

REGULATIVA SANACIJE BANAKA I NJENA UČINKOVITOST: STUDIJA SLUČAJA SBERBANK

dr.sc. Petar-Pierre Matek*
Marko Špoljar, bacc.oec.

SAŽETAK: Učinkovita sanacijska regulativa ključan je dio šireg regulatornog okvira financijskog sustava. Specifični su ciljevi sanacijske regulative očuvanje financijske stabilnosti, zaštita deponenata, zaštita gospodarstva od negativnih učinaka financijskih kriza, zaštita poreznih obveznika od snošenja troškova sanacije i koordinirana reakcija na prekogranične krize. Nova financijska regulativa koja je uvedena u Europsku uniju kroz Direktivu 2014/59/EU i Uredbu (EU) br. 806/2014 dosada nije bila često testirana u praksi. Analiza slučaja sanacije bankarske grupe Sberbank Europe pokazala je da postojeći sanacijski mehanizmi omogućavaju uspješnu koordinaciju i brzu reakciju sanacijskih tijela u i izvan Jedinstvenog sanacijskog mehanizma i Europske unije. Također, odluke koje su donesene u slučaju pojedinačnih banaka pokazuju da regulativa pruža dovoljnu fleksibilnost sanacijskim tijelima za prilagodbu specifičnostima konkretnih slučajeva i tržišta. Prema dokazima prikupljenim na temelju sanacije Sberbank Europe, ishodi sanacije u skladu su s proklamiranim ciljevima sanacijske regulative. Doprinos budućih istraživanja ove problematike mogao bi biti u procjeni ishoda sudskih postupaka pokrenutih od strane vlasnika i vjerovnika saniranih banaka, kao i u utvrđivanju korelacije između značajki sanirane banke, planiranog modela sanacije i izabranog sanacijskog instrumenta.

Ključne riječi: sanacija banaka, BRRD, bail-in, Sberbank

*Autor za korespondenciju: dr. sc. Petar-Pierre Matek, EFFECTUS veleučilište, Trg J. F. Kennedy 2, 10000 Zagreb, pierre.matek@gmail.com

1. UVOD

Regulatorni okviri za sanaciju banaka trebali bi nadležnim tijelima pružiti jasan set alata i procedura koji će im omogućiti brzo i učinkovito djelovanje u slučaju financijskih poteškoća, a sve s ciljem očuvanja financijske stabilnosti, zaštite deponenata, zaštite gospodarstva od negativnih učinaka financijske krize i zaštite poreznih obveznika od visokih troškova sanacije banaka. Nadalje, budući da mnoge banke djeluju na međunarodnoj razini, sanacijska bi regulativa trebala omogućiti dosljednu i koordiniranu reakciju na prekogranične bankarske krize.

Kao odgovor na izazove koje pred države stavljaju velike banke koje svojom propašću mogu ugroziti čitav financijski sustav i gospodarstvo (eng. „too big to fail“), pojavili su se novi modeli sanacije koji sanaciju na teret države (eng. „bailout“) zamjenjuju modelima sanacije na teret vjerovnika (eng. „bail-in“). Pri tome je važno istaknuti da je sanacijska regulativa samo jedan segment šireg regulatornog okvira koji bi trebao obuhvaćati i ex ante strategije poput prudencijalnih mjera, pravila korporativnog upravljanja te mjera za ograničavanje ulaska na tržište.

U Europskoj uniji (EU) je 2014. godine, u sklopu ambicioznog projekta sveobuhvatne reforme financijske regulative, uveden moderan okvir za sanaciju banaka te je uspostavljen Jedinostveni sanacijski mehanizam (SRM) za zemlje sudionice Bankovne unije (BU). Međutim, ti su novi sanacijski alati i procedure u velikoj mjeri još neisprobani, što ne čudi s obzirom na njihovu recentnost i relativno malen broj slučajeva u praksi. Neke se od potencijalnih poteškoća naziru i intuitivno, bez potrebe za empirijskom validacijom. Kao prvo, regulatorna intervencija bi trebala izbjeći slanje negativnih signala tržištu jer bi u tom slučaju umjesto poboljšanja financijske situacije mogla uzrokovati navalu na šaltere. Potencijalna rješenja za taj problem koja su uvedena kroz europsku sanacijsku regulativu su fiksna pravila za konverziju određenih potraživanja, poput co-co obveznica (eng. „contingent convertible bonds“), u vlasnički kapital, ili suspenzija svih obveza plaćanja i drugih ugovora dok se ne odaberu optimalni sanacijski instrumenti. Druga je poteškoća što se primjena sanacijskih mehanizama u velikoj mjeri temelji na procjeni i širokim diskrecijskim ovlastima sanacijskih tijela čiju je utemeljenost teško provjeravati ex ante ili potvrđivati ex post. Takva situacija nužno stvara pravne rizike u slučaju sudskog osporavanja zakonitosti odluka donesenih od strane sanacijskih tijela.

Cilj je ovog rada procijeniti učinkovitost sanacijske regulative u EU na primjeru bankarske grupacije Sberbank Europe. Osim što je Sberbank d.d. iz Hrvatske prvi i za sada jedini slučaj sanacije hrvatske kreditne institucije proveden unutar SRM-a, taj je slučaj osobito zanimljiv jer se odnosi na bankarsku grupaciju koja se sastojala od banaka sa sjedištem u EU, unutar i izvan BU, kao i banaka u europskim državama izvan EU. Osim toga, ovaj rad doprinosi ograničenom opusu literature koja tematici sanacije banaka u EU prilazi na empirijski način. Dodatni značaj rada za Hrvatsku proizlazi i iz

povećane osjetljivosti javnosti na goleme troškove sanacije bankarskog sektora u razdoblju nakon proglašenja neovisnosti i tranzicije prema tržišnom gospodarstvu. Prema procjenama Jankova (2000.), ukupni fiskalni troškovi za sanaciju banaka od 1991. do 1998. iznosili su oko 31% BDP-a.

S obzirom da je SRM na razini EU novijeg datuma, broj radova koji se bave njegovom učinkovitosti još je relativno skroman. Recentnija literatura na području sanacije banaka najčešće se bavi institucionalnim aspektima sanacije kroz propitivanje optimalnog modela suradnje između centraliziranih tijela na razini EU i nacionalnih institucija (Smolenska, 2022. i Georgosouli, 2021.) ili optimalnog izbora sanacijskih mehanizama radi postizanja njenih ciljeva (Walther i White, 2020.). Mnogobrojni kritičari moderne sanacijske regulative tvrde da su suvremene banke prevelike i previše kompleksne da bi se sanacija uspješno provela predviđenim instrumentima (ibid.), dok drugi kao potencijalni uzrok neuspjeha spominju i dominaciju nacionalnih interesa u vremenima krize (Smolenska, 2022). Parać i dr. (2023.) pitanje razvoja regulatornog okvira za nadzor i sanaciju banaka u Hrvatskoj promatraju kroz evolutivnu putanju obilježenu s dvije ključne točke: bankarskim krizama iz 1990-tih i ulaskom u europodručje i SRM. Autori ističu da uspješnost sustava za sanaciju banaka u velikoj mjeri ovisi o uspostavi pragmatičnog institucionalnog okvira koji uspješno kombinira nacionalne i nadnacionalne razine.

Druga grupa autora bavi se empirijskim istraživanjima slučajeva sanacija iz prakse. Riebl (2022.) je proveo analizu sanacije grupe Sberbank Europe uz kritički osvrt na prepuštanje austrijske banke stečajnom postupku. Uz Sberbanku, jedini drugi slučaj u kojem je Jedinstveni sanacijski odbor (SRB) odlučio provesti sanaciju u sklopu SRM-a je španjolska Banco Popular. Sanacija te banke je bila prvi slučaj sanacije pod novim režimom SRM-a i prvi slučaj provođenja sanacije kombinacijom instrumenta prodaje poslovanja i bail-in instrumenta uz provedbu konverzije obveznica u vlasnički kapital. Prema Mott (2017.) i Kozińska (2019.), sanacija Banco Popular može se smatrati uspješnom s obzirom da je provedena u vrlo kratkom roku, bez posezanja za državnim sredstvima te nije dovela do prekida u pružanju kritičnih bankarskih usluga ili do zaraze drugih financijskih institucija. Autori iz toga deriviraju i zaključak da se sanacijska regulativa pokazala učinkovitom, iako Kozińska ističe i dva nedostatka: manjak pouzdanog izvora likvidnosti te nedostatak preciznih pravila za vrednovanje propadajuće banke. Petit (2023.) analizira razvoj međunarodne suradnje na primjerima sanacija u EU od 2017. do 2022. godine te nalazi da je suradnja unaprijeđena temeljem spoznaja do kojih su nacionalna i nadnacionalna sanacijska tijela došla u praksi. Lintner i Lincoln (2016.) u svojoj studiji donose prikaz sanacija u desetak europskih zemalja u razdoblju prije i nakon stupanja na snagu Direktive 2014/5914/EU (BRRD).

Iako se ne nalazi na SRM-ovom službenom popisu sanacijskih slučajeva, jedan od eminentnijih slučajeva propasti banaka nakon uvođenja SRM-a bio je onaj talijanske

banke Monte dei Paschi di Siena. Neki autori (Miglionico, 2019. i Messori 2016.) taj slučaj smatraju neuspjehom SRM-a i projekta europske integracije općenito jer je talijanska vlada u prosincu 2016. godine odlučila banci pružiti financijsku pomoć, u suprotnosti s temeljnim načelima zajedničke sanacijske regulative. S druge strane, Bodellini (2017.) smatra da bail-in instrument, zbog otpisa potraživanja kod vjerovnika posrnule banke, može dovesti do zaraze i destabilizacije financijskog sustava zbog čega preventivna dokapitalizacija banaka od strane države, kao što je to bio slučaj kod Monte dei Paschi di Siena ili dvije grčke banke, može biti poželjan instrument.

Rad je organiziran na sljedeći način: nakon Uvoda u kojem su izneseni cilj rada i pregled literature, u drugom se poglavlju prezentira regulatorni i institucionalni okvir za sanaciju banaka u EU, u trećem se poglavlju analizira primjena navedenog regulatornog okvira na primjeru Sberbank, dok četvrto poglavlje donosi zaključak.

2. REGULATORNI OKVIR ZA SANACIJU

2.1. Uvod

Nakon globalne financijske krize iz 2008. godine i dužničke krize koja je uslijedila u europodručju, pokrenut je opsežan proces preobrazbe regulatornog okvira financijskog sektora EU-a. Kako bi se osigurala viša razina stabilnosti financijskog sektora na jedinstvenom tržištu, izrađena su „jedinstvena pravila“ kojima se utvrđuju kapitalni zahtjevi za banke, osigurava bolja zaštita deponenata i uređuje sprečavanje propadanja banaka i upravljanje takvim situacijama.

Kao jedna od važnih novih sastavnica financijskog sustava, 2014. godine je osnovana BU čiji su ciljevi povećati otpornost banaka na buduće financijske krize, omogućiti sanaciju banaka bez upotrebe novca poreznih obveznika te smanjiti fragmentaciju bankarskog tržišta u EU usklađivanjem pravila. Zajednička pravila u BU primjenjuju se na zemlje europodručja i, na dobrovoljnoj osnovi, zemlje izvan europodručja. Stvaranjem BU, kreiran je dualni i kompleksni sustav regulacije i nadzora bankovnog sektora u kojem se neka pravila odnose na sve članice EU, a druga samo na članice BU.

Bankovna unija se temelji na tri stupa: Jedinstvenom nadzornom mehanizmu (SSM), Jedinstvenom sanacijskom mehanizmu (SRM) i Europskom sustavu osiguranja depozita (EDIS). Za sada su samo prva dva stupa operativna. SSM-om je uspostavljen centralizirani nadzor značajnih banaka u europodručju koji je time prešao u nadležnost ESB-a, dok je SRM-om uspostavljen sustav za sanaciju banaka u europodručju. Zajedno, SSM i SRM osiguravaju da su sve banke unutar eurozone podvrgnute istim pravilima i standardima.

Uvođenje SRM-a imalo je dubok utjecaj na europski bankarski sektor, značajno povećavši otpornost banaka na financijske šokove i smanjujući rizik od sistemskih kriza.

Međutim, implementacija SRM-a bila je složen proces koji je zahtijevao uspostavu nove institucionalne infrastrukture i promjenu načina na koji se pristupa bankovnim krizama.

SRM se sastoji od SRB-a i Jedinštenog fonda za sanaciju (SRF). Centralizacija sanacijskih ovlasti u okviru SRB-a omogućila je bržu i učinkovitiju reakciju na financijske poteškoće banaka, smanjujući vrijeme potrebno za donošenje odluka i osiguravajući dosljednu primjenu sanacijskih mjera diljem europodručja. Koordinirana reakcija posebno je važna za prekogranične banke, gdje je ranije postojala fragmentacija u nadležnostima i pristupima sanaciji. Drugi važan doprinos SRM-a je jačanje tržišne discipline unutar bankarskog sektora. S obzirom na to da SRM omogućuje primjenu bail-in mehanizma, investitori i vjerovnici banaka su postali svjesniji rizika povezanih s ulaganjem u banke. Ovo je potaknulo pažljivije upravljanje rizicima unutar banaka, jačanje njihovih kapitalnih i likvidnosnih pozicija te je povećalo transparentnost u njihovim financijskim operacijama.

Okosnicu regulacije sanacije banaka u EU čine BRRD i Uredba (EU) br. 806/2014 o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju (SRMR). Njene ključne komponente uključuju planiranje oporavka i sanacije, instrumente rane intervencije, sanacijske ovlasti i alate te suradnju među regulatorima.

2.2. Planiranje sanacije

Jedan od ključnih elemenata sanacijske regulative je planiranje sanacije. Planove sanacije sastavljaju sanacijska tijela. Ti planovi precizno definiraju korake koje treba poduzeti u slučaju da banka postane neuspješna ili se suoči s ozbiljnim financijskim poteškoćama. Planovi uključuju, između ostalog, prikaz načina na koji bi se ključne funkcije i temeljne linije poslovanja mogle odvojiti, opis postupaka određivanja vrijednosti i utrživosti ključnih funkcija, linija poslovanja i imovine banke te objašnjenje načina na koje bi se mogli financirati razni modeli sanacije (BRRD, čl. 10.-14.).

Sanacijsko tijelo je dužno ocijeniti da li je pojedinu banku ili bankarsku grupu moguće sanirati. Pod time se smatra da su izvodive ili sanacija ili likvidacija u redovnom postupku u slučaju insolventnosti (ibid., čl. 15. i 16.). Ukoliko sanacijsko tijelo utvrdi da postoje značajne prepreke mogućnostima sanacije, banka na koju se taj zaključak odnosi dužna je poduzeti mjere za njihovo uklanjanje (ibid., čl. 17. i 18.).

2.3. Sanacijske ovlasti i alati

Sanacijske ovlasti iz članaka 63. do 72. BRRD-a omogućuju sanacijskim tijelima da, u slučaju potrebe, primijene instrumente sanacije koji uključuju: (i) instrument prodaje poslovanja; (ii) instrument prijelazne institucije; (iii) instrument odvajanja imovine;

i (iv) bail-in instrument. Cilj primjene tih instrumenata je stabilizacija banke bez potrebe za državnom financijskom injekcijom. Državna pomoć je kod sanacije dozvoljena samo u vrlo iznimnim situacijama (ibid., čl. 37.).

Instrument prodaje poslovanja podrazumijeva ovlast sanacijskog tijela da na kupca prenese po tržišnim uvjetima i maksimalno transparentno: (i) dionice ili druge vlasničke instrumente koje je izdala institucija u sanaciji; ili (ii) sve ili određene dijelove imovine, prava ili obveza institucije u sanaciji. Prijenos se može provesti bez suglasnosti dioničara niti bilo koje treće strane osim kupca. Bilo kakva naknada koju je platio kupac ide u korist vlasnika dionica ako je prodaja poslovanja izvršena prijenosom dionica, ili institucije u sanaciji ako je izvršena prijenosom imovine ili obveza institucije u sanaciji na kupca (ibid., čl. 38. i 39.).

Instrument prijelazne institucije podrazumijeva ovlast sanacijskog tijela da na prijelaznu instituciju u vlasništvu tijela javne vlasti prenese: (i) dionice ili druge vlasničke instrumente koje je izdala banka u sanaciji; ili (ii) sve ili dijelove imovine, prava ili obveza (ibid., čl. 40. i 41.). Svrha je prijelazne institucije (eng. „bridge bank“ ili „good bank“) stvaranja privremene institucije koja će omogućiti kontinuitet pružanja kritičnih funkcija banke bez potrebe za državnim sredstvima. Stvaranje prijelazne institucije daje sanacijskom tijelu dovoljno vremena da pronađe kupca, reorganizira banku, ili na uredan način likvidira neke dijelove poslovanja banke. Na preostali dio propale banke koji nije prenesen na prijelaznu instituciju se primjenjuje uobičajeni postupak u slučaju insolventnosti prema nacionalnom pravu (World Bank Group, 2017., str. 126.).

Kod instrumenta odvajanja imovine, sanacijsko tijelo prenosi imovinu, prava ili obveze banke u sanaciji ili prijelazne institucije na jednog ili više subjekata za upravljanje imovinom s ciljem maksimalnog povećanja njezine vrijednosti putem prodaje ili uredne likvidacije (BRRD, čl. 42.). Kod tog instrumenta se dijelovi banke koji nisu potrebni za održavanje kritičnih funkcija odvajaju na poseban subjekt u vlasništvu tijela javne vlasti s ciljem odgode njihove prodaje ili likvidacije u slučaju kada se procijeni da bi se na taj način maksimizirala njihova vrijednost. Taj se instrument smije koristiti samo u kombinaciji s instrumentom prijelazne institucije ili prodaje poslovanja. Analogijom se za imovinu odvojenu temeljem ovog instrumenta koristi engleski termin „bad bank“ (World Bank Group, 2017., str. 131.).

Konačno, bail-in instrument pretpostavlja dvije varijante: (i) dokapitalizaciju institucije; ili (ii) konverziju u vlasnički kapital ili smanjenje glavnice obveza ili dužničkih instrumenata. Drugu je varijantu moguće provesti u okviru instrumenta prodaje poslovanja ili prijenosom konvertiranih dužničkih instrumenata na prijelaznu instituciju s ciljem osiguravanja kapitala za tu prijelaznu instituciju (BRRD, čl. 43.).

Prvi korak u procesu sanacije je procjena financijskog stanja banke. Bitno je istaknuti da su sanacijska tijela ovlaštena poduzeti mjere sanacije samo ako smatraju da su ispunjeni svi sljedeći uvjeti: (i) utvrđeno je da banka propada ili će vjerojatno propasti

(eng. „failing or likely to fail“ – FOLTF); (ii) nije razumno očekivati da bi druge alternativne mjere privatnog sektora, uključujući mjere institucionalnog sustava zaštite, ili nadzorne mjere, spriječile njenu propast u razumnom vremenskom okviru; (iii) mjera sanacije je nužna u javnom interesu (ibid., čl. 32.). U slučaju institucija kod kojih nisu ispunjena sva tri uvjeta, provodi se redoviti postupak u slučaju insolventnosti u skladu s nacionalnim pravom (ibid., čl. 32.b).

Nakon što se utvrdi da su zadovoljeni svi navedeni uvjeti, SRB donosi odluku o tome koje sanacijske mjere će se primijeniti. Odluka se temelji na specifičnostima situacije i potrebi očuvanja financijske stabilnosti. U slučaju da privatni kapital nije dovoljan za sanaciju banke primjenom izabranog ili izabranih instrumenata sanacije, SRB može koristiti sredstva iz SRF-a. Kao krajnje sredstvo, i uz brojne uvjete, kada su iscrpljene sve druge opcije, može se koristiti i državna pomoć.

Imamo li u vidu da nova sanacijska regulatorna predviđa da teret sanacije banaka prvenstveno pada na dioničare i vjerovnike, pri čemu sanacijska tijela imaju velike diskrecijske ovlasti, ne čudi da su u BRRD-u postavljena zaštitna načela po kojima se mjere provode po tržišnim uvjetima, uz neovisnu valuaciju i maksimalnu moguću razinu transparentnosti (ibid., čl. 36.). Drugo bitno načelo je da nakon primjene jednog ili više instrumenata sanacije, dioničari i oni vjerovnici čije tražbine nisu prenesene trebaju dobiti kao namirenje svojih tražbina barem onoliko koliko bi dobili da je institucija u sanaciji likvidirana u redovnom postupku u slučaju insolventnosti, odnosno dioničari i vjerovnici čije su tražbine otpisane ili konvertirane u vlasnički kapital pri korištenju bail-in instrumenta ne smiju trpiti veće gubitke nego što bi trpjeli da je institucija u sanaciji likvidirana u redovnom postupku u slučaju insolventnosti (ibid., čl. 73.). Primjena tržišnih uvjeta, neovisna valuacija i transparentnosti u donošenju odluka služe upravo mogućnosti dokazivanja da je prilikom sanacije poštivano to načelo.

Države članice mogu zahtijevati da odluka o poduzimanju mjera sanacije bude podložna prethodnoj suglasnosti suda (ibid., čl. 85.). U državama u kojima ta opcija nije uvedena, a među njima je i Hrvatska, takav pristup odstupa od pravne tradicije prema kojoj su postupci u slučaju insolventnosti u domeni stečajnih sudova. U tom slučaju, dostupni pravni lijekovi uglavnom su u domeni upravnog prava. Kao što ističu Parać i dr. (2023., str. 203.), Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i odlukama Suda Europske unije je utvrđeno da isključivu ingerenciju nad utvrđivanjem zakonitosti odluka koje donose europska tijela, među koja spada i SRB, ima Sud Europske unije. Stoga se postupci vode pred nacionalnim sudom kada su za sanaciju nadležna nacionalna tijela, ili pred Sudom Europske unije kada sanaciju vodi SRB. Iako sve osobe na koje utječe odluka o poduzimanju mjera sanacije imaju pravo na podnošenje pravnog lijeka, oni se u slučaju protupravne odluke ili radnje sanacijskih tijela ograničavaju na naknadu gubitaka (BRRD, čl. 85.).

Osim primjene gore nabrojanih instrumenata sanacije, još jedna važna ovlast

koju imaju sanacijska tijela je suspenzija svih obveza plaćanja ili isporuka na temelju ugovora čija je ugovorna strana banka za koju se razmatra sanacija. Temeljna je svrha te ovlasti sprječavanje daljnjeg pogoršanja financijskih uvjeta i zaštita javnog interesa dok se ne odaberu i primijene odgovarajuće mjere i instrumenti sanacije (ibid., čl. 33.a).

2.4. Sanacijska tijela

BRRD u članku 3. propisuje da svaka država članica mora imenovati jedno ili više sanacijskih tijela koja su ovlaštena primjenjivati instrumente sanacije i izvršavati sanacijske ovlasti. Sanacijska tijela mogu ujedno biti i tijela nadležna za nadzor, ali u tom slučaju moraju biti uspostavljeni mehanizmi kojima će se osigurati operativna neovisnost sanacijskog tijela i izbjeći sukobi interesa između nadzornih i sanacijskih funkcija (ibid., čl. 3.). Kao što ćemo vidjeti u analizi slučaja Sberbanke, u Sloveniji i Hrvatskoj je uloga nacionalnog sanacijskog tijela dodijeljena centralnoj banci koja je ujedno i supervizor bankarskog sektora. Važnost uspostavljanja organizacijske strukture i vertikala odlučivanja koje će taj sukob interesa svesti na prihvatljivu razinu ističu i Parać i dr. (2023., str. 204.).

Države koje su članice europodručja ili su uspostavile blisku suradnju sa ESB-om temeljem članka 7. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 sudjeluju u SRM-u i SRF-u. Unutar SRM-a je uspostavljen SRB kojem je dodijeljena odgovornost za izradu sanacijskih planova i donošenje svih odluka povezanih sa sanacijom za značajne banke. Nacionalna sanacijska tijela donose sanacijske planove i odluke o sanaciji za ostale banke.

Na čelu SRB-je predsjednik, a čine ga još i četiri punopravna člana i članovi koji predstavljaju nacionalna sanacijska tijela (SRMR, čl. 43.). Struktura SRB-a osmišljena je tako da omogućuje brzo donošenje odluka u slučaju bankarske krize, uz očuvanje transparentnosti i odgovornosti.

Jedan od temeljnih principa rada SRB-a je suradnja s nacionalnim sanacijskim tijelima. Nacionalna tijela su odgovorna za provođenje sanacijskih mjera unutar svojih granica, ali pod koordinacijom i nadzorom SRB-a. Ovaj decentralizirani model omogućuje da se sanacijski postupci provode na lokalnoj razini, ali prema jedinstvenim pravilima i standardima koji osiguravaju konzistentnost u cijelom europodručju. S druge strane, centralizirano upravljanje sanacijom banaka doprinosi smanjenju fragmentacije unutar EU-a. Naime, prije uspostave SRM-a, sanacija banaka bila je u nadležnosti nacionalnih vlasti, što je često dovodilo do nekonzistentnosti i nesuglasica među državama članicama.

Europska središnja banka (ESB), kao glavno nadzorno tijelo unutar SSM-a, pruža SRB-u ključne informacije o financijskom zdravlju banaka. Ove informacije omogućuju SRB-u da pravovremeno planira i intervenira u slučaju potrebe. ESB također ima ulogu u samom sanacijskom postupku jer ima za zadaću ocijeniti da li je ispunjen preduvjet da subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti (ibid., čl. 18.).

Kao što smo ranije istaknuli, suradnja među sanacijskim tijelima je ključna komponenta BRRD-a kojom se osigurava koordinirana reakcija na prekogranične bankarske krize i smanjuje rizik od nesuglasica. Radi pospješivanja i formaliziranja suradnje, sanacijska tijela za grupu osnivaju sanacijske kolegije koji su, između ostaloga, zaduženi za izradu planova sanacije bankarskih grupa i njihovo preispitivanje, procjenu mogućnosti sanacije grupe te uklanjanje prepreka mogućnostima sanacije. Članovi sanacijskog kolegija su sanacijsko tijelo za grupu i sanacijska tijela svake države članice EU u kojoj se nalazi matično društvo ili društvo kći koje je obuhvaćeno konsolidiranim nadzorom, kao i neke druge institucije (BRRD, čl. 88.). Kada institucija iz treće zemlje ima društva kćeri ili matična društva u EU, sanacijska tijela relevantnih država članica EU uspostavljaju jedinstveni europski sanacijski kolegij (ibid., čl. 89.). Formalno gledano, sanacijski kolegiji nisu tijela s ovlastima za donošenje odluka iako se od nacionalnih sanacijskih tijela koja sudjeluju u kolegijima očekuje formiranje zajedničkih stavova o sanacijskim planovima i postupcima.

Smolenska (2022., str. 42.) nalazi da nema empirijskih dokaza koji bi govorili u korist centraliziranog modela odlučivanja kakav je implementiran kroz SRB, ili decentraliziranog modela sanacijskih kolegija koji vrijedi na razini čitave EU. S druge strane, ističe kako je većina autora suglasna da je suradnja neophodna te da je za prevladavanje dezintegrativnih tendencija na unutrašnjem tržištu EU nužno uspostavljanje okvira za suradnju između nacionalnih i EU tijela koji će poticati povjerenje i suradnju.

2.5. Aranžmani financiranja

BRRD-om je određena i obveza država članica EU da uspostave nacionalne aranžmane financiranja kojima se osiguravaju financijska sredstva potrebna za sanaciju banaka. Aranžmani financiranja pune se uplatama doprinosa od strane banaka do ciljanog iznosa od najmanje 1% iznosa osiguranih depozita (BRRD, čl. 102.). Doprinosi služe za osiguranje imovine ili obveza institucije u sanaciji, odobrenje zajmova instituciji u sanaciji, kupnju imovine institucije u sanaciji i dr. (ibid., čl. 101.). U slučaju SRM-a, kao aranžman financiranja je osnovan SRF koji se financira doprinosima banaka iz svih država sudionica. SRF-om upravlja SRB. Aranžmani financiranja, pa tako i SRF, osiguravaju dodatnu stabilnost europskom financijskom sustavu omogućujući brzu mobilizaciju sredstava u kriznim situacijama bez opterećivanja poreznih obveznika.

3. SLUČAJ SBERBANK

3.1. Stavljanje u kontekst

Sberbank je osnovana 1841. godine u Ruskom Carstvu kao mreža štedionica koje su služile za prikupljanje štednje građana. Tijekom sovjetske ere, banka je funkcionirala kao državna institucija koja je imala monopol na štedne depozite i druge bankarske usluge unutar Sovjetskog Saveza. Nakon raspada Sovjetskog Saveza 1991. godine, Sberbank je preoblikovana u modernu komercijalnu banku, ali je zadržala snažnu povezanost s ruskom državom, koja je ostala njezin većinski vlasnik. Sberbank je s vremenom proširila svoje poslovanje na sve sektore bankarstva te izrasla u vodeću financijsku instituciju u Rusiji.

Tijekom 2000-ih godina, Sberbank je započela međunarodnu ekspanziju, ulazeći na tržišta srednje i istočne Europe te bivših sovjetskih republika. Njena prisutnost na tim tržištima dodatno je ojačana kupnjom Volksbank Internationala 2012. godine, što je Sberbanci omogućilo stjecanje značajnog udjela u bankarskom sektoru srednje Europe i širenje utjecaja na tržištima Europske unije.¹

Svoje europske operacije Sberbank je vodila iz Sberbank Europe AG, bankarske grupe sa sjedištem u Austriji koja je bila u 100%-tnom vlasništvu Sberbank iz Rusije. Sberbank Europe AG je bila vlasnik banaka u srednjoj i istočnoj Europi, uz podružnicu za on-line bankarstvo u Njemačkoj. Grupa Sberbank Europe AG je krajem 2020. poslovala sa 770 tisuća klijenata te je imala 187 poslovnica i 3.800 zaposlenih (Riebl, 2022., str. 156. i Barisitz i Deswel, 2023., str. 25.). Većinski vlasnik s 50% plus jednom dionicom Sberbank iz Rusije je bila Ruska Federacija (ESB, 2022.).

Iz Tablice 1 je vidljivo da je za analizu slučaja sanacije Sberbank Europe AG osobito zanimljivo što je poslovala u državama članicama BU (Austriji, s podružnicom u Njemačkoj, Hrvatskoj i Sloveniji), državama članicama EU-a izvan BU (Češkoj i Mađarskoj) te u europskim državama izvan EU (Srbiji i Bosni i Hercegovini). Treba istaknuti da u vrijeme odvijanja sanacije Sberbanke Hrvatska još nije bila članicom europodručja, ali je bila članica SRM-a od listopada 2020. putem mehanizma o uspostavi bliske suradnje između ESB-a i HNB-a (ESB, 2020.).

Sberbank Europe AG je prije krize iskazala ukupnu imovinu u iznosu od 13,64 milijarde EUR na konsolidiranoj razini i 6,82 milijarde EUR u subjektima BU (SRB, 2022.a).

¹ Vidi <https://www.sberbank.com/about/history>, pristup 02.10.2024.

Tablica 1: članice grupe Sberbank Europe AG

Banka/država	Test javnog interesa	Ukupna imovina*	Tržišni udio (imovina)	Poslovnice
Sberbank Europe AG, Austrija	Nije prošao	2.479.062	0,2%	1
Sberbank d.d., Hrvatska	Prošao	1.371.212	1,9%	31
Sberbank banka d.d., Slovenija	Prošao	1.823.351	3,4%	12
Sberbank CZ, a.s., Češka	Nije prošao	3.359.342	1,1%	24
Sberbank Magyarország Zrt., Mađarska	Nije prošao	1.216.012	0,8%	27
Sberbank Srbija a.d., Srbija	Prošao	1.257.265	3,0%	33
Sberbank a.d. Banja Luka, BiH	Prošao	468.881	9,5%	27
Sberbank BH d.d., Sarajevo, BiH	Prošao	766.190	6,2%	32

* Bruto bilančna imovina na 31. prosinca 2020., u tisućama EUR

Izvor: Europski parlament: Javno saslušanje Elke König, predsjednice SRB-a, ECON, 13.07.2022.

Rusko gospodarstvo i Sberbanka već su bili oslabljeni sankcijama uvedenim nakon aneksije Krima 2014. godine, ali su tek opsežne sankcije nametnute nakon pokretanja invazije na Ukrajinu u veljači 2022. godine dovele do sloma njenog poslovanja u Europi. Sberbank, kao najveća državna banka u Rusiji, bila je među glavnim metama tih sankcija. Sankcijama je Sberbanka, između ostaloga, isključena iz SWIFT-a te je zamrznuta njena imovina u zapadnim zemljama.

Isključenjem iz SWIFT-a - međunarodnog sustava za financijske poruke koji omogućuje globalne transakcije među bankama – smanjena je sposobnost poslovanja Sberbanke s inozemnim partnerima i klijentima, ali je i ruskoj matici onemogućeno ubrizgavanje likvidnosti u poljuljane banke grupe u zapadnim zemljama (Barisitz i Deswel, 2023., str. 25.). Blokiranje pristupa financijskim sredstvima, bankovnim računima i investicijama koje je Sberbank imala izvan Rusije dodatno je ugrozilo njezinu sposobnost upravljanja međunarodnim operacijama i osiguravanja likvidnosti. Sberbanka je zbog sankcija izgubila i pristup međunarodnim tržištima kapitala koje je ranije redovito koristila kako bi osigurala financiranje za svoje operacije. Zbog povećane percepcije rizičnosti, njezine su podružnice u Europskoj uniji i drugim europskim zemljama bile suočene s masovnim povlačenjem depozita, dok su se istovremeno našle odsječene od svoje matice i tržišta kapitala. Zbog toga je kriza likvidnosti brzo eskalirala i suočila banku s neodrživim financijskim opterećenjima. Kako bi se izbjegao potpuni financijski

kolaps europskog poslovanja Sberbanke, aktivirani su sanacijski mehanizmi.² ESB je zabilježila kako nije bilo dostupnih mjera za koje bi bilo realistično očekivati da bi se njima položaj Sberbanke mogao popraviti, kako na razini grupe tako i u svakom društvu kćeri unutar BU (ESB, 2022.).

3.2. Postupak sanacije

S obzirom da je grupa Sberbank Europe bila klasificirana kao značajna institucija, bila je pod izravnom supervizijskom nadležnosti ESB-a te je potpadala pod područje odgovornosti SRB-a u smislu izrade planova o sanaciji i donošenja sanacijskih odluka. Prije slučaja Sberbanke, SRB je odluku o provođenju sanacije donio još jedino 2017. godine u slučaju španjolske Banco Popular. Drugi slučajevi koje je razmatrao uključivali su talijanske Banca Popolare di Vicenza i Veneto Banca 2017. godine, latvijsku ABLV Bank i njenu luksemburšku podružnicu 2018. godine te latvijsku PNB Banka 2019. godine. U tim je slučajevima SRB odlučio banke prepustiti lokalnim stečajnim zakonima.³

Nakon pokretanja ruske invazije na Ukrajinu 24. veljače 2022., ESB je već 28. veljače 2022. objavila da Sberbank Europe AG i njezine dvije banke kćeri unutar BU – Sberbank d.d. u Hrvatskoj i Sberbank banka d.d. u Sloveniji – zbog pogoršanja njihova likvidnosnog položaja u bliskoj budućnosti vjerojatno neće biti u mogućnosti podmiriti svoje dugove ili druge obveze pri njihovom dospijecu. Zbog toga je ocijenila da propadaju ili je vjerojatno da će propasti (ESB, 2022.). U skladu sa svojim mandatom je ESB o toj ocjeni obavijestio SRB koji je shodno tome također ustanovio da Sberbank Europe AG i njezine banke kćeri u Hrvatskoj i Sloveniji propadaju ili će vjerojatno propasti. Ova procjena omogućila je SRB-u da u suradnji s nacionalnim regulatornim tijelima pokrene postupak sanacije. Cilj sanacije bio je spriječiti širenje krize u europski financijski sustav, osigurati nastavak ključnih bankarskih usluga te zaštititi depozite klijenata. SRB je isti dan donio odluku o moratoriju poslovanja sukladno članku 33.a BRRD-a. Moratorij je započeo u ponedjeljak, 28. veljače 2022. u 00:00:01 sati, a završio u utorak, 1. ožujka, u 23:59:59 sati.⁴ Moratorijem su odgođene sve obveze plaćanja ili ispunjenja obveze iz bilo kojeg ugovora u kojem su strane Sberbank Europe AK, Sberbank d.d. (Hrvatska) ili Sberbank banka d.d. (Slovenija), što uključuje i isplatu osiguranih depozita.

² Vidi <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/regulators-step-in-as-sberbank-europe-subsidiaries-hit-by-deposit-withdrawals-69155766>, pristup 02.10.2024.

³ Vidi <https://www.srb.europa.eu/en/cases>, pristup 06.10.2024.

⁴ Vidi <https://www.hnb.hr/-/sanacija-sberbank-d-d-novi-vlasnik-hrvatska-postanska-banka-d-d>, pristup 01.10.2022.

Tijekom moratorija je deponentima omogućeno podizanje dnevnog iznosa kojeg određuju nacionalna sanacijska tijela. Odlukom o suspenziji svih obveza dobiveno je potrebno vrijeme da se odabere optimalni sanacijski instrument i donesu potrebne odluke. Primjena moratorija opravdana je i potrebom zaštite banke od negativnih efekata loše javne informacije, što primjena sanacijskog instrumenta zasigurno jest.

Prvi korak koji sanacijska tijela poduzimaju prilikom izbora sanacijskog instrumenta je konzultacija važećeg sanacijskog plana. Uvidom u javno objavljene dokumente SRB-a, vidljivo je da je u sanacijskom planu za 2022. godinu za grupu Sberbank Europe odnosno sve banke članice grupe u BU predviđeno korištenje bail-in instrumenta u slučaju potrebe za sanacijom, a kao alternativa tome bio je naveden instrument prodaje poslovanja. Iako je jasno utvrđeno da banka u Austriji ne pruža niti jednu kritičnu funkciju niti bi njezina propast ugrozila financijsku stabilnost u Austriji u slučaju da se nad njom provede uobičajeni stečajni postupak, prilikom izrade sanacijskog plana se smatralo da takav postupak nije preporučljiv zbog njezine povezanosti s drugim članicama grupe u EU. Osobito se ističe da podružnice u drugim državama ne bi preživjele naglo odvajanje od austrijske matice (SRB, 2022.e).

Međutim, suprotno usvojenom sanacijskom planu, već je 1. ožujka 2022. SRB donio odluku da se neće koristiti bail-in instrument. Umjesto toga, odlučeno je da se za austrijsku banku uopće neće provoditi postupak sanacije, nego će se ona prepustiti redovnom stečajnom postupku, dok će se za slovensku i hrvatsku banku koristiti instrument prodaje poslovanja. Procjena koju je proveo SRB pokazala je da niti jedna od tri banke za koje je utvrđeno da propadaju ili je vjerojatno da će propasti nije u tom trenutku bila insolventna, ali da su sve bile ozbiljno ugrožene zbog pogoršanja pokazatelja likvidnosti (SRB, 2022.b, 2022.c, 2022.d). U obrazloženju svoje odluke, SRB je utvrdio da rizik od širenja nestabilnosti na banke kćeri u Sloveniji i Hrvatskoj koji je spomenut u sanacijskom planu više nije relevantan zbog čega u slučaju austrijske banke zapravo ne postoji javni interes zbog kojeg bi se proveo postupak sanacije. Javno dostupni dokumenti također otkrivaju da je odlukama prethodila i informacija dobivena od matične Sberbank iz Rusije da zbog sankcija nije u mogućnosti pružiti hitnu financijsku potporu svojim bankama kćerima u Europskoj uniji (SRB, 2022.e). Riebl (2022., str. 158.-159.) ističe da u izvještaju uprave u financijskim izvještajima za 2021. godinu⁵ piše da je Sberbank iz Rusije dokapitalizirala austrijsku banku pomoću zajmova koje je ta ista banka uzela kod ruske banke čime je ispunila svoje regulatorne obveze u pogledu kapitalnih zahtjeva. Također, prema Riebl (2022., str. 157.), austrijska banka je u financijskim izvještajima za 2021. godinu iznijela informaciju da je nakon ruske invazije na Ukrajinu tražila potporu ESB-a putem ELA instrumenta (eng. „liquidity emergence

⁵ Informacije o bitnim događajima s početka 2022. godine uvrštene su u godišnji izvještaj za 2021..

assistance“) koji bankama služi za prevladavanje privremenih likvidnosnih problema. Međutim, nakon što joj je pomoć kroz ELA instrument uskraćen, uprava banke je pisala regulatoru da su došli u FOLTF situaciju.

Za razliku od slučaja austrijske banke čiji je značaj zapravo postojao jedino u njezinom svojstvu vlasnice banaka u drugim državama, sanacijski plan je za Sberbank d.d. Hrvatska utvrdio da bi njezina propast imala značajan negativan utjecaj na financijsko tržište i gospodarstvo Hrvatske zbog čega likvidacija banke pod uobičajenim stečajnim postupkom ne bi bila preporučljiva. SRB je u postupku procjene utvrdio da su ti uvjeti i dalje zadovoljeni te da ne postoje razumna očekivanja da bi se propast banke mogla spriječiti alternativnim mjerama privatnog sektora unutar razumnog roka. Zbog toga je utvrđeno da je sanacija potrebna radi zaštite javnog interesa. Iz odluke je razvidno i da je izbor instrumenta prodaje poslovanja prijenosom dionica uvjetovan prije svega činjenicom da banka nije bila insolventna nego nelikvidna. Naime, SRB je smatrao da zbog problema s likvidnosti bail-in instrument, čak ni u kombinaciji s instrumentom podjele imovine, ne bi ispunio svoju svrhu. SRB nadalje obrazlaže kako je HNB proveo analizu tržišta u potrazi za potencijalnim kupcem koji bi svojim financijskim resursima i reputacijom mogao odmah pružiti potrebnu likvidnost banci i zaustaviti odljev likvidnosti. Sberbank d.d. Hrvatska je prodana lokalnoj hrvatskoj banci HPB d.d. prijenosom 100% dionica Sberbank d.d. sa Sberbank Europe AG za iznos od 71 milijun kuna. Provedbu odluke SRB-a u praksi je koordinirao HNB (SRB, 2022.f).

Odluka SRB-a koje se odnosi na slovensku banku u svojoj je suštini vrlo slična onoj za hrvatsku banku. U obrazloženju svoje odluke SRB je ovdje spomenuo i osiguravanje kontinuiteta kritične funkcije kreditiranja malih i srednjih poduzeća, što u hrvatskom primjeru nije bio slučaj. Sberbank banka d.d. Slovenija je za iznos nešto veći od 5 milijuna eura prodana Novoj Ljubljanskoj banci d.d. (SRB, 2022.g). Provedbu odluke u praksi je koordinirala Banka Slovenije.

Predsjednica SRB-a je u svom svjedočenju pred Europskim parlamentom ustvrdila da je uspješna prodaja hrvatske i slovenske banke, kao i banaka u Srbiji i Bosni i Hercegovini, u praksi potvrdila ispravnost SRB-ove odluke da u konkretnom slučaju ne vrijedi ranija pretpostavka iz sanacijskog plana da je austrijska banka važna za preživljavanje njezinih banaka kćeri (Europski Parlament, 2022.)

Vrlo je bitno istaknuti da je SRB prije donošenja odluke proveo i vrednovanje hrvatske i slovenske banke kako bi se zadovoljio uvjet provedbe instrumenata sanacije po tržišnim uvjetima. U postupku valuacije su dionice slovenske banke procijenjene na iznos između -2 i 1 milijun eura (SRB, 2022.g) dok su dionice hrvatske banke procijenjene na 1 do 2 milijuna kuna (SRB, 2022.f). Iz te je perspektive prodaja banaka za 5 milijuna eura, odnosno 71 milijun kuna tržišno opravdana, što je izuzetno važno u slučaju naknadnih sporova.

Postupak valuacije hrvatske i slovenske banke opisan je u zasebnim dokumentima o valuaciji. U dokumentima se ističe da je zbog manjka vremena i dostupnih informacija kao i specifične situacije u kojoj su se banke našle SRB proveo valuaciju bez korištenja neovisnog tijela te koristeći metodu prilagođene knjigovodstvene vrijednosti umjesto procjene likvidacijske vrijednosti banke kao što to zahtijeva BRRD u članku 36. (SRB, 2022.h, 2022.i). Te su iznimke predviđene u stavku 9. članka 36. BRRD-a.

Moratorij u Hrvatskoj i Sloveniji je završen 1. ožujka 2022.. a banke su već sutradan nastavile redovito poslovati pod novim vlasnicima.⁶ Klijenti banaka su zadržali potpuni pristup svojim sredstvima bez ikakvih gubitaka, svi računi su ostali nepromijenjeni, a usluge su se nastavile pružati kao i prije sanacije. Čitav postupak od kada je proglašeno da banke propadaju ili će vjerojatno propasti do nastavka redovnog poslovanja proveden je u samo tri radna dana. Za razliku od hrvatskog i slovenskog slučaja, u Austriji su deponenti pokriveni sustavom osiguranja depozita do iznosa od 100.000 eura, a nad bankom je pokrenut stečaj.⁷ Takva je brzina odlučivanja i provedbe odluka bila moguća upravo zahvaljujući novom regulatornom okviru koji je uveo obvezu planiranja sanacije i kontinuirane razmjene informacija i koordinacije aktivnosti između ESB-a, SRB-a i nacionalnih sanacijskih tijela.

SRB je u lipnju 2022. godine objavio kako je financijska stabilnost uspješno obranjena bez korištenja novca poreznih obveznika.⁸ U konkretnom slučaju nije bio aktiviran niti SRF.

3.3. Sanacija u državama izvan SRM-a

Za banke iz država članica EU koje nisu pod nadležnosti SRB-a, sanacijske planove donose nacionalna sanacijska tijela (SRMR, čl. 9.) uz obvezu suradnje sa SRB-om na temelju sporazuma o razumijevanju. SRB predstavlja nacionalna sanacijska tijela uključenih država članica i za potrebe savjetovanja i suradnje s državama izvan EU (ibid., čl. 32.). U slučaju Sberbank, zanimljivo je primijetiti da su nacionalna sanacijska tijela država članica EU koje nisu sudionice SRM-a donijele drukčije sanacijske odluke u odnosu na sanacijska tijela država koje nisu članice EU.

⁶ Vidi <https://www.srb.europa.eu/en/content/sberbank-collapse-europe-eus-srb-publishes-further-details-its-actions>, pristup 01.10.2024.

⁷ Vidi <https://www.srb.europa.eu/en/content/sberbank-europe-ag-croatian-and-slovenian-subsidiaries-resume-operations-after-being-sold>, pristup 01.10.2024.

⁸ Vidi <https://www.srb.europa.eu/en/content/sberbank-collapse-europe-eus-srb-publishes-further-details-its-actions>, pristup 1.10.2024.

U Češkoj je Češka narodna banka oduzela dozvolu za rad Sberbank CZ odlukom koja je postala konačna 30. travnja 2022. te je zatražila sudsko imenovanje likvidatora.⁹ Sustav za osiguranje depozita počeo je s isplatama deponenata 9. ožujka 2022. Radilo se o najvećem slučaju isplata osiguranih depozita u povijesti Češke Republike.¹⁰ U konačnici je jedna od velikih komercijalnih banaka na lokalnom tržištu u postupku likvidacije preuzela klijente Sberbank CZ kupnjom kreditnog portfelja.¹¹ U Mađarskoj je centralna banka također oduzela dozvolu za rad lokalnoj Sberbanki te je pokrenut sudski postupak likvidacije. Osigurani deponenti isplaćeni su od strane nacionalnog sustava za osiguranje depozita,¹² a kreditni portfelj je preuzela lokalna MKB Bank.¹³ Za razliku od Češke i Mađarske, sanacijska tijela u Srbiji i Bosni i Hercegovini su izabrala prodaju poslovanja kao način provođenja sanacije lokalnih Sberbanaka. Banke su prodane lokalnim kupcima prijenosom dionica kao što je to bio slučaj u Hrvatskoj i Sloveniji.

Razlike u pristupima među pojedinim sanacijskim tijelima vjerojatno ovisi o raspoloženju potencijalnih kupaca na domaćem tržištu, tržišnog udjela banaka koje su se našle u poteškoćama, i mogućnostima sustava osiguranja depozita (Petit, 2023., str. 168.). Kao što je vidljivo iz Tablice 1, tržišni udio Sberbanke u trima državama koje su se odlučile za stečaj po redovnom postupku je bio ispod ili neznatno iznad 1%.

Zanimljivo je primijetiti i da je Sberbank bila započela proces prodaje članica grupe Sberbank Europe u Sloveniji, Hrvatskoj, Mađarskoj, Srbiji te Bosni i Hercegovini prije eskalacije krize. Prodaja tih banaka bila je dogovorena još u studenom 2021., ali su kriza i sanacija poremetile te planove. Većina banaka čija je prodaja već bila dogovorena u konačnici su prodane drugim kupcima (Riebl, 2022., str. 155.-156.).

⁹ Vidi <https://www.cnb.cz/en/cnb-news/press-releases/CNB-revokes-licence-of-Sberbank-CZ/>, pristup 01.10.2024.

¹⁰ Vidi <https://www.garancnisystem.cz/en/One-year-from-the-SberbankCZ-failure>, pristup 01.10.2024.

¹¹ Vidi <https://www.expats.cz/czech-news/article/ceska-sporitelna-completes-takeover-of-russia-owned-sberbank-cz-s-clients>, pristup 01.10.2024.

¹² Vidi <https://www.mnb.hu/en/pressroom/press-releases/press-releases-2022/winding-up-proceedings-to-start-at-sberbank-hungary-and-its-austrian-parent>, pristup 01.10.2024.

¹³ Vidi <https://bbj.hu/economy/finance/banking/mkb-bank-completes-takeover-of-sberbank-hungary-loan-portfolio/>, pristup 01.10.2024.

4. ZAKLJUČAK

U radu smo pokazali da se institucionalni i regulatorni okvir koji je postavljen sanacijskom regulativom u EU pokazao učinkovitim u provođenju sanacije relativno male prekogranične bankarske grupacije kao što je bila Sberbank Europe. Sustav koordinacije uspješno je testiran na grupaciji koja obuhvaća države članice sudionice SRM-a, države članice EU koje nisu sudionice SRM-a te države koje uopće nisu članice EU. Koordinacija i raspodjela ovlasti između nadnacionalnog sanacijskog tijela i nacionalnih sanacijskih tijela, također se pokazala učinkovitom. Analiza slučaja Sberbank dokazala je i da za uspješno provođenje sanacije, regulatori moraju, osim adekvatnih ovlasti, instrumenata i koordinacijskih procedura, biti oboružani i adekvatnim informacijama, koje pak ovise o kontinuiranoj superviziji banaka od strane nadzornih tijela te pripremi i ažuriranju sanacijskih planova od strane sanacijskih tijela. Osim toga, pokazali smo i da instrument moratorija može poslužiti kao učinkovit alat za zaustavljanje negativnog efekta koje javno dostupne informacije mogu imati na sanacijski postupak. Konačno, odstupanje SRB-a od prethodno utvrđenog sanacijskog plana pokazao je da sanacijska regulatorna sanacijskim tijelima dopušta dovoljnu razinu fleksibilnosti da se mogu prilagoditi specifičnostima konkretnog slučaja i konkretnog tržišta bez obzira na važeće sanacijske planove.

Evaluacija primijenjenih sanacijskih mjera u slučaju sanacije Sberbanke zahtijeva sagledavanje nekoliko ključnih aspekata: (i) brzinu intervencije; (ii) učinkovitost u očuvanju financijske stabilnosti; (iii) zaštitu klijenata i depozita; i (iv) utjecaja na vlasnike. Sanacijska tijela u slučaju Sberbank djelovala su u svega nekoliko dana, reagirajući odmah na probleme s likvidnošću. Brzina intervencije je zasigurno bila ključan faktor u uspjehu sanacije jer je njome spriječen nastavak paničnog povlačenja depozita koji bi odveo banku u propast. Umjesto toga, brzom prodajom poslovanja su osigurani kontinuitet bankarskih usluga, zaštita depozita i stabilnost financijskog sustava. Kao što je istaknuto u radu, preuzimanjem poslovanja banaka u poteškoćama od strane stabilnih banaka su spriječeni negativni efekti na stabilnost financijskih sustava u pojedinim državama članicama, ali i EU u cjelini. Svi depoziti klijenata ostali su netaknuti, a oni su nakon samo tri dana bili u mogućnosti nesmetano koristiti bankarske usluge.

S druge strane, sanacijske mjere primijenjene na grupu Sberbank Europe rezultirale su značajnim gubicima za vlasnika banke. Osim izravnih financijskih gubitaka, vlasnik je izgubio i kontrolu nad poslovanjem svojih banaka u srednjoj i istočnoj Europi. U državama u kojima je provedena prodaja poslovanja, banke su prodane novim vlasnicima po cijenama koje odražavaju tešku likvidnosnu situaciju. Dobivene naknade koje su platili kupci su sukladno stavku 4. članka 38. BRRD-a uplaćene u korist vlasnika dionica, tj. Sberbank Europe AG nad kojom je pokrenut stečaj. Takav razvoj situacije odražava samu suštinu odredbi BRRD-a prema kojima su interesi vlasnika banka određeni ciljevima zaštite klijenata i očuvanja stabilnosti financijskog sustava.

Zaključno, možemo reći da je sanacija grupe Sberbank Europe rezultirala ishodom koji su u skladu s deklariranim ciljevima BRRD-a: klijenti su bili zaštićeni, pružanje bankarskih usluga je nastavljeno bez većih tehničkih poremećaja i utjecaja na kreditiranje lokalnih gospodarstava, financijski sustav je ostao stabilan, a proces je okončan bez zadiranja u državne proračune. Treba ipak istaknuti da je još prerano za donošenje zaključaka o mogućim posljedicama tužbi koje je Sberbank podnijela protiv zakonitosti odluka sanacijskih tijela, ESB-a i Europske komisije. Za to će trebati pričekati presude Suda Europske unije i eventualno nacionalnih sudova. Te će sudske odluke biti koristan element u daljnjem istraživanju učinkovitosti nove sanacijske regulative u EU. Nadalje, osim analize sudskih odluka u slučaju tužbi vlasnika i vjerovnika, područje budućih istraživanja moglo bi biti uspješnost u raspodjeljivanju financijskog tereta sanacije na vjerovnike banke, s obzirom da zbog specifičnosti uzroka krize i izabranog sanacijskog modela to nije bilo moguće istražiti na slučaju Sberbank. Konačno, buduća bi se istraživanja mogla fokusirati i na to da li poslovni model i veličina banke utječu na izbor sanacijskog modela, kao i na uzroke i razinu podudarnost između izabranog sanacijskog instrumenta i onog predviđenog planovima sanacije.

POPIS KRATICA

BDP	bruto društveni proizvod
BRRD	Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava
BU	Bankovna unija
EDIS	Europski sustav osiguranja depozita (eng. „European Deposit Insurance Scheme“)
ESB	Europska središnja banka
EU	Europska unija
FOLTF	propada ili će vjerojatno propasti (eng. „failing or likely to fail“)
HNB	Hrvatska narodna banka
HPB	Hrvatska poštanska banka d.d.
SRB	Jedinstveni sanacijski odbor (eng. „Single Resolution Bord“)
SRF	Jedinstveni fond za sanaciju (eng. „Single Resolution Fund“)
SRM	Jedinstveni sanacijski mehanizam (eng. „Single Resolution Mechanism“)
SRMR	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
SSM	Jedinstveni supervizorski mehanizam (eng. „Single Supervisory Mechanism“)

LITERATURA

Zakonodavstvo

1. Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava (OJ L 173, 12.6.2014, 190).
2. Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (OJ L 287, 29.10.2013, 63).
3. 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 (OJ L 225, 30.7.2014, 1).
4. Zakon o sanaciji kreditnih institucija i investicijskih društava, (NN 146/20, 21/22 i 27/24).

Knjige i stručni radovi

5. Barisitz, S. i Deswel, P., 2023., Russia's banking sector and its EU-owned significant banks, against the backdrop of war and sanctions, In: Focus on European economic integration (1), str. 23.-41., Leibniz Information Centre for Economics, dostupno na https://www.oenb.at/dam/jcr:1eb229bb-1db2-40e1-9e52-15712ceede94/02_FEEI_Q1-23_Russias-banking.pdf.
6. Georgosouli, A., 2021., The Transnational Governance of Bank Resolution and the Treatment of National Regulatory Variation in the EU, Cambridge Law Journal, Vol. 80(1), str. 74.-100., ožujak 2021., dostupno na <https://doi:10.1017/S0008197321000106>.
7. Jankov, Lj., 2000., Banking Sector Problems: Causes, Solutions and Consequences, Croatian National Bank, S-1, ožujak 2000., dostupno na <https://www.hnb.hr/documents/20182/121876/s-001.pdf/1259b535-60ea-472c-b2cd-03effb8f291c>.
8. Kozińska, M., 2018., A Resolution in the Spanish Banking Sector: The Case of Banco Popular Español, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Vol. 978(6), 2018., str. 61.-80., dostupno na <https://elischolar.library.yale.edu/ypfs-documents2/1660>
9. Lintner, P. i Lincoln, J., 2016., Bank Resolution and „Bail-in“ in the EU: Selected Case Studies Pre and Post BRRD, The World Bank Group, dostupno na <https://documents1.worldbank.org/curated/en/731351485375133455/pdf/112265-REVI-SED-PUBLIC-FinSAC-BRRD-CaseStudies.pdf#:~:text=In%202011,%20Greece%20was%20among%20the%20first%20EU%20countries%20to>.

10. Messori, M., 2016., Monte dei Paschi di Siena: The ball is in the Italian government's court. Luiss School of European Political Economy, Policy Brief, 11. siječnja 2016., dostupno na: <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2022/09/PB4.17-Monte-dei-Paschi-di-Siena-The-Ball-is-in-the-Italian-Governments-Court.pdf>.
11. Miglionic, A., 2019., The restructuring of Monte dei Paschi di Siena. A controversial case in the Eu bank resolution regime, *European Business Law Review*, Vol. 30(3), str. 469.-485., dostupno na <https://centaur.reading.ac.uk/83103/>.
12. Mott, C.K., 2017., Spain: Banco Popular Restructuring, 2017, *Journal of Financial Crises*, Vol. 6(1), str. 486-534., dostupno na: <https://elischolar.library.yale.edu/journal-of-financial-crises/vol6/iss1/17>
13. Parać, I., Bajakić, I., i Božina Beroš, M., 2023., Bank Resolution in Croatia: Inflection Points, Institutional Resettling, and Governance Perspectives, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 19(1), str. 185.-206., dostupno na <https://doi.org/10.3935/cyelp.19.2023.518>.
14. Petit, C.A., 2023., Failing or likely to fail: banking union cooperation tested since 2017, *Journal of European Integration*, 45:1, str. 157.-180., dostupno na <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2156995>.
15. Riebl, L., 2022., Resolution planning framework constraints: An analysis based on the Sberbank Europe AG resolution case, *Journal of Securities Operations & Custody*, Vol. 15, No. 2, str. 154-184.
16. Smolenska, A., 2022., Multilevel cooperation in the EU resolution of cross-border bank groups: lessons from the non-euro area Member States joining the Single Resolution Mechanism (SRM), *Journal of Banking Regulation*, Vol. 23, str. 42.-53., 2022., dostupno na <https://doi.org/10.1057/s41261-021-00160-6>.
17. Walther, A. and White, L., 2020., Rules versus Discretion in Bank Resolution, *The Review of Financial Studies*, Vol. 33, Iss. 12, prosinac 2020., str. 5594.-5629., dostupno na <https://doi.org/10.1093/rfs/hhaa032>.
18. World Bank Group, 2017., Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A Guidebook to the BRRD, Washington, D.C.: World Bank group, dostupno na <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/100781485375368909/understanding-bank-recovery-and-resolution-in-the-eu-a-guidebook-to-the-brrd>.

Internet izvori

19. ESB, 2020., Odluka (EU) 2020/1016 Europske središnje banke od 24. lipnja 2020. o uspostavi bliske suradnje između Europske središnje banke i Hrvatske narodne banke (ECB/2020/31), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32020D1016>.

20. ESB, 2022., ESB je ocijenio da banka Sberbank Europe AG i njezina društva kćeri u Hrvatskoj i Sloveniji propadaju ili je vjerojatno da će propasti, 28. veljače 2022., dostupno na <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ssm.pr220228~3121b6aec1.hr.html>.
21. Europski Parlament, 2022., Briefing – Public hearing with Elke König, Chair of the Single Resolution Board, dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/IP_OL_BRI\(2022\)699515](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/IP_OL_BRI(2022)699515).
22. SRB, 2022.a, SRB determines Sberbank Europe AG in Austria, and its subsidiaries in Croatia and Slovenia as failing or likely to fail, 28. veljače 2022., dostupno na <https://www.srb.europa.eu/en/content/srb-determines-sberbank-europe-ag-austria-and-its-subsidiaries-croatia-and-slovenia-failing>.
23. SRB, 2022.b, Valuation Report for the Purpose of Article 20(5)(a) of Regulation (EU) No 806/2014 Informing the Determination of Whether the Conditions for Resolution or the Conditions for the Write Down or Conversion of Capital Are Met („Valuation 1“) – Sberbank Europe AG, 27. veljače 2022., dostupno na https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2023-12-21_SRB-Non-confidential-version-of-Valuation-1-Report-Sberbank-Europe-AG.pdf.
24. SRB, 2022.c, Valuation Report for the Purpose of Article 20(5)(a) of Regulation (EU) No 806/2014 Informing the Determination of Whether the Conditions for Resolution or the Conditions for the Write Down or Conversion of Capital Are Met („Valuation 1“) – Sberbank d.d. (Croatia), 27. veljače 2022., dostupno na https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2023-12-21_SRB-Non-confidential-version-of-Valuation-1-Report-Sberbank-d.d.pdf.
25. SRB, 2022.d, Valuation Report for the Purpose of Article 20(5)(a) of Regulation (EU) No 806/2014 Informing the Determination of Whether the Conditions for Resolution or the Conditions for the Write Down or Conversion of Capital Are Met („Valuation 1“) – Sberbank banka d.d. (Slovenia), 27. veljače 2022., dostupno na https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2023-12-21_SRB-Non-confidential-version-of-Valuation-1-Report-Sberbank-banka-d.d.pdf.
26. SRB, 2022.e, Decision of the SRB – Assessment of the conditions for resolution in respect of Sberbank Europe AG, Ref. SRB/EES/2022/19, 1. ožujka 2022., dostupno na https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-06-10_SRB-Non-confidential-version-of-the-decision-in-respect-of-Sberbank-Europe-AG.pdf.
27. SRB, 2022.f, Decision of the SRB – Adoption of a resolution scheme in respect of Sberbank d.d., Ref. SRB/EES/2022/21, 1. ožujka 2022., dostupno na https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-06-10_SRB-Non-confidential-version-of-the-resolution-decision-in-respect-of-Sberbank-d.d_1.pdf.

28. SRB, 2022.g, Decision of the SRB – Adoption of a resolution scheme in respect of Sberbank banka d.d., Ref. SRB/EES/2022/20, 1. ožujka 2022., dostupno na https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-06-10%20SRB_Non-confidential-version-of-the-resolution-decision-in-respect-of-Sberbank-banka-d.d._1.pdf.
29. SRB, 2022.h, Valuation Report 2: Sberbank d.d. (Croatia) for the purpose of Article 20(5)(f) of Regulation (EU) No 806/2014, Informing the Choice of Resolution Action to Be Adopted, and What Constitutes Commercial Terms for the Purposes of Article 24(2)(B), 27. veljače 2022., dostupno na https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-06-10_SRB-Non-confidential-version-of-Valuation-2-Report-Sberbank-d.d._1.pdf.
30. SRB, 2022.i, Valuation Report 2: Sberbank banka d.d. (Slovenia) for the purpose of Article 20(5)(f) of Regulation (EU) No 806/2014, Informing the Choice of Resolution Action to Be Adopted, and What Constitutes Commercial Terms for the Purposes of Article 24(2)(B), 27. veljače 2022., dostupno na https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-06-10_SRB-Non-confidential-version-of-Valuation-2-Report-Sberbank-banka-d.d._0.pdf.

BANK RESOLUTION REGULATION AND ITS EFFECTIVENESS: SBERBANK CASE STUDY

Abstract: Effective resolution regulation is a crucial component of the broader financial system's regulatory framework. Its key objectives include maintaining financial stability, protecting depositors, shielding the economy from the adverse effects of financial crises, safeguarding taxpayers from shouldering the costs of resolutions, and ensuring a coordinated response to cross-border crises. The new regulatory framework introduced in the European Union through Directive 2014/59/EU (BRRD) and Regulation (EU) No. 806/2014 (SRMR) has seen limited practical application to date. A case study on the resolution of the Sberbank Europe banking group demonstrates that the current resolution mechanisms enable successful coordination and swift action by resolution authorities, both within and beyond the Single Resolution Mechanism and the European Union. Additionally, decisions made in individual bank cases illustrate that the regulatory framework provides enough flexibility for resolution authorities to adapt to the specific circumstances of each case and market. Based on evidence from the resolution of Sberbank Europe, the outcomes align with the stated objectives of the resolution regulation.

Key words: bank resolution, BRRD, bail-in, Sberbank

