

Др Јасмина Лабудовић Станковић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0001-8983-8173

Прегледни научни рад
УДК: 336.71
368:347.458
DOI: 10.46793/7623-143-0.671LS

ЈЕДИНСТВЕНИ СИСТЕМ ОСИГУРАЊА ДЕПОЗИТА КАО ТРЕЋИ СТУБ ЕВРОПСКЕ БАНКАРСКЕ УНИЈЕ*

Резиме

Уздормано и нестабилно финансијско тржиште ЕУ након глобалне финансијске кризе 2007/2008 захтевало је консолидацију и одговарајуће инструменте које би га ојачале, додатно интегрисале и обезбедиле стабилност. Сматрало се да ће формирање европске банкарске уније остварити тај циљ. Међутим, за њено пуно функционисање недостаје трећи стуб банкарске уније – јединствени европски систем осигурања депозита, замишљен као наднационални систем осигурања депозита. У раду се откривају проблеми који су довели до тога да европски систем осигурања депозита још увек није довршен. Европска банкарска унија тако постаје донекле упитан и недокончани пројекат ЕУ који не може да постигне циљ због ког је основан. Нема пун капацитет јер јој недостаје елемент који би допринео њеној ефикасности и заокружио њену делотворност.

Кључне речи: јединствени систем осигурања депозита, осигурање депозита, европска банкарска унија, финансијска стабилност.

1. Увод

Један од институционалних одговора Европске уније на финансијску кризу 2007/2008 било је стварање тзв. банкарске уније. Европска банкарска унија је основана 2014. године, и то као политичка иницијатива¹ како би се саградила

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

¹ Европска банкарска унија је основана на иницијативу председника Европског савета, Хермана Ван Ромпаја (Gortsos, C.V., *The Single Resolution Mechanism (SRM) and the*

„банкарска сигурносна мрежа“ и као одговор ЕУ на негативне екстерне ефекте настале због финансијске кризе. Циљ стварања банкарске уније био је да се ојача и обезбеди одрживост финансијске стабилности ЕУ, очува поверење у финансијски систем и омогући даља интеграција финансијског тржишта ЕУ. Остварење ових циљева постало је нарочито важно када је финансијска криза у ЕУ прерасла у кризу државних дугова.² Финансијска стабилност је била посебно доведена у питање када су нагло почели да расту јавни дугови појединих држава еврозоне – Грчке, Шпаније и Италије. Раст јавних дугова изродио је нове проблеме и додатну финансијску нестабилност у целој ЕУ. Сложености ситуације допринео је и надзор над банкама који није био централизован, већ препуштен националним надзорним телима (у неким државама су то биле националне централне банке, а у неким посебна независна тела), што се показало као недовољно ефикасно решење. Из свих тих разлога, приступило се креирању европске банкарске уније.

Идеја је била да европска банкарска унија има три стуба. Први је јединствени надзорни механизам (*the Single Supervisory Mechanism – SSM*)³, други је јединствени санациони механизам и јединствени санациони фонд (*the Single Resolution Mechanism, the Single Resolution Fund*)⁴ и трећи стуб представља јединствени европски систем осигурања депозита (*the Single European Deposit Insurance Scheme - EDIS*).

Иако замишљена на поменутих основама, у пракси банкарска унија функционише само на прва два стуба, без јединственог система осигурања депозита. Трећи стуб је и даље недовршен и није у функцији. Он представља „камен спотицања“ држава еврозоне, а без њега банкарска унија није заокружена целина. Овај стуб је окарактерисан као кључни за успешно функционисање банкарске уније⁵. Управо тим проблемима је посвећен овај

Single Resolution Fund (SRF): Legal aspects of the second main pillar of the (European) Banking Union, Athens, 2019, p. 39).

² Papadia, F., Välimäki, T., *Central Banking in Turbulent Times*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 234.

³ Јединствени надзорни механизам представља систем финансијског надзора који спроводи ЕЦБ заједно са националним надзорним органима држава чланица и нема својство правног лица (Gortsos, C.V., *The European Banking Regulation Handbook*, Volume I, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland, 2023, p. 437).

⁴ Јединствени санациони механизам и њему комплементаран јединствени санациони фонд, основани су са циљем решавања проблема банака, тј. кредитних институција и то по јединственим правилима и процедурама. Детаљније о прва два стуба европске банкарске уније видети у: Лабудовић Станковић, Ј., *Финансијска стабилност и нека од регулаторних решења ЕУ у циљу њеног очувања*, Зборник радова: XXI век - век услуга и Услужног права, књ. 14, Крагујевац, 2023, стр. 464-469.

⁵ Howarth, D., Quaglia, L., *The Difficult Construction of a European Deposit Insurance Scheme: A Step too far in Banking Union?*, Journal of Economic Policy Reform, Vol. 21, Issue 3/2018, p. 193.

рад. У суштини, много је разлика између националних банкарских система држава чланица, различита им је структура, као и национални системи осигурања депозита. Економски најјаче и најстабилније државе чланице не желе да финансирају оне државе са slabим банкарским системом и високим јавним дугом.

Непосредно пред измене и надградњу институционалног дизајна финансијског система ЕУ, тј. стварање банкарске уније, Европска централна банка (у даљем тексту: ЕЦБ) је прибегла прегледу квалитета имовине банака (*asset quality review*) као једном инструменту на основу ког је требало проценити финансијско здравље банака.⁶ Смисао овог инструмента је да банке које потпадају под директан надзор ЕЦБ буду довољно капитализоване како би могле да обављају своје редовне послове и издрже финансијске кризе.⁷

У редовима који следе, прво се указује на значај осигурања депозита како би се боље схватио и значај јединственог система осигурања депозита ЕУ. Затим се пажња поклања проблемима у вези са увођењем трећег стуба банкарске уније и на крају следи закључак.

2. Значај осигурања депозита

Осигурање депозита, као „битна институционална компонента савремених финансијских система“⁸, представља механизам који треба да омогући да се поново успостави финансијска стабилност у време кризе, заштите депоненти и олакша прикупљање депозита. Представља *ex post* инструмент финансијске стабилности.⁹ Највећи број држава у свету има осигурање депозита, с тим што су га неке увеле раније, а неке касније. Држава која је прва увела осигурање депозита је САД након кризе 30-их година XX века, а последња је то учинила у

⁶ Банке у ЕУ су према подацима, имале ниску профитабилност и велики обим ненаплативих зајмова широм еврозоне (Kuznichenko, P., Frolov S., Orlov, V., Boiko, O., *European Deposit Insurance Scheme implementation: pros and cons*, Banks and Bank Systems, Vol. 16, Issue 1/2021, p. 117-118).

⁷ Овај инструмент се користи и данас како би се утврдили сви ризици којима је банка изложена у свом пословању и спровела процена укупног ризика, капитала и управљања и сходно томе предузеле одговарајуће мере. Идентификовањем и проценом ових ризика баве се надзорни тимови ЕЦБ и националних надзорних органа држава чланица. То су тзв. свеобухватне процене. Повећање транспарентности о условима пословања банака, идентификовање проблема и предузимање одговарајућих мера за њихово решавање и изградња поверења у банке, главни су циљеви свеобухватне процене банака.

⁸ Ћировић, М., *Банкарство*, Београд, 2008, стр. 425.

⁹ Осигурање депозита и зајмодавац у последњој инстанци треба да зауставе насталу финансијску нестабилност, тј. примењују се након што нестабилност наступи. Зато су то *ex post* инструменти финансијске стабилности (Ugolini, S., *The Evolution of Central Banking: Theory and History*, Toulouse, 2017, p. 102).

21. веку (Аустралија 2015. године). Осигурање депозита има различите облике институционалног дизајна и може се разликовати од државе до државе.

Осигурање депозита није исто што и традиционални посао осигурања који обављају привредна друштва и које има своја правила и законе, односно техничку организацију коју дугује математици и статистици. Чак и премија коју банке плаћају на име осигурања депозита сматра се да није права премија осигурања у смислу који премија има код традиционалног осигурања. Премија код осигурања депозита чак може бити иста за све банке независно од ризика коме су изложене (линеарна), а може бити и различита и зависити од изложености ризику (диференцирана). У последње време све је већи број држава који се опредељују за систем осигурања депозита код кога је премија зависна од ризика пословања банке. Осигурање депозита је у функцији остваривања користи за цело друштво јер треба да допринесе обезбеђењу финансијске стабилности, па му није циљ остваривање профита.

Да би осигурање депозита остварило сврху, важна је висина покрића осигураних депозита, али и круг субјеката чији депозити потпадају под опсег заштите овог осигурања јер представљају основицу на коју се рачуна премија осигурања. Осим поменутог, значајан је и рок исплате накнада када наступи осигурани случај, тј. ситуација када депозити постану недоступни депонентима и банке неспособне за исплату депозита. Осигурање депозита свој значај црпи и из чињенице што се савремено банкарско пословање базира на делимичном покрићу депозита резервисаним средствима. Зато, да нема осигурања депозита, тим пре би дошло до пропасти банака услед притиска и јуриша депонената.

Осигурање депозита има две врло важне функције. С једне стране, реч је о инструменту који служи за одржавање финансијске стабилности, а са друге стране то је инструмент који треба да обезбеди заштиту депонентима у време кризе, да им улије сигурност и очува поверење у банке, како не би масовно похрлили ка банкама и повлачили депозите. Тако се смањује притисак на банке у време када оне имају проблеме са ликвидношћу. Управо је однос поверења између банака и штедиша кључан за стабилност банака.¹⁰ У условима финансијске нестабилности, осигурање депозита се доживљава као нарочито битан елемент банкарске сигурносне мреже. Том „мрежом“ обухваћени су и депоненти јер ће њихови депозити, макар до одређеног нивоа, бити сигурни и бити им „на дохват руке“, те има и позитиван психолошки ефекат. Депоненти (најчешће физичка лица) често бирају банке као институције у којима ће полагати депозите и штедети. То чине јер имају поверење у банке, али и мање трансакционе трошкове и разне друге погодности, али све ово под

¹⁰ Cerrone, R., *Deposit guarantee reform in Europe: does European deposit insurance scheme increase banking stability?*, Journal of Economic Policy Reform, Vol. 21 Issue 3/2018, p. 227.

претпоставком да су депозити безбедни.¹¹ Депоненти су обично популација која показује мању склоност ка ризику, па зато не инвестирају на берзи.

Ако се посматра однос између функција осигурања депозита које смо претходно навели, могло би се поставити питање која од ових функција има већи значај, тј. која је примарна. Може се рећи да је то заштита финансијске стабилности јер је цео систем осмишљен да осигура банке, њихову стабилност и сачува их у време кризе, али истовремено да олакша прикупљање депозита и ојача поверење у банкарски систем.¹²

Паника и јуриш депонената ка банци која је постала неликвидна, не значи да је у проблему само та банка, већ потенцијално и остатак банкарског система због домино ефекта¹³ и појаве системске кризе. Проблем једне банке, може изазвати проблеме других банака. Да нема осигурања депозита, настао би масовни јуриш ка банкама и паника депонената како би што пре „испразнили“ своје рачуне. Тако би банке постале несолвентне. Зато је постојање осигурања депозита један од начина да се то спречи јер банке не могу да исплате све депозите у кратком року. По правилу, њихови пласмани су дугорочни, а обавезе често краткорочне.

Осигурање депозита ствара позитивне екстерне ефекте јер утиче на финансијску стабилност, чини банкарски систем јачим и отпорнијим на кризе, а депоненти су заштићени од последица несолвентности банака у које су депоновали своја новчана средства. Иако делује на стабилност банкарског система, тако и финансијску стабилност, систем осигурања депозита не утиче на смањење ризичног понашања банака, тј. на рационалност пословања банака¹⁴, већ пре свега делује на психолошку страну депонената, ублажава притисак на банке и спречава панику и јуриш на банке у време кризе. Истовремено, због постојања система осигурања депозита и поверења у банкарски систем, банкама је олакшано прикупљање депозита.

Међутим, осигурање депозита потенцијално може да изазове негативне ефекте у смислу да ће банке које плаћају премије осигурања депозита бити подстакнуте на ризичније понашање. То указује на присуство моралног хазарда. Плаћање премија осигурања депозита је обавеза банке и за њих то значи трошак. Оне га обично преваљују на депоненте. Али, знајући да су депозити осигурани и да ће депоненти бити исплаћени уколико то не буду могле оне у датом тренутку, банке се могу одредити за ризичније пословање, тј. за улагања која носе већи ризик и у складу са тим већи профит. Притом,

¹¹ Merton, R., *An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees - An application of modern option pricing theory*, Journal of Banking and Finance, No 1/1977, p. 3.

¹² Марковиновић, Х., *Осигурање депозита – уређење de lege lata и перспективе*, Зборник Правног факултета у Загребу, вол. 61, бр. 2/2011, стр. 790.

¹³ Крстић, Б., Радојичић, Ј., *Осигурање депозита као ex-ante и ex-post антикризни механизам у банкарству*, Економске теме, бр. 4/2012, стр. 535.

¹⁴ Марковиновић, Х., *нав. чланак*, стр. 787.

свесне су да се из оформљеног фонда осигурања депозита исплаћују накнаде депонентима, тј. да тај фонд заправо покрива неке њихове губитке. Зато морални хазард може произвести нови ризик, и то још опаснији – банка може због ризичнијих послова постати несолвентна. Услед вероватноће да наступи такав сценарио, понекад се изражава сумња у добре ефекте осигурања депозита јер потенцијално, нестабилност може бити појачана уместо елиминисана. Међутим, треба погледати и „другу страну медаље“. Другим речима, из истицања тесне везе између осигурања депозита и моралног хазарда може се налазити и један скривени циљ који води ка извлачењу новца из банака и усмеравања на финансијско тржиште, како би некадашњи депоненти, а сада у улози инвеститора, улагали у акције и обвезнице.¹⁵ Тако настају већи ризици за инвеститоре.

Осигурање депозита као и кредитирање у последњој инстанци представљају два *ex post* механизма финансијске стабилности. Иако на први поглед разлика између њих може бити нејасна, ипак постоји. Средства акумулирана по основу осигурања депозита се најчешће користе када банка постане несолвентна, док кредитор у последњој инстанци делује када су банке неликвидне. То је правило које потиче од *Bagehot*-а¹⁶. Осигурање депозита се активира када депозити постану недоступни депонентима. Обезбеђење ликвидности од стране централне банке банкама које су у проблему, практично је без ограничења, тј. без лимита.¹⁷ Међутим, банка којој су та средства одобрена треба да их врати по одређеној камати, што значи да нису бесплатна.

3. Проблеми у вези са увођењем европског система осигурања депозита

Највећи проблем у функционисању европске банкарске уније представља њен трећи стуб – јединствен систем осигурања депозита. Изградња банкарске уније с циљем јачања финансијске стабилности у ЕУ је постала „насушна потреба“ јер је банкарски систем током кризе био врло рањив, а ризици су се лако преносили из земље у земљу, посебно међу чланицама еврозоне. И стање након кризе указало је да многе банке имају проблеме и да је њихово пословање ризично, па чак и да представљају извор системског ризика.¹⁸ Уз то,

¹⁵ Тировић, М., *нав. дело*, стр. 428.

¹⁶ Лабудовић Станковић Ј., *Централна банка као зајмодавац у последњој инстанци*, Зборник радова: Изазови и отворена питања Услужног права, Том 2, Крагујевац, 2024, стр. 90.

¹⁷ Gortsos, C.V., *The European Banking Regulation Handbook*, стр. 64.

¹⁸ То је 2016. установио ММФ за највећу немачку банку – *Deutsche Bank AG* (Kuznichenko, P., Frolov S., Orlov, V., Voiko, O., *нав. чланак*, стр. 116).

присутна је ниска профитабилност банкарског сектора и велики износ проблематичних и ненаплативих зајмова у билансима банака.¹⁹

Јединствени систем осигурања депозита као трећи стуб европске банкарске уније представља систем осигурања депозита²⁰ који обезбеђује финансијску стабилност и штити депоненте²¹, тј. лица која су депоновала одређена средства на рачунима у банкама до одређене прописане висине у ситуацији када наступи криза и када банке у којима су депоновали средства нису у могућности да им их одмах исплате. Износ покрића је 100.000 евра по депоненту на све рачуне у истој банци. Приликом оснивања банкарске уније о трећем стубу се говорило само начелно, без конкретних предлога Европске комисије о томе како би требало да изгледа модел јединственог система осигурања депозита.²²

Озбиљније о стварању трећег стуба европске банкарске уније говори се од 2015. године након извештаја пет председника под називом Комплетирање економске и монетарне уније, који је укључен у предлог стварања финансијске уније.²³ Јединствен систем осигурања депозита препознат је као главни елемент који треба да обезбеди финансијску стабилност и отпорност према евентуалним будућим кризама. Тако је Европска комисија предложила измену Уредбе 806/2014 о јединственом санационом механизму²⁴ с циљем

¹⁹ Исто, стр. 117.

²⁰ Директива о системима осигурања депозита 2014/49/ЕУ у чл. 2 тач. 3 одређује депозит као сваки потражни салдо који проистиче из средстава преосталих на рачуну или привремених ситуација проистеклих из уобичајених банкарских трансакција које кредитна институција мора исплатити према законским или уговорним условима, укључујући орочени депозит и штедни депозит. У директивом дефинисаним случајевима потражни салдо се искључује.

²¹ Депонент је ималац, а уколико је реч о заједничком рачуну депонент је сваки од ималаца депозита у складу са чл. 2 тач. 6 Директиве о системима осигурања депозита (2014/49/ЕУ). Заједнички рачун је рачун отворен на име две или више особа или преко кога две или више особа имају права која остварују на основу потписа једне или више тих особа (чл. 2 тач. 7 Директиве о системима осигурања депозита).

²² Осим тога, стручна јавност је замерила што не постоји и четврти стуб банкарске, односно финансијске стабилности. Тај стуб представљало би обављање функције кредитора у последњој инстанци од стране ЕЦБ (Gortsos, C.V., *The Evolution of European (EU) Banking Law under the Influence of (Public) International Banking Law: a Comprehensive Overview*, 2022, p. 182).

²³ Исто, стр 185.

²⁴ Regulation 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010, OJ L 225/1 (Уредба о утврђивању јединствених правила и јединственог поступка за санацију кредитних институција и одређених инвестиционих друштва у оквирз јединственог санационог механизма и јединственог фонда за санацију и о измени Уредбе (ЕУ) бр. 1093/2010).

успостављања европског јединственог система осигурања депозита. Овај јединствени систем осигурања депозита уведен би био кроз три фазе са одговарајућим временским интервалима. Међутим, резултати су били више него скромни. Од почетка су провејавали различити приступи и ставови држава чланица супротстављених интереса око уређења овог питања. За Европску монетарну унију је било јако важно да се уведе једнообразни систем осигурања депозита јер би то био још један начин да се ојача валутна унија и финансијска стабилност. Осим тога, то је био начин да се спречи и преношење депозита из једне банке државе чланице у другу банку друге државе чланице где су услови повољнији јер такви поступци делују дестабилизујуће по финансијски систем ЕУ.²⁵

Прва фаза јединственог система осигурања депозита је подразумевала увођење *реосигурања* депозита. То значи да национални системи осигурања депозита имају приступ фонду европског система осигурања депозита (у даљем тексту: *EDIS*) само ако се исцрпе сва средства у националним фондовима осигурања депозита сходно Директиви о системима осигурања депозита (2014/49/ЕУ). *EDIS* би обезбедио додатна средства националним системима осигурања депозита до одређеног нивоа и само када је то оправдано. Предложено је било да се уведе строга контрола над коришћењем средстава из *EDIS*-а. Уколико би се установило да се средства ненаменски користе, средства би морала бити враћена.²⁶ Друга фаза увођења *EDIS*-а подразумевала је *саосигурање* од 2020. То значи да се не мора чекати да се исцрпе средства националних фондова осигурања депозита да би се користила средства из *EDIS*-а. То јасно указује да би европски систем осигурања депозита финансирао трошкове и губитке банака јер би се ризик делио између националних система и *EDIS*-а. Овај јединствени систем осигурања депозита је требало да учествује у почетку са 20%, а затим би се тај проценат повећавао на 80%. Трећа фаза је подразумевала *потпуно осигурање*. *EDIS* би од 2024. године апсорбовао све губитке.

Замишљено је да *EDIS* буде директно финансиран од кредитних институција²⁷, а управљање фондом овог наднационалног система осигурања било би поверено јединственим санационом одбору (*the Single Resolution Board*). Чланство у *EDIS*-у је обавезно, што значи да уколико кредитна институција не плаћа осигурање депозита, без обзира што има дозволу за рад, онда се не може ни бавити пријемом депозита како је предвиђено чл. 4(3)

²⁵ Марковиновић, Х., *нав. чланак*, стр. 815.

²⁶ Serpone, R., *нав. чланак*, стр. 237.

²⁷ Према чл. 4 (1) Уредбе 575/2013 кредитне институције су друштва која се баве пријемом депозита или других повратних средстава од јавности и која одобравају кредите за сопствени рачун. Зато се уместо израза банка, у банкарском праву ЕУ користи израз кредитна институција (Gortsos, C.V., *The Single Resolution Mechanism (SRM) and the Single Resolution Fund (SRF)*), стр. 33).

Директиве о системима осигурања депозита 2014/49/EУ²⁸ која уређује елементе тог јединственог система. У циљу праведнијег одређивања премија, банке (тј. кредитне институције према банкарском праву ЕУ) које обављају ризичније послове плаћале би ризичније премије осигурања депозита. Из акумулираних средстава би се првенствено намиривали депоненти²⁹, али осим за те намене акумулирана средства би се користила и за финансирање трошкова санације кредитних институција, затим за различите алтернативне мере како би се спречило пропадање кредитних институција и на крају за финансирање мера за очување приступа депонента покривеним депозитима у случају спровођења стечајног поступка у националним оквирима.³⁰ Оваква намена средстава из фонда осигурања депозита говори да је циљ да се банкама директно помогне да би се спречило пропадање и олакша да преброде кризу и проблеме које имају са ликвидношћу. Тако се додатно јача финансијски систем и олакшава прикупљање депозита.

Европска комисија је схватала колико је тежак задатак изградити трећи стуб банкарске уније, а истовремено и колико је он важан. У вези са изградњом европског система осигурања депозита настала је подвојеност између држава чланица еврозоне. Основни разлог томе лежи у страху Немачке, али и других држава које имају јак и здрав банкарски сектор као што је Аустрија, да би *EDIS* довео до моралног хазарда који би допринео да државе које имају стабилне и јаке банкарске системе носе терет и сносе губитке слабих и нестабилних банкарских система других држава чланица. У суштини, питање изградње трећег стуба банкарске уније је постало и политичко питање, а не само економско. Покушано је више пута да се преговара, али је веома тешко било наћи компромисно решење које би задовољило све стране. Осим тога, постојале су и велике разлике у погледу институционалне уређености националних система осигурања депозита држава чланица.³¹

²⁸ Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (recast), OJ L 173, 12.6.2014.

²⁹ Са исплатом накнаде се почиње када депозити постану недоступни депонентима. Недоступни постају када су депозити доспели и када треба да буду исплаћени од стране кредитне институције у складу са законским и уговорним условима и када надлежни орган процени да кредитна институција није способна да исплати депозите због финансијског стања у коме се налази (чл. 2, тач.8 Директиве 2014/49/EУ).

³⁰ Видети чл. 11 Директиве о системима осигурања депозита 2014/49/EУ.

³¹ У неким државама осигурање депозита је законом обавезно, негде добровољно. Негде фондом осигурања депозита управља јавно тело, а у другим пак државама, фондом управља приватно тело, удружење банака. Разлике су постојале и у погледу начина како се финансирају системи осигурања депозита. Негде је то по принципу *ex ante*, а негде *ex post*. Негде се премије плаћају независно од ризика банке, негде зависно од ризика пословања банке. Национални системи осигурања депозита се разликују и према висини износа покрића. Негде се покрива депозит по депоненту, а негде по рачуну депонента итд. Осим тога, питање довољности средстава акумулираних по основу

Зато се појављују нови предлози европског система осигурања депозита у наредним годинама. Европска комисија се од 2017. залагала за нешто мало другачији приступ увођења јединственог система осигурања депозита, наговештавајући да ће се то учинити кроз две фазе како би *EDIS* био оперативан 2025.³² У првој фази би постојало реосигурање, али у нешто измењеној варијанти у односу на ранији предлог. *EDIS* би обезбедио само ликвидност националним системима осигурања депозита, и то само привремено. После консолидације, национални системи осигурања депозита би морали да врате ова средства *EDIS*-у, што значи да би трошкове и губитке у коначном носили национални системи осигурања депозита. Овако замишљен однос између два система осигурања депозита (европског система и националног) указује на позајмљивање средстава. Друга фаза је саосигурање. *EDIS* би покривао губитке прогресивно, с тим да ова фаза зависи од напретка у смањењу ризика. И овај покушај Европске комисије да компромисно дође до жељеног решења и да задовољи интересе држава које имају стабилне банкарске системе и добро уређен национални систем осигурања депозита, остао је без успеха. Последњи покушај Европске комисије да изгради *EDIS* датира од априла 2023. када је израђен предлог промене Директиве 2014/49/2023, с тим да још увек није усвојен.

Највећи опонент увођењу јединствене шеме осигурања депозита је Немачка. Поред ње, то су државе са здравим и стабилним банкарским системом као што су Аустрија, Холандија, Финска, Белгија, али и Велика Британија (док је била чланица ЕУ) које би практично социјализовале губитке банака из других држава са слабијим банкарским системом. За Немачку је основни проблем неправична расподела ризика. Добростојећи системи осигурања депозита били би искоришћени од оних националних система који немају довољно акумулираних средстава за исплату накнада депонентима.³³ Другим речима, ако би се дозволило да уместо на националне системе осигурања депозита, терет губитака буде пребачен на наднационални ниво, тј. на *EDIS*, у проблему би били добростојећи банкарски системи који почивају на здравим основама у државама чланицама у којима је добро уређен систем осигурања депозита. Такав приступ и пракса могли би да буду проблематични јер би нарушили и поверење клијената тих банака.³⁴ Осим тога, Немачка сматра да ниво јавног дуга у еврозони треба да буде важан критеријум приликом

система осигурања депозита је такође врло разнолико међу државама. Уз то, различити су и банкарски системи између држава (Howarth, D., Quaglia, L., *нав. чланак*, стр. 192).

³² Gortsos, C.V., *The Evolution of European (EU) Banking Law under the Influence of (Public) International Banking Law: a Comprehensive Overview*, стр. 194.

³³ Howarth, D., Quaglia, L., *нав. чланак*, стр. 194.

³⁴ Tümmler M., *Completing Banking Union? The Role of National Deposit Guarantee Schemes in Shifting Member States' Preferences on the European Deposit Insurance Scheme*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, No 6/2022, p. 1562.

стварања јединственог система осигурања депозита.³⁵ Међу државама које имају највећи јавни дуг у односу на висину БДП-а у трећем кварталу 2023. године су Грчка (има највећи дуг – 165,5% БДП-а), Италија, Француска, Шпанија, Белгија и Португалија.³⁶

Државе које се највише залажу за увођење јединственог европског система осигурања су Француска, Италија и Шпанија које сматрају да трећи стуб банкарске уније треба да функционише, а све у циљу спречавања даљих пропаста и развијања нових криза. Сматрају да ће систем осигурања депозита на наднационалном нивоу допринети бољој заштити депонената, јачању стабилности и да се мора успоставити политичка равнотежа.³⁷ Притом *Serrone* истиче да се ризици смањују и да је значајну помоћ у томе дао Базел 3 како би банке постале што јаче, стабилније, отпорније на ризике, те да у билансима банака треба да се нађе што квалитетнија и ликвиднија актива.³⁸ Додајмо и да је Базел 3 унапређен у делу који се односи на тржишни ризик и у погледу захтева за откривањем важних информација (тј. у погледу транспарентности, што представља тзв. трећи стуб Базелских акорда)³⁹. Међутим, чињеница је да су „апетити“ банака за профитом велики и да се зато опредељују за ризичније инвестиције како би својим акционарима што више увећали вредност акција, што не говори у прилог смањења ризика.

Зато је оправдано очекивати да постојање јединственог система осигурања депозита може утицати на промењено и ризичније понашање банака из различитих држава. С обзиром на то да верују да ће на наднационалном нивоу депоненти бити боље заштићени, неке државе могу водити мање строгу политику према сопственим банкама.⁴⁰ Зато би банке одређене групе земаља еврозоне, које имају стабилан банкарски систем и добро уређен систем осигурања депозита, биле у позицији да покривају ризике других банака из

³⁵ Kuznichenko, P., Frolov S., Orlov, V., Boiko, O., *нав. чланак*, стр. 121.

³⁶ Доступно на: <https://www.statista.com/statistics/269684/national-debt-in-eu-countries-in-relation-to-gross-domestic-product-gdp/>

³⁷ Serrone, R., *нав. чланак*, стр. 236.

³⁸ Базел 3 захтева већи капитал банака и ликвиднију имовину банке. То је нужно јер банке не могу унапред знати када ће се и колико исплаћивати новац са рачуна депонената, тј. у ком обиму ће депоненти подизати своје депозите из банака. Ликвидност банке може бити угрожена из различитих разлога, али и због масовног повлачења депозита, у случају када клијенти не отплаћују уредно своје месечне рате кредита, када банка треба да изврши своје ванбилансне обавезе итд. Такође, Базел 3 је увео и два важна коефицијента – коефицијент покрића ликвидности и коефицијент нето стабилног финансирања који су у функцији јачања отпорности банака (Serrone, R., *нав. чланак*, стр. 225-226).

³⁹ Унапређена верзија Базела 3 назива се Базелски оквир (*Basel Framework*). Доступно на: <https://www.bis.org/baselframework/BaselFramework.pdf>

⁴⁰ Kuznichenko, P., Frolov S., Orlov, V., Boiko, O., *нав. чланак*, стр. 120.

држава које немају тако јаке и стабилне банкарске системе. То значи да би терет губитака био неравномерно распоређен.

4. Предлог промене Директиве 2014/49/ЕУ

Европска комисија је 18. априла 2023. усвојила оквирни предлог за побољшање и даље јачање постојећег оквира ЕУ за управљање банкарским кризама и осигурање депозита. У документу који се налази на сајту Европске комисије наводи се да у погледу јединственог система осигурања депозита још није постигнут политички договор, али да су напори усмерени на завршетак банкарске уније јер је то и даље један од најважнијих задатака ЕУ. Међутим, у истом документу се каже да су обустављени политички преговори о *EDIS*-у, те да нема напретка у договорима.⁴¹

Европска комисија је предложила амандмане на Директиву 2014/49/ЕУ априла 2023. у погледу обима заштите депозита, коришћења система осигурања депозита, прекограничне сарадње и транспарентности.⁴² Ове измене заправо припадају пакету мера о управљању кризом и осигурању депозита. Тај пакет промена односи се и на измену Директиве о опоравку и санацији банака (2014/59/ЕУ) и Уредбе о јединственом санационом механизму (806/2014). У поменутом предлогу се констатује да трећи стуб и даље не постоји и да је предлог Комисије о *EDIS*-у још увек у поступку.

5. Закључак

Оснивању банкарске уније, а тако и раду на увођењу њеног трећег стуба – јединственог систем осигурања депозита, приступило се са великим ентузијазмом јер је монетарној унији потребан добро уређен и ефикасан систем јединственог осигурања депозита, а тако интегрисано и ефикасно финансијско тржиште. После глобалне финансијске кризе 2008. године, постојала је велика жеља да се цео финансијски систем ЕУ стабилизује и обезбеди поверење јавности. Изградња стабилног и јединственог финансијског система који је отпоран на кризе био је један од приоритета ЕУ. Међутим, европска банкарска унија не може постићи свој пуни ефекат без јединственог система осигурања депозита. Основни проблем због чега тај трећи стуб банкарске уније није постао оперативан лежи у постојању великих разлика у интересима држава чланица, тј. разлика између оних који ће највише учествовати у финансирању јединственог система осигурања

⁴¹ Доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0225>

⁴² Предлог Директиве Европског парламента и Савета о измени Директиве 2014/49/ЕУ у погледу обима заштите депозита, коришћења система осигурања депозита, прекограничне сарадње и транспарентности, Strasbourg, 18.4.2023, COM(2023) 228 final. Доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0228>

депозита и оних који имају рањиве банкарске системе и за које се очекује да ће највише користити наднационални систем осигурања депозита (*EDIS*). Стварање *EDIS*-а се показало као јако проблематично питање са политичком нотом. Главни услов који постављају државе са стабилним и здравим финансијским системом и чврстим системом осигурања депозита јесте да државе које немају таква обележја смање ризике својих националних банкарских система и ојачају га. Сматра се да до тог смањења ризика још није дошло, па комплетирање банкарске уније и даље остаје отворено питање.

*Jasmina Labudović Stanković, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

THE SINGLE EUROPEAN DEPOSIT INSURANCE SCHEME AS THE THIRD TIER OF THE EUROPEAN BANKING UNION

Summary

The unstable EU financial market after the global financial crisis 2007/2008 required consolidation and appropriate instruments that would strengthen, further integrate and ensure stability of financial market. It was believed that the formation of the European Banking Union would achieve this goal. However, for its full functioning, the third pillar of the banking union is missing – the Single European deposit insurance scheme, conceived as a supranational deposit insurance system. The paper reveals the problems that led to the European deposit insurance system not being completed. The European Banking Union thus becomes a somewhat questionable and unfinished EU project that cannot achieve the goal for which it was founded. Practically, it does not have full capacity because it lacks an element that would contribute to its effectiveness and complete functioning of the European Banking Union.

Key words: *the Single European deposit insurance system, deposit insurance, the European Banking Union, financial stability.*

Литература

- Gortsos, C. V., *The European Banking Regulation Handbook*, Volume I, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland, 2023.
- Gortsos, C. V., *The Evolution of European (EU) Banking Law under the Influence of (Public) International Banking Law: a Comprehensive Overview*, 2022.
- Gortsos, C. V., *The Single Resolution Mechanism (SRM) and the Single Resolution Fund (SRF): Legal aspects of the second main pillar of the (European) Banking Union*, Athens, 2019.
- Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (recast), OJ L 173, 12.6.2014.
- Крстић, Б., Радојичић, Ј., *Осигурање депозита као ex-ante и ex-post антикризни механизам у банкарству*, Економске теме, бр. 4/2012.
- Kuznichenko, P., Frolov S., Orlov, V., Voiko, O., *European Deposit Insurance Scheme implementation: pros and cons*, Banks and Bank Systems, Vol. 16, Issue 1/2021.
- Лабудовић Станковић Ј., *Централна банка као зајмодавац у последњој инстанци*, Зборник радова: Изазови и отворена питања Услужног права, Том 2, Крагујевац, 2024.
- Лабудовић Станковић, Ј., *Финансијска стабилност и нека од регулаторних решења ЕУ у циљу њеног очувања*, Зборник радова: XXI век - век услуга и услужног права, књ. 14, Крагујевац, 2023.
- Марковиновић, Х., *Осигурање депозита – уређење de lege lata и перспективе*, Зборник Правног факултета у Загребу, вол. 61, бр. 2/2011.
- Merton, R., *An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees - An application of modern option pricing theory*, Journal of Banking and Finance, No 1/1977.
- Papadia, F., Välimäki, T., *Central Banking in Turbulent Times*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Regulation 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010, OJ L 225/1
- Tümmler M., *Completing Banking Union? The Role of National Deposit Guarantee Schemes in Shifting Member States' Preferences on the European Deposit Insurance Scheme*, Journal of Common Market Studies, Vol. 60, No 6/2022.
- Ђировић, М., *Банкарство*, Београд, 2008.
- Ugolini, S., *The Evolution of Central Banking: Theory and History*, Toulouse, 2017.
- Howarth, D., Quaglia, L., *The Dificult Construction of a European Deposit Insurance Scheme: A Step too far in Banking Union?*, Journal of Economic Policy Reform, Vol. 21, Issue 3/2018.
- Cerrone, R., *Deposit guarantee reform in Europe: does European deposit insurance scheme increase banking stability?*, Journal of Economic Policy Reform, Vol. 21, Issue 3/2018.