

УДК: 336.71

Bibliid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 127–142

Изворни научни рад

## ЈЕДИНСТВЕНИ МЕХАНИЗАМ САНАЦИЈЕ БАНАКА (БАНКАРСКА УНИЈА)

*проф. др Перо ПЕТРОВИЋ<sup>1</sup>*

*проф. др Кристијан РИСТИЋ<sup>2</sup>*

*Анстракт:* Банке играју главну улогу на финансијским тржиштима јер су у позицији да се ангажују на прикупљању информација, а ово додатно помаже продуктивним инвестицијама у привреду. Савремене тенденције одликује контрола банкарског тржишта, што је основна карактеристика организација економских и финансијских активности у њиховој интеракцији са правним системом. У том смислу, процес развоја банкарског тржишта условљен је применом нових технологија, у сврху подизања јавне контроле на виши ниво. Главни мотиви јавне контроле банкарског тржишта налазе се у одржавању стабилности и заштити инвеститора. Јавна контрола повезана је са природом ризика који се јавља у банкама због ефеката примене нових технологија, инвестиција и банкарске конкуренције. Јавна контрола не би требала бити ограничавајући фактор у развоју банкарског тржишта. Ако би било другачије, социјални трошкови били би већи од користи које треба добити регулаторним мерама. У случају погоршања билансног стања банке, банка се у већини случајева продаје или буде ликвидирана. Ризик од оваквих ситуација има негативне ефекте и на друге банке јер утиче на ширење неизвесности и страха код њихових депонената, што у крајњем случају може проузроковати кризу банкарског система. Државе у оваквим ситуацијама

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-mail: pera@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

<sup>2</sup> Универзитет „Никола Тесла“, Београд. Е-mail: kristijanristic@yahoo.com

прибегавају примени регулаторних мера кроз санацију, реструктурирање и консолидацију. У условима опште економске кризе еврозоне, државе чланице ЕУ нису примењивале једнаке стандарде надзора, што је додатно утицало на кризу банкарског сектора.

*Кључне речи:* регулаторне мере, санација, реструктурирање, консолидација, банкарски систем, криза, банкарска унија.

## 1) СВРХА

Банке, неоспорно, деценијама имају велику улогу на финансијским тржиштима јер биланси стања банака битно утичу на њихову кредитну активност. Уколико се погорша стање у билансима, дође до смањења капитала, онда се смањују и њене кредитне активности. Банкарски систем је део укупног финансијског система који је захватио глобални ниво пословања на све турбулентнијем финансијском тржишту, које има низ функционалних облика: директно инестирање, индиректне или тзв. портфолио инвестиције, котирање (листинг) крупних предузећа на берзама ван матичне државе, емисију низа финансијских инструмената у иностраној валути, кредитирање на ефективном тржишту новца ван матичне земље (нпр. евродоларско тржиште), кредитирање у конвертибилним валутама, формирање банака и других финансијских институција у другим земљама, пружање финансијских услуга у другим земљама, и др. Смањење обима кредитирања доводи до осетног пада инвестиционе потрошње, што за последицу има успоравање низа привредних активности. Дуготрајна криза банкарског система (која још није окончана) Еврозоне по обухватности и дубини, односно по последицама и трајању, надмашила је све дотадашње кризе банкарства развијених држава (и поред масивне државне интервенције и активирање мера Европске централне банке на обезбеђењу ликвидности система). Сложени систем координације монетарне и фискалне политике, као и институционални дефицит интеграције, утицали су на спорост прилагођавања банкарског система кризним околностима.<sup>3</sup> Механизми регулације, на националном нивоу, нису били адекватни кретањима на банкарским и финансијским тржиштима, тако да су још више подигли ниво кризе, односно њене негативне ефекте. Међутим, системска криза није имала најочитије манифестације у „јуришу на депозите“ банака, као што је обично био њен ток у ранијим периодима, с обзиром да су државе, на прве знаке кризе појачале „заштитну мрежу“ депонената, подижући границу осигурања депозита. Уместо тога, она је била усмерена на „јуриш на ликвидност“ банака.<sup>4</sup> Међутим, не постоје систематизовани подаци о обиму

<sup>3</sup> Драгана Радичић, „Европска криза“, *Европско законодавство* 2013, бр. 43-44, стр. 165-178.

<sup>4</sup> *Bailling out the Banks: Reconciling Stabiliits and Competition*, Centre for Economic Policy Research, London, 2010, p. 11.

финансијских трансакција које би се могле сматрати сегментима финансијског, или још ужег, банкарског тржишта. За неке сегменте, најконзистентније податке даје специфична Банка за међународне обрачуне (*Bank for International Settlements – БИС*) у Базелу, која носи назив „банка централних банака“, јер се посредством ње обавља обрачун међународних плаћања централних банака, односно националне централне банке држе део својих девизних резерви и златних резерви код те банке. Ризици инвестирања се не могу избећи на међународном тржишту, напротив, они се константно повећавају у односу на улагања у матичној земљи јер се не може, у потпуности, обезбедити транспарентност услова улагања. Међутим, да би се обезбедила сигурност улагања ван граница матичне државе, није довољна само координација националне регулативе финансијског, односно банкарског тржишта, потребна је и ефикасна заштита инвеститора на националном нивоу регулисања. Неопходност ефикасне и ефективне заштите посебно појачавају кризе поверења на светском финансијском тржишту које настају као манифестација системског ризика. Није довољна интервенција Међународног монетарног фонда (ММФ) која осигурава исплату инвеститорима из иностранства у земљу погођену кризом (посебно исплату шпекулативног капитала), јер је онда стимулисан приватни, посебно шпекулативни капитал, да уложи ради стицања изузетно високих профита у земљу високог ризика, односно слабих институција (и често високе корупције) и слабе економске политике, уз разумну претпоставку да ће ММФ, у случају избијања кризе националног финансијског тржишта, одобрити кредите земљи у тешкоћама за санацију улагања приватног инвеститора (морални хазард). Због наведених околности, међународна пракса се креће у правцу усвајања стандарда регулативе за различите сегменте светског финансијског тржишта. Стандарди регулативе значе да се прихвате правила, формулисана у оквиру међународних организација и примењују као део унутрашњег права на основу одлука надлежних националних регулаторних органа.<sup>5</sup> Међутим, посебан проблем представљале су банке и банкарске групе у тешкоћама које су пословале у више држава чланица Еврозоне, због расцеспаности регулативе у националним оквирима, што је захтевало координисану акцију више држава чланица. Непобитно, дуготрајна финансијска криза успорила је монетарну интеграцију Европске уније. Она је непосредно и најдубље погодила финансијско тржиште ЕУ, а њено комбиновано дејство са кризом јавног дуга банкарски систем Еврозоне, као централни механизам спровођења јединствене монетарне

---

<sup>5</sup> М. Бејатовић, „Савремене тенденције контроле финансијског тржишта“, *Правни живот*, Београд, тематски број, бр. 12/2008, том IV, стр. 891-902; Милица Стојковић, Виолета Јеремијев, „Значај спровођења Базелских стандарда у банкарском сектору Републике Србије“, *Европско законодавство*, 2017, бр. 61-62.

политике. Наслеђе банкарске кризе и санације банака у Еврозони имало је неколико основних облика:

- фрагментација тржишта и затварање у националне регулаторне оквире, застој интеграције;
- Немогућност спровођења јединствене монетарне политике, услед фрагментације тржишта, слабости банака и кризе реалног сектора услед заостајања кредитне активности;
- губљење поверења становништва у финансијски систем и финансијска нестабилност која је из тога проистекла;
- креирање зачараног круга односа: банке – јавни дуг, услед интервенције држава чланица у националне банкарске системе и последичне кризе јавног дуга.<sup>6</sup>

Банкарска унија је конципирана тако да се на ниво Еврозоне подигне регулатива која се односи на надзор над пословањем банака (супервизија, пруденциона контрола), санација и њено финансирање и осигурање депозита банака.<sup>7</sup> Ова унија треба да допринесе слабљењу и дефинитивном прекидању везе – „зачараног круга“ – између банака и националног јавног дуга, која је последица акције држава чланица на отклањању кризе евра. Он се састојао у томе што су банке куповале обвезнице „својих“ држава, којима је у кризи пала вредност, што је проузроковало губитке банака, смањење капитала по том основу и потребу да их „своја“ држава санира емисијом обвезница, које су опет куповале банке.<sup>8</sup> Углавном, формирањем Банкарске уније тражи се основа јединственог механизма ликвидације банака. Међутим, само постојање држава чланица које имају опцију неприхватања евра као јединствене валуте, и стога нису део монетарне интеграције, чини да је за њих Банкарска унија неприхватљива. Логична целина Банкарске уније је Еврозона, због јединствене валуте, централизоване монетарне политике и интегрисаног банкарског система. На том подручју је могуће ефикасно централизовати супервизију банака, организовати јединствен систем санације банака и јединствен механизам осигурања депозита. У ситуацији када на захтев регулаторних органа, из прихода изврше резервације за реалне и потенцијалне губитке, и у тој мери смању своју капиталну основу (тако да немају одговарајући капитал

---

<sup>6</sup> *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms*, European Commission, Brussels, 6.6.2012, SWD (2012) 166 final, p. 113.

<sup>7</sup> Миленко Целетовић, „Улога Европске централне банке у надзору над финансијским системом“, Европско законодавство, 2016, бр. 56-57, стр. 176-186.

<sup>8</sup> *Memo/Banking union: restoring financial stability in the Eurozone*, European Commission, Brussels, 09. March 2015, p. 3.

за покриће губитака) банке постају несолвентне и не могу на дужи рок очувати стабилност пословања. Несолвентност банака, по правилу, прати и њихова великвидност, односно неспособност да на краatak рок испуне захтеве депонената и корисника кредита. Централна банка, као кредитор, у крајњој инстанци, обезбеђује ликвидна средства банкама које су великвидне али солвентне, али се несолвентност банака решава преко механизма санације (*Bank resolution*). То је посебан правни режим за нормално реструктурирање и/или ликвидацију извесних финансијских институција. При томе треба да се има у виду да за такве институције општа процедура стечаја није погодна, због њихове важности за привреду, постојања системског ризика и могућности финансијске заразе која је специфична за финансијске активности, укључујући и банке.<sup>9</sup> Санација целокупног банкарског система, пошто не испуњава своју основну функцију интермедијације, практикује се у околностима финансијских криза, када су случајеви несолвентности банака чести и доводе до несолвентности целокупног националног банкарског система.

## 2) МЕРЕ ЕУ

Финансијска криза узроковала је пад профитабилности банака и високе губитке, пад цена власничких хартија од вредности (акција) банака и општу великвидност банкарског тржишта. Величина и свеобухватност кризе банкарства у ЕУ потхрањивала је неизвесност и неповерење, а то је за последицу имало замрзавање кредитног тржишта, са разарајућим ефектима по банке које су постале растуће зависне од фондова са тржишта.<sup>10</sup> Дефиниција санације банкарских система изводи се из Директиве о опоравку и санацији кредитних институција и инвестиционих фирми Европске уније. По њој „санација је примена санационих инструмената у циљу остваривања једног или више циљева санације. Санациони инструменти су: продаја активе (бизниса), стварање институција за премошћивање, раздвајање активе и претварање обавеза у капитал. Циљеви санације су: осигуравање континуитета критичних функција, избегавање значајних негативних последица по финансијски систем, посебно спречавање „финансијске заразе“ укључујући и области тржишне инфраструктуре и одржавање тржишне дисциплине; заштита јавних фондова смањивањем ослањања на ванредну јавну финансијску помоћ; заштита депозита и заштита фондова и имовине

---

<sup>9</sup> Nikolas Veron and Guntram B. Wolff, *Next Steps on the Road to a European Banking Union: The Single Resolution Mechanism in Context*, European Parliament, IP&A&ECON&NT&2013\_01. February 2013, p. 5.

<sup>10</sup> Wim Fonteyne et.al., *Crisis Management and Resolution for a European Banking System*, IMF, WP&10&70, March 2010, str. 11.

клијената; Реформе су биле усмерене на успостављање архитектуре Економске и монетарне уније, у четири „основна блока“: (1) интегрисани финансијски оквир у циљу очувања финансијске стабилности, посебно у Еврозони, који захтева формирање јединственог механизма за решавање кризе банака – санације, као јединственог механизма осигурања депозита банака и других депозитних организација; (2) интегрисани буџетски оквир, који се односи на већу координацију и заједничко одлучивање у фискалној области, до могућности јавне емисије јавног дуга; (3) интегрисани оквир економске политике, који је усмерен на јачање раста, запослености и конкурентности, као и подршци развоју Економске и монетарне уније; (4) јачање демократске одговорности институција Европске уније и Еврозоне.<sup>11</sup> Интегрисани финансијски оквир се у материјалима Комисије назива „банкарска унија“.<sup>12</sup> Она представља увођење федеративног оквира у области банкарског система и представља доградњу карике која недостаје у монетарној унији као федералној творевини, односно Еврозони. Реформом регулаторног оквира, у оквиру Банкарске уније, омогућена је:

- већа резистентност банака на екстерне и интерне шокове, са елементима јединственог централизованог механизма;
- санација банака у тешкоћама коју финансирају акционари банке и њени кредитори кроз санациони фонд који финансира банкарска индустрија;
- осигурање депозита банака, подизање поверења становништва и инвеститора у банкарски систем и спречавање кризе ликвидности банкарског система треба да заштите евро на целој територији Банкарске уније;
- банке ће надзирати европски механизам који ће, у будућности, њима и управљати.<sup>13</sup>

Правни основ за формирање Банкарске уније заснован је на члану 127 став 6 Уговора о функционисању Европске уније, по коме Савет ЕУ може, у складу са специјалном законодавном процедуром а након консултација са Европским парламентом и Европском централном банком, да поверава посебне задатке Европској централној банци који се односе на политике везане за пруденцијалну контролу кредитних институција, са изузетком осигуравајућих предузећа.<sup>14</sup> Углавном, овим актом установљен је

<sup>11</sup> М. Целетовић, Љ. Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017, стр. 227.

<sup>12</sup> Internet: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/en/pdf>

<sup>13</sup> М. Целетовић, Љ. Шубара, *op.cit.*, стр. 229.

<sup>14</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/103, 26.10.2012.

међудржавни формат Банкарске уније. Међутим, кроз надлежности Банкарске уније функције које је, због значаја или економије обима, рационалније обављати централизовано, преносе се на ниво Евроzone. Потом, централизација функција супервизије, санације и осигурања не значи и оперативну централизацију, јер је немогуће на хиљаде банака надзирати са централног нивоа и са једног места. Дакле, кризе су указале на недостатак регулаторног оквира санације банака на интеграционим нивоима. Зато је реформа регулативе у овој области, посебно у Еврозони, имала двоструки циљ: да санира последице кризе и створи одржив политички оквир у банкарству Европске уније, или Банкарске уније, на дужи рок. Уредба о јединственим правилима и јединственој процедури опоравка и санације банака конкретизовала је одредбе Директиве у примени на државе чланице Јединственог механизма супервизије, формирајући Јединствени механизам санације. Државе чланице Евроzone, али и друге државе чланице Банкарске уније, прихватиле су униформна правила и процедуре санације, као и централизовани механизам санације којим управља Јединствени санациони одбор, који чине изабрани чланови и представници националних санационих регулатора, и који се финансира из централизованог фонда за санацију – Јединственог санационог фонда. На тај начин су створиле јединствен механизам супервизије и санације, с кључним улогама институција Евроzone, посебно Европске централне банке. У сврху формирања Јединственог санационог фонда државе чланице Банкарске уније потписале у посебан међудржавни уговор, пошто су неке државе чланице ЕУ имале примедбе о правном основу за непосредно формирање централизованог фонда кроз Уредбу. Потреба да се архитектура Банкарске уније доведе до логичног завршетка условила је редефинисање решења у области заштите депозита као „трећег стуба“ ове уније. Зато је Комисија крајем новембра 2015. године предложила да се у овој области уведе централизација, односно успостави Европска шема осигурања депозита (*Eurepan Deposit Scheme – EDIS*), која ће важити за државе чланице Банкарске уније, а обавезна је за државе Евроzone.

### 3) САДРЖАЈ

Финансијска криза трансформисана је од 2010. године у кризу јавног дуга Евроzone, и на тај начин су банке биле под сталним кризним притиском који је отежавао развој монетарне интеграције. Криза банкарског система Евроzone, као и Европске уније у целини, али и других банкарских система, започела је као криза биланса појединих банака, а затим је трансформисана у системску кризу која је погодила поједине делове или целину националних банкарских система и јединствено банкарско тржиште Евроzone. Пре кризе, системски ризик уобичајено се манифестовао кроз „домино ефекат“, у коме је слом једне банке изазивао слом других, кроз међубанкарску и другу

билатералну изложеност. Међутим, криза је имала и другу динамику јер се испољила, у суштини, кроз шокове губљења поверења, очекивања и претпоставки. Независно од опција из Директиве, опоравак и санација банака може се одвијати у следећим модалитетима које из ње проистичу:

- Рекапитализација;
- Државно гарантовање пасиве/активе банака;
- Спајање и припајање банака (M&A);
- Претварање обавеза у капитал и/или брисање улога (енг. Bail In);
- Продаја неликвидне активе;
- Формирање тзв. банке за премошћавање и „добра и лоша банка“;
- Пренос активе (посла);
- Раздвајање пословања;
- Национализација/подржављење банака;
- Реструктурирање делова банкарског система.<sup>15</sup>

Економској и монетарној унији потребна је Банкарска унија како би се осигурала ефикасна трансмисија јединствене монетарне политике, боља диверсификација ризика кроз државе чланице и адекватно финансирање привреде. Додатно, комплетирање Банкарске уније ојачаће финансијску стабилност и Економској и монетарној унији, враћањем поверења у банкарски сектор кроз комбинацију мера које су усмерене и на поделу и на смањење ризика<sup>16</sup>. Банкарска унија црпи своје основе из регулисања ризика у банкарском систему, као и из потребе за надзором ризичности банкарског пословања. Бројне врсте ризика утичу на квалитет укупне активе банака, њен кредитни и инвестициони портфолио, рочну трансформацију извора и пласмана, квалитет управљања и одговорност запослених. Томе треба додати ризике контрапартнера, како у банкарском тако и у реалном сектору, који су последица неповољних тржишних околности, као и системски ризик на банкарском тржишту који су били нарочито изражени у периоду две узастопне финансијске кризе. Ове околности, по правилу, доводе до реалних губитака, али и тзв. потенцијалних губитака, посебно изражених у стварању

<sup>15</sup> „Директива 2013/36/ЕУ је Директива 2013/36/ЕУ Европског парламента и Већа од 26. априла 2013. о приступању делатности кредитних институција и бонитетном надзору над кредитним институцијама и инвестицијским друштвима, измени Директиве 2002/87/ЕЗ те стављању изван снаге директива 2006/48/ЕЗ и 2006/49/ЕЗ“.

<sup>16</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards the completion of the Banking Union“, COM (2015) 587 final, Strasbourg, 24.11.2015, p. 1.



тзв. ненаплативе активе. Анализа директиве о опоравку и санацији банака може указати на неколико кључних одредаба: (1) односи се на банку која се налази у тешкоћама, а захваљујући свом значају за финансијски систем тешкоће и могућа ликвидација, под условима нормалне процедуре несолвентности, може са извесношћу да има значајне негативне ефекте на финансијско тржиште, друге институције или на ширу привреду; (2) у процесу санације не може се рачунати на ванредну финансијску помоћ државе, ванредну ликвидну помоћ централне банке, нити ликвидну помоћ централне банке под нестандардним условима колатерала, трајања и каматне стопе; (3) циљеви санације банке (осигурање њених критичних функција, избегавање значајних негативних ефеката на финансијски систем, нарочито спречавање ширења „финансијске заразе“ укључујући и тржишну инфраструктуру, као и одржавање тржишне дисциплине, заштита јавних фондова и минимално ослањање на ванредну јавну подршку, заштита осигураних депозита и заштита фондова и имовине клијената); (4) принципи санације ( да губитке прво трпе акционари а затим повериоци (кредитори) по реду првенства, принцип по којем се замењује менаџмент банке, физичка и правна лица која су допринела тешкоћама одговарају у складу са грађанским и кривичним правом, принцип по којем повериоци не могу трпети већи губитак од онога који би трпели по регуларном стречајном поступку банке и принцип да покривени депозити буду апсолутно заштићени); (5) главна „оруђа“ у поступку санације ( продаја активе, банка за премошћавање, подела активе и конверзија дуга у акцијски капитал); (6) државе чланице ЕУ могу обезбедити банци ванредну финансијску подршку, укључујући и директну помоћ ради спречавања ликвидације, у складу са правилима коришћења механизма државне помоћи (само као крајње средство ако то захтева јавни интерес) ради избегавања знатних последица по финансијски систем; (7) успоставља се механизам за сарадњу националних регулаторних органа у прекограничној санацији банкарских група, са јаком улогом Европске банкарске управе која кординира те процесе и посредује у случају несагласности; (8) свака држава чланица треба да оснује санационо регулационо тело (на пример, у оквиру централне банке, или механизма за осигурање депозита или другог тела); (9) свака држава чланица треба да успостави механизам за финансирање санације – национални санациони фонд, који се финансира или из унапред исплаћених доприноса или *ex post* доприноса банака и других кредитних институција или узимањем кредита. По основу прихватања кључних решења санације из Директиве, потом донесена Уредба утврђује основне елементе санације банака у оквиру Банкарске уније: 1) Европска централна банка, у оквиру своје супервизијске функције, утврђује потребу санације одређене банке или банкарске групе и информисе о томе Јединствени санациони одбор, који предузима „рану интервенцију“ у облику припреме санационог програма; 2) Одбор усваја шему

санације кад утврди да је банка у тешкоћама (на основу критеријума из чл. 18 став 4 Уредбе), као и да нема других супервизорских начина, односно приватних средстава за отклањање тешкоћа у пословању банке, тако да је санација у јавном интересу; 3) Санацију спроводе национални санациони регулатори по одредбама Директиве и под контролом Одбора, који може и директно слати инструкције банци у санацији ако национални органи не поступе по њиховим упутствима; 4) Буџет ЕУ и национални буџети не могу се сматрати одговорним за губитке Јединственог санационог фонда, што значи да нема његове санације из јавних извора (на тај начин се, потпуно, прекида веза буџета и банкарског система у државама чланицама).<sup>17</sup> Систем заштите депозита у ЕУ показао је све своје слабости током две узастопне финансијске кризе, те су захтеви за његовом реформом довели до неких основних решења којима се унапређивао дотадашњи систем: брза исплата депозита, реално обухватно покриће депозита, адекватно претходно финансирање фондова заштите, координација заштите са системом регулације и супервизије, управљање кризом банака (механизам санације), избегавање моралног хазарда и регулаторне арбитраже, као и спречавање политичког утицаја на одлуке о активирању механизма заштите. Формирање јединственог механизма осигурања депозита уводи се кроз Уредбу о опоравку и санацији банака, која у наслову садржи и одредбу о Европској шеми осигурања депозита.<sup>18</sup> Поред установљавања новог механизма осигурања депозита, у овој Уредби је регулисано и оснивање и пословање Фонда за осигурање депозита (*Deposit Insurance Fund – DIF*). Овај фонд је заснован на принципу поделе ризика између националних шема осигурања и Јединствене шеме осигурања. Он је формиран у три фазе преко којих ће се остварити потпуно „позаједначавање“ националних фондова за осигурање депозита у јединствени фонд.<sup>19</sup> Ликвидност банкарског сектора ослања се, пре свега, на краткорочне изворе средстава, а у случају Еврозоне, у нормалним условима, то су средства депозита становништва и међубанкарски кредити.

<sup>17</sup> “Council adopts rules setting up single resolution mechanism”, *Press release*, Brussels, 14 July 2015.

<sup>18</sup> “Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 on a Single Resolution Mechanism and European Deposit Insurance Scheme an amending Regulation (EU) No 1093/2010”.

<sup>19</sup> “Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme”, COM (2915) 586 final/0270 (COD), Strasbourg, 24.11.2015.

#### 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Регулатива санације банака представља део (Други стуб) Банкарске уније (на бази одлука Европског савета усвојене 12. децембра 2012. године.<sup>20</sup> Санација банкарских система, појединих типова банака и индивидуалних банака на националном нивоу, у циљу обезбеђивања нормалног функционисања банака, и на тај начин очување функција финансијске интермедијације које оне обављају, није механизам који је настао са финансијском кризом.<sup>21</sup> Европска комисија је средином 2012. године иницирала, а председник Европског савета Херман ван Ромпој, са председницима Комисије, Еврогрупе и Европске централне банке, уобличио је иницијативу за реформе Европске монетарне уније, објављену 26. јуна 2012. године.<sup>22</sup> Банкарска унија је установљена закључцима Европског савета од 28. јуна 2013. године. Нови систем регулативе санације банака у Европској унији састоји се из неколико законодавних приступа. Прво, усвојене су (15. маја 2014. године) Директива о опоравку и санацији банака (*Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD*), која има важење на целој територији Европске уније, као и Уредба о јединственим правилима и јединственој процедури опоравка и санацији банака (*Single Resolution Regulation – SRR*), која укључује и јединствен фонд за санацију банака (*Single Resolution Fund – SRF*) и представља конкретизацију наведене директиве за Еврозону и друге државе чланице Јединственог механизма супервизије.<sup>23</sup> Друго, закључен је међудржавни Уговор о преношењу средстава Јединственом санационом фонду, а модалитете санације банака, укључујући и банкарски сектор, предвиђа и међудржавни Уговор о Европском стабилизационом механизму.<sup>24</sup> Јединствени санациони фонд формира се преношењем у надлежност Јединственог санационог одбора средстава прикупљених у националним

---

<sup>20</sup> Ова компонента Банкарске уније замишљена је као централизован систем у коме се, по јединственим правилима, спроводи “уредно” санирање банака, односно као вид федерализације процеса санације банака ради одржавања тржишне дисциплине и смањивања друштвених трошкова овог процеса.

<sup>21</sup> П. Петровић, Санација банкарских система, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2002, стр.18.

<sup>22</sup> “The President, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, EUCO 120&12 PRESSE 296 PR PCE 102, Brussels, 26. June 2012.

<sup>23</sup> “Directive 2014/59/EU of the Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investments firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU and 2013/36/EU”.

<sup>24</sup> “Establishing the European Stability Mechanism“, T/ESM/2012, 02.02. 2012.

санационим фондовима („позаједначавање“ – *Mutualisation*) у року од осам година од усвајања Уредбе. Комисија Банкарске уније процењује да ли је шема санације у складу са одредбама о јавној помоћи и да ли испуњава циљеве санације. У ситуацији када она значајно измени ангажовања Фонда, или нађе да је у јавном интересу да банка иде у стечај, она обавештава Савет који одлучује о томе. Оперативно, онда Комисија одобрава реализацију санације у року од 24 сата од доношења одлуке Одбора, што омогућава да банка буде санирана и преко викенда, односно у нерадне дане. Осим тога, Комисија је у циљу заштите депозита предложила још 2010. године Директиву о заштити депозита која је усвојена 16. априла 2014. године.<sup>25</sup> Основна решења реконструисане Директиве, за гаранцију депозита, су: 1) осигурани су депозити до износа сто хиљада евра, по депоненту и по банци чланици шеме осигурања депозита, у било којој држави чланици ЕУ у којој депонент има рачун;<sup>26</sup> 2) рок исплате осигураног депозита је седам дана од дана кад он постане недоступан улагачу (од дана поступка ликвидације или стечаја банке); 3) шеме осигурања депозита финансирају се из уплате банака у износу од 0,8% осигураних депозита, унапред, те ће допринос банака бити усклађен са њиховим ризичним профилем (очекује се да, по том основу, уплате достигну 55 милијарди евра за десет година);<sup>27</sup> 4) предвиђена је могућност узајамног позајмљивања средстава између фондова за заштиту депозита држава чланица Уније.

Међутим, ова Директива о шемама заштите депозита није предвиђала формирање наднационалне шеме – федералног органа који би регулисао заштиту депозита на нивоу ЕУ, нити јединственог фонда за заштиту депозита. Сматрало се да је боља даља хармонизација националних шема заштите него ли национални фонд, пре свега, због политичког отпора појединих држава, унутар Европске уније.<sup>28</sup> У оквиру Банкарске уније, у којој је остварена централизација регулативе, супервизија и санација банкарског система, постојање различитих националних шема заштите и одговарајућих фондова спречава даљу монетарну интеграцију и тиме испољава и своју

<sup>25</sup> “Directive 2014/49/EU of the European parliament and of the Council of 16. april 2014 on deposit guarantee schemes (recast)”, *Official Journal of the European Union*, L 173/149, 12.06.2014.

<sup>26</sup> То значи да је покривено 72% депозита по вредности, односно 95% укупних депозита по броју депонената у ЕУ, по извештају Комисије на крају 2014. године.

<sup>27</sup> “Statement Finalising the Banking Union: European Parliament backs Commissions proposals (Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarantee Schemes Directive)”, European Commission, Brussels, 15. April 2014, p. 3.

<sup>28</sup> The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jaques de Laroziere, Report, Brussels, 25 February, 2009, p. 35.

негативну страну. Европски механизам осигурања депозита (фонд) биће формиран у три фазе: (1) шема реосигурања у којој ће, у периоду од три године од дана усвајања механизма (до 2020. године), Европски механизам одобравати националним шемама ликвидну подршку и покривати губитке који настану у случају исплате депозита (реосигурајуће националне шеме); (2) шема реосигурања које ће трајати четири године, и у којој ће Европска шема исплаћивати депозите заједно са националним шемама и подносити део губитака (удео Европске шеме у исплати депозита прогресивно ће се повећавати током овог периода); (3) шема потпуног осигурања у којој ће, од 2024. године, Европска шема у потпуности покривати ризик исплате депозита и вршити њихову исплату у потпуности.<sup>29</sup> Предвиђа се да до 2024. године, овај Фонд треба да достигне износ једнак 0,8% свих осигурањем покривених депозита банака у Банкарској унији што би, према проценама Комисије, требало да достигне око 43 милијарде евра.

## 5) ИЗВОРИ

Council of the European Union, Council adopts rules setting up single resolution mechanism, Press release, Brussels, 14. July 2015.

Council of the European Union, Treaty Establishing the European Stability Mechanism, T/ESM/2012, 02.02. 2012.

Directive 2014/49/EU of the European parliament and of the Council of 16. april 2014 on deposit guarantee schemes (recast), *Official Journal of the European Union*, L 173/149, 12.06.2014.

Directive 2014/59/EU of the Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investments firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU and 2013/36/EU;

European Commission, Statement Finalising the Banking Union: European Parliament backs Commissions proposals (Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarantee Schemes Directive), Brussels, 15. April 2014, p. 3.

European Commission, Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM (2015) 586 final/0270 (COD), Strasbourg, 24.11.2015.

---

<sup>29</sup> "Fact Sheet: A Stronger Banking Union – Creating a Single Deposit Guarantee in Europe", European Commission, November 2015.

- European Commission, Commission proposes Single Resolution Mechanism for the Banking Union, Press release, Brussels, 10. July 2013.
- European Commission, Fact Sheet: A Stronger Banking Union – Creating a Single Deposit Guarantee in Europe, November 2015.
- Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 on a Single Resolution Mechanism and European Deposit Insurance Scheme amending Regulation (EU) No 1093/2010.
- The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jaumes de Laroziere, Report, Brussels, 25 February, 2009.
- Veron, Nikolas, and Wolff, B., Guntram, *Next Steps on the Road to a European Banking Union: The Single Resolution Mechanism in Context, European Parliament, IP&A&ECON&NT&2013\_01*. February 2013, p. 5.
- Бејатовић, М., Савремене тенденције контроле финансијског тржишта, *Правни живот*, Београд, тематски број, бр.12/2008, том IV.
- Директива 2013/36/EУ је Директива 2013/36/EУ Европског парламента и Већа од 26. априла 2013. о приступању делатности кредитних институција и бонитетном надзору над кредитним институцијама и инвестицијским друштвима, измени Директиве 2002/87/EЗ те стављању изван снаге директива 2006/48/EЗ и 2006/49/EЗ.
- Петровић, П., „Санација банкарских система“, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2002.
- Радичић, Д., „Европска криза“, *Европско законодавство* 2013, бр. 43-44.
- Стојковић, Ј., Јеремијев, В., „Значај спровођења Базелских стандарда у банкарском сектору Републике Србије“, *Европско законодавство*, 2017, бр. 61-62.
- Целетовић, М., Шубара, Љ., „Евро и монетарна интеграција Европе“, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017.
- Целетовић, М., „Улога Европске централне банке у надзору над финансијским системом“, *Европско законодавство*, 2016, бр. 56-57.

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

У одлучивању о опсегу Банкарске уније преовладао је став да она обухвати обавезно државе чланице Еврозоне због наведених предности, али да буде отворена и за друге државе чланице Европске уније које изјаве сагласност за чланство у њој, као и друге државе по окончању процеса придруживања. Супервизија банака, макар и најобухватнија, не може спречити да се банка, у неком временском периоду, не нађе у тешкоћама. Преузимање ризика и профитна мотивација, две основне полуге банкарског

улагања, и поред модерних техничких средстава, стручних процедура и савремених модела предвиђања и оцене, не могу увек парирати тржишним токовима у којима се банка налази.<sup>30</sup> При санацији треба настојати да се минимизују трошкови санације и избегне деструкција вредности. За финансирање санације користе се разни механизми за следеће намене: а) гарантовање активе или пасиве банака у санацији или банака за премошћавање; б) давање зајмова банкама у санацији; в) куповину њихове активе; г) субвенције банкама за премошћавање; д) плаћање одређених компензација акционарима и повериоцима; е) давање компензација извесним кредиторима у случају отписа потраживања.<sup>31</sup> Међутим, треба имати у виду да средства не могу бити коришћена за директно покривање губитака банке у санацији или за њихову докапитализацију. Обезбеђујући да супервизија и санација буду установљене на централном нивоу, у исто време обезбеђујући укључивање свих релевантних националних фактора, и подрже одговарајућим аранжманима финансирања, банкарским кризама управљаће се ефикасније у банкарској унији и допринеће да се прекине веза између кризе јавног дуга и слабих банака којима прети санација. Јединствени санациони фонд прикупља средства из доприноса „свих банака које имају овлашћење за рад у свим државама учесницама“, у износу од 1% депозита, покривених осигурањем депозита.<sup>32</sup> Процењује се да ће до 2023. године укупне уплате у Фонд достићи износ од 55 милијарди евра.<sup>33</sup> По динамици која је утврђена међудржавним уговором преносе се национална средства, у року од осам година, у прелазном периоду до 2023. године, пренета средства ће се у Фонду водити по националним одељцима и користити у процесу санације, на уговором одређен начин и модел.

---

<sup>30</sup> Целетовић, М., Шубара, Љ., „Евро и монетарна интеграција Европе“, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 246, 2017.

<sup>31</sup> European Commission, Commission proposes Single Resolution Mechanism for the Banking Union, Press release, Brussels, 10 July 2013.

<sup>32</sup> Uplate se obavljaju unapred i izračunavaju se prema učešću pasive banke u ukupnoj pasivi svih banaka u državi učesnici sporazuma, a ukoliko sredstva Fonda nisu dovoljna za njegove aktivnosti, predviđena je i mogućnost vanrednog doprinosa.

<sup>33</sup> Council of the European Union, Council adopts rules setting up single resolution mechanism, Press release, Brussels, 14 July 2015.

THE UNIQUE MECHANISM OF FINANCIAL REHABILITATION OF BANKS  
(BANKING UNION)

*Abstract:* Banks play a major role in financial markets as they are in a position to engage in the collection of information, and this additionally helps productive investment in the economy. Contemporary trends are characterized by control of the banking market, which is the basic characteristic of the organization of economic and financial activities in their interaction with the legal system. In that sense, the process of development of the banking market is conditioned by the application of new technologies, in order to raise public control to a higher level. The main motives for public control of the banking market are to maintain stability and protect investors. Public control is related to the nature of the risk that occurs in banks due to the effects of the application of new technologies, investments and banking competition. Public control should not be a limiting factor in the development of the banking market. If it were otherwise social costs would be greater than the benefits to be gained by regulatory measures. In case of deterioration of the balance sheet, the bank is usually sold or liquidated. The risk of such situations has negative effects on other banks as it affects the spread of uncertainty and fear with their depositors, which in the end can cause a crisis in the banking system. States in such situations resort to the application of regulatory measures through rehabilitation, restructuring and consolidation. In the conditions of the general economic crisis of the Eurozone, the EU member states did not apply the same supervisory standards which additionally affected the crisis of the banking sector.

*Key words:* regulatory measures, rehabilitation, restructuring, consolidation, banking system, crisis, banking union.