



Bruxelles, 11.10.2017.
COM(2017) 592 final

**KOMUNIKACIJA EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOJ
SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM
ODBORU I ODBORU REGIJA**

o dovršetku bankarske unije

**KOMUNIKACIJA EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOJ
SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM
ODBORU I ODBORU REGIJA**

o dovršetku bankarske unije

„Kompromis je bit demokracije, a pravi je kompromis onaj u kojemu svi dugoročno pobjeđuju. Ujedinjenija Unija trebala bi kompromis smatrati umijećem premošćivanja razlika, a ne nečim negativnim. Demokracija ne može funkcionirati bez kompromisa. Europa ne može funkcionirati bez kompromisa.”

Jean-Claude Juncker, Govor o stanju Unije, 13. rujna 2017.

1. Pozadina i ciljevi

Kako je predsjednik Juncker istaknuo u svojem govoru o stanju Unije 13. rujna 2017.¹, potrebno je dovršiti bankarsku uniju kako bi se ostvario njezin puni potencijal u okviru snažne ekonomske i monetarne unije (EMU). Dovršena bankarska unija, u kombinaciji s unijom tržišta kapitala, pridonijet će stabilnosti i integraciji financijskog sustava u Europskoj uniji. Tako će se povećati otpornost ekonomske i monetarne unije na nepovoljne šokove jer će se znatno olakšati podjela rizika s privatnim sektorom preko granica te istodobno smanjiti potreba za podjelom rizika s javnim sektorom.

U Europskoj uniji u pogledu tog pitanja postoji široka potpora i konsenzus. U *Zaključcima o planu za dovršetak bankovne unije* iz lipnja 2016. (dalje u tekstu: Plan Vijeća iz 2016.) i u *Godišnjem izvješću o bankarskoj uniji* iz ožujka 2016.² Vijeće i Europski parlament ponovno su, u cilju njezina dovršetka, potvrdili važnost bankarske unije.

Sad je vrijeme da se iskoristi politički zamah, na što posebno upućuje poziv predsjednika Tuska na sastanak na vrhu država europodručja u prosincu, i tu zajedničku ambiciju pretvori u konkretno djelovanje, odnosno dovršetak bankarske unije do 2019., na što se poziva već u *Izvješću petorice predsjednika* iz 2015.³ i *Dokumentu za razmatranje o produbljenju ekonomske i monetarne unije* (dalje u tekstu: *Dokument za razmatranje o ekonomskoj i monetarnoj uniji*)⁴.

Financijska kriza i kriza državnog duga koje su pogodile Europsku uniju u prošlom desetljeću pokazale su da nepotpuni ekonomski i financijski okvir Europske unije nije dostatan za sprečavanje pojave neodrživih politika tijekom godina gospodarskog uzleta ili za osiguranje učinkovite apsorpcije negativnih šokova tijekom faze makroekonomske korekcije koja slijedi nakon tog uzleta. Konkretno, zbog krize je izišlo na vidjelo postojanje nepoželjne povezanosti nacionalnih bankarskih sektora i država – takozvana negativna povratna veza. Kako bi se ta veza raskinula i kako porezni obveznici ne bi bili prvi koji će spašavati banke u poteškoćama, stvorena je bankarska unija.

Zajedničkim nadzorom, upravljanjem krizama i osiguranjem depozita omogućit će se dublja financijska integracija koja će se temeljiti na stabilnom financijskom sustavu. Time će se ojačati financijska stabilnost u državama članicama koje su dio bankarske unije i u Europskoj uniji u cjelini. Naposljetku, stabilniji bankarski sektor podrazumijevat će i veće financijske prilike za društva svih veličina te više radnih mjesta i rast za europske građane. Dublja

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_hr: „Ako želimo da banke posluju prema istim pravilima i pod istim nadzorom diljem kontinenta, onda bismo trebali potaknuti sve države članice da se pridruže bankarskoj uniji. Moramo smanjiti preostale rizike u bankarskim sustavima nekih naših država članica. Bankarska unija može funkcionirati samo ako smanjenje rizika ide ruku pod ruku s podjelom rizika. Kao što je svima dobro poznato, to se može postići samo ako se ispune uvjeti koje je Komisija predložila u studenome 2015. Sustavu osiguranja depozita moći će se pristupiti samo kada svi naprave svoju domaću zadaću na nacionalnoj razini.”

² Vidjeti EP, *Bankarska unija – godišnje izvješće za 2016.*, dostupno na *web*-mjestu <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0//HR>.

³ *Izvješće petorice predsjednika: Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije, 2015.*, dostupno na *web*-mjestu: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_hr.pdf.

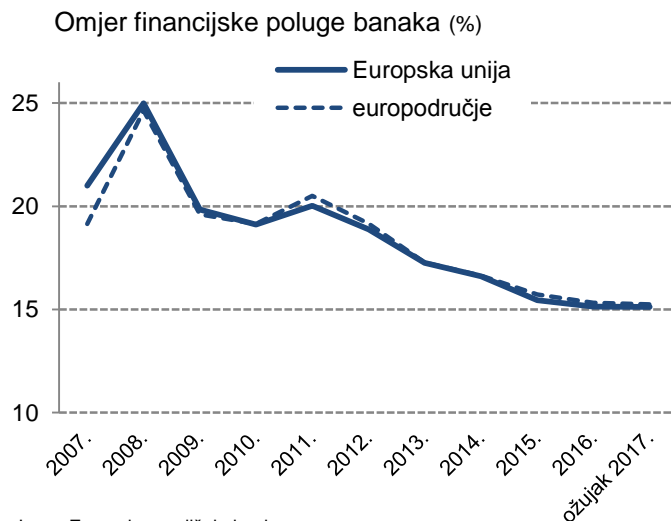
⁴ COM(2017) 291 od 31. svibnja 2017., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/publications/reflection-paper-emudeepening-economic-and-monetary-union_en.pdf.

financijska integracija ključna je i za osiguravanje šireg izbora usluga po nižim cijenama. Kako bi u skladu s Akcijskim planom za financijske usluge namijenjene potrošačima⁵ koristi integracije učinila opipljivijima za europske građane, Komisija razmatra i predlaganje izmjene Uredbe o prekograničnim plaćanjima⁶ radi smanjena naknada za prekogranične transakcije u svim valutama Europske unije.

Potreba za dovršetkom bankarske unije tim je veća što postoji mogućnost da bankarskoj uniji i europodručju pristupe i dodatne države članice. Gospodarski i financijski stabilna ekonomska i monetarna unija koja je privlačna i drugim državama članicama nesudionicama glavni je instrument za olakšavanje šire gospodarske i financijske stabilnosti, a time i postizanja cilja Europske unije da poboljša život europskih građana. U tom kontekstu Komisija pozdravlja rasprave u Danskoj, Švedskoj i Bugarskoj o mogućnosti pristupanja bankarskoj uniji. Kako bi se olakšao taj proces, trebalo bi što brže uvesti sve institucionalne i regulatorne elemente bankarske unije. Već je uspostavljeno nekoliko ključnih elemenata bankarske unije. Prvo, jedinstvenim pravilima propisan je jedinstven skup usklađenih bonitetnih pravila koja kreditne institucije moraju poštovati na jedinstvenom tržištu. Bankarska unija čvrsto je utemeljena na toj osnovi koja se primjenjuje u svim državama članicama. Drugo, sve banke u Europskoj uniji nadziru se u skladu s istim standardima, pri čemu najvažnije banke u europodručju centralno nadzire Europska središnja banka (ESB) u skladu sa svojim nadzornim ovlastima u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM). Treće, banke se u slučaju propasti mogu sanirati centralno i u skladu s istim standardima u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma koji podupire jedinstveni fond za sanaciju (SRF). Uspostava nove strukture bankarske unije popraćena je sveobuhvatnim preispitivanjem kvalitete imovine, ispitivanjem otpornosti na stres i provjerama dokapitalizacije u pogledu banaka sudionica 2014. Time je u osnovi ojačan institucionalni i regulatorni okvir za europske banke, što je dovelo do znatnog smanjena rizika u bankarskom sektoru. Tijekom posljednjih nekoliko godina razine kapitalizacije banaka naglo su se povećale: smanjenje financijske poluge u svim bankama u Europskoj uniji i u europodručju možda je najjasniji dokaz trenutačne otpornosti bankarskog sektora te tržišnog prihvaćanja nadzornih i regulatornih reformi koje je Europa pokrenula i odlučno provela.

⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za financijske usluge namijenjene potrošačima: bolji proizvodi, veći izbor, COM/2017/0139 final.

⁶ Uredba (EZ) br. 924/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o prekograničnim plaćanjima u Zajednici i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2560/2001, SL L 266, 9.10.2009., str. 11.



Dosadašnje iskustvo pokazuje da dovršeni dijelovi bankarske unije dobro funkcioniraju. Komisija danas objavljuje svoje prvo preispitivanje jedinstvenog nadzornog mehanizma iz kojeg je vidljivo da je njegova uspostava općenito bila uspješna. Pokrenut je i jedinstveni sanacijski mehanizam te se u okviru njega uspješno upravljalo prvim slučajem sanacije banke bez troškova za porezne obveznike. Iz navedenoga je vidljivo da novi sustav može učinkovito upravljati sanacijom banke u vrlo kratkom razdoblju i istodobno osigurati različite mogućnosti upravljanja krizom, kako je predviđeno pravnim okvirom. Time se omogućuje da se u obzir uzme posebna situacija pojedinačnih banaka, što je posebno važno s obzirom na to da još uvijek postoje znatni naslijeđeni problemi u određenim dijelovima bankarskog sektora Europske unije i da nisu potpuno uvedeni svi elementi bankarske unije.

Iskustvo iz nedavnih slučajeva pomoći će se svim uključenim sudionicama u daljnjem unapređenju praktične primjene pravila Europske unije i funkcioniranja sustava. To se, primjerice, odnosi na praktične aspekte suradnje i razmjene informacija među svim europskim i nacionalnim tijelima uključenima u ranu intervenciju i sanaciju, na postupke koji prethode odluci o tome propada li banka ili je vjerojatno da će propasti i na upotrebu preispitivanja kvalitete imovine kako bi se utvrdilo jesu li ispunjeni uvjeti za preventivnu dokapitalizaciju. Važno je i brzo nakupljanje prikladnih obveza prihvatljivih za primjenu *bail-in* instrumenta (u obliku minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze (MREL)) koje je ključno za olakšavanje sanacije neodrživih banaka u poteškoćama i koje bi se moglo dodatno razviti u postojećim tržišnim uvjetima. Unapređenje se odnosi i na osiguravanje dostupnosti potrebne likvidnosti prije, tijekom i poslije sanacije kako bi se, u potonjem slučaju, primijenili najprikladniji instrumenti sanacije, čak i ako ne postoji neposredni privatni kupac za posrnulu banku. Bitno je istaknuti da je iz dosadašnjeg iskustva s okvirom bankarske unije vidljivo i da je važno osigurati da privatni ulagači koji su dovoljno informirani i razumiju uključene rizike drže financijske instrumente koji će vjerojatno pretrpjeti gubitke u bankarskoj krizi i snose gubitke.

Iako brojna praktična unapređenja relevantni sudionici mogu provesti u kratkom razdoblju, druga se pitanja mogu potpuno riješiti tek nakon potpunog uvođenja svih dogovorenih elemenata bankarske unije i njezina dovršetka.

U tom kontekstu jedinstveni Europski sustav osiguranja depozita (EDIS) i dalje je jedan od dijelova koji nedostaju. Svi deponenti u bankarskoj uniji trebali bi uživati jednaku razinu zaštite. Time bi se Europskim sustavom osiguranja depozita zajamčila stabilnost u bankarskom sektoru jer bi se pružilo snažno i jedinstveno pokriće osiguranjem za sve takve deponente, neovisno o njihovoj zemljopisnoj lokaciji u bankarskoj uniji.

Bankarskoj uniji nedostaje i učinkovit, zajednički zaštitni mehanizam. Države članice dogovorile su stvaranje takvog zaštitnog mehanizma za jedinstveni fond za sanaciju prije gotovo četiri godine odnosno 2013.⁷ On sad treba postati operativan kako bi se ojačala opća vjerodostojnost okvira za sanaciju banaka unutar bankarske unije. Bitno je da sve zainteresirane strane imaju apsolutno povjerenje u mjere Jedinstvenog sanacijskog odbora kako bi se potpuno ostvarili ključni ciljevi sanacije u smislu održavanja financijske stabilnosti i smanjenja troškova za porezne obveznike. Pristup zajedničkom zaštitnom mehanizmu kao krajnjoj mjeri, u kombinaciji s primjenom ostalih instrumenata za sanaciju (npr. *bail-in* instrument, dostupnosti jedinstvenog fonda za sanaciju), trebao bi služiti za osiguravanje takvog povjerenja. To bi, primjerice, uključivalo upotrebu zajedničkih sredstava u kombinaciji s instrumentima Europske središnje banke za pokriće manjka likvidnosti i odvajanje više vremena za pronalaženje najboljeg kupca za banku u posebnoj situaciji.

Iako je ostvaren znatan napredak i kako je istaknuo predsjednik Juncker u svojem govoru o stanju Unije 13. rujna 2017., istodobno se moraju nastaviti naponi za daljnje smanjenje rizika i unapređenje upravljanja rizicima u bankama. Bankarska unija može funkcionirati samo ako smanjenje rizika ide ruku pod ruku s podjelom rizika. Europski parlament i Vijeće pregovaraju o brojnim inicijativama čija je svrha postizanje tog cilja. Kako bi se dodatno ojačala otpornost banaka Europske unije, Komisija je u studenome 2016. donijela sveobuhvatan zakonodavni paket mjera za smanjenje rizika⁸ od kojih su neke predmet ubrzanih pregovora u Europskom parlamentu i Vijeću.

Usprkos napretku ostvarenom u pogledu smanjenja rizika, bankarska je unija još uvijek mlada. Brojni rizici koji su sad vidljivi u bilancama banaka nagomilali su se prije stvaranja bankarske unije kad su nadzor i sanacija bili isključivo u nacionalnoj nadležnosti. Ta naslijeđena pitanja moraju se uvjerljivo riješiti kako bi Europska unija mogla brzo nastaviti s dovršetkom bankarske unije. Jedan od preostalih izazova jest da se odlučno nastavi s najnovijim trendom smanjenja visokih razina loših kredita u određenim dijelovima bankarskog sektora. Mnogo je toga učinjeno zahvaljujući tržišnim silama i regulatornim mjerama, kojima su već ostvareni rezultati. Međutim, ugrožene su konkurentnost nekih europskih banaka i njihova sposobnost kreditiranja gospodarstva. Komisija će nastaviti pružati potporu tom procesu donošenjem daljnjih mjera za smanjenje razine loših kredita. Rizike u europskom bankarskom sustavu isto je tako potrebno dodatno smanjiti daljnjim slabljenjem uzajamne veze između banaka i njihove „matične države”, što je od samog početka jedan od glavnih ciljeva bankarske unije. Budući da se nadzor i sanacija većih i sistemskih banaka sad provode centralno, a ne više na nacionalnoj razini, pružanjem potpore

⁷ Vidjeti zaključke Vijeća za ekonomske i financijske poslove od 18. prosinca 2013., 8. prosinca 2015. i 17. lipnja 2016.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_hr.htm. Cilj daljnjih Komisijinih inicijativa jesu otporne tržišne infrastrukture koje je moguće obnoviti i sanirati, posebno u odnosu na središnje ugovorne strane, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0856>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52017PC0331>.

bankama u zemljopisnoj diversifikaciji njihovih ulaganja u državne obveznice dodatno bi se oslabila veza između banke i države te time ojačala podjela prekograničnog rizika s privatnim sektorom. Bankarska unija pridonosi povećanoj financijskoj stabilnosti, međutim od nje se očekuje i ostvarivanje gospodarskih koristi snažnijom integracijom europskog bankarskog sektora i zemljopisno diversificiranom raspodjelom imovine. Komisija će u tu svrhu nastaviti raditi na produbljenju bankarske unije kako bi bila priznata kao jedinstvena jurisdikcija.

U Komunikaciji Komisije iz 2015. „Ususret dovršetku bankarske unije” (dalje u tekstu: Komunikacija Komisije iz 2015.) i Planu Vijeća iz 2016.⁹ utvrđeni su ključni koraci, a Komisija je 2015. i 2016. prema potrebi podnijela zakonodavne prijedloge. Sad je vrijeme da Europski parlament i države članice preuzmu političku odgovornost i dogovore zakonske akte potrebne za dovršetak bankarske unije do 2019.

Ako u predstojećoj godini čelnici Europske unije kolektivno ne djeluju i ne pokažu ambiciju, zbog političkog kalendara postoji stvarna opasnost da će Europska unija godinama ostati bez izgleda za dovršetak bankarske unije i da neće biti dovoljno ambicije za dovršetak postupaka za smanjenje i podjelu rizika. Kako se to ne bi dogodilo, mora se iskoristiti trenutačni zamah nakon govora o stanju Unije. Europska unija mora pronaći ravnotežu koja koristi svima uz visoku razinu ambicije u pogledu smanjenja i podjele rizika kako bi se ojačala apsorpcija šokova privatnim kanalima u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

Cilj je ove Komunikacije utvrditi ambiciozan, ali realan put za postizanje dogovora o dovršetku bankarske unije na temelju postojećih obveza Vijeća. Oslanjajući se na znatan napredak koji je već ostvaren, mjere potrebne za dovršetak bankarske unije moraju se dogovoriti do kraja 2018., pri čemu će za potpunu primjenu određenih elemenata biti potrebno više vremena i moguće postupno uvođenje.

Komisija će u prosincu 2017. izdati sveobuhvatan paket mjera za jačanje ekonomske i monetarne unije. Snažna predanost i odlučne mjere u pogledu dovršetka bankarske unije, kako je utvrđeno u ovoj Komunikaciji, sastavni su dio tih napora.

2. Smanjenje rizika paketom bankarskih mjera iz studenoga 2016.

Plan Vijeća iz 2016.	Status	Sljedeći koraci
a. Predlaganje izmjena zakonodavnog okvira u pogledu provedbe standarda ukupne sposobnosti apsorpcije gubitaka (TLAC) te preispitivanje minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze. Vijeće će nastojati osigurati dosljedna pravila i primjerene iznose za zaštitne slojeve koji se mogu iskoristiti za primjenu <i>bail-in</i> instrumenta kojima se pridonosi učinkovitom i	Pregovara se o zakonodavnom prijedlogu, uključujući sve mjere navedene u Planu Vijeća iz 2016. Uz zakonodavni prijedlog, Europska središnja banka provodi sveobuhvatnu provjeru kako bi se uskladile mogućnosti i nacionalna diskrecijska prava iz Direktive o kapitalnim zahtjevima / Uredbe o	Dogovor suzakonodavaca o zakonodavnom prijedlogu najkasnije do sredine 2018.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>

<p>urednom sanacijskom postupku u skladu s Direktivom o oporavku i sanaciji banaka za sve kreditne institucije za koje bi <i>bail-in</i> bio odobrena sanacijska strategija.</p> <p>b. Predstavljanje prijedloga o zajedničkom pristupu hijerarhiji bankovnih vjerovnika radi jačanja pravne sigurnosti u slučaju sanacije.</p> <p>c. Predlaganje izmjena Direktive o kapitalnim zahtjevima / Uredbe o kapitalnim zahtjevima IV kao dijela sveukupnog preispitivanja, što bi za rezultat imalo:</p> <p>i. usklađivanje ili dodatno određivanje mogućnosti i nacionalnih diskrecijskih prava (OND) dodijeljenih državama članicama, čime bi se moglo pridonijeti i cilju smanjenja financijske fragmentacije;</p> <p>ii. provedbu i dovršetak preostalih bazelskih reformi, uključujući uvođenje omjera financijske poluge, po mogućnosti postavljenog na više od 3 % za systemske banke, te uvođenje omjera neto stabilnih izvora financiranja.</p>	<p>kapitalnim zahtjevima.</p>	
---	-------------------------------	--

Paketom bankarskih mjera iz studenoga 2016., koji je predložila Komisija, ispunit će se brojni ciljevi iz Plana Vijeća iz 2016. u pogledu daljnjeg smanjenja rizika u bankarskom sektoru. O paketu se trenutačno pregovara u Europskom parlamentu i Vijeću, a on se temelji na postojećim bankarskim pravilima Europske unije te se njime dopunjuje regulatorni plan poslije krize tako što se osigurava da su regulatornim okvirom riješeni svi postojeći problemi u pogledu financijske stabilnosti i da banke mogu nastaviti pružati potporu realnom gospodarstvu. Prijedlozima Komisije¹⁰ ojačat će se pravila Europske unije kojima se od banaka zahtijevaju zaštitni slojevi obveza koji se, prema potrebi, mogu iskoristiti za primjenu *bail-in* instrumenta provedbom standarda Odbora za financijsku stabilnost o ukupnom kapacitetu apsorpcije gubitaka i njegovom integracijom u postojeća pravila o minimalnom zahtjevu za regulatorni kapital i prihvatljive obveze, te osiguravanjem usklađenih pravila o položaju dužničkih instrumenata koji su prihvatljivi za osiguravanje zaštitnog sloja za ukupni kapacitet za apsorpciju gubitaka / minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze u hijerarhiji bankovnih vjerovnika. Nedavno je iskustvo pokazalo koliko je važno da banke drže prikladne zaštitne slojeve obveza koje su dostupne za primjenu *bail-in* instrumenta i koje drže ulagači koji su na odgovarajući način upoznati s uključenim rizicima kako bi se

¹⁰ Uz elemente navedene u Planu Vijeća iz 2016. prijedlozima Komisije uvode se i nova pravila u područjima tržišnog rizika, kreditnog rizika druge ugovorne strane, velikih izloženosti i izloženosti prema središnjim drugim ugovornim stranama.

krizama upravljalo bez utjecaja na financijsku stabilnost a da porezni obveznici nisu prvi koji snose troškove. Prijedlozima Komisije predviđena su i usklađena pravila o primjeni alata za moratorij kojima se služe nadzorna i sanacijska tijela za stabilizaciju banaka, koja su na temelju nedavnog iskustva jednako važna. Nadalje, izmjenama koje predlaže Komisija predviđeno je usklađivanje pravila o primicima za koja je utvrđeno¹¹ da se njima općenito pridonosi sprečavanju prekomjernog preuzimanja rizika i boljem usklađivanju primitaka s rezultatima, a time i većoj financijskoj stabilnosti.

Naposljetku, u paketu bankarskih mjera predložena je provedba određenog broja međunarodnih standarda, uključujući uvođenje omjera financijske poluge i omjera neto stabilnih izvora financiranja (NSFR), a Komisija je i dalje predana bliskoj međunarodnoj suradnji u bankarskim regulatornim pitanjima i provedbi dogovorenih standarda te pažljivo prati njihovu provedbu u drugim jurisdikcijama.

Komisija je svjesna da je određeni broj država članica izrazio znatnu zabrinutost u pogledu njezina prijedloga da se nadzornim tijelima omogućí samostalno odustajanje od određenih zahtjeva za društva kćeri prekograničnih grupa, što je logičan korak bankarske unije i jedinstvenog tržišta. Komisija je spremna sudjelovati u konstruktivnoj raspravi o tom pitanju kako bi se olakšalo pronalaženje rješenja kojim se zadržavaju koristi prijedloga i istodobno na prikladan način uzima u obzir potreba za prihvatljivom ravnotežom između matičinih država i država domaćina.

Kako bi se ubrzao napredak i postiglo što brže donošenje, Europski parlament i Vijeće potiču se da zadrže jasno definirano područje primjene paketa. Daljnja postojeća pitanja koja su izvan područja primjene paketa mogu se razmotriti poslije u okviru zakonodavnih preispitivanja nakon zaključenja trenutačnih pregovora o paketu bankarskih mjera iz 2016.

3. Na putu prema Europskom sustavu osiguranja depozita (EDIS)

Plan Vijeća iz 2016.	Status	Sljedeći koraci
Nastavak konstruktivnog rada na tehničkoj razini. Pregovori na političkoj razini započeti će čim se postigne dovoljan dodatni napredak u pogledu mjera smanjenja rizika.	Tehnički je rad u tijeku, ali s ograničenim političkim napretkom.	Sad se moraju pokrenuti politički pregovori kako bi se što prije postigao dogovor tijekom 2018.

U *Izvešću petorice predsjednika* iz 2015. utvrđeno je da je Europski sustav osiguranja depozita bitan korak za dovršetak bankarske unije. Kako se naknadno podsjeća u *Dokumentu za razmatranje o ekonomskoj i monetarnoj uniji*, prioritet je osigurati stabilnost bankarskog sustava Europske unije i funkcioniranje unutarnjeg tržišta bankarskih usluga. Smanjenjem osjetljivosti deponenata na velike lokalne šokove (za koje nacionalni sustavi osiguranja depozita imaju na raspolaganju ograničenija financijska sredstva) i slabljenjem veze između

¹¹ Izvešće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Ocjena pravila o primicima iz Direktive 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 575/2013, COM(2016) 510 final.

banaka i njihovih matičnih država Europski sustav osiguranja depozita povećao bi otpornost bankarske unije na buduće financijske krize jer bi pružio snažno i jedinstveno pokriće osiguranjem za sve deponente neovisno o njihovoj zemljopisnoj lokaciji u bankarskoj uniji.

Prijedlogom Komisije iz studenoga 2015.¹² predviđeno je sveobuhvatno rješenje za ostvarivanje tih ciljeva postupnim prijenosom sredstava u skladu s definiranim vremenskim planom (koji je trebao započeti 2017.) i upravljanjem isplatama u Europski sustav osiguranja depozita iz nacionalnih sustava osiguranja depozita. Takav središnji fond s ojačanom financijskom sposobnošću bio bi bolje opremljen za rješavanje slučajeva propasti banaka. Istodobno bi se prevladala neusklađenost centraliziranog nadzora i sanacije banaka u bankarskoj uniji s jedne strane i nacionalnog osiguranja depozita s druge strane¹³.

Iako Komisija i dalje ima velike ambicije, iz rasprava u Europskom parlamentu i Vijeću vidljiva su različita mišljenja u pogledu strukture sustava u njegovoj završnoj fazi (reosiguranje, suosiguranje ili potpuno osiguranje), vremena uspostave takvog sustava i različitog stupnja naslijeđenih pitanja te rizika moralnih hazarda koji su prisutni u različitim nacionalnim bankarskim sustavima. Izražena je zabrinutost u pogledu potrebe da se osigura dovoljna otpornost banaka samih po sebi prije no što se potencijalni teret propasti banke podijeli unutar bankarske unije.

U Planu Vijeća iz 2016. potvrđeno je da će Vijeće nastaviti s konstruktivnim radom na tehničkoj razini i da će pregovori na političkoj razini započeti odmah nakon što se ostvari dovoljan napredak u pogledu mjera za smanjenje rizika.

Dvije godine nakon predstavljanja prijedloga o Europskom sustavu osiguranja depozita, o kojem se i dalje raspravlja u neizmijenjenom obliku, definitivno je došlo vrijeme da se krene naprijed jer bi bez njega bankarska unija još uvijek mogla biti osjetljiva na buduće krize. Kako bi se obnovili pregovori, Europski parlament i Vijeće mogli bi, primjerice, u okviru tekućih pregovora razmotriti postupnije uvođenje Europskog sustava osiguranja depozita u skladu s napretkom ostvarenim u pogledu smanjenja rizika i rješavanja naslijeđenih pitanja, počevši s ograničenijom fazom reosiguranja i zatim s postupnim prelaskom na suosiguranje.

U prvoj fazi reosiguranja Europski sustav osiguranja depozita mogao bi osigurati samo likvidnosnu pokrivenost bez pokrića gubitaka.

Ako banka ne ispunjuje svoje obveze, nacionalni sustavi osiguranja depozita morali bi prvo iscrpiti svoja sredstva prije moguće intervencije Europskog sustava osiguranja depozita. Europski sustav osiguranja depozita osigurao bi likvidnost za nacionalne sustave osiguranja depozita (riječ je zapravo o kreditu koji bi bankarski sektor poslije trebao vratiti u cijelosti) i pokrio najviše 30 % manjka likvidnosti u prvoj godini (2019.), 60 % u drugoj (2020.) i 90 % u trećoj (2021.)¹⁴. Preostali bi iznos pokrili nacionalni sustavi osiguranja depozita sredstvima koja u toj fazi nisu prenesena u Europski sustav osiguranja depozita ili *ex post* doprinosima banaka. Time što bi se pokriće gubitaka prepustilo nacionalnim sustavima i što bi im se prema potrebi pružila likvidnosna pomoć, tim bi se rješenjem, s jedne strane, osigurala zaštita

¹² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_en.

¹³ I analiza utjecaja koja je dostupna na *web*-mjestu https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_en.

¹⁴ Vidjeti tablicu 1.

deponenata od početka (za što je potrebna likvidnost) i, s druge strane, uzela u obzir zabrinutost u pogledu naslijeđenih pitanja i moralnog hazarda.

Postupno bi se izgradio zajednički Fond za osiguranje depozita (DIF) kojim bi se upravljalo pod okriljem postojećeg Jedinstvenog sanacijskog odbora i koji bi se financirao iz doprinosa banaka.

Mogla bi se razmotriti i ideja da na kraju faze reosiguranja prelazak u fazu suosiguranja ne bi bio automatski, već bi ovisio o nizu uvjeta. Kako bi se riješila zabrinutost u pogledu naslijeđenih rizika i moralnog hazarda, početak faze suosiguranja, uključujući pristup pokriću gubitaka koje osigurava Europski sustav osiguranja depozita, mogao bi se povezati s uvjetima koji će se ocijeniti odlukom Komisije, a uključivali bi ciljano preispitivanje kvalitete imovine radi rješavanja problema loših kredita i imovine trećeg stupnja¹⁵ nakon kojeg slijedi rješenje za utvrđene probleme (npr. smanjenja aktivnih portfelja). Takvo preispitivanje kvalitete imovine trebalo bi provesti tijekom faze reosiguranja (odnosno najkasnije prije 2022.) kako bi se osiguralo rješavanje naslijeđenih rizika u bankarskim sektorima u kojima su nastali prije početka faze suosiguranja na temelju znatnog napretka u rješavanju naslijeđene imovine koji je ostvaren i koji bi se, u skladu s očekivanjima, trebao nastaviti. Druga bi faza započela nakon što su ti uvjeti ispunjeni. Primjerice, u pogledu preispitivanja kvalitete imovine mogao bi se utvrditi prag (npr. određena razina omjera loših kredita i imovine trećeg stupnja) te bi nadzorna tijela od banaka koje ne ostvare taj prag zahtijevala da izrade odgovarajuće strategije za ta pitanja.

Mjerama koje je Komisija predvidjela u Akcijskom planu Europske unije o lošim kreditima (vidjeti odjeljak 5.) olakšat će se provedba takvih pojedinačnih strategija.

Nakon što se ispune ti uvjeti i započne (druga faza) *suosiguranja*, Europski sustav osiguranja depozita postupno bi, uz potpunu likvidnosnu pokrivenost, pokrивao i gubitke pod uvjetom da se uvjeti i dalje ispunjuju. Kad je riječ o gubicima, nacionalni sustavi osiguranja depozita i Europski sustav osiguranja depozita pridonosili bi istodobno od prvog eura gubitaka u skladu s ključem koji bi se postupno razvijao, počevši sa 30 % doprinosa Europskog sustava osiguranja depozita od prve godine faze suosiguranja.

Time bi se učinkovito riješili problemi naslijeđenih rizika i moralnog hazarda te bi se istodobno osiguralo da u završnoj fazi Europski sustav osiguranja depozita izvrši potpunu likvidnosnu pokrivenost i pokriće gubitaka. Njime bi se osiguralo da Europski sustav osiguranja depozita pokriva gubitke pod uvjetom da države članice riješe naslijeđena pitanja, relevantnim državama članicama pružilo bi se prikladno vrijeme za poduzimanje potrebnih mjera te bi se osiguralo da u završnoj fazi Europski sustav osiguranja depozita deponentima pruža najsnažniju zaštitu i istodobno štiti financijsku stabilnost. Jedinstveni fond Europske unije bolji je od bilo kojeg nacionalnog sustava kad je riječ o sposobnosti apsorpcije rizika i prekidanju povratne veze između banaka i država. Središnjim upravljanjem fondom isto bi se tako osiguralo brže i učinkovitije upravljanje slučajevima u kojima nisu ispunjene obveze, što bi dovelo do boljeg rješavanja kriznih situacija.

¹⁵ Imovina koja je uobičajeno vrlo likvidna i čija se vrijednost ne može utvrditi primjenom vidljivih mjera kao što su tržišne cijene ili modeli.

Tijekom pregovora o prijedlogu o Europskom sustavu osiguranja depozita iz 2015. pojavili su se i određeni dodatni aspekti u pogledu nekih mogućnosti i diskrecijskih prava obuhvaćenih Direktivom o sustavu osiguranja depozita koji bi se mogli uključiti i u Europski sustav osiguranja depozita (npr. područje primjene Europskog sustava osiguranja depozita, ciljana razina, upotreba sredstava Fonda za osiguranje depozita za alternativne mjere). Ta će pitanja biti potrebno razmotriti uzimajući u obzir činjenicu da će u okviru zajedničkog sustava osiguranja depozita način provedbe tih mogućnosti i diskrecijskih prava utjecati na sve sudionike. Stoga je potrebno postići uravnoteženo rješenje u kojem se uzimaju u obzir nacionalne i regionalne specifičnosti te istodobno osigurava jednaki tretman svih banaka sudionica koje pridonose Europskom sustavu osiguranja depozita.

Komisija je spremna o prethodno navedenim idejama što prije aktivno raspraviti s Europskim parlamentom i Vijećem u okviru pregovora o njezinu prijedlogu.

Pri prelasku na fazu suosiguranja Europskog sustava osiguranja depozita postoji prostor za daljnja poboljšanja u koordinaciji među nacionalnim sustavima osiguranja depozita i za dosljedniju provedbu pravila. Direktivom o sustavima osiguranja depozita¹⁶ iz 2014. ojačano je funkcioniranje nacionalnih sustava osiguranja depozita te se usklađenim pokrićem i skraćenim rokom isplata pruža bolja zaštita deponenata u cijeloj Europskoj uniji. Kako je navedeno u Komunikaciji Komisije iz 2015. uz prijedlog o Europskom sustavu osiguranja depozita, usklađivanje nacionalnih sustava osiguranja depozita morat će se nastaviti usporedno s uspostavom Europskog sustava osiguranja depozita kako bi se osiguralo njegovo pravilno funkcioniranje¹⁷. U provedbi pravila iz Direktive o sustavima osiguranja depozita i dalje postoje određene važne razlike među državama članicama, primjerice u pogledu uvjeta za proglašenje depozita nedostupnima, prihvatljivosti depozita, financiranja sustava osiguranja depozita ili upotrebe njegovih sredstava. Za bankarsku je uniju potrebna veća usklađenost tih razlika jer će se one financirati iz zajedničkog fonda kojem će pridonositi sve banke u bankarskoj uniji, ali od veće usklađenosti korist će imati i unutarnje tržište u cjelini.

Nadalje, potrebno je poboljšati razmjenu informacija i instrumenata radi poticanja koordinacije među nacionalnim sustavima osiguranja depozita jer će se za pravilan rad Europskog sustava osiguranja depozita nacionalna nadležna tijela i sustavi osiguranja depozita morati koordinirati međusobno i sa Jedinostvenim sanacijskim odborom, u nekim okolnostima i u vrlo kratkim rokovima. Ovlasti koje su u skladu s prijedlogom o Europskom sustavu osiguranja depozita dodijeljene Jedinostvenom sanacijskom odboru nisu opće, ne uključuju određene aspekte koji se odnose na aktivnosti osiguranja depozita važne za obavljanje njegovih zadaća (npr. proglašenje depozita nedostupnima) i ograničene su na države članice koje su dio bankarske unije. Potrebne su prilagodbe Direktivi o sustavima osiguranja depozita kako bi se olakšale prekogranične intervencije takvih sustava, potaknula konvergencija i poboljšala razmjena informacija između sustava osiguranja depozita, nadležnih tijela, Jedinostvenog sanacijskog odbora i Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA). Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo, tijelu nadležnom za zaštitu cjelovitosti, učinkovitosti i urednog funkcioniranja bankarskog sektora u svim državama članicama, dodjeljuju se ovlasti za pružanje pomoći u takvim postupcima i za njihovo promicanje. Time

¹⁶https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_en.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>.

će se ojačati zaštita depozita na unutarnjem tržištu i posljedično olakšati funkcioniranje Europskog sustava osiguranja depozita. Boljom suradnjom i razmjenom informacija između nacionalnih tijela i sustava osiguranja depozita iz različitih država članica preko Europskog nadzornog tijela za bankarstvo olakšat će se i interakcija sa sustavima osiguranja depozita i nacionalnim tijelima iz država članica koje nisu dio bankarske unije te Europskim sustavom osiguranja depozita, kao i pristupanje Europskom sustavu osiguranja depozita za države članice izvan europodručja.

Popunjavanjem te praznine isto će se tako uskladiti struktura triju stupova bankarske unije (nadzor, sanacija i osiguranje depozita) jer će u sva tri postojati središnja institucija Europske unije ili agencija (Europska središnja banka, Jedinstveni sanacijski odbor i Europski sustav osiguranja depozita) koja će biti nadležna za provedbu i agencija Europske unije (Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo) koja će koordinirati nacionalna tijela koja djeluju u odgovarajućim područjima.

Naposljetku, usklađivanjem nacionalnih mogućnosti i diskrecijskih prava utvrđenih Direktivom o sustavima osiguranja depozita pridonijet će se daljnjem smanjenju financijske fragmentacije i pojednostavnjenju koordinacijske uloge Europskog sustava osiguranja depozita i Europskog nadzornog tijela za bankarstvo.

4. Dovršetak zaštitnog mehanizma bankarske unije

Plan Vijeća iz 2016.	Status	Sljedeći koraci
<p>Prima se na znanje namjera država članica da započnu s radom u rujnu 2016., ako i kada sve države članice sudionice u potpunosti prenesu Direktivu o oporavku i sanaciji banaka u nacionalno zakonodavstvo.</p> <p>Ponovno se potvrđuje potreba da zajednički zaštitni mehanizam bude u potpunosti operativan najkasnije do kraja prijelaznog razdoblja jedinstvenog fonda za sanaciju ili prije, ovisno o napretku ostvarenom u pogledu mjera za smanjenje rizika.</p>	<p>Tehnički je rad započeo u studenome 2016.</p>	<p>Političke pregovore trebalo bi dovršiti do 2018.</p>

Pri uspostavi jedinstvenog sanacijskog mehanizma države članice dogovorile su se da će razviti zajednički zaštitni mehanizam za jedinstveni fond za sanaciju koji bi srednjoročno trebao biti fiskalno neutralan jer bi se doprinosi nadoknadili iz doprinosa bankarskog sektora.

Dogovoreno je i da taj zaštitni mehanizam mora biti potpuno operativan najkasnije nakon deset godina¹⁸.

Iako se europskim okvirima za nadzor i sanaciju znatno smanjila vjerojatnost i mogući učinak propasti banaka, ne može se potpuno isključiti potreba za pristupom zajedničkom fiskalnom zaštitnom mehanizmu kako bi se ojačala financijska sposobnost jedinstvenog fonda za sanaciju za rješavanje sanacija banaka. Glavni je cilj takvog zaštitnog mehanizma uliti povjerenje u bankarski sustav podupiranjem vjerodostojnosti mjera koje poduzima Jedinstveni sanacijski odbor i osiguravanjem da sve zainteresirane strane imaju apsolutno povjerenje u njih. On bi se kao krajnja mjera aktivirao samo ako se pokaže da su sredstva jedinstvenog fonda za sanaciju koja su trenutačno dostupna nedovoljna za potrebe kapitala ili likvidnosti.

Jednako je važno da je dostupna dovoljna likvidnost za sistemske banke koje se suočavaju s poteškoćama u sanaciji kako bi se osigurala dovoljna otpornost deponenata banke, kao i drugih dionika te ukupnog tržišta. Ne dovodeći u pitanje dostupnost likvidnosti iz poslovanja središnje banke i u kombinaciji s njime, mehanizam bi trebao biti dovoljno otporan i sposoban kako bi se dionike banke i ukupno tržište uvjerilo da se njime može pridonijeti mogućim likvidnosnim potrebama banke koja se suočava s poteškoćama.

U *Dokumentu za razmatranje o ekonomskoj i monetarnoj uniji* utvrđeni su određeni kriteriji koje bi zaštitni mehanizam trebao ispuniti kako bi bio operativan u slučaju krize: trebao bi biti primjerene veličine kako bi mogao ispuniti svoju ulogu, brzo se aktivirati, što je bitno u trenutku krize, i biti fiskalno neutralan jer je Uredbom o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu propisano da bankarska industrija financira sve moguće isplate iz jedinstvenog fonda za sanaciju. Ne bi trebalo ostaviti prostora za nacionalna razmatranja ili segmentaciju. Financijskom i institucionalnom strukturom trebalo bi osigurati potpunu učinkovitost pri ostvarivanju ciljeva zaštitnog mehanizma. U *Dokumentu za razmatranje o ekonomskoj i monetarnoj uniji* utvrđena je kreditna linija iz Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM) kao najučinkovitija mogućnost.

Jednako je važno da se zaštitnim mehanizmom osiguraju jednaka prava i obveze u svim državama članicama koje su dio bankarske unije bez obzira na to jesu li članice europodručja ili nisu. Time će se osigurati da sve države članice mogu u načelu i u praksi i dalje sudjelovati u bankarskoj uniji. Osim toga, postojeći koncept uvjetovanja za potporu stabilnosti Europskog stabilizacijskog mehanizma bit će potrebno prilagoditi za funkciju zaštitnog mehanizma, uzimajući u obzir činjenicu da su u okviru bankarske unije poticaji za banke da postupaju razborito i prema potrebi provedu reforme već osigurani instrumentima jedinstvenih pravila, jedinstvenog nadzora i jedinstvene sanacije.

Započet je rad na zajedničkom zaštitnom mehanizmu, a u Planu Vijeća iz 2016. navedeno je da on može postati operativan prije isteka prijelaznog razdoblja, ovisno o napretku ostvarenom u pogledu mjera za smanjenje rizika.

¹⁸ Izjava ministara Euroskupine i Vijeća za ekonomske i financijske poslove o zaštitnom mehanizmu jedinstvenog sanacijskog mehanizma, 18. prosinca 2013.

Komisija će i dalje ustrajati na tome da zaštitni mehanizam mora što prije postati operativan. Komisija s obzirom na taj kontekst podupire trenutni rad Radne skupine za usklađeno djelovanje na kreditnoj liniji iz Europskog stabilizacijskog mehanizma koji bi trebalo nastaviti kao prioritet. To područje rada trebat će definirati u Komisijinom predstojećem paketu prijedloga za produbljanju ekonomske i monetarne unije, uključujući prijedlog o pretvaranju Europskog stabilizacijskog mehanizma u Europski monetarni fond, u okviru prava Unije. U tom će kontekstu isto tako biti važno osigurati učinkovit postupak donošenja odluka kako bi se omogućilo brzo uvođenje zaštitnog mehanizma u krajnjim situacijama u kojima bi to moglo postati neophodno.

5. Dodatne nove mjere: mjere za rješavanje problema loših kredita

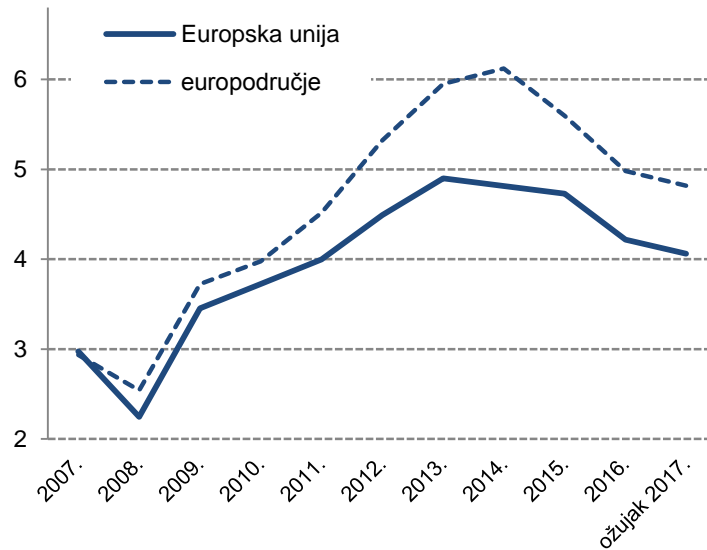
Plan Vijeća iz 2016.	Status	Sljedeći koraci
Predlaganje zakonodavnog prijedloga za minimalno usklađivanje na području stečajnog prava u kontekstu unije tržišta kapitala, čime bi se mogla pružiti i potpora naporima za smanjenje razine nenaplativih kredita.	U tijeku su pregovori o zakonodavnom prijedlogu o novom pristupu nesolventnosti poduzeća ¹⁹ .	Dogovor suzakonodavaca o zakonodavnom prijedlogu do kraja 2018.
		Provedba Akcijskog plana Vijeća o lošim kreditima iz 2017.

Uz mjere za dovršetak bankarske unije iz Plana Vijeća iz 2016. predviđen je i određeni broj važnih dodatnih mjera tijekom posljednje godina kojima će se dodatno smanjiti rizici u bankarskoj uniji. Od donošenja Komunikacije Komisije iz 2015. i Plana Vijeća iz 2016. sve je jasnije da je napore u pogledu smanjenja rizika potrebno usmjeriti na loše kredite. Lošim kreditima opterećuju se profitabilnost i održivost pogođenih banaka, čime se ograničava njihova sposobnost kreditiranja i u konačnici otežava gospodarski rast. Dobar je znak da se razine loših kredita smanjuju. Razine loših kredita bitno su se smanjile čak i u državama članicama koje su najviše pogođene. Trebalo bi ubrzati taj trend i spriječiti nakupljanje novih loših kredita.

¹⁹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-48/proposal_40046.pdf.

Bruto vrijednost loših dužničkih instrumenata

(u % ukupne bruto vrijednosti dužničkih instrumenata, vrijednost na kraju razdoblja)



Izvor: Europska središnja banka

Iako primarnu odgovornost za rješavanje problema loših kredita snose države članice i banke, potrebno je objediniti nacionalne napore i napore na razini Europske unije kako bi se utjecalo na stanje loših kredita i spriječilo buduće nakupljanje novih loših kredita u bilancama banaka. Taj se rad može dobro temeljiti na znatnoj pozornosti koja se već nekoliko godina posvećuje rješavanju problema loših kredita. Od početka financijske krize Komisija preko nadzora državnih potpora potiče banke da ne prebacuju teret na porezne obveznike, već da svojom imovinom umanjene vrijednosti upravljaju i smanje je služeći se tržišnim mehanizmima. Kad je riječ o bankama u poteškoćama čija je održivost ugrožena imovinom umanjene vrijednosti, Komisija je pomogla državama članicama u uspostavi *ad hoc* mjera na razini sustava kako bi se rješenjima koja su usklađena s pravilima o državnim potporama smanjila stanja loših kredita banaka (ponekad u okviru programa financijske pomoći)²⁰. Potreba za poduzimanjem odlučnih mjera za rješavanje loših kredita istaknuta je i u preporukama državama članicama u okviru europskog semestra²¹. Nadzorna tijela za bankarstvo imala su odlučujuću ulogu u jačanju izvješćivanja o lošim kreditima u Europi i nadzora nad njima. Rad u tom području mora se temeljiti na sveobuhvatnom pristupu u okviru kojeg se na nacionalnoj razini i, prema potrebi, na razini Unije kombinira niz dopunskih mjera politike, uključujući mjere iz sljedećih

²⁰ Te su mjere uključivale prijenos loših kredita društvima za upravljanje imovinom (kao u Irskoj, Španjolskoj i Sloveniji). Bile su povezane s potporama bankama za dokapitalizaciju. U svim tim slučajevima u kojima su bili potrebni dubinsko restrukturiranje i prikladna podjela tereta Komisija je odobrila državnu potporu u skladu s okvirom Europske unije za državne potpore. Kad je riječ o bankama čiju održivost nije bilo moguće ponovno uspostaviti, druge mjere koje su bile odobrene u skladu s pravilima o državnim potporama uključivale su posebne mjere banaka, kao što su planovi za urednu likvidaciju koje je u skladu s pravilima o državnim potporama odobrila Komisija, koje su dovele do smanjenja stanja loših kredita prisutnih u bankarskom sektoru. Naposljetku, Komisija je nedavno olakšala i uspostavu sustava bez državnih potpora, kao što su sustavi za olakšavanje sekuritizacije loših kredita.

²¹ Vidjeti najnoviju Komunikaciju Komisije Europski semestar 2017.: preporuke po državama članicama, COM(2017) 500 final od 22. svibnja 2017.

četiriju područja: i. nadzora, ii. reforme okvirâ za restrukturiranje, nesolventnost i povrat duga, iii. razvoja sekundarnih tržišta za imovinu umanjene vrijednosti i iv. poticanja restrukturiranja bankarskog sustava. Rješavanje preostalih rizika u europskom bankarskom sektoru od najveće je važnosti i Komisije se obvezala u okviru svoje nadležnosti poduzeti potrebne mjere za daljnje poticanje tog postupka.

Kao važnu mjeru za rješavanje problema loših kredita Komisija je u studenome 2016. u okviru rada unije tržišta kapitala podnijela zakonodavni prijedlog o nesolventnosti poduzeća, restrukturiranju i pružanju druge prilike²². Ključnim značajkama tog prijedloga, posebno dostupnošću postupaka restrukturiranja kojima se održivim društvima u financijskim poteškoćama omogućuje da izbjegnu stečaj i mjerama za jačanje učinkovitosti postupaka restrukturiranja i stečajnih postupaka, pridonijelo bi se smanjenju loših kredita i sprečavanju njihova nakupljanja u budućnosti. Europski parlament i Vijeće potiču se na brzi napredak u pogledu tog pitanja jer je on neophodan i trebao bi biti prioritet. U Akcijskom planu Vijeća o lošim kreditima koji je objavljen u srpnju 2017.²³ premašene su obveze smanjenja rizika iz Plana Vijeća iz 2016. i uključeni su posebni koraci koje različiti sudionici moraju poduzeti kako bi se smanjio rizik za financijsku stabilnost zbog loših kredita rješavanjem problema naslijeđenih loših kredita i smanjenjem rizika njihova nakupljanja u budućnosti. Komisija pozdravlja taj sveobuhvatni pristup koji je u skladu s njezinim višegodišnjim pozivima da se riješi problem loših kredita te će u okviru svoje nadležnosti brzo poduzeti potrebne mjere.

Mjere utvrđene u Akcijskom planu važan su korak naprijed u pogledu smanjenja rizika i njima se dopunjuju mjere dogovorene u Planu Vijeća iz 2016. Napretkom u tom području pružila bi se potpora dovršetku bankarske unije jer bi se iz europskog bankarskog sektora uklonili naslijeđeni rizici te bi europske banke postale stabilnije i konkurentnije. Komisija će stoga brzo nastaviti s mjerama.

Kao prvi korak, Komisija u Izvješću o preispitivanju jedinstvenog nadzornog mehanizma koji je priložen ovoj Komunikaciji pojašnjava tumačenje relevantnih članaka Direktive o kapitalnim zahtjevima i Uredbe o jedinstvenom nadzornom mehanizmu. Komisija potvrđuje da se na temelju nadzornih ovlasti sadržanih u njima nadležnim tijelima omogućuje da u granicama primjenjivog računovodstvenog okvira utječu na politiku rezerviranja banke u pogledu loših kredita i primjenjuju posebne prilagodbe kad je to potrebno u bonitetne svrhe.

Komisija će do proljeća 2018. donijeti sveobuhvatan paket mjera za rješavanje problema loših kredita i prvo izvješće o provedbi Akcijskog plana. Paket će činiti sljedeće mjere:

- *nacrt za uspostavu nacionalnih društava za upravljanje imovinom* u okviru postojećih bankarskih pravila i pravila o državnim potporama oslanjajući se na najbolje prakse koje se temelje na prethodnim iskustvima država članica,
- *mjere za daljnji razvoj sekundarnih tržišta za loše kredite*, posebno kako bi se uklonile neopravdane prepreke servisiranju kredita koje provode treće strane i prijenosu kredita nakon trenutačne procjene učinaka,

²² Prijedlog Direktive o okvirima za preventivno restrukturiranje, pružanju druge prilike i mjerama za povećanje učinkovitosti restrukturiranja i postupaka u pogledu nesolventnosti i razrješenja te izmjeni Direktive 2012/30/EU, 22. studenoga 2016., COM(2016) 723 final.

²³ Akcijski plan za rješavanje problema loših kredita u Europi, <http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>.

- mjere za jačanje zaštite osiguranih vjerovnika tako što će im se na raspolaganje staviti učinkovitije metode za povrat vrijednosti iz osiguranih kredita. Rad u tom području utvrdit će se na temelju procjene učinaka, bit će i dalje usklađen s Komisijinim prijedlogom Direktive o, među ostalim, okviru preventivnog restrukturiranja iz studenoga 2016. i nadopunjavat će taj prijedlog te neće zahtijevati usklađivanje sadašnjih odredba o nesolventnosti,
- osim toga, budući da bi učinkovitiji i predvidiviji okviri za naplatu kredita i nesolventnost bili korisni za upravljanje lošim kreditima, Komisija provodi i postupak ocjenjivanja sustava naplate kredita kako bi stvorila pouzdanu sliku o kašnjenjima i povratu vrijednosti na koje banke nailaze kad se suočavaju s dužnicima koji ne ispunjavaju obveze te poziva državne članice i nadzorna tijela na blisku suradnju u izradi dobre i važne metodologije ocjenjivanja. U tom su kontekstu Komisijinim prijedlogom Direktive o nesolventnosti poduzeća, restrukturiranju i pružanju druge prilike utvrđene obveze država članica da prikupe i Komisiji dostave usporedive podatke o stečajnim postupcima i postupcima restrukturiranja koji će biti ključni za dokazivanje učinkovitosti regulatornog okvira država članica u pogledu nesolventnih dužnika,
- izvješće, kojem se, ako je to primjenjivo, prilažu potrebni zakonodavni prijedlozi o izmjeni Direktive o kapitalnim zahtjevima, u pogledu mogućeg uvođenja minimalnih razina rezerviranja koje banke moraju osigurati za buduće loše kredite koji proizlaze i novonastalih kredita, kako se zahtijeva Akcijskim planom Vijeća. Tim zakonskim (takozvani prvi stup) bonitetnim zaštitnim mjerama spriječit će se nakupljanje budućih loših kredita i moguće nedovoljno rezerviranje za njih u državama članicama i bankama preko vremenski ograničenih bonitetnih odbitaka iz vlastitih sredstava. Komisija će u tom kontekstu razmotriti i uvođenje zajedničke definicije neprihodujućih izloženosti u skladu s definicijom koja se već upotrebljava u svrhu nadzornog izvješćivanja²⁴ kako bi se uspostavila čvrsta pravna osnova i osigurala dosljednost u bonitetnom tretmanu takvih izloženosti,
- daljnji koraci za jačanje transparentnosti u pogledu loših kredita u Europi time što će se poboljšati dostupnost i usporedivost podataka o lošim kreditima i potencijalno pružiti podrška sudionicima na tržištu u razvoju platformi za informacije o lošim kreditima ili kreditnih registara.

6. Dodatna nova mjera: okvir kojim se omogućuje razvoj vrijednosnih papira osiguranih državnim obveznicama

Plan Vijeća iz 2016.	Status	Sljedeći koraci
-	-	Uzimajući u obzir rad Europskog odbora za sistemske rizike, Komisija može donijeti odluku o uvođenju okvira kojim se omogućuju vrijednosni papiri osigurani državnim obveznicama.

²⁴ Vidjeti Provedbenu uredbu Komisije (EU) br. 680/2014.

Cilj smanjenja rizika za financijsku stabilnost olakšavanjem diversifikacije portfelja državnih vrijednosnih papira banaka i daljnjim slabljenjem veze između banaka i država vrlo je važan za dovršetak bankarske unije. Komisija će se pravodobno vratiti na pitanje regulatornog tretmana izloženosti javnom dugu kako je navedeno u Planu Vijeća iz 2016. u kojem je dogovoreno da će se pričekati ishodi sa sastanka Bazelskog odbora i Dokument za razmatranje o produbljenju ekonomske i monetarne unije.

Kako bi se u tom pogledu ostvario konkretan napredak, prvi korak mogao bi biti da se takozvanim vrijednosnim papirima osiguranima državnim obveznicama može pridonijeti dovršetku bankarske unije i jačanju unije tržišta kapitala. Objedinjavanjem i mogućim tranširanjem državnih obveznica iz različitih država članica vrijednosnim papirima osiguranima državnim obveznicama mogla bi se pružiti podrška daljnjoj diversifikaciji portfelja u bankarskom sektoru i istodobno stvoriti novi izvor visokokvalitetnog kolaterala koji je posebno prikladan za upotrebu u prekograničnim financijskim transakcijama. Osim toga, tim bi se novim instrumentom mogao spriječiti bijeg iz nekih država kojim se narušava gospodarski učinkovita raspodjela sredstava. Njime bi se isto tako obveznice koje se inače izdaju na malim i manje likvidnim tržištima učinile privlačnijima međunarodnim ulagateljima. Time bi se potaknuli podjela rizika s privatnim sektorom i smanjenje rizika te promicala učinkovitija raspodjela rizika među financijskim subjektima.

Komisija pažljivo prati trenutni rad Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB) na vrijednosnim papirima osiguranima državnim obveznicama i daje mu svoj doprinos. Oslanjajući se na ishode tog rada u prosincu 2017. i savjetovanje s relevantnim dionicima Komisija će razmotriti podnošenje zakonodavnog prijedloga o okviru kojeg se omogućuje razvoj vrijednosnih papira osiguranih državnim obveznicama početkom 2018.

7. Daljnje osiguravanje visokokvalitetnog nadzora

Jedinstveni nadzorni mehanizam sada je u potpunosti proveden i operativan, a iz integriranog nadzora kreditnih institucija proizašle su očigledne koristi u smislu jednakih uvjeta poslovanja i povjerenja. U izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću koje je doneseno istog dana kao i ova Komunikacija istaknuto je da je od preuzimanja svojih nadzornih zadaća u studenome 2014. Europska središnja banka potpuno preuzela svoju nadzornu ulogu i stekla dobar ugled kao učinkovito i strogo nadzorno tijelo. To je važno postignuće, posebno u kontekstu kratkih rokova i činjenice da su okolnosti 19 država članica sudionica u pogledu nadzora bile vrlo raznolike.

Propustima u nadzoru moglo bi se ugroziti funkcioniranje bankarske unije. Nedavna strukturna kretanja na tržištu ukazuju na trend da bankarske grupe imaju sve složenije strukture jer posluju preko subjekata koji ne podliježu nadzoru, ali uglavnom provode iste aktivnosti kao banke. Konkretno, velika investicijska društva provode aktivnosti investicijskog bankarstva slično kao kreditne institucije, što izaziva zabrinutost u pogledu financijske stabilnosti. Kako je najavljeno u rujnu 2017.²⁵, te će se zabrinutosti uzeti u obzir u

²⁵ Vidjeti Komunikaciju Komisije „Jačanje integriranog nadzora u cilju jačanja unije tržišta kapitala i financijske integracije u okruženju koje se mijenja”, 20. rujna 2017., COM(2017) 542 final.

budućim zakonodavnim prijedlozima Komisije o preispitivanju bonitetnog tretmana investicijskih društava.

8. Daljnji koraci

Uzimajući u obzir napredak ostvaren do sada i preostale korake potrebne za dovršetak bankarske unije u pogledu mjera za smanjenje i podjelu rizika, mogli bi se predvidjeti sljedeći koraci u ostvarivanju dogovorenog dovršetka bankarske unije.

2017.:

- dogovor suzakonodavaca o prvim elementima uključenima u paket bankarskih mjera iz studenoga 2016. (Međunarodnom standardu financijskog izvještavanja br. 9, odnosno MSFI-ju 9, hijerarhiji vjerovnika i velikoj izloženosti za dug denominiran u stranoj valuti) i znatan napredak u pogledu preostalog paketa,
- Komisijino pojašnjenje postojećih nadzornih ovlasti za rješavanje problema rizika povezanih s lošim kreditima u okviru Izvješća o preispitivanju jedinstvenog nadzornog mehanizma,
- zakonodavni prijedlog Komisije o preispitivanju investicijskih društava.

2018.:

- Europski parlament zauzima stajalište, Vijeće donosi opći pristup (četvrto tromjesečje 2017. / prvo tromjesečje 2018.) i suzakonodavci donose (drugo tromjesečje 2018.) paket bankarskih mjera iz studenoga 2016.,
- Europski parlament zauzima stajalište, Vijeće donosi opći pristup (drugo tromjesečje 2018.) i suzakonodavci donose (četvrto tromjesečje 2018.) prijedlog o Europskom sustavu osiguranja depozita,
- dogovor o zajedničkom zaštitnom mehanizmu (2018.),
- zakonodavni prijedlozi Komisije o mjerama za rješavanje problema loših kredita (proljeće 2018., zakonodavci ih trebaju donijeti najkasnije početkom 2019.),
- okvir kojim se omogućuje razvoj vrijednosnih papira osiguranih državnim obveznicama (početak 2018.).

Proljeće 2019.

Trebalo bi donijeti sve predviđene mjere za smanjenje i podjelu rizika te započeti njihovu provedbu.

9. Zaključci

Usprkos znatnom napretku ostvarenom od početka financijske krize bankarska unija i dalje je nedovršena te stoga ne ispunjuje potpuno svoju ulogu mehanizma za apsorpciju šokova privatnim kanalima u snažnoj ekonomskoj i monetarnoj uniji. Sva su pitanja dobro poznata i razmatraju se već neko vrijeme. Došao je trenutak da se poduzmu odvažne, ali realne mjere,

jer europsko gospodarstvo bilježi trajni oporavak, a željezo se kuje dok je vruće. Svim državama članicama prijete gubitak ako se ne iskoriste trenutačna kretanja. Europska unija mora pronaći ravnotežu koja koristi svima u pogledu smanjenja i podjele rizika kako bi se ojačala apsorpcija šokova privatnim kanalima u ekonomskoj i monetarnoj uniji. Budući da se približava kraj zakonodavnog razdoblja, u narednim je mjesecima potrebno donijeti jasne političke odluke kako bi se do kraja 2018. postigao dogovor o svim neriješenim ključnim elementima. Stoga Komisija poziva Europski parlament i sve države članice da u idućim mjesecima postignu politički dogovor o ponovnom preuzimanju obveze dovršetka bankarske unije do 2019. Komisija je spremna aktivno pridonijeti tim raspravama i olakšati ih.