

Jelena Kostić¹

EVROPSKI SISTEM OSIGURANJA DEPOZITA I OSIGURANJE DEPOZITA U REPUBLICI SRBIJI

Sažetak: U nekim zemljama osiguranje depozita ima prilično dugu tradiciju. Tako je u Sjedinjenim Američkim Državama taj sistem uspostavljen tridesetih godina dvadesetog veka. U Republici Srbiji, on je uspostavljen tek 2005. godine donošenjem Zakona o osiguranju depozita. Njegovom uvođenju na svetskom nivou prethodile su bankarske krize, a cilj njegovog uspostavljanja bilo je pre svega jačanje poverenja u bankarski sistem i fiskalne sigurnosti. Osim toga, na taj način pruža se i efikasna zaštita deponentima.

Kreditni poslovi su veoma važan segment bankarskog poslovanja i bankama donose veliki izvor prihoda. Međutim, u periodima većih bankarskih kriza poverenje korisnika opada. Samo saznanje da su njihovi depoziti osigurani povećava njihovo poverenje u bankarski sistem i smanjuje mogućnost povlačenja depozita iz banke za vreme likvidacije nekih drugih banaka. Iako se često sistemu osiguranja depozita upućuje kritika kako se njegovim uspostavljanjem podstiče rizično ponašanje deponentata, a samim tim i banaka može se reći da ukoliko postoje adekvatne šeme osiguranja depozita koje se prilagođavaju novonastalim tržišnim uslovima, navedeni mehanizam podstičajno utiče na potencijalne deponente, a samim tim i funkcionisanje bankarskog sektora.

Kako bi se otklonila mogućnost nastanka štetnih posledica na nacionalni bankarski sistem, a koja bi bila uslovljena različitim normativnim rešenjima u oblasti osiguranja depozita, na nivou Evropske unije je doneto nekoliko direktiva u cilju usaglašavanja propisa zemalja članica. Poslednja Direktiva o sistemu osiguranja depozita Evropske unije doneta je 2014. godine. Republika Srbija je nacionalno zakonodavstvo uskladila sa dosadašnjim propisima iz navedene oblasti. Međutim, čini se da je u pogledu osiguranja depozita neophodno dodatno usaglašavanje sa Direktivom iz 2014. godine.

Ključne reči: sistem osiguranje depozita, Evropska unija, Direktiva, usklađenost

1. Uvod

Jedan od vodećih bankarskih poslova jeste kreditno poslovanje. Zbog toga je od velikog značaja za svaku banku da privuče što veći broj kako depozita, tako i lica koja od banaka uzimaju kredit, a na koji banci plaćaju određenu kamatu prema utvrđenoj stopi. U novčanom optičaju u tržišnim privredama je osim efektivnog papirnog i metalnog novca i žiralni (depozitni) novac koji je u prometu u obliku bankarskog kredi-

¹ Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, mail: suputjelena@yahoo.com

ta. Opšta funkcija kredita jeste obezbeđivanje bržeg novčanog i robnog prometa.² Njime se obezbeđuje ukupna novčana masa koja je potrebna za realizaciju društvenog proizvoda i on deluje podsticajno ili uspostavlja juće na dinamiku proizvodnje u usmeravanju strukture privrednog razvoja i regulisanja obima i strukture ekonomskih odnosa sa inostranstvom.³ Smanjen obim kreditnih poslova ne samo da se održava nepovoljno na rad bankarskog sistema, već i same privrede.

Međutim, zbog velikih bankarskih kriza u prethodnom periodu, opalo je i poverenje potencijalnih deponenata u stabilnost bankarskog sektora. Kako bi se obezbedio priliv depozita, uveden je sistem osiguranja depozita. Taj sistem je prvi put uveden u Sjedinjenim Američkim Državama osnivanjem Federalne korporacije za osiguranje depozita. Kasnije je navedeni sistem uspostavljen i u drugim zemljama. Međutim, iako su zemlje počele da prihvataju osiguranje depozita kao mehanizam neophodan za uspostavljanje poverenja u bankarski sistem, zaštitu finansijskog sistema i deponenata, njemu su upućene i izvesne kritike. Mehanizam osiguranja depozita se kritikuje zbog mogućnosti nastupanja moralnog hazarda. Naime, zaštita koju osiguranje depozita pruža deponentima podstiče njihovo rizično ponašanje, a posredno i rizično ponašanje banaka (ako taj moralni hazard primi veće razmere može da dođe do nestabilnosti bankarskog sektora. Velika raznolikost šema osiguranja depozita u svetu proizilazi upravo iz nastojanja da se moralni hazard različitim zakonskim rešenjima umanjí.⁴ Zbog postojanja osiguranja depozita, deponenti ne prate poslovanje banaka, pa se stoga može desiti i da svoje depozite ulože u visoko rizične banke, dok one preuzimaju visok rizik poslovanja, a što za posledicu može imati nesrazmeran odnos aktive i pasive banaka.⁵ Takvo ponašanje banaka može izazvati nestabilnost bankarskog sistema. Međutim, vremenom se postavilo pitanje da li postojanje osiguranja depozita samo po sebi dovodi do negativnih poslovnih odluka. Prema nekim autorima loše dizajniran sistem osiguranja depozita u institucionalno slabom okruženju povećava verovatnoću nastanka bankarskih problema, a ne postojanje osiguranja depozita samo po sebi.⁶ Zbog održavanja stabilnosti bankarskog sistema na nivou Evropske unije, stvoren je jedinstven sistem osiguranja depozita. Bankarska kriza u jednoj zemlji članici, mogla bi da doprinese pojavi domino efekta u drugoj. Međutim, zbog postojanja (snažne) međuzavisnosti propast jedne banke može da predstavlja pretnju po ceo finansijski sistem zemlje.⁷ Osim toga, ujednača-

² E. Vukadin, *Ekonomska politika, teorija i primena*, Beograd, 199.

³ *Ibid.* 199 i 200.

⁴ B. Krstić, J. Radojičić, *Osiguranje depozita kao ex ante i ex post antikrizni mehanizam u bankarstvu*, *Ekonomske teme*, 2012/4, 536, dostupno na: <http://www.eknfak.ni.ac.rs/Ekonomske-teme/et2012-4.pdf> 8.06.2017.

⁵ *Ibid.* 537.

⁶ A., Demirgüç – Kant, E. Kane, *Deposit Insurance Around the globe: Where Does it Work?*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol 16 (2), American Economic Association, 2002, navedeno prema B. Krstić, J. Radojičić, *Osiguranje depozita kao ex ante i ex post antikrizni mehanizam u bankarstvu*, Op. cit. 539.

⁷ N. Misita, *Depositor Protection: An EC law perspective*, *Journal of International Banking Regulation*, Vol. 4, No 2003/3, 225.

vanjem propisa iz oblasti osiguranja depozita u zemljama članicama Evropske unije, sprečava se mogućnost da građani jedne zemlje članice, prenesu svoje depozite u drugu zemlju članicu zbog kvalitetnije zaštite uslovljene efikasnijim sistemom osiguranja depozita. Kako bi se smanjile negativne posledice moralnog hazarda, neke od mera koje se predlažu jesu i vezivanje premija osiguranja za visinu rizika, kao i limitiranje osiguranih rizika.⁸ Zbog toga bi nacionalni propisi kojima se uređuje sistem osiguranja depozita trebalo da sadrže takva rešenja. U skladu sa tim usaglašavanje propisa sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti osiguranja depozita ne bi trebalo da bude samo po sebi cilj. Trebalo bi imati u vidu da mere koje postoje u evropskom sistemu osiguranja depozita u velikoj meri doprinose prevazilaženju potencijalnih problema u praksi.

2. Razlozi za uspostavljanje sistema za osiguranje depozita

Kada je u pitanju poslovanje banke postoji nekoliko rizika za njene klijente i samu stabilnost bankarskog sistema. Osnovni rizik jeste loše poslovanje banke i njena nesposobnost za vraćanje depozita u celosti. Isto tako jedan od problema može da bude i neispunjenje obaveze bez krivice neke treće strane. Osim toga problem u poslovanju jedne banke, može da izazove problem u poslovanju drugih banaka – putem tzv. domino efekta. Npr. gubici u poslovanju korespondentne banke stvaraju problem u poslovanju drugih banaka i dovode do njihove insolventnosti. Tada je uticaj na te druge banke indirektan i on se odigrava putem povlačenja novca sa štednje kod nekih drugih solventnih, ali nelikvidnih institucija. Taj efekat povlači klasičnu bankarsku paniku u kojoj depozitari povlače svoja sredstva. U tim slučajevima je ugrožen sistem plaćanja. Kada postoji takav efekat radi se o klasičnom primeru mogućeg uticaja treće strane na propast bankarskog sistema. U ekonomskoj terminologiji taj uticaj se naziva eksternalitet.⁹

Period posle Prvog svetskog rata je karakterisalo zatvaranje velikog broja banaka. Oko 1/6 banaka je propala u tom periodu nezavisno od generalnog prosperiteta i stabilnosti cena. U periodu "Velike depresije" taj broj je znatno porastao. Više od 1/3 postojećih banaka je zatvoreno.¹⁰

U Sjedinjenim Američkim Državama, osam američkih zemalja u periodu od 1908 i 1917. godine uvelo je sistem osiguranja depozita. Takav stav imao je uticaj na reformisanje Američkog finansijskog sistema nakon perioda "Velike depresije". Tome je doprinelo i opšte uverenje da će taj sistem smanjiti napuštanje banaka i uticati na

⁸ *Ibid.*, 540.

⁹ G. P. O'Driscoll, Jr, Deposit Insurance in Theory and Practice, *The Financial Services Revolution Policy Directions for the Future* (ed. C. England and T. F. Huertas), Kluwer Academic Publishers, Cato Institute, 1988, 661, dostupno na: <http://objecct.cato.org/sites/cato.org/files/struaks/fukes/cati-journal/1988/1/cjtn3-6.pdf> 8.06.2017.

¹⁰ *Ibid.*, 662.

smanjenje "bankarske panike", pa su tako zagovornici tog stava su uticali da 1934. godine Kongres uspostavi Federalnu korporaciju za osiguranje depozita.¹¹

Prethodnih godina bili smo svedoci stečaja i likvidacije brojnih banaka. U slučaju propadanja depozita uloženi u te banke, gubi se i poverenje javnosti u bankarski sektor. Naravno takav stav velikog dela stanovništva ne deluje podsticajno na bankarsko tržište. Međutim, u prethodnom periodu, država je bila ta koja je iz svoga budžeta vraćala novac klijentima banaka. Kako bi se ojačalo poverenje potencijalnih klijenata u bankarske usluge, ali i obezbedila ušteda budžetskih sredstava usled stečaja ili likvidacije određenih banaka uveden je sistem osiguranja depozita. Na nivou Evropske unije, 2014. godine doneta je Direktiva broj 48 o sistemu osiguranja depozita. Prema toj Direktivi zemlje članice su u obavezi da odrede nadležne vlasti na svojoj teritoriji koje će biti nadležne za osiguranje depozita. Nadležni organi bi trebalo međusobno da sarađuju i da vrše svoja ovlašćenja u skladu sa njenim odredbama. Međutim, navedena Direktiva nije prvi propis u oblasti osiguranja depozita koji je donet na nivou Evropske unije. Njoj su prethodile dve Direktive. Direktiva iz 1994. godine¹², a koja je bila direktiva minimalne harmonizacije kojom su postavljeni samo osnovni principi funkcionisanja, a što je uticalo na postojanje brojnih razlika u zaštiti deponenata na nivou zemalja članicama.¹³ Uzimajući u obzir postavljene ciljeve i rešenja koja je nudila Direktiva, kao i analizu njene praktične primene, postalo je jasno da je postojeći sistem postao zreo za nekoliko izmena. Prve promene izvršene su 2009. godine i bile su usmerene na jačanje zaštite deponenata i vraćanje njihovog poverenja nakon velike finansijske krize. Direktivom iz 2009. godine¹⁴ povećan je nivo osiguranih depozita na 50.000 evra.¹⁵

Međutim, Direktivama donetim pre 2014. godine zameralo se što ne propisuju dovoljno mehanizama za smanjenje moralnog hazarda. Pre svega misli se na odredbe u vezi sa obračunom premije na bazi rizika, odredbe koje propisuje maksimalan iznos pokrića, kao i odredbe vezane za isključenje institucija koje se smatraju dovoljno velikim da bi njihovi depoziti bili pokriveni obaveznim osiguranjem depozita. I Direktivom iz 2009. godine nije uspostavljen efikasan sistem, već samo minimalna zaštita, pa je svakoj zemlji članici bilo prepušteno da se sama opredeli za način rešavanja pitanja moral-

¹¹ Ching-Y.Chun, G. Richardson, Deposit Insurance and the Composition of Bank Suspensions in Developing Economics: Lessons from the State Deposit Insurance Experiments of the 1920s, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2006, 1. dostupno na: www.nber.org/papers/w12594.pdf 8.06.2017.

¹² Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit guarantee schemes, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31994L0019> 8.06.2017.

¹³ A. Višekruna, Direktiva 2014/49/EU o sistemima osiguranja depozita, *Evropsko zakonodavstvo*, 52-53, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2015. 193.

¹⁴ Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009, amending Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes as regards the coverage level and the payout delay, dostupno na: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/200914_en.pdf 8-06-2017.

¹⁵ *Ibid.*, 194.

nog hazarda.¹⁶ Nedostaci su otklonjeni donošenjem nove Direktive, a kojom se predviđa ujednačen nivo pokrića, informisanje deponentata neposredno pre zaključenja ugovora sa bankom, kao i veći iznos premije osiguranja u skladu sa rizikom poslovanja konkretne banke.¹⁷

Republika Srbija je kao zemlja kandidat za članstvo svoje nacionalno zakonodavstvo u oblasti osiguranja depozita u velikoj meri uskladila sa *acquis communautaire*. Međutim, kada je u pitanju Direktiva o sistemu osiguranja depozita iz 2014. godine, čini se da je neophodno izvršiti dodatna usaglašavanja.¹⁸ Osim toga, cilj usaglašavanja sa propisima Evropske unije, ne bi trebalo da bude samo ispunjenje uslova za članstvo, već izgradnja efikasnijeg sistema osiguranja depozita, a koji u odnosu na neke zemlje koje su ga ranije uspostavile, predstavlja nov institut u zakonodavstvu Republike Srbije.

3. Razvoj sistema osiguranja depozita u Srbiji

Osiguranje depozita je prvi put u pravni sistem Republike Srbije uvedeno 2005. godine donošenjem Zakona o osiguranju depozita.¹⁹ Navedenim Zakonom uređeno je obavezno osiguranje depozita fizičkih lica, preduzetnika i malih i srednjih pravnih lica kod banaka. Istim Zakonom stvoren je i pravni osnov za donošenje posebnog Zakona kojim je osnovana Agencija nadležna za osiguranje depozita, a koja je organ na teritoriji Republike Srbije nadležan za isplatu depozita do osiguranog iznosa u slučaju stečaja ili likvidacije banaka.²⁰

Zakon o osiguranju depozita iz 2005. godine izmenjen je dva puta do donošenja novog Zakona 2015. godine.²¹ Iako je pre navedenog Zakona 2014. godine doneta Direktiva Evropske unije o sistemu osiguranja depozita, može se reći da nacionalno zakonodavstvo nije u potpunosti usklađeno sa njenim odredbama. Zemlje članice Evropske unije su svoja nacionalna zakonodavstva uskladile sa navedenom Direktivom, a kojom je propisano da nivo osiguranog depozita iznosi 100.000 evra po deponentu.²² Za-

¹⁶ G. Krunić, Osiguranje depozita i moralni hazard, *Svarog*, 2012/4, Nezavisni univerzitet Banja Luka, 211.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes Text with EEA relevance, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0049> 8.06.2017.

¹⁹ Zakon o osiguranju depozita *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 61/2005.

²⁰ Zakon o Agenciji za osiguranje depozita *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 14/2015.

²¹ Izmene i dopune Zakona o osiguranju depozita iz 2005. godine pre donošenja novog Zakona izvršene su 2008. i 2010. godine (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osiguranju depozita *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 61/2005, 116/2008 i 91/2010). Novi Zakon o osiguranju depozita donet je 2015. godine *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 14/2015), a u toku 2017. godine je dopunjen Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o osiguranju depozita *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 51/2017).

²² Članom 6. Direktive propisano je da u slučaju nedostupnosti depozita, države članice treba da obezbede da nivo pokrića ukupnih troškova svakog deponenta iznosi 100.000 evra. Osim toga, države članice bi trebalo da osiguraju da određeni depoziti budu zaštićeni iznad 100.000 evra bar tri meseca i najduže do dvanaest meseci nakon knjiženja iznosa ili od trenutka kada takvi depoziti postanu pravno prenosivi. To

konom o osiguranju depozita Republike Srbije propisano je da iznos osiguranog depozita ne prelazi 50.000 evra po deponentu u banci, a što je u skladu sa Direktivom Evropske unije o sistemu osiguranja depozita iz 2009. godine.²³

Nivo osiguranog depozita koji je propisan Direktivom iz 2014. godine, ne odnosi se samo na države članice čija je valuta evro, već i na ostale države članice. Navedene izmene izvršene su ne samo radi zaštite deponenata, već i radi zaštite stabilnosti finansijskog sistema. Međutim, s obzirom da osiguranje depozita predstavlja relativno novu praksu u oblasti bankarskog poslovanja Republike Srbije, može se reći da postoji kontinuirana potreba za usaglašavanjem navedenog sistema. Stoga obavezu usklađivanja sa Direktivama Evropske unije iz te oblasti treba shvatiti kao potrebu za unapređenjem nacionalnog sistema osiguranja depozita, a naročito u pogledu mera za smanjenje moralnog hazarda i povećanja likvidnosti fonda za osiguranje depozita.

3.1. Obaveza i način osiguranja depozita

Prema nacionalnom zakonodavstvu, poslovna banka je u obavezi da depozite fizičkih lica, preduzetnika i malih i srednjih pravnih lica osigura kod Agencije za osiguranje depozita. Filijala domaće banke u inostranstvu dužna je da, na osnovu odluke Narodne banke Srbije depozite fizičkih lica, preduzetnika i malih i srednjih pravnih lica osigura kod Agencije u slučaju:

1) kada u zemlji u kojoj obavlja delatnost nije osigurala depozite;

2) kada je u zemlji u kojoj obavlja delatnost osigurala depozite, a Narodna banka Srbije utvrdi da je taj sistem nepovoljniji za deponenta od sistema osiguranja depozita utvrđenog nacionalnim Zakonom.²⁴

Međutim, na nivou Evropske unije teži se da osiguranje depozita bude osigurano u zemlji u kojoj se nalazi sedište kreditne institucije, a da se isplata vrši preko sistema za osiguranje depozita zemlje u kojoj se nalazi filijala te institucije, odnosno iz sredstava sistema za osiguranje depozita zemlje u kojoj se nalazi sedište kreditne institucije.²⁵ Na nivou Evropske unije neophodno je u što većoj meri uskladiti propise kojima je uređen sistem osiguranja depozita, a što doprinosi otklanjanju situacija u kojima bi sistem osiguranja depozita u jednoj zemlji bio nepovoljniji od istog sistema u drugoj zemlji članici Evropske unije. Takav pristup doprinosi održavanju bankarskog sistema zemalja članica Unije, a samim tim i finansijskog sistema. Naime, ukoliko bi sistem

su depoziti transakcija koje uključuju nekretnine u nacionalnom pravu i vezane su za određene događaje u životu deponenta kao što je brak ili razvod, a temelje se na plaćanju naknade iz osiguranja ili odštete za žrtve krivičnih dela ili lica oštećena greškom pravosudnih organa (npr. neosnovana osuda).

²³ Član 2. stav 1. tačka 7) Zakona o osiguranju depozita.

²⁴ Član 3. Zakona o osiguranju depozita Republike Srbije.

²⁵ Npr. ukoliko se filijala banke čije se sedište nalazi u Belgiji nalazi u Francuskoj iz sistema za osiguranje depozita Belgije biće obezbeđena sredstva za isplatu osiguranih depozita deponentima koji su svoja sredstva deponovali u filijali banke na teritoriji Francuske.

osiguranja depozita u jednoj zemlji bio povoljniji (bilo u pogledu visine iznosa osiguranih depozita, bilo u pogledu naplate iznosa osiguranja), postojala bi mogućnost da se potencijalni deponenti odluče da svoje depozite ulože u kreditne institucije zemalja sa povoljnijim sistemom osiguranja depozita. Takav stav bi se negativno odrazio na nacionalni bankarski sistem, a samim tim i finansijsku stabilnost.

Kako bi se smanjio nivo moralnog hazarda, nacionalnim zakonodavstvom su od obaveznog osiguranja depozita izostavljene neke kategorije, kao što su npr. velika pravna lica. Takav stav je i opravdan, jer se polazi od toga da ona imaju kapacitet da procene potencijalni rizik poslovanja određene banke.²⁶

3.2. Iznos osiguranog depozita

Nastanku moralnog hazarda može da doprinese i previsoko određen iznos obaveznog osiguranja depozita. Upravo je zbog toga na nivou Evropske unije određen fikсни nivo osiguranja depozita prema deponentu i on iznosi 100.000 dinara. Međutim, nacionalnim zakonodavstvom je propisan nešto niži iznos. Ipak, kako bi se sprečila mogućnost narušavanja stabilnosti nacionalnog bankarskog i finansijskog sistema, zemlje Evropske unije treba da imaju ujednačen iznos obaveznog osiguranja depozita po deponentu. Agencija osigurava depozite do visine osiguranog iznosa, a za te obaveze jemči Republika Srbija. Pre donošenja Zakona o osiguranju depozita iz 2015. godine, Zakonom je bilo propisano da Vlada može, na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija, odnosno Narodne banke Srbije ili Agencije, a uz prethodno pribavljeno mišljenje dve navedene institucije kada nisu predlagači, da donese odluku kojom će u određenom vremenskom periodu da obezbedi veću zaštitu deponenata (povećanjem osiguranog iznosa ili proširenjem kruga deponenata čiji se depoziti smatraju osiguranim).²⁷ Nepostojanje takve odredbe u nacionalnom zakonodavstvu je opravdano iz dva razloga. Prvi razlog jeste smanjenje mogućnosti nastupanja moralnog hazarda usled mogućnosti proširenja broja lica čiji se depoziti smatraju osiguranim, a koji može nastati i kao posledica povećanja iznosa osiguranog depozita. Upravo se kao jedna od mera za smanjenje mogućnosti njegovog nastupanja navodi propisivanje fiksnog iznosa osiguranog depozita i ograničenje broja lica čiji su depoziti osigurani. Drugi razlog se ogleda u nemogućnosti isplate svih osiguranih depozita, jer sam nacionalni sistemi za osiguranje de-

²⁶ Članom 2. stav 1. tačka 6. obavezno osiguranje depozita ne obuhvat depozite: pravnih ili fizičkih lica povezanih sa bankom, u smislu zakona kojim se uređuju banke, koji glase na šifru ili donosioca, nastale kao posledica pranja novca ili finansiranja terorizma, u skladu sa zakonom kojim se utvrđuje sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, velikih pravnih lica, u smislu zakona kojim se uređuje računovodstvo, državnih organa i organizacija, organa autonomne pokrajine ili organa jedinice lokalne samouprave, investitora čija su sredstva zaštićena u skladu sa zakonom kojim se uređuje tržište kapitala, koji predstavljaju ugovoreno sredstvo obezbeđenja, ako je iznos potraživanja banke prema deponentu koje je obezbeđeno depozitom veće ili jednako iznosu tog depozita, stečajnih i likvidacionih masa.

²⁷ Član 4. Zakona o osiguranju depozita *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 61/2005, 116/2008 i 91/2010.

pozita raspolaže ograničenim finansijskim sredstvima, pa bi se u toj situaciji verovatno desilo da poreski obveznici snose teret isplate depozita osiguranih na takav način.

3.3. Sredstva za i rokovi za isplatu osiguranih depozita

Sredstva za isplatu osiguranih iznosa obezbeđuju se iz posebnog fonda za osiguranje depozita. On se sastoji od: premija za osiguranje depozita koje plaćaju banke, prihoda od ulaganja sredstava fonda za osiguranje depozita, sredstava ostvarenih naplatom potraživanja Agencije iz stečajne, odnosno likvidacione mase banke po osnovu isplate osiguranih iznosa depozita sa pripadajućim troškovima u vezi sa obezbeđenjem, upravljanjem i isplatom sredstava fonda (troškovi usluga, kamata, naknada i poreza, kao i svi drugi stvarni troškovi koje je Agencija imala pri pribavljanju sredstava radi isplate osiguranih iznosa depozita, sprovođenja te isplate i naplate sredstava iz stečajne odnosno likvidacione mase banke), odnosno ostvarenih u postupku restrukturiranja banke u skladu sa zakonom kojim se uređuju banke, sredstva obezbeđenih zaduživanjem, sredstva iz budžeta Republike Srbije, donacija i drugih sredstava u skladu sa zakonom.²⁸ Ta sredstva se koriste za veoma različite namene, tako da se već na osnovu same zakonske definicije nameće zaključak da je iznos tih sredstava nedovoljan da pokrije eventualno proširenje broja osiguranih deponentata mimo slučajeva propisanih zakonom. U nekim situacijama, on nije dovoljan ni da pokrije iznose osiguranih depozita kategorija koje su predmet obaveznog osiguranja. Upravo je zbog toga u Direktivi o sistemima osiguranja depozita iz 2014. godine data preporuka državama članicama da obezbede da sistemi za osiguranje depozita raspolažu adekvatnim alternativnim aranžmanima finansiranja, koji im omogućavaju da pribave kratkoročna finansijska sredstva za ispunjavanje potraživanja prema tim sistemima za osiguranje depozita.²⁹

Međutim, s obzirom da se sredstva za isplatu osiguranih depozita obezbeđuje i iz budžeta, čini se da je tendencija nacionalnog zakonodavstva bila da se u što većoj meri pruži zaštita deponentima, kao i da se ohrabre potencijalni deponenti. Uprkos tome, stav izražen u Direktivi Evropske unije je više opravdan.³⁰ Pre svega, treba imati u vidu da su banke neka vrsta finansijskih preduzeća i da njihov prihod zavisi od vlastite politike poslovanja. Zbog toga kao učesnici na tržištu kapitala one preduzimaju određeni rizik, ali i obavezu da svoje poslovanje prilagođavaju nastalim promenama na tržištu. Stoga bi trebalo da banke vode računa prilikom davanja kredita, odnosno da ne po-

²⁸ Član 6. Zakona o osiguranju depozita.

²⁹ Član 9. Direktive 2014/49/EU o sistemima za osiguranje depozita.

³⁰ U članu 10. Direktive o sistemu osiguranja depozita iz 2014. godine, kao dodatni mehanizam za ojačanje stabilnosti celokupnog sistema, navodi se i finansiranje sistema za osiguranje depozita. Stoga je obaveza država članica da obezbede da sistemi za osiguranje depozita raspolažu adekvatnim sistemima za utvrđivanje njihovih potencijalnih obaveza. Raspoloživa finansijska sredstva moraju biti srazmerna obavezama. Iako se većina sistema za finansiranje depozita finansira iz doprinosa, trebalo bi težiti prikupljanju sredstava i na drugačije načine. Kako bi se osigurala stabilnost, ukupan deo obaveza plaćanja ne sme da prevazilazi 30% od ukupnog iznosa raspoloživih finansijskih sredstava.

stoji velika neravnoteža između depozita i odobrenih kredita. Međutim, i građani bi takođe trebali pažljivo da biraju banke sa kojima će zaključiti ugovor o osiguranju depozita. Treba imati u vidu da su poslovne banke finansijski posrednici između lica koje štede ili privremeno imaju višak novca i lica kojima za određeno vreme taj novac može da bude pozajmljen radi potrošnje ili investicija. Banke u tom finansijskom posredovanju zarađuju dobit na razlici između aktivnih i pasivnih kamatnih stopa. Što je udeo rezervi prema depozitima manji, to će više novca biti u bankarskim kanalima i banke će moći da stvore veću ukupnu masu novca. Tako će one banke koje rade sa većom masom novca uspeti da ostvare i veću dobit.³¹ S obzirom da su banke finansijska preduzeća čiji je cilj ostvarenja dobiti, ne bi trebalo da budžetska sredstva služe za namirenje osiguranih iznosa. Zbog toga bi trebalo da nacionalni sistem za osiguranje depozita pronađe nova sredstva i načine finansiranja.

Kako bi se obezbedili dodatni prihodi u fondu, Agencija za osiguranje depozita može dinarska sredstva fonda za osiguranje depozita, na osnovu odluke Upravnog odbora, da ulaže u dužničke hartije od vrednosti koje izdaje Republike Srbija ili Narodna banka Srbije. Na osnovu odluke Upravnog odbora Agencije i ugovora zaključenog sa Agencijom i po nalogu Agencije, Narodna banka Srbije, može u svoje ime, a za račun Agencije da devizna sredstva fonda za osiguranje depozita ulaže u strane hartije od vrednosti ili da ih polaže kao depozit kod stranih banaka u skladu sa politikom upravljanja deviznim sredstvima.³² Na taj način održava se likvidnost fonda i ostvaruju odgovarajući prihodi, a što povećava sredstva kojima fond raspolaže. Takav stav prisutan u nacionalnom zakonodavstvu u skladu je sa Direktivom o sistemu osiguranja depozita iz 2014. godine, prema kojem bi nacionalni sistemi za osiguranje depozita trebalo da pronađu dodatne izvore finansiranja, kako bi se obezbedila isplata depozita bez korišćenja budžetskih sredstava. Upravo zbog toga su u toku 2017. godine izmenjeni Zakon o osiguranju depozita i Zakon o Agenciji za osiguranje depozita.

Na osnovu Zakona o osiguranju depozita, Agencija za osiguranje depozita ima obavezu da u roku od tri dana od dana donošenja rešenja nadležnog suda o pokretanju postupka stečaja ili likvidacije banke, preko sredstava javnog informisanja i svojoj internet prezentaciji, obavesti deponente o njihovim pravima i obavezama, datumu započinjanja isplate osiguranih iznosa banci isplatiocu i mestu isplate osiguranih iznosa i da omogućiti deponentima da raspolažu sredstvima depozita do osiguranog iznosa u roku od sedam radnih dana od dana donošenja rešenja nadležnog organa.³³ Takav stav nacionalnog zakonodavca usaglašen je sa odredbom Direktive o sistemima osiguranja depozita iz 2014. godine. Tom odredbom je propisano da svi sistemi za osiguranje depozita

³¹ Vidi M. Labus, *Osnovi ekonomije*, Stubovi kulture, Beograd, 2002. 454.

³² Član 7. Zakona o osiguranju depozita.

³³ Član 16. stav 5. Zakona o osiguranju depozita.

treba da obezbede da se iznos koji je neophodno isplatiti stavi na raspolaganje u roku od sedam radnih dana od dana donošenja odluke nadležnog organa.³⁴

3.4. Nove mere za povećanje likvidnosti Fonda za osiguranje depozita

U toku 2017. godine u Republici Srbiji dopunjeni su Zakon o osiguranju depozita i Zakon o Agenciji za osiguranje depozita.³⁵ Navedenim izmenama je propisano da u okolnostima značajnih promena na međunarodnom finansijskom tržištu kapitala uzrokovanih postojanjem negativne kamatne stope na depozite kod stranih banaka, Agencija može devizna sredstva da ulaže i u devizne dužničke hartije od vrednosti koje izdaje Republika Srbija ili Narodna banka Srbije dok traju te okolnosti. Pre poslednjih izmena navedenih propisa, Agencija je mogla da ulaže u dužničke hartije od vrednosti koje izdaje Republika Srbija ili Narodna banka Srbije, a devizna sredstva Narodna banka Srbije, na osnovu ugovora zaključenog sa Agencijom i po nalogu Agencije u svoje ime, a za račun Agencije, u strane hartije od vrednosti ili da ih polaže kao depozit kod stranih banaka u skladu sa politikom upravljanja deviznim rezervama. Propisivanjem nove mogućnosti uslovljava se povećanje likvidnosti sredstava fonda za osiguranje depozita, s obzirom da se na njih ostvaruju prihodi. Osim toga, to doprinosi i smanjenju korišćenja budžetskih sredstava prilikom isplate osiguranih depozita. Takvo rešenje u skladu je sa Direktivom o sistemu osiguranja depozita Evropske unije iz 2014. godine, u kojoj je izražen stav da bi zemlje članice Evropske unije za isplatu osiguranih depozita u što manjoj meri trebalo da koriste sredstva poreskih obveznika.

3.5. Visina premije osiguranja i kontrola poslovanja banaka

Banke su u skladu sa Zakonom u obavezi da Agenciji za osiguranje depozita uplaćuju premiju na način i u rokovima koje ona propisuje. Navedena institucija ne utvrđuje istu premiju osiguranja za sve banke, već je određuje na osnovu procene ukupnog rizika u konkretnoj banci. Zbog toga bi trebalo razlikovati ulogu određenih institucija u postupku procene rizika. Naime, Agencija nije direktno nadležna za praćenje stanja boniteta, već je u skladu sa propisima za to nadležna Narodna banka Srbije, dok rizik poslovanja u smislu određivanja visine premije osiguranja procenjuje Agencija. Obaveza centralne banke je da Agenciji dostavlja izveštaje o bonitetu, ali i ostale informacije kojima raspolaže, a koje su od značaja za utvrđivanje visine premije osiguranja. Obaveze poslovnih banaka prema Agenciji ogledaju se u dostavljanju mesečnih izveštaja o ukupnim i osiguranim depozitima, kao i osnovnih podataka koji mogu da budu

³⁴ Član 8. Direktive 2014/49/EU o sistemima za osiguranje depozita. Navedenom Direktivom je predviđen i period za prilagođavanje zemalja članica do 2023. godine, a koji se sukcesivno skraćuje. Tako rok za stavljanje na raspolaganje iznosa od strane nacionalnog sistema za osiguranje depozita do 31. decembra 2018. godine treba da iznosi 20 radnih dana, od 1. januara 2019. do 31. decembra 2020., godine treba da iznosi 15 radnih dana i od 1. januara 2021. do 31. decembra 2023. godine 10 radnih dana.

³⁵ Navedenim izmenama dopunjen je član 7. Zakona o osiguranju depozita i član 8. Zakona o Agenciji za osiguranje depozita.

od značaja za obavljanje zakonom definisanih poslova.³⁶ Postojeće rešenje u nacionalnom zakonodavstvu je u skladu sa stavom iz Evropske direktive o sistemu osiguranja depozita iz 2014. godine, a prema kojem se iznos premije određuje prema riziku poslovanja konkretne banke. Stoga se razlikuje početna premija, tromesečna i vanredna premija koju je banka u obavezi da plaća od samog upisa u Registar privrednih subjekata. Iznos te premije je fiksno propisan zakonom i on iznosi 0,3% novčanog dela minimalnog osnivačkog kapitala banke.³⁷ Tromesečna stopa nije određena procentualno. Ona se određuje od strane Agencije na način propisan Zakonom. Takav stav zakonodavca doprinosi i smanjenju nastupanja moralnog hazarda. S obzirom da iznos premije osiguranja koji su u obavezi da plaćaju poslovne banke zavisi od rizičnosti njihovog poslovanja, navedena mera može delovati korektivno u odnosu na njihovo poslovanje.³⁸

Iako Agencija ne prati direktno poslovanje i rad banaka, ona to obavlja na osnovu saradnje sa Narodnom bankom, a koja predstavlja regulatorno telo na nacionalnom bankarskom tržištu. Naime, ugovorom o saradnji sa nacionalnom centralnom bankom Agencija uređuje saradnju i razmenu informacija i podataka u vezi sa bankama i osiguranjem depozita. Ta saradnja je od značaja za blagovremeno preduzimanje adekvatnih mera od strane Agencije za osiguranje depozita. U skladu sa tim saradnja obuhvata naročito razmenu podataka i mišljenja u vezi sa mogućnošću da se nad određenom bankom pokrene postupak restrukturiranja u skladu sa zakonom kojim se uređuju banke. Narodna banka u cilju preduzimanja adekvatnih mera ima obavezu da blagovremeno obavesti Agenciju za osiguranje depozita o merama u postupku kontrole boniteta i zakonitosti poslovanja banaka preuzetim usled pogoršanja finansijskog stanja banke, kao i da joj dostavi na mišljenje nacrt izveštaja o testu najmanjih troškova u skladu sa zakonom kojim se uređuje poslovanje banaka.³⁹

3.6. Obaveza informisanja klijenata o osiguranju depozita

Jedna od mera za smanjenje moralnog hazarda jeste i informisanje deponenata i potencijalnih deponenata o osiguranju depozita, a naročito o visini i načinu isplate osiguranog iznosa. Te informacije moraju da budu jasne navedenim licima i da im budu dostupne u pisanoj formi.⁴⁰ Takav stav prisutan je i u Direktivi o sistemima osiguranja depozita iz 2014. godine. Prema njenim odredbama, države članice su u obavezi da

³⁶ Član 8. Zakona o osiguranju depozita.

³⁷ Član 10. i 11. Zakona o osiguranju depozita.

³⁸ Takav stav izražen je i u članu 13. Direktive 2014/49/EU o sistemima za osiguranje depozita. Prema toj odredbi države članice mogu da predvide niže doprinose za niskorizične sektore koji su uređeni nacionalnim pravom.

³⁹ Saradnja i razmena informacija i podataka u vezi sa bankama i osiguranjem depozita između Agencije za osiguranje depozita i Narodne banke Srbije uređena je članom 5. Zakona o osiguranju depozita.

⁴⁰ Obaveza obaveštavanja deponenata i potencijalnih deponenata o osiguranju depozita propisana je na opšti način Zakonom o osiguranju depozita, dok način pružanja i sadržinu informacija Agencija za osiguranje depozita utvrđuje posebnim propisom.

obezbede da kreditne institucije obaveste postojeće i potencijalne deponente o informacijama neophodnim za identifikaciju sistema za osiguranje depozita čiji su članovi, kao i o njenim filijalama unutar Unije.⁴¹ Na nacionalnom nivou način informisanja deponenata detaljnije je uređen Pravilnikom o načinu pružanja i sadržaju informacija o osiguranju depozita koje banke daju klijentima, a koji je donet od strane Agencije za osiguranje depozita.⁴² U skladu sa Direktivom o sistemu osiguranja depozita, deponenti bi trebalo da se upoznaju sa relevantnim informacijama pre zaključenja ugovora. Sa navedenom odredbom je usklađeno nacionalno zakonodavstvo, s obzirom da je propisana obaveza klijenata da potpišu tekst izjave iz koje se vidi da su upoznati sa osnovama osiguranja depozita.⁴³

4. Zaključak

Sistem za osiguranje depozita predstavlja efikasan mehanizam kojim se štite kako deponenti banaka, tako i finansijski sistem jedne zemlje. Kreditne transakcije predstavljaju jedan od najvažnijih bankarskih poslova putem kojih one kao finansijska preduzeća ostvaruju profit. Zbog toga je neophodno da se na adekvatan način privuče što veći broj deponenata. Na broj depozita utiče pre svega poverenje potencijalnih deponenata u stabilnost bankarskog sistema, pa se stoga može postaviti pitanje da li je osiguranje depozita dovoljno efikasan mehanizam za njihovo povećanje. Kao kritika sistemu za osiguranje depozita često se upućuje povećana mogućnost nastupanja moralnog hazarda. Tako osiguranje depozita utiče na manju kontrolu rizičnosti poslovanja banaka od strane potencijalnih deponenata, kao i na rizičnije poslovanje banaka. Deponenti se pouzdaju da će iznos njihovih depozita biti isplaćen i u slučaju stečaja i likvidacije banaka, pa zaključuju ugovore o depozitu sa rizičnijim bankama. Sa druge strane, svesni da će svakako privući dovoljan broj potencijalnih deponenata, banke se ponašaju rizično u poslovanju. Zbog toga je Direktivama Evropske unije, a zatim i nacionalnim propisima zemalja članica bilo neophodno predvideti adekvatne mehanizme za prevenciju takvih posledica. Prve dve Direktive o sistemima osiguranja depozita iz 1994. i 2009. godine bile su tzv. direktive minimalne zaštite i mnogo toga je zavisilo od rešenja sadržanih u nacionalnim propisima. Kako nije bio propisan fiksni nivo osiguranog iznosa u zemljama članicama Evropske unije, dešavalo se da se potencijalni deponenti opredele za osiguranje depozita u zemlji koja je propisala povoljniji sistem osiguranja depozita. Zbog toga je bilo neophodno osim mera za efikasno smanjivanje moralnog hazarda, propisati i mere kojima će se uticati na ujednačavanje propisa kojima je uređen sistem osiguranja depozita u zemljama članicama. Takve mere predviđene su Direktivom o sistemu osiguranja depozita iz 2014. godine. Njom je propisan fiksni iz-

⁴¹ Član 16. tačka 1. Direktive o sistemu osiguranja depozita 2014/49/EU.

⁴² Pravilnik o načinu pružanja i sadržaju informacija o osiguranju depozita koje banke daju klijentima *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 94/2015.

⁴³ Član 7. Pravilnika o načinu pružanja i sadržaju informacija o osiguranju depozita koje banke daju klijentima.

nos osiguranog depozita, ostavljanje određenih kategorija van sistema obaveznog osiguranja depozita, uplaćivanje premije osiguranja u zavisnosti od rizičnosti konkretne banke, obavezno informisanje potencijalnih deponenata o njihovim pravima i obavezama u trenutku zaključivanja ugovora sa bankom. Propisivanjem fiksnog iznosa osiguranja depozita od 100.000 dinara ujednačava se praksa sistema za osiguranje depozita zemalja članica i doprinosi stabilnosti nacionalnih bankarskih sistema. Međutim, zakonodavstvo Republike Srbije u tom delu još uvek nije usklađeno sa Direktivom iz 2014. godine, a što bi u cilju smanjenja negativnih posledica trebalo preduzeti u narednom periodu. Uprkos tome nacionalno zakonodavstvo je u pogledu drugih mera, a kojima se utiče na smanjenje moralnog hazarda usaglašeno sa odredbama navedene Direktive. To su odredbe koje se tiču fiksno utvrđenog nivoa osiguranog iznosa, ostavljanja određenih kategorija van sistema obaveznog osiguranja depozita, uplaćivanje iznosa premije u zavisnosti od rizičnosti konkretne banke, kao i informisanje potencijalnih deponenata o osiguranju depozita u trenutku zaključivanja ugovora sa bankom. S obzirom da se iznos premije osiguranja naplaćuje u zavisnosti od rizičnosti banke sa kojom je zaključen ugovor o depozitu, smanjuje se mogućnost rizičnog poslovanja banaka. Kada je u pitanju ostavljanje određenih kategorija van sistema obaveznog osiguranja depozita smanjuje se mogućnost isključivanja principa tržišnog poslovanja na rad banaka. Zbog toga je osiguranje depozita samo obavezno za kategorije koje su izričito propisane Zakonom. Prilikom određivanja tih kategorija, zakonodavac je uzeo u obzir njihov kapacitet procene eventualnog rizika u vezi sa poslovanjem banke sa kojom namerava da zaključi ugovor o depozitu. Informisanjem deponenata o osiguranju depozita, utiče se na njegovu odluku da upravo sa konkretnom bankom zaključi ugovor o depozitu. Samim tim povećava se i poverenje građana u nacionalni bankarski sistem. U tom pogledu nacionalno zakonodavstvo je usaglašeno sa Direktivom Evropske unije o sistemu osiguranja depozita iz 2014. godine.

Usaglašavanje nacionalnih propisa sa sistemom osiguranja depozita koji postoji na nivou Evropske unije ne bi trebalo posmatrati kroz prizmu ispunjenja uslova za pristupanje, već pre svega kao potrebu prilagođavanja potrebama prakse, a u cilju očuvanja nacionalnog bankarskog, a samim tim i finansijskog sistema.

DEPOSIT INSURANCE SYSTEM OF EU AND OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Deposit insurance system has quite a long tradition in some countries. In the United States mentioned system has been established thirty years of the twentieth century. In The Republic of Serbia, it has been established later, in 2005. with the Law on Deposit Insurance. It's introduction was preceded by a banking crisis. The aim of it's

establishment was primarily to strengthen confidence in the banking system and fiscal security. In addition, thus providing effective protection to the depositors.

Credit transactions are a very important part of the banking business and it brings to bank a great source of income. However, in periods of major banking crisis consumer confidence declines. Knowledge that their deposits are insured could increase their confidence in the banking system. That also reduce the possibility of withdrawal of deposits from the bank during the liquidation of some of them. Deposit insurance system often draws criticism as it's establishment encourages risky behavior of depositors and banks. Despite of that fact, existence of an adequate deposit insurance scheme could have a stimulating influence to potential depositors and banking sector. .

In order to eliminate the possibility of harmful effects on the national banking system, which would be caused by different normative solutions in the field of deposit insurance system, the European Union has issued several Directives. Last Directive on deposit insurance system of the European Union has been adopted in 2014. The Republic of Serbia's national legislation has been harmonized with the current regulations in these areas. However, it seems that in terms of deposit insurance needs to be further harmonization with the Directive from 2014.

Key words: *Deposit insurance system, European Union, Directive, harmonization*