

PRAVNI REŽIM OSIGURANJA DEPOZITA U PRAVU EVROPSKE UNIJE - OD IDEJE DO (NE)REALIZACIJE**

Apstrakt

Institut osiguranja depozita od velikog je značaja kako za deponente, tako i za stabilnost bankarskog sektora, te finansijsku sigurnost u globalu. Reč je o institutu koji omogućava deponentima namirenje čak i u uslovima kada im banke, usled nastupanja finansijskih problema, ne mogu izvršiti povraćaj deponovanog novca. U takvim okolnostima osiguranje depozita pruža zaštitu deponentima, omogućavajući im da se za namirenje obrate trećem licu – osiguravaču. Štiteći ih od rizika gubitka deponovanog novca, osiguranje depozita uspostavlja poverenje deponenata u bankarski sektor, te obezbeđuje finansijsku stabilnost. Nepostojanje adekvatno uređenog instituta osiguranja depozita povlači za sobom nepoverenje u banke, te povlačenje deponovanih novčanih iznosa, što rezultira nastupanjem finansijskih problema banaka, pa čak i njihovom likvidacijom ili stečajem. Sve učestalije finansijske krize okončane propašću banaka, u Evropskoj uniji stvorile su svest o značaju instituta osiguranja depozita. Ideja o uvođenju ovog mehanizma na području Evropske (ekonomske) zajednice prvi put je konkretizovana usvajanjem preporuke Evropske komisije 87/63/EEZ o uvođenju sistema osiguranja depozita u Zajednici. Kako preporuka nije uspela sa idejom da sve države članice uvedu institut osiguranja depozita, 1994. godine usvojena je Direktiva 94/19/EZ, koja se takođe ubrzo pokazala kao nedovoljno efikasna. U težnji za postizanjem željenih efekata, evropski zakonodavac nastojao je da eliminiše uočene manjkavosti Direktive od 1994. godine, što je rezultiralo usvajanjem Direktive 2009/14/EZ. Iako je unela značajne promene u odnosu

* Master pravnik, Istraživač pripravnik u Institutu za uporedno pravo, Beograd, Srbija, e-mail: m.momcilov@iup.rs.

Rad je primljen 19. jula 2022. godine, a prihvaćen za objavljivanje 29. jula 2022. godine.

** Članak predstavlja skraćenu i izmenjenu verziju doktorskog pristupnog rada na temu "Pravni režim osiguranja depozita kao instrumenta za očuvanje ekonomske stabilnosti", odbranjenog na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

na prethodno stanje, zbog brojnih neadekvatno uređenih i neuređenih pitanja, ispostavilo se da Direktiva od 2009. godine nije uspjela da odoli brojnim izazovima. Iz tog razloga, 2014. godine usvojena je Direktiva 2014/49/EU koja je još uvek na snazi. U ovom radu biće najpre prikazan opšti pojam i značaj instituta osiguranja depozita, dok će centralni deo rada biti posvećen analizi razvoja sistema osiguranja depozita u pravu Evropske unije – od ideje do realizacije, uz kritički osvrt na najznačajnija pravna pitanja, a u cilju pronalaženja najidealnijeg modela za uređenje ovog pravnog instituta.

Ključne reči: osiguranje depozita, deponent, zaštita deponenata, banka, finansijska stabilnost, limit pokrivenosti, saosiguranje, premija, Direktiva 2014/49/EU, Evropska unija.

I Uvodne napomene

Atraktivnost novčanog depozita, između ostalog, posledica je potrebe za štednjom. Polaganjem novčanih depozita kod banke, deponenti obezbeđuju sigurnost svojoj ušteđevini, štiteći je od potencijalnih rizika koji prate čuvanje novca u kućnim uslovima, što posledično doprinosi društvenom blagostanju. Nužna pretpostavka podsticanja deponenata na polaganje novčanih sredstava je uspostavljanje mehanizama jačanja njihovog poverenja u bankarski sektor.

Deponovanje novčanih sredstava značajno je ne samo za deponente, već i za banke, kao i za funkcionisanje i razvoj privrede u globalu. Finansiranje privrednih poduhvata, naročito u uslovima nedovoljno razvijenog tržišta kapitala, dominantno se zasniva na uzimanju kredita. Tako, sa jedne strane, zaključujući ugovore o kreditu, privredni subjekti dolaze do novca potrebnog za finansiranje planiranih privrednih poduhvata. Sa druge strane, banke, kao najčešći davaoci kredita, do novca koji stavljaju korisnicima kredita na raspolaganje primarno dolaze primanjem novčanih depozita svojih klijenata. Stoga je za razvoj i nesmetano funkcionisanje privrede važno neprekidno održavati potreban stepen atraktivnosti deponovanja novca kod banke, te poverenje deponenata u bankarski sektor. *A contrario*, pad popularnosti novčanih depozita negativno bi se odrazio na banke koje, zbog nedovoljnog stepena likvidnosti, ne bi mogle odgovarati zahtevima privrednih subjekata – korisnika kredita, što bi negativno uticalo i na privredu u globalu.

Poverenje svojih klijenata – deponenata, a samim tim i atraktivnost novčanog depozita, između ostalog, banke postižu dugogodišnjim bonitetnim poslovanjem na tržištu, upravljanjem rizicima na adekvatan način, te neupuštanjem u visokorizične plasmane. Ipak, čak i u takvim uslovima, potencijalni deponenti neretko osećaju neizvesnost u pogledu toga hoće li deponovani novac moći da povrate. U takvim okolnostima, korektiv

neminovnog nepoverenja deponenata u banke, između ostalog, predstavlja institut osiguranja depozita.

II Pojam i značaj osiguranja depozita

Osiguranje depozita je pravni institut koji omogućava deponentima da, čak i u slučaju nastupanja finansijske propasti banaka, povrate svoja deponovana sredstva tako što će se za namirenje obratiti trećem licu - osiguravaču.¹ Pojam osiguranja depozita treba razlikovati od pojma zaštite depozita. Naime, zaštita depozita je širi pojam i podrazumeva čitav niz mehanizama kojima se štite interesi deponenata i banaka, te na taj način obezbeđuje očuvanje ekonomske stabilnosti. Mehanizmi zaštite mogu se sastojati u kontroli poslovanja banaka, odnosno nadzora nad njima, subvencionisanju banaka od strane države radi sprečavanja bankarskih kriza, merama sanacije negativnih posledica krize i slično.² Nekada, međutim, pomenuti mehanizmi nisu dovoljni za očuvanje poverenja deponenata u bankarski sektor.³ Stoga je, kao odgovor na često nedovoljnu efikasnost ovih mehanizama zaštite, nastao institut osiguranja depozita. Ipak, ni osiguranje depozita ne treba posmatrati kao isključivi instrument za očuvanje ekonomske stabilnosti, već ga, umesto toga, treba kombinovati sa ostalim pomenutim i drugim merama zaštite.⁴

Kao moderan pravni institut, osiguranje depozita prvi put uvedeno je u periodu ekonomske krize u Sjedinjenim Američkim Državama tridesetih godina prošlog veka.⁵ Tako je, sa ciljem zaštite malih deponenata, 1933. godine, usvajanjem *Glass*

¹ O pojmu osiguranja depozita, vid. Đ. Ognjenović, Osnovna načela finansijskog plaćanja u *ex ante* sustavima osiguranja depozita, *Finansijska teorija i praksa*, 30(2006)4, 369.

² Zbog velikog značaja koji banke imaju za privredu, postoji potreba njihovog kontrolisanja na adekvatan način. Cilj regulisanja banaka je uspostavljanje stabilnog finansijskog sistema. Vid. B. Babić, Zaštita depozita u zakonodavstvu Evropske unije i Savezne Republike Jugoslavije, *Pravo i privreda*, 34(1997)(5-8), 404.

³ Detaljnije, vid. B. Krstić, J. Radojičić, Osiguranje depozita kao *ex ante* i *ex post* antikrizni mehanizam u bankarstvu, *Ekonomске teme*, 50(2012)4, 541.

⁴ S. Marinković, An incentive - Compatible System of Deposit Guarantees, Serbia and South - Eastern Europe, *Facta Universitatis, series, economics and organization*, 2(2004)2, 151.

⁵ B. Ž. Ljutić, Bankarske krize depozita na Kipru - sekvestracija, nacionalizacija, oporezivanje, konverzija depozita u akcije, *Pravo i privreda*, 50(2013)(1-3), 54. U Sjedinjenim Američkim Državama je u periodu od 1921. do 1929. godine u proseku propadalo oko 600 banaka na

– *Steagall* zakona, stvorena Federativna korporacija za osiguranje depozita (FDIC), čija se svrha sastojala u vršenju nadzora nad bankama i učestvovanju u rešavanju finansijskih problema.⁶

Značaj instituta osiguranja depozita se, u užem smislu, ogleda u zaštiti interesa deponenata.⁷ U širem smislu, značaj ovog instituta sastoji se u očuvanju stabilnosti čitavog finansijskog sistema.⁸ U uslovima nepostojanja instituta osiguranja depozita, deponenti bi, nastupanjem finansijske krize banke, imali mogućnost da svoja potraživanja namire isključivo u stečajnom, odnosno likvidacionom postupku odnosne banke.⁹ Kako je namirenje u ovim postupcima znatno otežano i u većoj meri neizvesno, uvođenjem osiguranja depozita nesumnjivo se poboljšava položaj deponenata utoliko što im se omogućava da se za namirenje obrate trećem licu – osiguravaču. U tom smislu, osiguranje depozita ima za cilj i uspostavljanje većeg stepena izvesnosti namirenja deponenata, pospešujući stepen njihovog poverenja u bankarski sektor, što ih posledično podstiče na polaganje svog novca kod banke. Takođe, osiguranje depozita pozitivno utiče i na likvidnost banaka tako što im omogućava da prikupljaju sredstva koja kasnije koriste u svom poslovanju.¹⁰ Drugim rečima, odvrćajući deponente od povlačenja deponovanog novca, osiguranje depozita u

godišnjem nivou. Vid. T. Galac, Treba li Hrvatskoj razlikovanje premije osiguranja štednih uloga?, Hrvatska narodna banka, 2004, 51.

⁶ Uvođenje Federativne korporacije za osiguranje depozita izazvalo je velike kontroverze. Detaljnije, vid. J. Maues, Banking act of 1933. (Glass - Steagall), više na <https://www.federalreservehistory.org/essays/glass-steagall-act>, posećena 10. 6. 2022.

⁷ I. S. Tošić, Razvoj sistema osiguranja depozita na nivou Evropske unije – izazovi i preporuke za unapređenje sistema, *Strani pravni život: teorija, zakonodavstvo, praksa*, 63(2019)2, 58; Seguro de deposito, <https://www.cemla.org/PDF/ensayos/pub-en-60.pdf>, 2, posećena 11. 6. 2022; T. Beck, The Incentive - Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution - Concepts and Country Studies, *The World Bank, Development research group, Finance*, 2003, 4; J. Bigus, P. C. Leyens, Reform der Anlegerentschädigung und Einlagensicherung – Empfehlungen aus rechtsökonomischer Perspektive, *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft ZBB*, (2008)5, 279.

⁸ N. Misita, "Elementi evropskog prava zaštite depozita", *Zbornik radova: Aktuelnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, Mostar 2007, 138; V. Colaert, Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in Need of a Third Pillar?, *European Company and Financial Law Review*, 12(2015)3, 374.

⁹ B. Krstić, J. Radojičić, *n. delo*, 536.

¹⁰ *Ibid.*

funkciji je očuvanja likvidnosti banaka.¹¹ Najzad, institut osiguranja depozita pospešuje i konkurentnost banaka. U uslovima nepostojanja ovog instituta, novoosnovane banke bi se *a priori* smatrale nesigurnim i neatraktivnim, te bi se mali broj subjekata odlučivao da baš kod njih deponuje svoj novac.¹²

Bez obzira na opisane prednosti, nužno je naglasiti da osiguranje depozita ima i svojih nedostataka na koje treba naročito obratiti pažnju prilikom regulisanja ovog pravnog instituta. Glavni nedostatak osiguranja depozita ogleda se u mogućnosti pojave moralnog hazarda.¹³ Moralni hazard se u kontekstu osiguranja depozita može ispoljiti na tri načina. Prvo, znajući da su osigurani, deponenti često mogu biti demotivisani da budu oprezni u izboru banke – depozitara, te da aktivno učestvuju u vršenju nadzora nad njima.¹⁴ Drugo, i banke se, u uslovima postojanja osiguranja depozita, neretko opuštaju, te otpočinju praksu upuštanja u visokorizične plasmane.¹⁵ Najzad, moralni hazard bi se mogao javiti i kod menadžera i supervizora banaka utoliko što bi ih osiguranje demotivisalo u opreznom donošenju poslovnih odluka.¹⁶

Imajući u vidu napred navedeno, valja zaključiti sledeće. S obzirom na opisane prednosti instituta osiguranja depozita, čini se da je njegovo uvođenje društveno i ekonomski prihvatljivo. Međutim, imajući u vidu da osiguranje depozita može imati i svoju negativnu stranu, prilikom regulisanja ovog instituta treba biti naročito oprezan. Drugim rečima, pravni režim treba biti ustrojen tako da verovatnoća pojave moralnog hazarda bude svedena na minimum, a da

¹¹ V. Todorović, Osiguranje depozita u sistemima bankarskih regulativa, *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije*, Univerzitet u Kragujevcu - Ekonomski fakultet, Kragujevac 2013, 388; I. S. Tošić, *n. delo*, 58-59.

¹² M. Protić, Osiguranje depozita i problem moralnog hazarda, primer nemačke šeme privatnog osiguranja depozita, *Industrija*, 30(2002)(1-4), 24.

¹³ M. Čavlin, Perspektive sistema zaštite finansijske stabilnosti i prevencije rizika bankarskog poslovanja, *Ekonomija: teorija i praksa*, 14(2021)3, 115.

¹⁴ Više kod M. Mićović, Pravila na kojima se zasniva sistem osiguranja depozita, *XXI vek, vek usluga i uslužnog prava*, knj. 8, Kragujevac 2017, 5-6; G. Krunic, Osiguranje depozita i moralni hazard, *Svarog*, (2012)4, 204; H. Markovinović, Osiguranje depozita – uređenje *de lege lata* i perspektive, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 61(2011)2, 791.

¹⁵ A. Kundid Novokmet, Kontroverze regulacije banaka kroz kapitalne zahtjeve, *Ekonomski pregled*, 66(2015)2, 156-157; B. Babić, *n. delo*, 404; S. Marinković, *n. delo*, 135.

¹⁶ M. Protić, *n. delo*, 25.

osiguranja depozita poseduje kapacitete potrebne za zaštitu interesa deponentata, te očuvanje finansijske stabilnosti u globalu.

III Razvoj sistema osiguranja depozita u pravu Evropske unije

1. Preporuka Evropske komisije 87/63/EEZ

Sve učestalije finansijske poteškoće banaka okončane njihovom propašću, te masovnim gubitkom poverenja deponentata u bankarski sektor, u evropskom okruženju stvorile su svest o važnosti pitanja osiguranja depozita. Ideja o potrebi uvođenja ovog instituta na području Evropske (ekonomske) zajednice prvi put je realizovana 1986. godine kada je Evropska komisija usvojila Preporuku 87/63/EEZ o usvajanju sistema osiguranja depozita u Zajednici. Bio je to prvi dokument koji je posvetio pažnju pitanju osiguranja depozita.

U vreme usvajanja Preporuke, situacija u Evropskoj (ekonomskoj) zajednici bila je takva da je, od (tada) ukupno dvanaest zemalja članica, svega jedna polovina poznavala ovaj pravni institut.¹⁷ Od ostalih zemalja članica, neke su regulisanje osiguranja depozita imale u planu,¹⁸ dok se kod ostalih takva ideja nije mogla ni nazreti.¹⁹ Evropska komisija je usvajanjem Preporuke želela ostvariti dvostruki cilj. Prvo, da sve zemlje članice uvedu institut osiguranja depozita u svoja nacionalna zakonodavstva. Drugo, da pravila koja uređuju sistem osiguranja depozita zadovolje određene standarde. U vezi sa prvim ciljem, Evropska komisija je državama članicama koje su uvođenje instituta osiguranja depozita imale u planu preporučila da predmetni plan realizuju, te da sistem osiguranja depozita uredi najkasnije do 31. decembra 1988. godine. Sa druge strane, državama članicama koje plan o uvođenju sistema osiguranja depozita nisu imale, sugerisala je da isti izrade, te da institut uvedu do 1. januara 1990. godine. U vezi sa drugim ciljem, Evropska komisija je svim državama članicama sugerisala da osiguranje depozita uredi tako da isti pruža zaštitu svim deponentima, uključujući i one sa sedištem u drugim državama članicama. Takođe, Komisija je Preporukom ukazala da u nacionalnim zakonodavstvima država članica treba razlikovati mere koje se preduzimaju pre nastupanja

¹⁷ Bile su to Belgija, Holandija, Nemačka, Španija i Ujedinjeno Kraljevstvo.

¹⁸ Italija, Irska, Portugalija.

¹⁹ Danska, Grčka, Luksemburg.

osiguranog slučaja od mera obeštećenja koje se preduzimaju nakon njegovog nastupanja. Najzad, državama članicama sugerisano je da propišu kriterijume za obeštećenja, kao i proceduru za ostvarivanje istih.²⁰

Osim navedenih standarda u formi sugestije, Preporuka nije posvećivala pažnju detaljnijem regulisanju instituta osiguranja depozita, tako da su brojna pitanja, poput visine pokrivenosti, roka isplate naknade deponentima, načina prikupljanja sredstava fonda i slično, ostala neuređena.²¹ Iz tog razloga, kao i zbog činjenice da Preporuka nije predstavljala dokument koji bi pravno obavezivao države članice, ista nije ostvarila željeni efekat, te nije uspela da ponovo uspostavi poverenje deponentata u bankarski sektor.

2. Direktiva 94/19/EZ

a) Načelne napomene

Kako je napred napomenuto, Preporuka Evropske komisije nije posedovala kapacitete potrebne za rešavanje suštinskog problema usled kojeg je potreba za osiguranjem depozita i nastala, te kao takva nije uspela da ostvari željene rezultate. Iz tog razloga se na nivou Evropske zajednice moralo nastaviti sa radom na pronalazaženju adekvatnijeg mehanizma. Kao rezultat učinjenih napora, a u cilju podizanja nivoa stabilnosti bankarskog sektora i zaštite deponentata, 1994. godine usvojena je Direktiva 94/19/EZ o sistemima osiguranja depozita.

Kako je osiguranje depozita jedan od ključnih elemenata u uspostavljanju jedinstvenog tržišta i dopuna sistemu nadzora nad bankama, te kako počiva na principu solidarnosti banaka, Direktiva od 1994. godine predstavljala je korak napred u odnosu na stanje pre njenog usvajanja. U delu koji sledi biće analizirana najznačajnija rešenja sadržana u Direktivi, a u cilju sagledavanja pozitivnih i negativnih učinaka ostvarenih njenim usvajanjem.

b) Obavezno osiguranje depozita

Prvi nesumnjiv pomak postignut usvajanjem Direktive od 1994. godine tiče se uvođenja koncepta obaveznog osiguranja depozita. Načelno posmatrano, s

²⁰ Commission Recommendation of 22 December 1986 concerning the introduction of deposit-guarantee schemes in the Community OJ L 33 04.02.1987, p. 16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31987H0063>.

²¹ V. Colaert, *n. delo*, 377.

obzirom na pitanje jesu li banke koje se bave delatnošću primanja novčanih depozita u obavezi da pristupe sistemu osiguranja depozita ili ne, pravi se razlika između sistema obaveznog i sistema dobrovoljnog osiguranja depozita. Obavezno osiguranje depozita ogleda se u tome da su sve banke koje se nameravaju baviti delatnošću primanja novčanih depozita u obavezi da sistemu osiguranja depozita pristupe.²² Drugim rečima, članstvo banke u sistemu osiguranja depozita ne zavisi od njene diskrecione volje, već je to bančina zakonom propisana obaveza (obaveza *ipso lege*). Sa druge strane, dobrovoljno osiguranje depozita podrazumeva sistem u kome je izbor hoće li pristupiti osiguranju depozita, ili, pak, to neće učiniti prepušten bankama.²³

Kako je već navedeno, Direktiva od 1994. godine uvodi sistem obaveznog osiguranja depozita. Konkretno, Direktiva propisuje da banke koje nisu u sistemu osiguranja depozita neće moći da se bave delatnošću primanja novčanih depozita.²⁴ Tumačenjem *argumentum a contrario*, jasno se može zaključiti da je pristup sistemu osiguranja depozita nužan uslov za primanje novčanih depozita, te da je, stoga, osiguranje depozita obavezno za banke.

Nesumnjivo je da je rešenje o obaveznom osiguranju depozita u službi ostvarivanja osnovne uloge ovog instituta. U uslovima dobrovoljnog osiguranja depozita, gde su banke slobodne da diskreciono odlučuju o pristupanju, odnosno nepristupanju sistemu, može se javiti problem nepravične manje konkurentnosti neosiguranih banaka. Već je pomenuto da osiguranje depozita, jačajući poverenje deponenata, podstiče na deponovanje novca kod banke. Iz tog razloga, dobrovoljno osiguranje depozita čini da banke koje se uzdrže od pristupanja sistemu postanu manje konkurentne, odbijajući potencijalne klijente uprkos visokom stepenu kvaliteta svog poslovanja.²⁵ Naime, bonitetne banke, nemajući obavezu da osiguraju depozite svojih klijenata, a istovremeno svesne kvaliteta svog poslovanja, u uslovima dobrovoljnog osiguranja često bi se uzdržavale od pristupanja sistemu. Ovo iz razloga što bonitetne banke znaju da je verovatnoća realizacije osiguranog rizika u njihovom slučaju mala, dok su, sa druge strane, premije osiguranja koje bi plaćale visoke. Drugim rečima,

²² H. Markovinović, *n. delo*, 797.

²³ *Ibid.*

²⁴ Vid. čl. 3, st. 1, Direktiva 94/19/EZ o sistemima osiguranja depozita od 30. maja 1994. godine.

²⁵ B. Krstić, J. Radojičić, *n. delo*, 542.

osiguranje depozita košta, te bonitetne banke računaju da bi sredstva koje bi inače plaćale na ime premije osiguranja mogle racionalnije iskoristiti u svrhu dodatnog unapređivanja kvaliteta svog poslovanja. Iako je nesporno da je tako opisan način kalkulisanja bonitetnih banaka donekle razumljiv, ipak bi takvo ponašanje stvorilo negativne posledice koje bi se ogledale u njihovoj manjoj konkurentnosti, što ne bi bilo pravično. Naime, potencijalni klijenti bi se, rukovođeni zaštitom koju im sistem osiguranja depozita pruža, mahom pre odlučivali da svoj novac deponuju kod banaka koje depozite svojih klijenata osiguravaju, bez obzira na visok stepen rizičnosti plasmana tih (odabranih) banaka, što ne bi bilo prihvatljivo. Otuda se obavezno osiguranje depozita čini prihvatljivijim rešenjem.²⁶ Na osnovu svega navedenog proizlazi da je rešenje Direktive od 1994. godine o obaveznom osiguranju depozita bio značajan korak u pravcu uspostavljanja sistema osiguranja koji bi mogao ostvariti svrhu svog uvođenja.

c) Limit pokrivenosti

Drugo pitanje regulisano Direktivom od 1994. godine, a koje će biti predmet analize ovog rada tiče se limita pokrivenosti osiguranih depozita (*coverage limit*). Limit pokrivenosti podrazumeva maksimalnu visinu naknade koju će osiguravač biti u obavezi da plati deponentu u slučaju realizacije osiguranog rizika.

U zavisnosti od pitanja da li je propisan maksimalan iznos do koga osiguravač pokriva negativne posledice osiguranog slučaja, ili ne, pravi se razlika između ograničenog i neograničenog sistema osiguranja depozita. Neograničen sistem osiguranja depozita podrazumeva da osiguravač ima obavezu da, kada nastupi osigurani slučaj, deponentima namiri celokupni iznos njihovog potraživanja prema banci pogođenoj osiguranim slučajem, koliko god to potraživanje iznosilo. Dakle, u ovom sistemu osigurani iznos jednak je iznosu potraživanja koje bi deponent imao prema banci u momentu nastupanja osiguranog slučaja. Sa druge strane, ograničeni sistem osiguranja depozita podrazumeva postojanje propisanog limita iznad koga osiguravač ne odgovara. Drugim rečima,

²⁶ Basel Committee on Banking Supervision, International Association of Deposit Insurers, Core Principles for Effective Deposit Insurance System, March 2009, princip 8, <https://www.bis.org/publ/bcbs151.pdf>, posećena: 11. 6. 2022.

propisivanje limita pokrića znači ograničavanje obaveze osiguravača prema deponentu.

U vreme usvajanja Direktive od 1994. godine, zemlje članice imale su različita pravila po pitanju limita pokrivenosti.²⁷ Usled toga, implementacijom odredaba Direktive, morale su izmeniti dotadašnja rešenja o limitu pokrivenosti tako što će postojeći limit povećati ili smanjiti do limita propisanog Direktivom. Naime, Direktiva od 1994. godine propisivala je pokrivenost u iznosu od 20.000 evra, s tim što je državama koje su u vreme njenog usvajanja poznavale drugi limit pokrivenosti bilo omogućeno da postojeći limit zadrže do 31. decembra 1999. godine pod uslovom da on nije bio niži od 15.000 evra.²⁸

Pitanje visine pokrića bilo je predmet brojnih kritika.²⁹ Naime, isticalo se da je limit pokrića u iznosu od 20.000 evra suviše nizak, te da isti neće uspeti da reuspostavi izgubljeno poverenje deponenata u bankarski sektor i sačuva finansijsku stabilnost. Čini se, međutim, da pitanje visine pokrića treba posmatrati u kontekstu okolnosti konkretnog slučaja, a naročito imajući u vidu ekonomske prilike i životni standard u posmatranoj državi. Dalje, prilikom koncipiranja pravila o limitu pokrivenosti treba voditi računa o tome ko su zaštićeni deponenti, odnosno kolika je, s obzirom na životne prilike u konkretnoj državi, očekivana maksimalna visina njihovih depozita. Takođe, treba voditi računa i o načinu na koji je uređeno pitanje finansiranja osiguranja depozita. U vezi sa poslednjim, valja napomenuti da je pitanje limita pokrivenosti usko povezano sa načinom prikupljanja sredstava fonda za osiguranje depozita. Drugim rečima, ukoliko je pitanje načina prikupljanja sredstava fonda uređeno tako da je formiranje fonda olakšano, utoliko se čini da je propisivanje višeg nivoa pokrića opravdanije. Takođe, pitanje visine pokrića treba posmatrati i sa aspekta negativnih posledica koje se mogu javiti usled previsoko ili prenisko postavljenog limita. Tako, ukoliko bi limit bio propisan previše nisko, postojala bi opasnost od javljanja nepoverenja u odnosima između banaka i deponenata. Sa druge strane, previsoko postavljen limit pokrivenosti mogao bi dovesti do pojave moralnog hazarda. Naime, ukoliko bi limit pokrića bio postavljen tako da gotovo u svim situacijama omogućava deponentima potpuno, ili barem

²⁷ Vid. I. S. Tošić, *n. delo*, 62.

²⁸ Vid. čl. 7, Direktiva 94/19/EZ o sistemima osiguranja depozita od 30. maja 1994. godine.

²⁹ I. S. Tošić, *n. delo*, 62.

namirenje u pretežnom delu, deponenti bi bili destimulirani da pažljivo razmotre kod koje će banke deponovati svoj novac, kao i da vrše adekvatan nadzor nad poslovanjem odabrane banke.

d) Saosiguranje

Treće pravilo sadržano u Direktivi od 1994. godine čija analiza može biti značajna jeste pravilo o saosiguranju. U kontekstu prava osiguranja depozita, saosiguranje podrazumeva učestvovanje deponenta u snošenju dela negativnih posledica nastalih usled realizacije osiguranog rizika. Pojam saosiguranja potrebno je razlikovati od pojma limitiranja pokrića. U tom smislu, saosiguranje podrazumeva učestvovanje deponenta u delu rizika nezavisno od toga da li potraživanje deponenta prema banci prelazi limit iznad koga osiguravač ne odgovara, ili, pak, to nije slučaj. To, drugim rečima, znači da potraživanje deponenta svakako neće biti namireno u celosti, već da će, čak i ukoliko je iznos depozita niži od propisanog limita, deo tereta u svakom slučaju pasti na deponenta.³⁰

Direktivom od 1994. godine propisano je da, u okviru propisanog limita, osiguravač pokriva 90% nastale štete, dok 10% štete snosi deponent.³¹ Opisano rešenje predmet je brojnih kritika koje se uglavnom svode na to da učešće deponenta u riziku deluje destimulativno, te odvraća deponente od polaganja novca kod banke. Takođe, ističe se da nekada ni učešće deponenta u riziku neće podstaći deponente da vrše nadzor nad bankom, već će se isti radije odlučiti da se "pomire" sa delom gubitka.³² Dalje, u literaturi se navodi da će deponenti, znajući da učestvuju u delu rizika, momentom naslućivanja opasnosti od nastupanja krize pohrliti za povlačenjem deponovanog novca, što negativno utiče na likvidnost banaka.³³

³⁰ B. Krstić, J. Radojičić, *n. delo*, 545.

³¹ Čl. 4, Direktiva 94/19/EZ o sistemima osiguranja depozita od 30. maja 1994. godine.

³² H. Markovinović, *n. delo*, 797. Sa druge strane, učešće deponenta u delu rizika podstiče iste da vrše nadzor nad bankom. T. Beck, *n. delo*, 5.

³³ Vid. I. S. Tošić, *n. delo*, 60. Uprkos tome, u mnogim zemljama je tokom krize pravilo o učešću deponenta bilo ukinuto. Takav je slučaj bio, na primer, sa Austrijom. Vid. B. Krstić, J. Radojičić, *n. delo*, 547. Države su to činile kako bi, koliko – toliko, uspele da povrate poverenje deponenta u bankarski sektor, te da spreče povlačenje novčanih depozita.

Uprkos navedenim kritikama, čini se da bi institut saosiguranja ipak trebalo naći mesto među pravilima o osiguranju depozita. Ne treba apstrahovati činjenicu da saosiguranje može sprečiti pojavu moralnog hazarda na strani deponenta. Znajući da snose deo rizika, deponenti će biti pažljiviji prilikom izbora banke, a i motivisaniji da vrše kontrolu nad njenim poslovanjem. Stoga, pravo je pitanje na koji način postaviti odnos učešća deponenta i osiguravača u osiguranom riziku. Drugim rečima, koji deo gubitka treba snositi osiguravač, a koliki teret treba prebaciti na deponenta? Čini se da srazmera treba biti postavljena tako da učešće deponenta, sa jedne strane, bude dovoljno visoko tako da oni budu motivisani da se bave nadzorom nad bankama, dok, sa druge strane, ne sme biti previsoko, jer bi u suprotnom deponenti pribegavali praksi masovnog povlačenja novca, a osiguranje depozita ne bi moglo ostvariti svoju svrhu.

e) Rok isplate osiguranih iznosa

Pravilo o roku otplate predviđeno Direktivom od 1994. godine predmet je brojnih diskusija. Dužina roka u kom su osiguravači dužni da isplate deponentima naknadu iz osiguranja predstavlja pitanje od velike važnosti za pravilno funkcionisanje instituta osiguranja depozita. Naime, adekvatno regulisanje ovog pitanja jedan je od uslova za reuspostavljanje poverenja deponenta u banke. Tako, propisivanje dužih rokova isplate deponentima nesumnjivo može stvoriti neizvesnost u pogledu namirenja.

Direktiva od 1994. godine propisivala je dužnost osiguravača da deponentima izvrši isplatu u roku od tri meseca od momenta kada nadležni organ donese odluku o osnovanosti i visini naknade.³⁴ U literaturi se smatra da je ovako postavljen rok isplate suviše dug, te samim tim nije u skladu sa svrhom instituta osiguranja depozita.³⁵ U vezi sa tim, iako duži rok isplate nesporno pogoduje osiguravačima i u funkciji je očuvanja kapaciteta i održivosti fonda, ipak se čini da je negativan stav teorije po pitanju dužine roka isplate opravdan. Štaviše, Direktiva je predviđala i mogućnost da se u pojedinim slučajevima propisani rok produži, što dodatno opravdava kritiku pravne teorije u pogledu ovog rešenja.

Naime, uslov očuvanja poverenja u bankarski sektor nije samo obezbeđenje namirenja deponentima, već i obezbeđenje tog namirenja u što kraćem roku. U

³⁴ Čl. 10, st. 1 Direktiva 94/19/EZ o sistemima osiguranja depozita od 30. maja 1994. godine.

³⁵ I. S. Tošić, *n. delo*, 62.

tom smislu, propisivanje suviše dugih rokova bi pre svega sa psihološkog aspekta negativno uticalo na deponente. Drugim rečima, znajući da će svoje namirenje morati da čekaju duži vremenski period, deponenti nesporno mogu stvoriti sumnju u pogledu mogućnosti namirenja, što narušava njihovo poverenje u banke, te ugrožava čitavu ideju instituta osiguranja depozita.

3. Direktiva 2009/14/EZ

a) Opšte napomene

Nakon implementacije rešenja iz Direktive od 1994. godine i početka njihove primene u državama članicama, uvidelo se da postoji mnoštvo manjkavosti u funkcionisanju sistema osiguranja depozita, te da Direktiva od 1994. godine nije uspešla da zadovolji postavljena očekivanja. Iz tog razloga, nije bilo sumnji da postojeće stanje iziskuje promenu. Kao odgovor na to, 2009. godine usvojena je Direktiva 2009/14/EZ kojom je prethodno važeća Direktiva revidirana sa ciljem reuspostavljanja usled krize narušenog poverenja deponenata.³⁶ Usvajanjem Direktive od 2009. godine učinjena je značajna izmena u odnosu na prethodno stanje. U delu koji sledi biće predstavljene najznačajnije karakteristike Direktive od 2009. godine. Konkretno, biće predstavljena analiza rešenja koja su uvela značajnije izmene u evropskom pravu osiguranja depozita, uz kritički prikaz pozitivnih i negativnih efekata do kojih su usvojena rešenja dovela.

b) Trend podizanja limita pokrivenosti

Kako je već pomenuto, rešenje Direktive od 1994. godine o limitu pokrivenosti u iznosu od 20.000 evra bilo je izloženo brojnim kritikama. Usled negativnih kritika kao i problema koje je pomenuto rešenje stvaralo na planu poverenja deponenata u bankarski sektor, shvatilo se da isto mora biti predmet izmena. Novousvojenom Direktivom od 2009. godine limit pokrivenosti je postavljen više, tako da je iznosio 50.000 evra po deponentu u konkretnoj banci. Pored toga, Direktiva je propisala i obavezu državama članicama da do 31. decembra 2010. godine prag pokrića dodatno podignu, tako da on iznosi 100.000 evra.³⁷ Iz

³⁶ A. Višekruna, Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita, *Evropsko zakonodavstvo*, 52-53 (2015), 194.

³⁷ Vid. čl. 7, Direktiva 2009/14/EZ o izmeni Direktive 94/19/EZ u pogledu visine pokrića i roka isplate od 11. marta 2009. godine.

pomenutih odredaba može se nesumnjivo uočiti trend podizanja limita pokrivenosti osiguranih depozita.

c) Ukidanje saosiguranja

Još jedno rešenje iz Direktive od 1994. godine koje je bilo predmet izmena bilo je rešenje o saosiguranju. Naime, za razliku od Direktive od 1994. godine koja je propisivala da deo štetnih posledica nastupanja osiguranog slučaja snose deponenti, Direktiva od 2009. godine takvo rešenje nije sadržala.

Ukidanjem saosiguranja, Direktiva od 2009. godine nesporno je olakšala položaj deponenata. Usled toga, u situaciji kada bi iznos potraživanja deponenta prema banci bio niži od visine propisanog limita, deponenti bi ostvarili potpunu pokrivenost. Pored ukidanja saosiguranja, o značajno povoljnijem položaju deponenata govori i trend podizanja limita pokrivenosti o kojem je već bilo reči. Naime, ukidanje saosiguranja zajedno sa propisivanjem višeg nivoa pokrivenosti, dovodi do podizanja stepena verovatnoće potpunog namirenja deponenata. Iako opisana situacija nesporno pruža veću zaštitu deponentima, jačajući njihovo poverenje u sistem osiguranja depozita, činjenica je da ovo rešenje ima za posledicu pojavu moralnog hazarda, što pitanje opravdanosti analiziranog rešenja čini diskutabilnim.

d) Skraćivanje rokova isplate

Kako je već više puta napomenuto, jedan od ciljeva instituta osiguranja depozita je reuspostavljanje izgubljenog poverenja deponenata u banke. Nemajući poverenja u bankarski sektor, a usled nastupanja finansijskih poteškoća banaka, deponenti najčešće pribegavaju praksi povlačenja deponovanih iznosa. Takvi postupci deponenata negativno utiču na likvidnost banaka, dodatno uništavajući njihovu moć. Jedan od načina uspostavljanja poverenja u bankarski sektor je pružanje deponentima što veće izvesnosti u pogledu brzine i lakoće namirenja. Tako je pitanje rokova isplate postalo značajno i na terenu Evropske unije.

Kritike Direktive od 1994. godine koja je propisivala rok isplate od tri meseca, navele su evropskog zakonodavca na zaključak da se postojeće pravilo o roku nužno mora promeniti. U nastojanju da se uočena manjkavost otkloni, Direktivom od 2009. godine otpočet je trend skraćivanja roka isplate. Tako, prema Direktivi od 2009. godine osiguravač je bio u obavezi da deponentima izvrši isplatu u roku od dvadeset radnih dana od momenta kada nadležni organ

utvrdi osnovanost i visinu naknade.³⁸ Vidljivo je da je evropski zakonodavac novim pravilom o roku isplate učinio veliki pomak u odnosu na dotadašnje stanje. Ipak, i ovako postavljen rok isplate nije se ispostavio kao efikasan, te je bio predmet mnogih kritika. Naime, kritičari su isticali da je i Direktiva od 2009. godine propisivala suviše dug rok isplate, te da je isti neadekvatan i nepodoban da uspostavi traženu izvesnost i poverenje. Stoga je pitanje dužine roka isplate ostalo predmet interesovanja evropskog zakonodavca i prilikom donošenja naredne direktive, o čemu će kasnije biti reči.

4. Direktiva 2014/49/EU

a) Opšte napomene

Iako je nesumnjivo da je Direktiva od 2009. godine u mnogome izmenila dotadašnje stanje, ipak je i ona beležila brojne nedostatke koje je bilo potrebno korigovati. Takođe, kao ni Direktiva od 1994. godine, tako ni Direktiva od 2009. godine nije regulisala brojna pitanja važna za adekvatno funkcionisanje sistema osiguranja depozita. Kao rezultat potrebe da se opisano stanje promeni, 2014. godine usvojena je nova Direktiva 2014/49/EU koja je i dalje na snazi. Pravni režimi osiguranja depozita u zemljama članicama Evropske unije su se pre usvajanja Direktive od 2014. godine u mnogome međusobno razlikovali.³⁹ Prethodno važeće direktive imale su za cilj da uvedu minimum harmonizacije, dok je većina pitanja od značaja za ovaj pravni institut prepuštena nacionalnim zakonodavstvima država članica.⁴⁰

Direktivom od 2014. godine evropski zakonodavac nastojao je da uočene slabosti prevaziđe, te uspostavi sistem osiguranja depozita koji će uspeti da na području Evropske unije ostvari željene rezultate. Neke od najznačajnijih novina uvedene

³⁸ Čl. 10, Direktiva 2009/14/EZ o izmeni Direktive 94/19/EZ u pogledu visine pokrića i roka isplate od 11. marta 2009. godine.

³⁹ Rezultat toga ogledao se u nejednakom stepenu zaštite deponenata u različitim državama članicama. Vid. Commission staff working document - Impact Assessment - Accompanying document to the Proposal for a Directive .../.../EU of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast] and to the Report from the Commission to the European Parliament and to the Council Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes COM (2010) 368; COM (2010) 369; SEC (2010) 835, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/20100712_ia_en.pdf, 9-19, posećena: 24. 5. 2021.

⁴⁰ A. Višekruna, *n. delo*, 194.

Direktivom od 2014. godine su regulisane načina finansiranja sistema osiguranja depozita, uvođenje pravila o utvrđivanju premija osiguranja s obzirom na rizičnost poslovanja banaka, unapređivanje informisanosti deponentata, skraćivanje roka isplate.⁴¹ Cilj koji se ovim novinama želeo postići bio je podizanje stepena poverenja deponentata u bankarski sektor, što predstavlja okosnicu za očuvanje finansijske stabilnosti. Sa druge strane, Direktiva je u pogledu pojedinih relevantnih pitanja ostala neizmenjena u odnosu na prethodno važeću (obavezno osiguranje, limit pokrivenosti od 100.000 evra, nepostojanje saosiguranja i slično), tako da, iz razloga konciznosti, o ovim pitanjima neće ponovo biti reči. Umesto toga, u nastavku rada biće reči o najznačajnijim novinama uvedenim Direktivom od 2014. godine i izmenama u odnosu na dotadašnje uređenje.

b) Finansiranje sistema osiguranja depozita

Uporednopravno posmatrano, u zavisnosti od načina prikupljanja sredstava fonda, pravi se razlika između *ex ante*, *ex post* i mešovitog sistema osiguranja depozita. *Ex ante* sistem osiguranja depozita podrazumeva sistem u kome se sredstva fonda osiguranja depozita prikupljaju unapred, pre nastupanja osiguranog slučaja. Sa druge strane, *ex post* sistem podrazumeva sistem u kome se do sredstava potrebnih za isplatu deponentima dolazi tek pošto osigurani slučaj nastupi.⁴² Najzad, mešoviti sistem predstavlja kombinaciju prethodna dva opisana sistema.

Kako je već pomenuto, do donošenja Direktive od 2014. godine, pitanje načina prikupljanja sredstava fonda nije bilo regulisano. Predlog Direktive o sistemu osiguranja depozita sadržao je predlog državama članicama da uvedu mešoviti model prikupljanja sredstava fonda, pri čemu bi *ex ante* element imao dominantnu ulogu. Konkretno, predlagalo se da se 75% ukupnih sredstava fonda prikuplja pre nastupanja osiguranog slučaja (*ex ante*), a 25% po njegovom nastupanju (*ex post*) i to samo ako ukoliko je to potrebno, odnosno ukoliko *ex ante* prikupljena sredstva nisu dovoljna za pokriće osiguranog slučaja.

⁴¹ Najveći uzrok manjkavosti u funkcionisanju prethodno važeće Direktive od 2009. godine sastojao se upravo u tome što do usvajanja nove Direktive navedena pitanja nisu bila pokrivena.

⁴² O *ex ante* i *ex post* sistemima, vid. H. Markovinović, *n. delo*, 793.

Direktiva od 2014. godine predviđa da su banke u obavezi da premiju osiguranja plaćaju unapred, pre nastupanja osiguranog slučaja.⁴³ Iz toga proizlazi da Direktiva načelno prihvata rešenje o *ex ante* finansiranju. Međutim, ukoliko u trenutku nastupanja osiguranog slučaja prikupljena sredstva nisu dovoljna za njegovo pokriće, banke su u obavezi da plaćaju vanrednu premiju čiji iznos ne prelazi 0,5% njihovih osiguranih depozita po kalendarskoj godini.⁴⁴ Iako, kako je pomenuto, Direktiva načelno prihvata *ex ante* sistem osiguranja depozita, ipak se čini da navedeno pravilo o vanrednim premijama na mala vrata uvodi mešoviti sistem finansiranja, što treba smatrati prihvatljivim rešenjem.

Naime, *ex ante* i *ex post* sistem u svom čistom obliku imaju svojih kako prednosti, tako i mana. Prednost *ex ante* sistema ogleda se u većem stepenu izvesnosti da će deponenti moći da namire svoja potraživanja.⁴⁵ Pošto se sredstva fonda prikupljaju na vreme, pre nastupanja krize, izvesnije je da će se potrebna sredstva fonda prikupiti, te da će deponenti pogođeni krizom uspeti da ostvare potraživanja prema osiguravaču. Dalje, kako su deponenti svesni činjenice da se sredstva prikupljaju unapred, stepen njihovog poverenja u sistem osiguranja depozita je viši, što ih motiviše da svoj novac štede polažući ga kod banke.⁴⁶

Takođe, prednost *ex ante* modela ogleda se i u tome što se sredstva fonda prikupljaju obročno, što štiti likvidnost banaka.⁴⁷ Međutim, obročno prikupljanje sredstava ima i svoju negativnu stranu koja se ogleda u opasnosti od neadekvatnog upravljanja prikupljenim sredstvima, što može dovesti do pražnjenja fonda, te nemogućnosti namirenja deponenata.⁴⁸

Pristalice *ex post* sistema, sa druge strane, upravo u poslednjem pronalaze prednost prikupljanja sredstava nakon realizacije osiguranog slučaja, ističući da

⁴³ Vid. čl. 10, st. 1, Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita od 16. aprila 2014. godine.

⁴⁴ Vid. čl. 10, st. 8, Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita od 16. aprila 2014. godine.

⁴⁵ M. Mićović, *n. delo*, 8.

⁴⁶ Research and Guidance Committee - International Association of Deposit Insurers (IADI), *Funding of Deposit Insurance Systems, Guidance Paper*, 2009, 6; Đ. Ognjenović, *n. delo*, 371.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ M. Mićović, *n. delo*, 8.

je ovaj model manje naporan, a samim tim i jeftiniji, imajući u vidu da se jednokratnim plaćanjem izbegavaju visoki administrativni troškovi naplate premija i upravljanja portfolijom fonda.⁴⁹ Takođe, imajući u vidu da se osiguranje uopšte, pa i osiguranje depozita odlikuje aleatornošću u pogledu nastupanja osiguranog slučaja, može se zaključiti da banka, plaćajući premije, osiguravaču prenosi deo svoje imovine koju bi mogla koristiti u svom poslovanju, a da je pritom neizvesno hoće li se ikad preneti sredstva iskoristiti za sanaciju negativnih posledica te konkretne banke.⁵⁰ Pored prednosti, *ex post* sistem karakterišu i određeni nedostaci. Naime, nedostatak *ex post* sistema ogleda se u tome što naknadno prikupljanje sredstava, kako je rečeno, slabi poverenje deponenata u osiguranje depozita. Isto tako, kako *ex post* sistem podrazumeva prikupljanje sredstava odjednom, a ne obročno, može se desiti da banke, usled jednokratne isplate većeg novčanog iznosa, upadnu u finansijske teškoće, te da u cilju sanacije vrše pritisak na državu zahtevajući pružanje finansijske pomoći.⁵¹

Najzad, kombinovani sistem osiguranja depozita predstavlja kompromisno rešenje. Radi se o modelu koji podrazumeva prikupljanje jednog dela sredstava fonda pre, a drugog dela nakon što osigurani slučaj nastupi. Imajući u vidu da se samo deo sredstava prikuplja *ex ante*, bankama je omogućeno da deo sredstava, koja bi u uslovima čistog *ex ante* modela morala biti prebačena u fond unapred, racionalno iskoriste u svom poslovanju, te tako smanje verovatnoću nastupanja osiguranog slučaja.

Opisane prednosti mešovitog sistema osiguranja depozita važeće rešenje iz Direktive od 2014. godine čini prihvatljivim. U mešovitom sistemu osiguranja depozita, međutim, od velikog je značajno koliki će se deo sredstava plaćati *ex ante*, a koliki *ex post*. Prilikom uređenja ovog pitanja valjalo bi voditi računa o potrebi obezbeđenja adekvatne sigurnosti deponenata. Imajući to u vidu, čini se da bi se veći deo sredstava morao prikupljati unapred.

⁴⁹ Research and Guidance Committee - International Association of Deposit Insurers (IADI), 7.

⁵⁰ Đ. Ognjenović, *n. delo*, 371.

⁵¹ Research and Guidance Committee - International Association of Deposit Insurers (IADI), 8.

c) Rizik kao kriterijum za utvrđivanje visine premije

Značajnu novinu Direktive od 2014. godine predstavlja pravilo po kome se visina premije koju banke plaćaju osiguravaču utvrđuje s obzirom na stepen rizičnosti njihovog poslovanja (sistem osiguranja depozita sa varijabilnim premijama). Ovaj sistem osiguranja depozita podrazumeva da stopa pomoću koje se utvrđuje visina premije koje su banke dužne da plate nije ista za sve banke, već da zavisi od stepena rizičnosti njihovog poslovanja. Naspram takvog sistema utvrđivanja visine premije je sistem fiksnih premija koji podrazumeva da sve banke, nezavisno od stepena rizičnosti svojih plasmana, plaćaju premiju koja se utvrđuje polazeći od iste stope.

Nema sumnje da je sistem osiguranja kod koga visina premije zavisi od rizika kojem su banke izložene u svom poslovanju u skladu sa osnovnim principom prava osiguranja prema kom visina premije zavisi od stepena verovatnoće nastupanja osiguranog slučaja.⁵² Dalje, prednost ovog sistema ogleda se i u tome što isti stimuliše banke da budu opreznije u svom poslovanju.⁵³ Najzad, valja naglasiti da je sistem osiguranja depozita sa varijabilnim premijama i pravičniji.⁵⁴ Drugim rečima, u skladu je sa principom pravičnosti da viši iznos premije plaćaju banke koje imaju rizičnije plasmane i kod kojih je verovatnoća nastupanja osiguranog slučaja veća. U suprotnom, ukoliko bi sve banke plaćale premiju koja se utvrđuje polazeći od fiksnog iznosa stope, rizičnije banke bile bi nepravilno privilegovane na račun manje rizičnih banaka, što bi ih dalje podstaklo da nastave sa upuštanjem u rizične plasmane.

Iako nesumnjivo adekvatniji, sistem osiguranja depozita sa varijabilnim premijama odlikuje se problemom utvrđivanja stepena rizičnosti poslovanja banaka. Kako bi se pomenuti problem otklonio, potrebno je utvrditi parametre relevantne za ocenu rizičnosti konkretne banke, kao što su visina profita koji banke ostvaruju, stabilnost plasmana, kvalitet imovine.⁵⁵

⁵² O prednostima sistema osiguranja depozita sa varijabilnom stopom za obračun premije, vid. U. Merbecks, G. Sondinger, *Einlagensicherungssysteme - Ökonomische Analyse unterschiedlicher institutioneller Ausgestaltungsformen*, 33, <http://www.fmpm.ch/docs/5th/Merbecks.pdf>, posećena 15. 6. 2022.

⁵³ B. Krstić, J. Radojičić, *n. delo*, 541.

⁵⁴ J. Bigus, P. C. Leyens, *n. delo*, 286.

⁵⁵ H. Markovinović, *n. delo*, 795.

U vezi sa tim treba naglasiti da Direktiva od 2014. godine propisuje smernice kojih bi države članice trebalo da se pridržavaju prilikom utvrđivanja stepena rizičnosti poslovanja banaka. Tako, Direktiva propisuje da se, rizičnost poslovanja banke procenjuje polazeći od adekvatnosti kapitala, vrednosti imovine, te likvidnosti konkretne banke.⁵⁶ Ova odredba pokazuje da je evropski zakonodavac imao u vidu teškoće utvrđivanja premije s obzirom na rizik, te da je propisivanjem smernica nastojao da državama članicama "olakša posao" i spreči da odredba o varijabilnim premijama ostane mrtvo slovo na papiru.

d) Dužnost informisanja deponenata

Usled potrebe unapređenja poverenja deponenata u banke, Direktiva od 2014. godine imala je za cilj obezbeđenje bolje informisanosti deponenata.⁵⁷ Iz tog razloga je značajan broj pravila posvetila ovom pitanju. Tako, Direktiva propisuje dužnost banaka da postojećim i potencijalnim deponentima stave na raspolaganje informacije potrebne za identifikaciju sistema osiguranja depozita, kao i da ih informišu o slučajevima kada rizik propasti banke neće biti pokriven osiguranjem.⁵⁸ Ideja ove odredbe sastoji se u upoznavanju deponenata sa svim rizicima sa kojima se mogu suočiti, ali i sa mogućnostima da zaštite svoje interese i domašaju pravne zaštite u slučaju finansijske propasti banke. Kako bi se osiguralo da deponenti dođu u posed ovih informacija, Direktiva predviđa da su banke dužne da im iste stave na raspolaganje u momentu zaključenja ugovora, te da su deponenti dužni da potvrde prijem tih informacija.⁵⁹ Informacije moraju biti saopštene na jeziku koji sporazumno određuju deponent i banka, ili, u nedostatku takvog sporazuma, na službenom jeziku države članice u kojoj banka ima sedište. Uređivanja načina saopštavanja odnosnih informacija prepušten je državama članicama.⁶⁰ Dalje, Direktiva od 2014. godine predviđa i obavezu banaka da deponentima blagovremeno (mesec dana unapred, uz izuzetnu mogućnost skraćivanja roka) saopšte svoju odluku o

⁵⁶ A. Višekruna, *n. delo*, 200.

⁵⁷ O značaju informisanja deponenata, vid. *Ibid.*, 198-199.

⁵⁸ Vid. čl. 16, st. 1, Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita od 16. aprila 2014. godine.

⁵⁹ Čl. 16, st. 2, Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita od 16. aprila 2014. godine.

⁶⁰ Čl. 16, st. 4, Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita od 16. aprila 2014. godine.

sprovedenju postupka statusne promene (spajanja, pripajanja).⁶¹ Svrha obaveštavanja deponenata o navedenoj činjenici sastoji se u tome da će deponenti, nakon što budu obavješteni, moći da odluče hoće li deponovana sredstva povući ili preneti u drugu banku. Najzad, u slučaju da se banka povuče iz sistema osiguranja depozita, ili da iz istog bude isključena, o toj činjenici će takođe biti u obavezi da obavesti deponente u roku od mesec dana od momenta povlačenja, odnosno isključenja.⁶²

Navedene odredbe o dužnosti informisanja imaju za posledicu stvaranje osećaja sigurnosti kod deponenata. Drugim rečima, informisanje o navedenim činjenicama uspostavlja kod deponenata izvesnost, kao i mogućnost racionalnog sagledavanja stanja stvari, te donošenja odluka o delanju u svom najboljem interesu. Na taj način sistem osiguranja depozita obezbeđuje stabilnost bankarskog sektora, te finansijsku stabilnost u globalu.

e) Nastavak trenda skraćivanja roka isplate

Već više puta pominjan rok isplate deponentima bio je predmet interesovanja evropskog zakonodavca i prilikom usvajanja Direktive od 2014. godine. Kako se rešenje iz Direktive od 2009. godine koje je previđalo rok od 20 radnih dana nije pokazalo kao efikasno, evropski zakonodavac shvatio je da isto mora revidirati. Sledeći trend skraćivanja roka isplate, Direktiva od 2014. godine sadrži pravilo po kojem je osiguravač u obavezi da isplatu izvrši u roku od 7 radnih dana računajući od momenta utvrđivanja osnovanosti i visine deponentovog potraživanja. Iako, izolovano posmatrano, ovo pravilo navodi na zaključak o naglom skraćivanju roka, ipak je evropski zakonodavac imao na umu da naglo skraćivanje roka isplate može izazvati negativne posledice. Konkretno, naglo skraćivanje roka moglo bi predstavljati "šok" za osiguravača.

Iz tog razloga je Direktivom uvedeno pravilo o postepenom skraćivanju roka isplate, tako da se propisani rok od 7 radnih dana ne počne primenjivati odmah, već počev od 1. januara 2024. godine. Tako je, najpre, propisano da države članice do 31. decembra 2018. godine mogu zadržati do tada važeći rok od 20 radnih dana. Zatim, od 1. januara 2019. godine, do 31. decembra 2020. godine predviđeno je skraćivanje roka na 15 radnih dana. Najzad, Direktiva predviđa

⁶¹ Vid. čl. 16, st. 6, Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita od 16. aprila 2014. godine.

⁶² Čl. 16, st. 7, Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita od 16. aprila 2014. godine.

obavezu državama članicama da, u periodu od 1. januara 2021. godine do 31. decembra 2023. godine, rok isplate dodatno skrate, te ga svedu na 10 radnih dana.⁶³ Istovremeno, propisana je obaveza osiguravača da, ukoliko u periodu opisane "tranzicije" nisu u stanju da izvrše isplatu u odgovarajućem roku, obezbede deponentima u roku od 5 radnih dana sredstva potrebna barem za pokriće životnih troškova.⁶⁴ S obzirom na prethodno izloženo, valja zaključiti da su novousvojena pravila o roku isplate prihvatljiva i realna. Prihvatljiva, jer teže uspostavljanju poverenja deponenata u sistem osiguranja depozita. Realna, imajući u vidu potrebu postepenog skraćivanja roka zarad obezbeđenja dugoročne održivosti fonda.

IV Zaključna razmatranja

Ideja regulisanja instituta osiguranja depozita na nivou Evropske unije nastala je kao posledica ekonomskih kriza globalnih razmera koje su za sobom povlačile propast banaka, te gubitak poverenja deponenata u bankarski sektor. Stoga, institut osiguranja depozita postao je predmet interesovanja evropskog zakonodavca zarad potrebe pružanja zaštite deponentima i očuvanja finansijske stabilnosti. Da bi osiguranje depozita ostvarilo svoju svrhu, potrebno je obratiti naročitu pažnju na način njegovog regulisanja. Drugim rečima, regulativa ovog instituta mora, sa jedne strane, biti dizajnirana tako da se nastupanje njegovih negativnih posledica spreči, ili barem svede na minimum, a da se, sa druge strane, maksimizuju njegovi pozitivni efekti.

Čini se da je evropski zakonodavac, usvojivši Direktivu od 2014. godine učinio značajan pomak u odnosu na dotadašnje stanje. Regulisanjem načina finansiranja sistema osiguranja depozita, jačanjem zaštite deponenata kroz pravila o njihovom informisanju i skraćivanjem roka isplate, kao i uređenjem ostalih pitanja u vezi sa ovim institutom, Direktiva od 2014. godine učinila je krupan korak u pravcu prevazilaženja različitosti u rešenjima država članica i pojačavanja poverenja u bankarski sektor.

Kako bi se, međutim, mogao dati definitivni odgovor na pitanje da li je ovako regulisano osiguranje depozita prihvatljivo i održivo, čini se da Direktivi treba dati još vremena. Drugim rečima, kako bi se moglo sa sigurnošću tvrditi da je

⁶³ A. Višekruna, *n. delo*, 197.

⁶⁴ Čl. 8, st. 4, Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita od 16. aprila 2014. godine.

Direktiva ostvarila pozitivan efekat, potrebno je da, kroz vreme i nastupanje različitih okolnosti i izazova, ista uspešno prođe određene testove. Ukoliko se, pak, pokaže da Direktiva nije u stanju da odoli izazovima, neminovno je da se tada treba razmišljati o promeni pojedinih rešenja. Ovo pogotovo iz razloga što se, protekom vremena, menjaju i okolnosti u kojima institut osiguranja depozita treba da funkcioniše.

Već je rečeno da ovaj pravni institut ne sme biti cilj samome sebi. Stoga, da bi osiguranje depozita ostvarilo svoju svrhu, neophodno je neprekidno analizirati društvene i ekonomske prilike u zemljama u kojima institut treba da funkcioniše, te regulativu posmatrati u tom, širem kontekstu. Jedino će na taj način osiguranje depozita moći da obezbedi zaštitu deponenata i očuvanje ekonomske stabilnosti, a njegove negativne posledice biti iskorenjene, ili barem svedene na minimum.

Milena Momčilov, M.A. *

The deposit insurance system in the EU legislation - from idea to (non)realization

Abstract

The Deposit Insurance System is of great importance for depositors, on the one hand, banking sector security and global financial stability on the other. It is a measure that allows depositors to settle their claims even in situations where banks, due to the financial crisis, are unable to refund deposited money. Under those circumstances Deposit Insurance is providing protection for depositors guaranteeing them settlement by a third party - the insurer. Protecting the depositors from the risk of losing deposited money, deposit insurance establishes depositors' trust in the banking system and financial stability. Inadequately regulated deposit insurance systems lead to depositors' lack of trust in the banking system, which can lead to withdrawal of the deposited money resulting in ongoing financial problems for banks ending in liquidation

* Research Assistant, Institute of Comparative Law, Belgrade.

or bankruptcy. Frequent financial crises in the EU followed by bank bankruptcy or liquidation brought up the idea of the deposit insurance importance. The idea of introducing a deposit insurance system to the European (Economic) Community was first time concretized with adoption of the recommendation by European Commission 87/63/EEC. Considering that the idea behind the recommendation was not accepted and many countries did not implement deposit insurance systems, Directive 94/19/EC was adopted by the European Parliament in 1994, not having a great effect as well. Seeking to achieve highest results European legislators adopted a new Directive 2009/14/EC. Although some changes were evident, due to numerous inadequately regulated or unregulated questions, the 2009 Directive did not bring much success. Finally, Directive 2014/49/EU was adopted in 2014 and it is still in force. In this article we, firstly, discuss general notion and importance of the deposit insurance, following with analyses of development of the deposit insurance system in the EU legislation - from the idea to the its realization, with a critical view of the most important issues all in order to find an optimal model for this legal institute.

Keywords: deposit insurance, depositor, depositors' protection, bank, financial stability, coverage limit, co-insurance, insurance premium, Directive 2014/49/EU, European Union.

Literatura

- Babić, B. Zaštita depozita u zakonodavstvu Evropske unije i Savezne Republike Jugoslavije, *Pravo i privreda*, 34(1997)(5-8), 403-418.
- Beck, T. The Incentive - Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution - Concepts and Country Studies, *The World Bank, Development research group, Finance*, 2003.
- Bigus, J., Leyens, P. C. Reform der Anlegerentschädigung und Einlagensicherung -Empfehlungen aus rechtsökonomischer Perspektive, *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft ZBB*, (2008)5, 277-291.
- Colaert, V. Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in Need of a Third Pillar?, *European Company and Financial Law Review*, 12(2015)3, 372-424.

- Čavlin, M. Perspektive sistema zaštite finansijske stabilnosti i prevencije rizika bankarskog poslovanja, *Ekonomija: teorija i praksa*, 14(2021)3, 109-126.
- Galac, T. Treba li Hrvatskoj razlikovanje premije osiguranja štednih uloga?, Hrvatska narodna banka, 2004.
- Krstić, B., Radojičić, J. Osiguranje depozita kao *ex ante* i *ex post* antikrizni mehanizam u bankarstvu, *Ekonomске teme*, 50(2012)4, 535-554.
- Krunić, G. Osiguranje depozita i moralni hazard, *Svarog*, (2012)4, 204-218.
- Kundid Novokmet, A. Kontroverze regulacije banaka kroz kapitalne zahtjeve, *Ekonomski pregled*, 66(2015)2, 156-176.
- Ljutić, B. Ž. Bankarske krize depozita na Kipru - sekvestracija, nacionalizacija, oporezivanje, konverzija depozita u akcije, *Pravo i privreda*, 50(2013)(1-3), 46-56.
- Marinković, S. An incentive - Compatible System of Deposit Guarantees, Serbia and South - Eastern Europe, *Facta Universitatis, series, economics and organization*, 2(2004)2, 133-153.
- Markovinović, H. Osiguranje depozita - uređenje *de lege lata* i perspektive, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 61(2011)2, 785-819.
- Mićović, M. „Pravila na kojima se zasniva sistem osiguranja depozita“, u *XXI vek, vek usluga i uslužnog prava*, knj. 8, Kragujevac 2017, 3-13.
- Misita, N. „Elementi evropskog prava zaštite depozita“, u *Zbornik radova: Aktuelnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, Mostar 2007, 133-155.
- Ognjenović, Đ. Osnovna načela finansijskog plaćanja u *ex ante* sustavima osiguranja depozita, *Finansijska teorija i praksa*, 30(2006)4.
- Protić, M. Osiguranje depozita i problem moralnog hazarda, primer nemačke šeme privatnog osiguranja depozita, *Industrija*, 30(2002)(1-4), 23-31.
- Research and Guidance Committee - International Association of Deposit Insurers (IADI), *Funding of Deposit Insurance Systems, Guidance Paper*, 2009.
- Todorović, V. „Osiguranje depozita u sistemima bankarskih regulativa“, u *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije*, Univerzitet u Kragujevcu - Ekonomski fakultet, Kragujevac 2013, 387-401.

Tošić, I. S. Razvoj sistema osiguranja depozita na nivou Evropske unije – izazovi i preporuke za unapređenje sistema, *Strani pravni život: teorija, zakonodavstvo, praksa*, 63(2019)2, 57-69.

Višekruna, A. Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita, *Evropsko zakonodavstvo*, 52-53(2015), 191-205.

Propisi i drugi akti

Basel Committee on Banking Supervision, International Association of Deposit Insurers, Core Principles for Effective Deposit Insurance System, March 2009, <https://www.bis.org/publ/bcbs151.pdf>, posećena: 11. 6. 2022

Commission Recommendation of 22 December 1986 concerning the introduction of deposit-guarantee schemes in the Community (OJ L 33 04.02.1987, p. 16, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31987H0063>).

Commission staff working document - Impact Assessment - Accompanying document to the Proposal for a Directive .../.../EU of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast] and to the Report from the Commission to the European Parliament and to the Council Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes COM (2010) 368; COM (2010) 369; SEC (2010) 835, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/20100712_ia_en.pdf, 9-19, posećena 24. 5. 2021.

Direktiva 2009/14/EZ o izmeni Direktive 94/19/EZ u pogledu visine pokrića i roka isplate od 11. marta 2009. godine.

Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita od 16. aprila 2014. godine.

Direktiva 94/19/EZ o sistemima osiguranja depozita od 30. maja 1994. godine.

Internet izvori

Maues, J. Banking act of 1933 (Glass - Steagall), <https://www.federalreservehistory.org/essays/glass-steagall-act>, posećena 10. 6. 2022.

Merbecks, U., Sondinger, G. Einlagensicherungssysteme – Ökonomische Analyse unterschiedlicher institutioneller Ausgestaltungsformen, <http://www.fmpm.ch/docs/5th/Merbecks.pdf>, posećena 15. 6. 2022.

Seguro de deposito, <https://www.cemla.org/PDF/ensayos/pub-en-60.pdf>, 2,
posećena 11. 6. 2022.