalni zahtjev banke za regulatorni kapital i prihvatljive obveze te ih Jedinствени sanacijski odbor primjenjuje pri utvrđivanju ciljeva u pogledu MREL-a.

Međutim, u prošlosti su se Jedinственом sanacijskom odboru dostavljali samo ocjena banke temeljem SREP-a i primjerak dopisa bankama u kojemu su navedeni njihovi kapitalni zahtjevi iz stupa 2. Jedinственом sanacijskom odboru u ovoj fazi nije dostavljena detaljna analiza ili ocjena kojom se potkrepljuje ocjena banke temeljem SREP-a pa se stoga takva analiza ili ocjena ne primjenjuje u daljnjem utvrđivanju cilja banke u pogledu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze. U kontekstu preispitivanja Memoranduma o razumijevanju s ESB-om predviđeno je da će Jedinствени sanacijski odbor imati pristup detaljnoj ocjeni temeljem SREP-a za prioritetne banke, a to su one s ocjenom temeljem SREP-a 4 ili ocjenom temeljem SREP-a 3 i podocjenom 4.

Odgovor na odlomak 79.:

Banke su obaviještene o okvirnim manjkovima u ispunjavanju svojih ciljeva u pogledu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze za 2016. te se s bankama u četvrtom tromjesečju 2017. održavaju radionice na kojima će bankama biti predloženi najnoviji podaci o trenutnim manjkovima na temelju podataka s kraja 2016. Nakon utvrđivanja obvezujućih konsolidiranih ciljeva u pogledu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze koje će se provesti 2017. slijedit će prijelazno razdoblje tijekom kojeg će se od tih banaka zahtijevati da popune utvrđene manjkove u pogledu svojih minimalnih zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze.

Odgovor na odlomak 80.:

Člankom 22. stavkom 1. Delegirane uredbe 2016/1075 zahtijeva se „sažetak plana, uključujući opis institucije ili grupe i sažetak stavki iz stavaka 2. do 8.“ istog članka. U članku se navodi „sažetak stavki“, a ne „sažetak svake pojedinačne stavke“. U članku 22. stavcima 2. – 8. Delegirane uredbe 2016/1075 navode se kategorije informacija koje moraju biti uključene u plan. Stoga se taj zahtjev odnosi na sažetak tih različitih kategorija.

Odgovor na odlomak 81.:

Sanacijski planovi iz 2016. bili su prvi planovi koje je donio Jedinostveni sanacijski odbor pa su to stoga bili i prvi planovi s čijim su sadržajem u obliku sažetka banke bile upoznate. Stoga u trenutku donošenja sanacijskih planova iz 2016. nisu bile zaprimljene nikakve povratne informacije. Povratne informacije koje su dosad zaprimljene od banaka uzet će se u obzir u sljedećim inačicama sanacijskih planova.

IV. Smjernice za planiranje sanacija (odlomak VIII. sažetka i odlomci 84. – 102.)

Odgovor na odlomak VIII. sažetka i odlomak 84.:

Jedinostveni sanacijski odbor ističe da ima ambiciozan program rada za pripremu smjernica o raznim sanacijskim temama, a planira se da će te smjernice biti dovršene do različitih rokova tijekom 2017. i prve polovine 2018. U tom pogledu Jedinostveni sanacijski odbor okvirno upućuje na smjernice izrađene za sljedeće teme: smjernice za interne sanacijske timove u pogledu ključnih funkcija, pristupa infrastrukturama financijskog tržišta, kontinuiteta poslovanja i minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze. Tim smjernicama utjecalo se na izradu sanacijskih planova iz 2017.

U pogledu minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze (MREL), Jedinostveni sanacijski odbor donio je u listopadu 2017. politiku za utvrđivanje MREL-a te će 2017. utvrditi obvezujuće konsolidirane ciljeve u pogledu MREL-a. Ta politika o minimalnom zahtjevu za regulatorni kapital i prihvatljive obveze podijeljena je s internim sanacijskim timovima te će se njome utjecati na izradu sanacijskih planova u ciklusu planiranja sanacija za 2017.

Odgovor na odlomak 91.:

Kao odgovor na navode Europskog revizorskog suda da „još nisu donesene smjernice o sadržaju sažetih sanacijskih planova“ Jedinostveni sanacijski odbor napominje da je sada pripremio predloške za sanacijske planove koje će upotrebljavati interni sanacijski timovi. U tim novim predlošcima pružaju se smjernice u pogledu sadržaja planova.

Odgovor na odlomak 92.:

Početak 2016. posebna radna skupina sastavljena je od predstavnika Jedinostvenog sanacijskog odbora i nacionalnih sanacijskih tijela kako bi radila na pitanju pojednostavljenih obveza. Kao rezultat tog rada, u rujnu 2016. pripremljene su smjernice o pojednostavljenim obvezama za manje važne institucije koje je Jedinostveni sanacijski odbor usvojio i predstavio na svojoj plenarnoj sjednici.

U smjernicama se utvrđuju glavna načela kojima se usmjerava primjena pojednostavljenih obveza za manje važne institucije te se navode minimalni zahtjevi u pogledu sadržaja sanacijskih planova za institucije s pojednostavljenim obvezama.

U međuvremenu je u tijeku bio rad na razini EBA-e u pogledu nacrtu regulatornih tehničkih standarda za primjenu pojednostavljenih obveza. O regulatornim tehničkim standardima provedeno je javno savjetovanje koje je završeno 8. kolovoza 2017. i čeka odobrenje Komisije. Regulatornim tehničkim standardima zamjenjuju se smjernice Jedinostvenog sanacijskog odbora koje će se naknadno preispitati i ažurirati nakon odobrenja regulatornih tehničkih standarda i njihove objave u *Službenom listu Europske unije*.

Kad je riječ o bankama za koje je izravno nadležan Jedinostveni sanacijski odbor, nije donesena nikakva odluka na temelju koje bi se pojednostavljene obveze primijenile na te banke. Uzimajući u obzir veličinu i složenost banaka u nadležnosti Jedinostvenog sanacijskog odbora, očekuje se da će se pojednostavljene obveze eventualno primjenjivati samo na nekoliko banaka u nadležnosti Odbora pa stoga utvrđivanje pojednostavljenih obveza nije bilo prioritet za Odbor.

Odgovor na odlomak 93.:

Jedinostveni sanacijski odbor uspostavio je 2017. mrežu stručnjaka za izvješćivanje o sanacijama koja je odgovorna za evaluaciju postojećih izvora informacija, utvrđivanje praznina u informacijama i iznošenje prijedloga za poboljšanje izvješćivanja o sanacijama. Na temelju nalaza te mreže izrađen je [novi skup predložaka EBA-e](#) koje je razvila EBA-ina mreža stručnjaka zaduženih za preispitivanje provedbenih tehničkih standarda o izvješćivanju o sanacijama (kako je uzeto u obzir u Provedbenoj uredbi Komisije 2016/1066). U tom novom skupu predložaka EBA-e uzimaju se u obzir predlošci koje je prethodno izradio Jedinostveni sanacijski odbor (primjerice, predlošci za podatke o obvezama te za podatke o infrastrukturaama financijskog tržišta i ključnim funkcijama). Taj novi skup predložaka EBA-e sada je u potpunosti usklađen s postojećim predlošcima Jedinostvenog sanacijskog odbora. Treba napomenuti da je Jedinostveni sanacijski odbor u izvještajnom razdoblju za 2017. uputio banke da ne popunjavaju određene predloške EBA-e ako su informacije koje se pružaju u tim predlošcima već obuhvaćene predlošcima Odbora.

Odgovor na odlomak 94.:

Vidjeti odgovor Jedinostvenog sanacijskog odbora na odlomak VIII. sažetka i odlomak 84.

Odgovor na odlomak 99.:

Jedinostveni sanacijski odbor izradio je predložak i smjernice za samoprocjenu banaka u pogledu ključnih funkcija koji su primijenjeni u prikupljanju podataka i informacija u ciklusu planiranja 2017. Osim toga, Odbor je zajedno s nacionalnim sanacijskim tijelima pripremio smjernice o politici u pogledu utvrđivanja ključnih funkcija kako bi pojačao dosljednost među internim sanacijskim timovima prilikom njihova provođenja procjene ključnosti. S pomoću predloška i smjernica već je poboljšana dosljednost i usporedivost u procjenama ključnih funkcija u usporedbi s 2016. jer su njima usklađeni metodologija i pokazatelji koji se upotrebljavaju za utvrđivanje ključnih funkcija. Međutim, treba napomenuti da analiza ključnih funkcija nije postupak koji se provodi „pritiskom na gumb” pa konačni ishod ovisi o procjeni stručnjaka iz internih sanacijskih timova. Budući da se različiti zaključci i analize sada mogu bolje uspoređivati, očekuje se da će se moći lakše otkriti, i s vremenom smanjiti, nedosljednosti među internim sanacijskim timovima i zemljama. Kako bi olakšao takve usporedbe, Jedinostveni sanacijski odbor izradio je alat za usporedbu referentnih vrijednosti te je primijenio taj alat radi potpore internim sanacijskim timovima u izradi boljih ocjena.

Odgovor na odlomak 100.:

Iako do 2018. neće biti poduzeto nikakvo službeno djelovanje u pogledu utvrđenih potencijalnih prepreka, banke su upoznate s tim potencijalnim preprekama i potaknute da poduzmu primjerene mjere kako bi ih otklonile.

Odgovor na odlomak 101.:

Vidjeti odgovor Jedinštenog sanacijskog odbora na odlomak VIII. sažetka i odlomak 84.

Odgovor na odlomak 102.:

Jedinštveni sanacijski odbor donio je 2017. skup od 16 standarda unutarnje kontrole koji uključuju 96 zahtjeva koji se uglavnom temelje na revidiranim standardima unutarnje kontrole za učinkovito upravljanje koje je Europska komisija donijela u lipnju 2014. U planu rada Ureda za unutarnju kontrolu za 2018. osigurati će se provedbeni plan za standarde unutarnje kontrole unutar Jedinštenog sanacijskog odbora.

V. Prikladnost resursa u Jedinštenom sanacijskom odboru (odlomak IX. sažetka i odlomci 103. – 118.)

Odgovor na odlomak IX.:

Vidjeti odgovor Jedinštenog sanacijskog odbora na odlomke 114. i 115.

Odgovor na odlomak 105.:

Iako se 2016. pokazala teškom godinom s obzirom na ispunjavanje ciljeva Jedinštenog sanacijskog odbora u pogledu broja osoblja, Odbor je 2017. pridao znatno veći prioritet svojim kampanjama zapošljavanja te je zaposlio otprilike 160 članova osoblja koji već rade ili će početi raditi za Odbor u sljedećim tjednima/mjesecima.

Odgovor na odlomke 106. – 109.:

Vidjeti odgovor Jedinštenog sanacijskog odbora na odlomke 114. i 115.

Odgovor na odlomak 110.:

Manjak osoblja u timu za IKT trenutačno se rješava te se u sljedećim mjesecima planira oglašavanje za niz slobodnih radnih mjesta. Tim bi trebao biti u punom sastavu tijekom 2018. U međuvremenu je niz razvojnih projekata već u tijeku. Kako bi se podržale aktivnosti planiranja sanacija, postignut je sporazum s ESB-om o prilagodbi i primjeni glavnog alata za nadzor, tj. IMAS-a, za potrebe sanacija. Puštanje u rad prve inačice tog novog sustava u cijelom jedinstvenom sanacijskom mehanizmu predviđeno je za prvo tromjesečje 2018.

Odgovor na odlomak 114.:

Od početka 2017. Jedinštveni sanacijski odbor planirao je i proveo niz velikih postupaka odabira na temelju kojih je zaposlio više od 100 članova osoblja. Ukratko, Jedinštveni sanacijski odbor imat će 306 članova osoblja početkom 2018. Tim za zapošljavanje provodi niz postupaka odabira s pomoću kojih će Agencija 2018. ispuniti cilj od 350 članova osoblja.

Odgovor na odlomak 115.:

Jedinštveni sanacijski odbor već je tijekom revizije bio u postupku odabira osoblja iz skupina AST i AD kako bi pojačao svoj tim za ljudske potencijale. Stoga je u funkciji upravljanja ljudskim potencijalima trenutačno zaposleno 15 osoba od kojih sedmero radi isključivo na zapošljavanju. Osim toga, Jedinštveni sanacijski odbor zaposlio je niz članova privremenog osoblja kao potporu postupcima zapošljavanja tijekom prvih šest mjeseci 2017. Stoga je Jedinštveni sanacijski odbor uspio provesti tri velika postupka

odabira za sanacijske jedinice čime je Odboru omogućeno da odabere dodatnih 80 članova osoblja koji već rade ili će početi raditi za Odbor u sljedećim tjednima/mjesecima.

VI. Suradnja s nacionalnim sanacijskim tijelima (odlomak X. sažetka i odlomci 120. – 129.)

Odgovor na odlomak X. sažetka i odlomke 122. i 124.:

Jedinstveni sanacijski odbor na svojoj je plenarnoj sjednici nedavno donio ciljni model rada kojim se unutar jedinstvenog sanacijskog mehanizma raspoređuju uloge i zadaće uključujući rad internih sanacijskih timova. U iskustvima Jedinstvenog sanacijskog odbora do danas se pokazalo da sada postoji veća jasnoća u pogledu raspodjele zadaća između Odbora i nacionalnih sanacijskih tijela. Postignuta jasnoća odrazit će se u predstojećem preispitivanju okvira za suradnju između Jedinstvenog sanacijskog odbora i nacionalnih sanacijskih tijela.

U pogledu zapošljavanja članova osoblja vidjeti odgovore Jedinstvenog sanacijskog odbora na odlomke 114. i 115.

Odgovor na odlomke 126. i 128.:

Ograničena nadzorna funkcija djeluje od lipnja 2016. kada je od jednog nacionalnog sanacijskog tijela zaprimljen prvi nacrt sanacijskih mjera. Jedinstveni sanacijski odbor otada je ocijenio otprilike 430 nacrtu sanacijskih mjera koje je podnijelo devet nacionalnih sanacijskih tijela. Unatoč ograničenim sredstvima koja su mu na raspolaganju za njegovu nadzornu funkciju, Jedinstveni sanacijski odbor poduzima reaktivan nadzor u skladu sa zahtjevima iz Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu.

U listopadu 2016. Jedinstveni sanacijski odbor uspostavio je i radnu skupinu za nadzor manje važnih institucija koja se bavi pitanjima povezanima s radom nacionalnih sanacijskih tijela u pogledu manje važnih institucija. Jedinstveni sanacijski odbor sada posredstvom te radne skupine dobiva važne informacije o radu koji je u tijeku unutar nacionalnih sanacijskih tijela. U okviru nadzorne funkcije Jedinstvenog sanacijskog odbora ne zahtijeva se nadzor nad svakodnevnim aktivnostima nacionalnih sanacijskih tijela, već se njome nastoji osigurati dosljedno i učinkovito funkcioniranje jedinstvenog sanacijskog mehanizma u cijeloj bankovnoj uniji.

VII. Okvir za suradnju s ESB-om i zakonodavni prijedlozi (odlomak XI. sažetka i odlomci 130. – 142.)

Odgovor na odlomak XI. sažetka (u pogledu zakonodavnih prijedloga i alata za moratorij):

Jedinstveni sanacijski odbor surađivao je s Komisijom u pogledu mogućih izmjena Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu. To je uključivalo pripremu potencijalnih revizija Direktive o oporavku i sanaciji banaka radi rješavanja tehničkih pitanja kao i pitanja politike na višoj razini. S obzirom na prijedlog o moratoriju, Jedinstveni sanacijski odbor podržao je prijedlog Komisije od studenoga 2016. pri čemu je naveo potencijalne koristi za sanacijska tijela. Jedinstveni sanacijski odbor podržava dostupnost alata za moratorij kao iznimnu mjeru koja će se primjenjivati u slučajevima u kojima je to potrebno za učinkovitu primjenu sanacijskih instrumenata. Alat za moratorij trebao bi se

primjenjivati dovoljno dugo kako bi bio učinkovit, no ne toliko dugo da bi se njime ugrozila stabilnost financijskog tržišta. Područjem primjene alata za moratorij trebala bi se osigurati i njegova učinkovitost te omogućiti sanacijskim tijelima da obuhvate dovoljno obveza kako bi se ispunili ciljevi tog alata. Ako je alat dobro osmišljen, koristi od takvog alata mogle bi biti veće od rizika.

Odgovor na odlomak XI. sažetka i odlomke 132. i 133.:

Jedinstveni sanacijski odbor i ESB u postupku su ažuriranja Memoranduma o međusobnom razumijevanju s obzirom na njihovo dvogodišnje iskustvo s postojećim Memorandumom o razumijevanju. U novi Memorandum o razumijevanju uključit će se pojačana automatska razmjena informacija u pogledu banaka, osobito onih banaka za koje je utvrđeno postojanje rizika od propadanja (ocjena temeljem SREP-a 4 ili ocjena temeljem SREP-a 3 s podocjenom 4). Predviđa se da će novi Memorandum o razumijevanju biti dogovoren i izvršen najkasnije do kraja prvog tromjesečja 2018. Nadalje, izvješća institucija o postupku procjene adekvatnosti interne likvidnosti (ILAAP) i postupku procjene adekvatnosti internog kapitala (ICAAP) sada se automatski razmjenjuju s internim sanacijskim timovima za sve banke nakon odluke Nadzornog odbora ESB-a.

Odgovor na odlomak 141.:

Kao odgovor na navode Europskog revizorskog suda o tome da Jedinstveni sanacijski odbor još uvijek nije uspostavio metodologiju za procjenu kojom utvrđuje propada li banka ili je vjerojatno da će propasti, Odbor napominje da aktivno priprema svoju politiku u tom području kojom se utvrđuje gdje bi se ta sposobnost potencijalno mogla upotrijebiti, uzimajući u obzir poveznicu između vrednovanja 1 i utvrđivanja da banka propada ili je vjerojatno da će propasti, te kojom se utvrđuje potreba za izbjegavanjem izrade preklapajućih procjena kojima bi se dovelo do stanja u kojima bi Odbor postupao kao nadzorno tijelo u sjeni.

Osim toga, Jedinstveni sanacijski odbor napominje da je, unatoč tome što je uloga Odbora u proglašavanju da banka propada ili je vjerojatno da će propasti važna kao zaštitni mehanizam unutar sustava radi minimiziranja nadzornog restrukturiranja, za provođenje takve procjene prvenstveno odgovorno nadzorno tijelo, koje ima najbolji pristup svim relevantnim informacijama.

U trenutku provođenja revizije Jedinstveni sanacijski odbor nije još izvršavao tu ovlast (u svim nedavnim slučajevima kriza odluku o proglašavanju da banka propada ili je vjerojatno da će propasti donosio je ESB kako je predviđeno Uredbom o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu).

VIII. Zaključci i preporuke

Odgovor na 1. preporuku:

Preporuka se djelomično prihvaća. Posebno:

- (a) iako Jedinstveni sanacijski odbor nije službeno utvrdio pojedinačne rokove za dovršetak potpuno sukladnih sanacijskih planova za sve banke u njegovoj nadležnosti, Odbor već primjenjuje pristup koji se temelji na prioritetima (vidjeti odgovore Odbora navedene prethodno u odjeljku „Sanacijski planovi“). U skladu s potonjim pristupom, rizičnije su banke već utvrđene i uključene među

prioritetne banke za koje je nadležan Odbor, a koje ostvaruju koristi od najposebnijih sanacijskih planova Odbora, tj. planova „treće faze“. Za 2020. planira se i dovršetak potpuno sukladnih sanacijskih planova za sve banke u nadležnosti Odbora pri čemu će neki planovi biti dovršeni 2019.;

- (b) s utvrđivanjem bitnih prepreka započet će se 2018., a kao rezultat uslijedit će obavijesti EBA-i u pogledu provedivosti sanacije banke;
- (c) u ciklusu planiranja sanacija za 2018. postupat će se u skladu s ovom preporukom.

Odgovor na 2. preporuku:

Preporuka se prihvaća osim u pogledu roka provedbe. Posebno:

- (a) politika Jedinog sanacijskog odbora o minimalnom zahtjevu za regulatorni kapital i prihvatljive obveze donesena je u listopadu 2017. te će se provesti u ciklusu planiranja za 2017. Politika o uklanjanju prepreka bit će pripremljena 2018. za provedbu u ciklusu planiranja za 2018. Sve banke u nadležnosti Odbora imat će potpuno sukladne sanacijske planove do ciklusa planiranja sanacija za 2020.;
- (b) priručnik za planiranje sanacije ažurirat će se 2018.;
- (c) smjernice o postupanju u pogledu sanacijskih scenarija koji se zahtijevaju na temelju regulatornog okvira i koje treba uključiti u sanacijske planove uključit će se u ažuriranu inačicu priručnika za planiranje sanacije iz 2018.

Odgovor na 3. preporuku:

Preporuka se prihvaća. Posebno, s obzirom na odgovore na odlomke 114. i 115., Jedinog sanacijski odbor napominje da je već poduzeo važne korake kojima će se omogućiti da se ciljne razine za zapošljavanje osoblja u odjelu za ljudske potencijale Odbora i u Odboru općenito postignu do početka 2018.

Odgovor na 4. preporuku:

Preporuka se prihvaća. Posebno:

- (a) u pogledu preporuke da se objasni operativna raspodjela zadaća i odgovornosti s nacionalnim sanacijskim tijelima, Jedinog sanacijski odbor nedavno je na svojoj plenarnoj sjednici donio ciljni model rada, kojim se raspodjeljuju uloge i zadaće unutar jedinog sanacijskog mehanizma, uključujući rad internih sanacijskih timova. Veća jasnoća postignuta na temelju prošlih iskustava uzet će se u obzir i u predstojećem preispitivanju okvira za suradnju između Jedinog sanacijskog odbora i nacionalnih sanacijskih tijela;
- (b) iako Jedinog sanacijski odbor može u internim sanacijskim timovima osigurati jedino primjereno zapošljavanje osoblja s obzirom na osoblje Odbora, Odbor će preporuku Europskog revizorskog suda proslijediti nacionalnim sanacijskim tijelima i s njima raspraviti o mogućnosti dodjeljivanja dodatnog osoblja u slučajevima u kojima se to smatra potrebnim;
- (c) Jedinog sanacijski odbor napominje da već ima u planu dvije probne sanacije za 2018.

Odgovor na 5. preporuku:

Preporuka se prihvaća. Posebno, Jedinštveni sanacijski odbor i ESB trenutačno ažuriraju Memorandum o razumijevanju. Memorandum bi trebao biti donesen najkasnije u prvom tromjesečju 2018. Memorandum o razumijevanju i njegov prilog objavit će se nakon donošenja.

Odgovor na 6. preporuku:

Preporuka se prihvaća. Posebno:

- (a) Vidjeti odgovor Jedinštvenog sanacijskog odbora na odlomak XI.
- (b) Jedinštveni sanacijski odbor prethodno je naveo važnost poboljšanja pružanja informacija koje pruža nadzorno tijelo (uključujući mogućnost automatskog sudjelovanja Jedinštvenog sanacijskog odbora na sjednicama Nadzornog odbora) te će nastaviti isticati to pitanje. Vidjeti i odgovor Jedinštvenog sanacijskog odbora na odlomke 132. i 133.
- (c) Vidjeti odgovor Jedinštvenog sanacijskog odbora na odlomak XI.

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	8. studenoga 2016.
Službeno slanje nacrtu izvješća Jedinstvenom sanacijskom odboru	12. listopada 2017.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	28. studenoga 2017.
Primitak službenih odgovora Jedinstvenog sanacijskog odbora na svim jezicima	11. prosinca 2017.

Jedinstveni sanacijski odbor (Odbor), sa sjedištem u Bruxellesu, osnovan je 2014. kao jedan od elemenata odgovora politike na financijsku krizu. Njegova je misija sanacija bilo koje banke u njegovoj nadležnosti kojoj prijete propast. U njegovoj je nadležnosti trenutno približno 140 banaka u europodručju.

U okviru ove revizije procijenjena je kvaliteta cjelokupnih pravila i smjernica Odbora, njegov rad na planiranju sanacija pojedinačnih banaka te jesu li radna mjesta u Odboru popunjena na odgovarajući način. Sud je utvrdio određene nedostatke u svim tim područjima, no zadatak uspostave Odbora od temelja bio je vrlo velik izazov te je eventualne nedostatke potrebno sagledati u tom kontekstu.

Sud je iznio niz preporuka koje se odnose na pripremu sanacijskih planova i dovršetak izrade pravila i smjernica. Također je preporučio Odboru da poveća broj zaposlenika i poboljša kadrovske postupke.

40
1977-2017



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

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

© Europska unija, 2017.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.