

UNIVERZITET CRNE GORE
EKONOMSKI FAKULTET PODGORICA

DIPLOMSKI RAD

**Sanacija banaka u skladu sa direktivama Evropske
Unije**

Mentor:

Prof. dr Milivoje Radović

Student

Filip Ćirović

Podgorica, decembar 2016.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. USVAJANJE I PRIMJENA DIREKTIVE U ZEMLJAMA EU	3
2.1. Razlozi i značaj donošenja BRRD-a.....	3
2.2. Nivoi djelovanja BRRD-a u bankarskim krizama.....	5
2.2.1. Priprema i sprječavanje.....	5
2.2.2. Rana intervencija.....	7
2.2.3. Sanacija.....	9
2.3. Ciljevi, uslovi i načela sanacije.....	10
2.4. Organi za sprovođenje sanacije.....	12
2.5. Instrumenti sanacije.....	14
2.5.1. Prodaja akcija, imovine i obaveza.....	15
2.5.2. Prenos akcija, imovina i obaveze na bridž banku.....	16
2.5.3. Odvajanje imovine.....	17
2.5.4. Bail-in instrument.....	19
2.5.5. Zaštita akcionara i drugih lica	22
3. SANACIJA BANAKA U CRNOJ GORI.....	23
3.1. Reforma bankarskog sistema Crne Gore.....	23
3.1.1. Regulatorne reforme.....	23
3.1.2. „Sanacija” Montenegrobanke.....	24
3.1.3. „Sanacija“ ostalih banaka.....	25
3.1.4. Rezultati reformi.....	26
3.2. Važeći regulatorni okvir za sanaciju banaka u Crnoj Gori.....	29
4. ZAKLJUČAK.....	33
LITERATURA.....	36

1. U V O D

Bankarsko poslovanje karakteriše preuzimanje različitih vrsta rizika (rizik likvidnosti, kreditni rizik, tržišni rizici, devizni rizik i dr.), uz povećanje ukupnog broja transakcija, uvođenje novih rizičnih proizvoda i usluga, ulazak u sistem novih banaka, aktivno prekogranično poslovanje većeg broja banaka i slično, što ga čini jednim od najdinamičnijih djelova ukupne ekonomije jedne zemlje, ali i na globalnom nivou.

Povećanje rizika koje proizilazi iz poslovnih aktivnosti banaka povećava i rizike koji se reflektuju na pojedinačne banke i nacionalne finansijske sisteme, a zbog velikog broja međunarodno aktivnih banaka i na globalni finansijski sistem.

Poučena iskustvom iz posljednje finansijske krize, Evropska Unija je usvojila set regulatornih akata, kao reakciju na izuzetno teške posljedice po finansijski sistem uzrokovane propadanjem jednog broja banaka i investicionih firmi, među kojima je jedna od najznačajnijih Direktiva o uspostavljanju okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicionih firmi koja je predmet analize u ovom radu.

U ovom radu obrađena je implementacija Direktive u dijelu koji se odnosi na kreditne institucije (banke). U nekim, većinom razvijenim zemljama uticaj investicionih društava na finansijsku stabilnost je veoma značajan, dok u Crnoj Gori još nije razvijen ovaj segment finansijskog tržišta, pa zbog toga nije ni bio predmet posebne pažnje u ovom radu.

Cilj ovog rada je da se na bazi analize novog regulatornog okvira sadržanog u predmetnoj direktivi utvrde razlike u odnosu na ranija zakonska rješenja iz oblasti sanacije i procijeni mogući uticaj primjene nove regulative na stvaranje dodatnih zaštitnih mehanizama za održavanje stabilnosti bankarskog i finansijskog sistema, u slučaju problema u bankarskom sektoru.

Takođe, u ovom radu je izvršena uporedna analiza postojećeg regulatornog okvira u Crnoj Gori po pitanju sanacije banaka sa zahtjevima, instrumentima i sistemom sanacije koji proizilazi iz implementacije Direktive, sa ciljem ocjene trenutnog stanja i mogućih pravaca

unaprjeđivanja zakonodavnog okvira iz ove oblasti. Takođe, na bazi primjera sprovedenih sanacija bankarskog sektora u Crnoj Gori u ranijem periodu, pokušano je da se daju naznake značaja konkretne sanacije, kroz prezentaciju konačnih efekata sprovedene sanacije za bankarski sistem u Crnoj Gori, sa akcentom na stabilizovanje i dalji razvoj bankarskog sistema.

Ograničavajući faktor pri pripremi ovog rada je bio nedostatak stručne literature kojom se dublje analiziraju rješenja sadržana u Direktivi o uspostavljanju okvira za sanaciju kreditnih institucija i investicionih firmi, tako da se rad isključivo bazira na analizi dostupnih relevantnih propisa kojima se uređuje sanacija banaka. Takođe, ne postoje značajnija iskustva u praktičnoj primjeni novog zakonodavnog okvira za sanaciju, koja bi mogla biti osnova za posebnu analizu efekata primjene regulative o sanaciji banaka u praksi, jer je u pitanju regulativa koja još nije doživjela provjeru u praksi, pošto je njena primjena u zemljama Evropske Unije otpočela tek početkom 2016. godine.

2. USVAJANJE I PRIMJENA DIREKTIVE U ZEMLJAMA EU

2.1. Razlozi i značaj donošenja BRRD-a

Nakon finansijske krize koja je počela 2007. godine postalo je jasno da je neophodno uskladiti regulaciju i nadzor bankarskih aktivnosti u Evropskoj Uniji, a posebno u okviru Euro zone (zemlje Evropske Unije koja kao nacionalnu valutu koriste euro). Kriza je naročito pokazala da pogrešne procjene bankarskog sektora o rizicima kojima su izložene u svom poslovanju mogu narušiti finansijsku stabilnost određene zemlje, a u slučaju banaka sa značajnim prekograničnim aktivnostima narušavanju finansijske stabilnosti i u mnogo širim razmjerama. Stoga je Evropski parlament odlučio u junu 2012. godine prekinuti začarani krug između banaka i država¹.

Jedna od mjera EU-a za otklanjanje očiglednih nedostataka bilo je uvođenje novih instituta koji su ključni elementi tzv. Bankarske unije. Prvi ključni element je jedinstveni supervizorski mehanizam (eng: single supervisory mechanism), kojim se Evropskoj centralnoj banci daje uloga neposrednog supervizorskog tijela za bankarstvo, kako bi se garantovala nezavisnost supervizije najvećih banaka u Evropi u okviru zajedničkih pravila. Ovom supervizijom su obuhvaćene sistemski značajne banke iz Evropske Unije, identifikovane primjenom definisanih kriterijuma, kao i najznačajnije banke u državama članicama. Korišćenjem ovog mehanizma Evropska centralna banka direktno nadzire 127 značajnih banaka država članica. Te banke raspolazu s gotovo 82 % imovine bankarskog sektora u eurozoni²

Drugi ključni element je jedinstveni sanacioni mehanizam kojim se obezbjeđuju postupanja u slučaju prijetnje najtežim mogućim ishodom za banku u problemima, kako bi se obezbijedilo najefikasnije rješavanje nastale situacije, uz minimalni trošak za poreske obveznike. Namjera da se poreski obveznici, u najvećoj mogućoj mjeri, poštede troškova budućih sanacija banaka dovela je do promjene regulatornog okvira, tačnije usvajanja Direktive o uspostavljanju okvira

¹ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.4.html

² Izvor: Evropska centralna banka:
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html>

za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicionih društava ³, (skraćeno: BRRD – Bank Recovery and Resolution Directive) kojom se stvaraju preduslovi da sanaciju banaka finansiraju prvenstveno akcionari, a u određenim slučajevima i povjerioci banke u problemima. Novoformirani jedinstveni fond za sanaciju, koji finansira bankarski sektor, može po potrebi pružati dodatno finansiranje.

Treći ključni element je uspostavljeni Evropski sistem osiguranja depozita (EDIS), koji kroz šemu osiguranja depozita treba da ojača bankarsku uniju, obezbijedi dodatnu zaštitu deponenata, poveća finansijsku stabilnost i dalje smanjuje povezanost banaka i država.

Donošenje Direktive o utvrđivanju okvira za oporavak i sanaciju banaka od strane Evropskog parlamenta i Savjeta jasno je pokazalo da je na nivou Evropske Unije postojao značajan nedostatak odgovarajućih instrumenata za efektivno rješavanje problema nestabilnih ili propalih banaka. Kako bi se izbjegao kolaps za vrijeme finansijske krize, sa posljedicama za ukupnu ekonomiju, na takvu krizu odgovarano je mjerama čiji je cilj bio da se obezbijedi pristup finansiranju pod jednakim uslovima za sve banke koje su inače solventne. Takve mjere najčešće su uključivale pomoć centralnih banaka i garancije država članica za hartije od vrijednosti izdate od strane solventnih banaka.

Jedinstveni postupci sanacije banaka na nivou Evropske Unije nijesu bili uskladjeni, pošto su postojale suštinske i proceduralne razlike u pogledu zakona i drugih propisa koji uređuju insolventnost banaka. Većina država za rešavanje problema insolventnosti banaka, sa malim modifikacijama, primjenjivala je iste postupke kao i za rešavanje problema insolventnosti privrednih društava. To se u praksi nije pokazalo kao dobar izbor, jer ovakvi postupci ne garantuju brzu intervenciju i očuvanje finansijske stabilnosti. Kao jedan od regulatornih izuzetaka može se navesti Zakon o stečaju i likvidaciji banaka, koji se primjenjuje u Crnoj Gori. Specifičnost ovog zakona se ogleda u tome što stečajni postupak nad bankom, umjesto sudskih organa, sprovodi Centralna banka Crne Gore, preko stečajnog odbora i stečajnog upravnika, kao organa Centralne banke za sprovođenje stečajnog postupka u bankama. Druga značajna specifičnosti ovog zakona je instrument prenosa obaveze i imovine banke u stečaju na

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=IT>

drugo lice sadržano u tom zakonu, a čijim korišćenjem se ublažavaju sistemski potresi koje proizvodi propast značajnije banke.

BRRD uređuje sistem instrumenata koji treba da obezbijede dovoljno brzu i efikasnu intervenciju u nestabilnoj banci, koja omogućava očuvanje ključnih funkcija u banci, a istovremeno očuvanje i finansijske i ekonomske stabilnosti cijelog sistema, tj. da se negativni efekti propadanja banke ograniče na najmanji mogući nivo.

2.2. Nivoi djelovanja BRRD-a u bankarskim krizama

Direktiva o oporavku i sanaciji banaka u suštini omogućava državama EU da, kada se suoče sa mogućim bankarskim krizama, djeluju na tri nivoa koji se identifikuju kao:⁴

- 1) priprema i sprječavanje;
- 2) rana intervencija, kada se banka suočava s problemima ili krši kapitalne zahtjeve;
- 3) sanacija, kada je ugrožen opstanak banke.

2.2.1. Priprema i sprječavanje

Ovaj nivo djelovanja obuhvata ključne preventivne mjere, a to su planovi i standardi koji regulišu mjere i aktivnosti banke u slučaju ako bi se njeno finansijsko stanje pogoršalo. Svaka banka je, tokom redovnog poslovanja, dužna da ima pripremljene planove oporavka i da ih ažurira svake godine. Banke su dužne da svoje planove oporavka prezentuju organima za superviziju (centralnoj banci ili drugom nezavisnom supervizorskom organu) radi ocjene sveobuhvatnosti i realnosti planova, tj. provjere da li iz ovakvih planova proizilazi sposobnost banke da preduzimanjem mjera iz plana oporavka popravi ugroženu solventnost, a da pri tome da nije potrebno vršiti sanaciju banke.

U skladu s navedenim, sadržaj plana oporavka treba da uzme u obzir prirodu izvora finansiranja banke, uključujući uzajamne garancije o finansiranju ili obavezama, kao i stepen pomoći koja se može očekivati od strane grupe, ukoliko je banka član bankarske grupe. Postoji

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/hr/policies/bankingunion/single-rulebook/bank-recovery-resolution/>

specifična situacija koja se odnosi na pripremu planova kod bankarskih grupa, koji se sastoje se od plana čitave grupe koju vodi matična banka. U Evropskoj Uniji matične banke pripremaju planove i predaju ih supervizoru nadležnom za kontrolu bankarske grupe na konsolidovanoj osnovi. Ukoliko utvrdi da su planovi validni i u skladu sa propisima supervizor matične banke te planove prosljedjuje organima nadležnim za sanaciju pojedinačnih banaka i organu nadležnom za sanaciju grupe. Direktiva dozvoljava da član bankarske grupe, ukoliko to zahtijeva, može da donese planove na pojedinačnom nivou.

Plan oporavka grupe ima za cilj postizanje stabilnosti grupe kao cjeline ili bilo kojeg člana bankarske grupe koji se nalazi u kriznoj situaciji, sa ciljem rješavanja ili otklanjanja uzroka poremećaja i obnavljanja finansijskog položaja bankarske grupe ili banke, istovremeno vodeći računa o finansijskom položaju drugih subjekata grupe.⁵

Važno je napomenuti da planovi oporavka predstavljaju akte koji pripremaju banke koje su u regularnom režimu poslovanja, a taj akt je dominantno predmet pažnje organa nadležnog za supeviziju i treba praviti jasnu razliku između ovog plana i plana sanacije koji pripremaju organi za sanaciju u okviru svojih nadležnosti.

Drugi oblik pripremnih radnji za sanaciju su planovi sanacije za banke. Organi nadležni za sanaciju donose sanacione planove za svaku banku pojedinačno. Ovim sanacionim planovima definišu se postupci organa nadležnog za sanaciju koje bi trebalo preduzeti ukoliko dodje do sanacije banke. Zadatak Evropske Unije odnosno Evropske centralne banke je da donesu univerzalne tehničke standardne u skladu sa BRRD-om, kojim se obezbjeđuje usaglašenost postupanja banaka u ovoj oblasti.

Treći ključni oblik pripreme za sanaciju ostvaruje se kroz tzv. ex-ante sanacioni fond koji se koristi u slučaju propadanja banke i finansira se doprinosima iz bankarskog sektora. U skladu sa BRRD-om svaka država članica mora da formirati ex-ante sanacioni fond ili neki drugi sličan aranžman. Direktivom nije striktno definisano ko upravlja ovim fondom, a u državama članicama EU to su najčešće agencije ili druga tijela za zaštitu depozita. Novčana sredstva se čuvaju na računu koji je otvoren u centralnoj banci. Fond se formira na osnovu priliva novčanih sredstava po osnovu prethodnih doprinosa koje su banke dužne da uplaćuju jednom godišnje u

⁵ Član 22 stav 7 Direktive Evropskog parlamenta i Savjeta 2013/34/EU

sanacioni fond. Iznos doprinosa nije fiksno utvrđen, već zavisi od obima poslovanja banke. Doprinosi za sanacioni fond se utvrđuju tako što se od ukupnih obaveza banke oduzmu ukupni zaštićeni depoziti. Doprinosi se prilagođavaju srazmjerno profilu rizičnosti banke u skladu s kriterijima za utvrđivanje rizičnosti banaka Evropskoj uniji.⁶

Ukoliko novčana sredstva prikupljenih iz prethodnih doprinosa nijesu dovoljna, prikupljaju se naknadni doprinosi (dodatni doprinosi). Ovi doprinosi ne mogu da budu veći od trostrukog godišnjeg iznosa prethodnih doprinosa u skladu sa Direktivom. Karakteristično za ove doprinose je to da organ koji upravlja sanacionim fondom može djelimično ili potpuno izuzeti od obaveze plaćanja dodatnih doprinosa pojedine banke, ako bi to ugrozilo njihovu likvidnost ili poslovanje.

Ukoliko prikupljeni doprinosi nijesu dovoljni da podmire potrebe sanacionog fonda, dodatna sredstva se obezbjeđuju ugovaranjem pozajmica ili korišćenjem drugih izvora finansiranja.

2.2.2. Rana intervencija.

Ako banka ne posluje u skladu sa propisima kojima se uređuje bankarsko poslovanje, ili postoje indicije da banka neće moći održavati propisane parametre poslovanja, kao što su loše finansijsko stanje banke, povećan nivo nekvalitetnih kredita (tzv. NPL) i slično, organ nadležan za superviziju banaka dužan je da preduzme određene mjere da ne bi došlo do potpunog propadanja banke. Ovlašćenja organa nadležnog za superviziju, bazirana na BRRD-u, omogućavaju tom organu:⁷

- a) da od organa upravljanja bankom zahtijeva da sprovede set mjera koji je već definisan planom oporavka banke, a po potrebi i ažurira taj plan, ukoliko okolnosti koje su dovele banku do finansijskih teškoća nijesu iste kao scenario na kojem je baziran plan oporavka;
- b) da sazove skupština akcionara radi donošenja odluka kojima će se poboljšati stanje u banci (to je najčešće dokapitalizacija banke od strane postojećih akcionara,

⁶ Vidjeti član 118. Zakona o sanaciji kreditnih institucija i investicijskih društava Republike Hrvatske

⁷ Vidjeti Član 27, BRRD

emitovanjem akcija ili drugih instrumenata kapitala, kao što su hibridni instrumenti ili subordinisani dug);

- c) da izvrši smjenu rukovodstva banke, u potpunost ili djelimično, zavisno od ocjene supervizora o uticaju postupanja ili nepostupanja tih lica na pogoršanje stanja u banci;
- d) da naloži banci da izradi plan pregovora o restrukturiranju duga sa nekim od svojih povjerilaca ili svim svojim povjeriocima u skladu s planom oporavka, ukoliko ocijeni da će to restrukturiranje dugova olakšati finansijsku poziciju banke i popraviti njenu trenutnu i buduću likvidnosnu poziciju;
- e) da naloži banci promjene u poslovnoj strategiji i operativnoj strukturi, što najčešće uključuje orijentaciju banke na manje rizične bankarske proizvode i usluge;
- f) da se sve informacije prikupljaju i prosledjuju organu za sanaciju radi stvaranja plana o mogućoj sanaciji, kao i radi vrednovanja imovine i obaveza banke.

Sve navedene mjere, u manjoj ili većoj mjeri, a nezavisno od zahtjeva iz BRRD-a, postoje u zakonima kojima se uređuje bankarsko poslovanje i predstavljaju dio mjera koje se primjenjuju kao supervizorske mjere prema bankama koje su u redovnom režimu poslovanja. Izuzetak je mjera kojom se obezbjeđuju podaci koji se dostavljaju nadležnom organu za sanaciju, kojom se počinje ostvarivati saradnja supervizorskog i sanacionog organa i nagovještava mogućnost da banka iz režima redovnog poslovanja može preći u režim sanacije.

Ako nadležni organ za superviziju ocijeni da navedene mjere nijesu dovoljne za oporavak banke i da banka kreće u dublju finansijsku krizu, onda se može opredijeliti da dalje upravljanje bankom povjeri privremenom upravniku. Privremeni upravnik, zavisno od ovlašćenja koja mu povjeri supervizor može da u potpunosti zamijeni organ upravljanja, ili da privremeno radi zajedno sa organom upravljanja banke.

Države članice obezbjeđuju i da svaki privremeni upravnik ima kvalifikacije, sposobnost i znanje potrebno za izvršavanje svojih dužnosti i da nije u sukobu interesa.⁸

Ulogu i funkcije privremenog upravnika utvrđuje nadležni organ u trenutku imenovanja i one mogu da obuhvataju utvrđivanje finansijskog položaja institucije, upravljanje poslovanjem ili dijelom poslovanja institucije, sa ciljem očuvanja ili obnavljanja finansijskog položaja

⁸ Član 29, stav 1 Direktive 2014/59/EU

institucije i preduzimanja mjera radi obnavljanja zdravog i stabilnog upravljanja poslovanjem banke.

Kontrolu rada kao i davanje obaveznih uputstava privremenom upravniku vrši nadležni organ za superviziju. Mandat privremenog upravnika ne može da traje duže od jedne godine, osim u određenim okolnostima kada nadležni organ za superviziju ocijeni da i u dodatnom roku postoje uslovi da se zadrži privremena uprava. Ne smatra se da je imenovani privremeni upravnik direktor iz sjenke ili de facto direktor prema domaćem pravu.⁹

U slučaju uvođenja privremene uprave u bankarsku grupu, generalno važe ista pravila kao i kod pojedinačne banke, s tim što supervizor nadležan za superviziju grupe na konsolidovanoj osnovi (supervizor matične banke) obavještava EBA-u i savjetuje se sa drugim nadležnim supervizorskim tijelima u okviru kolegijuma supervizora. Kolegijum supervizora (eng: Supervisory college) je zajedničko tijelo sačinjeno od predstavnika supervizora matične banke i predstavnika supervizora drugih članica grupe i ima poseban značaj kod bankarskih grupa koje posluju na teritoriji više zemalja.¹⁰

2.2.3. Sanacija

Sanacija banke je krajnja mjera kojom se pokušava spasiti banka u problemima i primjenjuje se kada mjere rane intervencije ne daju, ili ne mogu dati, zadovoljavajuće rezultate po pitanju oporavka banke. U slučaju da mjere rane intervencije ne daju zadovoljavajuće rezultate, nadležnosti organa za superviziju po pitanju banke u problemima prestaju, a dalje aktivnosti na pokušaju spašavanja banke prelaze na organ koji je nacionalnim zakonodavstvom određen kao organ nadležan za sanaciju banaka.

Sanacija podrazumijeva reorganizaciju banke u problemima u poslovanju uglavnom putem uspostavljanja novih finansijskih odnosa - bitnim promjenama finansijskog stanja banke. Često je sanacija povezana sa pročišćavanjem kapitala; nagomilani (postojeći) gubici se kompenzuju

⁹ Član 29, stav 10 Direktive 2014/59/EU

¹⁰ <http://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-colleges>

s raspoloživim vlastitim kapitalom (smanjivanje kapitala), i na kraju se unosi novi vlastiti kapital (povećanje kapitala)¹¹

Ovo je nivo djelovanja koji se primjenjuje u krajnjem slučaju, ukoliko se ocijeni da je finansijski oporavak određene banke nerealan. Tada nadležni organ za superviziju proglašava proces sanacije, a organ za sanaciju započinje određene radnje sa ciljem da se održe vitalne funkcije poslovanja banke, koristeći instrumente sanacije koje im omogućava BRRD, odnosno nacionalni zakonodavni okvir baziran na Direktivi.

2.3. Ciljevi, uslovi i načela sanacije

Organi nadležni za sanaciju pri sprovođenju sanacije, uzimaju u obzir ciljeve sanacije, radi što boljeg izbora instrumenata sanacije kojim se najefikasnije mogu rješavati problemi banke. Osnovni ciljevi sanacije, koji su definisani u okviru BRRD-a, su:¹²

- a) obezbjeđivanje ključnih funkcija banke u problemima;
- b) izbjegavanje značajnog štetnog uticaja na finansijski sistem, naročito sprječavanje širenja tog uticaja, uključujući tržišne infrastrukture i održavanje tržišne discipline;
- c) zaštita javnih sredstava, tako da se na najmanju moguću mjeru svede oslanjanje na vanrednu javnu finansijsku pomoć (na teret budžetskih sredstava);
- d) zaštita deponenata koji tu zaštitu uživaju u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita depozita;
- e) zaštita sredstava i imovine klijenata banke.

Ciljevi sanacije su veoma važni jer organ sanacije mora da ih održava u stanju ravnoteže zavisno od prirode i okolnosti slučaja sanacije radi smanjivanja troška sanacije i izbjegavanja nepotrebnog smanjivanja vrijednosti banke.¹³

Da bi nadležni organi za sanaciju pristupili postupku sanacije u skladu sa BRRD-om, treba da budu ispunjeni sljedeći uslovi:

¹¹ Definicija preuzeta s internet stranice „moj-bankar.hr“, <http://www.moj-bankar.hr/Kazalo/S/Sanacija>

¹² Član 31, stav 1, BRRD

¹³ BRRD, član 31, stav 3

- a) da je nadležni organ za superviziju utvrdio da banka propada, ili će vjerovatno propasti, a to je slučaj kada mjere rane intervencije ne daju rezultate;
- b) imajući u vidu vrijeme i druge relevantne okolnosti, nije razumno očekivati da bi druge alternativne mjere privatnog sektora, preduzete prema banci, spriječile njeno propadanje;
- c) postupak sanacije je od javnog interesa.

Potrebno je naglasiti da zaključak o propadanju ili vjerovatnom propadanju banke može pored nadležnog organa za superviziju donijeti i organ zadužen za sanaciju, nakon konsultacija sa nadležnim organom za superviziju, ukoliko prema nacionalnom zakonodavstvu organ za sanaciju ima pristup relevantnim informacijama za donošenje takvog zaključka. Smatra se da je banka propala, ili joj prijete propadanje:

- a) ako banka krši, ili postoje objektivni elementi na osnovu kojih se utvrđuje da će banka uskoro prekršiti zahtjeve čije neispunjavanje predstavlja osnov za oduzimanje dozvole za rad banke, uključujući ali ne ograničavajući se na gubitke koje je banka pretrpjela ili će moguće pretrpjeti, a kojima će se „potrošiti“ cjelokupni regulatorni kapital banke ili njegov značajni dio;
- b) ako je vrijednost imovine banke manja od njenih obaveza (insolventnost);
- c) ako banka nije u mogućnosti da izmiri svoje dospjele obaveze (nelikvidnost);
- d) ako je neophodna pomoć države da ne bi došlo do kolapsa čitavog ekonomskog sistema, koja se vrši u vidu pomoći sredstvima likvidnosti koje obezbjeđuje centralna banka, garancije države preko emisije obveznica i kupovinom instrumenata kapitala banke.

Primjena instrumenata sanacije i samo sprovođenje sanacije od strane organa koga je država imenovala za proces sprovođenja sanacije mora da se zasniva na određenih načelima koja su bitna da bi se sanacija sprovela što efikasnije. To su sljedeća načela:¹⁴

¹⁴ Član 34, BRRD

- a) akcionari banke u procesu sanacije prvi snose gubitke;
- b) povjerioci banke snose gubitke nakon akcionara, po pravilima prioriteta namirenja potraživanja, koja se primjenjuju u slučaju rešavanja insolventnosti privrednih društava;
- c) vrši se smjena rukovodstva banke u sanaciji, osim u slučajevima kada organ za sanaciju smatra da se treba izvršiti potpuno ili djelimično zadržavanje rukovodstva banke;
- d) rukovodstvo banke, bez obzira da li je zadržano ili smijenjeno, dužno je da pruža informacije i svu potrebnu pomoć organu za sanaciju, u cilju rešavanja problema u kojima se našla banka;
- e) prema povjeriocima banke iz iste kategorije postupa se jednako, osim ako drugačije nije regulisano za pojedine slučajeve;
- f) povjerilac banke ne treba da u postupku sanacije banke snosi veće gubitke od onih koje bi imao u slučaju klasičnog postupka likvidacije insolventne banke;
- g) sprovođenje sanacije ne smije da utiče na bilo koja prava lica kojima su depoziti garantovani, u skladu sa posebnim zakonom

Ova načela opredjeljuju zakonska rješenja kojima se uređuje sanacija banaka, a u krajnjem i ukupne aktivnosti organa nadležnog za sanaciju.

Kada je u pitanju slučaja sanacije banke koja je član bankarske grupe, organi koji sprovode sanaciju treba da primjenjuju instrumente sanacije i vode postupak sanacije tako da se negativni uticaji u što manjoj mjeri prenesu sa ostale članove grupe banaka tj. grupe u cjelini i održi finansijski sistem EU stabilnim, posebno u državama članicama u kojima posluju članice grupe banaka.

2.4. Organi za sprovođenje sanacije

Za izvršavanje ovlašćenja za sanaciju banaka, uključujući i primjenu instrumenata sanacije, propisima kojima se uređuje sanacija banaka utvrđuje se jedan ili više organa nadležnih za sanaciju, koji mogu biti organi javne uprave ili organi kojima su povjerena javna ovlašćenja. To mogu biti nadležna ministarstva ili drugi organi javne uprave, centralne banke ili drugi organi kojima su povjerena ovlašćenja javne uprave.

Direktiva dozvoljava da države članice izuzetno mogu da predvide da organi nadležni za superviziju banaka istovremeno budu nadležni i za sanaciju banaka. U takvim slučajevima, treba da postoje adekvatni strukturni mehanizmi kako bi se obezbjedila operativna nezavisnost i izbjegli sukobi interesa koji mogu nastati između funkcija supervizije ili drugih funkcija relevantnog organa i funkcija sanacije u skladu s ovom direktivom, ukoliko se izvršavaju u okviru istog organa. Takođe, nacionalnom regulativom se mora obezbijediti da između nadležnih organa, domaćih centralnih banaka, nadležnih ministarstava ili drugih organa postoji operativna nezavisnost između funkcija za sanaciju i supervizorskih ili drugih funkcija relevantnog nadležnog organa.

Kod objedinjenih funkcija supervizije i sanacije u okviru iste institucije, zaposleni uključeni u sprovođenje funkcija organa nadležnog za sanaciju treba da su strukturno odvojeni od zaposlenih koji su uključeni u izvršavanje poslova supervizije i da podliježu posebnim linijama izvještavanja. Međutim, takva nezavisnost ne isključuje obavezu razmjene informacija i saradnje između supervizorske i funkcije sanacije. Organi koji izvršavaju funkcije supervizije i sanacije i lica koja u njihovo ime izvršavaju te funkcije dužni su da, bez obzira da li se te funkcije sprovode u okviru jednog ili dva organa, blisko sarađuju u pripremi, planiranju i primjeni odluka o sanaciji, bez obzira da li su organ nadležan za sanaciju i nadležni organ za superviziju različiti subjekti, ili te funkcije vrši isti subjekt.

Ukoliko neka država članica EU imenuje više od jednog organa za primjenu instrumenata sanacije i izvršavanje ovlašćenja za sanaciju, dužna je dostavljati saopštenje sa detaljnim obrazloženjem Evropskom bankarskom autoritetu (EBA)¹⁵ i Evropskoj Komisiji, kao i da jasno raspoređuje funkcije i odgovornosti između tih organa, obezbjeđuje adekvatnu koordinaciju među njima, kao da imenuje jedan nadležni organ za kontakt za potrebe saradnje i koordinacije sa relevantnim nadležnim organima drugih država članica.

Praksa država članica EU po pitanju utvrđivanja organa za sanaciju je raznolika. Generalno, zemlje sa većim bankarskim sistemima i većim brojem banaka, najčešće određuju poseban organ za sanaciju (agencija za sanaciju), kao organa sa javnim ovlašćenjima čija je jedina funkcija sprovođenje sanacije banaka. U drugim zemljama najčešći model je „objedinjavanje“

¹⁵ Vidjeti: <https://www.eba.europa.eu/about-us;jsessionid=9BA1B62C28C32AF5E0DC4E2CCF09F2D6>

funkcije sanacije u okviru organa koji se bavi i supervizijom banaka (centralne banke ili nezavisni supervizorski autoriteti bankarskog ili finansijskog sistema).¹⁶ Ovakav model, u odnosu na model formiranja posebnog organa za sanaciju ima prednost koja se ogleda u smanjenju troškova vezanih za ostvarivanje funkcije sanacije, kao i u dijelu moguće bolje razmjene informacija, jer sa ta razmjena vrši u okviru istog organa. Sa druge strane, bez obzira koliko se organizaciono razdvojile, ove dvije funkcije u okviru jednog subjekta, uvijek postoji nedostatak ostvarivanja pune nezavisnosti ovih dvaju funkcija, jer se u sistemu odlučivanja, odluke iz oblasti supervizije i odluke iz oblasti sanacije, susrijeću na određenom, najvišem nivou odlučivanja u organu koji ostvaruje ove funkcije (npr. na nivou savjeta centralne banke ili drugog sličnog organa upravljanja).

2.5. Instrumenti sanacije

Instrumenti koji nadležni organ za sanaciju primjenjuju prilikom sanacije banaka su:¹⁷

- a) prodaja akcija, odnosno imovine i obaveza;
- b) prenos akcija, odnosno imovine i obaveza banci za premošćavanje (bridž banka);
- c) odvajanje imovine;
- d) raspodjela gubitaka na akcionare i poverioce ("bail - in" instrument).

U postupku sanacije, organ nadležan za sanaciju može da primijeni jedan ili više od navedenih instrumenata, sa izuzetkom da se instrument odvajanja imovine ne može primijeniti samostalno, već samo u kombinaciji sa nekim drugim instrumentom sanacije.

Instrumenti sanacije se primjenjuju bez saglasnosti akcionara, deponenata i drugih povjerilaca banke u sanaciji, ili trećih lica. Ovakvim isključivanjem iz odlučivanja, direktno se utiče na prava akcionara i drugih lica utvrđena sistemskim zakonima, uključujući i određena prava utvrđena ustavom, pa se zakoni kojima se reguliše ova materija u proceduri usvajanja tretiraju kao zakoni koji se donose radi zaštite javnog interesa.

¹⁶ Vidjeti: <http://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/resolution-committee/resolution-authorities>

¹⁷ Član 37, stav 3, BRRD

Radi obezbjeđivanja usklađenosti unutrašnjeg zakonodavstva, propisima kojima se reguliše sanacija banaka moraju se isključiti od primjene određene odredbe drugih propisa koje bi mogle predstavljati smetnju za primjenu utvrđenih instrumenata sanacije (zakoni kojima se uređuje poslovanje privrednih društva, tržište kapitala i dr.)

Radi stvaranja stimulativnog okvira za primjenu instrumenata sanacije, transakcije prodaje i prenosa akcija i imovine ne podliježe plaćanju poreskih obaveza, taksi, kao ni drugih naknada nadležnim organima.

2.5.1. Prodaja akcija, imovine i obaveza

Nadležni organ za sanaciju može prodati akcije banke u sanaciji, njenu cjelokupnu imovinu ili obaveze, ili samo njihov dio.

U postupku prodaje moraju se preduzeti sve razumne mjere da bi se prodaja izvršila po tržišnim uslovima, ali uvažavajući posebno i potrebu za očuvanjem finansijske stabilnosti. Ovakvim određenjem se organ za sanaciju kao prodavac stavlja u dosta delikatnu situaciju. Dužan je da sa jedne strane vodi računa o tržišnoj vrijednosti imovine koja se prodaje, a sa druge strane treba da uvažava i potrebu za očuvanjem finansijske stabilnosti, što znači da u interesu finansijske stabilnosti može da određenu imovinu banke, zbog hitnosti postupka, prodaje i po nižoj cijeni od cijene koju bi mogao postići u "regularnim" uslovima za prodaju. Ovo u praksi može proizvoditi značajne sporove, ali bi po prirodi stvari takve sporove u principu trebalo rješavati u korist tijela nadležnog za prodaju, osim ako se dokaže da je u pitanju loša namjera.

Korišćenje instrumenta prodaje akcija ima puni smisao samo ukoliko se ta prodaja vrši kupcu koji je spreman da dodatnim ulaganjima (dokapitalizacijom banke, povećanjem depozitnog potencijala i dr.) sanira banku i dovede je do nivoa da ispunjava sve regulatorne uslove koji se zahtijevaju od vlasnika banaka, u skladu sa relevantnim direktivama EU, odnosno propisima zemlje u kojoj banka posluje. U tom cilju od kupca se zahtijeva da je kvalifikovan da u budućnosti bude vlasnik banke, posmatrajući ga sa aspekta nivoa učešća u kapitalu banke koji će dostići nakon izvršene dokapitalizacije. To podrazumijeva da kupac ispunjava uslove za sticanje tzv. kvalifikovanog učešća u banci, utvrđene Direktivom 2013/36EU o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i

investicionim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ i stavljanju van snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ.

2.5.2. Prenos akcija, imovina i obaveze na bridž banku

Instrument prenosa akcija imovine ili obaveza banke na banku za premošćavanje (bridž banka) generalno nije novina koju donosi BRRD, jer su slični instrumenti i ranije korišćeni u Evropi, a posebno u Sjedinjenim Američkim Državama.

Na bridž banku se, zavisno od potrebe, mogu prenijeti akcije i drugi instrumenti kapitala, kao i cjelokupna ili dio imovine i obaveza jedne ili više banaka u sanaciji. Pri sprovođenju transakcija prenosa postoji ograničenje koje ne dozvoljava da ukupna vrijednost obaveza prenetih na bridž banku može preći ukupnu vrednost imovine banke u sanaciji koja je prenesena na bridž banku, ili joj je obezbijedena iz drugih izvora. Mogućnost da se na bridž banku mogu prenijeti akcije, imovina i obaveze više banaka u situaciji je posebno značajna za velike bankarske sisteme, jer omogućava simultani prenos imovine više banaka koji su u određenom trenutku u režimu sanacije na jednu bridž banku, čime se sa visokom pouzdanošću može, bez dodatnog kapitala, formirati održiva bridž banka, koja se u daljem postupku relativno brzo može prodati zainteresovanim investitorima.

Bridž banku osniva država u čijoj je nadležnosti banka u sanaciji, sa ciljem da privremenim preuzimanjem akcija, imovine ili obaveza banke u sanaciji obezbijedi nastavak pružanja osnovnih finansijskih usluga klijentima banke u sanaciji i nastavak obavljanja osnovnih finansijskih aktivnosti, a kasnije izvršila prodaja prenetih akcija, odnosno imovine i obaveza, novim ulagačima koji ispunjavaju propisane uslove za sticanje vlasništva nad bankom. Kao i u slučaju korišćenja instrumenta prodaje akcija, imovine i obaveza, i prenos akcija imovine i obaveza na bridž banku vrši se bez saglasnosti akcionara, deponenata i drugih povjerilaca banke u stečaju ili bilo kog trećeg lica.

Dozvolu za rad bridž banke izdaje organ koji izdaje dozvole za rad banaka, u skladu sa propisima kojim se uređuje bankarsko poslovanje (centralna banka ili poseban nezavisni supervizorski autoritet). Država obezbjeđuje potrebni kapital sa osnivanjem bridž banke, s tim što BRRD direktiva dozvoljava da kapital bridž banke, kao i određeni pokazatelji poslovanja,

u određenom periodu mogu biti manji od zakonom propisanog nivoa, ako tijelo za sanaciju ocijeni da je to neophodno radi ostvarivanja ciljeva sanacije.

Kada se akcije bridž banke prodaju trećem licu, nakon upisa tog lica u odgovarajući registar kao vlasnika akcija te banke (registar koji vodi Centralna depozitarna agencija ili slična institucija), bridž banka nastavlja da posluje kao banka u skladu sa zakonom kojim se uređuje bankarsko poslovanje.

Instrument prenosa akcija, imovine i obaveza na bridž banku, može na prvi pogled izgledati kao relativno jednostavan instrument za sanaciju. Međutim, dublja analiza svih transakcija i praksa vezana za osnivanje bridž banke i poslove prenosa pokazuju da se radi o nizu veoma složenih postupaka koji se moraju završiti u izuzetno kratkom roku (najčešće tokom vikenda), kako bi se obezbijedilo da klijenti banke u sanaciji faktički ne primijete da je izvršen transfer vlasništva, čime se smanjuje rizik da zbog postupka sanacije dođe do odliva depozita ili drugih negativnih efekata koji su vezani za banke u problemima. Zbog toga, za primjenu u praksi ovog instrumenta mora postojati već pripremljena pravna, ekonomska i logistička infrastruktura koja omogućava brzi transfer imovine na bridž banku.

2.5.3. Odvajanje imovine

Ovaj instrument sanacije omogućava organu nadležnom za sanaciju da prenesu imovinu, prava ili obaveze banke u sanaciji ili bridž banke na jednog ili više subjekata za upravljanje imovinom. Za potrebe odvajanja imovine, subjekt za upravljanje imovinom može biti pravno lice koje ispunjava sljedeće zahtjeve:¹⁸

- a) u potpunom je ili djelimičnom vlasništvu jednog ili više državnih organa, što može da uključuje organ nadležan za sanaciju ili aranžman finansiranja sanacije i pod kontrolom je organa nadležnog za sanaciju;
- b) osnovano je u svrhu primanja dijela ili sve imovine, prava ili obaveza jedne ili više banaka u sanaciji, ili bridž banke.

¹⁸ Član 42 stav 2 BRRD

Za korišćenje ovog instrumenta sanacije potrebno je da je ispunjen najmanje jedan od sljedećih uslova:¹⁹

- a) da je stanje na tržištu takvo da bi prodaja ove imovine u stečajnom postupku koji bi uslijedio mogla negativno da utiče na finansijsko tržište;
- b) da je prenos potreban da bi se obezbijedilo nesmetano poslovanje banke čija su imovina ili obaveze prenijeti, ili
- c) da je prenos potreban radi ostvarivanja najvećeg mogućeg prihoda od unovčenja, odnosno prodaje prenijete imovine uz što manje troškove.

U praksi, država najčešće osniva posebno pravno lice za upravljanje preuzetom imovinom, ili te poslove povjerava već postojećim agencijama u državnom vlasništvu, koji upravljaju prenijetom imovinom radi povećanja njene vrednosti putem prodaje ili njenog unovčenja na drugi način. Društvo za upravljanje imovinom dužno je da poslove u vezi s prenijetom imovinom i obavezama obavlja s pažnjom dobrog privrednika i da o tome redovno izveštavaju organa za sanaciju.

Kao što je već napomenuto u ovom radu, instrument odvajanja imovine se, za razliku od drugih instrumenata ne može koristiti samostalno, već samo u kombinaciji sa nekim od ostalih instrumenata sanacije, radi sprečavanja davanja neopravdane konkurentske prednosti banci u sanaciji u odnosu na banke koje su u redovnom režimu poslovanja.

Primjenom instrumenta odvajanja imovine i prenošenjem na posebni po cijeni koja je uglavnom povoljnija od cijene po kojoj bi se ta imovina banka mogla prodati u stečajnom postupku popravljaju se bilans banke u stečaju, što u kombinaciji sa drugim instrumentima sanacije treba da dovede do ozdravljenja banke.

Odvajanja imovine, kao instrument sanacije, korišćeno je u pojedinim zemljama i prije usvajanja i početka primjene BRRD-a. Tako, na primjer, sanacija koja je uključivala odvajanje imovine primijenjena je na Hypo-Alpe-Adria bankarsku grupu iz Klagenfurta-Austrija. Zbog značajnih problema ove bankarske grupe, država Austrija je u cilju sanacije ove grupe kupila akcije matične banke iz ove grupe. U daljem postupku, u okviru grupe formirano je više privrednih društava na koja su prenošeni nekvalitetni krediti banaka iz te grupe, uključujući

¹⁹ Član 42, stav 5, BRRD

i banku koja je poslovala u Crnoj Gori. Preneseni krediti su plaćeni bankama pod uslovima koji su bili povoljniji od tržišnih uslova. Na taj način su bilansi banaka iz te grupe “očišćeni” od loše aktive i došlo je do značajnog popravljanja stanja grupe i banaka pojedinačno, što je omogućilo održivost njihovog daljeg poslovanja. Nakon prodaje matične banke novim investitorima država je zadržala u svom vlasništvu društva na koje je prenešena loša aktiva i na taj način je, u značajnoj mjeri, na teret države izvršena sanacija čitave grupe.

1.5.4. Bail-in instrument

Kao potpuno novi instrument sanacije banaka, za koji su po prvi put stvorene zakonske pretpostavke za primjenu, BRRD uspostavlja instrument interne raspodjele gubitaka (bail-in instrument.). Ovaj instrument se zasniva na opredjeljenju zakonodavca da efikasan sistem sanacije treba da svede, na najmanju moguću mjeru, troškove sanacije propale institucije koje snose poreski obveznici. On treba da obezbijedi da se sistemski važne banke mogu sanirati bez ugrožavanja finansijske stabilnosti zemlje. To se postiže instrumentom unutrašnje sanacije tako što se njime obezbjeđuje da akcionari i povjerioci banke u problemima snose odgovarajuće gubitke i preuzmu odgovarajući dio troškova koji proizilaze iz propasti banke. Stoga se instrumentom unutrašnje sanacije akcionarima i povjeriocima institucija daje snažniji podsticaj za praćenje stabilnosti institucije tokom normalnih okolnosti. Ovaj instrument se bazira na načelu da gubitke vezano za sanaciju prvo treba da snose akcionari, a nakon toga, po utvrđenom redosljedu i druga lica, uključujući i povjerioce banke u sanaciji. Organ za sanaciju može primeniti bail-in instrument, u cilju:²⁰

- a) dokapitalizacije banke u sanaciji, u mjeri koja je neophodna za njeno dalje nesmetano poslovanje u skladu sa zakonom i održavanje dovoljnog nivoa poverenja u banku na finansijskom tržištu, ili
- b) konverzije u kapital ili otpisa (smanjenja) glavnice obaveza ili dužničkih instrumenata koji se prenose bridž banci, s ciljem obezbjeđenja kapitala za tu banku, ili se prenose u okviru instrumenata prodaje akcija, odnosno imovine i obaveza ili odvajanja imovine banke u sanaciji.

²⁰ Član 43, stav 2, BRRD

Organ nadležan za sanaciju može primijeniti bail-in instrument radi dokapitalizacije banke u sanaciji samo ako se može osnovano očekivati da će primjena tog instrumenta, zajedno sa drugim mjerama, uključujući mere koje se sprovode u skladu sa planom sanacije, uz ostvarivanje odgovarajućih ciljeva sanacije, dovesti do toga da banka ponovo uspostavi zadovoljavajući finansijski položaj i dugoročnu održivost.

Kada je u pitanju primjena bail-in instrumenta na obaveze banke u sanaciji na koje se mogu primeniti otpis i konverzija (tzv. podobne obaveze), tim podobnim obavezama se smatraju sve obaveze banke u sanaciji, osim:²¹

- a) obaveza po osnovu zaštićenih (osiguranih), depozita, do iznosa osiguranog u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita depozita;
- b) obaveza čije je ispunjenje obezbijeđeno založnim pravom, sredstvom finansijskog kolaterala ili drugim srodnim pravom, uključujući repo poslove, pokrivene obveznice (covered bonds) i obaveze iz finansijskih instrumenata koji se koriste za zaštitu od rizika i čine sastavni dio imovine za pokriće i koji su obezbjeđeni na sličan način kao pokrivene obveznice;
- c) obaveza nastalih upravljanjem imovinom i novcem klijenata, uključujući imovinu ili novac klijenata koje banka u sanaciji čuva za račun investicionih i penzionih fondova;
- d) obaveza prema domaćim i stranim bankama i investicionim društvima, sa prvobitnim rokom dospeća kraćim od sedam dana, osim obaveza prema članovima iste grupe;
- e) obaveza sa preostalim rokom dospelja kraćim od sedam dana prema platnim sistemima i sistemima za saldiranje hartija od vrijednosti koji su u skladu sa zakonom određeni kao bitni sistemi, odnosno operaterima tih sistema i učesnicima u tim sistemima, koje su nastale po osnovu učešća u tim sistemima;
- f) obaveza prema zaposlenima u pogledu obračunatih, a neisplaćenih zarada, penzijskih doprinosa ili ostalih fiksnih primanja, osim dijela zarade po osnovu doprinosa zaposlenog poslovnom uspjehu poslodavca (nagrade, bonusi i sl.) i drugih varijabilnih primanja za koja poslodavac nema zakonsku obavezu da ih isplaćuje zaposlenima;
- g) obaveza prema povjeriocima po osnovu poslova prodaje robe ili pružanja usluga banci u sanaciji, koji su od ključnog značaja za neprekidno i svakodnevno poslovanje te

²¹ Član 44, stav 2, BRRD

banke, uključujući usluge informacionih tehnologija, komunalne usluge i usluge zakupa, servisiranja i održavanja poslovnih prostorija;

- h) poreskih obaveza i obaveza po osnovu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje;
- i) obaveza po osnovu premije za osiguranje depozita.
- j) određenih drugih obavezama, po uslovima propisanim Direktivom.

Analizom ovih izuzetaka može se doći do zaključka da su ti izuzeci po svojoj prirodi slični izuzecima koji se propisuju stečajnim zakonodavstvom za banke, čime se na određeni način propisi iz oblasti sanacije, po pitanju zaštite pojedinih kategorija povjerilaca banke sinhronizuju sa stečajnim zakonodavstvom.

Pri primjeni bail-in instrumenta, organ za sanaciju je dužan da, na bazi nezavisne procjene, utvrdi ukupan zbir iznosa za koji se podobne obaveze moraju otpisati da bi se ponovo uspostavila nulta neto vrednost imovine banke u restrukturiranju i iznosa za koji se podobne obaveze moraju konvertovati u kapital, kako bi se ponovno uspostavio propisani pokazatelj adekvatnosti kapitala banke u sanaciji.

U složenom postupku, poštujući načela redosljeda i ravnomjernosti raspodjele gubitka unutar pojedinih kategorija, organ za sanaciju poništavanjem ili smanjenjem vrijednosti akcija, transformacijom dužničkih instrumenata u kapital, transformisanjem drugih podobnih obaveza banke u instrumente kapitala i slično, na teret akcionara i povjerilaca banke smanjuje obaveze banke i istovremeno pojačava njenu kapitalizovanost. Ovaj instrument je predmet kritike dijela stručne javnosti, posebno u dijelu zadiranja u imovinska prava povjerilaca banke u sanaciji. Čini se da, bez obzira na sve takve kritike, ukoliko organ za sanaciju može da demonstrira da bi posljedice po povjerioce banke bila teže ukoliko bi banka prestala sa radom i nad njom otvoren likvidacioni postupak ili postupak stečaja, korišćenje bail-in instrumenta ima svoje opravdanje.

2.5.5. Zaštita akcionara i drugih lica

Osnovno polazište za opredjeljivanje organa za sanaciju da određena banka postane predmet sanacije je ocjena tog organa da će sprovođenje i troškovi sanacije imati manje negativne posljedice za bankarski i finansijski sistem, od propadanja određene banke. Pri tome najveći teret treba da snose akcionari, kao vlasnici subjekta u propadanju. Međutim, to ne znači da akcionari i druga lica treba da budu prepušteni na milost organa nadležnog za sanaciju, jer BRRD uspostavlja mehanizme kojima se, u najvećoj mogućoj mjeri, štite interesi akcionara i povjerilaca banke. Zbog toga se utvrđuje obaveza organa za sanaciju, da u cilju zaštite prava akcionara i povjerilaca, treba da utvrdi jasne obaveze u pogledu procjene imovine i obaveza banke u sanaciji. To podrazumijeva angažovanje nezavisnog stručnog nezavisnog procjenitelja imovine i obaveza banke u sanaciji. (kvalifikovanog eksternog revizora i sl.). Početak procjene treba, po pravilu, da se izvrši već u fazi rane intervencije, što znači prije preduzimanja bilo kakvih mjera sanacije. Međutim ako to okolnosti ne dozvoljavaju (najčešće potreba hitnog sprovođenja sanacije), nadležni organ za sanaciju može samostalno izvršiti tu procjenu, s tim da odmah kada se za to steknu uslovi, angažuje nezavisnog procjenjivača da izvrši procjenu koja će se u daljoj proceduri smatrati kao jedina relevantna procjena.

Nakon primjene instrumenata sanacije sprovodi se komparaciju između načina na koji se sa akcionarima i povjeriocima postupalo u postupku sanacije i načina na koji bi se sa tim licima njima postupalo u skladu sa propisima o stečaju i likvidaciji. Ako ta komparacija pokaže da je akcionarima i povjeriocima za njihova potraživanja isplaćen iznos ili naknada koji su manji od iznosa odnosno naknade koju bi primili u redovnom postupku u slučaju insolventnosti banke, akcionari i povjerioci stiču pravo na isplatu te razlike.

3. SANACIJA BANAKA U CRNOJ GORI

3.1. Reforma bankarskog sistema Crne Gore

3.1.1 Regulatorne reforme

Posljednja reforma bankarskog sistema u Crnoj Gori započeta je 2000. godine usvajanjem Zakona o Centralnoj banci Crne Gore i Zakona o bankama. Prije donošenja ovih zakona sadašnja Centralna banka Crne Gore je bila organizacioni dio Narodne Banke Jugoslavije i poslovala je pod nazivom Narodna banka Jugoslavije - Glavna republička filijala Podgorica. Na poslovanje banaka se primjenjivao savezni Zakon o bankama i drugim finansijskim institucijama, a kontrola banaka je bila centralizovana u okviru Narodne banke Jugoslavije. Usvajanjem pomenutih zakona regulacija bankarskog sektora je prenešena na zakonodavne vlasti u Crnoj Gori, a supervizija banaka i donošenje podzakonskih akata kojima se uređuje bankarsko poslovanje u Crnoj Gori povjereno je Centralnoj banci Crne Gore.

Stanje bankarskog sistema, u organizacionom i finansijskom smislu, u Crnoj Gori je u tom vremenu bilo izuzetno složeno. Na teritoriji Crne Gore 2001. godine poslovalo je ukupno 11 banaka, kao i sedam filijala iz Republike Srbije. U 2016. godini na teritoriji Crne Gore posluje 15 banaka. Bilansi jednog broja banaka su bili opterećeni visokim gubicima, dugovima prema inostranstvu, kao i velikom deviznom štednjom građana.

U ovakvoj situaciji, a kroz postupak ocjene mogućnosti da postojeće banke u Crnoj Gori blagovremeno usklade svoje poslovanje sa zahtjevima iz Zakona o bankama, po pitanju kapitala i parametara poslovanja (koeficijent solventnosti), Centralna banka je prema jednom broju banaka preduzela mjere koje imaju karakter sanacije.

3.1.2. „Sanacija” Montenegrobanke

U cilju stvaranja uslova za uspostavljanje održivog bankarskog sistema, sanacija bankarskog sektora je prioritetno bila usmjerena na Montenegrobanku AD Podgorica, kao najveću banku u crnogorskom bankarskom sistemu. “Sanacija” Montenegrobanke započeta je uvođenjem privremene uprave u banci od strane Centralne banke, u skladu sa Zakonom o bankama, a zbog lošeg stanja u banci. Aktivnosti na sanaciji banke su se sprovodile u četiri faze.²²

U prvoj fazi je utvrđeno stvarno finansijsko stanje banke, pripremana nova organizaciona struktura, vršena racionalizacija troškova poslovanja, sprovedene aktivnosti na poboljšanju postojećeg kreditnog portfolia kroz reprogramiranje kredita, naplata spornih potraživanja prodajom kolaterala i drugo.

Druga faza je obuhvatala stvaranje regulatornog okvira za izmiještanja stavki aktive i pasive banke i preuzimanja vlasništva nad bankom od strane Republike Crne Gore. U tom cilju, Vlada RCG je početkom 2002. godine usvojila odluku kojom su izmješteni ino dugovi i stare devizna štednje iz bilansa Montenegrobanke. Takva odluka je donešena u cilju dokapitalizaciju banke kroz konverziju potraživanja nastalih po osnovu izmještanja ino dugova i stare devizne štednje u akcijski kapital, što je dovelo do promjene strukture vlasništva Banke, u pravcu većinskog učešća Republike Crne Gore.

Treća faza plana obuhvatila je sprovedjenje planova za racionalizaciju organizacione strukture i kadrova, radi pripremanja banke za prodaju.

U posljednjoj fazi sanacije, u skladu sa Zakonom o bankama, Centralna banka je ukinula privremenu upravu u Montenegrobanci i izdala joj novu dozvolu za rad, a prodajom paketa državnih akcija Novoj ljubljanskoj banci iz Republike Slovenije izvršena je privatizacija ove banke i ona je nastavila da posluje u skladu sa Zakonom o bankama, uz ispunjavanje propisanih parametara poslovanja.

“Sanacija” Montenegrobanke se može smatrati uspješnom, jer je banka nastavila sa radom po regularnim pravilima. Ukoliko bi ovu sanaciju posmatrali u kontekstu načela iz BRRD-a da se sanacija ne vrši na teret poreskih obveznika, moglo bi se doći do zaključka da je ovaj vid

²² Vidjeti Godišnji izvještaj CBCG za 2002.godinu, strana 36

sanacije u potpunom neskladu sa tim načelom. Međutim, ako se uzme u obzir da je i prije sanacije ova banka bila u većinskom državnom vlasništvu, može se konstatovati da sprovedena sanacija u velikoj mjeri odgovara principu sadržanom u BRRD-u, da teret sanacije banke treba prvo treba da snose akcionari banke.

Sanacija koja je sprovedena kod Montenegrobanke, sadrži određene elemente mjera rane intervencije iz BRRD (smjena menadžmenta, neke aktivnosti na popravljajući stanja u banci) a kada su u pitanju instrumenti sanacije, primijenjeni instrumenti imaju određene karakteristike koje su bliske instrumentu odvajanja imovine iz BRRD-a.

3.1.3. „Sanacija“ ostalih banaka

Početak 2002. godine uvedena je privremena uprava i u Jugobanci a.d. Podgorica, sa ciljem utvrđivanja postojanja uslova za njenu sanaciju. Nakon analize finansijskog stanja banke i određenih specifičnosti vezanih za njen status, ocijenjeno je da ne postoje uslovi za oporavak ove banke, zbog činjenice da banka faktički nema kreditni portfolio, da se protiv banke vodi veliki broj sudskih sporova sa visokim stepenom neizvjesnosti u pogledu njihovog rješavanja, kao i zbog velikog rizika dodatnog gubitka imovine zbog postojanja solidarne odgovornosti te banke za obaveze Jugobanke iz Beograda, nad kojom je već bio otvoren stečajni postupak, tako da bi dalje funkcionisanje banke dodatno ugrozilo interese deponenata. Iz navedenih razloga, ocijenjeno je da se ne može izvršiti uspješna sanacija, pa je nad tom bankom, ubrzo nakon uvođenja privremene uprave, Centralna banka otvorila stečajni postupak.

Iste godine je jedna lokalna banka, Beranska banka AD Berane, pripojena Euromarket banci AD Podgorica, prvoj banci u Crnoj Gori koja je osnovana u potpunosti stranim kapitalom. Beranska banka je imala zadovoljavajući kvalitet kreditnog portfolia, ali akcionari banke nijesu imali kapacitet da dokapitalizuju banku do propisanog nivoa, pa je na inicijativu i uz nadzor Centralne banke, uspješno izvršeno restrukturiranje ove banke, pripajanjem drugoj banci .

U ovom periodu prestale su sa radom organizacioni djelovi banaka iz Srbije koji nijesu ispunili uslove za usklađivanje poslovanja sa zakonom, osim afilijacije Komercijalne banke Budva (afilijacije Komercijalne banke Beograd), koja je ispunila zahtjeve iz Zakona po pitanju kapitala , dobila dozvolu za rad i nastavila svoje poslovanje.

Potrebno je naglasiti, da je jedan specifični instrument sanacije koji je primijenjen u ovom periodu, bio sadržan u Zakonu o regulisanju potraživanja i obaveza po osnovu ino dugova i devizne štednje građana koji je usvojen 2003. godine. Ovim zakonom obuhvaćene su sve banke koje su u svojim bilansima imale potraživanja i dugove koji su bili vezani za određene strane povjerioce (tzv. povjerioce iz Pariskog i Londonskog kluba), kao i deviznu štednju građana položenu u ranijem periodu. U skladu sa ovim zakonom izvršeno je isknižavanje iz bilansa banaka dijela aktive i pasive koji se odnosio na dugove prema inostranstvu, kao i obaveza po osnovu tzv. stare devizne štednje građana (štednja položena do 1992. godine), a obaveze i prava po tom osnovu prenešene su na Republiku Crnu Goru (tzv. Posebni bilans).

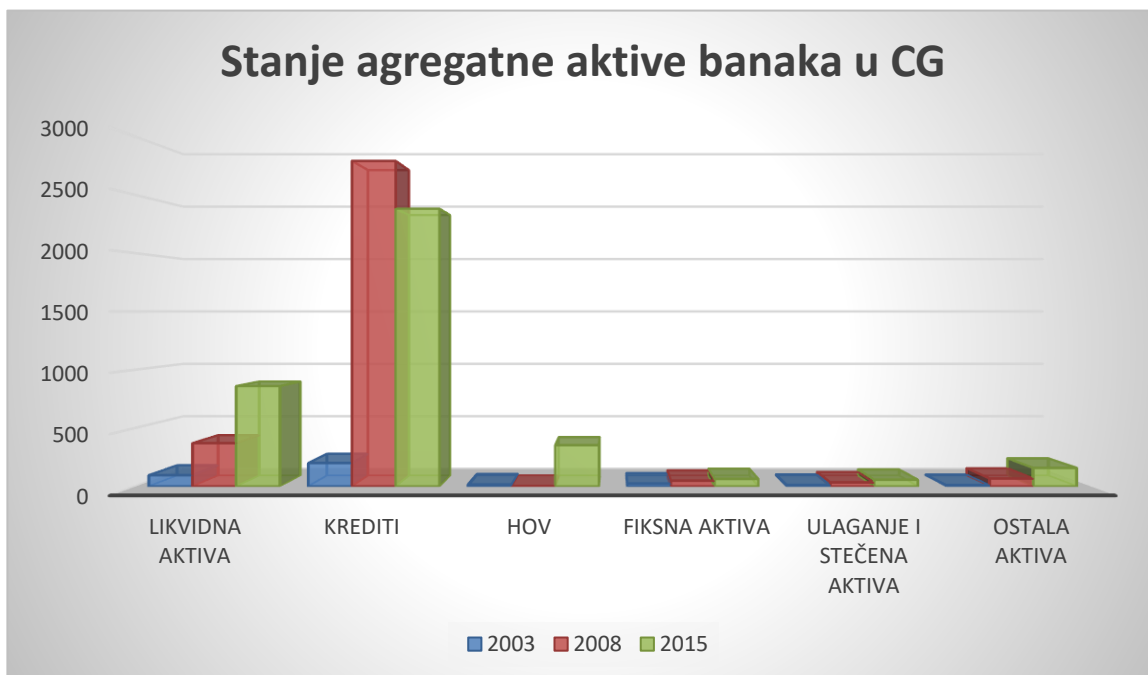
Sve ove aktivnosti imale su za rezultat stabilizaciju bankarskog sistema, sa održivim bankama koje su sposobne da ispunjavaju zahtjeve za kapitalom, adekvatnim korporativnim upravljanjem i prudencionim zahtjevima koji su proizilazili iz Zakona o bankama i podzakonskih akata Centralne banke.

3.1.4 Rezultati reformi

Rezultat sprovedene reforme je da je bilansna suma crnogorskih banaka 31.12.2003. godine, nakon sprovedene reorganizacije i sanacije bankarskog sektora iznosila 349,8 miliona eura, u čemu su tri najveće banke činile 59% ukupnog finansijskog potencijala. Ukupne obaveze banaka na kraju 2003. godine iznosile su 260,6 miliona eura, a kapital je 89,2 miliona eura. U agregatnoj strukturi bilansa stanja krediti su predstavljali 57,4% ukupne aktive banaka²³

²³ Godišnji izvještaj o radu CBCG za 2003. godinu, strana 50

Grafik 1.1. Struktura agregatne aktive banaka u Crnoj Gori



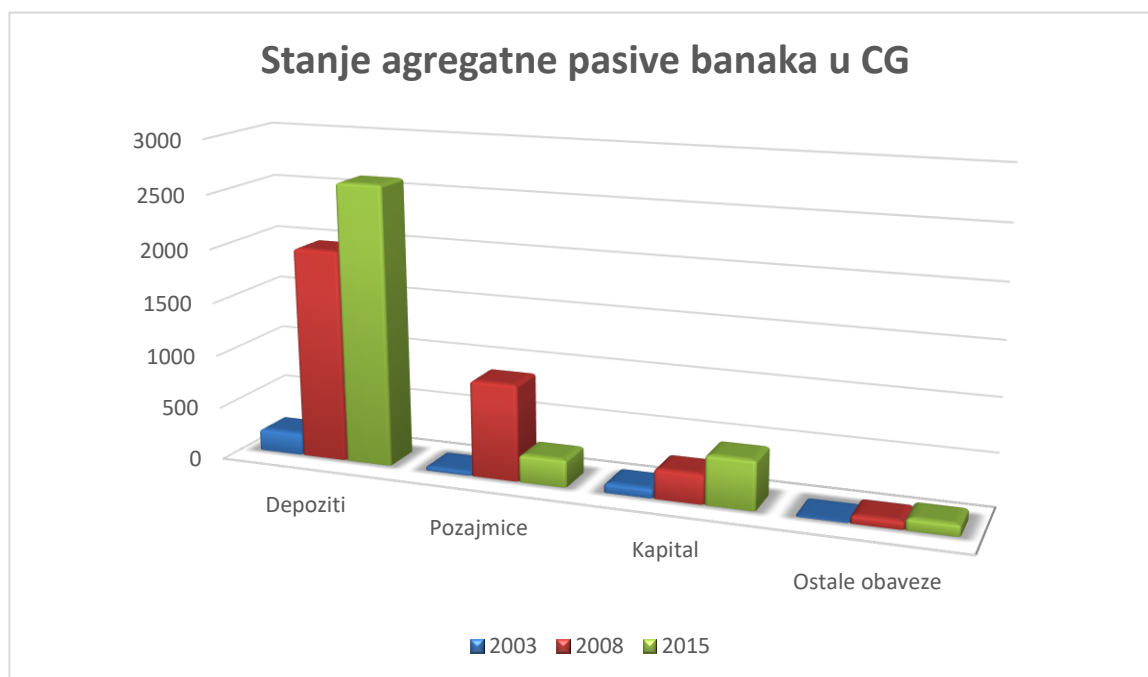
Izvor: Godišnji izvještaji CBCG za 2003, 2008 i 2015. godinu strane 59, 68, 40

U periodu do 2008 godine došlo je do ekspanzije na bankarskom tržišta što se odrazilo i na bankarski sektor, naročito po pitanju nivoa kredita. U 2008. godini krediti su imali najveći udio u ukupnoj aktivi, u iznosu od 2,79 milijardi evra, odnosno 84,53% od iznosa ukupne aktive.

Usljed finansijske krize kreditne aktivnosti su u narednom periodu smanjene, tako da na kraju 2015. godine učešće kredita u ukupnoj aktivi iznosi 2,38 milijardi evra, što je za 410 miliona manje u odnosu na 2008 godinu.

Struktura agregatne pasive banaka u Crnoj Gori u periodu 2003-2015.godine prikazana je na sljedećem grafiku:

Grafik 1.2. Struktura agregatne pasive banaka u Crnoj Gori



Izvor: Godišnji izvještaji CBCG za 2003, 2008 i 2015. godinu, strane 52, 74, 40

Što se tiče strukture pasive, depoziti su najdominantniji dio obaveza banaka. U periodu od 2003. godine evidentan je konstantan rast depozita i taj trend se nastavio i tokom krize, tako da su depoziti na kraju 2015. godine za 635 miliona eura veći od stanja na kraju 2008. godine. Ostali segmenti pasive imaju trend blagog porasta, osim pozajmica koje su zabilježile značajan pad. Ovaj trend smanjenja pozajmica kao izvora sredstava, preovlađujuće je posljedica politike povlačenja pozajmica od strane banaka iz drugih zemalja koje imaju supsidijare u Crnoj Gori. Porast depozita u analiziranom periodu je veoma značajan i sa aspekta sanacije banaka. Visok nivo depozita i trend njegovog daljeg rasta, usložnjavaju situaciju jer su deponentni kategorija povjerilaca banke koja treba da uživa najveću zaštitu u slučaju problema u banci. Takvo povećanje depozita, sa jedne strane povećava obaveze Fonda za zaštitu depozita po osnovu garantovanih depozita, a sa druge strane povećavaju se i obaveze supervizorskog organa za održavanje zdravog bankarskog sistema, jer bi propadanje bilo koje značajnije banke, bez adekvatnih instrumenata sanacije mogle značajno uticati na stabilnost bankarskog i finansijskog sistema u zemlji.

3.2. Važeći regulatorni okvir za sanaciju banaka u Crnoj Gori

Poslovanje banaka u Crnoj Gori je uređeno Zakonom o bankama „Službeni list CG“, br. 17/08 i 44/10 i podzakonskim aktima Centralne banke Crne Gore donesenim za izvršenje tog zakona.

Crna Gora još nije uskladila svoje zakonodavstvo za zahtjevima koji proizilaze iz BRRD-a, tako da će narednom periodu, u izvršavanju obaveza koje proizilaze iz Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji, predstojati obaveza usklađivanje nacionalne regulative i u ovom segmentu.

Analiza važećih zakonskih rješenja kojima se uređuje poslovanje banaka u Crnoj Gori pokazuje da u postojećim zakonskim rješenjima postoji značajan broj instrumenata koji su bliski instrumentima sanacije, kao i mjere prema bankama koje po svojoj suštini odgovaraju mjerama rane intervencije koje proizilaze iz BRRD-a.

Zakonom o bankama propisan je set mjera koje Centralna banka može naložiti bankama u slučaju kada u postupku supervizije utvrdi nepravilnosti u njihovom poslovanju banaka. Sa aspekta sanacije banaka posebnu pažnju treba obratiti na ovlašćenje Centralne banke da može:²⁴

- naložiti banci da otkloni utvrđene nepravilnosti u poslovanju i/ili preduzme druge aktivnosti za poboljšanje stanja u banci,
- naložiti banci da smanji ili prekine jednu ili više aktivnosti za koje je Centralna banka utvrdila da su prouzrokovale gubitke za banku ili su suprotne dobrim bankarskim praksama,
- naložiti banci da poveća iznos sopstvenih sredstava, obezbijedi veći koeficijent solventnosti i/ili veći nivo drugih pokazatelja adekvatnosti kapitala od propisanih,
- naložiti banci da razriješi člana odbora direktora, izvršnog direktora ili lice sa posebnim ovlašćenjima i dužnostima i utvrditi rok za sprovođenje postupka razrješenja i, po pravilu, zabraniti tim licima obavljanje funkcije do okončanja postupka po nalogu za razrješenje,

²⁴ Član 116 Zakona o bankama („Službeni list CG“, br.17/08 i 44/10)

- naložiti da banka, u roku od 60 dana, napravi plan obnove kapitala prihvatljiv za Centralnu banku,
- naložiti banci da smanji opšte troškove, uključujući i ograničavanje zarada i drugih primanja članova odbora direktora, izvršnih direktora i drugih lica sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima,
- naložiti banci da zahtijeva od njenog zavisnog lica da smanji ili prekine aktivnost za koju je Centralna banka utvrdila da je prouzrokovala značajne gubitke za banku ili da predstavlja veliki rizik za banku,
- zabraniti ili ograničiti porast aktive banke,
- naložiti banci prodaju dijela aktive,
- zabraniti banci ulaganja u druga pravna lica,
- privremeno zabraniti obavljanje pojedinih ili svih poslova,
- privremeno zabraniti ili ograničiti otvaranje novih organizacionih djelova ili uvođenje novih proizvoda,
- privremeno zabraniti primanje novih depozita i drugih povratnih sredstava,
- privremeno zabraniti isplatu dividende ili bilo kojeg oblika isplate dobiti,
- naložiti banci da donese i sprovede mjere za poboljšanje postupaka naplate dospjelih potraživanja, poboljšanje računovodstvenog i informacionog sistema i/ili poboljšanje sistema internih kontrola i interne revizije.

Analizom ovog seta mjera koje Centralna banka može preduzeti prema bankama u redovnom režimu poslovanja može se konstatovati da su te mjere identične, a u jednom dijelu i prevazilaze zahtjeve koje BRRD identifikuje kao mjere rane intervencije u bankama.

U odnosu na planove oporavka iz BRRD-a, Zakon o bankama ne ustanovljava obavezu banaka sa imaju takve planove. Zakonom o bankama je propisano ovlašćenje Centralne banke da može naložiti banci da u određenom roku napravi plan za poboljšanje stanja u banci, koji mora da sadrži detaljno razrađene mjere i aktivnosti koje će banka preuzeti za obezbjeđenje adekvatnog upravljanja rizicima kojima je izložena u svom poslovanju i/ili za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, kao i rokove za njihovo sprovođenje. Sadržina tog plana odgovara planu oporavka iz BRRD-a, ali je osnovni nedostatak ovakvog zakonskog rješenja u tome što u trenutku preduzimanja mjera prema banci ne postoji takav plan, pa je potrebno dodatno

vrijeme za pripremu tog akta, a brzo sprovođenje mjera često može biti od odlučujućeg značaja za ozdravljenje banke.

Kada su u pitanju instrumenti koji imaju karakter instrumenata sanacije iz BRRD-a, Zakon o bankama sadrži određene instrumente sanacije, koje Centralna banka može da koristi kroz institut privremene uprave.

Kada Centralna banka, na bazi zakonom definisanih uslova, uvede privremenu upravu u banci, tada nastupaju određene posljedice po banku i stiču uslovi za primjenu instrumenata sanacije koji nijesu mogući u redovnom poslovanju. Procedure sprovođenja privremene uprave, na način kako je to regulisano Zakonom o bankama, sadrži značajne karakteristike postupka sanacije. Privremeni upravnik, kao organ Centralne banke u privremenog upravi, preuzima ovlašćenja organa banke a stiče i određena ovlašćenja koja ima organ nadležan za sanaciju u pravnim sistemima u kojima je implementiran BRRD. Pri tom, privremeni upravnik posjeduje i značajne instrumente sanacije.

Najznačajniji instrument za sanaciju proizilazi iz ovlašćenja privremenog upravnika da može, u slučaju da postojeći akcionari ne mogu ili ne žele da dokapitalizuju banku do potrebnog nivoa, akcije banke prodati novim ulagačima, koji su spremni i sposobni da dokapitalizaciju banke do potrebnog nivoa.

Drugi značajni instrument je instrument iz Zakona o bankama, po kojem privremeni upravnik ugovorom može prenijeti dio ili ukupnu imovinu i dio ili ukupne obaveze banke pod privremenom upravom na jednu ili više banaka, jer se takvim prenosom ublažavaju negativne posljedice propadanja banke.²⁵

Na osnovu navedenog, može se konstatovati da po postojećim zakonskim rješenjima Centralna banka posjeduje značajne instrumente za sanaciju banaka, ali da je u odnosu na zahtjeve iz BRRD postoje sljedeći nedostaci:

- postoji objedinjenost funkcije supervizije i sanacije u okviru iste, supervizorske funkcije, što nije u skladu sa zahtjevima iz BRRD-a

²⁵ Član 127c Zakona o bankama („Službeni list CG“, br.17/08 i 44/10)

- ne postoji obaveza banaka da svakom trenutku imaju plan oporavka, jer se taj plan priprema samo na zahtjev Centralne banke;
- ne postoje planovi sanacije prije preduzimanja mjera sanacije, već se takav plan pravi nakon uvođenja privremene uprave u banci;
- nedostatak određenih instrumenata sanacije koje sadrži BRRD (bail-in instrument, jasno definisana mogućnost osnivanja bridž banke i dr.).
- nepostojanje ex-ante sanacionog fonda ili sličnog aranžmana koji bi bio izvor sredstava za sprovođenje sanacije.

Na osnovu navedenog, može se konstatovati da će se implementacijom u nacionalno zakonodavstvo procedura, instrumenata i sistema sanacije sadržanog u BRRD-u, značajno unaprijediti regulatorno okvir kojim se uređuje sanacija banaka u Crnoj Gori i stvoriti uslovi da se, potpunom primjenom mogućih rješenja u praksi, značajno ublaže negativne posljedice koje može proizvesti propadanje neke od banaka.

4. ZAKLJUČAK

Direktiva o uspostavljanju okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija usvojena je sa ciljem da zajedno sa uspostavljenim jedinstvenim supervizorskim mehanizmom i redefinisanim sistemom zaštite depozita, uspostavi regulatorni okvir koji treba da obezbijedi amortizovanje negativnih efekata propadanja značajnih banaka na finansijsku stabilnost u okviru Evropske Unije.

Implementacija ove direktive u nacionalna zakonodavstva je veoma kompleksan posao, na što ukazuje i činjenica da veći broj zemalja članica Evropske Unije nije uspio da stvori preduslove da počev od 01. Januara 2016. godine, kao krajnjeg roka za njenu implementaciju, počne potpuna primjena u praksi.

Implementacijom ove direktive izvršeno je usklađivanje regulativa i praksi na nivou zemalja EU, koje su do usvajanja ove direktive bile različite, sa velikim brojem specifičnih rješenja što je proizvodilo određenu pravnu nesigurnost i otežavalo procese sanacije, posebno kod bankarskih grupa koje posluju na teritoriji više zemalja. Može se ocijeniti da je Direktiva u tom dijelu u potpunosti ostvarila planirani cilj.

U dijelu instrumenata sanacije, propisivanjem jedinstvenih instrumenata sanacije, olakšava se postupak sanacije kod prekograničnih bankarskih grupa, kao i stvaraju uslovi za unaprjeđenje tih instrumenata na bazi razmjene iskustava u njihovom korišćenju.

Priprema planova oporavka i njihova ocjena od strane supevizora na način utcrđen BRRD-om je dobar preduslov za efikasnije postupanje u slučaju nastanka problema u banci. U ovom dijelu, a polazeći od iskustava koja postoje u vezi sa drugim planovima koje pripremaju banke, postoji opasnost da banke pripremi ovih planova ne pristupe sa punom pažnjom, kao i opasnost da supervizor na bazi slike o stanju banke kojom raspolaže ne može adekvatno procijeniti realnost takvih planova. Ukoliko se u praksi pripremi planova i njihovom revidiranju ne posveti izuzetna i stručna pažnja, ti planovi mogu postati samo formalni akt koji u trenutku njegove aktivacije neće imati neki praktični značaj, pa je u tom dijelu nužno obezbijediti da planove oporavka pripremaju i ocjenjuju izuzetno stručna lica.

Kod instrumenata sanacije, može se ocijeniti da je učinjen značajan napredak, posebno kada je u pitanju uvođenje bail-in instrumenta. Korišćenje ovog instrumenta je postavljeno na pravilnim osnovama, posmatrano sa aspekta snošenja tereta interne sanacije. Mana ovog instrumenta se može identifikovati u činjenici da se radi o veoma kompleksnim procedurama za njegovu primjenu, sa značajnim elementima koji se moraju bazirati na procjenama stručnih lica, što osnovano usložnjava proces i zahtjeva dug rok za sprovođenje sanacije korišćenjem ovog instrumenta. Primjena ovog instrumenta će biti posebno otežana u manjim zemljama sa ograničenim kapacitetima, kako kod organa za sanaciju, tako i kada su u pitanju eksterni stručnjaci koji se uključuju u postupak sanacije.

Dodatno, korišćenje bail-in instrumenta može proizvesti značajan rizik od pokretanja sudskih sporova od strane zainteresovanih lica. U tom smislu, neophodno je obezbijediti adekvatnu pravnu zaštitu lica koja su uključeni u proces sanacije, uključujući i adekvatnu osposobljenost lica koja bi rješavala takve sporove, koja im omogućava da u potpunosti shvate logiku, ciljeve i posljedice koje nastaju u postupku sanacije u odnosu na posljedice u slučaju pokretanja stečajnog postupka nad bankom .

Uspostavljanje ex-ante sancionog fonda posmatrano u kontekstu stvaranja uslova za uspješnu sanaciju predstavlja napredak u odnosu na postojeće stanje. Nedostatke ovakvog rješenja se moguće tražiti u dodatnom finansijskom opterećenju banaka, ali se može očekivati da će se taj teret u krajnjem prenijeti na klijente banke, kroz odgovarajuće povećanje cijene bankarskih proizvoda i usluga. Pošto se sredstva u fond prilikom periodično, ta sredstva u prvim godinama njegovog postojanja neće biti značajan izvor sredstava za sanaciju banaka. Međutim, dugoročno posmatrano, može se ocijeniti da uspostavljanje fonda za sanaciju ima opravdanje.

Analiza postojećih instrumenata sanacije koje se mogu identifikovati u Zakonu o bankama koji se primjenjuje u Crnoj Gori, pokazuje da Centralna banka i u ovom trenutku ima značajan broj instrumenata koji obezbjeđuju sprovođenje mjera rane intervencije i sanacije banaka. U situaciji kada Centralna banka nema emisionu funkciju i ne može se adekvatno uključiti u postupak sanacije kroz angažovanje sopstvenih sredstava, čini se da se najveći nedostatak vezan za postojeći okvir za sanaciju ogleda u nepostojanje jasno opredijeljenih sredstava koja bi se mogla aktivirati u slučaju propadanja banaka, što je možda i najznačajniji preduslov za

održavanje finansijsku stabilnost u situaciji kada je ugroženo poslovanje neke od banaka od sistemskog značaja.

Na osnovu analize uporednih rješenja, po pitanju određivanja nadležnog organa za sanaciju banaka u Crnoj Gori, čini se da je određivanje Centralne banke da, pored supervizorske, ostvarivaruje i funkciju organa za sanaciju banaka, najrealnija opcija, kako sa materijalnog aspekta, tako i sa aspekta njene kadrovske osposobljenosti. Naravno, uz adekvatnu organizacionu i funkcionalnu odvojenost i nezavisnost poslova supervizije i poslova sanacije banaka, koja se zahtijeva pravilima sadržanim u BRRD-u.

Po pitanju organa koji će se baviti prikupljanje sredstava i upravljati sredstvima sanacionog fondom, moguća su dva rješenja. Jedno je da se upravljanje sanacionim fondom organizuje u okviru Fonda za zaštitu depozita, koji već ima uspostavljen sličan sistem kada su u pitanju sredstva za zaštitu depozita, a drugo da se i ta funkcija povjeri Centralnoj banci. Argumenti za bilo od koja ova dva rješenja su održivi, a i uporedna praksa ne daje argumente koji bi favorizovali bilo koje od ovih rješenja.

LITERATURA

1. Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta (BRRD) 2014/59/EU od 15. maja 2014. godine (Službeni list EU)
2. Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta 2013/34/EU
3. Zakon o stečaju i likvidaciji banaka ("Službeni list RCG", br. 47/01, "Službeni list CG", br. 62/08, 44/10)
4. Zakon o bankama („Službeni list CG“,br.17/08 i 44/10)
5. Zakon o sanaciji kreditnih institucija i investicijskih društava Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 19/15)
6. Godišnji izvještaj o radu CBCG za 2002. godinu
7. Godišnji izvještaj o radu CBCG za 2003. godinu
8. Godišnji izvještaj o radu CBCG za 2008. godinu
9. Godišnji izvještaj o radu CBCG za 2015. godinu

Internet stranice:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html

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

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=IT>

<http://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-colleges>

<http://www.moj-bankar.hr/Kazalo/S/Sanacija>

<http://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/resolution-committee/resolution-authorities>

<http://www.consilium.europa.eu/hr/policies/bankingunion/single-rulebook/bank-recovery-resolution/>

<https://www.eba.europa.eu/about-us;jsessionid=9BA1B62C28C32AF5E0DC4E2CCF09F2D6>

