

## RAZVOJ SISTEMA OSIGURANJA DEPOZITA NA NIVOU EVROPSKE UNIJE – IZAZOVI I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA\*\*

### Sažetak

*Finansijska kriza koja je potresla ceo svet imala je ogroman uticaj i na bankarski sektor. Zbog propasti velikog broja banaka u potpunosti je narušeno poverenje deponenata u funkcionisanje sistema koji upravo treba da im pruža sigurnost. Iz tih razloga Evropska komisija je izvršila detaljne izmene ovog sistema donošenjem Direktive 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita, čiji je cilj pre svega da povрати izgubljeno poverenje uz uspostavljanje adekvatne informisanosti deponenata, skraćivanje vremena potrebnog za isplatu depozita, uvođenje obaveze ex ante i ex post finansiranja i određivanje rizika kao jednog od glavnih faktora prilikom utvrđivanja iznosa doprinosa. U prvom delu rada autor se bavi razlozima za uspostavljanje sistema za osiguranje depozita, ali i negativnim posledicama koje jedan takav sistem može da izazove, kao što je pre svega problem moralnog hazarda, dok je u drugom delu fokus na razvoju tog sistema u EU, uz navođenje svih nedostataka prethodnih direktiva, i na izmenama koje je postojeći sistem doneo sa sobom.*

**Ključne reči:** *finansijska kriza, sistem za osiguranje depozita, moralni hazard, EU.*

### 1. Uvod

Velike bankarske krize koje su se dogodile u prethodnom periodu dovele su do gubitka poverenja potencijalnih deponenata u stabilnost bankarskog sistema. Kako su bankarske krize konstanta ekonomske istorije, s vremenom su uspostavljeni načini za njihovo prevazilaženje (Prga, 2006, p. 141). Jedan od njih je upravo sistem za osiguranje depozita.

Prvi takav sistem se pojavio u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) osnivanjem Federalne korporacije za osiguranje depozita (FDIC), još 1933. godine, zbog mnogobrojnih propasti banaka koji su se odigrali neposredno pre toga (Federal Deposit Insurance Corporation, p. 1).

Osiguranje depozita je sistem socijalne zaštite koji doprinosi održavanju stabilnosti bankarskog sistema unutar države, što je takođe od velikog značaja i za održavanje stabilnosti

\* Master prava, istraživač pripravnik u Institutu za uporedno pravo, e-mail: [i.tosic@iup.rs](mailto:i.tosic@iup.rs)

\*\* Rad predstavlja skraćenu i izmenjenu verziju seminarškog rada „Osiguranje depozita – razlozi uvođenja, moralni hazard i razvoj u EU i Srbiji“ koji je odbranjen na doktorskim studijama na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

čitavog ekonomskog sistema jer ukoliko dođe do „bežanja“, odnosno ukoliko bi deponenti povukli svoja sredstva, to bi imalo negativan uticaj na mehanizme plaćanja. Ukoliko među deponentima nastane panika, oni počinju sa povlačenjem depozita iz banke, a panika se izuzetno brzo širi i „preliva“ i na ostale banke, odnosno dolazi do domino efekta kojim se narušava uloga banaka na finansijskom tržištu (Suljić *et al.*, 2014, pp. 167-186). Kao i u delatnosti klasičnog osiguranja, poverenje u osiguravača izuzetno je važno, pogotovo zbog toga što deponenti nemaju mogućnost odabira drugog osiguravača na tržištu (Ognjenović, 2006, p. 370).

Finansijska kriza podstakla je intenzivnu globalnu debatu o adekvatnosti finansijske zaštitne mreže. Ključna pitanja odnosila su se na način dizajniranja i modernizacije regulisanja finansijskih sistema kako bi se osigurala finansijska stabilnost (Bocuzzi & De Lisa, 2016, p. 5).

Za vreme trajanja finansijske krize, zbog neusklađenosti nivoa pokrića na teritoriji Evropske unije (EU) u nekim slučajevima došlo je do toga da su deponenti prebacivali novac u kreditne institucije u zemljama u kojima su osiguranja depozita bila viša. Takva neusklađena povećanja iscrpla su likvidnost kreditnih institucija u razdobljima stresa. U razdobljima stabilnosti, moguće je da različite visine pokrića dovedu do toga da deponenti biraju najvišu visinu zaštite depozita umesto depozitnog proizvoda koji im je najbolje prilagođen. Moguće je da takva različita visina pokrića dovede do narušavanja tržišnog takmičenja na unutrašnjem tržištu. Stoga je potrebno osigurati usklađenu visinu zaštite depozita od strane svih priznatih sistema za osiguranje depozita (SOD), bez obzira na to gde se u EU depoziti nalaze. Međutim, na osnovu Direktive 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita tokom ograničenog vremena, trebalo bi omogućiti da određeni depoziti koji su uslovljeni ličnom situacijom deponenata budu pokriveni na višem nivou. Zaštita depozita je jedan od ključnih instrumenata za održanje unutrašnjeg tržišta i neophodna dopuna sistema nadzora kreditnih institucija s obzirom na solidarnost koju stvara među svim institucijama na određenom finansijskom tržištu u slučaju propasti bilo koje od njih.

## 2. Razlozi za uvođenje sistema osiguranja depozita

Važnost uloge koju bankarski sektor ima za celokupnu ekonomiju nalaže da se pravni okvir ekonomske aktivnosti na tom području posebno strogo i detaljno uredi kako bi se u najvećoj mogućoj meri osigurala stabilnost bankarskog sistema (Marinković, 2011, p. 786). Kao što je već navedeno, zbog rastuće krize u bankarskom sektoru, osiguranje depozita se izuzetno brzo proširilo na veliki broj zemalja kao jedna od najvažnijih mera za ostvarivanje finansijske sigurnosti. Takođe, kao razlog popularnosti ovog sistema za povećanje stabilnosti i pouzdanosti u bankarski sistem navodi se njegova jednostavnost i relativno niski troškovi primene. Sistemi osiguranja depozita služe za ostvarivanje dva cilja: štite deponente od gubitka depozita u slučaju insolventnosti njihove kreditne institucije i, još važnije, omogućuju održavanje stabilnosti finansijskog sistema uz izbegavanje sistemskog rizika (Colaert, 2015, p. 374).

Jedan od osnovnih rizika za klijente banke i stabilnost samog bankarskog sistema jeste loše poslovanje banke i njena nesposobnost da depozit vrati u celosti. U takvim

situacijama, ukoliko postoji osiguranje depozita, svi deponenti su sigurni da će im depoziti biti isplaćeni tako da je na taj način „juriš“ na banke izbegnut. S druge strane, problem u poslovanju jedne banke može da izazove i probleme u poslovanju drugih banaka, putem takozvanog „domino efekta“. Kako bi se ojačalo poverenje potencijalnih klijenata u bankarske usluge, ali i obezbedila ušteda budžetskih sredstava usled stečaja ili likvidacije određenih banaka uveden je sistem osiguranja depozita (Kostić, 2017, pp. 389-390).

Još jedan od razloga za uvođenje ovog sistema jeste zaštita malih deponenata. Nesporno je da veliki deponenti imaju pristup mnogo većem broju informacija, što dovodi do toga da će oni, u slučaju finansijskih problema banke, depozite povući pre velikog broja malih i slabije informisanih deponenata. Kada postoji sistem osiguranja depozita, u slučaju propasti banke svi deponenti bivaju isplaćeni do nivoa pokrića. Takođe, ovaj sistem dovodi do povećanja konkurentnosti u bankarskom sektoru. U zemljama u kojima ne postoji sistem za osiguranje depozita, male i nove banke ne smatraju se dovoljno sigurnim i iz tih razloga one nemaju mogućnost da privuku veliki broj depozita, bez obzira na to što potencijalno mogu biti veoma efikasne. Osiguranje depozita osigurava uslove za novoosnovane banke jednake onim koji postoje za već postojeće banke (Protić, 2002, p. 24).

### 3. Nedostaci sistema za osiguranje depozita – moralni hazard

Postoje i potencijalni nedostaci sistema osiguranja depozita. Najpre, osiguranje depozita umanjuje mogućnost za neprofesionalne deponente (*retail depositors*) da prate aktivnosti banke. Asimetrija informacija o kojoj smo već govorili, a sa kojom se suočava veliki broj neprofesionalnih deponenata znači da oni znaju mnogo manje o stanju aktive banke, posebno o njenim kreditima, nego insajderi banke, pa čak i bez postojanja osiguranja depozita imaju mali ili nikakav podsticaj da ulažu u pribavljanje tih informacija. Iz tih razloga za njih je mnogo lakše i jeftinije da povuku svoje depozite. Ipak, u praksi nije verovatno da će postojanje sistema osiguranja depozita negativno uticati na nadzornu ulogu neprofesionalnih deponenata. Naime, moglo bi se reći da će i bez ovog oblika zaštite depozita deponenti vršiti nadzor u meri u kojoj je potrebno da utvrde pretnju insolventnošću kako bi povukli svoja sredstva, a ovakav način nadzora je sam po sebi destabilizujući za banke. Otklanjajući podsticaj za deponente da vrše nadzor na ovaj način, sistem osiguranja depozita promovise finansijsku stabilnost. Međutim, čini se da ovaj problem nije toliko značajan u praksi.

S druge strane, jedan od najozbiljnijih problema sa kojim se ovaj sistem susreće je moralni hazard. Moralni hazard je uobičajena posledica sistema osiguranja depozita, baš kao što je to inače slučaj sa osiguravajućim društvima. Problem moralnog hazarda nastaje zbog činjenice da ukoliko trošak zaštite depozita ne pada u potpunosti na određenu banku, onda se ta banka može izložiti većem nivou rizika nego što bi to učinila kada ne bi postojao sistem osiguranja depozita, upravo zato što potencijalni gubitak neće snositi ona (Payne, 2015, p. 543). U slučajevima kada postoji osiguranje depozita, banke su spremne da se ponašaju mnogo rizičnije i na taj način ostvare veći profit bez dodatnog troška, uzimajući u obzir da uvećani rizik neće snositi one, već institucija koja osigurava depozite. Ovakvo

ponašanje je najčešće kod banaka koje su već u finansijskim problemima i koje samim tim i u slučaju da se taj rizik ne isplati, neće puno izgubiti, ali ukoliko ova strategija uspe, mogu mnogo da dobiju. Prema tome, problem moralnog hazarda se pre svega pojavljuje jer osiguranje depozita omogućuje bankama rizičnije plasmane, a da pritom ne plaćaju veće kamatne stope (Kundid Novokmet, 2015, pp. 156-157).

Ključna funkcija osiguranja depozita jeste uspostavljanje kredibilne sigurnosne mreže za deponente u vreme krize. Istovremeno, osiguranje depozita, kao i svaki drugi sistem osiguranja, izaziva zabrinutost zbog rizika moralnog hazarda. Dobar sistem osiguranja depozita trebalo bi da bude znak stabilnosti u krizi, a ne izvor sumnji (Schoenmaker, 2018, pp. 314–320).

Još jedan razlog pojave moralnog hazarda je što deponenti gube interes da nadgledaju poslovanje banke budući da su sigurni da će im uložiti biti vraćeni. S druge strane, nadzor nad poslovanjem banke predstavlja fiksni trošak za deponente, koji nije povezan sa visinom depozita, pa je u ovom slučaju vidno izražen problem „slepeg putnika“, pogotovo kod deponenata sa malim ulozima. Naime, deponenti nemaju motiv da nadgledaju poslovanje banke u nadi da će taj posao obaviti neko drugi umesto njih (Protić, 2002, pp. 24-35). Osigurani deponenti skloni su smanjenom ili nikakvom tržišnom disciplinovanju banaka, a u ekstremnim slučajevima pristaju na agresivno privlačenje depozita izuzetno visokim kamatnim stopama (Kundid Novokmet, 2015, pp. 156-157).

Međutim, nisu isključivo banke i deponenti podložni moralnom hazardu. Moralni hazard se može javiti i kod drugih učesnika, kao što su zajmoprimci i supervizori. Na primer, često se dešava da firme namerno deponuju sredstva kod rizičnijih banaka, a supervizori nemaju motivaciju da odgovorno vrše nadzor u situacijama kada su depoziti osigurani (Protić, 2002, p. 25).

Za uspostavljanje i funkcionisanje sistema osiguranja depozita koji bi bio sposoban da umani problem moralnog hazarda potrebno je da se ispuni nekoliko uslova. Glavni elementi koji treba da pomognu ostvarivanju tog cilja odnose se kako na samo dizajniranje sistema osiguranja depozita, tako i na efikasno uspostavljene mreže finansijske sigurnosti (Krunić, 2012, pp. 207-208).

Najznačajniji faktori u cilju ublažavanja moralnog hazarda su:

1. Limitiranje iznosa osiguranog depozita i isključivanje određenih kategorija deponenata iz osiguranja – U situaciji kada je depozit osiguran samo do određenog iznosa, deponenti će imati podsticaj da znatno pažljivije biraju banku u koju će deponovati svoja sredstva. S druge strane, deponenti koji se isključuju iz osiguranja obično predstavljaju institucije koje imaju kapacitete da vrše analize banaka, kvaliteta njihovog poslovanja i rizika kojima se one izlažu, te da takve analize koriste za donošenje vlastitih investicionih odluka.
2. Koosiguranje – Da bi se kod deponenata stvorio podsticaj za nadgledanje poslovanja banaka, jedan deo depozita se ostavlja neosiguranim. Međutim, problem je što deponentima često može biti jeftinije da izgube jedan deo depozita nego da plate trošak za nadzor rada banaka, pa samim tim koosiguranje ne rešava ovaj problem. S druge strane, na ovaj način nije u potpunosti isključena mogućnost juriša na banke. Na osnovu ovoga može se zaključiti da je najznačajnije pitanje u vezi s

- koosiguranjem koji je iznos dela depozita koji treba osigurati (Protić, 2002, p. 26).
3. Uspostavljanje premije na bazi rizika – Kao jedan od glavnih problema javlja se upravo situacija u kojoj banke plaćaju istu premiju bez obzira na rizik kojem su izložene. Kao što je već pomenuto, u takvim situacijama banke imaju podsticaj da se ponašaju znatno rizičnije, budući da na taj način mogu ostvariti korist, a rizik je prebačen na instituciju koja osigurava depozite. Iz tog razloga, uvođenje sistema obračuna premije na bazi rizika služi pre svega u cilju nagrađivanja i stimulisanja dobrih banaka, a menadžeri i vlasnici banaka stimulišu se da budu oprezniji u vođenju vlastite poslovne politike.
  4. Rana detekcija, pravovremena intervencija i efikasna rezolucija – Na ovaj način postiže se minimiziranje gubitaka osiguravača i doprinosi se finansijskoj stabilnosti.
  5. Pravne akcije protiv menadžera banaka – Mreža finansijske sigurnosti treba da bude uspostavljena tako da lica koja su doprinela propasti banke (menadžeri, rukovodioci, revizori itd.) mogu biti predmet istrage od strane institucije za osiguranje depozita ili nekih drugih institucija. Postojanje zakonske mogućnosti pokretanja određenih akcija protiv lica koja su doprinela lošem stanju u banci sigurno će ograničiti preterano izlaganje rizičnim poslovima menadžera i samih vlasnika banaka (Krunić, 2012, pp. 208-211).

Pri regulisanju moralnog hazarda takođe je neophodno naglasiti da veliki uticaj na ponašanje banaka ima i institucionalno okruženje. Studija Kunt i Detragiache (2005) je dala empirijski dokaz da vladavina prava, kvalitet sprovođenja ugovora, kvalitet birokratije i drugi faktori mogu izuzetno uticati na ponašanje banaka. Takođe, autori napominju da pravna regulativa, ali i jasno definisanje sankcija ima veliku ulogu pri prevenciji rizika kojem će se banke izlagati. S druge strane, eksplicitno osiguranje depozita može uticati na povećanje osetljivosti banaka u sistemima u kojima postoje slabe institucije, za razliku od sistema koji su dobro organizovani gde će efekat biti potpuno suprotan (Demirgüç-Kunt & Detragiache, 2005, pp. 1-40).

Pri posmatranju veze između osiguranja depozita i moralnog hazarda od značaja je i stepen koncentracije bankarskog tržišta. Naime, na nekim tržištima ne postoji potreba za osiguranjem depozita zbog postojanja velikog broja banaka koje su prevelike da bi propale (*too big to fail*). Ukoliko bi jedna takva banka zapala u probleme, to bi automatski povuklo državnu intervenciju radi njenog spasavanja. Ovakva praksa je kritikovana budući da narušava tržišnu disciplinu i nepravedna je prema malim bankama i njihovim klijentima (Ketcha & Nicholas, 1999, p. 230). Na tržištima sa malim brojem velikih banaka one moraju da budu usko međusobno povezane sa velikim brojem međubankarskih tokova tako da bi propast jedne banke u velikoj meri uticala na ostale banke, ali i celokupan finansijski sektor. Odnos između koncentracije tržišta i moralnog hazarda obrađen je i u Keely-jevoj studiji, koja je pokazala da je jedan od osnovnih razloga za krizu u SAD koja se dogodila osamdesetih godina povećana konkurencija u bankarskom sektoru (Protić, 2002, pp. 27-28).

#### 4. Pravni okvir osiguranja depozita u EU

Na nivou EU 2014. godine doneta je nova Direktiva o sistemu za osiguranje depozita (Directive 2014/49/EU). Njenom donošenju su prethodile dve direktive, od kojih nijedna nije pružila očekivane rezultate, pre svega zato što je prva (Directive 94/19/EC) bila direktiva minimalne harmonizacije, što je stvorilo ogromne razlike u zaštiti deponenata u zemljama članicama. Ni kasnije doneta Direktiva 2009/14/EC nije odgovorila izazovima, to jest nije uspela da uspostavi efikasan sistem zaštite deponenata niti da reši problem moralnog hazarda.

##### *4.1. Razvoj pre donošenja Direktive 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita*

Prvi korak ka uspostavljanju sistema za osiguranje depozita bila je Preporuka Komisije 87/63/EEC od 22. decembra 1986. o uvođenju Sistema osiguranja depozita u Zajednici. U to vreme, samo šest od tada dvanaest država članica imalo je neku vrstu SOD. Glavni cilj ove preporuke je bio uspostavljanje takvog sistema u svim zemljama članicama, međutim neka značajnija pitanja poput nivoa pokrivenosti, roka otplate, kao i načina finansiranja nisu bila rešena. Samim tim, ni preporuka nije proizvela željeni rezultat (Colaert, 2015, p. 377).

Direktiva 94/19/EC bila je prekretnica u regulaciji osiguranja depozita u Evropi. Glavni cilj uvođenja ove direktive je bio da obezbedi da sve kreditne institucije postanu članice SOD-a. Međutim, ovo pravilo nije bilo obavezujuće, pojedine banke su bile oslobođene te obaveze pod uslovom da su uključene u neki alternativni sistem zaštite. Ovo nije bio pokušaj da se stvori režim na nivou EU, već da se uvede minimalni nivo harmonizacije u SOD-ove država članica. Kao rezultat, Direktiva je ukazala kako bi administrativno trebalo da izgleda SOD, ali regulisanje njegove forme, finansiranja, procene doprinosa i veličine bilo je u potpunosti prepušteno državama članicama.

Princip „minimalne harmonizacije“ predviđen Direktivom 94/19/EC (dalje i Direktiva iz 1994. ) rezultirao je značajnim razlikama između nivoa pokrivenosti u državama članicama. Postojanje ovakvog režima dovodi do opasnosti od nastanka regulatorne konkurencije koja podrazumeva da ako se nekom subjektu pruži mogućnost izbora pravnog sistema u okviru koga će poslovati, on će se opredeliti za onaj koji nudi najpovoljnije uslove (Višekruna, 2015, p. 193). Samim tim, deponenti imaju podsticaj da traže sistem koji im pruža najbolju zaštitu, a banke da iskoriste onaj od kog će imati najviše koristi (Payne, 2015, pp. 550-551). Tekst Direktive je sadržao i niz slabosti u pogledu materijalnih odredaba. Pre svega, bila je predviđena minimalna pokrivenost od svega 20.000 evra, a ovaj nizak nivo pokrivenosti je pogoršan uvođenjem odredaba o saosiguranju, pružajući državama članicama mogućnost da pokrivenost ograniče na 90% ili više osiguranih depozita koji će zajedno ostvariti minimalnu pokrivenost predviđenu čl. 7, st. 4 Direktive. Takođe, kao drugi nedostatak javlja se predugačak period za vraćanje depozita, koji je iznosio tri meseca, a u izuzetnim okolnostima bi se čak mogao i produžiti.

Nivoi pokrivenosti u tom periodu su se znatno razlikovali, od najmanje 50. 000 evra do 103. 291 evra u Italiji, do čak i neograničene garancije u nekim državama članicama.

Ovako postavljen SOD nije pokazao otpornost na finansijsku krizu.<sup>1</sup> Potrebni su bili ogromni naponi kako bi se povratilo poverenje deponenata i rešilo pitanje masovnog povlačenja depozita (Payne, 2015, p. 552). Za kreditne institucije takav nagli i značajan odliv depozita može stvoriti velike pritiske na likvidnost. Da bi se to izbeglo, ali i obezbedila stabilnost celokupnog unutrašnjeg tržišta EU, neophodno je da nivo pokrivenosti bude svuda isti. Direktiva iz 1994. godine nije uspela da sprovede jedan od svojih glavnih ciljeva, a to je ostvarivanje poverenja deponenata. Iz tih razloga, Evropska komisija je morala brzo da reaguje donošenjem nove direktive radi rešavanja nekih od ključnih problema.

Da bi se poboljšala prekogranična saradnja među SOD-ovima i prevazišla fragmentacija sistema (u EU je postojalo 40 programa), službe Komisije analizirale su koristi i troškove uvođenja panevropske šeme osiguranja depozita. Panevropska šema osiguranja depozita u bilo kojoj strukturi treba da obuhvati sve banke. Bilo koja druga opcija bi bila potencijalno narušena i čini se da nije u skladu sa unutrašnjim tržištem.

Direktiva 2009/14/EC bila je prvi korak ka strukturalnoj reformi sistema osiguranja depozita, ispravila je neke slabosti prethodne direktive i postigla veću konvergenciju između evropskih SOD-ova (Boccuzzi & de Lisa, 2016, p. 6).

Usled propasti velikog broja banaka tokom 2007. i 2008. godine, nedostaci postojećeg SOD-a su postali nesporni. Prethodna direktiva iz 1994. imala je tri ključne slabosti:

1. minimalni nivo pokrivenosti je bio prenizak,
2. saosiguranje,
3. period za isplatu osiguranih depozita je bio izuzetno dugačak.

Direktiva iz 2009. godine najpre je minimalni iznos pokrivenosti podigla prvo na 50.000 evra, a onda na 100.000, zatim je eksplicitno uklonjen koncept saosiguranja, a rok isplate je smanjen sa tri meseca na dvadeset radnih dana.

Ove izmene nisu bez značaja, iako je bilo zabrinjavajuće što mnoga značajna pitanja, kao što je nedostatak harmonizacije u pogledu finansiranja, nisu bila rešena. Čak ni suštinske izmene nisu dale zadovoljavajuće rezultate (npr. period od dvadeset dana za isplatu osiguranih depozita je još uvek predugačak). Očigledno je da je ova direktiva morala u periodu krize da se izbori sa svim nedostacima Direktive iz 1994, što naravno nije dalo adekvatne rezultate (Payne, 2015, pp. 552-553). Iz tih razloga Evropska komisija je odlučila da ponovo izvrši izmene i 2014. godine je konačno usvojena nova direktiva pod istim nazivom koja je i danas na snazi.

#### 4.2. Direktiva iz 2014. godine

Sprovedenje analiza u cilju utvrđivanja funkcionisanja sistema osiguranja depozita dovelo je do otkrića da su dva najveća problema uspostavljenih mehanizama njihovog neadekvatno funkcionisanje i finansiranje.

---

<sup>1</sup> Kao jedan od primera propasti banaka u tom periodu usled nedostataka postojeće regulacije navodi se slučaj Icesave. Reč je o onlajn banci unutar Landsbanke u kojoj je više od 320.000 Britanaca i Holanđana dobijalo vrlo visoke kamate na svoj uloženi novac. Do iznenadne propasti banke došlo je 7. oktobra 2008. godine, što je izazvalo ogromne probleme oko isplate depozita stranim deponentima. Za više vid.: Hanten & Plaschke, 2014, pp. 295-309.

Prvenstveni uzrok neadekvatnog funkcionisanja je u tome što navedeni mehanizmi utvrđuju samo minimalne standarde, čime se uspostavlja različit nivo i opseg pokrivanja. Takođe, značajni problemi postojali su i u pogledu postupka isplate i nedovoljne informisanosti deponenata o njihovim pravima.

Problem neadekvatnog finansiranja nastaje zbog nepostojanja jedinstvenog pravila o načinu prikupljanja sredstava iz kojih će se namirivati deponenti ako nastupi osigurani slučaj. S druge strane, rizik kome su banke izložene u svom poslovanju nije uziman u obzir prilikom određivanja visine doprinosa koje one treba da plate, što takođe dovodi do problema.

Kako bi se očuvalo poverenje u bankarski sektor i celokupan bankarski sistem, za klijente banke je najznačajnije da mogu biti sigurni da će ona imati dovoljno sredstava da izmiri njihova potraživanja u najkraćem mogućem roku, kao i da su na jasan način upoznati sa svojim pravima. Imajući to u vidu, Komisija je rešenje ovih problema postavila kao jedan od osnovnih ciljeva koje je trebalo ostvariti poslednjim izmenama, tako da se najveći pomak u odnosu na staru direktivu upravo uočava u tim aspektima (Višekruna, 2015, p. 195).

Shodno tome, 2012. godine, na nivou EU dogovoreno je stvaranje jedinstvenog finansijskog okvira (tzv. bankarske unije) kako bi se povratilo poverenje deponenata. Ova pravila uključuju uspostavljanje adekvatnije zaštite za sve deponente u EU donošenjem Direktive 14/49/EU o sistemima za osiguranje depozita i zajedničkih mera za efikasno rešavanje svih potencijalnih problema (Gómez-Fernández-Aguado *et al.*, 2016, pp. 332-337).

Kao što je već navedeno, tri elementa su ključna za izgradnju kvalitetnog sistema osiguranja depozita koji podrazumeva pre svega poverenje deponenata, a samim tim i stabilnost celokupnog bankarskog sistema. Najpre je neophodno da pokrivenost bude dovoljno visoka. Drugo, trebalo bi da period isplate bude što kraći, tako da nije potrebno da deponenti čekaju na isplatu znatan vremenski period. I treće, neophodno je adekvatno finansiranje da bi se mogla izvršiti brza isplata. Ostali elementi, kao što su članstvo svih kreditnih institucija i svest javnosti o postojanju sistema, podjednako su važni, ali ne pokreću toliki broj pitanja trenutno, uzimajući u obzir da je članstvo u kreditnim institucijama obavezno i svest javnosti je, posebno nakon krize, podignuta na izuzetno visok nivo. Upravo radi ostvarivanja ovih ciljeva Evropska komisija je i donela novu direktivu radi regulisanja sistema za osiguranje depozita. Ona je glavni instrument za ostvarenje unutrašnjeg tržišta na području kreditnih institucija iz ugla slobode osnivanja, ali i iz ugla slobode pružanja finansijskih usluga, tako što istovremeno povećava stabilnost bankarskog sistema i zaštitu deponenata. Uzimajući u obzir troškove koje propast kreditne institucije ima za ekonomiju u celini, kao i negativan uticaj na finansijsku stabilnost i poverenje deponenata, neophodno je bilo propisati odredbe o nadoknadi deponentima, ali i istovremeno omogućiti adekvatnu fleksibilnost za države članice kako bi se SOD-ovima omogućilo sprovođenje mera koje za cilj imaju smanjenje verovatnosti budućih potraživanja prema njima.

Pre svega Direktiva iz 2014. određuje personalni domen primene određujući deponente koji nisu podobni za zaštitu. U tu kategoriju se, pre svega, ubrajaju državni organi ili druge finansijske institucije (Preambula Direktive, recital 31). Takođe, deponenti čije aktivnosti uključuju pranje novca trebalo bi da budu isključeni iz sistema za osiguranje



depozita (Preambula Direktive, recital 32).

Iz opsega primene Direktive članom 5 isključene su određene vrste depozita:

- depoziti ostalih kreditnih institucija u njihovo ime i za njihov račun, u skladu sa odredbama čl. 7, st. 3 Direktive,
- „regulatorni kapital”,
- depoziti koji proizlaze iz transakcija u odnosu na koje su donete krivične presude za pranje novca,
- depoziti finansijskih institucija,
- depoziti investicionih društava,
- depoziti osiguravajućih društava i društava za reosiguranje,
- depoziti društava za zajednička ulaganja,
- depoziti penzionih fondova,
- depoziti državnih tela i organa,
- dužničke hartije od vrednosti kreditnih institucija i obaveze iz vlastitih akceptata i menica.

Izuzetno, moguće je do predviđenog iznosa pokrića pružiti zaštitu za depozite koje drže lični ili strukovni penzioni sistemi malih ili srednjih preduzeća, kao i za depozite organa lokalne vlasti s godišnjim budžetom do 500. 000 evra.

Nivo pokrića nije menjan u odnosu na odredbe prethodne direktive i određen je u jedinstvenom iznosu od 100. 000 evra u svim državama, što je za posledicu imalo da pojedine države članice moraju smanjiti svoju visinu pokrića, uz rizik da na taj način naruše poverenje deponenata prema njima. Iako je usklađivanje visina pokrića izuzetno značajno da bi se obezbedili isti uslovi i finansijska stabilnost na unutrašnjem tržištu, neophodno je uzeti u obzir rizike narušavanja poverenja deponenata. Stoga je državama članicama omogućeno da primene viši nivo pokrića (ako je pre izmena on iznosio između 100. 000 i 300. 000 evra), najkasnije do kraja 2018. godine.

Direktivom iz 2014. godine, na osnovu čl. 8, st. 1 obezbeđeno je znatno skraćivanje vremenskog okvira u kome se mora izvršiti isplata (taj rok iznosi sedam radnih dana).

Na osnovu istog člana, u st. 2 predviđeno je da će se rok za isplatu postepeno skraćivati u nekoliko etapa:

- 20 radnih dana do 31. decembra 2018. godine,
- 15 radnih dana od 1. januara 2019. godine do 31. decembra 2020. godine,
- 10 radnih dana od 1. januara 2021. godine do 31. decembra 2023. godine.

Ipak nije jasno zašto je prelazni period u odnosu na brži rok isplate tako dug, posebno imajući u vidu da je prema jednoj sprovedenoj studiji utvrđeno da je prelazak na isplatu od sedam radnih dana moguć u roku od osamnaest meseci (Lazarov, 2017, p. 1773).

Tokom prelaznog perioda, u slučajevima kada ne bude bilo moguće staviti deponentu na raspolaganje sredstva u roku od sedam radnih dana, SOD-ovi mu moraju u roku od pet radnih dana od zahteva omogućiti pristup iznosu koji mu je neophodan za pokriće životnih troškova. U određenim slučajevima predviđenim Direktivom, isplata se može odložiti, a sve na osnovu čl. 8.

Što se tiče finansiranja, Direktiva kombinuje *ex ante* i *ex post* sistem, uzimajući najbolje od oba, uz mogućnost da ukoliko to ne bude dovoljno, SOD-ovi mogu

međusobno davati pozajmice jedan drugom pod uslovima predviđenim čl. 12 Direktive. Takvo rešenje je u potpunosti razumno sve dok finansijska kriza pogađa jednu ili mali broj država članica. Direktiva predviđa da finansijska sredstva dostignu makar 0,8% iznosa osiguranih depozita članova, određujući prelazni period od deset godina. Jedan deo finansijskih sredstava može da obuhvati i obaveze plaćanja, s tim da ne pređe iznos od 30% ukupnog iznosa finansijskih sredstava. Ukoliko je to opravdano i uz odobrenje Komisije i ispunjenje predviđenih uslova, države članice mogu dozvoliti da se zadati iznos spusti, ali ne ispod 0,5% iznosa osiguranih depozita. Ako *ex ante* prikupljena sredstva nisu dovoljna za isplatu deponenata u trenutku kada nastupi osigurani slučaj, to jest dođe do propasti banaka, članovi plaćaju vanredne doprinose koji ne prelaze 0,5% njihovih osiguranih depozita po kalendarskoj godini (Payne, 2015, p. 554). Prikupljena finansijska sredstva se prvenstveno koriste za isplatu potraživanja deponenata. Međutim, moguće je koristiti ih i u druge svrhe – za sanaciju kreditne institucije ili za alternativne mere za sprečavanje njene propasti (Višekruna, 2015, p. 200).

Ono što je takođe od izuzetnog značaja i što predstavlja značajan iskorak u odnosu na prethodne direktive jeste što se doprinosi SOD-ovima utvrđuju na osnovu iznosa osiguranih depozita i rizika koji snosi dotični član. Na ovaj način se doprinosi znatno adekvatnijem računanju doprinosa i daje podsticaj za poslovanje prema manje rizičnom poslovnom modelu, čime se umanjuje i opasnost od moralnog hazarda.

Ključni element u ostvarivanju zaštite deponenata jesu informacije kako o pokriću koje uživaju, tako i o subjektu pred kojim mogu da ostvare svoja prava i o izuzecima od primene SOD-a. Na osnovu čl. 16 Direktive, ove činjenice deponentu moraju biti predočene pre sklapanja ugovora o deponovanju sredstava, a on ih mora potvrditi svojim potpisom. Informacije moraju biti dostupne na način koji propisuje nacionalno pravo, na jeziku koji su sporazumno utvrdili deponent i banka ili na zvaničnom jeziku države u kojoj je osnovana filijala kreditne institucije. Informacije moraju biti jasne i ne smeju navesti deponente da pomisle da uživaju neograničeno pokriće. Države članice moraju obezbediti da kreditna institucija u slučaju svog povlačenja ili isključenja iz SOD-a o tome obavesti deponente u roku od mesec dana.

Osim pojedinih delova koji su prepušteni regulativi država članica, kao i odredaba u pogledu finansiranja kod kojih postoji samo minimalna harmonizacija, Direktiva maksimalno usklađuje ključna pravila koja regulišu SOD u Evropskoj uniji. Međutim, ona je još uvek daleko od stvarnog trećeg stuba bankarske unije, u formi jedinstvenog „paneuropskog“ SOD-a, koji može ili ne mora biti razvijen u bliskoj budućnosti (Colaert, 2015, p. 375).

## 5. Zaključak

Kao najčešći razlog za uvođenje sistema osiguranja depozita navodi se da većina deponenata ne poseduje neophodno znanje koje bi im omogućilo da procene rizik pojedine kreditne institucije, a pogrešna procena može veliki broj deponenata dovesti do finansijske propasti. Međutim, glavna svrha sistema osiguranja depozita nije jedino

zaštita koju taj sistem pruža deponentima nego i jačanje stabilnosti bankarskog sistema i njegove otpornosti na krizne poremećaje na tržištu. Imajući u vidu najnovije rezultate stres-testova bankarskog sistema u EU, nesporno je da je sada prikladan trenutak za izgradnju otpornih SOD-ova širom Evrope, dizajniranih da se u svakom trenutku suoče sa periodom ekonomskih teškoća.

Kao što se vidi u samom radu, ovaj sistem je imao dug razvojni put, što govori o kompleksnosti ovog sistema i značaju koji ima za bankarski sistem, ali i ekonomiju i razvoj jedne zemlje u celini. Nedostaci prvobitne regulacije su doveli do narušavanja stabilnosti celokupnog finansijskog sistema i ogromnog nepoverenja deponenata u sistem koji zapravo treba da im pruži sigurnost. Iz tih razloga Direktiva iz 2014. godine rešava ključne nedostatke svojih prethodnica, zadržavajući jedinstveni iznos nivoa pokrića od 100. 000 evra predviđen prethodnom direktivom, skraćujući period isplate na sedam radnih dana i uređujući sistem finansiranja na adekvatan način. Međutim, zakon koji reguliše osiguranje depozita može biti savršen, uz poštovanje svih procedura, ali najbitniji, a time i najkritičniji, momenat za svaki SOD je vreme propasti banke. Ukoliko u tom trenutku ovaj sistem ne ispuni očekivanja, on može dovesti do velike štete, a samim tim i do gubitka poverenja deponenata, koje je posle izuzetno teško povratiti.

U EU je još uvek u pogledu nekih pitanja u toku prelazni period, uz tendenciju potpune implementacije odredaba Direktive iz 2014. godine, a kako će se one pokazati u praksi i da li će obezbediti neophodnu sigurnost i poverenje u bankarski sistem ostaje da vidimo.

## Literatura

- Boccuzzi, G. & De Lisa, R. 2016. The Changing Face of Deposit Insurance in Europe: From the DGSD to the EDIS Proposal. *XXI Rapporto sul Sistema Finanziario- The Changing Face of Banking, Ass. Rosselli*, pp. 3-25.
- Colaert, V. 2015. Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in Need of a Third Pillar? *European Company and Financial Law Review*, 3, pp. 372-424.
- Gómez-Fernández-Aguado, P., Partal-Ureña, A. & Trujillo-Ponce, A. 2016. A note on the adequacy of the EU scheme for bank recovery, resolution and deposit insurance in Spain. *Journal of Banking Regulation*, 17 (4), pp. 332-337.
- Hanten, M. & Marion, P. 2014. EU Law Impact on Deposit Protection in the Financial Crisis: Icesave; Case E-16/11, EFTA Surveillance Authority v. Iceland (Icesave), *Common Market Law Review*, 51, pp. 295-309.
- Ketcha, N. 1999. Deposit insurance system design and considerations. *BIS Policy Papers* 7, pp. 221-239.
- Kostić, J. 2017. Evropski sistem osiguranja depozita i osiguranje depozita u Republici Srbiji. U: Čolović, V. & Petrović, Z. (ur.). *Odgovornost za štetu, naknada štete i osiguranje*. Beograd: Institut za uporedno pravo, pp. 387-400.
- Krunić, G. 2012. Osiguranje depozita i moralni hazard, *SVAROG*, 4, pp. 204-218.
- Kundid Novokmet, A. 2015. Kontroverze regulacije banaka kroz kapitalne zahtjeve. *Ekonomski pregled*, 66 (2), pp. 156-176.

- Lazarov, I. 2017. Deposit insurance in the EU: repetitive failures and lessons from across the Atlantic. *Common Market Law Review*, 54, pp. 1749-1780.
- Marinković, H. 2011. Osiguranje depozita – uređenje de lege lata i perspektive. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 61 (2), pp. 785-819.
- Ognjenović, Đ. 2006. Osnovna načela financijskog planiranja u ex-ante sustavima osiguranja depozita. *Financijska teorija i praksa*, 30 (4), pp. 369-382.
- Payne, J. 2015. The reform of deposit guarantee schemes in Europe. *European Company and Financial Law Review*, 12(4), pp. 489-539.
- Prga, I. 2006. Stabilnost hrvatskog bankovnog sustava – jesu li bankovne krize prošlost? *Ekonomija*, 13 (1), pp. 141-156.
- Protić, M. 2002. Osiguranje depozita i problem moralnog hazarda (primer nemačke šeme privatnog osiguranja depozita). *Industrija*, 1-4, pp. 23-31.
- Schoenmaker, D. 2018. Building a stable Deposit Insurance Scheme. *Journal of Financial Regulation*, 4, pp. 314–320.
- Suljić, S., Vidmar, F. & Prohaska, Z. 2014. Osiguranje depozita. U: Ćurak, M., Kundid, A. & Visković, J. (ur.). *Financije nakon krize: Forenzika, etika i održivost*. Split: Ekonomski fakultet, pp. 167-186.
- Višekruna, A. 2015. Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita. *Evropsko zakonodavstvo*, 52-53, pp. 191-205.

### Internet izvori

- Demirgüç-Kunt, A. & Detragiache E. 2005. Cross-Country Empirical Studies of Systemic Bank Distress: A Survey. Dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8266>, (2.2.2019).
- Federal Deposit Insurance Corporation, Who is the FDIC?, <https://www.fdic.gov/about/learn/symbol/whoisthefdic.pdf>, (2.2.2019).

### Pravni izvori

- EEC, Commission recommendation of 22 December 1986 concerning the introduction of deposit-guarantee schemes in the Community, *Official Journal of the European Communities*, L 33, 4. 2. 1987, pp. 16–17.
- EU, Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes, *Official Journal of the European Communities*, L 135, 31. 5. 1994, pp. 5–14.
- EU, Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 amending Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes as regards the coverage level and the pay-out delay, *Official Journal of the European Union*, L 68, 13. 3. 2009, pp. 3–7.
- EU, Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes [Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita]. *Official Journal of the European Union*, L 173, 12. 6. 2014, pp. 149–178.

EEC, 87/63/EEC Commission Recommendation of 22 December 1986 concerning the introduction of deposit-guarantee schemes in the Community, *Official Journal of the European Communities*, L 33, 4. 2. 1987, pp. 16–17.

**Iva S. Tošić, M.A.**

Research Assistant

Institute of Comparative Law, Belgrade

e-mail: *i.tosic@iup.rs*

## **DEVELOPMENT OF DEPOSIT INSURANCE SYSTEM IN THE EUROPEAN UNION - CHALLENGES AND RECOMMENDATIONS FOR THE IMPROVEMENT OF THE SYSTEM**

### Summary

The financial crisis that has shocked the whole world has also had enormous impact on the banking sector. Due to the collapse of a large number of banks, the confidence of the depositors in the functioning of the system, which should actually provide them with security, has completely been disturbed. For these reasons, the European Commission has adopted new Directive on deposit guarantee schemes, which aims primarily to restore lost trust by establishing adequate information on depositors, shortening the time required for the payment of deposits, introducing an ex ante financing obligation, with the possibility of additional funding in case of insufficient funds and predicts that one of the main factors in calculating the amount of contributions will be risk in the banking sector. In the first part of the paper, there will be reasons for the establishment of the Deposit insurance system, but also the negative consequences that such a system may cause, while in the second part, the focus will be on the development of that system in the EU, stating all the deficiencies of the previous Directives and amendments which the existing system brought with it.

**Keywords:** financial crisis, deposit insurance system, moral hazard, EU.

**Primijeno: 11.2.2019.**

**Prihvaćeno: 10.7.2019.**