

Стефан Стевановић,¹

Докторанд,

Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 338.23:336.74(4-672EU)

Прегледни научни чланак

НОВЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ У ЕВРОПСКОЈ БАНКАРСКОЈ УНИЈИ

Апстракт

Основни мотив за настанак рада темељи се на претпоставци да је реализација концепта банкарске уније неопходан услов одржавања монетарне стабилности унутар ЕМУ и кључни елемент централизоване монетарне политике. У том смислу, у раду се желе сагледати правни основ, правна природа и елементи нормативног регулисања банкарске уније. Истраживање се заснива на основној хипотези да је централизација банкарске политике под окриљем Европског савета неопходан елемент пуног заокруживања концепта Европске економске и монетарне уније, и као таква, посебно значајна у околностима финансијских и економских криза.

Анализа свих аспеката нормативног регулисања централизоване банкарске политике представља средишњи део овог истраживања. Она за свој предмет узима организациону структуру банкарске уније и разлоге који оправдавају нужност њеног постојања. Такође, централни део рада посвећен је свеобухватном сагледавању правног основа банкарске уније у примарном монетарном законодавству и детаљној анализи карактеристика, поља деловања и домаћаја примене Споразума о формирању Јединственог надзорног механизма, Јединственог санационог механизма и Јединственог гарантног фонда.

Завршни део рада посвећен је тенденцији развитка нових надлежности ЕЦБ у условима банкарске уније. За остваривање постављених циљева у овом делу рада детаљно се анализирају узроци и последице њене проширене надлежности у новим моделима макроекономског управљања.

Кључне речи: Европска централна банка, Банкарска унија, Јединствени надзорни механизам, Јединствени санациони механизам, Јединствени фонд за осигурање депозита.

¹ PhD Candidate at the University of Nis, Faculty of Law, e-mail: stevanovic06@gmail.com

1. Увод

Потреба за формирањем банкарске уније проистекла је из финансијске кризе 2008. године и накнадне кризе државног дуга која је за њом уследила. Поменута криза у еврозони и различити одговори држава чланица на њен настанак указали су на изражену међузависност банака и националних влада. Штавише, различита национална решења довела су до подељености јединственог тржишта финансијских услуга, што је, с друге стране, допринело настанку поремећаја у кредитирању реалне привреде. Постало је јасно да проблеми чији узрок лежи у блиској повезаности банкарског сектора и финансија јавног сектора могу лако прећи националне границе и проузроковати бројне потешкоће у другим државама чланицама ЕУ.²

Узевши у обзир новонастале посткризне околности и последице које криза може оставити на Европску економску и монетарну унију, Европска комисија је покренула низ иницијатива с циљем додатног оснаживања Европске економске и монетарне уније стварањем интегрисаног финансијског оквира, касније названог банкарска унија. Смисао ових иницијатива базирао се на наметању строгих капиталних захтева банкама, ефикаснијој заштити депонената и утврђивању јединствених правила за рад банака током кризних периода.³

Формирање банкарске уније важан је корак на путу стварања истинске економске и монетарне уније. Њено постојање омогућује доследну примену правила Европске уније од стране банака држава чланица. Настанак банкарске уније не представља циљ *per se*, већ заједно са концептом фискалне уније, уније конкурентности и политичке уније чини услове коначне реализације економске и монетарне уније (Димитријевић, 2017 : 519). Услови који се односе на формирање банкарске уније произилазе из резултата координације економске политике у области фискалне уније, јер централизација надзора и контроле банака на нивоу ЕУ неминовно захтева ограничавање неких димензија фискалног суверенитета и одређени вид политичке уније (Veron, 2012 : 12).

2. Правни оквир деловања Европске централне банке

Европска централна банка постоји и делује као орган монетарне уније. У предвиђеном успостављању Европског монетарног система у три етапе, уговором из Мастрихта њено оснивање било је предвиђено за последњу, трећу фазу.⁴ У првој од поменуте три фазе у оквиру Заједница деловали

² <https://www.bankingsupervision.europa.eu> посећено 11. 6. 2021.

³ <https://www.consilium.europa.eu> посећено 11. 6. 2021.

⁴ Treaty on European Union (Treaty on Maastricht) of 7. 2. 1992. OJ C 191 of 29. 7. 1992.

су Комитет гувернера националних централних банака и Европски фонд за монетарну сарадњу. Њих је у другој фази заменио Европски монетарни институт, својеврсни ембрион будуће Европске централне банке чији је основни задатак био оснаживање сарадње националних централних банака и усклађивање монетарне политике држава чланица. Оснивањем Европске централне банке, која је почела са радом 1. јануара 1999. године, престала је функција Европског монетарног института.

Иако до ступања на снагу Лисабонског уговора није спадала међу главне органе Уније, Европска централна банка имала је статус комунитарне институције. Уговори из Амстердама и Нице садржали су начелну одредбу о њеном оснивању, док су се детаљна правила о организацији, раду и задацима налазила у деловима уговора који су били посвећени економској и монетарној политици и статуту који је усвојен као посебан протокол. Међутим, Лисабонски уговор укључује Европску централну банку у листу главних органа Европске уније.⁵ Уговор о ЕУ садржи начелну одредбу о Банци као институцији Уније, док се ближа правила о њеној организацији, раду и задацима налазе у Уговору о функционисању ЕУ и Статуту који је усвојен као посебан Протокол (Радивојевић, Кнежевић Предић, 2016 : 131-133).⁶

Европска централна банка има својство правног лица и у складу с тим јој Статут признаје најшира правна овлашћења која национална законодавства, иначе, признају правним лицима.⁷ То значи да европска монетарна институција може да стиче и отуђује покретну и непокретну имовину, али и да се пред судом појављује у својству странке у поступку (чл. 9. Статута). Европска централна банка делује у оквиру Европског система централних банака. Основан у исто време када и Банка, овај систем заједно са њом сачињавају и националне централне банке држава чланица монетарне уније. Европска централна банка и националне централне банке држава чланица чија је валута евро чине Евросистем и у систему евра оне заједно воде монетарну политику Уније. То значи да Европска централна банка није укинула или заменила националне централне банке већ представља само интегрални, истина најважнији и најутицајнији, део једног ширег система (Николић, Мојашевић, 2015 : 450). У том смислу националне централне банке имају обавезу да делују у складу са смерницама и упутствима Европске централне банке и да јој достављају све потребне информације.

⁵ Чл. 13. Уговора о ЕУ

⁶ Лисабонски уговор је ступио на снагу 2009. године и чине га Уговор о Европској унији (Treaty on European Union) и Уговор о функционисању Европске уније (Treaty on the Functioning of the European Union) ОЈ С 306, 17. 12. 2007.

⁷ Protocol (No 4) on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, ОЈ С 202, 7. 6. 2016.

Она, такође, има право да користи помоћ националних банака за обављање операција које спадају у делокруг Европског система централних банака, као и да изриче новчане казне или периодичне новчане казне институцијама које не испуњавају обавезе утврђене њеним уредбама и одлукама. У том смислу, акти којима се налаже новчана обавеза за странке, органе, тела и службе држава чланица, су извршни.⁸

Ипак, овако дефинисана овлашћења не значе да она може вршити права и дужности у областима које се разликују од задатака Европског система централних банака предвиђених Уговором и Статутом (Радивојевић, Кнежевић Предић, 2016 : 137). Поред тога што у системима држава чланица има статус правног лица, ЕЦБ као субјект међународног јавног права може, са државама и међународним организацијама, закључивати међународне уговоре којима се уређују питања из њене надлежности, али има и легитимацију да учествује у раду, односно, буде члан међународних организација.

3. Нормативно регулисање банкарске уније у Европској монетарној унији

3.1. Појам и правна природа банкарске уније

Банкарска унија представља продубљену финансијску интеграцију која се реализује под окриљем Европског савета и обухвата скуп законодавних механизма којима се врши централизација банкарске политике стварањем интегрисаног европског банкарског система (Димитријевић, 2018 : 228). Она се сматра темељном допуном европске економске и монетарне уније, као и унутрашњег тржишта. Успостављањем банкарске уније, одговорност за надзор, финансирање и санацију подигнута је на комунитарни ниво што је омогућило стварање унификованих правила којих су обавезне да се придржавају све банке еврозоне. Тим се правилима гарантује да банке преузимају одмерене ризике и да плаћају губитке који настају као последица њиховог лошег пословања. Посебним правилом регулисано је затварање банака уз минимализацију трошкова које би тај процес превалио на леђа пореских обвезника.⁹

Банкарску унију чине све земље еврозоне и оне државе чланице које нису део еврозоне, а које одлуче да јој се прикључе. Земље које нису део евро зоне, а које се желе прикључити банкарској унији то чине успостављањем блискије сарадње са Европском централном банком.

⁸ Чл. 110. Уговора о функционисању ЕУ

⁹ <https://www.europarl.europa.eu> посећено: 10. 6. 2021.

Главни циљеви чијој реализацији тежи банкарска унија јесу:

- Осигурати отпорност банака и учинити их способнима да се носе са свим финансијским кризама у будућности;
- Спречити ситуације у којима се новац пореских обвезника употребљава за спашавање банака које пропадају;
- Смањити разједињеност тржишта усклађивањем правила финансијског сектора;
- Побољшати финансијску стабилност евро зоне и Европске уније у целини.¹⁰

3.2. Правни основ

Концепт банкарске уније је своје оправдање пронашао у моделима новог економског управљања у ЕМУ током глобалне финансијске кризе, када су државе чланице озбиљно приступиле решавању проблема правних празнина у оснивачким актима на терену координације монетарне и фискалне политике. Криза еврозоне не представља само унутрашњи проблем чланица монетарне уније, већ има и своју спољашњу димензију из које, у складу са одредбама међународног монетарног права, проистичу законске обавезе земаља европодручја (Feibelman, 2012 : 101-104). Комисија је у том циљу предложила 28 нових правила за одговорније управљање финансијским сектором чија би примена предупредила преваљивање терета на пореске обвезнике због неодговорног понашања банака. Иницијативе Комисије су резултирале доношењем заједничких правила утврђених Директивом Европског савета о капиталним (бонитетним) захтевима банака и Директивом о плану за опоравак и спас банака у условима кризе. Значајни помак у фискалној консолидацији учињен је и Директивом о заједничком фонду осигурања депозита, којом се пружа правна заштита свим депонентима чија депонована средства не прелазе износ од 100 000 евра независно од њихове националне валуте, на једнак начин и у свим околностима (Димитријевић, 2016 : 474).

Правни основ настанка банкарске уније јесу чланови 114. и 127. став 6. Уговора о Европској унији. Структура банкарске уније заснована је на три стуба:

- 1) Јединственом надзорном механизму (eng. *Single Supervisory Mechanism*);
- 2) Јединственом санационом механизму (eng. *Single Resolution Mechanism*)
- 3) Јединственим правилима (eng. *Single rules*) која обухватају Капиталне

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu> посећено 10. 6. 2021.

захтеве за банкарски сектор, Систем осигурања депозита и Јединствена правила за опоравак и санацију банака.

3.3. Јединствени надзорни механизам

Јединствени надзорни механизам први је од три стуба банкарске уније, настао као резултат политичког споразума Европског парламента и Савета октобра 2013. године. Реч је о наднационалном телу Европске уније устројеном са задатком вршења надзора над свим банкама еврозоне.¹¹ ЕЦБ врши непосредан надзор над тзв. главним банкама, док посредан надзор врши над осталим банкама преко националних ревизорских агенција које раде по њеним упутствима (Димитријевић, 2016 : 475).¹² Одлука о томе сматра ли се банка значајном доноси се на темељу више критеријума. Ти критеријуми дефинисани су Уредбом о Јединственом надзорном механизму и оквирном Уредбом о Јединственом надзорном механизму, а да би се банка сматрала значајном, неопходно је да испуњава најмање један од следећих критеријума:

- Критеријум величине: укупна вредност имовине банке прелази 30 милијарди евра;
- Критеријум економског значаја: банка је од нарочитог економског значаја за одређену земљу или економију ЕУ у целини;
- Критеријум прекограничне активности: укупна вредност имовине банке прелази пет милијарди евра, а однос њене прекограничне имовине у односу на њену укупну имовину већи је од 20% или је однос њених прекограничних обавеза у односу на укупне обавезе већи од 20% и
- Критеријум директне јавне финансијске помоћи: банка је затражила или добила средства од Европског стабилизационог механизма или Европског фонда за финансијску стабилност.¹³

Надзирана банка, такође, се може сматрати значајном ако спада у ред једне од три најзначајније банке основане у одређеној земљи.

ЕЦБ редовно преиспитује све банке с одобрењем за рад у државама чланицама. Статус банке може се променити из разлога повезаних с редовним пословањем или због једнократних догађаја, попут спајања и припајања.

¹¹ <https://www.europarl.europa.eu> посећено 15. 6. 2021.

¹² ЕЦБ тренутно директно надзире 115 главних банака држава чланица. Те банке располажу с готово 82% имовине банкарског сектора у поменутиим државама.

¹³ 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 Union, L 135/5 of 31. 5. 1994.

У тим случајевима ЕЦБ и одговарајућа национална надзорна тела сарађују у поступку преноса надзорних овлашћења.

Ако мање значајна банка испуни један од наведених критеријума, сврстаће се у ред главних банака, а одговорност за надзор њеног пословања прећи ће с националног надзорног тела на Европску централну банку. Ако, пак, главна банка три године за редом не испуњава ниједан од побројаних критеријума, прећи ће у ред мање значајних банака и под окриље надзора националног надзорног тела. Међутим, ваља нагласити да независно од дефинисаних критеријума, ЕЦБ у сваком тренутку може одлучити да изврши директни надзор било које индиректно надзиране банке с циљем осигурања доследне примене високих надзорних стандарда.

Европска централна банка, као независна институција Европске уније, надзор над банкама еврозоне врши:

- Успостављањем заједничког приступа свакодневном надзору;
- Предузимањем усклађених надзорних радњи и корективних мера;
- Осигуравањем доследне примене прописа и надзорних политика.

Европска централна банка овлашћена је да:

- Спроводи надзорне провере, надзоре и истраге на лицу места;
- Издаје или одузима одобрења за рад банкама;
- Процењује стицање квалификованих удела од стране банака и располагање тим уделима;
- Осигурава усклађеност с бонитетним правилима Европске уније;
- Поставља више капиталне захтеве (заштитне слојеве) у циљу супротстављања финансијским ризицима.¹⁴

Главни циљ Јединственог надзорног механизма јесте вршење појачаног надзора над банкарским сектором, док су споредни циљеви јачање стабилности банака и допринос финансијској интеграцији јединственог тржишта. Ови циљеви се остварују кроз контролу усклађености кредитних институција са бонитетним условима и откривањем потенцијалних узрока финансијске нестабилности. Европска централна банка врши свеобухватну проверу биланса банака, квалитета имовине и тестира отпорност банке на стрес ради утврђивања њених капацитета да издржи потенцијалне поремећаје (Димитријевић, 2017 : 520).

Принципи надзора банака у банкарској унији полазе од употребе најбоље

¹⁴ <https://www.bankingsupervision.europa.eu> посећено 12. 6. 2021.

праксе, поштовања децентрализације и интегритета, хомогености, конзистентности са јединственим тржиштем и принципа независности и одговорности. Посебно се мора водити рачуна о принципу поделе ризика и пропорционалности и постојању адекватног нивоа надзорне активности свих кредитних институција.¹⁵

Све државе еврозоне аутоматски учествују у европском надзору банака, док је за државе чланице, чија валута још увек није евро, суделовање у систему надзора ствар дискреционе одлуке. Таква сарадња успостављена је са Бугарском и Хрватском које у европском надзору банака учествују од октобра 2020. године. Када је реч о државама чланицама које не учествују у европском систему надзора банака, ЕЦБ и њихова национална надзорна тела могу меморандумом о међусобном разумевању уредити међусобну сарадњу у вези с надзорним питањима.¹⁶

3.4. Јединствени санациони механизам

Јединствени санациони механизам (*Single Resolution Mechanism*), формиран је Уредбом о Јединственом санационом механизму и Јединственом фонду за санацију јула 2014. године.¹⁷ Јединствени санациони механизам други је од три стуба на којима је заснована банкарска унија. Састоји се од Јединственог санационог одбора (*Single resolution board*) и националних тела задужених за санацију. Слично, као и у првом стубу банкарске уније, ЕЦБ у другом стубу непосредно врши своје задатке над највећим банкама, док национална тела контролишу рад осталих банака. Подручје примене другог стуба обухвата све кредитне институције с пословним седиштем у земљама банкарске уније која тренутно окупља земље еврозоне, иако је битно нагласити да је она отворена и државама чланицама које још нису увеле евро. У складу с Уредбом о Јединственом надзорном механизму, држава чланица Европске уније може постати судионик у Јединственом санационом механизму након успостављања блиске сарадње с Европском централном банком.¹⁸

Основни задатак Јединственог санационог механизма огледа се у осигура-

¹⁵ Guide to banking supervision, European central Bank, Euro-system, Septembar, 2014, 7-13.

¹⁶ <https://www.bankingsupervision.europa.eu> Посећено 12.6.2021.

¹⁷ Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014. 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, Official Journal of the European Union L 225/1 of 30. 7. 2014.

¹⁸ <https://www.hnb.hr> посећено 13. 6. 2021.

вању учинковите санације банака које пропадају, уз минималне трошкове по пореске обвезнике и реалну привреду. За постизање тог циља најбитнија је расподела надлежности и одговорности сваког од тела Јединственог санационог механизма, јер је то једини начин којим се ефикасно избегава замка подељене одговорности и неучинковитих резултата. За осигуравање доношења одлука по хитном поступку одговоран је Јединствени санациони одбор за који се каже да мора доносити одлуке толико хитро да је на основу њих могуће санирати банку током викенда. ЕЦБ, као надзорно тело, има важну улогу при доношењу одлуке којом се дефинитивно утврђује пропада ли одређена банка или је вероватно да ће пропасти, док се из јединственог фонда за санацију, који банке финансирају својим прилозима, плаћају санационе мере.¹⁹

Циљеви ЈСМ-а односе се на враћање поверења у банкарски сектор, контролисани прилив клијената у банке, смањење негативне повезаности између банака и држава и уклањање подељености тржишта финансијских услуга. Овде треба подвући и чињеницу да мере у склопу ЈСМ-а морају бити примењене на све системски значајне институције без изузетка, што даље имплицира да одлуке Јединственог санационог одбора морају имати јачу правну снагу од одлука националних органа, како не би долазило до нерешивог сукоба интереса (Eijffinger, 2013 : 57).

Усвајањем заједничких правила за рад банака, под претњом санкције затварања, осигурава се преузимање умерених пословних ризика од стране банака. На тај начин се жели омогућити да банке и њихови деоничари плаћају ризик за могуће губитке чијих су плаћања порески обвезници поштеђени.

Заједничка средства за финансирање санације банака обезбеђују се у Јединственом фонду за санацију који банке финансирају својим прилозима. Средства из овог фонда употребљавају се за санацију банака у крајњој инстанци након што се искористе све друге могућности, попут санације из властитих средстава. То је неопходно како би се осигурало поштовање једног од основних начела банкарске уније које каже да трошкове пропадања банке треба да сноси финансијски сектор, а не порески обвезници. Период од осам година одређен је као временско раздобље за попуњавање Јединственог фонда за санацију. Након овог периода фонд би требало да достигне барем један посто износа осигураних депозита свих кредитних институција с одобрењем за рад у свим државама чланицама банкарске уније. Његов процењени износ биће око 55 милијарди евра. Током првих осам година Фонд ће се састојати од националних одељака који ће се по-

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu> посећено 13. 6. 2021.

степену спајати. То спајање националних одељака пратиће и динамика уплате средстава у Фонд, која ће започети с 40% у првој години и 20% у другој години, а затим ће се трајно повећавати у једнаким износима у наредних шест година након истека којих ће и национални одељци бити укинута. Пренос и узајамност средстава предвиђени су посебним међувладиним споразумом држава чланица банкарске уније, потписаног 21. маја 2014. године. За државе које су потписнице овог споразума, а које нису део еврозоне, права и обавезе из овог споразума почињу да важе тек са њиховим приступом Јединственом надзорном механизму и Јединственом санационом механизму.²⁰

Одлуке у оквиру јединственог санационог механизма доноси Јединствени санациони одбор. Овај орган усваја санациони програм уколико у консултовању са ЕЦБ нађе да су испуњени услови за покретање санационог поступка. Одлука Одбора ступа на снагу у року од 24 сата, изузев уколико Комисија или Савет не уложи приговор у истом року. У циљу јачања независности овог тела у банкарској унији, предвиђено је да се приговори ограничавају искључиво на постојање јавног интереса и материјалне промене који се тичу коришћења износа Фонда. Материјална промена у том смислу је свака промена висине средстава Фонда од најмање пет посто. Овако хитан начин одлучивања се правда посебним околностима у монетарној унији које подразумевају благовремено отклањање узрока потенцијалних банкарских криза (Димитријевић, 2016 : 477). Уколико не уложи приговор санације, Европска комисија мора одобрити санациони програм који је одбор усвојио. Поред тога, Европска комисија је овлашћена да Савету предложи улагање приговора уколико сматра да није испуњен критеријум јавног интереса или да није дошло до материјалне промене износа који ће се искористити из Јединственог фонда за санацију.²¹

Одбор мора имати статус независног органа у праву ЕУ са посебном структуром. Одбор сачињавају председник, потпредседник и четири независна члана изабрана на основу стручних квалификација. Председник Јединственог санационог фонда се бира на период од три године, са могућношћу продужења мандата за још пет година. Чланове Јединственог санационог одбора, на мандат од пет година, именује Савет Европске уније. Одбор заседа у извршним и пленарним седницама. На извршној седници, одбор обавља све послове који се односе на поступак санације. Правило је да први подносилац захтева за коришћење средстава нема право првенства у додели због чега Комисија надзире рад Одбора. Уколико не постоји могућност да се пословање банке врати под окриље заједничких правила, Јединствени

²⁰ <https://www.consilium.europa.eu> посећено 12. 6. 2021.

²¹ <https://www.consilium.europa.eu> посећено 11. 6. 2021.

санациони одбор доноси одлуку о затварању банке. Ако постоји и најмања могућност да ће банка поправити своје пословање без интервенције комунитарних органа, одлука санационог одбора може представљати облик конфискације имовине банке (Димитријевић, 2017 : 522).

Пленарне седнице резервисане су за усвајање одлука општије природе попут одлука о пословнику, о годишњем буџету одбора, о улагањима и питањима у вези с особљем, о употреби Фонда за санацију изнад одређених прагова и сл. На пленарним седницама се, такође, издају смернице за недискриминаторну примену одлука о санацији.²²

За планирање и усвајање одлука о санацији банака за које Јединствени санациони одбор није директно одговоран, задужена су национална санациона тела држава чланица. Уз то, она спроводе свеодлуке које су им делегиране у складу с упутствима Јединственог санационог одбора. Уколико национално санационо тело не поштује одлуку Јединственог санационог одбора, одбор је овлашћен да извршне налоге упути директно проблематичној банци.

3.5. Јединствена правила банкарске уније

Европски савет, јуна 2009. године, препоручио је увођење Јединствених правила како би се уклониле разлике у законодавствима држава чланица, осигурао једнаки степен заштите потрошача и осигурани једнаки услови за све банке уније. Истовремено, предложена правила су тада представљала крупан корак ка довршетку јединственог тржишта финансијских услуга. Јединствена правила чине окосницу банкарске уније, али и законског уређења финансијског сектора Европске уније у целини. Састоје се од правних аката која обавезују све финансијске институције, што ће рећи, око 8 300 банака ЕУ. Јединственим се правилима, између осталог:

- Утврђују капитални захтеви за банке;
- Осигурава боља заштита депонената;
- Уређује спречавање пропадања банака и управљање таквим ситуацијама.

Јединствена правила уређена су следећим правним актима:

- Директивом о капиталним захтевима IV (CRD IV) и уредбом о капиталним захтевима;
- Измењеном директивом о системима осигурања депозита;
- Директивом о опоравку и санацији банака.

²² Regulation (EU) No. 806/2014, art. 23-33.

Пакет закона Европске уније, у оквиру јединствених правила, односи се на све државе уније. Улога банкарске уније огледа се у осигуравању доследне примене ових правила у читавој еврозони, али и у осталим државама.²³

3.5.1. Капитални захтеви за банкарски сектор

Правила Европске уније о капиталним захтевима за банке и инвестицијска друштва служе побољшању способности банкарског сектора да се носи с привредним

шоковима, побољшању управљања ризиком у сектору, као и осигуравању уобичајених активности кредитирања током силазних фаза привредних циклуса. Њима се, у законодавству Европске уније, примењује Споразум Базел III о међународно договореним стандардима о адекватности капитала. Правила о капиталним захтевима, као што је већ речено, садржана су у Уредби о капиталним захтевима и Директиви о капиталним захтевима.

Уредбом о капиталним захтевима, која се непосредно примењује у свим државама чланицама, уређују се бонитетни захтеви за капитал, ликвидност и кредитни ризик за инвестицијска друштва и кредитне институције банке.²⁴ Њоме се од банака захтева да издвоје довољно капитала како би могле покрити неочекиване губитке и остати солвентне у условима финансијске кризе. Притом, потребан износ капитала зависи од степена ризичности имовине банке, што се назива капиталним захтевом. Капитални захтев изражава се процентом ризиком пондерисане имовине, што у пракси значи да се за сигурнију имовину издваја мање капитала, док се ризичнијој имовини одређује виши пондер ризика.

Квалитет и ризик капитала основни су параметри за његову категоризацију. Основним капиталом сматра се капитал који омогућује банци да настави са својим активностима и који јој осигурава солвентност, због чега се и назива капиталом за трајност пословања. Највиши степен квалитета основног капитала назива се редовни основни капитал и он би, у складу са Уредбом, требало да износи 4,5 процената ризиком пондерисане активе. Допунским капиталом сматра се капитал који се користи у случају пропасти кредитне институције. Њиме се, у случају инсолвентности банке, омогућује исплата поверилаца и депонената вишег исплатног реда.

Директивом о заштитном капиталу, која представља интегрални део националних права држава чланица, уређују се правила о заштитном слоју

²³ <https://www.consilium.europa.eu> посећено 12. 6. 2021.

²⁴ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26. June 2013. on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012, Official Journal of the European Union, L 176/1 of 27. 6. 2013.

капитала, примања и бонуси банкара, бонитетни надзор и корпоративно управљање.²⁵ Правилима о заштитном и тзв. противцикличном капиталу предвиђено је да банке током успешних раздобља акумулирају довољно основног капитала који се, у кризним периодима користи за покривање пословних губитака.

Бонуси банкара дефинисани су фиксним и варијабилним примањима у односу један наспрам један. То значи, да сем у изузетним ситуацијама уређених овом директивом, банкарски бонус може бити само мањи од фиксне плате или једнак фиксној плати банкара.

У домену транспарентности корпоративног управљања, од првог јануара 2014. године, банке су дужне да објављују податке о броју запослених у свакој од својих институција, податке о нето банкарској добити, плаћеним порезима и примљеним подстицајима.²⁶

3.5.2. Систем осигурања депозита

Трећи стуб банкарске уније уобличен је Измењеном директивом о јединственом осигурању депозита од 16. априла 2014. године.²⁷ Усвајање ове директиве мотивисано је осигурањем заштите депонената од лошег пословања банака, као и спречавањем пребацавања новца у кредитне институције у земљама са бољим осигурањем депозита. Постојање различитих правила о висини осигурања депозита је у условима глобалне финансијске кризе довело до умањења ликвидности појединих банака, јер депоненти, на слободном тржишту, бирају највишу стопу осигурања депозита. Утврђивање исте висине покрића за све депоненте независно од тога да ли је њихова валута евро, механизам је којим се штити слободна конкуренција на јединственом тржишту (Димитријевић, 2018 : 233). Одређивање износа заштите условљено је интересима депонената и очувањем финансијске стабилности јединственог тржишта. У пракси, ова два елемента тесно су повезана, те се, униформним правилима о јединственијој висини покрића, тежи спречававању масовног подизања депозита у периодима пољуљаних изгледа за опстанак банке.

Најважнији елементи Директиве из 1994. године о јединственом осигу-

²⁵ Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26. June 2013. on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, Official Journal of the European Union L 176/338 of 27. 6. 2013.

²⁶ <https://www.consilium.europa.eu> посећено 13. 6. 2021.

²⁷ Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16. April 2014. on deposit guarantee schemes, Official Journal of the European Union L 173/149 of 12. 6. 2014.

рању депозита (Директива 94/19/EZ), измењени су услед финансијске кризе из 2008. године.²⁸ Најбитније измене тичу се висине покрића који је са 20 000 евра подигнут на 100 000 евра, временског рока за исплату који је скраћен са три месеца на двадесет радних дана са тенденцијом да се до 2024. године смањи на седам радних дана, пружању бољих информација клијентима и осигуравању средстава за Гарантни фонд од стране банкарског сектора.

Средства за Гарантни фонд обезбеђују се од стране банака, а висина плаћених доприноса детерминисана је степеном ризичности профила банке и других ускоповезаних параметара. Ако банка пропадне и положени депозити постану недоступни, из Гарантног фонда се мора омогућити исплата депонената који имају било коју врсту директивом заштићених депозита. Како би се гарантовало испуњавање обавеза од стране свих система осигурања у свим државама чланицама, на сваке три године врше се тестирања отпорности банке на стрес.

У погледу измене која се тиче пружања бољих информација клијентима, банке су, директивом, обавезане да клијенту пруже више једноставних и јасних информација о степену заштите њихових депозита пре него што с банком склопе нови уговор о депозиту.²⁹

3.5.3. Опоравак и санација банака

Комунитарним правилима за опоравак и санацију банака садржаних у Директиви о опоравку и санацији кредитних институција и инвестицијских друштава, уређују се мере за спречавање банкарских криза и осигурава уредна санација банака које пропадају. Стога је ова директива један од темеља Јединствених правила банкарске уније.³⁰

Правила за опоравак и санацију банака националним санационим телима пружају јединствен корпус инструмената и овлашћења за учинковито поступање у случајевима пропадања националних и прекограничних банака. Такође, њима се негативан учинак пропадања банака по пореске обвезнике своди на најмању могућу меру усвајањем правила за санацију

²⁸ 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 Union, L 135/5 of 31. 5. 1994.

²⁹ <https://www.consilium.europa.eu> посећено 11. 6. 2021.

³⁰ Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15. May 2014. establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union, L 173/190 of 12. 6. 2014.

сопственим средствима и оснивају санациони фондови којима се пружа потпора банкама које пропадају. Поменута директива у случајевима банкарских криза делује на три нивоа: припремом и спречавањем настанка кризе, раном интервенцијом када се банка суочава с почетним проблемима или крши капиталне захтеве и санацијом када је опстанак банке угрожен.

Када је реч о првом нивоу, припреми за кризу и спречавање настанка кризе, директивом су банке обавезане да припремају и ажурирају планове опоравка сваке године. Поменути планови представљају пројекцију мера које би банка предузела у нарочито кризним периодима. Такође, попут банака, и национална санациона тела су у обавези да припреме санационе планове за сваку банку који садрже списак радњи које би тело преузело ако би санација постала неизбежна. Поред тога, свака држава чланица мора основати национални ех-анте санациони фонд финансиран доприносима банкарског сектора, а који би се, попут Заштитног фонда на нивоу ЕУ, могао употребити у случајевима пропадања банака. Директивом је предвиђено да до 2025. године сваки национални санациони фонд мора да садржи најмање један посто осигураних депозита свих кредитних институција које послују у конкретной држави.

У домену ране интервенције национална санациона тела предузимају мере у циљу спречавања непоправљивог погоршања стања банке. У том светлу, она могу наложити хитно спровођење реформи, састављање плана за реструктурирање дуга, смену чланова управе банке и именовати посебне или привремене управнике.

Ако стање банке постане толико тешко да је њен опоравак у одговарајућем року нереалан, национална санациона тела овлашћена су да:

- Продају део пословања;
- Оснују прелазну банку како би се наставиле најважније банкарске функције;
- Одвоје добру од лоше имовине банке;
- Примене мере за санацију сопственим средствима, тј. конвертују дуг у акције или исправе вредност дуга. На тај се начин осигурава да трошкове санације сносе акционари и повериоци банке, а не порески обвезници.

Који ће од побројаних метода бити примењен зависи од појединачне банке и санационом плану који је за њу припремљен. Ова директива је ступила на снагу 1. јануара 2015. године, а њоме утврђени поступци санације сопственим средствима примењују се од 1. јануара 2016. године.³¹

³¹ <https://www.consilium.europa.eu> посећено 15. 6. 2021.

4. Регулаторне надлежности Европске централне банке у банкарској унији

Централна банка представља финансијску институцију која има главну улогу у организовању, усмеравању и регулисању монетарних токова. Ова њена традиционална улога, под утицајем глобалне финансијске кризе, претрпела је значајна проширења, те централна банка од независне институције са јасно ограниченим мандатом и обавезом да првенствено брине о стабилности цена, еволуира у институцију која има много активнију улогу. Ова промена је, пре свега, условљена чињеницом да централна банка, једина од субјеката економске политике, располаже одређеним средствима која јој омогућају да без значајнијих промена у правном статусу правовремено реагује на изазове кризе. Суочене са кризом, централне банке биле су принуђене да мењају приоритете, те уместо монетарне стабилности примат дају очувању и јачању финансијске стабилности (Lastra, 2012 : 1265). Еволуција улоге централне банке подразумева проширење њених овлашћења како у погледу циљева чијој би реализацији банка требало да тежи, тако и у домену функција које врши и инструмената којима се служи.

У домену циљева, ове промене манифестују се тако што централне банке, поред обавезе да брину о стабилности цена, добијају јасан мандат да брину и о стабилности финансијског система. Под финансијском стабилношћу подразумева се способност финансијског система (банака и небанкарских финансијских институција) да и у условима економских поремећаја наставе са обављањем својих функција које се односе на финансијско посредовање, формирање и пласирање финансијских ресурса. Дакле, финансијски систем је стабилан уколико је у стању да се носи са економским поремећајима, независно од тога да ли су изазвани интерним или екстерним факторима (Голубовић, 2017 : 614).

Наметање обавезе централној банци да брине о стабилности финансијског система неминовно доводи и до ширења њених функција. Проширивање корпуса функција за чије је вршење надлежна централна банка манифестује се на два начина. Прво, неке функције које су током периода економске стабилности биле стављене у други план под утицајем кризе добијају на значају. То се пре свега односи на функцију зајмодавца последње инстанце чија је ревитализација условљена жељом да се побољша ликвидност банкарског сектора и функција индиректног финансирања буџетског дефицита куповином државних обвезница на секундарном тржишту (Menendez, 2014 : 129). Друга важна промена тиче се увођења нове, макроруденцијалне функције, од које се очекује да попуни празнину између микроруденционалне политике и осталих економских политика (Dumičić, Реџарић, 2016 : 267). Макроруденцијална политика подразумева укупност мера и средстава за праћење капиталних и ликвидносних ризика у финан-

сијском систему, превенцију, ублажавање и избегавање системског ризика, као и за јачање отпорности система на финансијске поремећаје. За разлику од микропруденционе супервизије која у фокусу има сигурност и стабилност појединих финансијских институција, односно заштиту комитената, од макропруденцијалне супервизије очекује се да обезбеди сигурност финансијског и економског система у целини (Голубовић, 2017 : 616-617). У условима глобалне кризе контрола индивидуалних финансијских институција не умањује системски ризик нити повећава отпорност система на финансијске ударе. За овакве изазове неопходан је макробонитетски надзор који треба да идентификује слабости финансијског система, рано открије ризике који би у будућности могли да угрозе финансијску стабилност, одреди њихову природу (да ли су структурног или цикличног карактера) и дефинише мере за ублажававање системског ризика. На остваривање ових задатака макробонитетска политика најпре делује превентивно, настојећи да праћењем различитих показатеља правовремено уочи повећање ризика у финансијском систему и применом одређених мера смањи или спречи појаву и акумулацију системских ризика. Други аспект деловања макропруденцијалне политике тиче се јачања отпорности система и очувања његове способности да настави са нормалним функционисањем и у условима већих економских поремећаја. Најзад, уколико и поред предузетих мера дође до настанка кризе, од макропруденцијалне политике се очекује да ефикасним управљањем кризном ситуацијом минимизује потенцијалне штетне ефекте (Dumičić, 2015 : 3).

Најзад, на изазове кризе централна банка морала је да реагује и променама у домену инструмената. У условима када отклањање узрока глобалне финансијске кризе подразумева много дубље структурне, фискалне, институционалне и регулаторне промене, које се не могу реализовати у кратком року, централној банци припада кључна улога у реализацији програма изласка из кризе. Употребом конвенционалних и неконвенционалних инструмената монетарне политике она је у стању да обезбеди ликвидност, спречи неконтролисан пад цена финансијских инструмената, паничну продају имовине и банкрот држава суочених са дужничком кризом. У условима када се стандардни инструменти покажу неделотворним, централне банке применом нестандардних инструмената успевају да превазиђу препреке трансмисионом механизму монетарне политике (Голубовић, 2017 : 621). Ове нестандардне (неконвенционалне инструменте) можемо разврстати у две групе. Прву групу чине квантитативне олакшице које подразумевају мере којима се креира и убризгава свеж новац у финансијске токове, док друга група обухвата тзв. политику будућих смерница, као новог вида комуникационе стратегије чију основу чини најава будућих праваца деловања монетарне политике (Накић, 2015 : 122).

5. Закључак

Реализација концепта банкарске уније захтева дужи временски период, јер је потребно извршити јасно разграничење супервизијске функције ЕЦБ од функције очувања монетарне стабилности, дефинисати јасније задатке европских и националних супервизора и до краја решити питање финансирања санационих фондова. Будући да је реч о новом концепту у оквиру Европске економске и монетарне уније, рокови за потпуно формирање појединих институција још увек теку, те остаје да се види хоће ли оне, након истека предвиђених рокова, имати више успеха у извршавању намењених задатака. Када је реч о проширеној надлежности Европске централне банке, треба узети у обзир да је њој данас поверен низ наизглед сличних овлашћења која се, међутим, врло лако могу наћи на супротним странама истог фронта што лако може довести до калкулација у погледу мање ефикасног извршавања једне, зарад ефикаснијег извршавања друге поверене функције. Зато је повлачење јасних граница и дефинисање строгих правила у погледу надлежности Европске централне банке од пресудног значаја за решавање будућих финансијских криза и ублажавање последица које оне остављају на економију читаве уније. По свему судећи, финансијске кризе неће бити реткост у будућности које би једном у сто година потресале европску и светску економију. Иако се чини да смо тек данас, дванаест година након избијања глобалне финансијске кризе из 2008. године, успели да санирамо последице које је за собом оставила, већ се данас налазимо у вртлогу кризе чију ћемо размеру моћи да сагледамо тек у годинама које следе. Актуелна епидемиолошка ситуација светских размера већ данас, годину и по дана, оставља последице на наше свакодневне рутине, навике, рад, планове, организацију времена, финансија, пословних вештина, слободе одлучивања, упуштања у ризике, поверење, приоритете, штедњу, улагање и општи осећај сигурности. Што је још важније, она нам, јасније него икад, ставља до знања да криза није само апстрактни појам везан само за квалитет пословања и исправност доношења правих одлука, већ да она може настати као последица бројних људских и природних фактора. Штавише, чињеница да готово сваки човек на планети, независно од тога у колико развијеној држави живи и којим језиком говори, разуме значење речи „corona i covid”, једноставан је показатељ у коликој међузависности функционише читава планета, и којом се брзином ефекти кризе могу прелити на све аспекте живота свих људи. Као што смо већ напоменули, оснивање банкарске уније био је одговор на светску економску кризу из 2008. године. Од тада па до сад прошло је више од једне деценије у којој је Европа градила свој одбрамбени бедем за будуће финансијске кризе и изазове. Иако тај бедем у виду банкарске уније још увек није довршен, иако је десет година неоспорно кратак период за

постављање чврстих темеља једној таквој институцији, мишљења смо да ће банкарска унија у наредним годинама имати озбиљан задатак пред собом, али и прилику да једном за свагда оправда нужност свог постојања.

Литература

Димитријевић, М. (2018), Институције међународног монетарног права. Ниш: Центар за публикације Правног факултета

Димитријевић, М. (2017), Normative Regulation Of Banking Union In European Monetary Law. Teme. 2(XLI), 517-528.

Димитријевић, М. (2016), Банкарска унија: Правни домашај Јединственог надзорног и Јединственог санационог механизма. Правни живот. Том 3, 473-487.

Dumičić, M. (2015), Kratak uvod u svijet makroprudencijalne politike, Pregledi HNB. 26, 1-26.

Dumičić, M. Pečarić, M. (2015), Značaj makroprudencijalne politike u sklopu ekonomske politike. Zagreb: Ekonomija br. x22.

Eijfinger, S. (2013), Single Resolution Mechanism. European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy

Feibelman, A. (2012), Europe and Future of International Monetary Law, Transnational Law and Contemporary Problems, vol. (22), 101-137.

Голубовић, С. (2017), Утицај глобалне финансијске кризе на еволуцију улоге Европске централне банке. Зборник радова Правног факултета. Ниш: 611-624.

Lastra, M. R. (2012), The Evolution of the European Central Bank. Fordham International Law Journal. No 35, 1260-1280.

Menendez, A. J. (2014), Editorial: A European Union in Constitutional Mutation? European Law Journal, 20 (2), 127-141.

Nakić, M. (2015), Komunikacija središnje banke - novi instrument monetarne politike. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu. 13(2), 121-141.

Николић, Љ. Мојашевић, А. (2015), Економија за правнике. Ниш: Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу

Радивојевић, З. Кнежевић Предић, В. (2016), Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора. Ниш: Пунта

Veron, N. (2012), Europe's Single Supervisory Mechanism and the long Journey towards a banking union

Правни акти:

Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15. October 2013. conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential, *Official Journal of the European Union*, L 287/63 of 29. 10. 2013.

Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30. May 1994. on deposit-guarantee schemes, *Official Journal EU*, L 135/5 of 31. 5. 1994.

Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26. June 2013. on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, *Official Journal EU*, L 176/338 of 27. 6. 2013.

Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16. April 2014. on deposit guarantee schemes, *Official Journal EU*, L 173/149 of 12. 6. 2014.

Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15. May 2014. establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No.1093/2010 and (EU) No. 648/2012 of the European Parliament and of the Council, *Official Journal EU*, L 173/190 of 12. 6. 2014.

Protocol (No 4) on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, *Official Journal EU*, C 202, 7. 6. 2016.

Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26. June 2013. on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012, *Official Journal EU*, L 176/1 of 27. 6. 2013.

Regulation (EU) No.806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15. July 2014. 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, *Official Journal EU*, L 225/1 of 30. 7. 2014.

Elektronski izvori:

<https://www.consilium.europa.eu>

<https://www.europarl.europa.eu>

<https://www.bankingsupervision.europa.eu>

<https://www.ecb.europa.eu>

<https://www.hnb.hr>

Резиме

Нормативно регулисање банкарске уније питање је које се у Европској унији појавило тек након избијања глобалне финансијске кризе 2008. године, а почело да поприма своје формално уобличење пет година касније. Стога се може рећи да ово питање спада у ред питања релативно новијег датума у европском монетарном праву. Сходно томе, занимљиво је поменути да се изузетно мали број стручњака монетарног права, како домаћих, тако и иностраних, у литератури уопште бави овом темом која данас, више него икад, добија на свом значају. Банкарска унија изникла је на темељима рушевина које је глобална финансијска криза оставила у светској економији, као одговор и штит Европске уније пред будућим финансијским потресима и поремећајима. Концепт банкарске уније развијао се и реализовао у посткризним годинама у којима је економија Европе бележила своје опоравке и стабилан раст. Заснована на три стуба, Јединственом надзорном механизму, Јединственом санационом механизму и Јединственим правилима с посебним освртом на Јединствени гарантни фонд, за ових шест година успела је да релативно добро развије и институционализује прва два стуба, док је трећи стуб и даље у фази довршавања које би требало да се оконча у наредних пет година. Иако, по правилу, велике финансијске кризе нису тако честа појава у глобалној економији, чини се да време у којем живимо успешно демантује ово правило, те се тако данас, док настаје овај рад, свет суочава са једном од највећих криза која је погодила човечанство, којој се не назире крај и чије ће се економске последице збрајати у годинама које следе. У том светлу, делује исправно приметити да ће се учињени напори у грађењу чвршће одбране Европске економске и монетарне уније од финансијских нестабилности, иако недовршени, у блиској будућности показати оправданим, ефикасним и ефективним.