

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Мр Кристина Д. Обрадовић

**ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР
ФИНАНСИЈСКЕ СУПЕРВИЗИЈЕ У
ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Докторска дисертација

Београд, 2016

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Kristina D. Obradović, LL.M.

**INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR
FINANCIAL SUPERVISION IN
EUROPEAN UNION**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

МЕНТОР

Др Бранко Ракић, редовни професор Правног факултета Универзитета у
Београду

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ

Др Татјана Јованић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у
Београду

Др Душко Димитријевић, научни саветник у Институту за међународну
политику и привреду

ДАТУМ ОДБРАНЕ

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ФИНАНСИЈСКЕ СУПЕРВИЗИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Резиме

Државе су, и то готово од самог настанка првих облика банкарства у савременом смислу, препознале да постоји јавни интерес у обезбеђивању стабилног и сигурног банкарског пословања, те да га је неопходно у извесној мери уредити, али и надzirати активности банака. Разлози који оправдавају интервенцију државе у области пословања банака и других финансијских институција су бројни, али би се могла издвојити и два кључна: а) потреба да се обезбеди боља информисаност депонената, односно других корисника финансијских услуга; б) потреба да се обезбеди стабилност финансијског система. Међутим, са интернационализацијом пословања банака, а затим и других финансијских институција – обезбеђење стабилности финансијског система постаје циљ који ниједна држава не може остварити сама за себе, односно без интеракције с државама у којима филијале или огранке имају финансијске институције које послују на њеној територији. Из тог разлога супервизија ових институција постаје питање које превазилази национални значај и националне оквире.

Тренд успостављања и развоја институционалних облика сарадње држава у области супервизије финансијских институција који се јавио на ширем међународном плану није заобишао ни Европску унију. Напротив, институционални оквири за вршење ове супервизије су се под окриљем Европске уније развијали још динамичније и интензивније пошто је у условима *унутрашњег тржишта*, са заједничком валутом, било још очигледније да та супервизија не може бити (бар не у потпуности) препуштена само државама чланицама јер озбиљнији пропусти у њеном вршењу потресају и саме темеље Европске уније. Институционални облици сарадње држава чланица у области финансијске супервизије развијали су се постепено, у правцу све веће интеграције, да бисмо данас били сведоци стварања тзв. банкарске уније у

оквирима Европске уније. Успостављање Европског система финансијске супервизије један је од најзначајнијих искорака у том смислу.

Циљ овог научног рада је да се анализом друштвено-историјских фактора који су довели до формирања Европског система финансијске супервизије, затим анализом прописа којима су уређени положај, функције и организација овог система, односно институција, тј. тела које га чине (Европског одбора за системски ризик, Европске агенције за банкарство, Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, као и *Јединственог механизма супервизије*, тј. Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака), као и анализом правних аката које ове институције и тела израђују и доносе у оквиру вршења својих функција – систематично и свеобухватно теоријски обраде сви најзначајнији институционални аспекти вршења финансијске супервизије у Европској унији. Анализа настоји да да одговор на питање да ли, и у којој мери, примењена институционална решења доприносе остваривању циља због којег је и успостављен Европски систем финансијске супервизије – да се осигура да се прописи који се односе на финансијски сектор адекватно примењују, како би се обезбедила финансијска стабилност, поверење у целокупан финансијски систем и довољан степен заштите права корисника финансијских услуга. У том смислу су, као резултат поменуте анализе, препозната институционална решења чије би измене могле допринети ефикасности и делотворности функционисања Европског система финансијске супервизије, а дати су и предлози могућих унапређења тих решења.

Практичан допринос теоријског сагледавања и обраде ове теме огледа се у томе што ће питања која се односе на положај, организацију, функционисање и значај европских институција и тела надлежних за супервизију финансијских институција, а која до данас нису довољно обрађена у нашој правној литератури, бити темељно истражена и систематично и прецизно изложена у оквиру једног научног рада. За државу која је приступање

Европској унији утврдила као свој приоритетан и дугорочан стратешки циљ, и чијим институцијама надлежним за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту тек предстоји предузимање конкретних корака усмерених на укључивање у рад институција и тела Европског система финансијске супервизије – изузетно је значајно да свако од наведених институционалних питања буде свеобухватно сагледано и детаљно обрађено.

При истраживању институционалних аспеката Европског система финансијске супервизије комбиновано је неколико метода својствених друштвеним наукама. Услови и околности у којима је дошло до стварања Европског система финансијске супервизије, односно еволуција институционалног оквира сарадње у области супервизије финансијских институција истраживани су коришћењем метода историографије. Компаративни метод примењен је при упоређивању прописа којима су уређени положај, функције и организација институција и тела који чине Европски систем финансијске супервизије, при упоређивању институционалних решења примењених у случају Европског система финансијске супервизије са онима који су примењени у оквирима за вршење финансијске супервизије на нивоу држава чланица, као и при упоређивању Европског система финансијске супервизије с другим облицима институционализоване сарадње и координације активности националних тела надлежних за супервизију финансијских институција. При анализи да ли, и у којој мери, примењена институционална решења доприносе остваривању циља због којег је и успостављен Европски систем финансијске супервизије – коришћен је функционални метод. Мултидисциплинарни метод послужио је код анализе економских ефеката степена постигнуте конвергенције у области супервизије финансијских институција. Метод принципал – агент примењен је код анализе односа између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака у оквиру *Јединственог механизма супервизије*, односно овлашћења за вршење надзора над пословањем тзв. мање значајних банака и

других кредитних институција. Целокупно истраживање прожето је позитивноправним методом.

Кључне речи:

супервизија финансијских институција, Европски систем финансијске супервизије, Европски одбор за системски ризик, Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности, Јединствени регулаторни оквир, Јединствени механизам супервизије, Европска централна банка, банкарска унија

Научна област: ПРАВНЕ НАУКЕ

Ужа научна област: МЕЂУНАРОДНО ПРАВНА

УДК број: 341.217:378.245

INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR FINANCIAL SUPERVISION IN EUROPEAN UNION

Summary

It is almost since the occurrence of the first forms of banking in the modern sense that states have recognized public interest in ensuring safe and sound banking operations and hence, the necessity to regulate and supervise banks' activities to a certain extent. There are numerous reasons that justify state intervention in the field of banking operations and the operations of other financial institutions, but they could all be summed up in the following two: a) the necessity to ensure that depositors and other consumers of financial services are better informed; b) the necessity to ensure the stability of financial system. However, along with an internationalization of banking and financial business in general, ensuring the stability of financial system has become an objective that the state can no longer achieve by itself, without interaction with other states in which financial institutions that operate in its territory also have their branches and subsidiaries. Due to this fact, supervision of financial institutions has become an asset that transcends national relevance and frameworks. The trend of establishment and development of institutional forms of cooperation between states in the field of financial supervision at the wider international level did not bypass the European Union. On the contrary, the institutional frameworks for the supervision of financial institutions were developed under the auspices of the European Union even more dynamically and more intensely as it soon became obvious, with the Internal Market and Single Currency, that leaving supervision to the exclusive competence of Member States could not be afforded because serious omissions in its exercise shook the very foundations of the European Union itself. Institutional forms of Member States' cooperation in the field of financial supervision have developed gradually, along with increasing integration, leading up to the creation of the Banking union within the European Union that we are the witnesses of. Establishment of the European System of Financial Supervision is one of the most important steps forward in this process.

This dissertation aims to theoretically examine, by applying a systematic and comprehensive approach, the key institutional aspects of financial supervision in the European Union. This is done through analysis of social and historical factors that led to the establishment of the European System of Financial Supervision, analysis of legislation governing status, functions and organization of this system, i.e. institutions and bodies that are part of the system (European Systemic Risk Board, European Banking Authority, European Insurance and Occupational Pensions Authority, European Securities and Markets Authority, as well as Single Supervisory Authority, i.e. European Central Bank and competent authorities of Member States), as well as through analysis of legal acts which those institutions and bodies draft and adopt in the performance of their functions. The analyses seek to answer the question of whether, and to what extent, applied institutional arrangements contribute to the achievement of the objective that the European System of Financial Supervision was set up for in the first place, which is to ensure that the rules applicable to the financial sector are adequately implemented so as to preserve financial stability and to ensure confidence in the financial system as a whole and sufficient protection for financial services consumers. The above analyses resulted in the identification of institutional arrangements whose revision could contribute to the efficiency and effectiveness of the functioning of the European System of Financial Supervision, as well as in proposals of possible improvements.

Practical contribution of the theoretical analyses and examination of this topic is reflected in the fact that issues regarding the status, organization, functioning and relevance of European institutions and bodies in charge of supervision of financial institutions, which have not been sufficiently examined in our legal literature so far, will be thoroughly researched and systematically presented in this paper. To a state which established accession to the European Union as its priority and long-term strategic goal and whose institutions in charge of supervision of financial institutions and financial market participants are yet to take concrete steps aimed at becoming part of the European System of Financial Supervision – it is

extremely important that each of these institutional issues is comprehensively analysed and elaborated.

Institutional aspects of the European System of Financial Supervision were examined by using a combination of methods inherent to social sciences. Conditions and circumstances under which the European System of Financial Supervision was set up, i.e. the evolution of institutional forms of cooperation in the area of financial supervision was explored by using historiographic method. Comparative method was applied for comparing legislation governing status, functions and organization of institutions and bodies which are part of the European System of Financial Supervision, for comparing institutional arrangements applied in the European System of Financial Supervision with arrangements applied at the level of Member States, as well as for comparing the European System of Financial Supervision with other forms of institutionalized cooperation and coordination of activities of competent national authorities. Functional method was used when analyzing whether, and to what extent, applied institutional arrangements contribute to the achievement of the objective that the European System of Financial Supervision was set up for in the first place. Multidisciplinary method was used for analyzing economic effects of the level of achieved convergence in the field of supervision of financial institutions. Principal-agent method was applied for analysis of the relationship between the European Central Bank and competent national authorities within the Single Supervisory Mechanism, i.e. analysis of responsibilities for supervision of less significant banks and other credit institutions. Finally, the entire examination is based on the legal positivist method.

Keywords:

Financial supervision, European System of Financial Supervision, European Systemic Risk Board, European Banking Authority, European Insurance and Occupational Pensions Authority, European Securities and Markets Authority, Single Rulebook, Single Supervisory Mechanism, European Central Bank, Banking union

Scientific Field: LAW

Narrow Scientific Field: INTERNATIONAL LAW

UDC Number: 341.217:378.245

САДРЖАЈ

I. УВОДНА РАЗМАТРАЊА	13
1. О надзору над пословањем финансијских институција	13
1) <i>Зашто држава врши надзор над пословањем финансијских институција?</i>	13
2) <i>Шта се подразумева под надзором над пословањем финансијских институција?</i>	22
2. Развој идеје о интернационализацији функције надзора над пословањем финансијских институција	26
1) <i>Како је надзор над пословањем финансијских институција постао питање од међународног значаја?</i>	26
2) <i>Банка за међународна поравнања – Базелски комитет за супервизију банака</i>	29
3) <i>Међународна организација комисија за хартије од вредности</i>	35
4) <i>Међународно удружење супервизора осигурања</i>	38
5) <i>Заједнички форум Базелског комитета за супервизију банака, Међународне организације комисија за хартије од вредности и Међународног удружења супервизора осигурања</i>	42
3. Историјски развој институционалног оквира сарадње тела надлежних за супервизију финансијских институција у Европској унији	44
4. Успостављање Европског система финансијске супервизије	53
II. ЕВРОПСКИ СИСТЕМ ФИНАНСИЈСКЕ СУПЕРВИЗИЈЕ	63
1. Правни оквир	63
2. Циљеви и функције Европског система финансијске супервизије	66
3. Развој институционалне архитектуре Европског система финансијске супервизије	71
III. ИНСТИТУЦИЈЕ КОЈЕ ЧИНЕ ЕВРОПСКИ СИСТЕМ ФИНАНСИЈСКЕ СУПЕРВИЗИЈЕ	81
1. Европски одбор за системски ризик	81
1) <i>Правни статус</i>	81
2) <i>Функције</i>	85
3) <i>Одговорност</i>	90
4) <i>Организациона структура</i>	92
2. Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности	98
1) <i>Правни статус</i>	98
2) <i>Привилегије и имунитети</i>	102
3) <i>Функције и овлашћења</i>	109
4) <i>Регулаторна овлашћења</i>	119
а) <i>Регулаторни технички стандарди и технички стандарди за имплементацију</i>	119

б) Смернице и препоруке	128
б) Одлуке и препоруке као појединачни акти	132
г) Специфични правни акти у надлежности Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности	138
д) Закључна разматрања о регулаторним овлашћењима	142
5) Одговорност	145
6) Организациона структура	148
а) Одбор супервизора	149
б) Управни одбор	163
в) председавајући и извршни директор	172
г) Закључна разматрања о организационој структури	178
3. Заједнички комитет европских агенција за супервизију	180
4. Тела надлежна за непосредан надзор у државама чланицама. Јединствени механизам супервизије	184
1) Институције које чине Јединствени механизам супервизије	186
2) Подела одговорности између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака у оквиру Јединственог механизма супервизије	194
3) Независност Европске централне банке као супервизора и њена одговорност за функционисање Јединственог механизма супервизије	200
4) Организација Јединственог механизма супервизије	209
5) Организација Европске централне банке као супервизора	214
а) Надзорни одбор	220
б) Панел за медијацију	228
6) Овлашћења Европске централне банке као супервизора	230
а) Овлашћења Европске централне банке да доноси правне акте	237
7) Закључна разматрања о Јединственом механизму супервизије	254
а) Зашто поверавање Европској централној банци овлашћења и одговорности у оквиру Јединственог механизма супервизије можда и није најбоља идеја?	255
б) Зашто би исто тело требало да врши и надзор и регулацију?	259
в) Због чега подела одговорности између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака у оквиру Јединственог механизма супервизије није одговарајућа?	261
г) Проблем (не)укључивања у Јединствени механизам супервизије тела надлежних за супервизију банака у државама чланицама које нису део Еврозоне	265
д) Практични проблеми у функционисању Јединственог механизма супервизије	266
ђ) Јединствени механизам супервизије као додатни трошак за банке и друге кредитне институције	267
IV. ОЦЕНА ДЕЛОТВОРНОСТИ ЕВРОПСКОГ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКЕ СУПЕРВИЗИЈЕ	269
V. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА	290
ЛИТЕРАТУРА	300

БИОГРАФИЈА.....	315
ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ	316
ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ ДОКТОРСКОГ РАДА	317
ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ	318

I. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

1. О надзору над пословањем финансијских институција

1) Зашто држава врши надзор над пословањем финансијских институција?

Недуго након што су се појавили први облици банкарског пословања у савременом смислу, државе су препознале да је неопходно у извесној мери уредити ово пословање и надzirати активности банака. Ово можемо видети на примеру Велике Британије, код које се (без обзира на то што поједини аутори сматрају да историја њеног банкарства започиње још у тринаестом веку – кад су трговци из Ломбардије специјализовани за позајмљивање новца основали своје прве огранке у Ситију, пословном средишту Лондона) као полазна тачка развоја банкарског система узима средина седамнаестог века, када су златари установили сефове, најпре за своје потребе, а затим су у њима почели да чувају и драгоцености других трговаца и добростојећих грађана (издавајући им признанице као врсту писменог обећања да ће предмете и новац депоноване у сефу вратити). Само неколико година од појаве ових претеча банкнота (као преносивих хартија које подразумевају неопозиву обавезу издаваоца да по њима поступи) основана је Централна банка Енглеске (1694. године), да би прва ограничења у пословању приватних банака била прописана већ 1707. године. Суочавање с последицама прве економске кризе која је уследила након Наполеонових ратова – у виду пропасти многих банака и губитка новца великог броја депонената – довело је до усвајања закона који је увео додатна ограничења у обављању банкарских послова (1826. године).¹ Први системски закон којим је уређено банкарско пословање у Великој Британији донет је 1844. године,² и већ он садржи кључне елементе на којима се и данас заснива

¹ Leonidas S. Lolos, *The Banking System (history – evolution – structure)*, Commercial Bank of Greece, Athens, Greece, 1996, pages 95–96.

² Stefano Battilossi and Jaime Reis (editors), *State and Financial Systems in Europe and the USA: Historical Perspectives on Regulation and Supervision in Nineteenth and Twentieth Centuries*, Ashgate Publishing Company, Farnham, Surrey, England, 2010, page 124.

надзор над пословањем банака и других финансијских институција, и то: а) пружање одређених финансијских услуга и обављање одређених послова условљавају се добијањем дозволе, односно сагласности надлежне државне институције, б) ова државна институција се овлашћује да врши непосредну контролу – увидом у пословне књиге банке, односно друге финансијске институције, в) утврђује се казна (новчана) за случај да банка, односно друга финансијска институција не омогући несметано вршење ове контроле.³

Емпиријски подаци показују да је током историје развоја функције надзора над пословањем банака у Сједињеним Америчким Државама ова функција, по правилу, унапређивана и ојачавана након периода поремећаја на банкарском тржишту⁴ (нпр. седам држава је своју контролну функцију ојачало после финансијских криза и њима изазваних паника из 1837. и 1839. године, а четрнаест након финансијске кризе и панике из 1907. године), да би до почетка деветнаестог века (а пре оснивања Система федералних резерви 1913. године⁵) већина држава већ установила тела надлежна за надзор над пословањем банака (од којих су поједина већ тада имала и овлашћење да затворе банке за које процене да не послују сигурно и стабилно).⁶ Законом о националној банци усвојеним 1863. године успостављена је тзв. Канцеларија за контролу валуте, као тело надлежно за надзор над пословањем тзв. националних банака које су

³ William John Lawson, *The History of Banking with a Comprehensive Account of the Origin, Rise and Progress of the Banks of England, Ireland and Scotland*, Second edition with Additions, Richard Bentley, New Burlington Street, Publisher in Ordinary to her Majesty, J. V. Nichols and Sons, Printers, London, United Kingdom, 1855, page 297.

⁴ Ова правилност задржала се до данас, и то не само у Сједињеним Америчким Државама, већ и у системима других држава. Поштравање регулативе и јачање надзора се тако утврдило као готово аутоматска реакција на финансијске кризе, премда ваља напоменути да постоје анализе које заговарају тезу да се не може очекивати да ће оваква реакција (у којој је сва одговорност на супервизору) решити узроке постојеће кризе и предупредити неку будућу. Видети нпр. Heiko Spitzeck, Michael Pirson and Claus Dierksmeier, *Banking with Integrity, The Winners of the Financial Crisis?*, Palgrave Macmillan, Hampshire, United Kingdom, 2012.

⁵ Богомир Апостоловић, *Банкарство Сједињених Америчких Држава*, Институт за спољну политику, Београд, 1977, стр. 3.

⁶ Kris James Mitchener (University of Warwick) and Matthew Jaremski (Colgate University), *The Evolution of Bank Supervision: Evidence from U.S. States*, The National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 2012, page 4.

се претежно бавиле инвестирањем у државне хартије од вредности које гласе на домаћу валуту.⁷ На крају, и сам Закон о Систему федералних резерви (чије се усвајање сматра једним од највећих достигнућа администрације председника Вилсона) донет је с циљем да се, између осталог, обезбеди ефикаснија супервизија банкарства у Сједињеним Америчким Државама.⁸

Од ове спознаје државе – да постоји посебан јавни интерес у стабилном и сигурном банкарском пословању и њених првих корака да се обезбеди овакво пословање и заштите депоненти, могуће је уочити општи тренд јачања овлашћења тела која врше надзор над пословањем банака и поштравања регулативе која се односи на банкарско пословање, да би данас пословање банака и других финансијских институција било једна од најнормиранијих привредних делатности. Иако поштравање регулаторних захтева и надзора над пословањем банака несумњиво повећава трошкове тог пословања, због чега је предмет разматрања био и његов негативни утицај на ефикасност, развој и иновативност банкарског сектора⁹ – овај тренд је настављен до данас. Ако се, дакле, вратимо на пример Велике Британије, данас постоји читав систем националних институција задужених да врше надзор над пружањем финансијских услуга: Агенција за надзор над тржишним понашањем финансијских институција (*Financial Conduct Authority*), Агенција за пруденциони надзор над финансијским институцијама (*Prudential Regulation Authority*)¹⁰, Енглеска централна банка (*Bank of England*), Одбор за финансијску политику¹¹ (*Financial Policy Committee*) и Управа за трезор (*Treasury*). Слично

⁷ John H. Wood, *A History of Central Banking in Great Britain and the United States*, Cambridge University Press, New York, United States of America, 2005, page 153.

⁸ Margaret G. Myers, *A Financial History of the United States*, Columbia University Press, New York and London, 1970, page 262.

⁹ R. M. Pecchioli, *Prudential Supervision in Banking*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris 1987, page 31.

¹⁰ Ова агенција је законом основана као подружница Енглеске централне банке. Од 1. априла 2013. године обавља функцију пруденционог надзора над банкама и другим кредитним институцијама.

¹¹ Од 1. априла 2013. године овај одбор је установљен као независно тело у оквиру Енглеске централне банке.

је и у Сједињеним Америчким Државама, у којима је данас надзор над пословањем банака у надлежности неколико федералних тела – Система Федералних резерви (*Federal Reserve System*), Канцеларије за контролу валуте (*Office of the Comptroller of the Currency*), Федералне корпорације за осигурање депозита (*Federal Deposit Insurance Corporation*), као и неких тела на нивоу појединачних држава.¹²

Чињеница да држава у овој области интервенише готово од настанка банкарског пословања – условљавајући започињање обављања банкарских послова посебним дозволама и сагласностима, прописујући стриктна правила за обављање ових послова и вршећи континуирани надзор над поштовањем тих правила, као и да се, изузимајући краће периоде тзв. дерегулације¹³, степен интервенције државе у тој области временом повећавао – доводи нас до питања због којих разлога држава поступа на овај начин и који јавни интерес таквим поступањем штити. Другим речима, питање је због чега у већини држава банку није могуће основати као било које друго акционарско друштво, уз обезбеђивање прописаног минималног основног капитала који иначе важи за акционарска друштва (који је, по правилу, знатно нижи од прописаног минималног оснивачког капитала банке¹⁴), једноставном регистрацијом код

¹² Број тела надлежних за надзор над пословањем банака у Сједињеним Америчким Државама је у одређеним периодима био и већи. Нпр. 1939. године постојало је пет федералних тела с надлежностима у овој области. За више података о развоју институционалног оквира за вршење надзора над банкама у овом периоду, сукобу надлежности тела задужених за вршење овог надзора и другим проблемима у вези с вршењем тог надзора видети: Marriner S. Eccles, Ronald Ransom, M.S. Szymczak, John K. McKee, Chester C. Davis and Ernest G. Draper (Board of Governors of the Federal Reserve System), *Problems of Banking and Bank Supervision, Excerpts from Annual Report of the Board of Governors of the Federal Reserve System*, Washington, United States of America, 1939.

¹³ Поједини теоретичари налазе да се о дерегулацији више и не може говорити, јер је јасно да дерегулација и либерализација подразумевају нову улогу државе, па је у том смислу боље говорити о „регулаторној реконфигурацији“. Видети: Татјана Јованић, *Процес регулације*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2014, стр. 396.

¹⁴ Нпр., према важећим прописима у Републици Србији, прописани минимални оснивачки капитал банке је више него четиристо пута већи од прописаног минималног основног капитала за акционарска друштва која обављају привредне делатности ван финансијског сектора. Видети члан 293. Закона о привредним друштвима („Службени

агенције надлежне за вођење регистра привредних субјеката, без претходне посебне сагласности, односно дозволе тела надлежног за надзор; због чега акционари не могу слободно, без икаквих ограничења, изабрати лица која ће управљати банком у њиховом власништву; због чега је банка обавезна да издвоји одређене резерве и чува их на рачуну централне банке, односно тела надлежног за надзор; због чега банка мора тело надлежно за надзор редовно извештавати о својим активностима и прибављати сагласност на све своје статусне промене; због чега држава ангажује значајне ресурсе за континуирано вршење надзора над пословањем банака; због чега, на крају крајева, држава не може приуштити то да могућу пропаст банке третира на исти начин као пропаст било ког другог привредног друштва.

Већ само груб осврт на историјске податке о томе колико су средстава државе биле спремне да потроше на спашавање банака у појединим раздобљима финансијских криза¹⁵ – несумњиво говори о томе да су разлози због којих држава интервенише у овој области озбиљни, односно да је јавни интерес који се тим интервенцијама штити значајан и комплексан. Међутим, ови подаци нам још не показују шта је то што обављање банкарских послова и

гласник РС“, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон и 5/2015) и члан 12. став 3. Закона о банкама („Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 91/2010 и 14/2015).

¹⁵ Према анализи и методологији аутора Лука Ливена (*Luc Laeven*) и Фабијана Валенције (*Fabián Valencia*), датим у документу Сектора за анализе Међународног монетарног фонда „База података о системским банкарским кризама: Ажурирање“ (*IMF Working Paper Systemic Banking Crises Database: An Update*) објављеном у јуну 2012. године, држава је знатно интервенисала у банкарском сектору ако је у периодима системске кризе предузела најмање три од следећих шест мера: 1) пружио широку подршку ликвидности (потраживања централне банке према финансијском сектору прелазе 5 % износа депозита и потраживања према нерезидентима и више су него двоструко већа у односу на период пре кризе); 2) поднела знатне трошкове за спашавање банака (који прелазе 3% бруто друштвеног производа); 3) спровела знатне национализације банака; 4) издала значајне гаранције; 5) купила знатну имовину и обавезе банака (у вредности од најмање 5 % бруто друштвеног производа); 6) замрзла депозите и/или привремено затворила банке како би спречила панично повлачење депозита. Узимајући у обзир ове критеријуме, може се закључити да је, у периоду од 2007. до 2011. године – 17 држава знатно интервенисало у банкарском сектору (Аустрија, Белгија, Данска Немачка, Грчка, Исланд, Ирска, Казахстан, Литванија, Луксембург, Монголија, Холандија, Нигерија, Шпанија, Украјина, Велика Британија и Сједињене Америчке Државе), а међу њима и европске државе с најразвијенијим привредама.

пружање банкарских услуга разликује од обављања осталих привредних делатности а оправдава овакав посебан третман државе. Да ли је то чињеница да се „банкарство кроз историју показало као делатност од виталног интереса за општи друштвени развој и један од покретача развоја цивилизације“¹⁶, односно тврдња да „банкарски послови имају већи друштвени значај од осталих привредних делатности због тога што се (како су то британски банкарски истицали још 1827. године) може јасно доказати да су просперитет трговине, подршка пољопривреди, општи привредни раст и продуктивност националног дохотка блиско повезани с постојећим банкарским системом“¹⁷ Или је то податак да „банка заправо представља везивну карику у ланцу између оперативних и неоперативних друштвених слојева, јер тиме што постаје дужник власника капитала и поверилац произвођача или дистрибутера прихода она обезбеђује неопходно прилагођавање интереса ових крупних друштвених слојева“¹⁸ Да ли је разлог због ког је неопходно да држава надзире пословање банака заправо у самој природи банкарских послова, који се заснивају на поверењу, односно претпостављају да постоје грађани који су спремни да своју уштеђевину на одређени рок повере (уз накнаду) институцији на чије пословање не могу да утичу, а самим тим ни на даљу судбину тих средстава?

Економски теоретичари све ове чињенице групишу у следеће главне разлоге који оправдавају посебан третман банкарских послова са аспекта интервенције државе, а то су – проблем екстерналија и ефикасности¹⁹, односно проблем асиметричних информација, негативне селекције и моралног хазарда²⁰.

¹⁶ Arthur Dougall Cochrane, Effingham Wilson, *Banking – Notes on the origin and development of Banking, and lessons to be drawn from its history*, Publisher Royal Exchange, E. C., London, United Kingdom, 1902, page 1.

¹⁷ William John Lawson, *op. cit.*, page 124.

¹⁸ *Ibidem*, page 273.

¹⁹ Kris James Mitchener and Matthew Jaremski, *op. cit.*, page 2.

²⁰ Frederic S. Mishkin, *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, eighth edition, Pearson Education, Inc., Boston, United States of America, 2007, page 279.

Екстерналије се у теорији економије дефинишу као „некомпензирани утицај поступка неке особе на добробит некога са стране“ и представљају појаву која доводи до неефикасне тржишне алокације ресурса, те захтева интервенцију државе.²¹ Конкретно, проблем екстерналија и ефикасности који интервенција државе треба да реши у области банкарског пословања огледа се у потреби да се ограничи, односно спрече екстерни губици које привреди може нанети пропаст већег броја банака и њене последице у виду смањења кредитне активности и агрегатних инвестиција, те поскупљења кредита, као и у потреби да се обезбеди да пословање банке буде у складу са општим циљем ефикасне алокације друштвеног богатства (ефикасног трансфера средстава од депонената ка инвеститорима и потрошачима)²².

Проблем асиметричних информација (под којима се подразумева разлика у приступу релевантном знању), а нарочито манифестације овог проблема у виду моралног хазарда (који се дефинише као склоност ка непоштену или на други начин непожељном понашању особе над којом не постоји савршени надзор) и негативне селекције (која се дефинише као склоност да скуп неуочених карактеристика постане непожељан са становишта неинформисане стране) – економска теорија такође посматра као појаве које негативно утичу на ефикасност тржишта и које тзв. невидљива рука тржишта није увек у стању да реши.²³ У области банкарског пословања, проблем асиметричних информација који захтева и оправдава интервенцију државе тиче се чињенице да недостатак информација о томе какво је тренутно финансијско стање банке може утицати на постојеће депоненте да повуку своје депозите због бојазни од њене пропасти, што може довести до настанка панике и на крају постати стварни узрок пропасти банке. Како су депоненти посебно осетљиви на појаву првих сигнала о могућој пропасти банке, у случају да држава не предузме ништа – овај проблем може на крају резултирати тзв.

²¹ Н. Грегори Манкју, *Принципи економије*, треће издање, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2006, стр. 204–205 и 212.

²² Kris James Mitchener and Matthew Jaremski, *op. cit.*, page 2.

²³ Н. Грегори Манкју, *op. cit.*, стр. 484–485.

масовним походом на банке и пропашћу већег броја банака (укључујући и оне чије је финансијско стање пре тога било веома солидно).²⁴ Интервенција државе потребна је и да би се решио проблем моралног хазарда коме би били изложени чланови органа управљања банке, јер би, понашајући се као *homo economicus*, вероватно преузимали све веће ризике у пословању банке настојећи да максимизирају њен профит, не водећи притом довољно рачуна о сигурности депозита.²⁵ Управо из тог разлога банке морају на неки начин бити заштићене од ригорозне трке конкуренције (која је у другим делатностима пожељна појава), јер се процењује да тзв. социјални трошкови пропасти банке премашују негативне ефекте по ефикасност проузроковане интервенцијом државе која ограничава конкуренцију у овој области.²⁶ На крају, државна интервенција у области банкарског пословања треба да реши и проблем тзв. негативне селекције, односно да спречи да недостатак информација о томе како би банка управљала њиховим средствима – потенцијалне депоненте одврати од одлуке да та средства депонују у банку.²⁷

За разлику од ових економских теорија које интервенцију државе, тј. регулацију банкарског тржишта објашњавају потребом решавања проблема негативних екстерних ефеката, социолошко-правни приступ, на коме почива модерни правни оквир регулације тржишта – регулацију посматра шире, као друштвени процес, у коме је улога правне норме не само у томе да нешто нареди или забрани, већ и да подстакне понашање, да усмерава, усклађује и подешава интересе.²⁸ Када је реч о интересима који се овом интервенцијом штите и/или усклађују, могла би се извући извесна паралела између регулаторне улоге државе у области банкарства и њене улоге у делатностима од општег економског интереса (какве су нпр. телекомуникације). Наиме, циљ

²⁴ Frederic S. Mishkin, *op. cit.*, page 282.

²⁵ Kris James Mitchener and Matthew Jaremski, *op. cit.*, page 5.

²⁶ Paul M. Horvitz, *Monetary Policy and the Financial System*, Prentice-Hall International, Inc., London, United Kingdom, 1979, page 91.

²⁷ Frederic S. Mishkin, *op. cit.*, page 282.

²⁸ Татјана Јованић, *op. cit.*, стр. 29.

интервенције државе у овим делатностима је да се омогући конкуренција на датом тржишту, односно да се омогући заштита интереса целокупног становништва установљавањем минималне услуге која мора бити доступна свима под једнаким условима, чиме правни систем признаје друштвени интерес у виду заштите тржишта и конкуренције, максимизације богатства, али и обезбеђења минималног обима и квалитета појединих делатности од општег интереса за све.²⁹ Ако се на уму имају функције банака (као институција које повезују оперативне и неоперативне слојеве друштва, представљају извор ликвидности реалног сектора, те канале кроз које се спроводи монетарна политика и обавља и даље највећи део платног промета³⁰), као и разорни ефекти које системски поремећаји на банкарском тржишту производе на готово сва остала тржишта – јасно је да постоји шири друштвени (јавни) интерес у обезбеђивању приступа континуираном пружању критичних банкарских функција и очувању стабилности финансијског система. Поред теорија које издвајају поменуте разлоге који се тичу *sui generis* природе банака и њихових функција (пре свега кредитне)³¹, постоје и теорије које *ratio* регулације банкарског сектора виде у заштити³² корисника финансијских услуга.³³

Ако би се проблеми које држава настоји да реши вршећи надзор над пословањем банака груписали, могла би се издвојити два главна разлога за вршење овог надзора: да се обезбеди боља информисаност депонената и да се обезбеди стабилност финансијског система³⁴. Очување финансијске стабилности, као примарни разлог због ког држава врши надзор над пословањем банака и уједно и највиши циљ који тим надзором жели постићи,

²⁹ Татјана Јованић, *op. cit.*, стр. 50. и 51.

³⁰ За више о поменутих улогама банака видети: Татјана Јованић, *Циљеви и облици регулисања пословања банака у упоредним привредним системима*, докторска дисертација, Београд, 2009, стр. 36–42.

³¹ Тзв. функционалне теорије.

³² Тзв. теорије заштите.

³³ Татјана Јованић, *op. cit.*, стр. 108.

³⁴ Frederic S. Mishkin, *op. cit.*, page 42.

нераскидиво је повезано са очувањем поверења у стабилност банкарског сектора, које се неретко и само посматра као *ratio* регулисања банака³⁵.

Поменути разлози важе и за тзв. небанкарске финансијске институције (пре свега, за осигуравајућа друштва и за добровољне пензијске фондове), јер се проблеми екстерналија, ефикасности, асиметричних информација, негативне селекције и моралног хазарда, иако у нешто измењеном виду, сусрећу и у пословању ових финансијских посредника, будући да је у основи и њиховог пословања (као и код банака) стицање прихода коришћењем прикупљених финансијских средстава трећих лица. Заправо, код свих ових институција чије се пословање заснива на поверењу надзор је неопходан, јер се поверење, у великој мери, заснива на надзору.³⁶

2) Шта се подразумева под надзором над пословањем финансијских институција?

У теорији се тела надлежна за вршење надзора над пословањем финансијских институција означавају различитим терминима – тело надлежно за супервизију (*Supervisory Authority*), регулаторно тело (*Regulatory Authority*), тело надлежно за пруденциони³⁷ надзор (*Prudential Supervisory Authority*), пруденционо регулаторно тело (*Prudential Regulation Authority*), итд., а ни упоредна пракса не доприноси уједначавању терминологије. Чак и ако се задржимо на прегледу тела надлежних за вршење надзора над пословањем финансијских институција у европским државама, можемо уочити да се за означавање функција које су поверене овим телима (не рачунајући централне банке) користи више различитих термина: Агенција за финансијско тржиште

³⁵ Татјана Јованић, *op. cit.*, стр. 108.

³⁶ *Banking supervision: Past, Present, Future*, Selected Articles, State Banking Supervision Occasional Papers, Budapest, Hungary, 1994, pages 38–39.

³⁷ Пруденциони надзор усмерен је на ограничавање прекомерног излагања ризицима у вршењу кредитне функције банке (кроз правила о капиталу, ликвидности, солвентности, управљању ризицима итд.). За више о пруденционој регулацији видети: Татјана Јованић, *op. cit.*, стр. 169.

(*Financial Market Authority*),³⁸ Агенција за банкарство,³⁹ Агенција за финансијску супервизију (*Financial Supervisory Authority*)⁴⁰, Агенција за пруденциону контролу и реструктурирање (*Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*)⁴¹, Комисија за финансијско тржиште и тржиште капитала (*Financial and Capital Market Commission*)⁴², Комисија за надзор над финансијским сектором (*Commission de Surveillance du Secteur Financier*)⁴³, Агенција за финансијске услуге (*Financial Services Authority*)⁴⁴, Финансијски инспекторат (*Finansinspektionen*)⁴⁵, Агенција за надзор над финансијским тржиштем (*Financial Market Supervisory Authority*)⁴⁶, Агенција за банкарску регулативу и супервизију (*Banking Regulation and Supervision Agency*)⁴⁷, Агенција за надзор над тржишним понашањем финансијских институција (*Financial Conduct Authority*), Агенција за пруденциони надзор над финансијским институцијама (пруденциону регулативу) (*Prudential Regulation Authority*)⁴⁸, итд. Ова терминолошка разноликост отвара питање да ли се и овлашћења која

³⁸ Тело надлежно за вршење надзора над пословањем финансијских институција у Аустрији и Лихтенштајну.

³⁹ Тело надлежно за вршење надзора над пословањем финансијских институција у Федерацији Босне и Херцеговине.

⁴⁰ Тело надлежно за вршење надзора над пословањем финансијских институција у Немачкој, Данској, Финској, Норвешкој, Естонији, Пољској и Исланду.

⁴¹ Тело надлежно за вршење надзора над пословањем финансијских институција у Француској.

⁴² Тело надлежно за вршење надзора над пословањем финансијских институција у Литванији.

⁴³ Тело надлежно за вршење надзора над пословањем финансијских институција у Луксембургу.

⁴⁴ Тело надлежно за вршење надзора над пословањем финансијских институција у Малти.

⁴⁵ Тело надлежно за вршење надзора над пословањем финансијских институција у Шведској.

⁴⁶ Тело надлежно за вршење надзора над пословањем финансијских институција у Швајцарској.

⁴⁷ Тело надлежно за вршење надзора над пословањем финансијских институција у Турској.

⁴⁸ Тела надлежна за вршење надзора над пословањем финансијских институција у Великој Британији.

подразумева функција *супервизора* разликују од оних која подразумева функција *регулатора*, те која све овлашћења обухвата функција надзора над пословањем финансијских институција.

Теоретичари који праве разлику између појмова финансијског супервизора и регулатора, *регулацију*⁴⁹ најчешће дефинишу као доношење прописа и утврђивање других правила којима се уређује пословање финансијских институција, а *супервизију*⁵⁰ као надзор над пословањем финансијских институција, односно као спровођење непосредних и посредних провера да би се утврдило да ли финансијске институције послују у складу с прописима и изрицање санкција у случају да се утврди поступање супротно прописима. Тако нпр. Роса Ластра сматра да су појмови *регулације* и *супервизије* концептуално различити, те под појмом *регулације* подразумева усвајање прописа и утврђивање других правила надлежних националних и наднационалних тела и различитих удружења (саморегулација), а под појмом *супервизије* у ширем смислу – поступак који се састоји од четири фазе: а) лиценцирања; б) супервизије у ужем смислу (надзора над пословањем); в) изрицања мера и новчаних казни у случају кршења прописа; г) управљања кризним ситуацијама (у случају да се банка нађе у ситуацији да не може да настави да послује).⁵¹ С друге стране, постоје и шира схватања појма *регулација*, према којима овај појам, поред доношења закона и других правила (укључујући и постављање стандарда), обухвата и директне облике *ex ante* и *ex post* контроле, али и све остале компоненте регулаторног режима, облике и начине којима се ограничава или усмерава пословање с циљем задовољења општег (јавног интереса).⁵² Овако широка дефиниција појма *регулације* обухватила би и појам *супервизије*.

⁴⁹ Од латинске речи *regulare* чије је значење *уредити*.

⁵⁰ Од латинске речи *supervisus* чије је значење *надзирање*.

⁵¹ Rosa M. Lastra, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford University Press, London, 2005, page 84–85.

⁵² Татјана Јованић, *op. cit.*, стр. 33.

Јасно је, међутим, да су функције финансијске *супервизије* и *регулације*, чак и када су на овај начин раздвојене у теоријске сврхе, заправо веома блиско повезане и испреплетане. Наиме, чак ни правни оквир који садржи оптимална, јасна и сврсисходна правила сам по себи не може да обезбеди сигурно и стабилно пословање финансијских институција све док не постоји одговарајуће тело надлежно да обезбеди примену тих правила; с друге стране, ни најбоље организовани супервизор, са искусним запосленима и развијеним методологијама за контролу пословања финансијских институција, није у стању да обезбеди њихово сигурно и стабилно пословање ако прописи којима је уређено то пословање нису адекватни. Осим што овакво теоријско раздвајање *супервизије* и *регулације* очигледно не одражава повезаност ове две функције у пракси⁵³, оно оставља по страни и важан сегмент надзора над финансијским институцијама – лиценцирање, односно давање дозвола и сагласности за пружање финансијских услуга и обављање одређених послова у тим институцијама. Стога за потребе ове дисертације нећемо правити разлику између појмова *супервизије* и *регулације*⁵⁴, већ ћемо појам *супервизија* користити као генусни појам за овлашћења за доношење прописа којима се уређује пословање финансијских институција и за вршење надзора над применом тих прописа, за овлашћења за давање дозвола и сагласности финансијским институцијама и члановима њихових органа управљања и за

⁵³ Према студији под називом „*Опсег праксе у регулацији и супервизији институција релевантних за финансијско придруживање*“, коју је у јануару 2015. године објавио Базелски комитет – финансијска регулација и супервизија одређене врсте финансијских институција најчешће су поверене једном телу, док се понекад разликују тела надлежна за регулацију и супервизију различитих врста финансијских институција, премда међу државама које су учествовале у истраживању има и оних у којима тело надлежно за супервизију нема овлашћење да доноси прописе којима се уређује пословање финансијских институција, али и оних у којима примену финансијских прописа не обезбеђује финансијски супервизор (*Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion* - <http://www.bis.org/bcbs/publ/d310.pdf>).

⁵⁴ Осим изузетно, кад је неопходно истаћи да одређено тело коме су поверена регулаторна овлашћења, није овлашћено да врши непосредни надзор над пословањем финансијских институција. У случају да је неопходно истаћи да одређеном телу које је овлашћено да врши непосредни надзор над пословањем финансијских институција нису поверена регулаторна овлашћења, користиће се појам *надзор над пословањем финансијских институција*.

изрицање санкција, као и за посебна овлашћења у области заштите корисника финансијских услуга које пружају финансијске институције.

2. Развој идеје о интернационализацији функције надзора над пословањем финансијских институција

1) Како је надзор над пословањем финансијских институција постао питање од међународног значаја?

Пословање банака и других финансијских институција је, као што смо видели, готово од самог настанка било предмет интересовања и интервенције државе. Национална тела надлежна за супервизију ових институција су, упоредо с развојем и усложњавањем банкарских производа и финансијских услуга, развијала и овлашћења и механизме потребне за обезбеђење њиховог сигурног и стабилног пословања. Тако је извешан дуг период, све док су банке и друге финансијске институције своје пословање развијале у оквирима државе у којој су и основане – супервизија ових институција била питање значајно искључиво на националном плану и у искључивој надлежности државе. Међутим, почетком двадесетог века банке своје пословање почињу да шире изван граница државе у којој су основане⁵⁵, да би се већ половином тог века ширење мреже филијала⁵⁶ и подружница⁵⁷ банака интензивирало у толикој

⁵⁵ Нпр., године 1925. британска Барклис банка (*Barclays Bank*) пролази кроз статусну промену – спајање Колонијалне банке (*Colonial Bank*), Англо-египатске банке (*Anglo Egyptian Bank*) и Националне банке Јужне Африке (*National Bank of South Africa*) – ради ширења пословања у Африци, на Блиском Истоку и Антилима, да би већ у пет наредних година отворила 1.350 филијала у 41 држави. За више информација о историји једне од најстаријих британских банака видети сајт <http://www.home.barclays/about-barclays/history.html>.

⁵⁶ Под филијалом се, за потребе ове дисертације, подразумева организациони део банке, без статуса правног лица, који банкарске послове обавља изван територије државе у којој је основана банка.

⁵⁷ Под подружницом се, за потребе ове дисертације, подразумева посебно правно лице у власништву банке (најчешће стопроцентном), које је основано изван територије државе у којој је основана банка и послове обавља на територији те државе.

мери да се интернационализација банкарства сматра једним од најзначајнијих трендова на европском банкарском тржишту у том периоду⁵⁸. Банке основане у Сједињеним Америчким Државама су, тржишно подстакнуте, почеле да оснивају своје филијале и подружнице у Европи (пре свега у Великој Британији), јер се показало да интернационализација пословања знатно доприноси увећању профита.⁵⁹ Поред филијала и подружница америчких банака (којих је 1975. године већ било 55), у Великој Британији се отварају и филијале, подружнице и представништва банака из Аустралије, Канаде и Индије, али и из других европских држава – Русије, Чехословачке, Југославије, Румуније, Мађарске, итд.⁶⁰ Интернационализација банкарског пословања паралелно се одвија и у супротном правцу, па банке из европских држава (пре свега из Велике Британије) своје филијале и подружнице оснивају у Сједињеним Америчким Државама (1976. године регистровано их је 194).⁶¹ Почетком седамдесетих година прошлог века тела надлежна за супервизију банака још су била претежно фокусирана на пословање банака у оквиру домаћих банкарских система, али су поремећаји на финансијском тржишту 1974. године у фокус ставили потребу за интензивирањем међународне сарадње у овој области.⁶²

Дакле, убрзо након што су банке почеле да развијају своје пословање изван граница држава у којима су основане, уочено је да постоје проблеми које

⁵⁸ James Maycock, *European Banking: Structures & Prospectus*, Institute of European Finance, Graham Trotman Limited, Bond Street House, London, United Kingdom, 1977, page 153.

⁵⁹ До 1975. године код већине највећих америчких банака приходи од пословања у иностранству чинили су између половине и две трећине укупно остварених прихода. Видети: James Maycock, *op. cit.*, pages 153.

⁶⁰ *Ibidem*, pages 156–157.

⁶¹ James Maycock, *op. cit.*, page 158. За податке о даљем развоју банкарског сектора у Европи видети нпр. преглед дат у публикацији „Банкарство у Европској унији, Швајцарској и Норвешкој 1996, Структуре финансијских тржишта“ (*Banking in the EU, Switzerland and Norway 1996*, Structures of the Financial Markets, FT Financial Publishing Person Professional Limited Maple House, London, United Kingdom, 1996).

⁶² Richard Dale, *Bank Supervision around the World*, The Group of Thirty, New York, United States of America, 1982, pages 4–5.

није могуће решити ако се свако од националних тела надлежних за супервизију банака фокусира искључиво на пословање банке у националним оквирима, односно ако ниједном телу није омогућено да сагледа целокупно пословање банке у свим државама у којима она има филијале или подружнице, те ако постоје знатне разлике у прописаним условима пословања и вршења надзора у тим државама. Чим су се, дакле, искристалисали проблеми који произлазе из интернационализације банкарског пословања, и то да: а) пословање у више држава банке излаже другачијим, додатним ризицима; б) пословање у више држава отвара простор да одређени банкарски послови остану мимо надзора; в) услед неуједначености прописа којима се уређује банкарско пословање, постоји ризик да ће банке филијале и подружнице оснивати у оним државама чији регулаторни оквир садржи најблаже услове; г) отварање филијала и подружница банака у другим државама доводи до повећања међузависности банака и банкарских система, које отежава обезбеђивање стабилног и сигурног пословања и чини га комплекснијим⁶³ – супервизија банака постала је питање од међународног значаја, а успостављени су и први облици сарадње између националних тела надлежних за ту супервизију. Државе су заправо биле принуђене да овлашћења и механизме који су били на располагању телима надлежним за надзор над пословањем банака прилагоде новим околностима и изазовима, односно онима које је донела интернационализација банкарског пословања, те да пронађу начин да у вршењу овог надзора превазиђу границе појединачних јурисдикција (и ограничења која подразумева деловање искључиво у оквиру тих граница) које су банке (руководећи се циљем увећања профита) претходно већ превазишле.

Међународна сарадња у области супервизије банака и других финансијских институција временом је еволуирала и мењала своје институционалне облике (са сталним настојањем да не буде сегмената пословања ових институција који су остали мимо надзора, као и да правни оквири за пословање ових институција и приступи у вршењу надзора буду

⁶³ Richard Dale, *op. cit.*, page 1.

упоредиви и што ближи најбољој међународној пракси)⁶⁴, да бисмо данас у оквирима Европске уније пратили успостављање банкарске уније – као највишег степена сарадње и интеграције у овој области, заснованог на Јединственом регулаторном оквиру (*Single rulebook*), Јединственом механизму супервизије (*Single Supervisory Mechanism*) и Јединственом механизму реструктурирања (*Single Resolution Mechanism*).

2) Банка за међународна поравнања – Базелски комитет за супервизију банака

Комитет за банкарску регулативу и супервизорску праксу (касније назван Базелски комитет за супервизију банака) образовали су крајем 1974. године гувернери централних банака држава које чине групу Г-10⁶⁵, као одговор на поремећаје на финансијским тржиштима изазване пропашћу Бретонвудског монетарног система и затварањем већег броја банака које су претрпеле знатне губитке услед пропасти овог система. Базелски комитет за супервизију банака (Базелски комитет) организован је као форум у оквиру кога ће се одвијати континуирана сарадња држава чланица у овој области, а с циљем јачања финансијске стабилности кроз унапређење супервизије банака. Овај циљ остварује се: а) утврђивањем минималних стандарда које тела надлежна за супервизију банака треба да примене при прописивању услова под којима банке послују и вршењу надзора над тим пословањем у националним оквирима; б) разменом знања и искустава, приступа и техника који се примењују у вршењу надзора; в) разменом података и информација о стању и

⁶⁴ Међутим, свеобухватно истраживање и анализа банкарске регулативе и надзора у 180 држава у периоду од 1999. до 2011. године, спроведено под окриљем Светске банке, показују да, иако је остварен одређени степен конвергенције последњих година и то у одређеним сегментима супервизије банака – регулатива и надзор над пословањем банака остају зачуђујуће разнолики у државама које су обухваћене истраживањем. Видети: James R. Barth, Gerard Caprio, Jr., Ross Levine, *Bank Regulation and Supervision in 180 Countries from 1999 to 2011*, January 2013.

⁶⁵ Белгија, Канада, Француска, Немачка, Италија, Јапан, Холандија, Шведска, Швајцарска, Велика Британија и Сједињене Америчке Државе.

развоју банкарског сектора и финансијских тржишта.⁶⁶ Већ на самом почетку рада (1975. године) Базелски комитет је, у намери да обезбеди да ниједна филијала ни подружница стране банке не остане мимо надзора и да тај надзор буде адекватан и са аспекта стандарда које примењује тело надлежно за супервизију банака у држави порекла и са аспекта стандарда које примењује тело надлежно за супервизију банака у држави у којој послује филијала, односно подружница – издао документ под називом „Конкордат“, који је оцењен као једна од најзначајнијих прекретница у развоју међународне сарадње у области супервизије банака⁶⁷. Значај „Конкордата“ произлази из чињенице да су у њему утврђена следећа кључна начела међународне сарадње у области супервизије банака: а) за надзор над пословањем филијала и подружница страних банака заједнички су одговорни тело надлежно за супервизију банака у држави порекла и тело надлежно за супервизију банака у држави у којој послује филијала, односно подружница; б) за надзор над поштовањем прописаних захтева који се тичу ликвидности примарно је одговорно тело надлежно за супервизију банака у држави у којој послује филијала, односно подружница; в) за надзор над поштовањем прописаних захтева који се тичу солвентности је, у случају филијала, примарно одговорно тело надлежно за супервизију банака у држави порекла, а у случају подружница – тело надлежно за супервизију банака у држави у којој послује подружница; г) практична сарадња треба да се одвија кроз континуирану размену података и информација између тела надлежног за супервизију банака у држави порекла и тела надлежног за супервизију банака у држави у којој послује филијала, односно подружница, као и кроз омогућавање да тело надлежно за супервизију банака у држави порекла, по потреби, спроводи непосредне контроле пословања банке и на територији државе у којој послује филијала, односно подружница, или да ову контролу, у име тела надлежног за

⁶⁶ *A brief history of the Basel Committee*, Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, 2014, page 1.

⁶⁷ Richard Dale, *op. cit.*, page 5.

супервизију банака у држави порекла, спроводи тело надлежно за супервизију банака у држави у којој послује филијала, односно подружница.⁶⁸

Чланови Базелског комитета су централне банке, односно друга тела непосредно надлежна за супервизију банака у Европској унији и у 27 држава⁶⁹, а у његовом раду, у статусу посматрача, учествују тела надлежна за супервизију банака из још три државе⁷⁰. Потенцијално чланство у Базелском комитету и учествовање у његовом раду у статусу посматрача периодично се разматра, а при одлучивању о томе којим ће се државама упутити позив за чланство нарочито се води рачуна о значају њихових банкарских система за финансијску стабилност на међународном плану.

Базелски комитет формално нема статус наднационалног тела и његове одлуке немају правну снагу, па се у свом деловању превасходно ослања на посвећеност чланица остваривању утврђених заједничких циљева.⁷¹ Међутим, чињеница да Базелски комитет не доноси одлуке које су правно обавезујуће не значи да су акти који се усвајају у оквиру овог форума без значаја. Напротив, стандарди⁷² и смернице⁷³ које усваја Базелски комитет у великој мери обликују

⁶⁸ Richard Dale, *op. cit.*, page 5.

⁶⁹ Поред држава оснивача, данас су чланови Базелског комитета централне банке, односно друга тела надлежна за супервизију банака у следећим државама: Аргентини, Аустралији, Бразилу, Кини, Хонгконгу, Индији, Индонезији, Кореји, Луксембургу, Мексику, Русији, Саудијској Арабији, Сингапуру, Јужноафричкој Републици, Шпанији и Турској.

⁷⁰ У статусу посматрача су централне банке, односно друга тела надлежна за супервизију банака у Чилеу, Малезији и Уједињеним Арапским Емиратима.

⁷¹ Видети тачку 3. Повеље Базелског комитета (*Basel Committee on Banking Supervision Charter*, January 2013).

⁷² Према тачки 12. Повеље Базелског комитета, овај комитет утврђује минималне стандарде пруденционе регулативе и супервизије банака и очекује да његови чланови (као и њихове банке које послују у више земаља) у потпуности (односно у највећој могућој мери) имплементирају ове стандарде кроз национални легислативни поступак у роковима које утврди тај комитет.

⁷³ Према тачки 13. Повеље Базелског комитета, смернице се издају када се оцени да је у одређеним аспектима регулативе и супервизије банака (нарочито оних које послују у више земаља) потребно додатно уредити питања уређена стандардима, ради њихове ефикасније имплементације.

правне оквире и приступе у вршењу надзора над пословањем банака, и то не само у државама чије су централне банке, односно тела надлежна за супервизију банака чланови овог комитета, већ и у свим другим државама које настоје да у своје законодавство инкорпорирају најбољу међународну праксу у овој области. Тако су нпр. у Републици Србији Базелски стандарди (I и II) имплементирани кроз прописе које је донела Народна банка Србије (којима се уређују адекватност капитала банке, управљање ризицима банке, објављивање података и информација банке, контрола банкарске групе на консолидованој основи, као и обавеза извештавања банака), а усвојена је и „Стратегија за увођење Базел III стандарда у Србији“. О значају Базелских стандарда, чији домети, без обзира на то што немају правну снагу, умногоме превазилазе оквире овог форума, можда најбоље сведочи то да су они имплементирани и кроз кључне директиве Европске уније којима се уређује банкарско пословање (*Capital Requirements Directives*).

Међу стандардима које је током свог постојања утврдио Базелски комитет посебно се издваја документ под називом „Основни принципи за ефективну супервизију банака“⁷⁴, који је први пут објављен 1997. године и од тада неколико пута ревидиран. Овај документ данас садржи 29 принципа који се односе на: 1) задужења, циљеве и овлашћења тела надлежних за супервизију банака; 2) независност и одговорност тела надлежних за супервизију банака, ресурсе којима располажу ова тела и њихову правну заштиту; 3) сарадњу и заједничко деловање тела надлежних за супервизију банака; 4) послове које могу обављати само банке; 5) критеријуме за давање дозвола за рад банкама и давање других дозвола и сагласности; 6) стицање знатног учешћа у банци; 7) оснивање и стицање подређеног друштва банке, спајање и припајање банака; 8) приступ који се примењује при вршењу супервизије банака; 9) технике и механизме које користи тело надлежно за супервизију банака; 10) обавезу банака да извештавају тело надлежно за супервизију банака; 11) овлашћења тела надлежног за супервизију банака да изриче корективне мере и кажњава

⁷⁴ *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Bank for International Settlements, September 2012.

банке; 12) вршење супервизије на консолидованој основи; 13) односе између тела надлежног за супервизију банака у држави порекла и тела надлежног за супервизију банака у држави у којој послује филијала, односно подружница; 14) корпоративно управљање у банкама; 15) процес управљања ризицима у банкама; 16) адекватност капитала банке; 17) кредитни ризик банке; 18) проблематичну активу банке и резервисања; 19) ризик концентрације и лимите великих изложености банке; 20) трансакције банке с повезаним лицима; 21) ризик земље порекла лица према коме је банка изложена; 22) тржишни ризик банке; 23) каматни ризик банке; 24) ризик ликвидности банке; 25) оперативни ризик банке; 26) интерне контроле и ревизију у банци; 27) финансијско извештавање и спољну ревизију банке; 28) објављивање података и информација о пословању банке; 29) злоупотребу финансијских услуга.

Значај „Основних принципа за ефективну супервизију банака“ огледа се у томе што их готово све тржишно оријентисане државе данас узимају као полазну основу при утврђивању правног оквира за пословање банака и институционалног оквира за вршење надзора над тим пословањем и што степен њихове имплементације представља мерило за процену стабилности финансијског сектора у методологијама које примењују релевантне међународне финансијске организације (Међународни монетарни фонд, Светска банка, итд.). Овај документ Базелског комитета је на тај начин допринео уједначавању правних оквира за пословање банака и вршење надзора над тим пословањем, као и уједначавању праксе тела надлежних за супервизију банака, чиме је знатно олакшао међународну сарадњу у области супервизије банака.

Седнице Базелског комитета одржавају се најмање четири пута годишње и на њима се разматрају сва кључна питања и доносе одлуке. Рад у оквиру овог форума одвија се и кроз активности посебних група и радних група. С обзиром на то да овим седницама присуствују службеници вишег ранга задужени за супервизију банака у централним банкама, односно другим телима надлежним за ову супервизију – члановима Базелског комитета (нпр.

директор сектора за надзор над пословањем банака, директор сектора за банкарску регулативу, директор сектора за финансијску стабилност, заменик гувернера централне банке и сл.), који су овлашћени да преузму извесне обавезе у име институција које представљају⁷⁵ – успостављени су предуслови да рад на тим седницама буде садржајан и продуктиван. Одлуке на седницама Базелског комитета доносе се консензусом.

Надзор над радом Базелског комитета врши Група гувернера централних банака и директора тела надлежних за супервизију банака, која, као надзорни орган, разматра извештаје овог комитета, даје опште смернице у вези с његовим програмом рада и усваја Повељу Базелског комитета. Административну, оперативну и организациону подршку раду Базелског комитета пружа секретаријат овог комитета (углавном га чине службеници Банке за међународна поравнања), који је задужен и за то да олакша сарадњу тог комитета с централним банкама, односно другим телима надлежним за супервизију банака који нису његови чланови, као и с другим релевантним институцијама.⁷⁶

При сагледавању улоге Базелског комитета у развоју међународне сарадње у овој области важно је имати у виду и механизме које је тај комитет развио да би се успоставила комуникација с телима надлежним за супервизију банака која нису чланови Базелског комитета и њиховог укључивања у рад тог комитета и његових радних група. У ту сврху образована је Базелска консултативна група (*Basel Consultative Group*), као форум који институционализује и олакшава комуникацију Базелског комитета с представницима релевантних тела надлежних за супервизију банака која нису чланови овог комитета, те представницима међународних институција и регионалних удружења супервизора банака, као и размену ставова у вези с новим предлозима и иницијативама Базелског комитета. Поред тога, Међународна конференција супервизора банака (*International Conferences of*

⁷⁵ Видети тачку 8. Повеље Базелског комитета.

⁷⁶ Видети тачку 6. Повеље Базелског комитета.

Banking Supervisors), која се одржава једном у две године под окриљем Базелског комитета, пружа супервизорима банака из целог света прилику да се сусретну и расправљају о питањима од заједничког интереса. Представницима тела надлежних за супервизију банака која нису чланови Базелског комитета омогућено је и да, у статусу посматрача, непосредно учествују у раду његових посебних група, као и радних група, и на тај начин допринесу припреми докумената које издаје овај комитет. Вредан помена је и Институт за финансијску стабилност (*Financial Stability Institute*), као институционални оквир сарадње успостављен на основу заједничке иницијативе Базелског комитета и Банке за међународна поравнања, који супервизорима банака широм света помаже у примени пруденционих стандарда.

На крају, Базелски комитет пружа подршку образовању и функционисању различитих регионалних удружења супервизора банака. За развој међународне сарадње у области супервизије банака веома је важна и интензивна сарадња Базелског комитета с другим релевантним међународним организацијама, односно међународним удружењима супервизора небанкарских финансијских институција, а која се примарно одвија кроз тзв. Заједнички форум Базелског комитета за супервизију банака, Међународне организације комисија за хартије од вредности и Међународног удружења супервизора осигурања. Такође, Базелски комитет је члан Одбора за финансијску стабилност (*Financial Stability Board*) и у раду овог одбора учествује с циљем развоја, координације и подстицања имплементације ефективних стандарда у финансијском сектору.⁷⁷

3) Међународна организација комисија за хартије од вредности

Међународна организација комисија за хартије од вредности (*International Organization of Securities Commissions*) основана је 1983. године у Еквадору, као регионална америчка организација коју је чинило једанаест тела

⁷⁷ Видети тач. 15. и 16. Повеље Базелског комитета.

надлежних за надзор над тржиштем хартија од вредности. Међутим, брзи технолошки развој и иновације у финансијским производима и услугама довели су до веће повезаности и међузависности националних тржишта, па је постало јасно да национална тела немају довољно капацитета да самостално врше надзор над тржиштима хартија од вредности и да постоји заједнички интерес да ова регионална организација прерасте у глобално удружење.⁷⁸ Данас су чланови⁷⁹ те организације тела надлежна за супервизију тржишта хартија од вредности из више од 110 држава, која надзиру више од 95% светског тржишта хартија од вредности, те је она препозната као глобални актер који утврђује стандарде за тржишта хартија од вредности.⁸⁰

Међу стандардима које издаје Међународна организација комисија за хартије од вредности издваја се документ под називом „Циљеви и начела регулације хартија од вредности“, као најрелевантнији са аспекта развоја међународно признатих стандарда регулације тржишта хартија од вредности и надзора над овим тржиштима. Овим документом утврђени су стандарди који се односе на супервизоре и њихову међусобну сарадњу, саморегулацију, обезбеђивање примене прописа којима се уређују хартије од вредности, на издаваоце хартија од вредности, ревизоре, агенције за кредитни рејтинг, институције колективног инвестирања, тржишне посреднике и секундарна тржишта хартија од вредности. Значај овог документа за уједначавање правних

⁷⁸ George Gilligan, *OICV IOSCO I: The Story To Date*, The University of New South Wales, <http://www.clmr.unsw.edu.au/article/accountability/regulatory-design/iosco-i-story-date>.

⁷⁹ Постоје три категорије чланства: редовни чланови, сарадници и партнери. Редовни чланови су национална тела надлежна за надзор над тржиштем хартија од вредности – тзв. комисије за хартије од вредности (тренутно их је 124). Чланови сарадници (којих је тренутно 15) обично су државне агенције које нису примарно надлежне за надзор над тржиштем хартија од вредности али имају одређена регулаторна овлашћења у овој области или међународне организације чији су циљеви у вези са развојем и уређењем тржишта хартија од вредности (нпр. ММФ, Светска банака и сл.). Чланови партнери су организације и удружења који се баве саморегулацијом, берзе, фондови за заштиту инвеститора и друга тела која имају одговарајући интерес у области уређивања хартија од вредности. Комисија за хартије од вредности Републике Србије редован је члан ове организације (тренутно их је 62).

⁸⁰ *IOSCO Fact Sheet*, International Organization of Securities Commissions, April 2015, page 2.

оквира и праксе у области надзора над тржиштима хартија од вредности можемо упоредити са значајем „Основних принципа за ефективну супервизију банака“ Базелског комитета у области супервизије банака. Стандарде садржане у „Циљевима и начелима регулације хартија од вредности“, као релевантне у овој области, признају група Г-20 и Одбор за финансијску стабилност, а узимају се и као полазна основа за програме процене квалитета сектора тржишта хартија од вредности⁸¹ које спроводе Међународни монетарни фонд и Светска банка.⁸²

Одбор Међународне организације комисија за хартије од вредности⁸³ је главни орган овог међународног удружења, који усваја стандарде, али се рад у удружењу одвија и у оквиру осам комитета са специфичним надлежностима (нпр. за рачуноводство и ревизију, за секундарна тржишта хартија од вредности, за тржишне посреднике, за инвестиционо управљање), као и у оквиру посебних група.⁸⁴

Са аспекта анализе улоге Међународне организације комисија за хартије од вредности у развоју међународне сарадње у области надзора над тржиштима хартија од вредности, посебно важан корак представља усвајање Мултилатералног меморандума о разумевању који се тиче консултација, сарадње и размене информација (у мају 2012. године). Овај меморандум садржи јасне механизме преко којих национална тела надлежна за супервизију тржишта хартија од вредности међусобно размењују податке кључне за вршење надзора, и то на начин који обезбеђује да национални прописи којима

⁸¹ *Financial Sector Assessment Programs*. За више информација о овим програмима видети: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fsap.htm>.

⁸² IOSCO Fact Sheet, *op. cit.*, page 2.

⁸³ Чине га представници 34 тела надлежна за супервизију тржишта хартија од вредности, и то из Аустралије, Белгије, Бразила, Кине, Египта, Француске, Немачке, Грчке, Хонгконга, Индије, Италије, Јапана, Кеније, Кореје, Малезије, Мексика, Холандије, Нигерије, Онтарија, Пакистана, Перуа, Квебека, Саудијске Арабије, Сингапура, Јужне Африке, Шпаније, Шведске, Швајцарске, Тајланда, Тринидада и Тобага, Турске, Велике Британије и Сједињених Америчких Држава.

⁸⁴ IOSCO Fact Sheet, *op. cit.*, pages 3–5.

се уређује тајност не буду препрека за ту размену (меморандум је нпр., био основ да се захтева размена података у вези са скандалом око намештања ЛИБОР-а⁸⁵). Међународна организација комисија за хартије од вредности предузима бројне активности како би своје чланове подстакла да постану његови потписници (нпр. постепено ограничава могућности да чланови који га нису потписали утичу на израду стандарда које издаје ово удружење). Тренутни број потписника Мултилатералног меморандума о разумевању који се тиче консултација, сарадње и размене информација је 105 (укључујући и Комисију за хартије од вредности Републике Србије), а још 16 чланова је формално изразило намеру да спроведе измене правног оквира и административне реформе које су неопходне ради усклађивања са овим меморандумом.⁸⁶ Потписивањем оваквог споразума између већег броја националних комисија за хартије од вредности стварају се неопходни предуслови за ефикасну и делотворну међународну сарадњу у области надзора над тржиштима хартија од вредности.

4) Међународно удружење супервизора осигурања

Међународно удружење супервизора осигурања основано је 1994. године – ради утврђивања међународних стандарда у области супервизије осигуравајућих друштава и организовања обуке за запослене у телима надлежним за ову супервизију из држава у развоју. Данас су чланови овог удружења тела надлежна за супервизију осигуравајућих друштава из готово 140 држава (укључујући и Народну банку Србије), а, поред ових тела, чланству могу приступити и поједине међународне институције (нпр. Европска комисија, као институција Европске уније) и друге организације.⁸⁷

⁸⁵ Више информација о ЛИБОР скандалу: <http://www.fca.org.uk/news/fca-fines-five-banks-for-fx-failings>.

⁸⁶ IOSCO Fact Sheet, *op. cit.*, pages 6–7. Више информација о Међународној организацији комисија за хартије од вредности могуће је пронаћи на <https://www.iosco.org/>.

⁸⁷ Члан 6. Статута Међународног удружења супервизора осигурања (усвојеног 25. октобра 2014. године) предвиђа да су подобни за чланство и Национално удружење

Статутом Међународног удружења супервизора осигурања⁸⁸ су, као циљеви овог удружења, утврђени промовисање делотворне и глобално конзистентне супервизије осигурања, како би се развила и одржала фер, сигурна и стабилна тржишта осигурања, као и допринос глобалној финансијској стабилности. Ради остваривања ових циљева, Међународно удружење супервизора осигурања развија принципе, стандарде и смернице за супервизију тржишта осигурања, пружа помоћ у имплементацији ових принципа и стандарда, подстиче комуникацију и сарадњу тела надлежних за супервизију осигуравајућих друштава и тела надлежних за супервизију других финансијских институција, обезбеђује обуку у вези са супервизијом осигурања итд., а чланови овог удружења преузимају обавезу да утврђене принципе и стандарде примене у мери и на начин који одговарају специфичним условима њиховог националног тржишта, као и да периодично самопроцењују степен њихове имплементације.

У Генералној скупштини (која је, као главни орган Међународног удружења супервизора осигурања, између осталог, овлашћена да утврђује поменуте принципе и стандарде) заступљени су сви чланови овог удружења, али се одлуке доносе двотрећинском већином.⁸⁹ Поред тога, рад у овом удружењу одвија се и у оквиру Извршног одбора (који је задужен да доноси све одлуке потребне ради остваривања циљева тог удружења, у складу са упутствима Генералне скупштине, а нарочито да сазива њене седнице, разматра пријаве за чланство, израђује програм активности, годишње извештаје, финансијске планове и др.), као и у оквиру његових комитета и поткомитета, те у оквиру секретаријата.

комисија за осигурање и Федерална канцеларија за осигурање из Сједињених Америчких Држава, као и међународне организације које Извршни одбор овог удружења препоручи за чланство, процењујући да ће унапредити остваривање циљева тог удружења (*The International Association of Insurance Supervisors By-Laws* - <http://iaisweb.org/index.cfm?event=getPage&nodeId=25208>).

⁸⁸ Видети члан 2. Статута Међународног удружења супервизора осигурања.

⁸⁹ Видети члан 11. Статута Међународног удружења супервизора осигурања.

Са аспекта активности Међународног удружења супервизора осигурања које су највише допринеле развоју међународне сарадње у области супервизије осигурања – посебно се издваја усвајање документа под називом „Основни принципи, стандарди и смернице у области осигурања и методологија за процену“, који садржи стандарде који се односе на: а) циљеве, овлашћења и одговорности тела надлежних за супервизију осигуравајућих друштава; б) размену података и захтеве у вези са заштитом поверљивих података; в) издавање осигуравајућим друштвима дозвола и сагласности; г) критеријуме подобности лица која су чланови органа управљања осигуравајућих друштава; д) знатно и контролно учешће у осигуравајућим друштвима; ђ) корпоративно управљање у осигуравајућим друштвима; е) системе управљања ризиком и унутрашње контроле у осигуравајућим друштвима; ж) контроле које спроводе тела надлежна за супервизију осигуравајућих друштава и извештавање; з) превентивне и корективне мере које изричу тела надлежна за супервизију осигуравајућих друштава; и) одузимање дозвола за рад и престанак осигуравајућих друштава; ј) реосигурање и друге облике трансфера ризика; к) адекватност капитала осигуравајућих друштава; л) сарадњу и координацију активности тела надлежних за супервизију осигуравајућих друштава итд.

У уједначавању правних оквира и праксе националних тела надлежних за супервизију у области осигурања ови стандарди су одиграли улогу сличну оној коју су у области супервизије банака одиграли „Основни принципи за ефективну супервизију банака“ Базелског комитета, а у области супервизије тржишта хартија од вредности – „Циљеви и начела регулације хартија од вредности“ Међународне организације комисија хартија од вредности. Они су у великој мери допринели да кључни аспекти супервизије финансијских институција – услови за улазак на тржиште, захтеви који обезбеђују сигурно и стабилно пословање, приступи које супервизори примењују и мере које изричу – у највећем броју држава са отвореним тржишним привредама буду стандардизовани и тиме спречили да финансијске институције развијање својих пословних мрежа усмеравају ка државама са слабијом супервизијом.

Поред тога, ови стандарди су разрадили основе за сарадњу и размену података између националних тела надлежних за супервизију осигуравајућих друштава, чиме су створени предуслови да надзор над пословањем ових финансијских институција пређе границе појединачних јурисдикција и прати ово пословање на консолидованој основи.⁹⁰

И у оквиру Међународног удружења супервизора осигурања утврђен је мултилатерални меморандум о разумевању (у фебруару 2007. године), који представља оквир за глобалну размену података и сарадњу између националних тела за супервизију осигуравајућих друштава.⁹¹ Потписивањем овог меморандума државе исказују своју намеру да с другим државама сарађују у тој области и размењују релевантне информације, а сам меморандум им обезбеђује јасне процедуре за поступање по захтеву за достављање података и информација, као и за испостављање оваквог захтева. Иако данас готово сва тела надлежна за супервизију препознају да је неопходно размењивати податке и информације с надлежним телима у другим државама, те да је корист од успостављања такве сарадње неспорна – често се ефикасном остваривању овакве сарадње испречи неопходност заштите поверљивих података и информација. Управо је ради превазилажења ове препреке значајан механизам развијен у оквиру Међународног удружења супервизора осигурања, који, као предуслов за приступање меморандуму о разумевању, предвиђа обавезну претходну проверу националног правног оквира којим је уређена заштита поверљивих података и информација и успостављених процедура за примену тог оквира. Будући да свака држава пре потписивања меморандума о разумевању обавезно пролази овакву проверу и може приступити овом меморандуму само ако Међународно удружење супервизора осигурања потврди да се поверљиви подаци и информације у оквиру њене јурисдикције

⁹⁰ *Insurance Core Principles, Standards, Guidance and Assessment Methodology*, The International Association of Insurance Supervisors, October 2011, <http://iaisweb.org/index.cfm?event=getPage&nodeId=25224#>.

⁹¹ Према подацима са званичног сајта Међународног удружења осигураваача, данас постоје укупно 54 национална тела надлежна за супервизију осигуравајућих друштава која су потписници овог меморандума.

штите на начин који одговара стандардима овог удружења – све државе потписнице могу међусобно слободно сарађивати и размењивати релевантне податке и информације без потребе да засебно проверавају адекватност правног оквира примењеног у другим државама.⁹²

**5) Заједнички форум Базелског комитета за супервизију банака,
Међународне организације комисија за хартије од вредности и
Међународног удружења супервизора осигурања**

Заједнички форум Базелског комитета за супервизију банака, Међународне организације комисија за хартије од вредности и Међународног удружења супервизора осигурања (Заједнички форум) основан је 1996. године, ради превазилажења бројних отворених питања у вези са супервизијом финансијских конгломерата⁹³, и то као организација – сукцесор тзв. Трипартитне групе⁹⁴. Међународно организовање тела надлежних за супервизију различитих типова финансијских институција представљало је, дакле, одговор на развој и усложњавање пословања ових институција, које су паралелно с прекограничним ширењем своје пословне мреже све чешће шириле спектар финансијских услуга које пружају, не задржавајући се на услугама које се односе само на један финансијски сектор (банкарство/осигурање/трговина хартијама од вредности). Овакво усложњавање пословања ставило је пред национална тела надлежна за

⁹² Подаци преузети са <http://iaisweb.org/index.cfm?event=getPage&nodeId=25287>.

⁹³ Финансијским конгломератом сматра се група компанија под заједничком контролом чија је искључива или доминантна активност пружање финансијских услуга у најмање два од три основна сектора (банкарство, осигурање, трговина хартијама од вредности). Више о појму финансијских конгломерата и његовом разликовању од појма финансијске групе видети: Мр Татјана Јованић, *Контрола банкарске групе на консолидованој основи: овлашћења надзорног органа са аспекта пруденционе контроле и сарадња регулаторних тела*, Удружење банака Србије, http://www.ubs-asb.com/Portals/0/Casopis/2006/5_6/UBS-Bankarstvo-5-6-2006-Jovanic.pdf.

⁹⁴ Трипартитна група образована је 1993. године, на иницијативу Базелског комитета, као тело сачињено од супервизора банака, супервизора тржишта хартија од вредности и супервизора осигуравајућих друштава – ради размене искустава у супервизији различитих врста финансијских институција и ефективнијег сагледавања пословања финансијских конгломерата.

супервизију нове изазове и произвело додатне ризике у односу на саму интернационализацију банкарског пословања. Стога је било неопходно да се, поред међународног повезивања националних тела надлежних за супервизију у оквиру једног финансијског сектора, на међународном плану успостави и „међусекторска сарадња“, и то повезивањем постојећих међународних удружења националних тела надлежних за супервизију институција из три кључна финансијска сектора – банкарства, осигурања и трговине хартијама од вредности.

Заједнички форум чине представници националних тела надлежних за супервизију финансијских институција из ова три сектора⁹⁵ (једнак број виших супервизора банака, тржишта хартија од вредности и осигурања), који раде под покровитељством наведена три међународна удружења супервизора, док представници Европске комисије, Међународног монетарног фонда и Института за финансијску стабилност у раду Заједничког форума учествују у статусу посматрача. председавање Заједничком форуму је ротирајуће – представници Базелског комитета, Међународне организације комисија за хартије од вредности и Међународног удружења супервизора осигурања смењују се на месту председавајућег сваке две године. Редовне седнице Заједничког форума одржавају се три пута годишње.

Општи циљ Заједничког форума је пружање подршке телима надлежним за супервизију банака, тржишта хартија од вредности и осигуравајућих друштава у остваривању њихових циљева, нарочито поводом оних питања код којих се јављају ризици заједнички за сва три финансијска сектора. Ради остваривања овог циља, у оквиру Заједничког форума разматрају се и разјашњавају сва питања од заједничког интереса за тела надлежна за супервизију финансијских институција из ова три сектора (а нарочито у вези са

⁹⁵ Тренутно су у Заједничком форуму заступљени представници националних тела задужених за супервизију банака, тржишта хартија од вредности и осигурања из Аустралије, Белгије, Канаде, Француске, Немачке, Индије, Италије, Јапана, Холандије, Јужноафричке Републике, Јужне Кореје, Шпаније, Швајцарске, Велике Британије и Сједињених Америчких Држава.

супервизијом финансијских конгломерата); анализира се развој међусекторског тржишта и регулативе; утврђују се области које су остале изван надлежности тела надлежних за супервизију финансијских институција у оквиру појединачних сектора, као и неусклађеност међусекторске регулативе и надзора; развијају се смернице и принципи и утврђује најбоља међународна пракса у областима у којима је међусекторски приступ у вршењу надзора и регулативу могуће уједначити; развија се сарадња, координација активности и размена података и информација између тела надлежних за супервизију финансијских институција у оквиру појединачних сектора; утврђују се области у којима би се могла постићи синергија, али и области у којима постоји дуплирање активности Базелског комитета, Међународне организације комисија за хартије од вредности и Међународног удружења супервизора осигурања. Заједнички форум на овај начин доприноси и ефикаснијем остваривању циљева поменутих међународних удружења тела надлежних за супервизију финансијских институција у оквиру појединачних сектора. Поред тога, план рада и задужења Заједничког форума потврђују Базелски комитет, Међународна организација комисија за хартије од вредности и Међународно удружење супервизора осигурања, чиме се обезбеђује и конзистентност конкретних активности Заједничког форума с приоритетима и активностима ових међународних удружења тела надлежних за супервизију финансијских институција у оквиру појединачних сектора.⁹⁶

3. Историјски развој институционалног оквира сарадње тела надлежних за супервизију финансијских институција у Европској унији

У оквирима *унутрашњег тржишта* Европске уније, на коме је обезбеђено слободно кретање робе, услуга, капитала и људи, финансијске институције су биле додатно подстакнуте да интернационализују своје

⁹⁶ Подаци преузети са <http://www.bis.org/bcbs/jointforum.htm> и https://www.iosco.org/about/?subSection=joint_forum&subSection1=mandate.

пословање. Отклањање бирократских, административних и других препрека за оснивање пословних јединица у другим државама чланицама и за слободно кретање капитала, уз хармонизацију прописа којима се уређује пословање финансијских институција⁹⁷, било је додатни сигнал да ове институције прошире круг потенцијалних корисника својих услуга оснивањем филијала и подружница у другим државама чланицама, односно пружањем прекограничних финансијских услуга. У тзв. Белој књизи (*White Paper*), коју је Европска комисија објавила 1985. године, истакнуто је да би коначна фаза процеса успостављања *унутрашњег тржишта* у домену банкарског сектора подразумевала постојање јединствене дозволе за рад која би важила на територији свих држава чланица, затим овлашћење тела надлежног за супервизију у земљи порекла да врши надзор над банкарском групом, као и успостављање тзв. принципа узајамног признавања⁹⁸.

Принцип да је за регулацију надлежна земља порекла и принцип узајамног признања имплементирани су усвајањем Друге банкарске директиве о координацији закона, прописа и других аката који се односе на оснивање и пословање кредитних институција (*Directive 89/646/EEC*), која је омогућила да свака банка које има дозволу за рад у некој од држава чланица Европске уније оснива филијале и прекогранично пружа финансијске услуге у другој држави чланици без потребе за прибављањем додатних дозвола и сагласности под условом да у земљи порекла има дозволу за пружање тих услуга.⁹⁹

⁹⁷ Процес хармонизације прописа којима се уређује банкарско пословање започео је 1977. године усвајањем Прве банкарске директиве о координацији закона, прописа и других аката који се односе на оснивање и пословање кредитних институција (*First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions*).

⁹⁸ Принцип да је за регулацију надлежна земља порекла и принцип узајамног признања инспирисани су чувеним случајем *Cassis de Dijon* из 1978. године (*EC Commission vs Germany 205/84, ECR 3755*), када је Европски суд правде пресудио да Немачка нема право да забрани увоз ликера који је законито произведен и законито се продаје у Француској само због тога што је проценат алкохола у њему сувише низак да би се сматрао ликером према немачком праву.

⁹⁹ Jean Dermine, *European Banking, Past, Present and Future*, INSEAD, Fontainebleau, European Central Bank, Frankfurt am Main, October 2002, pages 4–5.

Развој економских и монетарних интеграција у оквиру Европске уније тако је утицао на све већу повезаност и међузависност финансијских институција и националних финансијских тржишта, а најзначајнији подстицај у том смислу је несумњиво увођење заједничке валуте. То је знатно смањило трансакционе трошкове и валутне ризике којима су изложене ове институције, али и поспешило конкуренцију међу њима.¹⁰⁰ Одговор финансијских институција на ове подстицаје и притиске конкуренције била је консолидација кроз спајања и припајања, односно стицања власништва у финансијским институцијама у другим државама Европске уније.¹⁰¹

С друге стране, поменута повезаност и међузависност финансијских тржишта и ризици произишли из интернационализације финансијског пословања у оквиру Европске уније повратно су утицали на развој економских и финансијских интеграција и све чвршћу институционализацију сарадње међу националним телима надлежним за супервизију финансијских институција.

Поред високе међузависности финансијских тржишта и појачане интернационализације банкарског пословања у оквиру Европске уније, још је једна специфичност реалног и финансијског сектора у европским државама истакла неопходност да се на наднационалном нивоу развију механизми који ће обезбедити стабилно и сигурно пословање финансијских институција (пре свега банака) у Европској унији. Наиме, емпиријски подаци показују да је реални сектор у државама чланицама које су део Евроzone традиционално високо зависан од банкарског финансирања, односно да поремећаји у понуди банкарских кредита релативно снажно погађају привредна друштва која не могу брзо и једноставно да пронађу алтернативне изворе финансирања.¹⁰² Баш

¹⁰⁰ За више података о утицају увођења евра као заједничке валуте на банкарско пословање у Европској унији видети: Jean Dermine, *op. cit.*

¹⁰¹ Jacob A. Bikker, *Competition and Efficiency in a Unified European Banking Market*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, United Kingdom, 2004, page 26.

¹⁰² Улога банака у финансирању привредних друштава је, на основу анализе података о могућности издавања корпоративних дужничких хартија од вредности и доступности

из тог разлога се финансијски систем Еврозоне често описује као *систем заснован на банкарском пословању*, за разлику од финансијског система Сједињених Америчких Држава, који је типичан пример *система заснованог на тржишном финансирању* (у коме, поред банака, централну улогу у трансмисији штедње ка привреди има и тржиште хартија од вредности).¹⁰³ Управо због ове карактеристике финансијских система држава које су део Еврозоне – високе зависности реалног сектора од стабилног и сигурног банкарског финансирања – несметано функционисање *унутрашњег тржишта* и стабилност монетарне уније (нарочито у периодима финансијских криза) било је све теже обезбедити без механизма који омогућавају чврсту координацију активности националних тела надлежних за супервизију банака.

Искуство је показало да у условима високе међузависности финансијских система ниједна држава чланица Европске уније није у стању да сама реши системску кризу финансијског сектора, али и да свака таква криза, пре свега због високе зависности реалног сектора од банкарског финансирања, дубоко потреса и све друге сегменте *унутрашњег тржишта*. Стога је, већ при дефинисању правних оквира за функционисање монетарне уније Маастришким уговором о Европској унији из 1992. године, остављена могућност за будућу институционализују сарадње националних тела надлежних за супервизију под окриљем једне од институција Европске уније. Наиме, иако Маастришки уговор Европски систем централних банака успоставља, пре свега, као институционални оквир сарадње националних централних банака који ће утврђивати и водити јединствену монетарну политику Еврозоне, и то са основним циљем одржавања стабилности цена – међу одредбама овог уговора можемо да уочимо да се супервизија финансијских институција још тада

других алтернативних извора финансирања, оцењена као *веома значајна* у Аустрији, Немачкој, Грчкој, Италији и Шпанији, односно као *значајна* у Белгији, Финској, Француској, Ирској, Луксембургу, Холандији и Португалији. За више информација о утицају банкарског финансирања на реални сектор у Еврозони видети: M. Ehrmann, L. Gambacorta, J. Martinez-Pages, P. Sevestre and A. Worms, *Financial systems and the role of banks in monetary policy transmission in the euro area*, Banca D'Italia, Roma, 2001, pages 11–13.

¹⁰³ Jacob A. Bikker, *op. cit.*, page 20.

поимала као питање значајно за *Заједницу*, те да је постојала намера да се поставе основи да се извесна овлашћења за вршење супервизије финансијских институција повере институцијама Европске уније. Тако је овим уговором, између осталог, прописано да ће Европски систем централних банака доприносити несметаном спровођењу политика надлежних тела које се односе на пруденциону супервизију кредитних институција и стабилност финансијског система. Поред тога, њиме је изричито предвиђена могућност да Савет, на предлог Европске комисије и након прибављања мишљења Европске централне банке и сагласности Европског парламента, једногласно одлучи да посебне функције које се тичу пруденционе супервизије кредитних и других финансијских институција, осим осигуравајућих друштава, повери Европској централној банци.

Дакле, већ је уговором којим су постављени циљеви и основи Економске и монетарне уније у оквиру Европске уније предвиђена извесна улога новоуспостављеног европског институционалног оквира у вршењу пруденционе супервизије финансијских институција поверене националним телима, као и могућност да се институцији Европске уније повере специфичне функције које се тичу ове супервизије. Разлози због којих су формулације поменутих одредаба Мастришког уговора (које се тичу улоге институција и тела Европске уније у области супервизије финансијских институција) врло опрезне и ограничене бројни су и различите природе, али су доминантно политички. Наиме, творци Мастришког уговора предвидели су могући отпор држава чланица успостављању Економске и монетарне уније, коју су многи видели као прекомерно задирање у националне суверенитете држава чланица, те су настојали да на најмању могућу меру сведу пренос овлашћења с националних тела на наднационалну институцију каква је Европска централна банка.¹⁰⁴ Из тих су се разлога институционални оквири сарадње националних тела надлежних за супервизију финансијских институција у оквиру Европске уније развијали постепено, па је од прописивања могућности да се Европској

¹⁰⁴Eric J.Pentecost and Andre van Pooek (editors), *European Monetary Integration, Past, Present and Future*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, 2001, page 106.

централној банци повере извесна овлашћења у области супервизије финансијских институција до стварног поверавања тих овлашћења овом наднационалном телу протекло више од две деценије. А сам процес интеграције у области супервизије финансијских институција у Европској унији још траје.

У међувремену су Европски парламент и Европска комисија, у складу са својим надлежностима, предузимали потребне активности како би се разматрали модели институционалне сарадње националних тела надлежних за супервизију финансијских институција под окриљем Европске уније који ће омогућити да се превазиђу постојећи проблеми у сарадњи, координацији и размени података између њих, као и проблеми неконзистентне примене комунитарног права, који су са сваком новом финансијском кризом постајали све очигледнији. Један од значајнијих корака у процесу развоја ових институционалних оквира сарадње било је образовање Одбора европских супервизора банака (*Committee of European Banking Supervisors*) и Европског банкарског одбора (*European Banking Committee*) почетком 2004. године.

Наиме, након што су половином 2001. године, одлукама Европске комисије образовани Одбор европских регулатора тржишта хартија од вредности и Европски одбор за хартије од вредности – Европски парламент је својим резолуцијама одобрио да се реформама правног и институционалног оквира приступи применом принципа „четири нивоа“¹⁰⁵, за који се у свом

¹⁰⁵ Комитет мудраца предложио је да се реформа правног и институционалног оквира који се односи на европско тржиште хартија од вредности заснива на следећа четири нивоа: 1. ниво – кључни принципи треба да буду утврђени правним актима који ће се донети кроз редовни легислативни поступак (нпр. на предлог Европске комисије, који би се упутио Европском парламенту и Савету Европске уније на заједничко одлучивање); 2. ниво – треба образовати два нова одбора: Европски одбор за хартије од вредности и Одбор европских регулатора тржишта хартија од вредности који би пружали подршку Европској комисији при уређивању начина на који ће се применити кључни принципи из 1. нивоа; 3. ниво – потребно је унапредити сарадњу и везе између регулатора хартија од вредности у Европској унији, како би се обезбедило конзистентно и уједначено транспоноване кључних принципа и прописа из 1. и 2. нивоа; 4. ниво – потребно је оснажити примену ових принципа и прописа, и то одлучнијим ангажовањем Европске комисије и интензивнијом сарадњом држава

завршном извештају залагао Комитет мудраца (*Committee of Wise Men*)¹⁰⁶. Тај комитет је позвао да се примена извесних аспеката овог принципа прошири и на сектор банкарства, осигурања и добровољних пензијских фондова, те да се у што краћем року образују нови одбори који ће имати консултативну улогу у овим секторима.

Одбор европских супервизора банака образован је као независно тело задужено за разматрање питања у области супервизије банака и пружање савета и помоћи Европској комисији у овој области. Његов задатак је био и да доприноси конзистентној и благовременој примени комунитарног права и конвергенцији супервизорске праксе у државама чланицама, као и да поспеши сарадњу и размену информација у области банкарства, укључујући и размену података о појединачним финансијским институцијама које су предмет супервизије. Међутим, образовање овог одбора ни на који начин није дирало у овлашћења и одговорности тела надлежних за супервизију банака на националном нивоу. Сам одбор су чинили високи представници националних тела надлежних за супервизију банака, националних централних банака и Европске централне банке. Поред тога, и Европска комисија је имала представника који је присуствовао седницама овог одбора и учествовао у расправама, а седницама су, по позиву, могли присуствовати и други стручњаци и посматрачи. Право гласа, међутим, имали су искључиво представници националних тела надлежних за супервизију банака и националних централних банака којима су непосредно поверена конкретна овлашћења у области супервизије банака, међу којима се бирао и

чланица, њихових регулаторних тела и приватног сектора. За више информација видети: *Final report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*.

¹⁰⁶ Комитет мудраца основао је Европски савет у јулу 2000. године, са задатком да разради предлоге који би регулаторни процес у Европској унији који се односи на тржиште хартија од вредности учинили флексибилнијим, делотворнијим и транспарентнијим. Комитет су чинили: Александре Ламфаласи (*Alexandre Lamfalussy*), Корнелијус Херкстротер (*Cornelius Herkströter*), Луис Ангел Рохо (*Luis Angel Rojo*), Бенгт Рајден (*Bengt Ryden*), Луиђи Спавента (*Luigi Spaventa*), Норберт Валтер (*Norbert Walter*) и Нигел Викс (*Nigel Wicks*).

председавајући Одбора. Представници ових институција су, такође, имали ексклузивно право да учествују у расправама о питањима која се тичу појединачних банака, током којих се могло детаљно и отворено расправљати о поверљивим подацима који се односе на пословање тих банака. Од Одбора европских супервизора банака се очекивало да у раној фази, пре подношења мишљења и предлога Европској комисији, обезбеди консултације са широким кругом тржишних учесника и корисника финансијских услуга. У том смислу, овај одбор је представљао спону између представника банкарске индустрије и њихових клијената и регулатора на нивоу Европске уније, али и изван филтер који је, с обзиром на његов састав (чинили су га представници институција који су на националном нивоу и сами били регулатори и који су надзирали поштовање регулативе у области банкарства), могао адекватно да каналише захтеве и тежње ових интересних група и усклади их са интересима *Заједнице*. На крају, како би се обезбедила координација активности Одбора европских супервизора банака с постојећим телима која имају одређене надлежности у области супервизије банака, предвиђена је дужност овог одбора да свој рад организује тако да одржава блиску сарадњу са Европским банкарским одбором, Одбором за банкарску супервизију Европског система централних банака (*Banking Supervision Committee of the European System of Central Banks*), Контакт – групом европских банкарских супервизора (*Groupe de Contact of European banking supervisors*) и Европском комисијом, којој је и подносио своје годишње извештаје.¹⁰⁷ Током свог постојања, Одбор европских супервизора банака одиграо је значајну улогу у развоју сарадње између националних тела надлежних за супервизију банака у државама чланицама Европске уније, нарочито у области унапређења комунитарног правног оквира у области пословања банака. Тако је нпр. већ током прве године свог рада обавио значајан посао на изради нацрта Директиве о капиталним захтевима, којом ће се Базел II стандарди о адекватности капитала имплементирати у правни оквир Европске уније.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Одлука Европске комисије од 5. новембра 2003. године којом се оснива Одбор европских супервизора банака (2004/5/ЕК) (*Commission Decision of 5 November 2003 establishing the Committee of European Banking Supervisors*).

¹⁰⁸ Видети: *Annual Report 2004 of the Committee of European Banking Supervisors*.

Европски банкарски одбор основан је као саветодавно тело¹⁰⁹, чији је задатак да Европској комисији, на њен захтев, пружа помоћ и даје мишљења и савете у вези с политикама које се односе на банкарство и предлозима Европске комисије у овој области. Ово тело чине високи представници држава чланица, а председава му представник Европске комисије. Иако свака држава чланица самостално одређује састав своје делегације у овом одбору, један члан (од два, колико броји делегација) мора бити стручњак за специфичну област која је на дневном реду седнице одбора у чијем раду учествује та делегација¹¹⁰. Како би се омогућила координација активности Европског банкарског одбора и Одбора европских супервизора банака, председавајући Одбора европских супервизора банака присуствовао је седницама Европског банкарског одбора у својству посматрача. У овом саветодавном телу је у статусу посматрача представљена и Европска централна банка, а, по позиву Европске комисије, седницама тог тела могу да присуствују и други стручњаци из ове области и посматрачи. Европски банкарски одбор се састаје кад год је потребно (по правилу три до четири пута годишње), а Европска комисија може, ако сматра да постоје околности које то налажу, да сазове и хитну седницу овог тела.¹¹¹

Одбор европских супервизора банака (током свог постојања) и Европски банкарски одбор имали су значајну улогу у развоју институционалног оквира сарадње супервизора у Европској унији, омогућивши представницима националних тела надлежних за супервизију банака и других релевантних националних институција да, учешћем у раду седница ових одбора и радних група организованих под њиховим окриљем, заједнички, у великој мери, обликују комунитарне прописе у области банкарства. Ипак, степен интеграције супервизије банака остварен кроз ове одборе показао се недовољним да одговори на изазове све интегрисанијих

¹⁰⁹ Као сукцесор некадашњег Банкарског саветодавног одбора основаног Првом банкарском директивом 1978. године.

¹¹⁰ Видети члан 6. Пословника о раду Европског банкарског одбора.

¹¹¹ Одлука Европске комисије од 5. новембра 2003. године којом се оснива Европски банкарски одбор (2004/10/ЕК).

финансијских тржишта у Европској унији, што је институције Европске уније навело да наставе да трагају за институционалним решењем које ће адекватно одговорити на ове изазове, односно што је (убрзо) довело до стварања Европског система финансијске супервизије.

4. Успостављање Европског система финансијске супервизије

Европски парламент је још 2000. године усвојио резолуцију¹¹² у којој се истиче да се стратешки циљеви дати у Акционом плану о имплементацији оквира за финансијска тржишта (који је објавила Европска комисија) не могу остварити без свеобухватне реформе успостављених институционалних аранжмана и да је један од важних аспеката будућег супервизорског и регулаторног режима у Европској унији, који овим планом није обухваћен – питање да ли би виши степен формалне централизације супервизије кредитних институција требало успоставити под окриљем Европске централне банке (на основу Мастришког уговора), односно ако не, на који би начин и под чијом надлежношћу ову централизацију требало спровести, с обзиром на технолошке промене и ново конкурентско окружење које намећу потребу за таквом централизацијом.

Премда се из ове резолуције и акција других институција Европске уније може уочити да је потреба за реформом до тада развијених институционалних оквира сарадње националних тела надлежних за супервизију финансијских институција у Европској унији препозната и раније – недостаци ових оквира сарадње и проблеми у координацији појединачних реакција ових тела на претње које се тичу читаве заједнице постали су још очигледнији након светске финансијске кризе која је започела у јулу 2007.

¹¹² Резолуција Европског парламента поводом саопштења Европске комисије о имплементацији оквира за финансијска тржишта: акциони план (КОМ (1999) 232 - Ц5-0114/1999 - 1999/2117(ЦОС)) (*European Parliament resolution on the Commission communication on implementing the framework for financial markets: Action Plan (COM(1999) 232 - C5-0114/1999 - 1999/2117(COS))*).

године, а која се, по својим размерама, сложености и брзини преливања из једног сегмента финансијског тржишта у други и из финансијског у реални сектор, и обратно, као и брзини преливања из једне државе у другу, сматра највећом с којим се свет суочио после финансијске кризе из 1929. године.¹¹³ Према оцени појединих теоретичара, „највећа жртва“ ове финансијске кризе постала је управо Еврозона, где су се „сумњиве праксе у управљању ризицима у банкама нашле у интеракцији с проблемом јавног дуга, и то у условима бројних ограничења које са собом носи монетарна унија“.¹¹⁴ Чак ни државе чланице с најстабилнијим економским и финансијским системима нису остале имуне на шокове које је изазвала ова криза (нпр. у Немачкој су се у августу 2007. године две значајне банке суочиле са озбиљним проблемима у свом пословању, од којих је једна спашена финансијском интервенцијом државе)¹¹⁵. Стога је у новембру 2008. године Европска комисија образовала радну групу на високом нивоу, којој је председавао Жак де Ларосијер (*Jacques de Larosière*), са задатком да да конкретне препоруке за јачање институционалних аранжмана за вршење супервизије финансијских институција у Европској унији, како би се обезбедила боља заштита грађана и поново изградило поверење у финансијски систем.

У документу којим је утврђен мандат ове радне групе констатовано је да је, иако је одређени напредак у интеграцији супервизије финансијских институција у Европској унији постигнут – евидентно да он није омогућио да се благовремено идентификују узроци постојеће финансијске кризе и предузму одговарајуће мере да се она спречи, односно да се њени ефекти ублаже. Поред тога, оцењено је да постојећи оквир за вршење супервизије финансијских институција у Европској унији, заснован на овлашћењима националних тела надлежних за супервизију, садржи препреке које онемогућавају делотворно

¹¹³ *The de Larosière Group Report, Brussels, February 2009, page 6.*

¹¹⁴ Angel Berges, Mauro F. Guillen, Juan Pedro Moreno and Emilio Ontiveros, *A New Era in Banking, The Landscape After the Battle*, Bibilomotion, Brookline, United States of America, 2014, page 51.

¹¹⁵ Гинтер Хани (*Ginter Hanih*), *Еврокатастрофа на видику, Један финансијски систем пред банкротом?*, Албатрос Плус, Београд, 2011, стр. 173.

вршење макропруденционог надзора. Због тога је задатак ове радне групе био да предложи модел којим би се ојачали оквири за вршење супервизије у свим финансијским секторима, ради успостављања ефикаснијег, интегрисаног и одрживог европског система супервизије финансијских институција.¹¹⁶

У свом завршном извештају (представљеном 25. фебруара 2009. године), Ларосијерова радна група дала је 15 препорука за унапређење супервизије финансијских институција у Европској унији. Међу њима је и образовање Европског система финансијских супервизора¹¹⁷, као децентрализованог система састављеног од: 1) постојећих националних тела надлежних за супервизију (која би наставила да врше редовну супервизију финансијских институција), 2) три нова тела која би се формирала на европском нивоу, са задатком да координирају имплементацију усвојених стандарда супервизије и обезбеде интензивну сарадњу међу националним телима надлежним за супервизију (и која би заменила дотадашње одборе – Одбор европских супервизора банака, Одбор европских супервизора осигуравајућих друштава и добровољних пензијских фондова¹¹⁸ и Одбор европских регулатора тржишта хартија од вредности¹¹⁹) и 3) тзв. колегијума супервизора (који би се установили за сваку од највећих финансијских институција с прекограничним пословањем).

Завршни извештај Ларосијерове радне групе предвиђа да се успостављање Европског система финансијских супервизора одвија кроз две

¹¹⁶ *Mandate for the High-Level Expert Group on financial supervision in the EU*, The de Larosière Group Report, Brussels, February 2009, page 69.

¹¹⁷ Видети препоруку бр. 18.

¹¹⁸ *Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors*. Основан је Одлуком Европске комисије од 5. новембра 2003. године (2004/9/ЕК) (*Commission Decision of 5 November 2003 establishing the European Insurance and Occupational Pensions Committee*).

¹¹⁹ *Committee of European Securities Regulators*. Основан је Одлуком Европске комисије од 6. јуна 2001. године (2001/527/ЕК) (*Commission Decision of 6 June 2001 establishing the Committee of European Securities Regulators*).

фазе.¹²⁰ Током прве фазе (2009–2010) извршиле би се неопходне припреме за успостављање овог система (било је планирано нпр. да се ојачају капацитети националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, да се припреме предлози прописа којима ће се основати нова тела на европском нивоу, те да се постигне већи степен хармонизације регулативе која се односи на пословање финансијских институција, као и на овлашћења националних тела надлежних за супервизију тих институција и санкције које се тим институцијама могу изрећи). Током друге фазе (2011–2012) образовао би се Европски систем финансијских супервизора, а Одбор европских супервизора банака, Одбор европских супервизора осигуравајућих друштава и добровољних пензијских фондова и Одбор европских регулатора тржишта хартија од вредности трансформисали би се у Европску агенцију за банкарство, Европску агенцију за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европску агенцију за супервизију тржишта хартија од вредности, којима би управљао одбор састављен од руководилаца (председавајућих) националних тела надлежних за супервизију финансијских институција из ова три финансијска сектора.

Ларосијерова радна група је ове нове европске агенције замислила као тела са сопственим независним буџетом, чији би председавајући и генерални директори били независни стручњаци, запослени у тим телима с пуним радним временом. Препоручено је да избор председавајућих потврђују Европска комисија, Европски парламент и Савет, и то на мандат од осам година. У односу на одборе које је требало заменити, овим новим европским агенцијама је, према завршном извештају Ларосијерове радне групе, требало поверити и следеће нове кључне надлежности: а) вршење обавезујуће медијације између националних тела надлежних за супервизију финансијских институција; б) усвајање обавезујућих стандарда за вршење супервизије финансијских институција; в) усвајање обавезујућих техничких стандарда који би се односили на појединачне финансијске институције; г) надзор над радом колегијума супервизора и координација њихових активности; д) формирање,

¹²⁰ Видети препоруке од бр. 19 до 23.

по потреби, тзв. група супервизора; ђ) давање дозвола за рад специфичним институцијама значајним за Европску унију (нпр. агенцијама за кредитни рејтинг); е) обавезна сарадња са Европским саветом за системски ризик (*European Systemic Risk Council*¹²¹), како би се обезбедио адекватан макропруденциони надзор. Ларосијерова радна група је у свом завршном извештају препоручила и да се ревизија Европског система финансијских супервизора изврши најкасније три године од његовог успостављања, те да се након истека тог рока сагледа да ли постоји потреба за додатним реформама, укључујући и проширивање надзорних овлашћења на нивоу Европске уније.¹²²

Занимљиво је да је Ларосијерова радна група у оквиру свог мандата, као једно од решења за реформу институционалног оквира за вршење супервизије финансијских институција у Европској унији, разматрала и могућност да се Европској централној банци повери функција микропруденционог надзора над пословањем финансијских институција. Ипак, закључак који је ова радна група изнела у свом завршном извештају је да, премда подржава јачање улоге Европске централне банке у области макропруденционог надзора, сматра да она не треба да преузима било какве надлежности у области микропруденционог надзора над пословањем финансијских институција, и то из следећих разлога: а) Европска централна банка је примарно задужена за стабилност цена, па би јој поверавање функција у овој области могло угрозити остваривање основног циља; б) у случају кризе, од тела надлежног за супервизију финансијских институција очекује се да буде активно укључено у аранжмане за обезбеђивање финансијске подршке овим институцијама (обично уз министарство финансија), који најчешће подразумевају коришћење новца пореских обвезника, што би могло да створи политички притисак и угрози независност Европске централне банке; в) поверавање Европској централној банци овог надзора било би изузетно сложено због тога што би у случају кризе она морала да координира активности с мноштвом националних

¹²¹ Који би, према овом извештају, требало формирати под окриљем Европске централне банке и који би требало да замени Одбор за супервизију банака (*Banking Supervision Committee*), који је до тада такође функционисао под окриљем те банке.

¹²² Видети препоруку бр. 24.

министарстава финансија и тела надлежних за супервизију финансијских институција; г) преузимање улоге у овој области би за њу могло бити посебно комплексно с обзиром на чињеницу да одређени број централних банака који су део Европског система централних банака немају надлежности у области супервизије финансијских институција; д) поверавање Европској централној банци (која нема надлежност за утврђивање монетарне политике у свим државама чланицама Европске уније) улоге у области овог надзора не би решило питање неопходности успостављања свеобухватног интегрисаног система супервизије финансијских институција на нивоу Европске уније; њ) Уговор о функционисању Европске уније не предвиђа могућност да се Европској централној банци повере овлашћења у области супервизије осигуравајућих друштава, што би, у финансијским системима у којима банкарство и осигурање имају врло упоредиве економске ефекте, изазвало значајне ризике у случају фрагментиране супервизије.

Закључке и препоруке дате у финалном извештају Ларосијерове радне групе Европска комисија је прихватила са одобравањем, тако да је, убрзо након што је представљен овај извештај, с предлозима реформи за које су стручњаци (чланови радне групе) сматрали да их је без одлагања неопходно спровести, Европска комисија предложила¹²³ да се припреми нацрт прописа којим ће се образовати Европски систем финансијске супервизије и Европски одбор за системски ризик и изнела¹²⁴ детаље у вези с могућим институционалним решењима новог европског оквира за вршење супервизије. Европски савет је потврдио¹²⁵ да постоји потреба за образовањем Европског система финансијске супервизије (који би чиниле три нове европске агенције за супервизију) – да би се повећали квалитет и конзистентност супервизије финансијских институција коју врше надлежна национална тела, ојачао надзор прекограничних банкарских група и усвојила *Јединствена европска пруденциона правила*

¹²³ У свом саопштењу од 4. марта 2009. године под насловом „Пут ка европском опоравку“ (*Driving European Recovery*).

¹²⁴ У свом саопштењу од 27. маја 2009. године под насловом „Европска финансијска супервизија“ (*European Financial Supervision*).

¹²⁵ У свом закључку од 19. јуна 2009. године.

којима би се уредило пословање свих финансијских институција на *унутрашњем тржишту*. У свом закључку Европски савет је нагласио да Европском систему финансијске супервизије треба поверити и одређена овлашћења за вршење надзора над пословањем агенција за кредитни рејтинг и позвао Европску комисију да припреми конкретне предлоге о томе коју би улогу Европски систем финансијске супервизије могао имати у решавању финансијских криза, без задирања у фискалне надлежности које државе чланице нису пренеле на институције Европске уније.¹²⁶

Коначно, у „Службеном гласнику Европске уније“ од 15. децембра 2010. године објављене су: Уредба (ЕУ) бр. 1093/2010 Европског парламента и Савета од 24. новембра 2010. године којом се оснива Европска агенција за супервизију (Европска агенција за банкарство) и мења Одлука бр. 716/2009/ЕК, а ставља ван снаге Одлука Европске комисије бр. 2009/78/ЕК¹²⁷ (у даљем тексту: Уредба бр. 1093/2010); Уредба (ЕУ) 1094/2010 Европског парламента и Савета од 24. новембра 2010. године којом се оснива Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и мења Одлука бр. 716/2009/ЕЗ, а ставља ван снаге Одлука Европске комисије 2009/79/ЕК¹²⁸ (у даљем тексту: Уредба бр. 1094/2010); Уредба (ЕУ) бр. 1095/2010 Европског парламента и Савета од 24. новембра 2010. године, којом се оснива Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности и мења Одлука бр. 716/2009/ЕЗ, а ставља ван снаге Одлука Европске комисије 2009/77/ЕЗ¹²⁹ (у

¹²⁶ Видети тач. од 3. до 5. рецитала Уредбе (ЕУ) бр. 1093/2010 Европског парламента и Савета од 24. новембра 2010. године, којом се оснива Европска агенција за супервизију (Европска агенција за банкарство) и мења Одлука бр. 716/2009/ЕК, а ставља ван снаге Одлука Европске комисије бр. 2009/78/ЕК.

¹²⁷ *Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC.*

¹²⁸ *Regulation (EU) No 1094/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/79/EC.*

¹²⁹ *Regulation (EU) No 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and*

даљем тексту: Уредба бр. 1095/2010); Уредба (ЕУ) бр. 1092/2010 Европског парламента и Савета од 24. новембра 2010. године о макропруденционом надзору над финансијским системом у Европској унији којом се оснива Европски одбор за системски ризик¹³⁰ (у даљем тексту: Уредба бр. 1092/2010).

Чланом 2. Уредбе бр. 1093/2010 прописано је да Европска агенција за банкарство представља саставни део Европског система финансијске супервизије, чији је основни циљ да обезбеди да се прописи и стандарди који се односе на финансијски сектор адекватно примене како би се очувала финансијска стабилност и поверење у читав финансијски систем, као и адекватна заштита корисника финансијских услуга. Европски систем финансијске супервизије, према одредби тог члана, поред Европске агенције за банкарство, чине и Европски одбор за системски ризик (*European Systemic Risk Board*), Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*), Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности (*European Securities and Markets Authority*) и национална тела надлежна за супервизију ових финансијских институција, а Уредбом (ЕУ) бр. 1022/2013 Европског парламента и Савета од 22. октобра 2013. године, ова одредба Уредбе бр. 1093/2010 допуњена је тако што је прописано да је у саставу Европског система финансијске супервизије и Европска централна банка, с обзиром на њене функције које се односе на супервизију банака¹³¹. Исте одредбе које се односе на састав и циљеве Европског система финансијске супервизије садрже и Уредба бр. 1092/2010, Уредба бр. 1094/2010 и Уредба бр. 1095/2010.

Markets Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC.

¹³⁰ Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board.

¹³¹ Функције које су Европској централној банци поверене Уредбом (ЕУ) бр. 1024/2013, Уредбом (ЕУ) бр. 1094/2010 и Уредбом (ЕУ) бр. 1095/2010.

У рециталима све три поменуте уредбе, међу разлозима за њихово доношење наведено је да је финансијска и економска криза изазвала озбиљне ризике за стабилност финансијског система и функционисање *унутрашњег тржишта*, те да је поновно успостављање и одржавање стабилности и поузданости тог система апсолутни предуслов за очување поверења и кохерентности на *унутрашњем тржишту*, као и за унапређење услова за успостављање потпуно интегрисаног и функционалног *унутрашњег тржишта* у области финансијских услуга. Оцењено је да су досегнуте границе у ономе што може бити учињено у оквирима постојећих одбора европских супервизора, те да Европска унија не може дозволити да остане у ситуацији: а) у којој не постоје механизми којима би се обезбедило да ће национална тела надлежна за супервизију финансијских институција у датим околностима донети најбоље могуће одлуке о питању прекограничних финансијских институција; б) у којој не постоји довољно развијена сарадња и размена информација између националних тела надлежних за супервизију финансијских институција; в) у којој је за заједничко деловање ових националних тела неопходно ући у компликоване аранжмане и узети у обзир читав спектар разноврсних регулаторних захтева и праксе у вршењу надзора над пословањем финансијских институција; г) у којој су за проблеме на нивоу Европске уније решења на националном нивоу често једино расположиво решење; д) у којој постоје различита тумачења истог комунитарног прописа којим се уређује пословање финансијске институције.¹³²

Имајући у виду управо ове проблеме, Европски систем финансијске супервизије иницијално је осмишљен као институционални оквир који је блиским повезивањем националних тела надлежних за супервизију финансијских институција и наднационалних тела задужених за поједине аспекте супервизије финансијских институција на нивоу Европске уније требало да омогући да се ти проблеми превазиђу, без преношења одговорности за континуирану непосредну микропруденциону супервизију финансијских

¹³² Видети тач. 7. и 8. рецитала Уредбе бр. 1093/2010, Уредбе 1094/2010 и Уредбе бр. 1095/2010.

институција са ових националних тела на агенције и тела Европске уније. Иако је у тренутку формирања Европског система финансијске супервизије, у складу са закључцима Ларосијерове радне групе, процењено да Европској агенцији за банкарство, Европској агенцији за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европској агенцији за супервизију тржишта хартија од вредности не треба поверити надлежности за непосредан надзор над пословањем финансијских институција – од ових нових европских тела очекивало се да направе значајан искорак у интеграцији европске супервизије финансијских институција, а нарочито да обезбеде највећи могући степен конзистентности и ефикасности финансијске регулативе и надзора, узимајући у обзир различите интересе држава чланица и различите типове финансијских институција. Поред тога, ове нове европске агенције замишљене су као тела која треба да штите јавни интерес кроз старање о стабилности финансијског система, о транспарентности финансијских тржишта и производа, као и о заштити депонената и инвеститора. Кроз своје деловање, Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности требало је да постигну оно што није пошло за руком европским одборима које су ове агенције замениле – да спрече регулаторну арбитрарност и обезбеде да у оквирима *унутрашњег тржишта* у свим државама постоје једнаки услови за пословање, односно једнаке могућности за све финансијске институције.¹³³

¹³³ Видети тачку 11. рецитала Уредбе (ЕУ) бр. 1093/2010.

II. ЕВРОПСКИ СИСТЕМ ФИНАНСИЈСКЕ СУПЕРВИЗИЈЕ

1. Правни оквир

Уредба бр. 1093/2010 (која је ступила на снагу 16. децембра 2010. године) кључни је правни акт којим је основана Европска агенција за банкарство, као део Европског система финансијске супервизије, и којим су утврђене основне контуре ове новоуспостављене институционалне архитектуре за вршење супервизије финансијских институција на нивоу Европске уније. Поред тога што је њоме успостављен Европски систем финансијске супервизије, њен значај се огледа и у следећем: а) њоме су обезбеђени механизми за конзистентну примену комунитарног права, и то на тај начин што је Европској агенцији за банкарство дато овлашћење да прописује регулаторне и техничке стандарде којима се ближе уређују питања прописана правним актима које доносе Савет и Европски парламент, као и овлашћење да доноси смернице и препоруке за примену ових правних аката; б) Европска агенција за банкарство задужена је да, у сарадњи с националним телима надлежним за супервизију банака, спроводи тзв. стрес тестове,¹³⁴ ради процене отпорности банака на финансијске шокове; в) Европска агенција за банкарство је овлашћена да испитује случајеве у којима национално тело надлежно за супервизију банака неадекватно примењује комунитарне прописе у области банкарства и финансија (а нарочито кад пропусти да обезбеди да банка испуни захтеве утврђене овим прописима) и да му изда препоруку, а, изузетно (ако ово тело не поступи ни по препоруци ни по формалном мишљењу које је издала Европска комисија узимајући у обзир ту препоруку) и да донесе одлуку која се непосредно примењује на банку.

Уредба бр. 1093/2010 у међувремену је мењана и допуњавана четири пута, и то Уредбом (ЕУ) бр. 1022/2013 Европског парламента и Савета од 22.

¹³⁴ Стрес тестови су техника симулације заснована на предвиђању како ће на имовину и обавезе банке утицати различите финансијске ситуације и шокови, према различитим хипотетичким сценаријима.

октобра 2013. године,¹³⁵ Директивом 2014/17/ЕУ Европског парламента и Савета од 4. фебруара 2014. године,¹³⁶ Директивом 2014/59/ЕУ Европског парламента и Савета од 15. маја 2014. године¹³⁷ и Уредбом (ЕУ) 806/2014 Европског парламента и Савета од 15. јула 2014. године¹³⁸ (у даљем тексту: Уредба о оснивању Европске агенције за банкарство). Међу овим прописима (којима су извршене измене и допуне Уредбе бр. 1093/2010), према обиму и значају реформи успостављеног институционалног оквира за вршење супервизије на нивоу Европске уније које су њима спроведене, несумњиво се издваја Уредба (ЕУ) бр. 1022/2013 – којом се у састав Европског система финансијске супервизије уводи Европска централна банка, с надлежностима за непосредно вршење микропруденционог надзора над пословањем банака.

С развојем *Јединственог механизма супервизије* и предузимањем даљих корака на успостављању банкарске уније у оквиру Европске уније – правни оквир којим се уређује вршење супервизије банака у оквиру Европске уније употпуњаван је и другим прописима, од којих су најзначајнији они који чине тзв. Јединствени регулаторни оквир (*Single Rulebook*)¹³⁹, и то:

¹³⁵ *Regulation (EU) No 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) No 1024/2013.*

¹³⁶ *Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010.*

¹³⁷ *Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council.*

¹³⁸ *Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010.*

¹³⁹ Овај термин је 2009. године увео Европски савет како би се означио циљ успостављања уједначеног правног оквира финансијског сектора Европске уније које би требало да заокружи формирање *Јединственог тржишта* у области финансијских услуга.

- Уредба (ЕУ) бр. 575/2013 Европског парламента и Савета од 26. јуна 2013. године о пруденционим захтевима који се односе на кредитне институције и инвестициона друштва, којом се мења Уредба (ЕУ) бр. 648/2012¹⁴⁰;

- Директива 2013/36/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. јуна 2013. године о приступу пословању кредитних институција и пруденционој супервизији кредитних институција и инвестиционих друштава, којом се мења Директива 2002/87/ЕК и стављају ван снаге Директива 2006/48/ЕК и Директива 2006/49/ЕЗ¹⁴¹;

- Директива 2014/59/ЕУ Европског парламента и Савета од 15. маја 2014. године којом се успоставља оквир за опоравак и реструктурирање кредитних институција и инвестиционих друштава, којом се мењају Директива Савета 82/891/ЕЕЗ и Директиве 2001/24/ЕЗ, 2002/47/ЕЗ, 2004/25/ЕЗ, 2005/56/ЕЗ, 2007/36/ЕЗ, 2011/35/ЕУ, 2012/30/ЕУ и 2013/36/ЕУ, као и Уредбе (ЕУ) бр. 1093/2010 и (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Савета¹⁴². Међу прописима који чине тзв. Јединствени регулаторни оквир посебно су важни и пратећи технички стандарди које израђује Европска агенција за банкарство и усваја Европска комисија, те смернице Европске агенције за банкарство.

Што се тиче правног оквира интегрисане супервизије других финансијских институција у оквиру Европског система финансијске супервизије, а са аспекта уређивања статуса и функција новоформираних

¹⁴⁰ *Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012.*

¹⁴¹ *Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC.*

¹⁴² *Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council.*

европских тела у саставу овог система, издвајају се следећи акти: а) Уредба бр. 1094/2010, измењена и допуњена Директивом 2014/51/ЕУ Европског парламента и Савета од 16. априла 2014. године¹⁴³ (у даљем тексту: Уредба о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова); б) Уредба бр. 1095/2010, измењена и допуњена Директивом 2011/61/ЕУ Европског парламента и Савета од 8. јуна 2011. године¹⁴⁴ и Директивом 2014/51/ЕУ Европског парламента и Савета од 16. априла 2014. године¹⁴⁵ (у даљем тексту: Уредба о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности); в) Уредба бр. 1092/2010.

2. Циљеви и функције Европског система финансијске супервизије

Европски систем финансијске супервизије формиран је као нови институционални оквир за вршење супервизије финансијских институција у Европској унији, сачињен од европских агенција (којима су поверена регулаторна и поједина супервизорска овлашћења, као и овлашћења у домену финансијске стабилности и заштите корисника финансијских услуга) – како би се поново успоставила одржива стабилност и ефикасност финансијског система широм Европске уније. Уредба о оснивању Европске агенције за банкарство прописује да је основни циљ Европског система финансијске супервизије да осигура да се прописи који се односе на финансијски сектор адекватно примењују – да би се обезбедили финансијска стабилност, поверење у целокупан финансијски систем и довољан степен заштите права корисника

¹⁴³ *Directive 2014/51/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directives 2003/71/EC and 2009/138/EC and Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010 in respect of the powers of the European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority) and the European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority).*

¹⁴⁴ *Directive 2011/61/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on Alternative Investment Fund Managers and amending Directives 2003/41/EC and 2009/65/EC and Regulations (EC) No 1060/2009 and (EU) No 1095/2010.*

¹⁴⁵ *Directive 2014/51/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014.*

финансијских услуга. Испуњење овог општег циља постиже се кроз остваривање конкретних циљева институција које чине Европски систем финансијске супервизије, а који се односе на: а) обезбеђивање ближе сарадње и размене информација између националних тела надлежних за супервизију; б) припремање и предлагање, у оквирима комунитарног права, решења за проблеме прекограничне супервизије; в) постизање већег степена доследности у тумачењу и примени комунитарних прописа.

Дакле, Европском систему финансијске супервизије су од самог његовог формирања 2011. године поверени циљеви који се односе на макропруденциону супервизију (очување стабилности читавог финансијског система и подстицање развоја *унутрашњег тржишта* финансијских услуга), као и циљеви који се односе на микропруденциону супервизију (развој прописа којима ће се уредити пословање финансијских институција на *унутрашњем тржишту* и надзор над њиховим пословањем). Међутим, у складу са закључцима и препорукама Ларосијерове радне групе, ниједној од наднационалних институција које чине Европски систем финансијске супервизије нису иницијално поверене надлежности за непосредно вршење микропруденционог надзора над пословањем финансијских институција. Ово је учињено стога што је у тренутку његовог формирања процењено да се проблеми у вршењу прекограничне супервизије финансијских институција с којима се суочила Европска унија могу превазићи и без успостављања највишег степена интеграције који би подразумевао да се овлашћења за вршење непосредног микропруденционог надзора над пословањем финансијских институција у државама чланицама пренесу с националних тела на неку од институција, односно тела Европске уније. Осим тога, одлучи да се примени најнижи могући степен интеграције за који је процењено да може обезбедити постизање финансијске стабилности у оквирима *унутрашњег тржишта* несумњиво је допринела и тежња држава (које су на Европску централну банку већ пренеле овлашћења за утврђивање монетарне политике) да на националном нивоу задрже традиционална овлашћења за вршење непосредног надзора над

пословањем финансијских институција (превасходно банака).¹⁴⁶ Овај закључак извлачимо, између осталог, и из оцене да је читава историја обликовања европских институција резултат борбе између три основна принципа – демократске одговорности (захтева да се одговара јавности), интеграције (трагања за институционалним решењима за транс-национална питања) и националног суверенитета (тежње да се овлашћења очувају на националном нивоу)¹⁴⁷, као и из тога што би преношење ових овлашћења на наднационално тело (у односу на преношење регулаторних овлашћења) захтевало знатно дуготрајније и комплексније организационо-техничке и кадровске припреме.

Међутим, још пре него што је окончана прва ревизија институционалног оквира успостављеног Уредбом бр. 1093/2010 у складу с препоруком Ларосијерове радне групе, закључено је да ни структура Европског система финансијске супервизије ни функције поверене наднационалним институцијама које га чине не обезбеђују остваривање циљева ради којих је он и успостављен. Заправо, закључено је да је неопходно учинити још један корак на јачању интеграције у области супервизије банака, а то је поверавање функције непосредног микропруденционог надзора над пословањем банака наднационалном телу, тј. управо оној институцији Европске уније за коју је Ларосијерова радна група закључила да, као институција чија је примарна функција утврђивање монетарне политике, не би требало да преузима овакве надлежности – Европској централној банци. Усвајањем измена и допуна

¹⁴⁶ О овој тежњи држава сликовито говори оцена Вима Дизенберга (који ће постати први председник Европске централне банке), изнета у говору под називом „Од Латинске монетарне уније до Европске монетарне уније“, одржаном 16. септембра 1992. године, неколико сати пре него што су Велика Британија и Италија одлучиле да напусте механизам курса Европског монетарног система, а шпанска пезета девалвирала за 5% у односу на остале валуте овог система – да Европу у будућности види првенствено као конгломерат појединачних идентитета који ће на Брисел пренети само она овлашћења која се односе на питања која је апсолутно неопходно решавати на централном нивоу. Видети: W. F. Duisenberg, *From Latin Monetary Union to European Monetary Union*, De Nederlandsche Bank – Reprint Series.

¹⁴⁷ Lorenzo Bini Smaghi, *General Principles and European Setting; Designing Financial Supervision, Institutions, Independence, Accountability and Governance*, edited by Donato Masciandaro and Marc Quintyn, *Independence and Accountability in Supervision*: Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, 2007, page 61.

Уредбе бр. 1093/2010 и пратећих комунитарних прописа које је убрзо уследило – Европски систем финансијске супервизије, односно наднационалне институције у његовом саставу постају (нарочито у делу који се односи на супервизију банака) супервизорска тела с пуним капацитетом, тј. са свим кључним функцијама које се односе на регулацију финансијских институција и надзор над њима, на очување финансијске стабилности и на заштиту корисника финансијских услуга, а које иначе врши национално тело надлежно за супервизију. Међу овим функцијама су, између осталог: израда техничких стандарда и доношење смерница и препорука којима се обезбеђује доследна и уједначена примена комунитарних прописа којима се уређује пословање финансијских институција; давање Европском парламенту, Савету и Европској комисији мишљења у вези с питањима која се односе на супервизију финансијских институција; решавање спорних питања и несугласица између националних тела надлежних за супервизију финансијских институција када је за примену комунитарних прописа неопходно да постоји сарадња између ових тела или сагласност о тим питањима; координација, у хитним ситуацијама, активности наднационалних и националних тела која деле надлежности код одређених питања; непосредни надзор над пословањем финансијских институција и учесника на финансијском тржишту (у случају банака, агенција за кредитни рејтинг¹⁴⁸ и централних регистара финансијских деривата¹⁴⁹).

¹⁴⁸ Значење појма агенције за кредитни рејтинг је у нашем правном систему одређено Законом о тржишту капитала („Службени гласник РС“, бр. 31/2011) и Законом о банкама („Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 91/2010 и 14/2015). Према Закону о тржишту капитала, рејтинг агенција је правно лице које даје мишљење о будућој способности издаваоца хартија од вредности, односно дужника да благовремено и у потпуности измири своје финансијске обавезе, а на основу унапред утврђеног и јасно одређеног система рангирања, док Закон о банкама агенцију за рејтинг дефинише као лице које се бави додељивањем кредитних рејтинга правним лицима и/или финансијским инструментима. Слична дефиниција је и у Уредби (ЕЗ) бр. 1060/2009 Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о агенцијама за кредитни рејтинг, према којој је агенција за кредитни рејтинг правно лице чија делатност укључује давање, на професионалној основи, мишљења о кредитној способности неког лица, односно могућности измирења дуговања или финансијске обавезе, дужничке хартије од вредности, преференцијалне акције или другог финансијског инструмента или издаваоца таквог инструмента, и то на основу јасно одређеног система рангирања рејтинг категорија. Дакле, значај ових учесника на финансијском тржишту и потреба да се непосредни надзор над њиховим пословањем повери европској агенцији у оквиру Европског система финансијске супервизије су у

Ипак, иако све институције које чине сложену институционалну архитектуру Европског система финансијске супервизије у одређеној мери и на одређен начин доприносе остваривању утврђеног циља овог система, због разлика у функцијама које су им поверене, различитог степена постигнуте интеграције у вршењу супервизије и разлика у утицају који на стабилност целокупног финансијског система има пословање одређеног типа финансијске институције – погрешно је посматрати их збирно као функције тог система. Стога је потребно засебно сагледати функције сваке од институција које чине Европски систем финансијске супервизије, а затим их анализирати у контексту њихове улоге у функционисању тог система. С друге стране, ове чињенице отварају и питања да ли, и чиме, институционална архитектура у којој Европски систем финансијске супервизије представља само „шкољку“, односно оквир у коме егзистира више институција које имају посебан статус, органе и функције – доприноси остваривању циљева због којих је он и основан, односно да ли би се ти циљеви могли подједнако остваривати и када би ове институције обављале своје функције мимо њега, тј. када овај систем не би постојао. При овоме посебно треба имати у виду да, иако је у уредбама о оснивању Европске агенције за банкарство, затим Европске агенције за супервизију осигурања и

томе што њихове кредитне рејтинге користе инвеститори, кредитни дужници, издаваоци хартија од вредности и владе држава при доношењу својих инвестиционих и финансијских одлука, а финансијске институције при обрачуну својих капиталних захтева. Из овог знатног утицаја кредитног рејтинга на функционисање финансијског тржишта, као и на поверење инвеститора и корисника финансијских услуга у стабилност овог тржишта, произлази захтев да се обезбеди да агенције за кредитни рејтинг послују одговорно, објективно и транспарентно и да имају одговарајуће корпоративно управљање.

¹⁴⁹ Према Уредби (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Савета од 4. јула 2012. године о ОТЦ дериватима, централним уговорним странама и централним регистрима финансијских деривата (*Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories*), под централним регистром финансијских деривата подразумева се правно лице које централизовано прикупља податке о финансијским дериватима и о њима води евиденцију. С обзиром на то да ови регистри податке прикупљају у регулаторне сврхе, значајне за надлежне органе у свим државама чланицама, овом уредбом је предвиђено да Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности преузме надлежност за њихов упис у регистар и брисање из регистра, као и за надзор над њиховим пословањем.

добровољних пензијских фондова, односно Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности прописана начелна обавеза поменутих агенција и Европског одбора за системски ризик да блиско сарађују кроз Заједнички комитет европских агенција надлежних за супервизију, а ради обезбеђивања међусекторске конзистентности и утврђивања заједничких позиција у супервизији финансијских конгломерата, те обавеза свих институција које чине Европски систем финансијске супервизије да се придржавају начела отворене сарадње засноване на поверењу и узајамном поштовању и обезбеде размену поузданих информација – сама институционална архитектура Европског система финансијске супервизије, изузев наведеног комитета, не садржи посебне (додатне) механизме који би обезбедили неопходну сарадњу и размену информација на међусекторском нивоу, односно између регулатора и тела надлежног за надзор над пословањем одређеног типа финансијске институције, или између националних и наднационалних институција у његовом саставу.

3. Развој институционалне архитектуре Европског система финансијске супервизије

Када је формиран, Европски систем финансијске супервизије чинили су Европски одбор за системски ризик, Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности, Заједнички комитет европских агенција надлежних за супервизију и централне банке, односно друга национална тела надлежна за супервизију ових финансијских институција у државама чланицама. Оваква његова институционална архитектура произашла је из закључака и препорука Ларосијерове радне групе и одражавала је заједнички став стручњака који су чинили ову групу, као и институција Европске уније којима су поверена легислативна овлашћења, да у тренутку формирања овог система није неопходно (а вероватно ни могуће) непосредна овлашћења за вршење микропруденционог надзора над пословањем финансијских институција поверити некој наднационалној институцији на

нивоу Европске уније. Међутим, већ након три године Европски систем финансијске супервизије проширен је увођењем Европске централне банке у његов састав. Како су Европској централној банци истовремено поверене и посебне надлежности у области микропруденционе супервизије кредитних институција,¹⁵⁰ ова измена институционалне архитектуре Европског система финансијске супервизије представљала је много више од укључивања још једне институције у систем, који углавном служи за координацију акција националних тела надлежних за супервизију финансијских институција и уједначавање регулаторних оквира који се односе на њихово пословање у државама чланицама. Она је била суштински искорак у међународним интеграцијама у области супервизије финансијских институција, јер су тиме конкретне надлежности за вршење микропруденционог надзора над банкама основаним у државама које су део Евразоне пренете на наднационалну институцију. У области супервизије банака је на тај начин у оквиру Европског система финансијске супервизије створен *Јединствени механизам супервизије* (сачињен од Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака) који по својој структури, организацији и начину функционисања изузетно подсећа на Европски систем централних банака.¹⁵¹

¹⁵⁰ Уредбом (ЕУ) бр. 1022/2013 Европског парламента и Савета од 22. октобра 2013. године којом се мења Уредба (ЕУ) бр. 1093/2010 којом је основана Европска агенција за супервизију (Европска агенција за банкарство), у складу с поверавањем посебних надлежности Европској централној банци на основу Уредбе Савета (ЕУ) бр. 1024/2013 (*Regulation (EU) No 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) No 1024/2013*).

¹⁵¹ Премда се у Извештају Европске комисије Европском парламенту и Савету о функционисању Европског система финансијске супервизије од 8. августа 2014. године (*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS)*, COM (2014), Brussels, 8.8.2014) о *Јединственом механизму супервизије* не говори као о сегменту који је уклопљен у постојећи институционални оквир овог система, већ као о потпуно новој структури (која је део пројекта стварања *Банкарске уније*) чије успостављање не доводи у питање потребу за постојањем самог тог система, али чији ће се утицај на њега пратити и накнадно процењивати – сматрамо да је *Јединствени механизам супервизије* адекватније анализирати као део институционалне архитектуре Европског система финансијске супервизије, јер су надлежности поверене њему и Европској агенцији за банкарство у области супервизије банака у Европској унији апсолутно комплементарне. Овакав

Овакво институционално решење, које подразумева централизовање овлашћења за доношење кључних одлука и поверавање тих овлашћења, као и кључних надлежности у вршењу надзора над пословањем банака, наднационалном телу (Европској централној банци), уз учешће националних тела надлежних за супервизију, одабрано је јер је процењено да ће оно обезбедити успостављање адекватне и конзистентне супервизије банака у Еврозони, уз коришћење, у највећој могућој мери, искустава националних тела надлежних за супервизију банака и њиховог познавања специфичних услова пословања на националним банкарским тржиштима. Иако је првобитна замисао била да се овлашћења и одговорности у оквиру *Јединственог механизма супервизије* расподеле тако да Европској централној банци буду поверене све кључне одлуке и надлежност за вршење супервизије свих банака основаних у државама које су део Еврозоне, без обзира на њихов значај и величину¹⁵², а да се улога националних тела надлежних за супервизију банака сведе на пружање помоћи и обезбеђивање потребних информација Европској централној банци – спознаја да постоји читав спектар сложених предуслова који би морали бити испуњени да би Европска централна банка могла у потпуности да преузме улогу „јединог европског супервизора банака“ довела је до одлуке да се ова овлашћења и одговорности на крају ипак нешто равномерније расподеле¹⁵³.

приступ, на крају крајева, произлази и из члана 2. став 2. одредба под (ф) Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, који недвосмислено прописује да Европски систем финансијске супервизије, поред европских агенција за супервизију, Заједничког комитета ових европских агенција и Европског одбора за системски ризик, чине и национална тела надлежна за супервизију банака заједно са Европском централном банком којој су поверене посебне функције у области микропруденционе супервизије банака.

¹⁵² У саопштењу Европске комисије Европском парламенту и Савету од 12. септембра 2012. године под насловом „Путоказ ка Банкарској унији“ наведено је да је недавно искуство показало да проблеми у пословању чак и релативно малих банака могу веома негативно утицати на финансијску стабилност држава чланица и да ће из тог разлога до 1. јануара 2014. године Европска централна банка постати надлежна за супервизију свих банака у Еврозони. Видети: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A Roadmap towards a Banking Union*, COM (2012), Brussels, 12.9.2012.

¹⁵³ Према подацима са сајта Европске централне банке (<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html>), она данас врши непосредан надзор над пословањем 122 *значајне банке* (које држе скоро 82% активе банкарског сектора Еврозоне), док је надзор над пословањем осталих

Институционална архитектура Европског система финансијске супервизије тако је коренито измењена након само три године од његовог успостављања, и то управо на начин за који је у завршном извештају Ларосијерове радне групе закључено да је неадекватан – јер неће решити постојеће проблеме и неконзистентности у вршењу супервизије финансијских институција, а може негативно утицати на вршење постојећих функција Европске централне банке у области монетарне политике. Та чињеница отворила је следећа питања: 1) који су разлози били одлучујући за доношење одлуке да се интеграција у области супервизије банака подигне на виши ниво; 2) због чега за то није искоришћена постојећа институционална архитектура, односно зашто, уместо успостављања *Јединственог механизма супервизије*, конкретне надлежности за вршење супервизије банака нису поверене нпр. Европској агенцији за банкарство.

Иако је већ при оснивању Европског система финансијске супервизије била предвиђена обавеза да се у врло кратком року ревидира ово институционално решење и да Европска комисија сагледа¹⁵⁴ његово

банака (*мање значајне банке*) и даље у надлежности националних тела, с тим што Европска централна банка може у сваком тренутку одлучити да преузме непосредан надзор над пословањем било које од ових банака, како би обезбедила конзистентну примену високих супервизорских стандарда.

¹⁵⁴ Чланом 81. Уредбе којом се оснива Европска агенција за супервизију банака прописана је обавеза Европске комисије да до 2. јануара 2014. године, а након тога на сваке три године, објави извештај о искуствима у функционисању Европског система финансијске супервизије, који нарочито садржи оцену оствареног степена конвергенције праксе тела надлежних за супервизију, као и оцену да ли је: а) адекватно задржати раздвојене супервизију банака, осигуравајућих друштава, добровољних пензијских фондова и тржишта хартија од вредности; б) адекватно да се пруденциона супервизија и супервизија тржишног понашања финансијских институција врше одвојено или да буду у надлежности истог тела; в) потребно поједноставити и ојачати институционалну архитектуру овог система, како би се обезбедио већи степен кохерентности између макро нивоа и микро нивоа, те између европских агенција у саставу тог система; г) развој овог система конзистентан са општим развојем; д) обезбеђена адекватна заступљеност различитих профила и стручност у оквиру Европског система финансијске супервизије; њ) обезбеђена адекватна транспарентност и одговорност; е) европским агенцијама у саставу Европског система финансијске супервизије омогућено да располажу ресурсима адекватним у односу на њихове функције; ж) адекватно задржати постојећа седишта ових агенција или

функционисање и преиспита оправданост да се надлежности за непосредно вршење микропруденционог надзора над пословањем финансијских институција пренесу с националних тела на ниво Европске уније у контексту развоја тржишта, стабилности унутрашњег тржишта и остварене кохезије целокупне Европске уније – одлука да се Европски систем финансијске супервизије реформише подизањем степена интеграције на виши ниво донета је и пре него што је Европска комисија сачинила и Европском парламенту и Савету доставила први извештај о функционисању Европског система финансијске супервизије¹⁵⁵. Ова одлука је донета на заседању председника држава и влада земаља које су део Евроzone одржаном 29. јуна 2012. године, на коме је Европској комисији званично упућен позив да представи предлоге који ће обезбедити јединствени механизам супервизије који укључује и Европску централну банку. Европски Савет је, у својим закључцима од истог датума, позвао свог председника да, у блиској сарадњи с председником Европске

формирати једно седиште како би се обезбедила боља координација њихових активности.

¹⁵⁵ Европска комисија је Европском парламенту и Савету доставила Извештај о функционисању Европског система финансијске супервизије 8. августа 2014. године. Како би прикупила све информације неопходне за испуњење прописане обавезе периодичног преиспитивања његовог функционисања и обезбедила да се и независан поглед на то функционисање узме у обзир при сачињавању извештаја за Европски парламент и Савет – Европска комисија је половином 2013. године организовала јавне консултације, спровођењем анкете (с питањима о делотворности и ефикасности агенција које чине Европски систем финансијске супервизије, о организацији и функцијама Европског одбора за системски ризик, о сарадњи између ових агенција и Европског одбора за системски ризик, о структури Европског система финансијске супервизије и сл.) на коју су одговоре могла да дају сва заинтересована лица и институције (пристигла су укупно 94 одговора на анкету). Извештај Европске комисије је, осим на резултатима ове анкете, заснован и на информацијама и подацима прибављеним преко одговора на упитнике достављене европским агенцијама у саставу овог система, Европском одбору за системски ризик, националним телима надлежним за супервизију финансијских институција и другим релевантним институцијама, затим на основу учешћа представника Европске комисије у раду органа ових агенција и радних група које су оне образовале, кроз јавну расправу организовану за све заинтересоване учеснике из различитих финансијских сектора (24. маја 2013. године организована је јавна расправа у којој је учешће узело више од 400 заинтересованих лица), на основу континуираног дијалога с овим агенцијама који се одвијао у оквиру тзв. контакт-групе (током 2012. и 2013. године између Европске комисије и европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије), а заснован је и на анализама и студијама на ову тему коју су сачиниле ове агенције, Међународни монетарни фонд и Европски парламент.

комисије, председником Еврогрупе¹⁵⁶ и председником Европске централне банке, утврди динамички план за успостављање истинске економске и монетарне уније, који укључује конкретне предлоге за очување јединства и интегритета *унутрашњег тржишта* финансијских услуга.¹⁵⁷ Мада је, при образлагању разлога који оправдавају успостављање *Јединственог механизма супервизије* и поверавање Европској централној банци овлашћења за вршење непосредног микропруденционог надзора над пословањем банака, истакнуто да је финансијска криза показала да, премда изузетно значајна, сарадња међу националним телима надлежним за супервизију банака сама по себи није довољна да обезбеди интегритет заједничке валуте и *унутрашњег тржишта*¹⁵⁸ – то што у периоду од оснивања Европског система финансијске супервизије (када је процењено да Европској централној банци не треба поверавати овакве надлежности) до успостављања *Јединственог механизма супервизије* није било драматичних кризних догађаја ипак говори да је одлучујући разлог због ког је у кратком року направљен наизглед потпуни заокрет у приступу вршењу супервизије банака у Европској унији било то што у тренутку успостављања Европског система финансијске супервизије није било могуће обезбедити све организационе, кадровске и техничке предуслове неопходне да Европска централна банка започне вршење непосредног надзора над пословањем банака.

Дакле, интегрисана супервизија банака на нивоу Европске уније није идеја која се јавила тек након успостављања Европског система финансијске

¹⁵⁶ Еврогрупа је неформално тело сачињено од министара финансија држава које су део Еврозоне у оквиру кога се расправља о питањима њихове подељене одговорности која се тиче евра. Чланови Еврогрупе председника бирају простом већином с мандатом од две и по године. Поред тога, Еврогрупа на сваких шест месеци усваја свој програм рада којим се утврђују главне области интересовања и прелиминарне агенде за наредне седнице овог тела.

¹⁵⁷ Видети тачку (1) преамбуле Уредбе (ЕУ) бр. 1022/2013 Европског парламента и Савета од 22. октобра 2013. године којом се мења Уредба (ЕУ) бр. 1093/2010 којом је основана Европска агенција за супервизију (Европска агенција за банкарство), с обзиром на поверавање посебних функција Европској централној банци према Уредби Савета (ЕУ) бр. 1024/2013.

¹⁵⁸ Видети тач. (2) и (5) преамбуле Уредбе Савета (ЕУ) бр. 1024/2013 од 15. октобра 2013. којом се Европској централној банци поверавају посебне функције које се односе на политике у области пруденционе супервизије кредитних институција.

супервизије¹⁵⁹, нити је на финансијском тржишту након успостављања овог система било таквих поремећаја који би нагласили потребу да се интеграција у области супервизије банака подигне на виши ниво. По свему судећи, просто је било потребно одређено време да се централна банка Економске и монетарне уније трансформише и оспособи да, поред функција које се односе на монетарну политику, несметано преузме и функције које се односе на непосредан надзор над пословањем банака, као и да се стекну одговарајући друштвено-политички услови да би се одлука о подизању степена интеграције у области супервизије банака могла донети на заседању шефова држава и влада.¹⁶⁰

Ово нас доводи до другог значајног питања које смо отворили, а то је питање због чега при подизању степена интеграције у области супервизије банака није искоришћена постојећа институционална архитектура Европског система финансијске супервизије, односно због чега, уместо успостављања *Јединственог механизма супервизије*, конкретне надлежности за вршење непосредног надзора над пословањем банака нису поверене нпр. Европској агенцији за банкарство. Искористити постојеће капацитете Европске агенције за банкарство могло би се учинити као очекиван избор, нарочито ако се узму у обзир следеће чињенице: а) дотадашње (премда краткотрајно) функционисање

¹⁵⁹ Још је у Резолуцији Европског парламента о правилима која се односе на пруденциону супервизију у Европској унији (2002/2061(ИНИ)) (*European Parliament resolution on prudential supervision rules in the European Union (2002/2061(INI))*), објављеној 21. новембра 2002. године, изнет став да је постојећи институционални оквир сарадње само прелазна фаза у процесу који ће на крају довести до стварања једног или више европских интегрисаних супервизора, као и оцена да је очигледно да би Европска централна банка требало да буде адекватно укључена у будуће институционалне оквире за вршење пруденционе супервизије банака на нивоу Европске уније, те оцена да она у том тренутку не располаже тимовима који би могли да врше непосредан надзор над пословањем банака, а нема ни мандат за то.

¹⁶⁰ Многи теоретичари су, узимајући у обзир управо те услове и тенденције, сумњали да се под окриљем Европске уније уопште може успоставити такав степен интеграције. Нпр. Роса Ластра, чувени професор Међународног финансијског и монетарног права на Лондонском универзитету Квин Мери (*Queen Mary University of London*), године 2005. је чак оценила да је, у светлу супервизорских и тржишних структура које су се појавиле у последњих неколико година, мало вероватно да ће се одредба члана 127. став 6. Уговора о функционисању Европске уније икада активирати. Видети: Rosa M. Lastra, *op. cit.*, page 299.

ове агенције оцењено је као успешно; б) реч је о агенцији којој су већ поверена регулаторна овлашћења у области пословања банака на нивоу Европске уније; в) у упоредној пракси се, као што смо видели, регулаторна овлашћења и овлашћења за непосредно вршење надзора над применом прописа најчешће поверавају истом телу надлежном за супервизију; г) овај избор би вероватно био економичнији, јер би омогућио да се искористе ресурси којима агенција располаже, а нарочито стручњаци који већ поседују специфична знања из домена прописа који се односе на пословање банака и упознати су с проблемима који се тичу вршења супервизије банака на нивоу Европске уније. Међутим, и поред поменутих аргумената који би ишли у прилог одлуци да се степен интеграције у области супервизије банака подигне тако што ће се овлашћења за вршење непосредног микропруденционог надзора поверити Европској агенцији за банкарство, одлучено је да се за ову сврху формира нови институционални оквир – *Јединствени механизам супервизије*, са Европском централном банком у главној улози. Ако се поред тога узму у обзир и сви ризици и проблеми који произлазе из поверавања функције која се односи на супервизију банака централној банци која утврђује и води монетарну политику Еврозоне (а на које је указано у завршном извештају Ларосијерове радне групе) – намеће се закључак да је кључни разлог због ког је *Јединствени механизам супервизије* формиран за потребе вршења непосредне супервизије банака на нивоу Европске уније потреба да се, кроз учешће у овом механизму националних тела надлежних за супервизију банака и Европске централне банке (која је, за разлику од агенција¹⁶¹, стална и независна институција

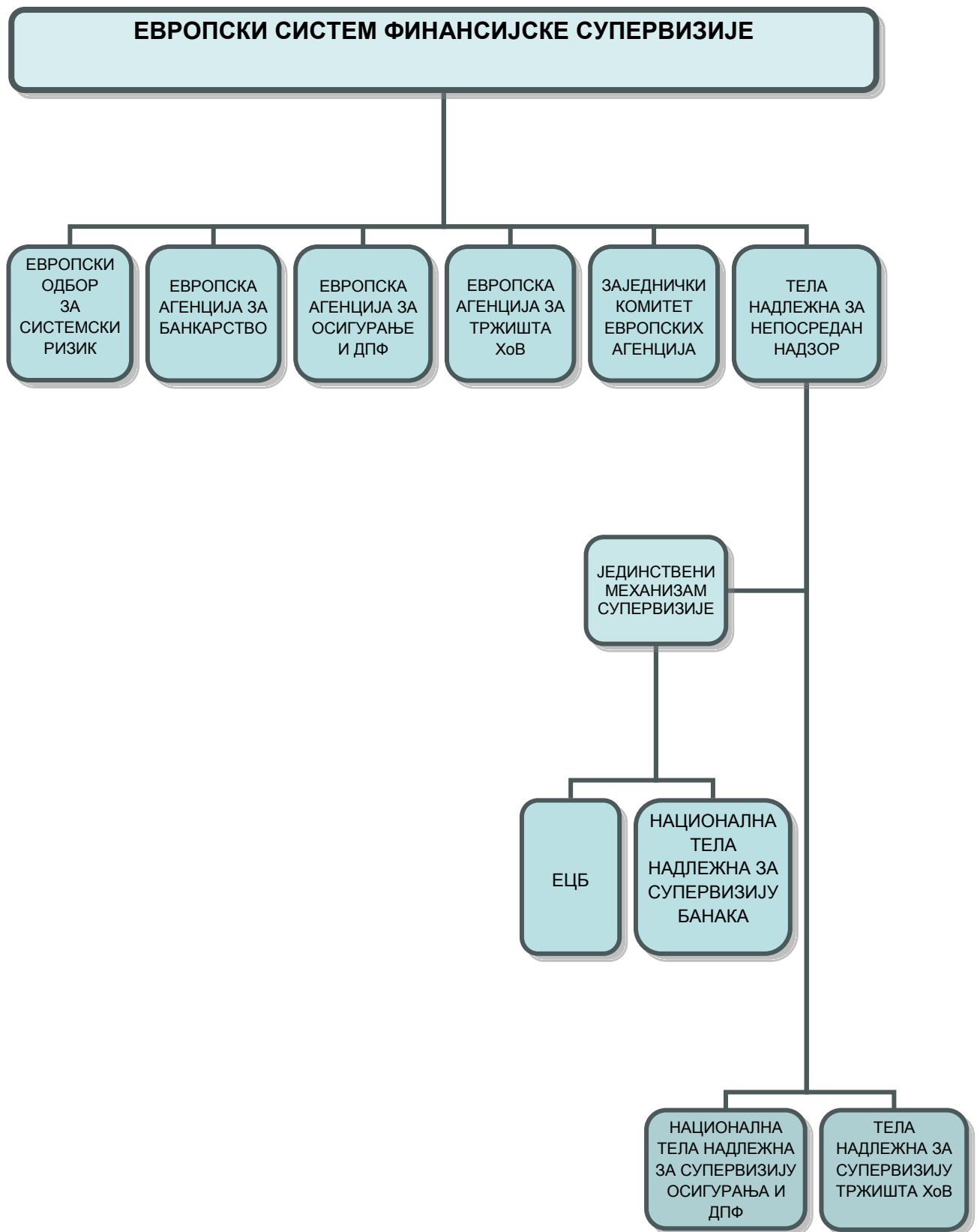
¹⁶¹ У документу под називом „Заједничко саопштење Европског парламента, Савета и Европске комисије о децентрализованим агенцијама“ од 19. јула 2012. године (*Joint Statement and Common Approach (Parliament, Council & Commission, 19 July 2012)*) наведено је да тренутно постоји 31 европска агенција која, обављајући различите значајне функције и користећи знатне ресурсе, доприноси имплементацији европских политика и на тај начин помаже институцијама Европске уније, а пре свега Европској комисији, да се усредсреде на креирање ових политика. У том смислу, одлука о оснивању и укидању агенција треба да зависи од процене ефеката њиховог функционисања, њихове успешности у остваривању циљева због којих су основане и могућности да се исти циљеви остваре на други начин.

Европске уније), обезбеди неопходан демократски легитимитет¹⁶² овог институционалног оквира, чије ће деловање непосредно утицати на животе грађана држава чланица Економске и монетарне уније.

Дакле, развој институционалне архитектуре Европског система финансијске супервизије и накнадно увођење у његов оквир *Јединственог механизма супервизије* довели су до тога да тај систем данас има врло сложену (гломазну) структуру (Видети дијаграм 1. Институционална архитектура Европског система финансијске супервизије), у коме се на више нивоа преплићу надлежности националних и наднационалних тела, у коме постоје извесна преклапања надлежности појединих наднационалних тела, али и области значајне за обезбеђивање конзистентне супервизије финансијских институција на нивоу Европске уније које су остале изван надлежности наднационалних тела. Стога не треба искључити могућност да би већ код наредне ревизије функционисања Европског система финансијске супервизије овај институционални оквир могао претрпети знатне измене.

¹⁶² Више о питању демократског легитимитета, односно о проблему тзв. демократског дефицита Европске централне банке: Chiara Zilioli and Martin Selmayr, *The Law of the European Central Bank*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2001, page 47–50.

Дијаграм 1. Институционална архитектура Европског система финансијске супервизије



III. ИНСТИТУЦИЈЕ КОЈЕ ЧИНЕ ЕВРОПСКИ СИСТЕМ ФИНАНСИЈСКЕ СУПЕРВИЗИЈЕ

1. Европски одбор за системски ризик

1) Правни статус

Чланом 1. Уредбе бр. 1092/2010 предвиђено је оснивање Европског одбора за системски ризик, са седиштем у Франкфурту на Мајни. Према тој уредби¹⁶³, Европски одбор за системски ризик саставни је део Европског система финансијске супервизије, али њоме није изричито утврђен његов правни статус. Стога нам преостаје да о правном статусу Европског одбора за системски ризик закључујемо посредно, утврђујући најпре шта све овај одбор у том смислу није, да бисмо на крају ближе одредили шта би могао бити.

Оно што је несумњиво јесте да Европски одбор за системски ризик није институција Европске уније¹⁶⁴, а није ни агенција Европске уније¹⁶⁵ са статусом правног лица. У том смислу, као тело без правног субјективитета, Европски одбор за системски ризик нема изворних права и обавеза, већ своја овлашћења црпи из субјективитета институција и агенција чији су представници чланови његових органа¹⁶⁶. Сличан закључак кад је у питању правни статус Европског

¹⁶³ Као и према Уредби бр. 1093/2010, Уредби бр. 1094/2010 и Уредби бр. 1095/2010.

¹⁶⁴ Према Уговору о Европској унији и Уговору о функционисању Европске уније, институције Европске уније су Европски парламент, Европски савет, Савет, Европска комисија, Суд правде Европске уније, Европска централна банка и Ревизорски суд.

¹⁶⁵ Списак агенција Европске уније може се видети на <http://europa.eu/about-eu/agencies/>.

¹⁶⁶ Видети нпр. Месечни извештај банке Дојче Бундесбанк из априла 2012. године под називом „Европски одбор за системски ризик: од институционалног успостављања до кредибилног макропруденционог надзора“ (*The European Systemic Risk Board: from institutional foundation to credible macroprudential oversight* - https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Monthly_Report_Articles/2012/2012_04_esrb.pdf?__blob=publicationFile), стр. 31, у коме се наводи да је Европски одбор за системски ризик „организација која се покреће на погон чланства“.

одбора за системски ризик произлази и из образложења Предлога уредбе Европског парламента и Савета о макропруденцијоном надзору *Заједнице* над финансијским системом и оснивању Европског одбора за системски ризик, у коме се наводи да, „с обзиром на широк опсег и осетљивост његових циљева, Европски одбор за системски ризик није замишљен као тело које ће имати правни субјективитет и овлашћења да доноси обавезујуће одлуке, већ пре као тело које легитимитет црпи из свог угледа заснованог на независним проценама, високо квалитетним анализама и оштрини својих закључака“.¹⁶⁷

Са аспекта анализе правног статуса Европског одбора за системски ризик значајно је и то да је правни основ за успостављање овог тела члан 114. Уговора о функционисању Европске уније¹⁶⁸, који прописује да Европски парламент и Савет могу, поступајући у складу с редовним легислативним поступком и након консултовања Економског и социјалног одбора, применити потребне мере ради усклађивања закона, других прописа и административних мера држава чланица, чији је циљ успостављање и функционисање *унутрашњег тржишта*. У том смислу, Европски одбор за системски ризик ваља посматрати као одговор на потребу да се на нивоу Европске уније успостави механизам који ће обезбедити праћење и процену системског ризика за стабилност финансијског система, односно као меру коју су Европски парламент и Савет применили како би координацијом активности у области

¹⁶⁷ Видети стр. 4 тзв. Експланаторног меморандума уз Предлог уредбе Европског парламента и Савета макропруденцијоном надзору *Заједнице* над финансијским системом и оснивању Европског одбора за системски ризик (*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board*, COM(2009) 499 final, 2009/0140 (COD)).

¹⁶⁸ Бивши члан 95. Уговора о оснивању Европске заједнице. Видети пресуду Суда правде Европске уније од 2. маја 2006. године у случају Ц-217/04 Велика Британија и Северна Ирска против Европског парламента и Савета, у којој је изричито наведено да ништа у формулацији одредбе члана 95. Уговора о оснивању Европске заједнице не имплицира да адресати мера које се установљавају на основу ове одредбе могу бити само појединачне државе чланице, те да европски законодавци могу утврдити да је неопходно успоставити тело на нивоу *Заједнице* које ће бити задужено за спровођење процеса хармонизације у случајевима где се усвајање оваквих решења, која подразумевају необавезујуће институционалне оквире за подршку, оцени као оправдано.

макропруденционог надзора допринели смањењу могућих негативних ефеката на *унутрашње тржиште* у случају наступања системских ризика.

Дакле, у контексту овако одређеног правног статуса Европског одбора за системски ризик и два кључна ограничења која из тог статуса произлазе имају се посматрати и функције овог тела: све оне морају бити у непосредној вези с предметом комунитарног прописа с којим је неопходно обезбедити бољу хармонизацију и њихова сврха мора бити боље функционисање *унутрашњег тржишта*, али ни у ком случају не могу подразумевати доношење обавезујућих аката.

Иако је реч о телу без правног субјективитета, коме аналитичку, статистичку, административну и логистичку подршку пружа Европска централна банка¹⁶⁹, Европски одбор за системски ризик је независно тело, са специфичним функцијама и задацима и засебном организационом структуром. Са аспекта његове независности, посебно су значајне одредбе Уредбе бр. 1092/2010 које прописују обавезу чланова Европског одбора за системски ризик да, кад учествују у раду Општег одбора и Надзорног одбора или обављају било које друге активности у вези са Европским одбором за системски ризик, своје функције обављају непристрасно и искључиво у интересу Европске уније као целине. Да би се обезбедили предуслови за несметано обављање функција Европског одбора за системски ризик, овим лицима је изричито забрањено да траже или примају упутства од држава чланица, од институција Европске уније или од било ког другог јавног или приватног тела, али је и државама чланицама, институцијама Европске уније и свим другим јавним и приватним

¹⁶⁹ Подршка, у виду секретаријата, коју Европска централна банка пружа Европском одбору за системски ризик нарочито обухвата организацију седница овог одбора, прикупљање и обраду података (укључујући и статистичке податке) за потребе тог одбора, припрему анализа неопходних за вршење његових функција заснованих на техничким прорачунима националних централних банака и националних тела надлежних за супервизију финансијских институција; ту је и административна подршка међународној сарадњи овог одбора и његовој сарадњи с другим телима чије су надлежности у вези с макропруденционим питањима, као и административно-техничка подршка у обављању послова Општег одбора, Надзорног одбора, Саветодавно-техничког комитета и Саветодавно-научног комитета.

телима забрањено да врше утицај на чланове овог одбора. На крају, прописана је изричита забрана за чланове Општег одбора (и за чланове с правом гласа и за оне без тог права) да врше било какву функцију у финансијским институцијама.¹⁷⁰ Са аспекта очувања независности Европског одбора за системски ризик и грађења његовог угледа (од кога, како смо видели, у највећој мери зависе донети овог тела и његова успешност), значајне су и одредбе Етичког кодекса Европског одбора за системски ризик, који члановима његових органа налаже да се руководе највишим стандардима професионалног понашања, водећи рачуна о томе да врше јавну функцију и да се од њих очекује да се понашају на начин који штити и унапређује поверење јавности у ово тело у саставу Европског система финансијске супервизије.¹⁷¹

Прва ревизија функционисања Европског одбора за системски ризик, коју је Европска комисија, у складу с чланом 20. Уредбе бр. 1092/2010, спровела три године након оснивања овог тела, показала је да постоји потреба да се унапреди његова препознатљивост и независност, с тим да оно настави да ужива постојеће користи које се односе на ослањање на углед и експертизу Европске централне банке¹⁷².

¹⁷⁰ Видети члан 7. Уредбе бр. 1092/2010.

¹⁷¹ *Decision of the European Systemic Risk Board of 25 March 2011 adopting the Code of Conduct of the European Systemic Risk Board (ESRB/2011/3) (2011/C 140/10).*

¹⁷² У Извештају Европске комисије Европском парламенту и Савету о мисији и организацији Европског одбора за системски ризик од 8. августа 2014. године (Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the mission and organisation of the European Systemic Risk Board (ESRB) COM(2014)), стр. 12, као једно од могућих решења, а које треба додатно размотрити, наведено је успостављање управљачке структуре засноване на два стуба – функцији председника Европске централне банке који би истовремено био и председник Европског одбора за системски ризик и новој функцији генералног директора, с пуним радним временом, који би био задужен за свакодневно пословање овог одбора. Иначе, мандат г. Марија Драгог (*Mario Draghi*) на функцији председника Европског одбора за системски ризик истекао је 15. децембра 2015. године.

2) Функције

Европски одбор за системски ризик је, према Уредби бр. 1092/2010, успостављен да би вршио макропруденциони надзор¹⁷³ над финансијским системом у Европској унији – како би се допринело спречавању настанка или смањењу системских ризика по финансијску стабилност који произлазе из развоја финансијског система и избегли периоди ширења поремећаја на овом тржишту. Циљеви су му да на тај начин омогући несметано функционисање *унутрашњег тржишта* и обезбеди одрживи допринос финансијског сектора економском расту.

Да би се остварили тако утврђени циљеви, Европском одбору за системски ризик поверене су следеће функције:

- а) утврђивање и/или прикупљање и анализа релевантних потребних података;
- б) идентификовање и рангирање системских ризика;
- в) давање упозорења када се системски ризици оцене као значајни и, у оправданим случајевима, објављивање ових упозорења¹⁷⁴;

¹⁷³ У теорији постоје бројне анализе које разматрају сличност и разлике између микропруденционог и макропруденционог надзора, њиховог међусобног односа и међузависности. Најједноставније разграничење је оно према коме је фокус микропруденционог надзора стабилност појединачних финансијских институција, док је макропруденциони надзор усредсређен на стабилност финансијског система као целине. У том је смислу важно имати на уму да, иако је немогуће замислити стабилност финансијског система као целине без стабилности појединачних финансијских институција које га чине – стабилност појединачних финансијских институција сама по себи није довољна да обезбеди стабилност финансијског система у целини, јер посебни ризици (који се не могу идентификовати кроз вршење микропруденционог надзора) произлазе из међусобне повезаности и међузависности финансијских институција и њихове повезаности с привредом. Видети нпр. говор под називом „У правцу стварања макропруденционог оквира за зону јединствене супервизије“ Игњација Анђелонија (*Ignazio Angeloni*), члана Надзорног одбора Европске централне банке, на Белгијском финансијском форуму, одржан 20. априла 2015. године (*Towards a macro-prudential framework for the single supervisory area* - <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se150420.en.htm> l).

¹⁷⁴ Одлука о томе да ли ће се упозорење или препорука Европског одбора за системски ризик објавити доноси се у сваком појединачном случају, узимајући у обзир да се објављивањем, с једне стране, може извршити додатни притисак на институцију

г) давање препорука у вези с мерама за отклањање идентификованих ризика и, у оправданим случајевима, објављивање ових препорука;

д) у случајевима када процени да може доћи до потребе за хитном реакцијом на финансијском тржишту – достављање Савету поверљивих упозорења и анализа на основу којих Савет може проценити да ли је потребно донети одлуку која би европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије обавезала да утврде неопходност такве реакције;

ђ) праћење примене издатих упозорења и препорука;

е) блиска сарадња и размена информација с другим агенцијама и телима у саставу Европског система финансијске супервизије;

ж) развој, у сарадњи са европским агенцијама у саставу Европског система финансијске супервизије, заједничког сета квантитативних и квалитативних индикатора за идентификовање и процену системског ризика;

з) учествовање у раду Заједничког комитета европских агенција;

и) усклађивање активности с међународним финансијским организацијама (пре свега с Међународним монетарним фондом и Одбором за финансијску стабилност), као и с другим релевантним телима и трећим државама у вези с питањима која се тичу макропруденционог надзора и др.

Из овог прегледа функција поверених Европском одбору за системски ризик можемо закључити да се, премда није реч о телу које може да изриче било какве обавезујуће мере за државе чланице или национална тела надлежна за финансијску стабилност, задаци овог одбора не свде само на спровођење квалитетних анализа и процену макропруденционих фактора, већ да се од њега очекује да благовремено укаже на неуравнотежености из којих могу произићи системски ризици по стабилност финансијског система (и то у свим финансијским секторима и у вези с пословањем свих типова финансијских

којој су упућени да неодложно реагује и предузме одговарајуће мере, али и да, с друге стране, може изазвати негативне реакције тржишта. Имајући у виду осетљивост финансијских тржишта на овакве сигнале, прописано је да се упозорења и препоруке Европског одбора за системски ризик по правилу не објављују, осим изузетно, ако Општи одбор двотрећинском већином не одлучи друкчије (видети члан 10. став 3. и члан 18. Уредбе бр. 1092/2010).

институција)¹⁷⁵, те да препоручи одговарајуће мере за отклањање или смањење тих ризика.

Упозорења и препоруке Европски одбор за системски ризик даје онда када идентификује значајне ризике по остваривање циља који се односи на стабилност финансијског система Европске уније, односно када процени да је потребно да предложи одговарајуће мере за отклањање или смањење тих ризика, укључујући и доношење одговарајућих прописа. При усвајању упозорење или препорука, Европски одбор за системски ризик може се ослонити на техничке савете Европске централне банке, Европске комисије, европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије и националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, а може затражити и мишљења потенцијалних адресата који нису представљени у Општем одбору, као и ставове релевантних заинтересованих страна из приватног сектора.¹⁷⁶

Треба напоменути и то да се, иако препоруке Европског одбора за системски ризик нису правно обавезујуће, од адресата којима су упућене (а то могу бити читава Европска унија, Европска комисија, државе чланице, европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, као и релевантна национална тела надлежна за супервизију финансијских институција и/или стабилност финансијског система¹⁷⁷) очекује да на неки

¹⁷⁵ За разлику од европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије чије је деловање усредсређено на појединачне финансијске секторе (банкарство, осигурање, тржиште хартија од вредности) – Европски одбор за системски ризик посматра (и то на макроплану) читаво финансијско тржиште Европске уније и усмерен је на идентификовање ризика који могу негативно утицати на стабилност финансијског система без обзира на то из ког сегмента овог тржишта они произлазе.

¹⁷⁶ Видети члан 18. Пословника о раду Европског одбора за системски ризик (*Decision of the European Systemic Risk Board of 20 January 2011 adopting the Rules of Procedure of the European Systemic Risk Board (ESRB/2011/1) (2011/C 58/04)*).

¹⁷⁷ Ако су упозорење или препорука упућени националном телу надлежном за супервизију финансијских институција и/или стабилност финансијског система, о томе се обавезно обавештава и држава чланица о чијем је телу реч (видети члан 16. став 2. Уредбе бр. 1092/2010).

начин реагују на идентификоване ризике на које је указано у тим препорукама.¹⁷⁸ Препоруке могу имати природу општег или појединачног акта, али морају бити образложене (у образложењу, између осталог, мора бити наведен и значај системског ризика који је идентификован, процењен и рангиран) и у њима морају бити садржани рокови за предузимање одговарајуће активности. У случају да се слаже с препоруком Европског одбора за системски ризик, институција којој је упућена обавезна је да информише одбор о свим активностима које је предузела, како би се пратила примена мера садржаних у препоруци, док је, у случају да се с препоруком не слаже, дужна да образложи разлоге због којих не жели да поступи по препоруци. Кад Европски одбор за системски ризик утврди да његове препоруке нису примењене или да институција којој су упућене није адекватно образложила због чега није поступила у складу с њима – о свом ставу ће (поштујући правила о поверљивости) обавестити ту институцију, затим Савет и, ако је потребно, релевантну европску агенцију у саставу Европског система финансијске супервизије. Као додатни механизам којим се врши притисак на институције којима су упућене препоруке Европског одбора за системски ризик да поступе у складу с тим препорукама или да образложе разлоге за непоступање – предвиђено је да се препоруке, истовремено с достављањем тим институцијама, достављају и Савету и Европској комисији, а, по потреби, и европским агенцијама у саставу Европског система финансијске супервизије.¹⁷⁹ Међу препорукама које је у свом досадашњем раду дао Европски одбор за системски ризик, по значају и утицају који је извршила на адресате издваја се Препорука о макропруденционом мандату националних тела од 22. децембра 2011. године, која садржи конкретне предлоге институционалних аранжмана за вршење макропруденционог надзора на националном нивоу које би државе чланице

¹⁷⁸ Детаљније о правној природи препорука као аката које доносе међународне организације и врстама ових препорука: Др Обрад Рачић и др Војин Димитријевић, *Међународне организације*, четврто издање, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. од 150 до 155.

¹⁷⁹ Видети чл. од 16. до 18. Уредбе бр. 1092/2010.

требало да примене кроз своја национална законодавства.¹⁸⁰ Наведена препорука оставља државама чланицама да се одреде између два понуђена модела институционалних аранжмана – да надлежност за макропруденциони надзор повере једној институцији или да успоставе одбор сачињен од представника националних институција чије функције материјално утичу на финансијску стабилност, с тим што централна банка мора имати водећу улогу у макропруденционом надзору. Иако без обавезујућег карактера, ова препорука директно је утицала на обликовање институционалних оквира за вршење макропруденционог надзора у готово свим државама чланицама, тако да су, ради њене примене, своје законе у протеклом периоду мењале, између осталих, и Словенија, Грчка, Немачка, Пољска, Румунија и др.

Друга важна област деловања Европског одбора за системски ризик односи се на прикупљање, анализу и достављање података који су европским агенцијама у саставу Европског система финансијске супервизије неопходни за вршење њихових функција. Сарадња и размена података у оквиру овог система двосмерна је, тј. подразумева и обавезу европских агенција у саставу овог одбора, те националних тела надлежних за супервизију финансијских институција и Европске централне банке да Европском одбору за системски ризик достављају све податке и информације потребне за вршење макропруденционих анализа¹⁸¹.

Упозорења и препоруке Европски одбор за системски ризик може издати и Европској агенцији за банкарство, која је у том случају дужна да без одлагања сазове Одбор супервизора и размотри утицај примене тог упозорења или препоруке на остваривање циљева који су јој поверени. У случају да не поступи у складу са изреченом препоруком, Европска агенција за банкарство

¹⁸⁰ *Recommendation of the European Systemic Risk Board of 22 December 2011 on the macro-prudential mandate of national authorities (ESRB/2011/3) (2012/C 41/01).*

¹⁸¹ Овакву обавезу, према члану 15. Уредбе бр. 1092/2010, поред агенција и тела у саставу Европског система финансијске супервизије, имају и Европска комисија и национална тела надлежна за званичну статистику.

дужна је да разлоге за такву одлуку образложи Савету и Европском одбору за системски ризик, који ће о томе обавестити и Европски парламент.

Будући да се од Европског одбора за системски ризик, као тела које нема правни субјективитет и не може да доноси правно обавезујуће акте, очекује да се стара о стабилности читавог финансијског система Европске уније и да благовремено указује на могуће претње по ту стабилност, потребно је истаћи релевантне студије које су на примерима различитих тела међународног права анализирале колико могу бити делотворна тела тзв. меког права (*Soft Law Bodies*). Тако студија која се овим питањем бави управо на примеру Европског одбора за системски ризик¹⁸² закључује да делотворност оваквих тела (која немају овлашћење да доносе правно обавезујуће акте) највећим делом зависи од њихове способности да изграде снажан углед кад је у питању њихова компетенција и објективно расуђивање, али и да се позиција Европског одбора за системски ризик ипак донекле разликује, пошто ће он функционисати као саставни део Европског система финансијске супервизије у оквиру кога су расположива одређена овлашћења за доношење правно обавезујућих аката, те да га ова специфична правна подршка чини знатно робуснијим у односу на друга слична тела.

3) Одговорност

Са институционалног аспекта, посебно је важно питање демократске одговорности наднационалног тела коме су поверене функције значајне за све грађане Европске уније, и то нарочито кад је, као код Европског одбора за системски ризик, реч о телу на чији рад грађани Европске уније не могу да утичу ни кроз избор чланова његових органа ни непосредним увидом у његове свакодневне активности. Стога је већ у самој Уредби бр. 1092/2010 којом се

¹⁸² Видети студију под насловом: Ellis Ferran & Kern Alexander, *Can Soft Law Bodies be Effective? Soft Systemic Risk Oversight Bodies and the Special Case of the European Systemic Risk Board*, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, Faculty of Law, Paper No. 36/2011, June 2011, page 32.

основан Европски одбор за системски ризик прописана обавеза овог тела да најмање једном годишње (а у случају системских поремећаја на финансијском тржишту и чешће) Европском парламенту и Савету подноси извештај који ће председавајући тог одбора (по позиву) образложити на годишњем заседању Европског парламента. Овај извештај садржи јавне податке о системским ризицима у финансијском систему Европске уније, примењеним мерама које се односе на те ризике, активностима којима се обезбеђује примена препорука овог тела и његова одговорност, као и о другим питањима у вези с макропруденционим надзором на нивоу Европске уније и функционисањем Европског одбора за системски ризик.¹⁸³

Поред тога, на захтев Европског парламента, Савета или Европске комисије, Европски одбор за системски ризик дужан је да истражи одређено питање и достави извештај о томе.

Европски парламент може затражити да председавајући Европског одбора за системски ризик присуствује заседањима надлежних одбора Европског парламента, а поверљиве расправе иза затворених врата о текућим активностима овог одбора између председавајућег тог одбора и председавајућег и заменика председавајућег Одбора за економска и монетарна питања Европског парламента – одржавају се најмање два пута годишње, а по потреби и чешће.

Питање одговорности Европског одбора за системски ризик може се посматрати и у контексту његовог специфичност статуса – као тела без правног субјективитета и без овлашћења да доноси обавезујуће акте. Оно што се у том

¹⁸³ Видети нпр. Годишњи извештај за 2014. годину, објављен на званичном сајту Европског одбора за системски ризик (<https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/ar/2014/esrbar2014.en.pdf?fb1330425fa000745eba045c64cfefb3>).

смислу истиче као захтев јесте да степен одговорности одређеног тела „меког права“ одговара његовом стварном утицају, а не формалном статусу.¹⁸⁴

4) Организациона структура

Врло сложена организациона структура Европског одбора за системски ризик утврђена је Уредбом бр. 1092/2010, која прописује да ово тело има Општи одбор, Надзорни одбор, Секретаријат, Саветодавно-научни одбор и Саветодавно-технички одбор.

Европском одбору за системски ризик председава председник Европске централне банке, с мандатом од пет година. Првог потпредседника овог одбора бирају чланови Општег савета Европске централне банке¹⁸⁵ између себе, и то на

¹⁸⁴ Нпр. поменута студија, под насловом *Can Soft Law Bodies be Effective? Soft Systemic Risk Oversight Bodies and the Special Case of the European Systemic Risk Board*, разматра питање механизма одговорности Европског одбора за системски ризик у контексту утицаја његових препорука на Европску унију у целини, државе чланице, европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, национална тела надлежна за супервизију финансијских институција и др. и закључује да, пошто није реч о уско технократској организацији која прикупља и обрађује податке, механизми одговорности и динамика извештавања не смеју се ослањати на чињеницу да је реч о телу које нема овлашћења да доноси обавезујуће акте. У том смислу закључак је да би се, након сагледавања стварних домета Европског одбора за системски ризик, могло очекивати и да се постојећи механизми одговорности поштре (кроз повећану динамику извештавања или на други начин).

¹⁸⁵ У избору првог потпредседника Европског одбора за системски ризик морају учествовати чланови Општег савета Европске централне банке лично. Председник овог одбора (као председник Европске централне банке) позива чланове тог савета на изборну седницу најмање 15 дана пре одржавања седнице, с молбом да доставе изразе заинтересованости, на основу којих се саставља листа кандидата за првог потпредседника. Први потпредседник Европског одбора за системски ризик бира се тајним гласањем. У случају да постоји само један кандидат, потребна је проста већина за његов избор, док се код више кандидата спроводе сукцесивни кругови тајног гласања. Ако у првом кругу ниједан кандидат не освоји просту већину, у други круг иду два кандидата (или више, ако је изједначен број гласова) која су у првом кругу имала највећи број гласова, а, ако ни у другом кругу ниједан кандидат не освоји просту већину – за првог потпредседника биће изабран кандидат с највећим бројем гласова. За више информација видети члан 7. Пословника о раду Европског одбора за системски ризик.

мандат од пет година¹⁸⁶, водећи рачуна о уравнотеженој представљености држава чланица које су део Евроzone и оних које то нису, док функцију другог потпредседника тог одбора врши председавајући Заједничког комитета европских агенција. Председник Европског одбора за системски ризик представља и заступа ово тело и председава седницама Општег одбора и Надзорног одбора, док га први, односно други потпредседник у томе замењују у случају његовог одсуства.

Главни орган који доноси одлуке у вези с функцијама Европског одбора за системски ризик јесте *Општи одбор*, док се Надзорни одбор стара о припреми седница Општег одбора и прати колико се успешно обављају активности овог тела. Општи одбор чине две групе чланова – чланови с правом гласа, и то: председник и потпредседник Европске централне банке, гувернери националних централних банака држава чланица, један представник Европске комисије, председавајући Европске агенције за банкарство, председавајући Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, председавајући Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, председник и два потпредседника Саветодавно-научног одбора и председник Саветодавно-техничког одбора, и чланови без права гласа, и то: по један високи представник националног тела надлежног за супервизију финансијских институција из сваке државе чланице (у државама чланицама у којима није успостављена обједињена супервизија финансијских институција, представници релевантних националних тела се ротирају у зависности од конкретне теме о којој се расправља на седници) и председник Економског и финансијског одбора. Сваки члан Општег одбора с правом гласа има по један глас, а одлуке се, по правилу доносе простом већином¹⁸⁷ гласова присутних чланова с правом гласа. У случају изједначеног броја гласова, одлучујући је глас председника Европског одбора за системски ризик. Кворум за одржавање редовне седнице Општег одбора и гласање на овој седници је две трећине

¹⁸⁶ С правом реизбора на још један мандат у истом трајању.

¹⁸⁷ Квалификована већина, и то двотрећинска, предвиђена је само за доношење одлуке о објављивању препоруке или упозорења.

чланова с правом гласа. У случају да недостаје кворум, председавајући може сазвати ванредну седницу, на којој се одлуке могу доносити ако је присутна једна трећина чланова с правом гласа.¹⁸⁸ Сваки члан Општег одбора мора лично присуствовати седницама овог органа и није дозвољено да их у раду тог органа замењују друга лица, осим ако је одређени члан спречен да присуствује седницама најмање три месеца.

Инаугуративна седница Општег одбора, на којој је усвојен и Пословник о раду Европског одбора за системски ризик, одржана је 20. јануара 2011. године, а након тога се овај орган по правилу састајао четири пута годишње, на позив председавајућег Европског одбора за системски ризик (према оквирном календару – у марту, јуну, септембру и децембру).¹⁸⁹ Ванредне седнице Општег одбора могу се сазивати на иницијативу председавајућег Европског одбора за системски ризик или на захтев најмање једне трећине чланова Општег одбора с правом гласа.

Дневни ред редовних седница Општег одбора усаглашава се у комуникацији између председника Европског одбора за системски ризик и Надзорног одбора. Наиме, председник Европског одбора за системски ризик Надзорном одбору доставља прелиминарни дневни ред с пратећим материјалом, ради давања мишљења, а након тога и члановима Општег одбора, и то најкасније десет дана пре одржавања седнице. Општи одбор може одлучити да дневни ред допуни или да се одређено питање скине с прелиминарног дневног реда на образложени предлог председника Европског одбора за системски ризик или било ког другог члана овог органа. На почетку седнице, Општи одбор, на предлог председника Европског одбора за системски ризик, усваја дневни ред.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Видети чл. 6 и 10. Уредбе бр. 1092/2010.

¹⁸⁹ Према подацима са званичног сајта Европског одбора за системски ризик <https://www.esrb.europa.eu/about/orga/board/html/index.en.html>.

¹⁹⁰ Видети члан 5. Пословника о раду Европског одбора за системски ризик.

У раду седница Општег одбора могу, поред чланова овог органа, по позиву, учествовати и високи представници међународних финансијских организација које обављају функције које су у непосредној вези с функцијама и циљевима Европског одбора за системски ризик, као и представници релевантних тела из трећих држава.

Надзорни одбор чине председник и први потпредседник Европског одбора за системски ризик, потпредседник Европске централне банке, четири члана Општег одбора који су истовремено и чланови Општег савета Европске централне банке (како би се обезбедила уравнотежена заступљеност држава чланица које су део Евразоне и оних које то нису)¹⁹¹, представник Европске комисије, председавајући Европске агенције за банкарство, председавајући Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, председавајући Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, председник Економског и финансијског одбора, председавајући Саветодавно-научног одбора и председавајући Саветодавно-техничког одбора. Седнице Надзорног одбора одржавају се најмање једном у тромесечју, на позив председника Европског одбора за системски ризик.¹⁹²

Саветодавно-научни одбор је орган који је задужен за пружање савета и помоћи у вези с питањима значајним за функције Европског одбора за системски ризик, на захтев председника овог тела. Саветодавно-научни одбор чине његов председавајући и 15 стручњака различитих струка и профила, које, на предлог Надзорног одбора, бира Општи одбор, на четири године и с правом поновног избора. За чланове Саветодавно-научног одбора не могу бити предложени чланови европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије, већ стручњаци који имају одговарајуће академско искуство или искуство у малим и средњим предузећима, у синдикатима, или као пружаоци или корисници финансијских услуга. Председавајућег и његова

¹⁹¹ Које међу собом бирају чланови Општег одбора који су такође и чланови Општег савета Европске централне банке, с мандатом од три године.

¹⁹² Видети члан 11. Уредбе бр. 1092/2010.

два заменика бира Општи одбор, на предлог председника Европског одбора за системски ризик, и ова лица морају имати одговарајуће образовање и искуство у области банкарства, осигурања, тржишта хартија од вредности и сл. Председавање Саветодавно-научном одбору је ротирајуће између ова три лица.¹⁹³

Саветодавно-технички одбор има сличну улогу као Саветодавно-научни одбор, тј. да пружа савете и помоћ у вези с питањима која су важна за функције Европског одбора за системски ризик, на захтев председника овог тела, с тим што паралелно постојање та два органа омогућава да се ова питања сагледају и свеобухватно изанализирају са различитих аспеката – академског и практичног, односно техничког. Чине га представници сваке од националних централних банака држава чланица и представник Европске централне банке, по један представник националног тела надлежног за супервизију финансијских институција из сваке државе чланице, представник Европске агенције за банкарство, представник Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, представник Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, два представника Европске комисије, представник Економског и финансијског одбора и представник Саветодавно-научног одбора. Председавајућег Саветодавно-техничког одбора бира Општи одбор, на предлог председника Европског одбора за системски ризик.¹⁹⁴

Секретаријат је одговоран за свакодневно пословање Европског одбора за системски ризик и обезбеђује му квалитетну аналитичку, статистичку, административну и логистичку подршку, према упутствима председника и Надзорног одбора.¹⁹⁵

¹⁹³ Видети члан 12. Уредбе бр. 1092/2010.

¹⁹⁴ Видети члан 13. Уредбе бр. 1092/2010.

¹⁹⁵ За више информација видети Уредбу Савета (ЕУ) бр. 1096/2010 од 17. новембра 2010. године којом се Европској централној банци поверавају специфичне функције које се односе на функционисање Европског одбора за системски ризик (*Council*

Из овог прегледа надлежности и састава органа Европског одбора за системски ризик јасно је да је реч о врло гломазној организационој структури, с великим бројем колективних органа с бројним чланством које се у значајној мери преклапа¹⁹⁶, као и с бројним функционерима који се бирају кроз врло формализован поступак одлучивања, а објективно немају значајнијих овлашћења¹⁹⁷. Иако је разумљиво да је оваква организациона структура последица намере да у органима Европског одбора за системски ризик буду представљени сви релевантни национални актери (и централне банке, и тела надлежна за супервизију финансијских институција), као и актери на нивоу Европске уније чије су надлежности у вези с макропруденционим надзором (како они који су у саставу Европског система финансијске супервизије, тако и они изван овог система) – чини се да би се они у рад овог тела могли укључити и на начин који би подразумевао мањи број оперативнијих органа и који би боље одговарао функцијама и задацима Европског одбора за системски ризик. До сличног закључка је дошла и Европска комисија након прве ревизије функционисања Европског одбора за системски ризик.¹⁹⁸

Regulation (EU) No 1096/2010 of 17 November 2010 conferring specific tasks upon the European Central Bank concerning the functioning of the European Systemic Risk Board).

¹⁹⁶ Постоји четири колективна органа: са 67 чланова (Општи одбор), 14 чланова (Надзорни одбор), 16 чланова (Саветодавно-научни одбор) и 64 члана (Саветодавно-технички одбор). Већина чланова Надзорног одбора су истовремено и чланови Општег одбора или Саветодавно-научног одбора и Саветодавно-техничког одбора.

¹⁹⁷ Нпр. функције првог и другог потпредседника Европског одбора за системски ризик.

¹⁹⁸ У Извештају Европске комисије Европском парламенту и Савету о мисији и организацији Европског одбора за системски ризик од 8. августа 2014. године (стр. 12) наведено је да би се постојећа унутрашња организација овог одбора могла унапредити нарочито смањењем броја чланова Општег одбора, преношењем већих овлашћења на Надзорни одбор и побољшањем ефикасности и делотворности Саветодавно-научног одбора и Саветодавно-техничког одбора.

2. Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности

1) Правни статус

Иако је правни основ за образовање Европског одбора за системски ризик и европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије иста одредба Уговора о функционисању Европске уније (члан 114) – Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности су, за разлику од Европског одбора за системски ризик, посебна правна лица. Такође, за разлику од Европског одбора за системски ризик, правни статус све три наведене европске агенције утврђен је комунитарним прописима којима су оне основане. Тако је чланом 5. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство прописано да је реч о агенцији¹⁹⁹ (телу) Европске уније са својством правног лица, које у свакој држави чланици ужива сва права која се према домаћем праву признају правним лицима, а нарочито право да стиче и отуђује покретне ствари и непокретности, као и процесну способност. Идентичне одредбе о правном статусу садрже и уредбе којима су основане Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности. Поред тога, чланом 33. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, овој агенцији признаје се право да сарађује и улази у административне аранжмане с телима надлежним за супервизију финансијских

¹⁹⁹ Међу пет група агенција Европске уније, Европска агенција за банкарство сврстана је у групу тзв. децентрализованих агенција, које се оснивају на неодређено време како би вршиле техничке, научне или управљачке функције и тако институцијама Европске уније помогле у утврђивању и спровођењу политика Уније, као и да би пружале подршку сарадњи Европске уније с владама држава чланица, и то на тај начин што би удружиле техничку и специјалистичку експертизу коју поседују ове институције са оном коју поседују релевантна национална тела. За више информација видети: <http://europa.eu/about-eu/agencies/>.

институција, међународним организацијама и релевантним телима трећих држава којима је поверено вршење јавних овлашћења²⁰⁰, с тим што из ових аранжмана не може произићи правна обавеза за Европску унију или државе чланице, нити они могу бити препрека за државе чланице и њихова тела надлежна за супервизију финансијских институција да закључују билатералне или мултилатералне аранжмане с тим трећим државама. Иста права у вези са закључивањем споразума којима се успоставља међународна сарадња призната су и Европској агенцији за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европској агенцији за супервизију тржишта хартија од вредности²⁰¹.

Све три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије имају деликтну способност. Наиме, комунитарним прописима којима су основане предвиђено је да су, у случају вануговорне одговорности за штету, дужне да, према општим начелима заједничким за права држава чланица, надокнаде штету коју су проузроковале оне или њихови запослени у вршењу својих функција, као и да је за спорове у вези с надокнадом ове штете надлежан Суд правде Европске уније.²⁰²

²⁰⁰ Тако је нпр. Европска агенција за банкарство 23. октобра 2015. године закључила мултилатерални аранжман с Народном банком Србије и телима надлежним за супервизију банака из земаља југоисточне Европе (Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Македоније, Црне Горе и Албаније) којим се успоставља оквир за сарадњу и размену информација у области контроле пословања банака. У складу са овим споразумом, Европска агенција за банкарство ће благовремено информисати тела надлежна за супервизију банака држава потписница о новим прописима и развоју супервизорских пракси у Европској унији, а супервизорима из ових тела омогућиће учешће у обукама за супервизоре из тела надлежних за супервизију банака из држава чланица Европске уније. Тела надлежна за супервизију банака из држава потписница пружаће овој агенцији релевантне информације о дешавањима у њиховим банкарским системима, које ће се користити за потребе анализе ризика. Поред тога, ова тела настојаће да своје регулаторне и надзорне стандарде ускладе са стандардима који се примењују у Европској унији, према динамици и роковима који одговарају условима сваке појединачне земље. Видети: <http://www.nbs.rs/internet/cirilica/scripts/showContent.html?id=8916&konverzija=no>.

²⁰¹ Видети члан 33. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 33. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁰² Видети члан 69. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 69. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних

С обзиром на то да је седиште Европске агенције за банкарство у Лондону, седиште Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова у Франкфурту на Мајни, а седиште Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности у Паризу – за разумевање правног статуса ових европских агенција значајна су права и обавезе који се правним лицима признају према праву Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске, праву Немачке и праву Француске, као и евентуални уговори о седишту закључени с владама ових држава²⁰³.

Тако су нпр. са аспекта правног статуса Европске агенције за банкарство значајне одредбе Уговора о седишту закљученог с Владом Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске 8. маја 2012. године²⁰⁴ којима се потврђује деликтна способност ове агенције²⁰⁵, потврђује да она има својство правног лица и предвиђа да то нарочито обухвата уговорну способност, способност да прибавља покретне ствари и непокретности и да њима располаже, као и да има процесну способност²⁰⁶.

пензијских фондова и члан 69. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁰³ Према Смерницама са стандардним одредбама уговора о седишту децентрализованих агенција Европске уније од 10. децембра 2013. године (*Guidelines with standard provisions for headquarters agreements of EU decentralised agencies*), Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова закључила је с Немачком 2011. године уговор о седишту, а о закључењу уговора о седишту између Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности и Француске се у том тренутку још преговарало.

²⁰⁴ *Headquarters Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Banking Authority*, London, 8 May 2012 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228541/8363.pdf).

²⁰⁵ Ово је и изричито предвиђено чланом 17. став 2. Уговора о седишту закљученим између Европске агенције за банкарство и Владе Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске, који прописује да је ова агенција одговорна за све губитке и штету који проистекну из њених активности у Уједињеном краљевству.

²⁰⁶ Видети члан 3. Уговора о седишту закљученим између Европске агенције за банкарство и Владе Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске.

Агенције Европске уније (међу којима су и Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности) јесу тела јавног права, али се од институција Европске уније разликују по томе што нису успостављене оснивачким уговорима, већ секундарним изворима комунитарног права ради вршења специфичних функција и обављања задатака прописаних актима којима су успостављене. Према документу Европске комисије под називом „Европске агенције – пут пред нама“, достављеном Европском парламенту 2008. године,²⁰⁷ разликују се два основна типа агенција – извршне и регулаторне. Све извршне агенције су успостављене Уредбом Савета (ЕЗ) бр. 58/2003 од 19. децембра 2002. године којом се утврђује статут извршних агенција којима се поверавају одређене функције у управљању програмима Заједнице,²⁰⁸ на одређени рок, с јасним положајем у институционалној структури Европске уније. Реч је о телима којима ефективно управља Европска комисија, па је њихова самосталност у вршењу поверених функција минимална јер су под надзором Европске комисије и сматрају се њеном „продуженом руком“ (њихови годишњи извештаји о раду приложени су уз извештаје надлежних директората Европске комисије). С друге стране, регулаторне агенције су независна тела и свака од њих је успостављена засебним комунитарним правним актом, тако да се не може извести општи закључак о њиховом статусу и месту у оквиру институционалне архитектуре Европске уније.²⁰⁹ Према овој класификацији, све три наведене европске агенције су без сумње регулаторне агенције, зато што су независне²¹⁰ у вршењу функција које су им поверене²¹¹ и што за свој рад одговарају Европском парламенту и Савету.

²⁰⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council „*European agencies – The way forward*“ COM (2008).

²⁰⁸ *Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes.*

²⁰⁹ Information Guide „*Agencies and Decentralised Bodies of the European Union*“, European Sources Online, Cardiff University, 2013, page 2.

²¹⁰ Према преамбули Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, ова агенција у вршењу својих функција ужива административну и финансијску

Имајући у виду поменуто, а нарочито статус и овлашћења Европске агенције за банкарство који су утврђени Уредбом о оснивању Европске агенције за банкарство, као и статус, привилегије и имунитете који произлазе из Уговора о седишту закљученим с Владом Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске (а о којима ће бити више речи у наредном делу) – можемо закључити да правни статус ове агенције омогућава да она несметано и делотворно обавља значајне функције које су јој поверене. С обзиром на готово идентичне одредбе комунитарних прописа којима су уређени положај и овлашћења Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности – исти закључак можемо извести и о правном статусу ових агенција.

2) Привилегије и имунитети

Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за

независност, која, између осталог, подразумева и посебан буџет, с приходима који се у највећој мери обезбеђују из доприноса које уплаћују национална тела надлежна за супервизију финансијских институција и из Општег буџета Европске уније. Поред тога, одредбама ове уредбе којима се члановима Управног одбора, извршном директору и председавајућем Одбора супервизора Европске агенције за банкарство изричито забрањује да примају или траже упутства од институција и тела Европске уније, од влада држава чланица или од било ког другог тела јавног права или приватног права и којима се овим институцијама, владама и телима забрањује да врше утицај на чланове ових органа – Европској агенцији за банкарство признаје се институционална независност. Исте одредбе садрже и Уредба о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредба о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²¹¹ Члан 1. став 5. одредба под 4. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство изричито прописује да ова агенција у вршењу функција које су јој поверене поступа независно, објективно и недискриминаторски, у интересу Европске уније као целине. Слична је и садржина члана 1. став 6. одредба под 4. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, као и члана 1. став 5. одредба под 4. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, које прописују да су, у вршењу својих функција, ове европске агенције дужне да поступају независно и објективно и у интересу Европске уније као целине.

супервизију тржишта хартија од вредности, као и запослени у овим агенцијама, уживају привилегије и имунитете предвиђене Протоколом бр. 7 о привилегијама и имунитетима Европске уније²¹², који су иначе изведени из традиционалних конвенција о привилегијама и имунитетима који се признају дипломатским мисијама страних држава, мисијама међународних организација и члановима тих мисија, али прилагођени статусу и функцијама институција и тела Европске уније.²¹³ Циљ признавања ових привилегија и имунитета је да се европским агенцијама у саставу Европског система финансијске супервизије омогући да несметано обављају своје функције, и то на тај начин што ће им се гарантовати неповредивост просторија и архиве, неповредивост општења и преписке, имунитет од судских поступака, изузеће од опорезивања и царинске олакшице. Са истим циљем, одређене привилегије и имунитети гарантују се и члановима органа и службеницима ових агенција. Будући да Протокол бр. 7 садржи само начелне одредбе о привилегијама и имунитетима којима се успоставља оквир за статус који се у свим државама чланицама има признати институцијама Европске уније и запосленима у тим институцијама – за питање привилегија и имунитета европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије посебно су значајне одредбе Уговора о седишту закљученог између Европске агенције за банкарство и Владе Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске (Уговор о седишту). Стога ће, паралелно с прегледом релевантних одредаба наведеног протокола, као пример бити дат и преглед релевантних одредаба Уговора о седишту.

Тако се нпр., иако Протокол бр. 7 не говори изричито о имунитету од судског гоњења – Уговором о седишту Европској агенцији за банкарство гарантује овај имунитет у односу на све акте и радње које ова агенција предузме у вршењу поверених јој функција, осим у следећим случајевима: а) када се она изричито одрекне имунитета у конкретном случају; б) у парници по

²¹² *Protocol (No 7) on the Privileges and Immunities of the European Union.*

²¹³ Видети члан 67. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 67. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 67. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

тужби трећег лица за накнаду штете проузроковане моторним возилом које јој припада или се користи за њене потребе, или у вези са саобраћајним прекршајем у коме је учествовало такво возило; в) у парници у вези са смрћу или телесном повредом проузрокованим чињењем или нечињењем на територији Велике Британије; г) у вези са извршењем одлуке арбитраже чију је надлежност она изричито прихватила; д) у вези с противтужбом или другим противзахтевом у непосредној вези са судским поступком који је покренула Европска агенција за банкарство; ђ) у радним споровима између ње и њених службеника. Овај имунитет обухвата и забрану одузимања или заплене имовине и средстава Европске агенције за банкарство без обзира на то где се они налазе и у чијој су државини, као и забрану спровођења било које мере извршења или другог облика принуде, осим по правноснажној пресуди против ове агенције.²¹⁴

Неповредивост просторија европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије, према Протоколу бр. 7, подразумева да су те просторије неповредиве и изузете од претреса, реквизиције, конфискације и експропријације, као и да имовина и средства ових агенција не могу, без одобрења Суда правде Европске уније, бити предмет било каквог извршења, административне мере или друге правне мере принудног карактера. Поред тога, што се тиче неповредивости просторија Европске агенције за банкарство, Уговором о седишту је, између осталог, предвиђено да је забрањено било ком државном службенику из Велике Британије, као и било ком лицу које врши јавну функцију (судску, административну, војну или полицијску) да уђе у просторије Европске агенције за банкарство, осим уз сагласност и под условима које одреди њен изврши директор.²¹⁵ Ипак, да би се спречиле евентуалне злоупотребе овог имунитета, који јој је признат како би се

²¹⁴ Видети члан 5. Уговора о седишту.

²¹⁵ Изузетно, у случају пожара или у другој ванредној ситуацији која захтева предузимање хитних мера заштите или када надлежне службе Велике Британије имају разумног основа да верују да је то такве ситуације дошло или ће ускоро доћи у просторијама Европске агенције за банкарство – претпоставља се да постоји сагласност извршног директора да се уђе у ове просторије ако се до њега не може доћи у том тренутку.

омогућило несметано вршење функција које су јој поверене, Европска агенција за банкарство се обавезала да ће спречити да њене просторије постану уточиште од правде за лица која подлежу екстрадицији и депортацији, или избегавају хапшење или управни, односно судски поступак према праву Велике Британије.²¹⁶

Што се тиче неповредивости преписке и других средстава комуникације европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије, Протокол бр. 7 садржи само начелну одредбу да је архива неповредива, као и да званична преписка и пренос документације ових агенција ужива третман најмање једнако повољан као онај који се признаје дипломатским мисијама и да не може бити предмет цензуре. Уговором о седишту је такође предвиђено да званична преписка и пренос документације Европске агенције за банкарство ужива третман најмање једнако повољан као онај који се признаје међународним организацијама, као и да је Велика Британија дужна да омогући и заштити службену комуникацију ове агенције без ограничења, а да агенција има право да користи криптовану пошту, те да отпрема и прима службену преписку у запечаћеним пошиљкама, преко курира.²¹⁷

Протокол бр. 7 предвиђа да су имовина, средства и приходи европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије изузети од директних пореза, а да ће, што се индиректних пореза тиче (пореза који су укључени у цену услуга, покретних ствари и непокретности), државе чланице

²¹⁶ Поред тога, према члану 6. Уговора о седишту, овај имунитет подразумева да је Европска агенција за банкарство дужна да обезбеди неопходне мере безбедности и заштите унутар својих просторија и да за те потребе може ангажовати сопствено обезбеђење. Што се тиче обезбеђења комуналних и сличних услуга у тим просторијама, предвиђено је да ће Велика Британија учинити све што је могуће да се обезбеди њихово несметано обављање и да ће, у случају прекида, предузети све разумне мере да се обезбеди да не буде угрожено вршење функција поверених овој агенцији. С друге стране, извршни директор Европске агенције за банкарство обавезао се да ће, на захтев, овлашћеним представницима пружалаца тих услуга омогућити да уђу у просторије ове агенције (ради прегледа, поправке, одржавања, реконструкције водоводне и канализационе мреже, инсталација и сл.) под условима који неће неразумно пореметити обављање њених функција.

²¹⁷ Видети члан 11. Уговора о седишту.

учинити све што је у њиховој моћи да рефундирају порез плаћен на добра и услуге који су прибављени за потребе вршења функција поверених овим агенцијама²¹⁸. Што се тиче царина, поменуте европске агенције су изузете од плаћања царина на увоз робе за службене потребе, а за њих не важе ни евентуалне забране и ограничења која се односе на увоз такве робе. Пошто ове одредбе примарног законодавства упућују на правне режиме успостављене у релевантним државама чланицама, потребно је размотрити како је питање изузећа од опорезивање уређено Уговором о седишту. Пре свега, Уговором о седишту је потврђено да су, у оквиру вршења функција које су поверене Европској агенцији за банкарство, имовина, средства и приходи ове агенције изузети од свих директних пореза²¹⁹. Кад је реч о индиректним порезима, Европска агенција за банкарство има право на повраћај пореза на додату вредност плаћеног при куповини нових возила и при набавци других добара и услуга неопходних за вршење функција поверених овој агенцији у вредности 1.000 фунти и вишој.²²⁰ Такође, Европска агенција за банкарство изузета је од обавезе плаћања свих царина и такси на увоз робе која јој је неопходна за вршење функција, уз одређена ограничења, а изузета је и од забрана и ограничења на увоз и извоз робе неопходне за вршење тих функција, изузев оних који произлазе из комунитарних прописа.²²¹ С циљем да се спречи злоупотреба овог изузећа и да се роба коју је Европска агенција за банкарство набавила или увезла без плаћања пореза и такси, уместо за сврху за коју је набављена (за вршење функција ове агенције), препрода – прописана је забрана

²¹⁸ Осим ако би се тиме нарушила конкуренција у Европској унији и ако је реч о порезима и таксама који представљају стварну накнаду за пружање јавних услуга. Видети члан 3. Протокола бр. 7.

²¹⁹ Пореза на добит правних лица, пореза на доходак, пореза на имовину, пореза на држање и ношење оружја и сл.

²²⁰ Поред тога, Европска агенција за банкарство је, према члану 8. Уговора о седишту, ослобођена плаћања царине и других такси на увоз хидрокарбонског уља које јој је потребно за вршење функција, као и пореза на премију осигурања, такси за климатске промене и боравишних такси. Такође, ослобођена је плаћања и свих других локалних пореза и такси који су у вези с просторијама које користи, са изузетком сразмерног учешћа у трошковима комуналних услуга које сnose и дипломатске мисије.

²²¹ Видети члан 9. Уговора о седишту.

отуђења ове робе без претходног обавештавања Владе Велике Британије и пре него што прописани порези и таксе буду плаћени.²²²

Када су у питању привилегије и имунитети који се признају службеницима европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије – Протокол бр. 7 предвиђа да категорије службеника које уредбом одреде Европски парламент и Савет могу уживати имунитет од судског гоњења, различитих имиграционих ограничења и обавеза пријављивања странаца (заједно са својим партнерима), привилегију бесцаринског увоза намештаја, аутомобила и личних потрештина, одређене олакшице при замени валута, изузеће од обавезе плаћања пореза и доприноса на зараде и друга примања, као и друге пореске олакшице. На примеру службеника Европске агенције за банкарство, а на основу анализе Уговора о седишту, можемо утврдити да ови службеници (и након престанка њиховог ангажмана у овој агенцији) уживају имунитет од судског гоњења у вези са свим актима и радњама (укључујући и усмено и писмено изнете ставове) учињеним у вршењу њихових функција, са изузетком поступака који се односе на саобраћајне прекршаје и парнице по тужби за накнаду штете проузроковане моторним возилом којим су управљали. Поред овог имунитета, службеници Европске агенције за банкарство уживају и извесне привилегије по аналогији са онима које су признате тој агенцији. Тако су нпр. ова лица и чланови њихове уже породице (осим кад је реч о држављанима Велике Британије или лицима која имају пребивалиште у Великој Британији) изузети од имиграционих ограничења и обавезе пријављивања странаца, у мењачким пословима имају право на исте олакшице као службеници међународних организација, имају право на бесцарински увоз намештаја за сопствене потребе и других личних потрештина (укључујући и једно моторно возило прибављено у земљи њиховог последњег боравишта или у земљи чији су држављани) у тренутку преузимања ангажмана у Европској агенцији за банкарство, право на бесцарински извоз тих ствари у тренутну престанка њиховог ангажмана итд.²²³

²²² Видети члан 10. Уговора о седишту.

²²³ Видети члан 12. Уговора о седишту.

Како би Велика Британија могла да прати примену наведених одредаба и спречи евентуалне злоупотребе – Европска агенција за банкарство је дужна да Владу Велике Британије обавести сваки пут када службенику ове агенције започне или престане ангажман у тој агенцији, као и да на сваких шест месеци достави списак свих службеника²²⁴ с напоменом, за сваког од њих, да ли је реч о држављанину Велике Британије или лицу које у њој има пребивалиште.

Што се тиче представника држава чланица који у раду европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије учествују као чланови органа ових агенција или на други начин – Протокол бр. 7 предвиђа да они током службеног путовања и боравка на територији државе седишта тих агенција, а ради учешћа у њиховом раду, уживају уобичајене привилегије, имунитете и олакшице.

Будући да су, према Протоколу бр. 7, све привилегије и имунитети признати европским агенцијама у саставу Европског система финансијске супервизије, члановима њихових органа и њиховим запосленима – искључиво у интересу Европске уније, од ових се агенција очекује да се одрекну имунитета признатог њиховом службенику кад год такво одрицање није супротно интересима Европске уније. Сличну одредбу садржи и Уговор о седишту, који изричито предвиђа да су све привилегије и имунитети који се признају службеницима Европске агенције за банкарство – признају у интересу ове агенције, а не ради личне користи било ког појединаца, па се од њеног извршног директора очекује да укине сваку привилегију или имунитет признат овим уговором који би спречили спровођење правде, ако је то могуће учинити а да се не угрозе интереси ове агенције.²²⁵ Поред тога, Уговор о седишту предвиђа да је, у случају да Велика Британија сматра да је дошло до

²²⁴ Велика Британија издаје и посебне идентификационе документе службеницима Европске агенције за банкарство који нису њени држављани, односно који немају пребивалиште на њеној територији. Видети члан 13. Уговора о седишту.

²²⁵ Исто се очекује и од Управног одбора Европске агенције за банкарство када је реч о привилегијама и имунитетима извршног директора ове агенције. Видети члан 14. Уговора о седишту.

злоупотребе привилегија и имунитета који су признати Европској агенцији за банкарство и њеним службеницима, та агенција дужна да, на захтев, утврди да ли је до такве злоупотребе дошло, а ако и након тога постоји неслагање између ове агенције и земље домаћина – спорно питање ће се изнети пред арбитражу.²²⁶

На крају, уживање свих привилегија и имунитета који су Уговором о седишту признати Европској агенцији за банкарство може бити суспендовано ако Влада Велике Британије процени да је неопходно предузети мере ради заштите националне безбедности, с тим што је онда та влада дужна да ступи у контакт са овом агенцијом у најкраћем могућем року, како би заједнички утврдиле које је мере потребно предузети да би се заштитили интереси саме агенције.²²⁷

3) Функције и овлашћења

Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности успостављене су да би се заштитио јавни интерес – доприносом стабилности финансијског система на кратак, средњи и дуг рок и доприносом ефикасности овог система. У делу овог тржишта који се односи на пословање банака и других кредитних институција²²⁸, финансијских конгломерата, инвестиционих друштава, платних институција и институција електронског новца, улога Европске агенције за банкарство је да: а) унапређује функционисање *унутрашњег тржишта*,

²²⁶ Видети члан 15. Уговора о седишту.

²²⁷ Видети члан 16. Уговора о седишту.

²²⁸ Према дефиницији датај у Уредби (ЕУ) бр. 575/2013 Европског парламента и Савета од 26. јуна 2013. године о пруденционим захтевима који се односе на кредитне институције и инвестициона друштва, а којом се мења Уредба (ЕУ) бр. 648/2012 – под кредитном институцијом се подразумева правно лице чија је делатност узимање од јавности депозита или других средстава која се враћају и одобравање кредита за свој рачун. Могу се јавити у форми банака, инвестиционих банака, штедионица, штедно-кредитних задруга и др.

доприносећи нарочито развоју стабилних, делотворних и конзистентних прописа којима се уређује пословање ових финансијских институција и надзор над тим пословањем; б) обезбеђује целовитост, транспарентност, ефикасност и несметано функционисање финансијских тржишта; в) унапређује међународну сарадњу тела надлежних за супервизију финансијских институција; г) спречава регулаторну арбитрарност и промовише једнаке услове пословања за конкуренте на финансијском тржишту; д) обезбеђује да се преузимање кредитног ризика и других ризика адекватно правно уређује и надзире; њ) унапређује заштиту корисника финансијских услуга.²²⁹ Исту улогу у сегменту финансијског тржишта који се односи на пословање осигуравајућих друштава, друштава за реосигурање, посредника у осигурању и друштава за управљање добровољним пензијским фондовима – има Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова,²³⁰ а у сегменту финансијског тржишта који се односи на пословање инвестиционих друштава и правних лица за заједничка улагања која продају своје уделе или акције – Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности.²³¹

Дакле, функције Европске агенције за банкарство су, према члану 8. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство:

- допринос успостављању заједничког висококвалитетног правног оквира, стандарда и праксе које примењују тела надлежна за супервизију банака, нарочито кроз давање мишљења институцијама Европске уније и развијање смерница, препорука и нацрта техничких стандарда за имплементацију;
- развој и ажурирање јединственог *Европског приручника за супервизију*, којим ће се утврдити најбоља пракса у вршењу надзора над пословањем банака и других кредитних институција;

²²⁹ Видети члан 1. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство.

²³⁰ Видети члан 1. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

²³¹ Видети члан 1. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

- допринос конзистентној примени обавезујућих комунитарних прописа, нарочито доприносом тзв. заједничкој супервизорској култури, обезбеђивањем конзистентне, ефикасне и делотворне имплементације тих прописа, спречавањем регулаторне арбитрарности, медијацијом и решавањем несугласица међу националним телима надлежним за супервизију банака, обезбеђивањем кохерентног функционисања колегијума супервизора, као и предузимањем конкретних мера у ванредним ситуацијама;
- олакшавање поделе задатака и одговорности међу националним телима надлежним за супервизију банака;
- блиска сарадња са Европским одбором за системски ризик, а нарочито обезбеђивање овом телу свих неопходних података за вршење његових функција и обезбеђивање адекватног праћења примене упозорења и препорука тог тела;
- организовање и спровођење стручне рецензије рада националних тела надлежних за супервизију банака²³², укључујући и давање смерница и препорука тим телима и утврђивање најбоље праксе, како би се унапредила конзистентност резултата супервизије;
- праћење и оцена развоја тржишта, са аспекта надлежности ове агенције, укључујући и праћење трендова у кредитирању домаћинстава и малих и средњих предузећа;
- спровођење економских анализа тржишта потребних за вршење функција ове агенције;
- јачање заштите депонената и инвеститора;

²³² Тзв. стручну рецензију рада тела надлежног за супервизију банака Европска агенција за банкарство спроводи периодично, и притом нарочито оцењује: а) адекватност ресурса којима ово тело располаже и његове унутрашње организације, и то са аспекта могућности за делотворну примену комунитарних прописа из области банкарства, као и регулаторних техничких стандарда и техничких стандарда за имплементацију, те капацитет овог тела да одговори изазовима које носи развој тржишта; б) степен постигнуте конвергенције у примени комунитарног права; в) да ли би се у поступању овог тела могле издвојити одређене процедуре које би се могле уврстити у најбољу праксу и послужити као добар пример другим телима надлежним за супервизију банака. Видети члан 30. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство.

- унапређење конзистентности и кохерентности функционисања колегијума супервизора, праћење и процена системског ризика, развој и координација израде планова опоравка и планова реструктурирања, обезбеђење високог степена заштите депонената и инвеститора и развој метода реструктурирања банака које не могу наставити да послују, као и оцена потребе за обезбеђењем одговарајућих финансијских инструмената, те јачање механизма сарадње тела укључених у реструктурирање банака и финансирање реструктурирања;
- обављање других функција утврђених комунитарним прописима.

Европској агенцији за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европској агенцији за супервизију тржишта хартија од вредности поверене су готово идентичне функције у односу на сегменте финансијског тржишта којима се баве, с две битне разлике – није им изричито дато у надлежност да развију и ажурирају јединствене европске приручнике за супервизију којима би се утврдила најбоља међународна пракса у вршењу надзора над финансијским институцијама из тих сегмената, нити да развијају оквир за реструктурирање осигуравајућих друштава и друштава за управљање добровољним пензијским фондовима, односно за реструктурирање инвестиционих друштава и раде на јачању механизма сарадње тела укључених у реструктурирање ових финансијских институција.²³³ Међутим, без обзира на то што је пропуштено да се изменама и допунама Уредбе о Европској агенцији за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова из 2014. године у надлежност ове агенције изричито стави израда и ажурирање јединственог европског приручника за супервизију осигуравајућих друштава и друштава за управљање добровољним пензијским фондовима (као што је то у случају Европске агенције за банкарство учињено изменама и допунама Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство из 2013. године) – Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова ради на

²³³ Видети члан 8. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 8. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

развоју оваквог приручника на основу члана 29. Уредбе о Европској агенцији за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, а с циљем унапређења квалитета, ефикасности и конзистентности супервизије ових финансијских институција у Европској унији.²³⁴ С друге стране, иако су одредбе члана 29. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности (којима се уређује улога ове агенције у изградњи заједничке супервизорске културе у Европској унији и конзистентне праксе тела надлежних за супервизију) идентичне одредбама Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова на основу којих та агенција ради на развоју јединственог европског приручника за супервизију ових друштава – Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности свој мандат у овој области није усмерила на развој оваквог приручника.²³⁵ Ипак, погрешно би било закључити да је због тога њен допринос у домену конвергенције надзора над финансијским институцијама за које је надлежна мањи од доприноса Европске агенције за банкарство или Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова²³⁶, пре свега стога што је она једина међу агенцијама у

²³⁴ Видети Дугорочни програм рада Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова за период 2015–2017, стр. 20. (https://eiopa.europa.eu/Publications/Administrative/EIOPA_Multi_Annual_Work_Programme_2015-2017.pdf#search=European%20supervisory%20handbook) и Дугорочни програм рада Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова за период 2015–2017, стр. 20. (https://eiopa.europa.eu/Publications/Administrative/EIOPA_MAWP.pdf#search=European%20supervisory%20handbook).

²³⁵ У годишњем извештају Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности за 2014. годину наведено је да је у извештајима Међународног монетарног фонда, Европске комисије и Европског парламента о функционисању Европског система финансијске супервизије, који су објављени 2014. године, препознат допринос ове агенције у области израде *Јединствених правила* за финансијска тржишта Европске уније, као и њена улога као кредибилног непосредног супервизора, с тим што се у извештају Европске комисије сугерише да би већу пажњу требало посветити конвергенцији праксе тела надлежних за супервизију тржишта хартија од вредности и помињу могуће додатне надлежности ове агенције у тој области, али се не дају предлози за измену комунитарних прописа. Видети стр. 7 (http://www.esma.europa.eu/sv/system/files/2015-934_-_esma_annual_report_2014_.pdf).

²³⁶ Премда статистика која се односи на активности предузете на изградњи заједничке супервизорске културе из Радних докумената службеника Европске комисије који су приложени уз Извештај Европске комисије Европском парламенту и Савету о

саставу Европског система финансијске супервизије којој су поверена овлашћења за непосредно вршење микропруденционог надзора – што је највећи степен интеграције супервизије који је могуће постићи – и то у домену лицензирања агенција за кредитни рејтинг и контроле њиховог пословања²³⁷, као и у домену регистрације централних регистара финансијских деривата и вршења надзора над њиховим пословањем²³⁸.

Дакле, ако бисмо сумирали одредбе Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности којима се уређују функције ових агенција и груписали циљеве који су им овим комунитарним прописима постављени, могли бисмо извести закључак да су све три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије основане како би својим деловањем обезбедиле степен конвергенције супервизије кључних актера на финансијском тржишту Европске уније (банака и других кредитних институција, осигуравајућих друштава, друштава за управљање добровољним пензијским фондовима и инвестиционих друштава) који је неопходан за стабилно и сигурно функционисање тог тржишта, и то како у домену правних

пословању европских агенција за супервизију и Европског система финансијске супервизије, објављеним 2014. године (*Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the European Commission to the European Parliament and Council on the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS)*, COM(2014), Brussels, 8.8.2014) (Радни документи службеника Европске комисије) – показује нпр. да Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности у 2011. и 2012. години није учествовала у раду ниједног колегијума супервизора, а да је у 2013. учествовала у раду шест оваквих колегијума, док су Европска агенција за банкарство и Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова у свакој од тих година учествовале у раду више од 80 ових колегијума. Видети стр. 29. Радних докумената службеника Европске комисије.

²³⁷ Видети Уредбу (ЕЗ) бр. 1060/2009 Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о агенцијама за кредитни рејтинг (*Regulation (EC) No 1060/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on credit rating agencies*).

²³⁸ Видети Уредбу (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Савета од 4. јула 2012. године о дериватима на ОТЦ тржишту, централним уговорним странама и централним регистрима финансијских деривата.

оквира којима је уређено пословање ових актера у државама чланицама, тако и у домену праксе коју примењују тела надлежна за њихову супервизију. Међутим, при анализи функција и овлашћења поменуте три европске агенције, требало би имати на уму да су се оне, без обзира на то што су им у тренутку оснивања поверене идентичне функције и овлашћења, развијале на различите начине и да данас прерогативи садржани у њиховим функцијама које се односе на јачање конвергенције правних оквира којима је уређено пословање финансијских институција у државама чланицама и конвергенције праксе коју примењују тела надлежна за супервизију тих институција – ипак нису идентични.²³⁹

Иако су оба наведена сегмента у којима је неопходно постићи већи степен конвергенције изузетно важна, примарни задатак европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије односи се на приближавање правних оквира за пословање банака и других кредитних институција, осигуравајућих друштава и друштава за управљање добровољним пензијским фондовима, као и инвестиционих друштава. Наиме, искуство је показало да комунитарно право у овим областима засновано на директивама оставља простора за битне разлике у националним прописима којима су ове директиве транспоноване, што доводи до правне несигурности, нарушава конкуренцију и ствара неједнакост на тржишту, а, поред тога, овим финансијским институцијама омогућава и да своје пословање усмере на државе с најблажим и најслабијим прописаним захтевима – чиме се угрожава јединство и функционисање *унутрашњег тржишта*. Ови недостаци, који функционисање *унутрашњег тржишта* угрожавају и у редовним условима, још су израженији у условима финансијске кризе, јер ће се, с обзиром на интегрисаност финансијских тржишта, проблеми који су се јавили у пословању финансијских институција у држави за слабијим правним оквиром без сумње прелити и на тржишта у којима је успостављен адекватан регулаторни оквир и утицаће на стабилност читавог *унутрашњег тржишта*. Стога је главни задатак европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије да

²³⁹ Видети Радне докуменате службеника Европске комисије, стр. 5.

припреме техничке стандарде и смернице (који ће бити саставни део *Јединственог регулаторног оквира*) којима ће се утврдити јединствене дефиниције одређених општих појмова садржаних у комунитарним прописима и јединствене методологије за израчунавање кључних прописаних захтева (нпр. адекватности капитала код банака). Тиме ће се обезбедити суштински исти услови пословања ових финансијских институција на финансијским тржиштима држава чланица, али и адекватније управљање ризицима који произлазе из интегрисаности ових тржишта.

Ипак, с обзиром на то да конвергенцију у супервизији поменутих финансијских институција на *унутрашњем тржишту* није могуће обезбедити успостављањем јединственог правног оквира све док постоје изражена одступања у начину на који тела која су задужена за вршење надзора над њиховим пословањем тај правни оквир примењују – значајне су и функције Европске агенције за банкарство, Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности које се односе на конвергенцију праксе коју примењују тела задужена за вршење тог надзора, а која се спроводи утврђивањем смерница и најбоље праксе, учешћем у раду колегијума супервизора,²⁴⁰ организацијом посебних обука за запослене у овим телима и на други начин.

Поред функција које се тичу конвергенције у области супервизије финансијских институција, важне су и функције поменуте три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије које се односе на идентификовање и анализу потенцијалних ризика који произлазе из микропруденционог нивоа али показују тенденцију ширења на читав банкарски систем или на остале сегменте финансијског система (кроз изразу, између

²⁴⁰ Чак и након успостављања *Јединственог механизма супервизије*, колегијуми супервизора задржавају свој значај у домену прекограничне супервизије банкарских група које послују у државама чија тела надлежна за супервизију банака нису део *Јединственог механизма супервизије*. Европска агенција за банкарство може и да учествује у непосредним контролама које спроводе два или више тела надлежних за супервизију банака која су чланови тих колегијума.

осталог, редовних извештаја о процени ризика и спровођење паневропских стрес тестова)²⁴¹, као и функције које се односе на унапређење заштите корисника финансијских услуга.

Како би могле да врше поменуте функције, Европској агенцији за банкарство, Европској агенцији за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европској агенцији за супервизију тржишта хартија од вредности су, комунитарним прописима којима су основане, поверена значајна регулаторна и друга овлашћења, и то:

- да развијају нацрте регулаторних техничких стандарда;
- да развијају нацрте техничких стандарда за имплементацију;
- да издају смернице и препоруке;
- да доносе појединачне одлуке које се односе на тела надлежна за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту;
- да, у случајевима који се тичу непосредне примене комунитарног права, доносе појединачне акте који се односе на финансијске институције, односно на учеснике на финансијском тржишту;
- да дају мишљења Европском парламенту, Савету и Европској комисији;
- да прикупљају потребне податке који се односе на пословање финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту;
- да развијају јединствене методологије за процену ефеката карактеристика финансијског производа и процеса дистрибуције на

²⁴¹ Ако се упореде одредбе Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности којима се уређује идентификовање и процена системског ризика, можемо запазити да је, за разлику од Европске агенције за банкарство и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, код Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова изричито наведена дужност да развије адекватан режим стрес тестирања како би помогла у идентификовању оних финансијских институција које могу изазвати системски ризик.

финансијски положај финансијске институције, односно учесника на финансијском тржишту и заштиту корисника финансијских услуга;

- да обезбеђују централизовану базу података о регистрованим финансијским институцијама, односно учесницима на финансијском тржишту.²⁴²

Поред ових општих овлашћења за израду и доношење правних аката, која произлазе из улоге свих поменутих европских агенција као тела која треба да обезбеде конвергенцију правних оквира којима се уређује пословање финансијских институција и учесника на финансијском тржишту Европске уније, као и уједначавање праксе тела које врше надзор над пословањем ових институција и учесника – Европској агенцији за супервизију тржишта хартија од вредности поверена су и значајна овлашћења у поступку вршења непосредног надзора над агенцијама за кредитни рејтинг и централним регистрима финансијских деривата, укључујући и овлашћења да доноси појединачне акте који су непосредно обавезујући за ове учеснике на финансијском тржишту и овлашћења да изриче мере и новчане казне тим учесницима²⁴³. Међу тим овлашћењима, специфичним за ову агенцију, јесте и њено право да, при вршењу надзора, оствари увид у пословне књиге и другу документацију поменутих учесника на финансијском тржишту, као и правних

²⁴² Видети члан 8. став 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 8. став 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 8. став 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁴³ Иако, према члану 30. Уредбе (ЕЗ) бр. 1060/2009 Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о агенцијама за кредитни рејтинг, постоји могућност да Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности одређена овлашћења у вршењу надзора над пословањем агенција за кредитни рејтинг (укључујући и овлашћење да прибавља податке и информације и врши непосредну контролу) повери надлежним националним телима, ако је то потребно ради ефикасног вршења њене супервизорске функције – ова европска агенција је током 2014. године интензивирала активности на регистрацији и контроли агенција за кредитни рејтинг, којих је у том тренутку било 27. Исто важи и за овлашћења која се тичу непосредног надзора над пословањем централних регистара финансијских деривата, којих је на крају 2014. године било укупно шест. Видети Годишњи извештај о раду Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности за 2014. годину, стр. 4.

лица која су с њима повезана имовинским, управљачким и пословним односима, као и да од тих лица захтева да јој доставе и друге податке.²⁴⁴

4) Регулаторна овлашћења

С обзиром на то да се кључне функције европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије односе на повећање степена конвергенције у вршењу супервизије финансијских институција и учесника на финансијском тржишту, а да су најзначајнији инструменти којима се ово може постићи општи и појединачни правни акти – Европској агенцији за банкарство, Европској агенцији за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европској агенцији за супервизију тржишта хартија од вредности поверене су важне улоге у легислативном поступку за доношење комунитарних прописа, као и овлашћења да доносе одређене правне акте.

а) Регулаторни технички стандарди и технички стандарди за имплементацију

Најважнији правни инструменти који су на располагању Европској агенцији за банкарство, Европској агенцији за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европској агенцији за супервизију тржишта хартија од вредности су регулаторни технички стандарди и технички стандарди за имплементацију.

Регулаторни технички стандарди доносе се у облику уредби или одлука (као акти у целости обавезујући и непосредно примењиви у свим државама чланицама) и објављују се у „Службеном гласнику Европске уније“. Они спадају у категорију тзв. делегираних аката и у правни систем Европске

²⁴⁴ Видети Уредбу (ЕЗ) бр. 1060/2009 Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о агенцијама за кредитни рејтинг и Уредбу (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Савета од 4. јула 2012. године о ОТЦ дериватима, централним уговорним странама и централним регистрима финансијских деривата.

уније уведени су Лисабонским уговором. Реч је о правним актима које, на основу овлашћења датог у самом комунитарном пропису, доноси Европска комисија и којима се могу вршити одређене измене и допуне појединих делова тог прописа, али не и оне којима се дира у његову суштину. Делегираним актима се нпр. могу прописати одређени технички детаљи. Они заправо омогућавају да се Европски парламент и Савет усредсреде на циљеве прописа и кључна материјална решења којима се обезбеђује њихово остваривање, без потребе да се у поступку доношења прописа исцрпљују расправама о техничким питањима.²⁴⁵

Кад Европски парламент и Савет Европској комисији повере овлашћење да усваја регулаторне техничке стандарде ради обезбеђења конзистентне хармонизације у областима које се односе на пруденционе захтеве према кредитним институцијама и инвестиционим друштвима и пруденциону супервизију ових финансијских институција, заштиту корисника финансијских услуга које пружају ове финансијске институције, платне услуге и издавање електронског новца, супервизију финансијских конгломерата, спречавање прања новца и финансирања тероризма и осигурање депозита²⁴⁶ – Европска агенција за банкарство може израдити нацрт ових техничких стандарда и доставити га Европској комисији на одобрење. Надлежност Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова за израду нацрта регулаторних техничких стандарда и њихово подношење Европској комисији на одобрење ограничена је на конзистентну примену комунитарних прописа којима се уређује пословање друштава за осигурање, друштава за реосигурање и посредника у осигурању, као и надзор над њима и надзор над пословањем осигуравајућих група и финансијских конгломерата чији су оне део, пословање друштава за управљање добровољним пензијским фондовима и надзор над овим друштвима, затим реорганизација и гашење осигуравајућих друштава, животно осигурање и реосигурање, те спречавање прања новца и финансирања

²⁴⁵ Видети члан 290. Уговора о функционисању Европске уније.

²⁴⁶ Видети комунитарне прописе наведене у члану 1. став 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство.

тероризма (у делу који се односи на пословање осигуравајућих друштава и друштава за управљање добровољним пензијским фондовима) и заштита корисника финансијских услуга коју пружају ове финансијске институције²⁴⁷. Што се тиче Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, у њеној надлежности је израда и предлагање Европској комисији регулаторних техничких стандарда којима се обезбеђује конзистентна примена комунитарних прописа који уређују следећа питања: схеме за надокнаду штете инвеститорима, коначност поравнања у платним системима и системима поравнања хартија од вредности, укључење хартија од вредности на званичну котизацију берзе и информације о овим хартијама које се обавезно објављују, финансијска средства обезбеђења, злоупотреба инсајдерских информација, обавезно објављивање проспекта код јавних понуда хартија од вредности, тржишта финансијских инструмената, адекватност капитала инвестиционих друштава, агенције за кредитни рејтинг, надзор над пословањем инвестиционих друштава која су део финансијских конгломерата, те спречавање прања новца и финансирања тероризма (у делу који се односи на пословање инвестиционих друштава) и заштита корисника финансијских услуга коју пружају ове финансијске институције²⁴⁸.

Кад од Европске агенције за банкарство, Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова или Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности прими нацрт регулаторних техничких стандарда из њихове надлежности, Европска комисија је дужна да га без одлагања проследи Европском парламенту и Савету, а у року од три месеца дужна је да одлучи да ли ће га одобрити (и то у целини, делимично или у измењеном облику, ако је то у интересу Европске уније). Ако Европска комисија одлучи да не одобри нацрт регулаторних техничких стандарда које је израдила надлежна европска агенција или одобри само део ових стандарда или да их одобри у измењеном облику – дужна је да овај нацрт

²⁴⁷ Видети комунитарне прописе наведене у члану 1. став 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

²⁴⁸ Видети комунитарне прописе наведене у члану 1. став 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

врати европској агенцији која га је израдила и да образложи разлоге за такву одлуку. Европска агенција која је израдила тај нацрт може га у том случају, у року од шест недеља, изменити у складу са изменама које је Европска комисија предложила и поново га доставити у облику званичног мишљења Европској комисији, Европском парламенту и Савету. Ако у овом року надлежна европска агенција не достави измењени нацрт или достави нацрт који није измењен у складу са изменама које је она предложила – Европска комисија може усвојити регулаторне техничке стандарде измењене на начин који она сматра адекватним или одбити њихово усвајање. У случају да Европска комисија не одобри нацрт регулаторних техничких стандарда нити их измени по поменутој процедури – дужна је да о томе обавести ону европску агенцију која је овај нацрт израдила, али и Европски парламент и Савет, и да образложи разлоге за такво поступање. Кад процене да је потребно, Европски парламент и Савет могу у року од месец дана позвати надлежног комесара и председавајућег европске агенције која је израдила нацрт регулаторних техничких стандарда на ванредну седницу надлежног одбора Европског парламента или Савета – да изнесу и образложе разлоге свог неслагања.²⁴⁹ Ако Европска комисија усвоји регулаторне техничке стандарде, Европски парламент и Савет могу неслагање с њима изразити у року од три месеца од дана када их је Европска комисија обавестила о њиховом усвајању (односно у року од месец дана ако су усвојени регулаторни технички стандарди идентични нацрту који је израдила надлежна европска агенција), а ако то не учине, стандарди се објављују у „Службеном гласнику Европске уније“.²⁵⁰

О томе колико је важна улога Европске агенције за банкарство, Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских

²⁴⁹ Видети члан 14. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 14. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 14. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁵⁰ Видети члан 13. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 13. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 13. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности у развоју регулаторних техничких стандарда говори и то што их Европска комисија може усвојити без учешћа ових агенција (без нацрта које су оне израдиле) само у случају да оне нацрт тих стандарда не доставе у року утврђеним комунитарним прописом на основу кога се ови стандарди доносе и да то не учине ни у додатном року који им је одредила Европска комисија. Чак и у овом случају, тј. кад нацрт регулаторних техничких стандарда не потекне од надлежне европске агенције, већ од Европске комисије, учешће надлежне агенције мора бити обезбеђено. Наиме, Европска комисија је дужна да нацрт регулаторних техничких стандарда који је она израдила достави надлежној европској агенцији, која га у року од шест недеља може изменити и доставити у облику службеног мишљења Европској комисији, Европском парламенту и Савету.²⁵¹

Резултати европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије постигнути на пољу конвергенције правних оквира у областима из њихове надлежности који се примењују у државама чланицама, кроз израду нацрта регулаторних техничких стандарда оцењени су као изузетно добри,²⁵² а њихов допринос остваривању циљева због којих је овај систем и успостављен највећи је управо кроз овај сегмент њиховог деловања. Иако је реч о актима техничке природе, који не могу садржати стратешке одлуке и материјално нова решења и чији је предмет ограничен комунитарним прописом на основу кога се

²⁵¹ Видети члан 10. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 10. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 10. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁵² Према Радним документима службеника Европске комисије, Европска агенција за банкарство је за три године свог пословања усвојила 37 нацрта регулаторних техничких стандарда, Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности 79, а Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова није усвојила ниједан јер, због одлагања доношења сета комунитарних прописа који се односе на пословање осигуравајућих друштава, до краја 2013. године није имала правни основ да усваја нацрте техничких стандарда у овој области, али их је израдила око 60 у том периоду, паралелно са учествовањем у поступку доношења тих комунитарних прописа. Видети стр. 28. Радних докумената службеника Европске комисије.

доносе – регулаторним техничким стандардима који су до сада усвојени на основу нацрта које је израдила Европска агенција за банкарство у великој мери су унифицирани правни оквири којима се уређују кредитни ризик, финансијски конгломерати, велике изложености, ризик ликвидности, тржишни ризик, оперативни ризик, итд.²⁵³ У областима из надлежности Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова значајни регулаторни технички стандарди припремљени су за осигуравајућа друштва у области капиталних захтева, техничких резерви, интерних модела и др.²⁵⁴ Што се тиче Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, она је током свог пословања била најпродуктивнија у усвајању нацрта регулаторних техничких стандарда, тако да је поводом великог броја питања у вези с функционисањем тржишта хартија од вредности у Европској унији постигнут већи степен конвергенције, укључујући и питања давања дозвола за рад инвестиционим друштвима, оснивања њихових филијала, изрицања казни овим друштвима и др.²⁵⁵

Дакле, значај регулаторних техничких стандарда за постизање неопходног степена конвергенције прописа којима се уређује пословање финансијских институција и учесника на финансијском тржишту у државама чланицама је, без обзира на правну природу ових аката, изузетан, а улога европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије у поступку њиховог усвајања – кључна. Наиме, без обзира на то што је надлежност за њихово усвајање на Европској комисији и што она доноси

²⁵³ Преглед усвојених регулаторних техничких стандарда и оних који су у припреми доступан је на сајту Европске агенције за банкарство (<https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy>).

²⁵⁴ За више података о раду Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова на изради регулаторних техничких стандарда видети годишње извештаје о раду ове агенције (<https://eiopa.europa.eu/publications/annual-reports>).

²⁵⁵ За више података о раду Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности на изради регулаторних техничких стандарда видети годишње извештаје о раду ове агенције (https://www.esma.europa.eu/documents/overview/10?title=annual+report&doc_reference=&x=0&y=0§ion=All&doc_type=All).

коначан суд о томе која ће решења бити садржана у овим актима, три наведене европске агенције на развој и обликовање тих аката пресудно утичу израђујући њихове нацрте²⁵⁶, које Европска комисија не може ни да мења без претходне консултације са овим агенцијама.

С обзиром на то да на изради нацрта регулаторних техничких стандарда раде стручњаци специјализовани за питања која су предмет ових аката, да се обавезно организује јавна расправа пре него што се они доставе Европској комисији, да се спроводе анализе могућих користи и трошкова који би произашли из њиховог усвајања,²⁵⁷ као и да се обавезно прибавља мишљење представника заинтересованих страна, и то:

- за регулаторне техничке стандарде из надлежности Европске агенције за банкарство – мишљење тзв. Групе лица која имају интерес у банкарству,²⁵⁸

- за регулаторне техничке стандарде из надлежности Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова – мишљење тзв. Групе лица која имају интерес у тржишту осигурања или Групе лица која имају интерес у тржишту добровољних пензијских фондова,²⁵⁹ а

²⁵⁶ Код свих око 50 регулаторних техничких стандарда које је у областима из надлежности Европске агенције за банкарство, Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности Европска комисија до сада усвојила, у преамбули је наведено да су донети на основу нацрта које су израдиле наведене европске агенције.

²⁵⁷ Осим, изузетно, ако би организовање јавне расправе или спровођење ових анализа било несразмерно предмету нацрта и ефектима решења садржаним у њему или постоје разлози хитности.

²⁵⁸ Група лица која имају интерес у банкарству је група коју чини 30 чланова, који у уравнотеженим процентима представљају кредитне институције и инвестициона друштва који послују у Европској унији, њихове запослене, кориснике финансијских услуга и мала и средња предузећа. Најмање пет чланова ове групе морају бити независни угледни професори или научни радници, а њих десет морају бити представници финансијских институција, од којих најмање три представници штедно-кредитних задруга и штедионица. Видети члан 37. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство.

²⁵⁹ Група лица која имају интерес у тржишту осигурања и Група лица која имају интерес у тржишту добровољних пензијских фондова су групе које чини по 30 чланова, који у уравнотеженим процентима представљају осигуравајућа друштва, друштва за реосигурање и посреднике у осигурању, односно друштва за управљање

- за регулаторне техничке стандарде из надлежности Европске агенције за супервизију тржишта осигурања – мишљење тзв. Групе лица која имају интерес у тржишту хартија од вредности²⁶⁰ – коначан текст регулаторних техничких стандарда који Европска комисија одобри и који се објави у „Службеном гласнику Европске уније“ ретко знатније одступа од нацрта које су овој институцији Европске уније доставиле Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова или Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности.

Поред нацрта регулаторних техничких стандарда, европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије израђују и нацрте *техничких стандарда за имплементацију*. Као и регулаторни технички стандарди, и технички стандарди за имплементацију доносе се у облику уредби или одлука (као акти у целости обавезујући и непосредно примењиви у свим државама чланицама) и објављују се у „Службеном гласнику Европске уније“, али спадају у категорију тзв. аката за имплементацију, који су у правни систем Европске уније такође уведени Лисабонским уговором. Реч је о правним актима које Европска комисија доноси када је за одређене мере утврђене комунитарним прописом неопходно обезбедити униформну примену у целој Европској унији, и то на основу овлашћења садржаног у том пропису.²⁶¹

добровољним пензијским фондовима који послују у Европској унији, њихове запослене, кориснике финансијских услуга и мала и средња предузећа. Најмање пет чланова сваке од ових група морају бити независни угледни професори или научни радници, а по десет чланова морају бити представници финансијских институција (од којих у Групи лица која имају интерес у тржишту осигурања најмање три члана морају бити представници осигуравајућих задруга и узајамних осигуравача или реосигуравача). Видети члан 37. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

²⁶⁰ Група лица која имају интерес у тржишту хартија од вредности је група коју чини 30 чланова, који у уравнотеженим процентима представљају учеснике на финансијском тржишту из надлежности Агенције за супервизију тржишта хартија од вредности који послују у Европској унији, њихове запослене, кориснике финансијских услуга и мала и средња предузећа. Најмање пет чланова ове групе морају бити независни угледни професори или научни радници, а десет представници поменутих учесника на финансијском тржишту. Видети члан 37. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁶¹ Видети члан 291. Уговора о функционисању Европске уније.

Поступак израде и усвајања техничких стандарда за имплементацију и улога Европске агенције за банкарство, Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности у овом поступку идентични су као у случају израде и усвајања регулаторних техничких стандарда.²⁶² У досадашњем раду Европске агенције за банкарство израђени су значајни технички стандарди за имплементацију у областима које се односе на велике изложености, ризик ликвидности, извештавање и др.²⁶³ Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова израдила је читав сет техничких стандарда за имплементацију пруденционих захтева који се односе на друштва за осигурање и реосигурање.²⁶⁴ Што се тиче Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, она је у свом досадашњем раду израдила техничке стандарде за имплементацију који се односе на поступак и форму достављања информација о казнама и мерама предузетим у складу с Директивом о друштвима за заједничко улагање у преносиве хартије од вредности, на облик и рокове за достављање података и објављивање суспензије или забране трговања финансијским инструментом на организованом тржишту, на платформе за организовано трговање или платформе за мултилатерално трговање, на форму и динамику извештаја о

²⁶² Видети члан 15. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 15. Уредбе о основању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 15. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁶³ Преглед усвојених техничких стандарда за имплементацију и оних који су у припреми доступан је на сајту Европске агенције за банкарство (<https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy>).

²⁶⁴ Тзв. Солвентност 2 пакета уведеног Директивом 2009/138/ЕЗ Европског парламента и Савета од 25. новембра 2009. године о започињању и обављању послова осигурања и реосигурања (Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)). За више података о техничким стандардима за имплементацију Солвентности 2 пакета пруденционих захтева за друштва за осигурање и реосигурање погледати званични сајт Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова (<https://eiopa.europa.eu/regulation-supervision/insurance/solvency-ii>).

трговању финансијским инструментима који се достављају централним регистрима финансијских деривата и др.²⁶⁵

б) Смернице и препоруке

У вршењу функција које су им поверене и које се односе на успостављање конзистентне, ефикасне и делотворне супервизорске праксе у оквиру Европског система финансијске супервизије, на обезбеђивање униформне и конзистентне примене комунитарног права, на унапређење сигурности и стабилности тржишта и на конвергенцију регулаторне праксе, и то оних функција које нису покривене регулаторним техничким стандардима и техничким стандардима за имплементацију – Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за супервизију тржишта осигурања издају смернице и препоруке упућене телима надлежним за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту или овим финансијским институцијама, односно учесницима²⁶⁶. Иако није реч о обавезујућим правним актима, предвиђени су бројни механизми који поспешују ефективност ових смерница и препорука и гарантују да ће адресати пажљиво размотрити њихову садржину и настојати да их примене (ако су адресати тела надлежна за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту – да их инкорпорирају у свој правни оквир или да своју праксу ускладе с њима). Тако је прописано да су тела надлежна за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту и ове институције, односно учесници дужни да учине све што је у њиховој моћи да се

²⁶⁵ За више података о техничким стандардима за имплементацију које је израдила Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности погледати званичан сајт https://www.esma.europa.eu/documents/overview/10?title=implementing+technical+standards&doc_reference=&x=0&y=0§ion=All&doc_type=All ове агенције

²⁶⁶ Према подацима из Радних докумената службеника Европске комисије, у току прве три године свог пословања Европска агенција за банкарство је издала 16 смерница и препорука, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова – 7, а Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности – 20.

ускладе са смерницама и препорукама надлежне европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, као и да у року од два месеца од њиховог издавања (тела надлежна за супервизију увек, а финансијске институције, односно учесници на финансијском тржишту ако је тако утврђено смерницом, односно препоруком) потврде да су се ускладили или да то намеравају да учине, или да образложе због чега се нису ускладили и не намеравају да то учине. Као додатни механизам притиска на тела надлежна за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту, као адресате смерница и препорука наведених европских агенција, предвиђено је да те агенције објављују податке о телима која се нису ускладила с датим смерницама и препорукама и не намеравају да то учине, као и да о томе извештавају²⁶⁷ Европски парламент, Савет и Европску комисију.²⁶⁸ Ове смернице и препоруке издају се као општи акти (упућени свим телима надлежним за супервизију у државама чланицама или свим финансијским институцијама, односно релевантним учесницима на финансијском тржишту у овим државама) у којима је дато виђење надлежне европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије о томе које је поступање у вршењу надзора над овим институцијама, односно учесницима у оквиру овог система

²⁶⁷ У свом годишњем извештају о раду Европска агенција за банкарство посебно наводи које је смернице и препоруке издала, уз напомену која се тела надлежна за супервизију финансијских институција нису ускладила с њима и на који начин планира да убудуће обезбеди да их ова тела поштују. Сличан приступ у својим годишњим извештајима о раду примењују Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности, с тим што су у њиховим досадашњим извештајима констатовани само изоловани случајеви мањих неусклађености. Видети нпр. Годишњи извештај о раду Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова за 2014. годину (https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA_ANNUAL_REPORT_2014.pdf#search=annual%20report), стр. 24. и 25, и Годишњи извештај о раду Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности за 2014. годину (http://www.esma.europa.eu/system/files/2015-934_-_esma_annual_report_2014_.pdf), стр. 57.

²⁶⁸ Видети члан 16. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 16. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 16. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

одговарајуће и како би требало применити комунитарни пропис у одређеној области.

Дакле, смернице и препоруке, као што смо већ истакли, замишљене су као акти који немају обавезујуће правно дејство и који би, као такви, требало да буду довољно флексибилни да обезбеде постизање неопходног степена конвергенције онда када европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије нису овлашћене да израђују нацрте регулаторних техничких стандарда и техничких стандарда за имплементацију. Међутим, у вези с њиховом правном природом и опсегом у коме се ови акти могу доносити јавиле су се извесне недоумице, на које је указано и у извештају Европске комисије о функционисању Европског система финансијске супервизије. Према мишљењу Европске комисије изнетом у овом извештају, опсег у коме европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије могу издавати смернице и препоруке омеђен је кумулативним испуњењем два предуслова: да постоји потреба да се обезбеди „конзистентна, ефикасна и делотворна супервизорска пракса“ и да постоји потреба да се обезбеди „униформна и конзистентна примена комунитарног права“. Што се тиче правне природе ових смерница и препорука које, иако немају обавезујуће правно дејство, на известан начин, кроз механизам „усклади се или објасни“, обавезују тела надлежна за супервизију и финансијске институције, односно учеснике на финансијском тржишту на које се односе – недоумица је била да ли се пред Судом правде европске уније, на основу комунитарних прописа којима су основане европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, може покренути спор против њих. Према мишљењу Европске комисије, члан 60. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство и исти чланови уредби о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, односно Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности – не могу бити правни основ за покретање таквог спора. Али, ако из тих смерница или препорука произађу извесни правни ефекти за

трећа лица, онда важи опште право на судску заштиту по основу члана 263. став 1. Уговора о функционисању Европске уније.²⁶⁹

Међу општим актима Европске агенције за банкарство који немају обавезујуће дејство, са аспекта њених функција које се односе на постизање неопходног степена конвергенције праксе тела надлежних за супервизију банака, посебно се издваја овлашћење за израду *Европског приручника за супервизију*, као акта којим се утврђује најбоља пракса у вршењу надзора над пословањем банака у Европској унији, тј. најбоље методологије и процедуре које би ова тела требало да примењују при вршењу надзора над пословањем банака и других кредитних институција (не дирајући у овлашћење ових тела да у вршењу надзора своје одлуке заснивају на слободној оцени). Замишљено је да *Европски приручник за супервизију* садржи практичне алатке, примере и студије случаја који телима надлежним за супервизију банака и других кредитних институција треба да помогну у вршењу надзора над овим институцијама и да омогуће уједначену примену комунитарних прописа, регулаторних техничких стандарда и смерница Европске агенције за банкарство. Током 2014. године Европска агенција за банкарство израдила је прва два поглавља овог приручника и она се односе на оцену адекватности и ризичности пословног модела финансијске институције која је субјект надзора и оцену адекватности планова опоравка које су те институције дужне да израде према новоуспостављеном оквиру за опоравак и реструктурирање банака. *Европски приручник за супервизију* ће се постепено развијати, а, при утврђивању јединствене методологије и процедура, предност ће се дати новим областима које буду обухваћене надзором, као и питањима у контексту прекограничне супервизије.²⁷⁰ Иако без изричитог овлашћења за израду јединственог приручника за супервизију друштава осигурање, друштава за реосигурање и

²⁶⁹ Извештај Европске комисије Европском парламенту и Савету о функционисању европских агенција за супервизију и Европског система финансијске супервизије, објављен 2014. године, стр. 5.

²⁷⁰ Видети Извештај Европске агенције за банкарство о конвергенцији супервизорске праксе из априла 2015. године, стр. 22 (<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/950548/Supervisory+convergence+report.pdf>).

друштва за управљање добровољним пензијским фондовима, и Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова активно ради на оваквом приручнику, а окончање ових активности планирано је до краја 2017. године.²⁷¹

б) Одлуке и препоруке као појединачни акти

Што се тиче доношења појединачних аката, европским агенцијама у саставу Европског система финансијске супервизије поверена су значајна овлашћења у случају кршења комунитарног права којим се уређује пословање финансијских институција и учесника на финансијском тржишту и надзор над тим пословањем.²⁷² У случају да дође до сазнања²⁷³ да тело надлежно за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту није применило комунитарни пропис из ових области (укључујући и регулаторне техничке стандарде и техничке стандарде за имплементацију донете на основу тог прописа) или га је применило на начин за који се испостави да представља кршење тог прописа, а нарочито да је пропустило да обезбеди да финансијска институција, односно учесник на финансијском тржишту испуни захтеве садржане у том пропису – надлежна европска агенција

²⁷¹ Видети Дугорочни програм рада Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова за период од 2015. до 2017. године, стр. 20.

²⁷² Премда треба напоменути да, према подацима из Радних докумената службеника Европске комисије, током прве три године свог пословања европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије нису доносиле одлуке као обавезујуће акте.

²⁷³ До сазнања о потенцијалном кршењу комунитарног права, европска агенција у саставу Европског система финансијске супервизије може доћи на основу захтева који су поднели једно или више националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, Европски парламент, Савет, Европска комисија, Група лица која имају интерес у банкарству, односно Група лица која имају интерес у тржишту осигурања, Група лица која имају интерес у тржишту добровољних пензијских фондова или Група лица која имају интерес у тржишту хартија од вредности, као и из других извора. Видети члан 17. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 17. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и хартија од вредности и члан 17. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

ће, након што о томе обавести ово тело, испитати случај кршења тог прописа. Тело надлежно за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту чије се могуће кршење комунитарног прописа испитује дужно је да, без одлагања, надлежној европској агенцији достави све податке за које она оцени да су јој потребни, укључујући и изјашњење о томе како је тај комунитарни пропис примењен. Ако утврди да је до кршења дошло, надлежна европска агенција је дужна да, у року од два месеца од почетка испитивања, изда препоруку којом се утврђује шта је потребно предузети ради усклађивања с комунитарним прописом. Тело надлежно за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту коме је упућена препорука дужно је да, у року од десет дана од дана пријема препоруке, надлежну европску агенцију обавести о томе шта је предузело или намерава да предузме како би обезбедило тражену усклађеност. Ако се наведено надлежно тело не усклади с комунитарним прописом у року од месец дана од пријема препоруке, Европска комисија може (на основу обавештења надлежне европске агенције или на своју иницијативу) издати званично мишљење²⁷⁴ којим се од тог тела захтева да то учини. У случају да оно не поступи у складу са званичним мишљењем Европске комисије у року одређеном у том мишљењу и да је благовремено отклањање ове неусклађености неопходно како би се поново успоставили неутрални конкурентски услови на тржишту или обезбедило редовно функционисање и интегритет финансијског система – надлежна европска агенција, под условом да су релевантни захтеви прописани комунитарним прописом непосредно примењиви на финансијску институцију, односно учесника на финансијском тржишту, може донети одлуку којом се овој институцији, односно учеснику налаже да предузму одређене активности како би се ускладили с комунитарним прописом или да престану са одређеним поступањем. Кад претходно донете одлуке тела надлежног за супервизију нису усклађене са одлуком коју је донела надлежна европска агенција, примењује се одлука ове агенције. У складу са одлуком надлежне европске агенције ово тело

²⁷⁴ Рок у коме Европска комисија мора издати званично мишљење је три месеца од издавања препоруке надлежне европске агенције, с тим што он може бити продужен за још један месец.

је дужно да се руководи и приликом предузимања мера надзора у вези с предметом те одлуке.²⁷⁵

Овлашћење да доноси појединачне одлуке непосредно примењиве на финансијске институције, односно учеснике на финансијском тржишту европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије имају и у случају тзв. ванредних ситуација, када негативан развој догађаја може озбиљно угрозити нормално функционисање и интегритет тржишта или стабилност дела финансијског система или финансијског система у целини. Када Савет донесе одлуку којом утврђује постојање ванредне ситуације и када је координирана активност тела надлежних за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту неопходна да би се одговорило на поменути негативни развој догађаја – надлежна европска агенција може донети одлуку којом овим телима налаже да предузму потребне активности; ако ова тела то не учине, може донети и одлуку којом се овим институцијама, односно учесницима налаже да поступе у складу са одређеним комунитарним прописом који је непосредно примењив.²⁷⁶

Надлежна европска агенција у саставу Европског система финансијске супервизије може одлуком и привремено забранити или ограничити одређене финансијске активности које угрожавају редовно функционисање и интегритет финансијских тржишта или стабилност дела финансијског система или финансијског система у целини, под условима прописаним комунитарним прописима којима се уређује пословање финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту и надзор над овим пословањем. Ако, међутим, оцени да је потребно трајно забранити или ограничити одређени тип

²⁷⁵ Видети члан 17. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 17. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 17. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁷⁶ Видети члан 18. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 18. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 18. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

финансијског производа или финансијске активности, наведена европска агенција ће о томе обавестити Европску комисију и тела надлежна за супервизију, како би олакшала увођење такве забране или ограничења.²⁷⁷

Одлуке, као обавезујуће акте, европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије доносе и у поступку решавања неслагања између националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту у вези с поступањем/непоступањем неког од ових тела у случају прекограничне супервизије. Наиме, ако ова национална тела о проблему прекограничне супервизије не успеју да постигну споразум кроз поступак медијације, надлежна европска агенција може донети одлуку којом се тим телима налаже да предузму одређену активност или се уздрже од одређене активности, како би решила неслагање. Онда кад ова тела не поступе у складу с том одлуком и тиме пропусте да обезбеде да финансијска институција, односно учесник на финансијском тржишту послују у складу са захтевима прописаним комунитарним прописом, надлежна европска агенција може донети одлуку којом тој институцији, односно учеснику непосредно налаже да предузму одређену активност или се уздрже од одређене активности.²⁷⁸

Иначе, пре него што донесе одлуку, надлежна европска агенција у саставу Европског система финансијске супервизије дужна је да адресата обавести о својој намери и да утврди рок у коме он може доставити своје мишљење о питању које је предмет одлуке.²⁷⁹ Одлуке Европске агенције за

²⁷⁷ Видети члан 9. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 9. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 9. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁷⁸ Видети члан 19. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 19. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 19. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁷⁹ Према члану 39. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, ову обавезу Европска агенција за банкарство има и када издаје препоруке телима надлежним за супервизију банака у случају кршења комунитарног права. Исте одредбе садрже и

банкарство, Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности морају бити образложене и морају садржати упутство о правном леку. Ове одлуке се објављују (с подацима о телу надлежном за супервизију финансијских институција на које се односе), осим ако је то супротно легитимним интересима финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту да заштите своје пословне тајне или би могло озбиљно угрозити редовно функционисање и интегритет финансијских тржишта или стабилност дела финансијског система Европске уније или стабилност овог система у целини.

На крају, европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизију дају и мишљења телима надлежним за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту – с циљем изградње конзистентне праксе, као и мишљења на нацрте комунитарних прописа из области које су у њиховој надлежности у поступку доношења ових прописа. Након стручне рецензије рада ових тела, мишљењем које се доставља Европској комисији могу се иницирати поступак измене одређеног комунитарног прописа ако је то потребно ради обезбеђивања даље хармонизације регулативе и праксе.

У поступку доношења одлука европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије које имају обавезујуће правно дејство обезбеђена је примена начела двостепености. Наиме, против обавезујуће одлуке надлежне европске агенције жалбу може поднети свако физичко и правно лице, укључујући и тело надлежно за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту коме је та одлука упућена, односно кога се она, иако има форму одлуке упућене другом лицу, непосредно

члан 39. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 39. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

и појединачно тиче.²⁸⁰ Образложена жалба подноси се у писменом облику надлежној европској агенцији – у року од два месеца од дана достављања одлуке, односно од дана њеног објављивања. О жалби против одлуке европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије решава Одбор за жалбе²⁸¹, и то у року од два месеца од њеног подношења. Жалба не одлаже извршење одлуке, али Одбор за жалбе може, ако утврди да околности тако налажу, одлучити да одложи њену примену. Ако је жалба уредна, Одбор за жалбе утврђује њену основаност. У жалбеном поступку, надлежна европска

²⁸⁰ Видети члан 60. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 60. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 60. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁸¹ Одбор за жалбе основан је као заједнички орган свих европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије и чини га шест чланова (између којих се бира председник одбора) и шест заменика чланова. За члана, односно заменика члана овог одбора може се изабрати лице које има велики углед, доказано знање у релевантним областима и професионално искуство (укључујући и искуство у супервизији финансијских институција), осим запослених у телима надлежним за супервизију финансијских институција или у другим националним телима и институцијама Европске уније које су укључене у пословање европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије. Имајући у виду надлежност овог одбора, при одабиру његових чланова неопходно је обезбедити да одбор располаже и одговарајућом правном експертизом. По два члана и по два заменика члана Одбора за жалбе бирају Управни одбор Европске агенције за банкарство, Управни одбор Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Управни одбор Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности са списка који је предложила Европска комисија (списак лица која су ушла у ужи избор након позива за достављање изјава о заинтересованости објављеном у „Службеном гласнику Европске уније“), а након прибављања мишљења Одбора супервизора релевантне европске агенције. Мандат чланова Одбора за жалбе је пет година, с правом поновног избора на још један мандат у истом трајању, а могу бити разрешени само у случају да су учинили озбиљан пропуст у вршењу функције. Одбор за жалбе одлуке доноси већином од најмање четири гласа, од којих, када је реч о одлуци из надлежности Европске агенције за банкарство, бар један глас мора бити глас члана кога је изабрао Управни одбор ове агенције (исти услов важи и за одлуке из надлежности Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности). Председник Одбора за жалбе сазива овај одбор кад год процени да је то потребно. Европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије дужне су да Одбору за жалбе обезбеде адекватну оперативну и административно-техничку подршку кроз Заједнички комитет ових европских агенција. Видети члан 58. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 58. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 58. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

агенција и подносилац жалбе могу, на позив овог одбора, усмено образложити своје аргументе. Одбор за жалбе одлуку надлежне европске агенције може да потврди или да предмет врати надлежном органу ове агенције на поновно одлучивање. Одлука Одбора за жалбе има обавезујуће дејство за надлежни орган европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, који је дужан да у истом предмету, у складу с том одлуком, донесе измењену одлуку. Одлука Одбора за жалбе мора бити образложена, а надлежна европска агенција поводом чијег је акта донета та одлука дужна је да је објави.

Одлука Одбора за жалбе, односно одлука европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије против које није дозвољена жалба може се оспорити у поступку пред Судом правде Европске уније. Тужба се може поднети и због „ћутања управе“, тј. у случају да је надлежна европска агенција пропустила да донесе одлуку коју је била дужна да донесе. Тужбу могу поднети држава чланица, институција Европске уније, као и било које физичко или правно лице, у складу с чланом 263. Уговора о функционисању Европске уније, а надлежна европска агенција је дужна да предузме све што је потребно како би се поступило у складу с пресудом Суда правде Европске уније.²⁸²

г) Специфични правни акти у надлежности Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности

С обзиром на то да је Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности једина од три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије којој су поверена овлашћења да врши непосредан надзор над пословањем учесника на финансијском тржишту – њој су, поред поменутих општих регулаторних овлашћења поверених свим агенцијама у саставу овог система, у надлежност дата и овлашћења да у поступку овог

²⁸² Видети члан 61. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 61. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 61. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

надзора доноси специфичне појединачне акте који се непосредно примењују на субјекте надзора и обавезују их да поступе по њима.

Тако у вршењу надзора над пословањем агенција за кредитни рејтинг, Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности доноси:

- одлуке о сертификацији агенције за кредитни рејтинг основане у држави која није чланица Европске уније, ради коришћења њених процена у Европској унији;
- одлуке о регистрацији агенције за кредитни рејтинг основане у Европској унији, ради пружања услуга на територији Европске уније, и одлуке о брисању ове агенције из регистра;
- одлуке којима се агенцијама за кредитни рејтинг или лицима која су са овим агенцијама повезана имовинским, управљачким и пословним односима налаже да јој доставе одређене податке или информације;
- одлуке о покретању поступка непосредне контроле пословања агенције за кредитни рејтинг;
- одлуке о изрицању мера против агенције за кредитни рејтинг за коју је у поступку контроле утврђено да је поступила супротно комунитарним прописима;
- одлуке о изрицању новчаних казни агенцији за кредитни рејтинг за коју је у поступку контроле утврђено да је поступила супротно комунитарним прописима.

Што се тиче вршења функције надзора над пословањем централних регистара финансијских деривата – Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности доноси следеће одлуке:

- одлуке о регистрацији централних регистара финансијских деривата и одлуке о њиховом брисању из регистра;
- одлуке којима се овим регистрима или лицима која су с тим регистрима повезана имовинским, управљачким и пословним односима налаже да јој доставе одређене податке или информације;

- одлуке о покретању поступка непосредне контроле пословања ових регистара;
- одлуке о изрицању мера против ових регистара за које је у поступку контроле утврђено да су поступили супротно комунитарним прописима;
- одлуке о изрицању новчаних казни тим регистрима за које је у поступку контроле утврђено да су поступили супротно комунитарним прописима.

Све наведене одлуке Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности су по својој природи управни акти, којима ова агенција, вршећи поверена јавна овлашћења, решава о правима и интересима учесника на финансијском тржишту. Стога су комунитарним прописима којима је утврђено овлашћење за њихово доношење прописана и одређена правила поступка²⁸³, као и обавезна садржина тих аката, како би се обезбедило несметано остваривање и заштита права ових учесника на финансијском тржишту у одговарајућем поступку. Тако је утврђен захтев да одлуке Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности буду образложене²⁸⁴ и да садрже упутство о правном средству²⁸⁵. Поред тога, изричито је обезбеђена примена

²⁸³ За достављање одлука видети нпр. члан 18. став 3. и члан 24. став 5. Уредбе (ЕЗ) бр. 1060/2009 Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о агенцијама за кредитни рејтинг), за тренутак од када одлуке производе правно дејство видети нпр. члан 16. став 4, члан 17. став 4, члан 18. став 1. и члан 20. став 3. Уредбе (ЕЗ) бр. 1060/2009 Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о агенцијама за кредитни рејтинг или члан 58. став 2. Уредбе (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Савета од 4. јула 2012. године о ОТЦ дериватима, централним уговорним странама и централним регистрима финансијских деривата.

²⁸⁴ А нарочито одлука којом се одлучује о захтеву за регистрацију агенције за кредитни рејтинг, одлука о брисању из регистра ове агенције, одлука којом се тој агенцији или лицу повезаном с њом налаже да достави одређене податке или информације, одлука којом се покреће поступак непосредне контроле пословања агенције за кредитни рејтинг и одлука о изрицању новчане казне тој агенцији. Видети члан 16. став 3, члан 18. став 1, члан 23б став 3, члан 23ц став 2. и члан 23д став 4. Уредбе (ЕЗ) бр. 1060/2009 Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о агенцијама за кредитни рејтинг или члан 58. став 1. и члан 59. став 1. Уредбе (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Савета од 4. јула 2012. године о ОТЦ дериватима, централним уговорним странама и централним регистрима финансијских деривата.

²⁸⁵ Видети нпр. члан 23ц став 3. и члан 23д став 4. Уредбе (ЕЗ) бр. 1060/2009 Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о агенцијама за

начела саслушања странке у поступку доношења одлуке о изрицању мере против агенције за кредитни рејтинг која је поступила супротно комунитарном пропису, као и одлуке о изрицању новчане казне овој агенцији или одговорном лицу у њој,²⁸⁶ те одлуке о изрицању новчане казне централном регистру финансијских деривата и одговорном лицу у овом регистру²⁸⁷. Пре него што надлежни орган Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности донесе овакву одлуку, лицу на које се поступак односи мора бити омогућено да се изјасни о утврђеним чињеницама и околностима, а одлука може бити заснована само на оним чињеницама поводом којих је то лице имало прилику да се изјасни. У изузетним случајевима, кад је хитно доношење одлуке којом се против агенције за кредитни рејтинг изриче мера неопходно да би се спречила знатна и непосредна штета за финансијски систем, Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности може без саслушања странке донети привремену одлуку, али је дужна да у најкраћем могућем року након тога омогући странци да се изјасни о чињеницама на којима је одлука заснована. Поред тога, лице на које се односи поступак за доношење одлуке о мери или новчаној казни има право да током читавог поступка износи чињенице и околности које му иду у прилог, а има и право увида у списе предмета под условом да се тиме не дира у легитимне интересе других лица да заштите своју пословну тајну и да није реч о поверљивим подацима.

Судску контролу одлука које Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности доноси у поступку непосредног надзора над пословањем учесника на финансијском тржишту врши Суд правде Европске уније, који у поступку преиспитивања одлука којима се изричу новчане казне субјекту надзора има неограничену надлежност, што значи да може поништити такву

кредитни рејтинг или члан 62. став 3. и члан 63. став 4. Уредбе (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Савета од 4. јула 2012. године о ОТЦ дериватима, централним уговорним странама и централним регистрима финансијских деривата.

²⁸⁶ Видети чл. 25. и 36ц Уредбе (ЕЗ) бр. 1060/2009 Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о агенцијама за кредитни рејтинг.

²⁸⁷ Видети члан 67. Уредбе (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Савета од 4. јула 2012. године о ОТЦ дериватима, централним уговорним странама и централним регистрима финансијских деривата.

одлуку, одложити њено извршење, односно смањити или повећати износ изречене новчане казне.²⁸⁸

д) Закључна разматрања о регулаторним овлашћењима

Европским агенцијама у саставу Европског система финансијске супервизије поверена су овлашћења да израђују нацрте комунитарних прописа који, након што их Европска комисија усвоји, имају обавезујуће правно дејство (регулаторних техничких стандарда и техничких стандарда за имплементацију), да усвајају опште акте који немају обавезујуће правно дејство (препоруке, смернице и мишљења), као и да, у ограниченом броју случајева, када је реч о питању значајном за стабилност и интегритет финансијског система Европске уније, доносе обавезујуће појединачне правне акте. Иако овако сумирана регулаторна овлашћења европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије не делују довољна за делотворно вршење функција које су им поверене, на основу детаљне анализе тих овлашћења и начина на који су током досадашњег пословања ових агенција коришћена – можемо закључити да ове агенције располажу флексибилним инструментима којима су, према оцени институција Европске уније и других заинтересованих лица²⁸⁹, већ

²⁸⁸ Видети чл. 36е и 36д Уредбе (ЕЗ) бр. 1060/2009 Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о агенцијама за кредитни рејтинг и члан 69. Уредбе (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Савета од 4. јула 2012. године о ОТС дериватима, централним уговорним странама и централним регистрима финансијских деривата.

²⁸⁹ У Извештају Европске комисије Европском парламенту и Савету о пословању европских агенција за супервизију и Европског система финансијске супервизије, објављеном 2014. године, оцењено је да је рад европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије на изградњи *јединственог регулаторног оквира* знатно допринео постизању већег степена регулаторне хармонизације и кохеренције и унапредио узајамно разумевање тела надлежних за супервизију финансијских институција, као и да је омогућио да се Европска унија у кратком року опреми великим бројем високо квалитетних прописа. Поред тога, констатовано је да је у поступку израде регулаторних техничких стандарда и техничких стандарда за имплементацију кључно обезбедити транспарентност, ефикасност и учешће заинтересованих страна, па су идентификовани и аспекти у којима има простора за унапређење (нпр. флексибилнији рокови за израду техничких стандарда који почињу да теку од дана ступања на снагу комунитарног прописа на основу кога се доносе, флексибилнији рокови за достављање примедба током јавне расправе и детаљнији

знатно допринеле конвергенцији правних оквира којима је у државама чланицама уређено пословање финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту и надзор над овим пословањем. Према сваки од ових инструмената има своје оправдање и, у складу са својим карактеристикама, на специфичан начин служи вршењу функција европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије – кључни правни инструменти које су, током свог досадашњег пословања, користиле ове европске агенције су регулаторни технички стандарди и технички стандарди за имплементацију, чију садржину, иако их формално не усвајају, суштински обликују управо те агенције. С тим у вези, требало би напоменути и да је комунитарним прописима којима су основане европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије остављена могућност да Европски парламент или Савет у било ком тренутку повуку овлашћење за доношење регулаторних техничких стандарда делегирано Европској комисији²⁹⁰, чиме би ове европске агенције остале ускраћене за кључне правне инструменте преко којих врше поверене функције. Ако се има на уму то да су европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије и основане преваходно ради постизања, у областима из њихове надлежности, већег степена конвергенције националних правних оквира у односу на онај који је постигнут транспонувањем директива којима су те области махом биле уређене, као и чињеница да такво приближавање правних оквира држава чланица није могуће постићи ако ове агенције не располажу овлашћењем да израђују опште правне

одговори на примедбе које нису прихваћене, квалитетније анализе трошкова и користи од усвајања техничких стандарда). О томе колико су добре резултате ове европске агенције оствариле у домену изградње правних оквира говори и то да су изражени бројни захтеви да се оне интензивније укључе и у израду секундарних комунитарних прописа првог нивоа (уредби и директива) и да је, као главна препрека да се тим захтевима изађе у сусрет, истакнут њихов статус као децентрализованих агенција. Видети стр. 5. овог извештаја.

²⁹⁰ Поред тога, чланом 11. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство (као и истим чланом Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности) иницијално је и орочено овлашћење за усвајање регулаторних техничких стандарда поверено Европској комисији, и то на период од четири године почев од 16. децембра 2010. године, с тим што је предвиђено да ће се оно аутоматски продужавати на периоде у истом трајању, осим ако Европски парламент и Савет не одлуче да га повуку.

акте који имају правно обавезујуће дејство – уклањање регулаторних техничких стандарда и техничких стандарда за имплементацију из спектра регулаторних овлашћења ових агенција вероватно би обесмислило и само њихово постојање.

У контексту сагледавања домета регулаторних овлашћења европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије, треба поменути и поступак у коме су ова овлашћења била предмет оцене Суда правде Европске уније, односно предмет преиспитивања у којој се мери класична ограничења у поверавању оваквих овлашћења агенцијама могу применити на архитектуру нове финансијске супервизије. Наиме, Велика Британија је пред овим судом покренула поступак за поништење одредаба Уредбе (ЕУ) бр. 236/2012 Европског парламента и Савета од 14. марта 2012. године о краткој продаји и одређеним аспектима свопова кредитних неизвршења, којима се Европској агенцији за супервизију тржишта хартија од вредности поверавају овлашћења да ограничи или забрани кратке позиције, и то, ако је потребно, доношењем, између осталог, и општих правних аката.²⁹¹ Аргументи Велике Британије били су да је овакво поверавање овлашћења прешироко, ако се примене критеријуми установљени у случајевима *Meroni*²⁹² (да агенцијама могу бити поверена искључиво она овлашћења која не подразумевају тзв. слободну оцену, тј. да им не могу бити поверена дискрециона овлашћења) и *Romano*²⁹³ (да агенције не могу доносити акте који имају снагу закона), те да је ова уредба изашла из оквира члана 114. Уговора о функционисању Европске уније, на основу кога је и донета. Суд правде Европске уније одбио је ову тужбу за поништење уз образложење да случај *Meroni* не искључује могућност поверавања регулаторних овлашћења агенцијама „нове генерације“ за финансијску

²⁹¹ Case C-270/12, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Parliament, Council of the European Union*, OJ C 273, 8.9.2012.

²⁹² Case C-9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community*, 61956J0009, 13 June 1958.

²⁹³ Case 98/80, *Giuseppe Romano v Institut national d'assurance maladie-invalidité*.

Reference for a preliminary ruling: Tribunal du travail de Bruxelles – Belgium, 61980J0098, 14 May 1981.

супервизију, под условом да су та овлашћења прецизно утврђена у делегираном акту и подобна за преиспитивање усклађености њиховог вршења с тим актом. Што се тиче случаја *Romano*, став је Суда правде Европске уније био да су критеријуми у њему установљени превазиђени услед измена опсега судске контроле, уведеним Лисабонским уговором. Наиме, из чињенице да је чл. 263., 266. и 267. Уговора о функционисању Европске уније прописано да се против аката које су донеле агенције Европске уније може покренути поступак пред Судом правде Европске уније, овај суд изводи закључак да ове агенције могу имати и мандат да доносе опште правне акте који имају обавезујуће дејство.²⁹⁴

5) Одговорност

Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности за свој рад одговарају Европском парламенту и Савету.²⁹⁵ Ова одговорност се састоји, пре свега, у обавези сваке од њих да годишњи извештај о свом раду и вршењу функције председавајућег доставе поменутиим институцијама Европске уније до 15. јуна текуће године за претходну годину. С обзиром на то да је Европска комисија посебно заинтересована за то да се поједине функције поверене овим европским агенцијама (нарочито оне које се односе на израду нацрта регулаторних техничких стандарда и нацрта техничких стандарда за имплементацију) врше на одговарајући начин, годишњи извештаји о раду сваке од тих агенција доставља се и овој институцији Европске уније, али и Ревизорском суду²⁹⁶ и

²⁹⁴ Alicia Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2015, page 43–44.

²⁹⁵ Видети члан 3. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 3. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 3. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁹⁶ С обзиром на надлежности Ревизорског суда у домену вршења ревизије финансијских извештаја агенција и децентрализованих тела Европске уније.

Европском одбору за економска и социјална питања²⁹⁷. За усвајање годишњег извештаја је код сваке од поменуте три европске агенције надлежан Одбор супервизора, који овај извештај усваја на предлог управног одбора сваке агенције. У годишњим извештајима представљају се резултати које европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије остваре током године у домену израде *јединственог регулаторног оквира*, домену унапређења конвергенције праксе тела надлежних за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту, домену процене ризика у релевантном финансијском сектору Европске уније и унапређења транспарентности у овом сектору, домену заштите корисника финансијских услуга, итд. Посебан део сваког годишњег извештаја посвећен је смерницама, препорукама и мишљењима које су издале ове агенције и одлукама које су донеле, а у њему се обавезно наводе и подаци о телима надлежним за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту, али и о оним институцијама, односно учесницима који нису поступили у складу с поменутим актима и истиче на који начин надлежна европска агенција намерава да обезбеди да они убудуће поступају у складу с тим актима.²⁹⁸ Поред тога, свака од поменуте три европске агенције у годишњем извештају обавезно наводи административне аранжмане успостављене споразумима закљученим с међународним организацијама и државама које нису чланице Европске уније.²⁹⁹

²⁹⁷ Европски одбор за економска и социјална питања је консултативно тело сачињено од представника европских друштвених и професионалних интересних група, које овим представницима пружа институционални оквир кроз који могу да изразе своје ставове о питањима значајним за Европску унију. Мишљења овог одбора достављају се Савету, Европској комисији и Европском парламенту, те на тај начин ово тело учествује у поступку доношења одлука у Европској унији.

²⁹⁸ Видети члан 16. став 4. и члан 17. став 8. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, као и исте одредбе Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

²⁹⁹ Видети члан 33. став 3. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, као и исте одредбе Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

Европски парламент и Савет могу, кад год сматрају да је потребно, позвати председавајућег сваке од три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије да одржи излагање пред Европским парламентом и одговори на питања посланика, поштујући при томе у потпуности његову независност. Ако је од њега затражено да, поред усменог излагања, припреми и писмени извештај о најзначајнијим активностима агенције, извештај се мора доставити најмање 15 дана пре датума за који је заказано излагање, а у њему морају бити садржани и сви релевантни подаци и информације које Европски парламент затражи на *ад хок* основи.³⁰⁰

Одговорност европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије према Европском парламенту и Савету огледа се и у њиховој обавези да свој дугорочни програм рада доставе овим институцијама Европске уније и Европској комисији ради информисања,³⁰¹ као и да им доставе извештаје о управљању буџетом и финансијама, те финансијске извештаје³⁰².

Ради обезбеђења транспарентности у раду европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије – објављују се њихови годишњи извештаји³⁰³, програми рада,³⁰⁴ као и финансијски планови³⁰⁵ и финансијски

³⁰⁰ Видети члан 50. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, као и исти члан Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁰¹ Видети члан 43. став 6. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, као и исте одредбе Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁰² Видети члан 64. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 64. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 64. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁰³ Видети нпр. Годишњи извештај Европске агенције за банкарство за 2014. годину (<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1112872/EBA+2014+Annual+Report.pdf/6d0a5f50-4d01-4867-bcf3-4fa8091719a4>).

извештаји³⁰⁶, а сви ови документи доступни су на званичним сајтовима ових агенција³⁰⁷.

б) Организациона структура

Европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије имају идентичну врло сложену организациону структуру, коју чине следећи органи:

- председавајући (који представља и заступа сваку од агенција, припрема седнице и води расправе на седницама Одбора супервизора);
- извршни директор (који припрема седнице Управног одбора и стара се о несметаном обављању свакодневних активности сваке од агенција);
- Одбор супервизора (главни орган који доноси одлуке из надлежности сваке агенције);
- Управни одбор (чија је основна улога да обезбеди оперативне предуслове да свака од агенција своје функције обавља, између осталог, усвајањем годишњег програма рада, годишњег финансијског плана и годишњег извештаја).

Поред поменутих органа, у оквиру организационе структуре Европске агенције за банкарство, Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта

³⁰⁴ Видети нпр. Програм рада Европске агенције за банкарство за 2016. годину (<https://www.eba.europa.eu/about-us/work-programme/current-work-programme>).

³⁰⁵ Видети нпр. Финансијски план Европске агенције за банкарство за 2015. годину ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015B0331\(32\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015B0331(32)&from=EN)).

³⁰⁶ Видети нпр. Финансијске извештаје Европске агенције за банкарство за 2014. годину (<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/648787/European+Banking+Authority+2014+Annual+accounts+-+MB+2015+042.pdf/5709af0a-1f5d-4c67-b258-60bd12c1de1d>).

³⁰⁷ Европска агенција за банкарство – <https://www.eba.europa.eu/>; Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова – <https://eiopa.europa.eu/>; Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности – <https://www.esma.europa.eu/>.

хартија од вредности постоје сталне и привремене групе и радна тела који спроводе неопходне припремне активности и на тај начин доприносе ефикаснијем раду тих органа.

a) Одбор супервизора

Главни орган сваке од три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије је *Одбор супервизора*, у чијем је делокругу, између осталог, да:

- усмерава активности агенције;
- доноси одлуке, усваја мишљења и препоруке из надлежности агенције;
- усваја нацрте техничких стандарда и техничких стандарда за имплементацију;
- на предлог Управног одбора, усваја програм рада агенције за наредну годину и њен дугорочни програм рада, као и годишњи извештај о њеном раду;
- усваја финансијски план агенције;
- утврђује дисциплинску одговорност председавајућег и извршног директора и одлучује о њиховом разрешењу.³⁰⁸

Састав Одбора супервизора Европске агенције за банкарство незнатно одступа од састава истог органа код Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности. Наиме, Одбор супервизора код сваке од три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије чине:

- председавајући (као члан без права гласа);

³⁰⁸ Видети члан 43. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 43. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 43. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартије од вредности.

- руководиоци националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту из сваке државе чланице (као чланови с правом гласа, од којих се очекује да лично присуствују седницама овог органа најмање два пута годишње);
- представник Европске комисије (као члан без права гласа);
- представник Европског одбора за системски ризик (као члан без права гласа);
- по један представник друге две европске агенције у саставу овог система (као чланови без права гласа).

Међутим, због чињенице да је у домену супервизије банака у Европској унији подељена надлежност између два наднационална тела и потребе да се обезбеди адекватна координација њихових активности, у саставу Одбора супервизора Европске агенције за банкарство је, поред поменутих чланова, и представник Надзорног одбора Европске централне банке,³⁰⁹ који у раду овог органа учествује као члан без права гласа.

Дакле, кључну улогу у Одбору супервизора играју представници националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, односно тржишних учесника из држава чланица, због чега је предвиђено да свако од ових тела треба писмено да одреди високог представника који ће замењивати руководиоца тог тела када је спречен да присуствује седницама Одбора супервизора и гласати на њима у име тог руководиоца. У случају Европске агенције за банкарство, члан Одбора супервизора из државе чланице у којој тело надлежно за супервизију банака није централна банка може одлучити да, уз њега, седницама овог одбора присуствује и представник централне банке, без права гласа. У државама чланицама у којима супервизија свих финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту за које је задужена релевантна европска агенција није у надлежности једног

³⁰⁹ На седнице на којима се не расправља о питањима која се односе на појединачне финансијске институције, представник Надзорног одбора Европске централне банке може позвати представника ове банке који је стручњак за питања централног банкарства да му се придружи.

тела, надлежна национална тела треба да одреде заједничког представника, с тим што овај представник може, у случају да је на дневном реду седнице питање које није из надлежности тела које он представља, повести са собом представника националног тела надлежног за то питање³¹⁰, који тој седници присуствује без права гласа.

Пословници о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство и Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, сваки за потребе релевантне агенције, ближе уређују учешће у раду овог органа када је више од једног националног тела надлежно за супервизију одређеног типа финансијске институције за који је задужена та агенција.³¹¹ Тако Пословник о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство прописује да је, у случају да члан Одбора супервизора на седницу овог одбора са собом не поведе представника другог надлежног националног тела – за координацију активности с тим националним телом и усаглашавање ставова ради иступања пред овим одбором одговоран тај члан, с тим што је при усаглашавању дужан да се придржава прописаних захтева који се тичу независности чланова Одбора супервизора.³¹² Исто питање Пословник о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова уређује тако што прописује да су државе

³¹⁰ Код Европске агенције за банкарство, у случају да се расправља о питању у вези са осигурањем депозита или реструктурирањем банака, члан Одбора супервизора који је представник националног тела надлежног за супервизију банака може позвати да му се на седници придружи и представник националног тела надлежног за управљање фондом осигурања депозита, односно представник националног тела надлежног за реструктурирање банака, који у раду седница учествују без права гласа. На седницама Одбора супервизора Европске агенције за банкарство на којима се расправља о питању у вези с реструктурирањем банака, председавајући Јединственог одбора за реструктурирање учествује у раду Одбора супервизора као посматрач. Видети Директиву 94/19/ЕС и Директиву 2014/59/ЕУ.

³¹¹ Док Пословник о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности не уређује ближе ово питање (http://www.esma.europa.eu/system/files/2012-bs-88_rev_1_-_bos_rules_of_procedure.pdf).

³¹² Видети члан 40. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство и члан 2. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство (Decision adopting the Rules of Procedure of the European Banking Authority Board of Supervisors, EBA/DC/2011/001).

чланице код којих су различита национална тела надлежна за супервизију осигурања и супервизију добровољних пензијских фондова дужне да ову агенцију благовремено писмено обавесте о заједничком представнику који ће бити члан с правом гласа, с тим што представник тела надлежног за други сектор (из ког не потиче заједнички представник) има право да учествује као стални представник у свим облицима рада те агенције, са истим правима и дужностима које има заједнички представник, осим права гласа.³¹³

У раду седница Одбора супервизора сваке од три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, поред чланова овог одбора, може учествовати и извршни директор агенције, а овим седницама могу по позиву присуствовати и други посматрачи³¹⁴. Чланови Одбора супервизора без права гласа и посматрачи, изузев председавајућег, извршног директора и представника Европске централне банке (у случају Европске агенције за банкарство), по правилу не присуствују расправама на седницама овог одбора које се односе на појединачне финансијске институције, односно учеснике на финансијском тржишту.

С обзиром на то да су чланови Одбора супервизора који имају право гласа представници националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту, а да се од овог органа очекује да о питањима из своје надлежности одлучује искључиво водећи

³¹³ Видети члан 1. став 2. Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова ([https://eiopa.europa.eu/Publications/Administrative/EIOPA-BoS-Rules%20of%20Procedure-Rev2-CLEAN%20\(20150127\).pdf](https://eiopa.europa.eu/Publications/Administrative/EIOPA-BoS-Rules%20of%20Procedure-Rev2-CLEAN%20(20150127).pdf)).

³¹⁴ Тако су чланом 1. став 5. Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, као стални посматрачи у овом органу утврђени руководиоци националних тела надлежних за супервизију финансијских институција из Исланда, Лихтенштајна и Норвешке, те из сваке од држава које су у процесу приступања Европској унији за које је Одбор супервизора одлучио да учествују. Што се тиче Одбора супервизора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, стални посматрачи су, према члану 1. ст. 4. и 5. Пословника о раду овог органа, представници држава које нису чланице Европске уније, али су са овом агенцијом закључиле релевантни међународни уговор који предвиђа такво учешће, као и представници држава које су успешно окончале преговоре за чланство.

рачуна о интересу Европске уније као целине – предвиђена су посебна ограничења, чији је циљ да се обезбеди независност ових чланова. Тако је прописано да су председавајући и чланови Одбора супервизора с правом гласа дужни да поступају независно и објективно, и то искључиво у интересу Европске уније као целине, а забрањено им је да примају или траже упутства од институција или тела Европске уније, као и од влада држава чланица и других тела јавног или приватног права. С друге стране, овим институцијама, телима и владама забрањено је да врше утицај на чланове Одбора супервизора у вршењу њихових функција.³¹⁵ Међутим, ако се имају у виду састав и надлежности овог органа, јасно је да је изузетно тешко обезбедити да представници националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту, при разматрању и гласању о нацртима регулаторних техничких стандарда или техничких стандарда за имплементацију или одлука које су умерене на појединачна национална тела надлежна за надзор или појединачне финансијске институције, односно учеснике на финансијском тржишту – пренебрегну националне интересе.

До закључка да прописане забране примања и давања упутстава од држава чланица у пракси нису саме по себи биле довољне да обезбеде да чланови Одбора супервизора у вршењу своје функције поступају искључиво у интересу Европске уније као целине дошао је и Европски ревизорски суд. Наиме, у специјалном извештају тог суда под називом „Европска супервизија банака поприма свој облик – Европска агенција за банкарство и контекст који се мења“ констатовано је да су представници Европске агенције за банкарство и националних тела надлежних за супервизију банака током састанака с представницима овог суда навели да чланови Одбора супервизора на седницама тог одбора углавном заступају своје националне интересе. У наведеном извештају изнето је такође да су представници овог суда до истог закључка дошли и када су у фебруару 2013. године у својству посматрача

³¹⁵ Видети члан 42. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 42. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 42. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

присуствовали једној од седница Одбора супервизора. Већина чланова овог одбора је тада износила националне ставове, уместо да настоји да формулише предлог става Европске уније, што је супротно циљевима због којих је успостављена Европска агенција за банкарство.³¹⁶ Иако се поменути извештај и закључци које садржи односе само на функционисање Одбора супервизора Европске агенције за банкарство, састав органа, начин одлучивања и механизми који су примењени ради обезбеђења независности исти су и у случају Одбора супервизора Европске агенције за супервизију тржишта осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, па закључујемо да је и код органа ових агенција тешко обезбедити да се, уместо појединачним националним интересима, руководе искључиво интересима Европске уније.

Са аспекта обезбеђења независности и објективности чланова Одбора супервизора Европске агенције за банкарство вредна помена је и Одлука Управног одбора о избегавању сукоба интереса лица која учествују у раду Европске агенције за банкарство а нису запослени у њој.³¹⁷ Према тој одлуци, чланови Одбора супервизора с правом гласа и њихови званично именовани заменици дужни су да, након избора, на прописаном обрасцу доставе писмену изјаву о посвећености и поверљивости, као и годишњу изјаву о приватном интересу (у којој наводе детаље о својим економским интересима, чланству у органима управе, запослењу, консултантским активностима, правима интелектуалне својине, као и интересима чланова своје породице).³¹⁸ Обе ове изјаве се објављују на званичном сајту Европске агенције за банкарство. Службеник Европске агенције за банкарство задужен за етичка питања дужан је да анализира достављене изјаве и да о резултатима анализе обавести

³¹⁶ Special Report „European banking supervision taking shape — EBA and its changing context“, page 25.

³¹⁷ *Decision of the Management Board on the EBA's Policy on Independence and Decision Making Processes for avoiding Conflicts of Interest (Conflict of Interest Policy) for Non-Staff (EBA DC 103 29 September 2014).*

³¹⁸ Поред тога, након престанка функције, чланови Одбора супервизора имају обавезу да председавајућем Европске агенције за банкарство доставе писмено обавештење о свом запослењу у наредне две године.

председавајућег, као и да му предложи превентивне мере које би требало предузети у случају да процени да сукоб интереса постоји или да може настати. Ако на основу ове анализе или на било који други начин дође до сазнања о могућем сукобу интереса чланова Одбора супервизора ове агенције, председавајући доноси одлуку којом се изриче одређена мера или активност усмерене на отклањање или адекватно ублажавање постојећег или потенцијалног сукоба интереса ових чланова.

Техничка питања у вези са сазивањем и одржавањем седница Одбора супервизора су код сваке од три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије уређена пословницима о раду ових одбора.

Тако је Пословником о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство предвиђено да, пре почетка сваке календарске године, председавајући подноси Одбору супервизора предлог календара седница за ту годину, којим се утврђује оквирни распоред њиховог одржавања, ради усвајања. Седнице Одбора супервизора ове агенције одржавају се најмање четири пута годишње, а састанци овог одбора с Групом лица заинтересованих за банкарство најмање два пута годишње. Седнице Одбора супервизора сазива председавајући, на своју иницијативу (кад год процени да је потребно, као и у случају негативних трендова који могу озбиљно угрозити редовно функционисање и интегритет финансијских тржишта или стабилност дела финансијског система Европске уније или овог система у целини) или на захтев трећине чланова овог одбора с правом гласа. Председавајући је дужан да седницу Одбора супервизора сазове и онда када Европски одбор за системски ризик достави Европској агенцији за банкарство упозорење или препоруку. Седнице се, по правилу, одржавају у просторијама Европске агенције за банкарство. С обзиром на бројност чланства овог органа и њихову дислоцираност, као и потребу да се у одређеним случајевима седница сазове и одржи хитно, Пословник о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство предвиђа и могућност одржавања седнице помоћу

телеконференцијске везе.³¹⁹ Предлог дневног реда и материјал који ће се разматрати на седници Одбора супервизора Европске агенције за банкарство доставља се члановима овог одбора и посматрачима најмање пет радних дана пре заказане седнице, осим у хитним случајевима, када овај рок може бити краћи имајући у виду околности конкретног случаја. На почетку сваке седнице усваја се дневни ред. На предлог председавајућег или било ког другог свог члана, Одбор супервизора може одлучити и да одређено питање стави на дневни ред, али и да га уклони с предложеног дневног реда.³²⁰

Што се тиче Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, седнице овог одбора одржавају се најмање три пута годишње, у просторијама ове агенције, у складу са оквирним календаром, ако се такав календар може утврдити на почетку године. Пословник о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова предвиђа да седницу овог одбора сазива председавајући (или заменик председавајућег у случају његовог одсуства), на своју иницијативу, на захтев најмање трећине чланова овог одбора с правом гласа или после пријема упозорења или препоруке Европског одбора за системски ризик. Позив за учешће на седници, заједно с предлогом дневног реда, мора бити упућен члановима, сталним представницима и посматрачима најкасније четири недеље пре дана за који је заказано одржавање седнице, док се материјали који се односе на питања о којима ће се расправљати на седници по правилу достављају најкасније десет радних дана пре одржавања седнице, а у хитним случајевима најраније што је могуће. На почетку сваке седнице чланови овог одбора с правом гласа простом већином усвајају дневни ред и одлучују о евентуалним предлозима за његову допуну. У дневном реду седнице за сваку тачку мора бити назначено који је циљ њеног стављања на дневни ред, тј. да ли је реч о информацији, расправи о одређеном

³¹⁹ Видети члан 1. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство.

³²⁰ Видети члан 4. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство.

питању или одлуци, а, ако је реч о одлуци, и која је већина потребна за њено усвајање.³²¹

Што се тиче сазивања и одржавања седница Одбора супервизора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, пословник о раду овог одбора предвиђа да се његове седнице одржавају најмање два пута годишње, а састанци тог одбора с Групом лица која имају интерес у тржишту хартија од вредности такође најмање два пута годишње. Седнице овог одбора сазива председавајући, на своју иницијативу или на предлог најмање трећине чланова тог одбора с правом гласа (у ком случају је дужан да седницу сазове у року од шест недеља од дана пријема овог предлога, односно у најкраћем могућем року у хитним случајевима). На свакој седници се, по правилу, одређују датум и место одржавања наредне седнице, а ако се то не учини, председавајући је дужан да о месту и времену одржавања наредне седнице благовремено обавести чланове. Председавајући може и променити датум и место одржавања седнице Одбора супервизора у случају да околности то налажу и да се томе не противи већина чланова овог одбора с правом гласа, при чему обавештење о новом датуму и месту одржавања седнице члановима и посматрачима мора бити достављено најкасније три недеље пре првобитног или измењеног датума одржавања седнице (у зависности од тога који од њих је ранији). Дневни ред седнице утврђује председавајући Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и он се, заједно с материјалом који ће се разматрати на седници, доставља члановима овог одбора најкасније десет дана пре одржавања седнице, а у хитним случајевима – што је могуће раније. Седнице се, по правилу, одржавају у просторијама Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, премда пословник о раду овог органа превиђа могућност одржавања седница и преко телефона, преко видео-конференцијске везе и сл.³²²

³²¹ Видети члан 5. Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

³²² Видети члан 5. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

Кворум потребан за одржавање седница Одбора супервизора европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије и одлучивање на овим седницама, као и начин одлучивања о питањима из надлежности овог органа, уређени су комунитарним прописима којима су основане ове агенције и пословницима о раду ових органа.

Што се тиче Европске агенције за банкарство, председавајући ће, на захтев било ког члана Одбора супервизора ове агенције с правом гласа, одређено питање ставити на гласање, а то може учинити и на своју иницијативу у сваком тренутку кад сматра да је потребно, с тим што се настоји да Одбор супервизора о сваком питању из свог делокруга постигне консензус. Ипак, како постизање консензуса није увек могуће, изузетно је важно да постоји јасна процедура за доношење одлука гласањем. Тако је прописано да кворум потребан за гласање чини две трећине чланова Одбора супервизора с правом гласа. У случају да нема кворума за гласање, председавајући може сазвати ванредну седницу на којој се одлуке могу доносити и без кворума. Сваки члан Одбора супервизора с правом гласа има један глас, а одлуке се доносе простом већином укупног броја ових чланова, осим у случају усвајања нацрта регулаторних техничких стандарда, техничких стандарда за имплементацију, преиспитивања (на захтев државе чланице) одлуке Европске агенције за банкарство донете у вршењу њених функција које се односе на заштиту корисника финансијских услуга и финансијске активности,³²³ као и у случају доношења одлука којима се усваја финансијски план. Тада се одлуке доносе квалификованом већином, која подразумева најмање просту већину чланова који представљају тела надлежна за супервизију банака из држава чланица које су део Евразоне, односно које су, на основу одлуке Европске централне банке, ушле у аранжман тзв. блиске сарадње³²⁴ и најмање просту већину осталих

³²³ Реч је о одлуци Европске агенције за банкарство да привремено забрани или ограничи одређене финансијске активности које угрожавају редовно функционисање и интегритет финансијских тржишта или стабилност дела финансијског система Европске уније или овог система у целини.

³²⁴ Видети Уредбу Савета (ЕУ) бр. 1024/2013 од 15. октобра 2013. године којом се Европској централној банци поверавају посебне функције које се односе на политике у области пруденционе супервизије кредитних институција.

чланова. Осим тога, за доношење одлука Европске агенције за банкарство усмерених на национална тела надлежна за супервизију банака и банке, односно друге кредитне институције који прекрше комунитарно право потребна је проста већина чланова Одбора супервизора с правом гласа, која подразумева просту већину чланова који представљају тела надлежна за супервизију банака из држава чланица које су део Евразоне, односно које су, на основу одлуке Европске централне банке, ушле у аранжман тзв. блиске сарадње и просту већину осталих чланова.³²⁵

На крају, одлуке Одбора супервизора Европске агенције за банкарство о избору чланова комисије у саставу овог одбора која се бави утврђивањем кршења комунитарног права – доносе се консензусом, а ако га није могуће постићи – трочетвртинском већином укупног броја чланова овог одбора с правом гласа. На предлог председавајућег, одлуке се могу доносити и у писменом поступку, осим у случају да се најмање једна трећина чланова тог одбора с правом гласа противи овом предлогу. Сви чланови Одбора супервизора дужни су да гласају, и то тако што ће изразити своје слагање или неслагање с предлогом, односно своју уздржаност. У предлогу председавајућег обавезно се наводе кључни елементи одлуке о којој се гласа, назначава да ли је реч о одлуци поводом које се очекује консензус или прегласавање, затим рок за достављање гласова (који по правилу не може бити краћи од пет радних дана)³²⁶, минималан број позитивних гласова потребних за доношење одлуке, као и да ли ће се пропуштање да се достави глас сматрати гласањем за усвајање одлуке. Гласови се у овом поступку достављају писменим путем. У случају да је било предвиђено да ће се пропуштање достављања гласа сматрати гласањем за усвајање одлуке, а да у року од 48 сати од позива на гласање три или више чланова Одбора супервизора с правом гласа писмено обавесте председавајућег

³²⁵ С тим што ће се, од тренутка када буде четири или мање држава чланица које нису део Евразоне, односно које нису ушле у аранжман тзв. блиске сарадње, ове одлуке Одбора супервизора доносити простом већином укупног броја чланова овог одбора, која укључује и најмање један глас представника националног тела надлежног за супервизију банака из неке од ових држава.

³²⁶ У изузетним случајевима, када је рок за гласање краћи од пет радних дана, у предлогу обавезно мора бити наведено и образложење за тако кратак рок.

да сматрају да је питање о коме се гласа од великог значаја – пропуштање достављања гласа се ипак неће сматрати гласањем за усвајање предлога. Резултати гласања писменим путем се без одлагања достављају члановима Одбора супервизора и обавезно се констатују у записнику с наредне седнице тог одбора.³²⁷

Кворум потребан за одлучивање на седницама Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова чини најмање две трећине чланова овог одбора с правом гласа, с тим што се, у случају недостатка кворума, гласа за усвајање привремених одлука, чије је усвајање касније неопходно потврдити кроз писмени поступак. Сваки члан Одбора супервизора с правом гласа има један глас, а одлуке се по правилу доносе простом већином,³²⁸ с тим што се гласови чланова који су се уздржали не узимају у обзир при бројању гласова. Гласа се јавно, подизањем руке, с тим што се, на захтев најмање једне десетине присутних чланова, може организовати и тајно гласање.³²⁹ Одлуке се по правилу доносе током саме седнице Одбора супервизора, али се, ако је потребно, може организовати и одлучивање кроз писмени поступак, када се примењују иста правила која важе

³²⁷ Видети члан 44. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство и члан 3. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство.

³²⁸ Осим у случају одлучивања о нацртима техничких стандарда, смерницама и препорукама, привременој забрани или ограничењу обављања одређених финансијских активности и финансијском плану Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова – за које је потребна квалификована већина. Видети члан 9. став 5, чл. од 10. до 16. и члан 63. став 5. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова. Такође, за одлуке које се доносе у поступку решавања сукоба тела надлежних за супервизију осигуравајућих друштава и добровољних пензијских фондова у питањима прекограничне супервизије, потребна је проста већина, под условом да се њиховом усвајању не успротиве чланови који представљају тзв. мањину која блокира одлуку. Видети члан 4. ст. од 3. до 6. Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

³²⁹ С тим што је гласање о избору председавајућег, извршног директора и других лица по правилу тајно.

за одлучивање кроз писмени поступак пред Одбором супервизора Европске агенције за банкарство.³³⁰

Одредбе Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности су знатно мање флексибилне у односу на пословнике о раду истог одбора друге две европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије – кад је реч о кворуму потребном за одлучивање на овим седницама. Кворум потребан за одлучивање на седницама Одбора супервизора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности чини две трећине чланова овог одбора с правом гласа и није предвиђена могућност да се приступи одлучивању ако овај кворум није испуњен. Што се тиче већине потребне за доношење одлука и могућности одлучивања кроз писмени поступак – важе иста правила која важе и са Одбор супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.³³¹

На седницама Одбора супервизора европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије обавезно се воде записници, који садрже закључке и резимеа расправа са ових седница. Записници се члановима овог органа достављају у року од две недеље од дана одржавања седнице. Записнике с којима су се сагласили чланови Одбора супервизора потписује председавајући.³³²

Одбор супервизора сваке од европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије може да оснива и радна тела и комисије

³³⁰ Видети члан 4. Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

³³¹ Видети члан 4. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³³² Видети члан 5. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство, члан 5. ст. од 12. до 17. Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 5. став 13. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

сачињене од својих чланова, ради обављања посебних задатака из делокруга овог одбора,³³³ а поједине задатке, укључујући и доношење одређених одлука, може поверити и председавајућем, извршном директору, Управном одбору, као и овим радним телима, односно комисијама. У случају да делегирање појединих задатака и овлашћења за доношење одређених одлука Одбора супервизора може бити значајно за трећа лица, она о томе морају бити обавештена, а акти које органи и тела европске агенције усвоје на основу ових поверених овлашћења одмах се достављају Одбору супервизора. Док је поверавање задатака и овлашћења поменутиим органима остављено као дискреционо овлашћење Одбора супервизора, у одређеним случајевима прописана је обавеза овог одбора да помоћним телима повери конкретне задатке, ради унапређења поступка одлучивања тог одбора. Тако за потребе доношења одлука у поступку решавања спорова између националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту у питањима прекограничне супервизије – постоји обавеза успостављања независних комисија сачињених од председавајућег и по шест других чланова Одбора супервизора који нису представници ових тела нити су с њима непосредно повезани и који немају никакав други интерес у вези с предметним питањем. Поред ове обавезе успостављања независних комисија која се односи на Одбор супервизора сваке од три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије – код Одбора супервизора Европске агенције за банкарство постоји обавеза успостављања независне комисије и за потребе доношења одлука усмерених на национална тела надлежна за супервизију банака или банке које су прекршиле комунитарно право. Ове независне комисије разматрају питања из поменутих области и Одбору супервизора предлажу одлуке, ради усвајања. За доношење одлука независних комисија потребна је већина од најмање четири гласа, а сваки члан ових комисија има по један глас.

³³³ Тако је нпр. Одбор супервизора Европске агенције за банкарство основао Одбор за реструктурирање, коме је поверио специфичне функције у области реструктурирања банака и кредитних институција.

На крају, Одбор супервизора сваке од европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије може оснивати и укидати и различите интерне одборе, панеле и саветодавна радна тела и поверавати им одређене задатке који ће олакшати функционисање тог одбора.³³⁴

б) Управни одбор

Код сваке од европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије, основни задатак *Управног одбора* је да обезбеди да агенција своје функције обавља у складу с комунитарним прописом којим је основана. У делокругу овог органа је нарочито:

- предлагање годишњег и дугорочног програма рада агенције;
- одобравање предлога финансијског плана и давање мишљење на годишње финансијске извештаје агенције;
- доношење правилника о раду и других аката којима се уређују радни односи запослених у агенцији;
- доношење правилника којим се уређује приступ информацијама од јавног значаја садржаним у документима агенције;
- предлагање годишњег извештаја о раду агенције, са извештајем о активностима председавајућег;
- избор и разрешење чланова Одбора за жалбе из редова представника агенције.³³⁵

³³⁴ Видети члан 41. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство и члан 12. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство, односно члан 41. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 3. Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, те члан 41. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³³⁵ Видети члан 47. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 47. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 47. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

Управни одбор чине председавајући и шест чланова Одбора супервизора изабраних међу члановима овог одбора с правом гласа. Чланове Управног одбора бира Одбор супервизора, на мандат од две и по године, с могућношћу реизбора на још један мандат у истом трајању. При избору се води рачуна о томе да састав овог органа буде избалансиран и пропорционалан и да рефлектује Европску унију као целину, с тим што код Европске агенције за банкарство постоји и захтев да најмање два члана овог одбора морају бити представници држава чланица које нису део Евразоне, односно које нису ушле у аранжман тзв. блиске сарадње.³³⁶ Поред тога, ради обезбеђења континуитета у обављању функција Управног одбора, при избору се води рачуна о томе да се мандати чланова преклапају, односно води се рачуна да мандати свих чланова не престају истовремено и да се примене одговарајући принципи ротације.

Сваки члан Управног одбора, осим председавајућег³³⁷, писмено одређује унапред једног заменика, који ће га замењивати у случају одсутности и гласати у његово име на седницама.³³⁸ У раду седница Управног одбора, поред његових чланова, учествују и извршни директор европске агенције и представник Европске комисије – без права гласа (с тим што представник Европске комисије може гласати при одлучивању о питањима која се тичу финансијског плана европске агенције). Члановима Управног одбора могу помагати саветници и стручњаци за поједине области, али ни ова лица ни чланови овог органа без права гласа (изузев извршног директора европске агенције) не могу

³³⁶ Тзв. *non-participating Member States* дефинисане чланом 2. тачка 1. Уредбе Савета (ЕУ) бр. 1024/2013 од 15. октобра 2013. године којом се Европској централној банци поверавају специфичне функције које се односе на пруденциону супервизију кредитних институција, о чему ће бити више речи у делу који се односи на *Јединствени механизам супервизије*.

³³⁷ Према члану 2. одлуке Управног одбора Европске агенције за банкарство о усвајању пословника о раду овог органа, заменик председавајућег председава седницама Управног одбора у случају одсуства председавајућег или његове немогућности да присуствује седници, а седницама којима присуствује председавајући – заменик председавајућег може присуствовати само као посматрач.

³³⁸ С тим што је код Европске агенције за банкарство дужан да Секретаријат Управног одбора обавести најмање три радна дана пре одржавања седнице да није у могућности да присуствује седници и да ће уместо њега тој седници присуствовати заменик.

присуствовати седницама Управног одбора на којима се расправља о појединачним финансијским институцијама.

У оквирима ових општих правила која важе за Управни одбор као орган, код сваке од три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, пословницима о раду овог органа, као и пословницима о раду Одбора супервизора – ближе су уређена одређена питања у вези са саставом тог органа и мандатима његових чланова.

Тако је код Европске агенције за банкарство предвиђено да чланови Одбора супервизора који су заинтересовани за чланство у Управном одбору своје кандидатуре подносе најмање петнаест радних дана пре дана одржавања седнице Одбора супервизора на којој се одлучује о избору чланова Управног одбора. Пошто се од председавајућег очекује да Одбору супервизора пружи савете ради обезбеђивања избалансираног и разумног састава Управног одбора ове агенције, председавајући може, између осталог, да ограничи кандидатуре чланова који представљају државе чланице које нису део Еврозоне и нису ушле у аранжман тзв. блиске сарадње. За избор чланова Управног одбора потребна је проста већина чланова Одбора супервизора који гласају, а гласање је тајно. Кад се гласа за избор само једног члана Управног одбора Европске агенције за банкарство, а има више од два кандидата и у првом кругу гласања није постигнута проста већина, у другом кругу се гласа само за једног од два кандидата која су у првом кругу освојила највећи број гласова. Ако у првом кругу нема два кандидата с највећим бројем гласова, гласа се све док до тога не дође. Додатни кругови гласања организују се све док један кандидат не освоји просту већину чланова који су гласали, а ако се ово не може постићи, нови избор ће се одржати најкасније на наредној седници Одбора супервизора. У случају да се бира више од једног члана Управног одбора Европске агенције за банкарство, сваки члан Одбора супервизора ове агенције који гласа има по један глас при избору сваког од чланова Управног одбора. Мандат чланова Управног одбора Европске агенције за банкарство престаје када им престане чланство у Одбору супервизора, као и када држава чланица чије тело надлежно

за супервизију банака представља одређени члан промени статус, односно постане део Еврозоне или изађе из аранжмана тзв. блиске сарадње – ако би таква промена статуса довела до кршења захтева који се односи на то да најмање два члана Управног одбора морају бити представници држава чланица у том статусу.³³⁹

Код Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова председавајући је дужан да благовремено обавести чланове Одбора супервизора ове агенције с правом гласа да предстоји избор чланова Управног одбора и да их позове да доставе кандидатуре најкасније четири недеље пре одржавања седнице на којој ће се чланови бирати. Та седница се одржава пре престанка функције члана, осим када је члану Управног одбора функција престала пре истека мандата, у ком случају се нови члан бира на првој наредној седници Одбора супервизора. Пристигле кандидатуре достављају се члановима Одбора супервизора најмање десет дана пре одржавања седнице на којој ће се бирати чланови Управног одбора. Гласање је тајно, надзире га службеник Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и спроводи се чак и ако постоји само један кандидат. У случају да једини кандидат не освоји просту већину, процедура избора члана Управног одбора поновиће се на наредној седници Одбора супервизора, а председавајући ће члановима Одбора супервизора одредити нови рок за достављање кандидатура. У случају да постоји два кандидата која су добила једнак број гласова, гласање ће се понављати све док један од њих не добије просту већину. Када постоји више од два кандидата а ниједан не освоји просту већину у првом кругу, у други круг иду два кандидата која су освојила највећи број гласова, а гласање се понавља све док један од њих не освоји просту већину.³⁴⁰

³³⁹ Видети члан 45. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, чл. 8. и 9. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство и члан 2. одлуке Управног одбора о усвајању пословника о раду овог органа (*Decision of the Management Board adopting its Rules of Procedure, EBA/DC/2014/095*).

³⁴⁰ Видети члан 45. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, члан 7. ст. од 9. до 19. Пословника о раду Одбора

Све расправе на седницама Управног одбора су поверљиве, па су његови чланови, као и сва друга лица која присуствују тим седницама или на други начин учествују у раду овог одбора, дужни да податке и информације које су сазнали у вршењу функција и обављању послова у вези са радом Управног одбора чувају као пословну тајну.³⁴¹

Пошто су чланови Управног одбора, изузев председавајућег, представници националних тела надлежних за супервизију банака, а од њих се очекује да у вршењу својих функција поступају искључиво у интересу Европске уније у целини, за ове чланове су прописани исти захтеви који се тичу независности који важе и за чланове Одбора супервизора.³⁴²

Седнице Управног одбора сваке од три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије одржавају се најмање пет пута годишње.³⁴³ Седница Управног одбора одржава се пре сваке седнице Одбора супервизора, као и у другим случајевима кад је потребно. Председавајући може сазвати седницу Управног одбора на своју иницијативу или на захтев најмање

супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 2. Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова (<https://eiopa.europa.eu/Publications/Administrative/EIOPA-MB-Rules-of-Procedure.pdf>).

³⁴¹ Видети члан 6. Одлуке о усвајању Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за банкарство, члан 6. Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 6. став 2. Одлуке о усвајању Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁴² Видети члан 46. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, као и исте одредбе Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁴³ Код Управног одбора Европске агенције за банкарство, седнице овог органа се одржавају у складу са оквирним календаром који је претходно усаглашен међу члановима овог одбора и који се, ради транспарентности у раду, објављује на званичном сајту Европске агенције за банкарство. Видети члан 1. став 1. Одлуке о усвајању Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за банкарство.

трећине чланова овог органа.³⁴⁴ Седнице Управног одбора се одржавају у просторијама европске агенције ако овај орган не одлучи друкчије,³⁴⁵ а постоји и могућност одржавања седнице телеконференцијском везом.³⁴⁶

Код све три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије се на почетку сваке седнице Управног одбора усваја дневни ред, али је координација активности на припреми и усвајању дневног реда код сваке од ових агенција уређена на нешто другачији начин. Тако у случају Европске агенције за банкарство, предлог дневног реда израђује председавајући и доставља га члановима Управног одбора заједно с пратећим материјалима о којима ће се расправљати на овој седници најкасније пет радних дана пре дана њеног одржавања, с тим што у случају ванредних седница на којима ће се расправљати о хитним питањима овај рок може бити и краћи.³⁴⁷ Код Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, предлог дневног реда се члановима Управног одбора, по правилу, доставља најкасније четири недеље пре одржавања седнице на коју се односи, а сваки члан овог одбора може писмено (уз образложење) тражити да се он измени или допуни најкасније пет дана пре одржавања седнице. Такође, и материјал о коме ће се расправљати на седници Управног одбора ове агенције доставља се

³⁴⁴ Пословник о раду Управног одбора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности (члан 5. став 6) предвиђа да је председавајући, у случају да се седница сазива на захтев трећине чланова овог одбора, дужан да ову седницу сазове у року од шест недеља од овог захтева, односно у најкраћем могућем року у хитним случајевима.

³⁴⁵ Код Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, датум и место одржавања наредне седнице Управног одбора одређује се на самој седници, а ако то није учињено, председавајући је дужан да то учини у најкраћем могућем року. Председавајући може променити датум и место одржавања седнице под условом да се томе не противи већина чланова овог одбора, с тим што обавештење о промени мора бити достављено члановима најмање три недеље пре првобитног или новог датума одржавања седнице (у зависности од тога који је од ова два датума ранији). Видети члан 5. ст. 2. и 5. Одлуке о усвајању Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁴⁶ Видети чл. 1. и 2. Одлуке о усвајању Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за банкарство.

³⁴⁷ Видети члан 4. Одлуке о усвајању Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за банкарство.

члановима тог одбора, по правилу, најкасније пет радних дана пре одржавања седнице.³⁴⁸ У случају Управног одбора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, предлог дневног реда се, заједно с материјалом о коме ће се расправљати на седници, члановима, учесницима и посматрачима доставља, по правилу, најкасније десет дана пре одржавања седнице, а дневни ред на самој седници утврђује председавајући.³⁴⁹

Што се тиче записника, Пословником о раду Управног одбора Европске агенције за банкарство предвиђено је да се записник са седнице (у коме се, поред списка лица која су присуствовала седници, за сваку тачку дневног реда наводе и документи који су достављени Управном одбору, резиме расправе и удвојене одлуке или закључци поводом одређених питања) – доставља члановима овог органа у року од пет радних дана од дана одржавања седнице. Чланови Управног одбора Европске агенције за банкарство могу своје писмене коментаре на записник доставити Секретаријату Управног одбора у року од пет радних дана од дана пријема записника. У случају да је потребно, председавајући ће, у договору са извршним директором, одлучити да ли да измењени записник са седнице Управног одбора достави на усвајање кроз писмени поступак или да његово усвајање остави за наредну седницу. Усвојени записник Управног одбора Европске агенције за банкарство, који је потписао председавајући, доставља се Одбору супервизора ове агенције ради информисања.³⁵⁰

Записнике са седница Управног одбора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова израђује извршни директор ове агенције и доставља их члановима овог одбора и представнику Европске комисије у року од пет радних дана од дана одржавања седнице, ради

³⁴⁸ Видети члан 5. ст. од 7. до 10. Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

³⁴⁹ Видети члан 5. ст. од 7. и 10. Одлуке о усвајању Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁵⁰ Видети члан 5. Одлуке о усвајању Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за банкарство.

усвајања кроз писмени поступак. Након усвајања, записник који је потписао председавајући доставља се члановима Управног одбора и посматрачима.³⁵¹

Код Управног одбора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, записник са седница припремају запослени у овој агенцији и достављају га члановима тог одбора у року од две недеље од дана одржавања седнице. Записник с којим су се чланови Управног одбора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности сагласили – такође потписује председавајући те агенције.³⁵²

Одредбе комунитарних прописа којима су основане три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије које се односе на већину потребну за доношење одлука Управног одбора сваке од ових агенција – идентичне су,³⁵³ али су пословницима о раду ових органа прописани различити модалитети за поступање у случају непостојања кворума за одлучивање и преласка на гласање кроз писмени поступак.

Према Пословнику о раду Управног одбора Европске агенције за банкарство, кворум потребан за гласање на седници овог одбора чини две трећине чланова с правом гласа, с тим што постоји могућност да председавајући, у случају недостатка кворума, сазове ванредну седницу овог одбора, на којој се одлуке могу доносити без обзира на кворум. Сваки члан Управног одбора те агенције има по један глас, а одлуке се доносе већином гласова присутних чланова. У случају изједначеног броја гласова одлучујући је глас председавајућег. Председавајући може да одлучи и да одлуку достави на усвајање кроз писмени поступак ако се ниједан члан Управног одбора Европске

³⁵¹ Видети члан 5. ст. од 11. до 14. Пословника о раду Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

³⁵² Видети члан 5. ст. 11. и 12. Одлуке о усвајању Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁵³ Видети члан 45. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 45. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 45. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

агенције за банкарство с правом гласа не успротиви том предлогу. У случају спровођења писменог поступка, гласови и коментари достављају се писмено – у року од пет радних дана од дана позива за гласање, осим у хитним случајевима, када овај рок, уз одговарајуће образложење, може бити и краћи. Чланови Управног одбора ове агенције дужни су да гласањем изразе своје слагање или неслагање с предлогом или своју уздржаност, а пропуштање да се достави глас сматра се гласањем за усвајање предложене одлуке. Резултати гласања кроз писмени поступак се, без одлагања, достављају члановима Управног одбора Европске агенције за банкарство.³⁵⁴

И код Управног одбора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова сваки члан има један глас, одлуке се доносе већином гласова присутних чланова, а кворум потребан за одлучивање чини две трећине присутних чланова. Међутим, у случају да нема кворума, не заказује се ванредна седница (као код Управног одбора Европске агенције за банкарство), већ се приступа усвајању привремених одлука, које се касније морају потврдити кроз писмени поступак. Што се тиче одлучивања кроз писмени поступак, овај модалитет се код Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова може применити ако се предлогу председавајућег да се пређе на овај поступак у року од два радна дана не успротиви најмање трећина чланова Управног одбора. Рокови за достављање коментара и гласова у писменом поступку су исти као и код Управног одбора Европске агенције за банкарство.³⁵⁵

Кворум потребан за одржавање седнице Управног одбора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности чини пет чланова овог одбора, с тим што, у случају недостатка кворума, председавајући одлучује да ли ће закључити седницу и сазвати нову у најкраћем могућем року или ће се приступити усвајању привремених одлука, које ће се касније потврдити кроз

³⁵⁴ Видети члан 3. Одлуке о усвајању Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за банкарство.

³⁵⁵ Видети члан 4. Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

писмени поступак. Пословником о раду Управног одбора ове агенције такође је предвиђена могућност одлучивања кроз писмени поступак, с тим што, за разлику од Управног одбора Европске агенције за банкарство и Управног одбора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова – рок за гласање, по правилу, не може бити краћи од десет дана.³⁵⁶

в) председавајући и извршни директор

Поред поменутих колективних органа у којима су представљена национална тела надлежна за супервизију банака, свака од европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије има и по два инокосна органа – председавајућег и извршног директора, који су независни стручњаци и запослени су у овим агенцијама с пуним радним временом.

Председавајући сваке од европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије представља и заступа ту агенцију и задужен је за припрему седница Одбора супервизора и председавање седницама тог одбора и Управног одбора.

Одбор супервизора бира председавајућег након спроведеног јавног конкурса, и то на основу заслуга, вештина и знања кандидата у области финансијских институција и финансијских тржишта и његовог искуства релевантног за финансијску супервизију.³⁵⁷ Иако је поверавањем надлежности

³⁵⁶ Видети члан 4. ст. 1. и 7. Одлуке о усвајању Пословника о раду Управног одбора Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁵⁷ Први председавајући Европске агенције за банкарство, Андреа Енрија (*Andrea Enria*), ступио је на функцију 1. марта 2011. године, и то с позиције генералног директора Сектора за регулаторну и супервизорску политику Централне банке Италије. Претходно је обављао функцију генералног секретара Одбора европских супервизора банака, који је претходник Европске агенције за банкарство, као и директора Одељења за финансијску супервизију у Европској централној банци. За више информација видети биографију на званичном сајту Европске агенције за банкарство (<http://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/top-management#Chairperson>).

за избор председавајућег главном органу који доноси одлуке из надлежности агенције смањена могућност вршења политичког утицаја на одлуку о томе које ће лице бити изабрано на функцију председавајућег – ова могућност није у потпуности искључена, јер се Европски парламент може успротивити тој одлуци након што обави разговор са кандидатом кога је овај орган изабрао, и то пре него што изабрани кандидат ступи на функцију председавајућег, а најкасније у року од месеца дана од дана избора. Мандат председавајућег је пет година, с тим што постоји могућност избора на још један мандат у истом трајању. У току последњих девет месеци пред истек мандата председавајућег, Одбор супервизора је дужан да оцени резултате постигнуте током трајања првог мандата и начин на који су они постигнути, као и задужења и захтеве који предстоје европској агенцији којој ово лице председава у наредним годинама. На основу ове процене, Одбор супервизора може извршити реизбор председавајућег, под условом да реизбор потврди Европски парламент. Европски парламент може председавајућег разрешити с функције на основу одлуке Одбора супервизора европске агенције. С обзиром на то да је председавајући члан органа који одлучује о његовом разрешењу, а како би се избегла могућност стварања сукоба интереса, председавајућем је изричито забрањено да опструира Одбор супервизора када намерава да расправља о питањима која се односе на њега, а нарочито о потреби његовог разрешења с

Први председавајући Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, Габријел Бернардино (*Gabriel Bernardino*), ступио је на функцију 1. марта 2011. године. Претходно је обављао функцију генералног директора Директората за развој и институционалне односе у оквиру Института за осигурање Португалије, као и функцију председавајућег Европског одбора за осигурање и добровољне пензијске фондове, који је претходник Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова. За више информација видети биографију на званичном сајту Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова (<https://eiopa.europa.eu/about-eiopa/organisation/senior-management>).

Први председавајући Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, Стефан Мижор (*Steven Maijoor*), ступио је на функцију 1. априла 2011. године, с места директора Холандске агенције за финансијска тржишта. Претходно је обављао функцију декана Факултета за бизнис и економију у оквиру Универзитета Мастрихта. За више информација видети биографију на званичном сајту Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности (<https://www.esma.europa.eu/page/Who-who>).

функције (нпр. пролонгирањем заказивања седнице или стављања на дневни ред тих питања), а забрањено му је и да учествује о расправама на ову тему.

Имајући у виду да функција председавајућег подразумева обављање оперативних активности, постоји потреба да се унапред одреди лице које ће га замењивати у случају одсуства. Тако је предвиђено да се заменик председавајућег такође бира из редова чланова Одбора супервизора с правом гласа, с тим што то не може бити члан овог одбора који је истовремено и члан Управног одбора. Мандат заменика председавајућег је две и по године и може бити реизабран на још један мандат у истом трајању. За избор заменика председавајућег потребна је проста већина чланова који су гласали, а гласање је тајно.

Када је реч о заменику председавајућег Европске агенције за банкарство – пословник о раду Одбора супервизора ове агенције предвиђа да чланови овог одбора који су заинтересовани за функцију заменика председавајућег могу писмено поднети своју кандидатуру најкасније петнаест радних дана пре дана одржавања седнице тог одбора на којој се бира заменик. У случају да има више од два кандидата и да није постигнута проста већина, у другом кругу се гласа само за једног од два кандидата која су у првом кругу освојила највећи број гласова. Ако у првом кругу гласања нема два кандидата с највећим бројем гласова, гласа се све док се не дође до тога да два кандидата освоје највећи број гласова. Додатни кругови гласања организују се све док један кандидат не освоји просту већину гласова чланова који су гласали, а ако се ово не може постићи, нови избор ће се одржати најкасније на наредној седници Одбора супервизора. Гласа се и у случају да постоји само један кандидат.³⁵⁸ У случају избора заменика председавајућег Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова – пословник о раду Одбора супервизора ове агенције предвиђа да заинтересовани чланови Одбора супервизора своје

³⁵⁸ Видети члан 48. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство и члан 7. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство.

кандидатуре подносе председавајућем месец дана пре одржавања седнице тог одбора на којој ће се вршити избор, који их доставља овом одбору најкасније десет дана пре одржавања те седнице. Поступак гласања је исти као и код избора заменика председавајућег Европске агенције за банкарство.³⁵⁹ Што се тиче заменика председавајућег Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности – пословник о раду Одбора супервизора ове агенције не уређује детаљније ово питање.

Будући да председавајући представља и заступа европску агенцију, од њега се очекује да се понаша на начин којим се обезбеђује поштовање највиших стандарда пословног понашања и штити углед ове агенције, а гаранцију његове објективности и независности у вршењу функције представљају одредбе које му забрањују да прима и тражи упутства од институција Европске уније, владе било које државе чланице или било ког другог тела јавног или приватног права, а овим институцијама и телима забрањују да врше утицај на председавајућег. Обавеза да води рачуна о интегритету, заштити угледа агенције и поверљивости података који се односе на њено пословања, за председавајућег важи и након престанка његове функције, и то нарочито код прихватања новог ангажмана, односно код прихватања поклона или погодности.³⁶⁰ Поред ове начелне обавезе заштите угледа, која иначе важи за председавајуће све три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, за председавајућег Европске агенције за банкарство важи и додатна обавеза усмерена на очување његовог интегритета и поверења јавности у његов рад – обавеза објављивања података о састанцима које је одржао, као и о пријемима, скуповима или ручковима којима

³⁵⁹ Видети члан 48. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 7. ст. од 3. до 8. Одлуке о усвајању Пословника о раду Одбора супервизора Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

³⁶⁰ Видети члан 49. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 49. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 49. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

је присуствовао и сличним гостопримствима која су му указана.³⁶¹ Пошто је председавајући запослен у Европској агенцији за банкарство, дужан је да се, поред тога, придржава и стандарда професионалног понашања који се тичу законитости, независности, објективности и конзистентности у обављању послова, поштења и љубазности, забране дискриминације и злоупотребе овлашћења итд., а који су иначе прописани Одлуком Управног одбора о добром административном понашању у Европској агенцији за банкарство.³⁶² Слична начела и стандарде доброг пословног понашања прописује и Одлука Управног одбора о добром административном понашању у Европској агенцији за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова,³⁶³ као и Одлука Управног одбора о добром административном понашању у Европској агенцији за супервизију тржишта хартија од вредности,³⁶⁴ које се, између осталог, примењују и на председавајуће ових агенција.

Извршни директор руководи сваком од европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије, припрема седнице Управног одбора и задужен је да омогући несметано функционисање секретаријата овог одбора. Од њега се очекује да се стара о спровођењу усвојеног програма рада, у складу са упутствима Одбора супервизора а под надзором Управног одбора, као и да се стара о административним питањима и питањима из радних односа запослених у поменутиим европским агенцијама.³⁶⁵ Реч је, дакле, о независном професионалцу, запосленом у европској агенцији с пуним радним временом, кога именује Одбор супервизора, након одобрења Европског парламента.

³⁶¹ Видети члан 49а Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство.

³⁶² *Decision of the Management Board on EBA Code of Good Administrative Behaviour (EBA DC 006).*

³⁶³ *Decision of the Management Board on EIOPA Code of Good Administrative Behaviour (EIOPA-MB-11/043).*

³⁶⁴ *Decision of the Management Board on ESMA Code of Good Administrative Behaviour (ESMA/2011/MB/6).*

³⁶⁵ Видети члан 53. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 53. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 53. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

За извршног директора европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије потребне су сличне квалификације као и за председавајућег ове агенције, тако да је и за извршног директора прописано да се бира на основу заслуга, вештина, познавања финансијских институција и финансијских тржишта и искуства релевантног за финансијску супервизију, те искуства у руковођењу, и то јавним конкурсом.³⁶⁶ Као и у случају председавајућег, мандат извршног директора траје пет година, с тим што може бити реизабран на још један мандат у истом трајању ако Одбор супервизора током последњих девет месеци његовог првог мандата процени да је то потребно и оправдано – имајући у виду његове резултате остварене у том периоду и начин на који су остварени, као и задатке и захтеве који су пред овом агенцијом у предстојећим годинама. У складу с принципом да у надлежности тела које врши избор треба да буде и одлука о разрешењу, за разрешење

³⁶⁶ Први извршни директор Европске агенције за банкарство, Адам Фаркас (*Adam Farkas*), ступио је на функцију у марту 2011. године, и то с функције председавајућег Агенције за финансијску супервизију Мађарске. Претходно је радио као асистент професора на Економском факултету у Будимпешти, консултант различитих финансијских институција у Будимпешти и Лондону, генерални директор и члан одбора Народне банке Мађарске, као и извршни директор у финансијским институцијама које послују у Мађарској. За више информација видети биографију на званичном сајту Европске агенције за банкарство (<https://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/top-management#Executive-director>).

Први извршни директор Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, Карлос Монталво Ребелта (*Carlos Montalvo Reuelta*), ступио је на функцију у марту 2011. године. Претходно је обављао функцију генералног секретара Европског одбора за осигурање и добровољне пензијске фондове, а радио је и као супервизор осигуравајућих друштава у Шпанској агенцији за супервизију осигурања. За више информација видети биографију на званичном сајту Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова (<https://eiopa.europa.eu/about-eiopa/organisation/senior-management>).

Први извршни директор Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, Верена Рос (*Verena Ross*), ступила је на функцију у марту 2011. године. Претходно је обављала функцију директора за међународна питања Агенције за финансијске услуге Велике Британије. За више информација видети биографију на званичном сајту Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности (<https://www.esma.europa.eu/page/Whos-who>).

извршног директора европске агенције надлежан је Одбор супервизора ове агенције.³⁶⁷

Како би се омогућило да извршни директори независно врше своју функцију, и то на начин који обезбеђује заштиту угледа поменутих европских агенција – за њих важе исти захтеви који се тичу независности и професионалног интегритета који важе и за председавајуће ових агенција.³⁶⁸

г) Закључна разматрања о организационој структури

Три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије имају готово идентичну сложену организациону структуру – исте колективне и инокосне органе, са истим саставом и надлежностима, те незнатним разликама у организацији њиховог рада и техничким питањима која се односе на тај рад. Колективни органи ових агенција су врло бројни,³⁶⁹ тако да је тешко обезбедити ефикасност њиховог рада и агилност у реаговању на непредвиђене ситуације.

У Одбору супервизора, као главном органу који доноси одлуке, кључну улогу имају највиши представници националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту, тако да је посебан проблем с којим се треба суочити при ревизији овог институционалног оквира – како обезбедити да се при доношењу одлука

³⁶⁷ Видети члан 51. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 51. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 51. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁶⁸ Видети чл. 52. и 52а Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 52. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 52. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁶⁹ Одбор супервизора сваке од европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије броји по 33 члана, а Управни одбор по 7 (не рачунајући посматраче, заменике и сталне представнике).

поменутих европских агенција пренебрегну национални интереси, односно да се одлуке доносе искључиво у интересу Европске уније.

Осим тога, ако се има у виду да је код три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије практично пресликан састав Одбора супервизора, а да на националном нивоу већ дуже постоји тренд успостављања обједињене супервизије, који подразумева да се једном националном телу поверава надлежност за вршење супервизије више типова финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту (а у неким случајевима и свих типова) – намеће се питање у којој се мери у овом тренутку чланство у Одбору супервизора поменуте три европске агенције фактички преклапа и, ако се преклапа у великој мери, да ли је институционално решење које подразумева три посебне европске агенције са истим органима у готово истом саставу – оптимално. Упоредна анализа показује да је од двадесет осам чланова Одбора супервизора (који су представници националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту), тринаест заједничких за све три европске агенције, односно да је у тринаест случајева исто национално тело истовремено члан Одбора супервизора и Европске агенције за банкарство, и Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.³⁷⁰ Од преосталих петнаест чланова Одбора супервизора, једанаест је заједничких за две од три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, што значи да је из једне државе чланице једно национално тело истовремено члан Одбора супервизора у две европске агенције, а да је у Одбору супервизора треће агенције представљено друго национално тело³⁷¹ (док су само у случају Кипра, Италије, Португалије и Шпаније три различита национална тела

³⁷⁰ И то тела надлежна за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту Аустрије, Чешке, Данске, Естоније, Финске, Немачке, Мађарске, Ирске, Летоније, Литваније, Малте, Пољске и Словачке.

³⁷¹ Ово је случај с телима надлежним за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту Белгије, Бугарске, Хрватске, Француске, Грчке, Луксембурга, Холандије, Румуније, Словеније, Шведске и Велике Британије.

представљена у Одбору супервизора три европске агенције). То нас доводи до питања да ли је постојеће институционално решење, које подразумева паралелно постојање три посебне европске агенције с преликаним гломазним унутрашњим организацијама заснованим на паралелном постојању по два инокосна и по два колективна органа – опортуно, сврсисходно и ефикасно, нарочито у ситуацији када у главним органима које доносе одлуке (Одбору супервизора) у све три ове агенције седе углавном исти људи (представници истих националних тела). Ово посебно ако се има у виду да би, и у случају да три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије деле заједничке органе, било могуће обезбедити одговарајуће представљање надлежних националних тела, чак и онда када су у некој држави чланице за супервизију банака, осигуравајућих друштава, добровољних пензијских фондова и тржишта хартија од вредности задужена различита национална тела – јер би се могао применити постојећи институт заједничког представника тих националних тела у заједничком Одбору супервизора.

3. Заједнички комитет европских агенција за супервизију

Заједнички комитет европских агенција за супервизију (Заједнички комитет) утврђен је као једна од институција које чине Европски систем финансијске супервизије.³⁷² Међутим, детаљнија анализа одредаба комунитарних прописа којима су основане европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије показује да је реч о заједничком телу ових европских агенција,³⁷³ односно сталном форуму без правног

³⁷² Видети члан 2. став 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 2. став 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 2. став 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁷³ Одредбе које се односе на Заједнички комитет налазе се у комунитарним прописима којима су основане ове агенције, у поглављу под насловом „Заједничка тела европских агенција за супервизију“, заједно са Одбором за жалбе. Видети наслов поглавља IV Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, Уредбе о оснивању

субјективитета и без посебних органа кроз који се одвија њихова сарадња у вези с питањима супервизије лица која послују у више сектора финансијског тржишта. Свака од поменуте три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије дужна је да одреди одговарајући број запослених који ће обављати послове секретаријата Заједничког комитета, као и да обезбеди адекватне административне и инфраструктурне ресурсе потребне за функционисање овог форума, те да сноси сразмеран део оперативних трошкова тог функционисања.³⁷⁴

С обзиром на то да је Европски систем финансијске супервизије заснован на три посебне европске агенције чије су надлежности подељене по кључним секторима финансијског тржишта Европске уније (банкарство/осигурање и добровољни пензијски фондови/хартије од вредности) који су, као што смо видели у уводном делу, на том тржишту иначе међусобно веома повезани и међузависни (кроз оснивање и пословање финансијских конгломерата, али и на друге начине) – било је неопходно унутар тог институционалног оквира успоставити и форум у оквиру кога би се координирале активности ове три агенције поводом питања која се тичу два или више сектора поменутог финансијског тржишта. У том смислу, Заједнички комитет је основан као форум који треба да обезбеди континуирану и блиску сарадњу Европске агенције за банкарство, Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, те конзистентност у супервизији финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту у сва три сектора из надлежности ових агенција, и то нарочито поводом питања пословања финансијских конгломерата, рачуноводства и ревизије, микропруденционих анализа трендова, ризика и претњи по финансијску

Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁷⁴ Видети члан 54. став 3. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 54. став 3. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 54. став 3. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

стабилност који произлазе из повезаности ових сектора, размене информација са Европским одбором за системски ризик, итд.³⁷⁵ Од европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије очекује се да, кроз учешће у Заједничком комитету, заузимају заједничке ставове и координирају своје активности на изради аката из њихове надлежности, како би се обезбедило да се акти који се односе на примену Директиве бр. 2002/87/ЕЗ Европског парламента и Савета од 16. децембра 2002. године о додатној супервизији кредитних институција, осигуравајућих друштава и инвестиционих друштава који су део финансијских конгломерата,³⁷⁶ као и сви други акти који се тичу надлежности више од једне од ових европских агенција – паралелно израђују и усвајају у тим агенцијама.³⁷⁷

Заједнички комитет чине председавајући Европске агенције за банкарство, председавајући Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и председавајући Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, а у раду овог форума, као посматрачи, учествују и извршни директори ових агенција, као и представници Европског одбора за системски ризик и Европске комисије. Председавајући ових агенција се, на годину дана, ротирају на месту председавајућег Заједничког комитета, који је по својој функцији истовремено и потпредседник

³⁷⁵ Видети члан 54. ст. 1. и 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 54. ст. 1. и 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 54. ст. 1. и 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁷⁶ *Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate and amending Council Directives 73/239/EEC, 79/267/EEC, 92/49/EEC, 92/96/EEC, 93/6/EEC and 93/22/EEC, and Directives 98/78/EC and 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council.*

³⁷⁷ Видети члан 56. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 56. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 56. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

Европског одбора за системски ризик. Седнице Заједничког комитета одржавају се најмање једном у два месеца.³⁷⁸

С обзиром на то да је координирана акција европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије неопходна пре свега у домену уређивања пословања финансијских конгломерата, уз Заједнички комитет основан је и Поткомитет за финансијске конгломерате, у чијем су саставу чланови Заједничког комитета и по један високи представник надлежног националног тела из сваке државе чланице који је запослен у том телу. Чланови Поткомитета за финансијске конгломерате међу собом бирају председавајућег овог поткомитета, који ће такође бити и члан Заједничког комитета. Заједнички комитет може, по потреби, оснивати и друге поткомитете.³⁷⁹

Заједнички комитет периодично објављује извештаје о ризицима и претњама идентификованим у финансијском систему Европске уније,³⁸⁰ листе идентификованих финансијских конгломерата,³⁸¹ као и извештаје о појединим питањима значајним за два или више сектора финансијског тржишта Европске уније,³⁸² али треба напоменути да је у Извештају Европске комисије Европском парламенту и Савету о функционисању европских агенција за супервизију и

³⁷⁸ Видети члан 55. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 55. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 55. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁷⁹ Видети члан 57. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, члан 57. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и члан 57. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

³⁸⁰ Видети нпр. Извештај о ризицима и претњама идентификованим у финансијском систему Европске уније из августа 2015. године (<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/950548/JC+2015+053+%28JC+Autumn+Risk+Report%29.pdf>).

³⁸¹ Видети нпр. Листу објављену у октобру 2015. године (https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1294818/JC+2015+079+%282015+list+of+identified+Financial+Conglomerates%29_Final.pdf).

³⁸² Видети нпр. Извештај Заједничког комитета о секјуритизацији (<https://eiopa.europa.eu/Publications/Joint%20Committee/JC%202015%20022%20-%20Final%20JC%20Report%20on%20securitisation.pdf>).

Европског система финансијске супервизије, као једна од области које је, у кратком року, могуће унапредити, означена управо улога и препознатљивост Заједничког комитета.³⁸³ Међутим, ако се има у виду да је међусобна координација активности европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије и њихова сарадња обезбеђена тиме што у раду Одбора супервизора сваке од ових агенција учествују председавајући друге две агенције, заједно с председником Европског одбора за системски ризик, и да извештаје и друге документе Заједничког комитета заједнички припремају запослени у трима европским агенцијама – онда није јасно чиме то успостављање и функционисање Заједничког комитета додатно доприноси овој координацији и сарадњи.

4. Тела надлежна за непосредан надзор у државама чланицама. Јединствени механизам супервизије

Од тренутка када је Европски систем финансијске супервизије основан, у његовом саставу су, поред тела наднационалног нивоа – децентрализованих агенција Европске уније (Европске агенције за банкарство, Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности) и форума за координацију њихових активности (Заједничког комитета) – и национална тела надлежна за непосредан надзор над пословањем ових финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту. Ова национална тела представљена су у главном органу који доноси одлуке у поменуте три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије и фактички одлучују о свим актима којима се обезбеђује већи степен конвергенције у области финансијске супервизије, при чему у институционалном оквиру овог система иницијално није био обезбеђен

³⁸³ Извештај Европске комисије Европском парламенту и Савету о функционисању европских агенција за супервизију и Европског система финансијске супервизије од 8. августа 2014. године, стр. 12.

никакав додатни механизам (мимо поменутих агенција и тела) за координацију активности тих националних тела. С обзиром на то, чини се да је њихово навођење у комунитарним прописима којима је основан Европски систем финансијске супервизије као саставног дела овог система – резултат потребе да се представи начелна избалансираност у поверавању функција које се односе на финансијску супервизију између националног и наднационалног нивоа. Међутим, успостављањем тзв. *Јединственог механизма супервизије*, изричито укључивање националних тела надлежних за непосредан надзор у Европски систем финансијске супервизије добија свој смисао у сегменту који се односи на супервизију банака, јер је од тог тренутка у оквиру овог система успостављен механизам за вршење непосредног надзора над пословањем банака и других кредитних институција у Европској унији – сачињен од Европске централне банке и националних тела надлежних за непосредан надзор над овим финансијским институцијама.

Успостављањем *Јединственог механизма супервизије* учињен је суштински искорак у интеграцији супервизије финансијских институција у Европској унији. Уз то, он се посматра само као прва фаза у процесу стварања тзв. банкарске уније, која би у оквирима Евроне (а и шире, ако државе чланице које нису део Евроне буду желеле да учествују у овим аранжманима) требало да обезбеди да јединствени супервизор лиценцира све банке и друге кредитне институције и да њихово пословање надзире у складу с јединственим прописима, те да се примењује јединствени режим реструктурирања и јединствени систем осигурања депозита и онда када се, без обзира на све мере предузете у вршењу надзора, банка суочи с финансијским проблемима због којих више не може наставити да послује.³⁸⁴ Из тих ће разлога посебна пажња бити посвећена детаљној анализи организације и функционисања овог механизма, његовом месту у Европском систему финансијске супервизије, као и његовом односу према другим институцијама које су део овог система.

³⁸⁴ Што заправо значи да се лиценцирање банака и надзор над њиховим пословањем, као и њихово реструктурирање и заштита депонената, у свим државама које су део Евроне врши као да је реч о једној држави.

1) Институције које чине Јединствени механизам супервизије

Јединственим механизмом супервизије сматра се систем непосредног микропруденционог надзора над пословањем банака и других кредитних институција у Европској унији који чине Европска централна банка и национална тела надлежна за супервизију банака држава које су део Евроzone, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње. У овом систему кључна улога је поверена Европској централној банци, која је и одговорна за делотворно и конзистентно функционисање тог система.³⁸⁵

Дакле, у саставу *Јединственог механизма супервизије* су, по аутоматизму, поред Европске централне банке, и национална тела надлежна за супервизију банака из 19 држава чланица које су део Евроzone, али је учешће у овом систему, под одређеним условима, омогућено и истим националним телима из других држава чланица. Остављање овакве могућности – да држава чланица која није део Евроzone одлучи да ли ће приступити аранжману у оквирима Евроzone и када ће из овог аранжмана изаћи³⁸⁶ – последица је оцене да би стављање под надзор институције Европске уније што ширег круга кредитних институција које послују на њеном банкарском тржишту знатно допринело финансијској стабилности и одрживој интеграцији читавог финансијског тржишта Европске уније.

Ипак, да би национално тело надлежно за супервизију банака из државе чланице која није део Евроzone приступило *Јединственом механизму супервизије*, неопходно је да буду испуњени следећи услови:

³⁸⁵ Видети члан 2. одредба под 9) и члан 6. став 1. Уредбе Савета (ЕУ) бр. 1024/2013 од 15. октобра 2013. године којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

³⁸⁶ Механизам „опт-ин/опт-аут“ се иначе не практикује у аранжманима који се тичу функционисања Евроzone и примењен је само у случају Данске и Велике Британије, које су у тренутку увођења евра испуњавале услове за прикључење Еврозони али су одлучиле да се у том тренутку не прикључе.

- да је држава чланица доставила осталим државама чланицама, Европској комисији, Европској централној банци и Европској агенцији за банкарство обавештење са захтевом³⁸⁷ да уђе у аранжман тзв. блиске сарадње са Европском централном банком у области пруденционог надзора над пословањем свих кредитних институција основаних у тој држави чланици;

- да се у овом обавештењу држава чланица обавезала да ће њено тело надлежно за супервизију банака поступати у складу са смерницама и по захтевима Европске централне банке, да је потврдила да је у стању да обезбеди све информације о пословању банака и других кредитних институција основаних у њој које Европска централна банка може да затражи ради свеобухватне процене тих кредитних институција, као и да се обавезала да ће их, на захтев Европске централне банке, и обезбедити;

- да се држава чланица обавезала да ће Европској централној банци доставити све поверљиве податке које она затражи ради финализације својих припремних активности;

- да се држава чланица обавезала да ће усвојити релевантне националне прописе којима се обезбеђује да су правни акти Европске централне банке који су донети у вршењу надзора у оквиру *Јединственог механизма супервизије* обавезујући и извршни у тој држави и да је њено национално тело надлежно за супервизију банака дужно да према банкама и другим кредитним институцијама примени све мере које Европска централна банка наложи;

- да се држава чланица обавезала да ће, на прописаном обрасцу, доставити правно мишљење (које је за Европску централну банку прихватљиво) којим се потврђује да су правни акти које Европска централна банка доноси у вршењу надзора у оквиру *Јединственог механизма супервизије*

³⁸⁷ Према члану 2. став 2. Одлуке Европске централне банке од 31. јануара 2014. године о блиској сарадњи с националним телима надлежним за супервизију банака из држава чланица чија валута није евро а које учествују у *Јединственом механизму супервизије* (*Decision of the European Central Bank of 31 January 2014 on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro (ECB/2014/5)*), захтев мора бити достављен Европској централној банци најкасније пет месеци пре дана од ког држава чланица намерава да приступи *Јединственом механизму супервизије*.

обавезујући и извршни у тој држави чланици и да релевантни национални прописи њено национално тело надлежно за супервизију банака обавезују да поступи по упутствима, смерницама, захтевима и мерама Европске централне банке и у роковима које она утврди;

- да се држава чланица обавезала да ће, одмах након што релевантни национални прописи ступе на снагу, о томе обавестити Европску централну банку.

Уз захтев за закључење аранжмана тзв. блиске сарадње, држава чланица обавезно доставља и нацрте релевантних националних прописа, с њиховим преводом на енглески, као и захтев за мишљењем Европске централне банке о тим нацртима. У случају да Европска централна банка то затражи, држава чланица која је поднела овај захтев дужна је да достави и сву другу документацију потребну за разматрање тог захтева.

Европска централна банка је дужна да пријем захтева за закључење аранжмана тзв. блиске сарадње потврди писмено. При разматрању поменутог захтева, Европска централна банка врши свеобухватну процену – ради утврђивања која би од банака или других кредитних институција основаних у држави чланици која је поднела захтев била утврђена као значајна и, као таква, потпадала непосредно под надзор Европске централне банке, а процењује и да ли релевантни национални прописи испуњавају прописане услове који се тичу обавезности и извршности правних аката које Европска централна банка доноси у вршењу овог надзора (узимајући у обзир и аспект примене тих прописа). У случају да је држава чланица која је поднела захтев сама већ спровела свеобухватну процену банака и других кредитних институција основаних на њеној територији, дужна је да детаљне податке о резултатима те процене достави Европској централној банци, која потом може одлучити да даља процена није потребна због тога што квалитет и методологија спроведене процене одговарају стандардима Европске централне банке и што је процена и даље актуелна, односно јер није било материјалних промена које би захтевале даљу процену.

У року од три месеца од дана пријема поменутог правног мишљења којим се потврђује да су њени правни акти на територији државе чланице обавезујући и извршни, Европска централна банка дужна је да држави чланици која је поднела захтев да уђе у аранжман тзв. блиске сарадње достави своју прелиминарну процену испуњености услова за закључење тог аранжмана, а та држава може, у року од 20 дана од дана пријема ове прелиминарне процене, Европској централној банци доставити своје мишљење поводом закључака изнетих у тој процени.³⁸⁸

Кад утврди да су прописани услови испуњени, Европска централна банка доноси одлуку којом се с националним телом надлежним за супервизију банака из државе чланице која их је испунила успоставља аранжман тзв. блиске сарадње, што значи да ово национално тело постаје део *Јединственог механизма супервизије*. У овој одлуци утврђују се модалитети преноса на Европску централну банку функција које се тичу надзора, као и датум отпочињања функционисања аранжмана тзв. блиске сарадње.³⁸⁹ У случају да држава чланица које је поднела захтев за закључење аранжмана тзв. блиске сарадње у року од годину дана од дана подношења овог захтева не достави све потребне информације, као и у случају да сама утврди да нису испуњени прописани услови – Европска централна банка донеће одлуку којом се одбија захтев за закључењем тог аранжмана. Обе ове одлуке Европске централне банке морају бити образложене, обавезно се објављују у „Службеном гласнику Европске уније“ и ступају на снагу четрнаестог дана од дана објављивања.

³⁸⁸ Према члану 4. став 4. Одлуке Европске централне банке о блиској сарадњи с националним телима надлежним за супервизију банака из држава чланица чија валута није евро а које учествују у *Јединственом механизму супервизије* – преписка између Европске централне банке и државе чланице поводом прелиминарне процене испуњености услова за закључење аранжмана тзв. блиске сарадње је поверљива.

³⁸⁹ Датум отпочињања функционисања аранжмана тзв. блиске сарадње може, према члану 5. став 2. Одлуке Европске централне банке о блиској сарадњи с националним телима надлежним за супервизију банака из држава чланица чија валута није евро а које учествују у *Јединственом механизму супервизије*, бити условљен и напретком државе чланице у примени мера које су наложене у вези с резултатима спроведене свеобухватне процене банака и других кредитних институција.

У односу на банке и друге кредитне институције основане у држави чланици која је *Јединственом механизму супервизије* приступила успостављањем аранжмана тзв. блиске сарадње, Европска централна банка има сва овлашћења која произлазе из функције надзора која има и у односу на кредитне институције држава чланица које су део Еврозоне, и у том смислу може и националним телима надлежним за супервизију банака у државама чланицама које нису део Еврозоне издавати упутства (нпр. када сматра да би меру која је резултат надзора над кредитном институцијом требало у одређеном року³⁹⁰ да изрекне ово национално тело).³⁹¹

У случају да национално тело надлежно за супервизију банака које је са Европском централном банком ушло у аранжман тзв. блиске сарадње не изрекне меру утврђену њеним упутством – Европска централна банка може одлучити да релевантној држави чланици изда упозорење да ће аранжман тзв. блиске сарадње бити суспендован или прекинут у случају да, према мишљењу Европске централне банке, ова држава више не испуњава прописане услове за закључење тог аранжмана или у случају да национално тело те државе не поступа у складу са актима Европске централне банке. Ако ово национално тело ни у року од 15 дана од пријема поменутог упозорења не изрекне меру утврђену њеним упутством – Европска централна банка може аранжман тзв. блиске сарадње суспендовати (на период који не може бити дужи од шест месеци и који, у изузетним случајевима, може бити продужен, али само једном) или га прекинути. До суспензије или прекида овог аранжмана на иницијативу Европске централне банке може доћи и у случају неслагања државе чланице с

³⁹⁰ Овај рок, према члану 7. став 4. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција, не може бити краћи од 48 сати, осим кад је меру неопходно изрећи у краћем року како би се спречио настанак ненадокнадиве штете.

³⁹¹ Видети члан 7. ст. од 1. до 4. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција и чл. од 2. до 5. Одлуке Европске централне банке о блиској сарадњи с националним телима надлежним за супервизију банака из држава чланица чија валута није евро а које учествују у *Јединственом механизму супервизије*.

примедбама Управног савета³⁹² датим на нацрт одлуке Надзорног одбора Европске централне банке³⁹³.

Наиме, ако држава чланица која је ушла у аранжман тзв. блиске сарадње достави Европској централној банци образложено мишљење којим изражава неслагање националног тела те државе надлежног за супервизију банака са одбијањем Управног савета да усвоји нацрт одлуке Надзорног одбора, а Управни савет, и након разматрања тог мишљења, остане при свом ставу да тај нацрт не треба усвојити³⁹⁴ – ова држава чланица може обавестити Европску централну банку да је неће обавезивати евентуална одлука донета на основу измењеног нацрта одлуке Надзорног одбора. У том случају ће Европска централна банка размотрити суспензију или прекид аранжмана тзв. блиске сарадње с том државом чланицом, узимајући у обзир нарочито: а) да ли би, ако до суспензије или прекида не би дошло, то могло угрозити интегритет *Јединственог механизма супервизије* или имати знатне негативне последице на фискалне одговорности држава чланица; б) да ли би ова суспензија или прекид могли имати знатне негативне последице на фискалне одговорности државе чланице чија се суспензија или прекид разматрају; в) да ли је национално тело надлежно за супервизију банака у тој држави чланици усвојило мере које су, у остваривању циљева због којих је *Јединствени механизам супервизије* и

³⁹² Управни савет је главни орган који доноси одлуке које се односе на вршење функција Европске централне банке. Чине га шест чланова Извршног одбора Европске централне банке и гувернери националних централних банака 19 држава чланица које су део Евразоне. О његовом саставу, надлежностима и функционисању биће више речи у делу који следи.

³⁹³ Надзорни одбор је нови орган Европске централне банке, који је у њену организацију уведен с поверавањем овој институцији посебних задатака који се односе на пруденциону супервизију кредитних институција. Надзорни одбор предлаже нацрте одлука које усваја Управни савет по тзв. процедури без примедба. О саставу, надлежностима и функционисању Надзорног одбора Европске централне банке биће више речи у делу који следи.

³⁹⁴ Управни савет је, према члану 7. став 7. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција, дужан да у року од 30 дана да своје мишљење о неслагању које је изнела држава чланица и да, уз образложење, потврди или повуче своје одбијање да усвоји нацрт одлуке Надзорног одбора Европске централне банке у вези с којим је држава чланица изнела неслагање.

основан, једнако делотворне као и одлука Европске централне банке с којом се то тело не слаже, а које обезбеђују да банке и друге кредитне институције у тој држави чланици немају повољнији третман у односу на оне у другим државама чланицама које су део Евроzone, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње. У одлуци Европске централне банке о суспензији или о прекиду аранжмана тзв. блиске сарадње обавезно се наводи датум од ког ова суспензија или прекид наступају (водећи рачуна о потреби да се обезбеди делотворност надзора над банкама и другим кредитним институцијама и заштите њихови легитимни интереси), те образложење ефеката ове суспензије или прекида, а, по потреби, може се утврдити и начин измирења евентуалних преосталих обавеза банака и кредитних институција на име плаћања накнаде за вршење надзора. Ова одлука се доставља држави чланици на коју се односи и објављује у „Службеном гласнику Европске уније“.³⁹⁵

Аранжман тзв. блиске сарадње може се прекинути и на образложени захтев државе чланице која је ушла у тај аранжман, и то у било ком тренутку после истека три године од дана објављивања у „Службеном гласнику Европске уније“ одлуке Европске централне банке о успостављању тог аранжмана. Ако се не слаже с нацртом одлуке Надзорног одбора Европске централне банке, држава чланица чије је национално тело надлежно за вршење супервизије банака ушло у режим тзв. блиске сарадње може Управном савету доставити образложено мишљење у коме ће изнети своје неслагање – у року од пет дана од пријема тог нацрта, а у случају да неслагање не буде решено ни након писменог изјашњења Управног савета,³⁹⁶ може од Европске централне банке затражити да одмах прекине овај аранжман, у ком случају је неће

³⁹⁵ Видети члан 7. ст. 5. и 7. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција и члан 6. ст. од 1. до 4. Одлуке Европске централне банке о блиској сарадњи с националним телима надлежним за супервизију банака из држава чланица чија валута није евро а које учествују у *Јединственом механизму супервизије*.

³⁹⁶ Према члану 7. став 8. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција, Управни савет је дужан да (у року од пет дана) одлучи о овом спорном питању и да своје образложено изјашњење достави држави чланици која је изразила неслагање.

обавезивати спорна одлука.³⁹⁷ Европска централна банка је дужна да, одмах после пријема таквог захтева, приступи усвајању одлуке о прекиду тог аранжмана, којом ће утврдити датум почетка њене примене³⁹⁸ и образложити ефекте овог прекида. Како би се обезбедила правна сигурност, све одлуке Европске централне банке које се односе на банке и друге кредитне институције које су субјект надзора а које су ступиле на снагу пре прекида аранжмана тзв. блиске сарадње остају на снази и након прекида овог аранжмана. Одлука Европске централне банке о прекиду аранжмана тзв. блиске сарадње на захтев државе чланице објављује се у „Службеном гласнику Европске уније“.³⁹⁹ Држава чланица на чији је захтев прекинут аранжман тзв. блиске сарадње не може поново ући у овај аранжман пре истека рока од три године од дана објављивања у „Службеном гласнику Европске уније“ одлуке Европске централне банке о прекиду тог ангажмана.

Иако су поједине државе чланице током 2014. године неформално исказале интересовање за процедуру закључења аранжмана тзв. блиске сарадње и тражиле извесна појашњења, Европској централној банци није достављен

³⁹⁷ Оваква изузетна могућност – да држава чланица која се не слаже са одлуком Европске централне банке која би за њу иначе била обавезујућа одлучи да се изузме од њене примене – има своје оправдање у чињеници да државе чланице које нису део Евроzone, без обзира на то што су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње, нису представљене у Управном савету Европске централне банке, те не могу утицати на одлуке овог органа у мери у којој то могу државе које су део Евроzone. Више речи о овим институционалним „аномалијама“ биће у делу који се односи на органе Европске централне банке који доносе одлуке у вези с њеном надзорном функцијом.

³⁹⁸ Према члану 7. став 6. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција – примена одлуке о прекиду аранжмана тзв. блиске сарадње, донете на захтев државе чланице, може бити одложена највише три месеца, имајући у виду потребу да се обезбеди делотворност надзора над пословањем банака и да се заштите њихови легитимни интереси.

³⁹⁹ Видети члан 7. ст. 6. и 8. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција и члан 6. ст. од 5. до 7. Одлуке Европске централне банке о блиској сарадњи с националним телима надлежним за супервизију банака из држава чланица чија валута није евро а које учествују у *Јединственом механизму супервизије*.

ниједан званичан захтев за закључење овог аранжмана⁴⁰⁰, тако да, према подацима објављеним на њеном званичном сајту, *Јединствени механизам супервизије* тренутно чине Европска централна банка и 19 држава чланица које су део Евроzone.

2) Подела одговорности између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака у оквиру Јединственог механизма супервизије

Одговорност за функционисање *Јединственог механизма супервизије* је на Европској централној банци, којој су, ради доприноса сигурном и стабилном пословању банака и других кредитних институција и стабилности финансијског система Европске уније, као и ради обезбеђења једнаког третмана ових финансијских институција и спречавања регулаторне арбитрарности – поверена конкретна овлашћења и функције у вршењу надзора над њиховим пословањем аналогна овлашћењима и функцијама повереним националним телима за супервизију банака. Тако Европска централна банка има искључиву надлежност да врши пруденциони надзор над пословањем свих банака и кредитних институција основаних у државама чланицама које су део Евроzone, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње, и то да:

- даје и одузима дозволе за рад овим финансијским институцијама;
- у односу на ове финансијске институције које намеравају да оснују филијалу или да прекогранично пружају услуге у државама чланицама које нису део Евроzone, односно које нису ушле у аранжман тзв. блиске сарадње – врши овлашћења која, према комунитарним прописима, иначе припадају телу надлежном за супервизију у држави порекла;
- разматра захтеве за давање сагласности за стицање квалификованог учешћа у овим финансијским институцијама и располагање овим учешћем, осим у случају реструктурирања тих институција;

⁴⁰⁰ Годишњи извештај Европске централне банке о активностима предузетим у вршењу супервизије за 2014. годину (<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmar2014.en.pdf>), стр. 25.

- обезбеђује усклађеност ових финансијских институција с прописаним пруденционим захтевима који се тичу резерви, адекватности капитала, лимита велике изложености, ликвидности, секјуритизације и извештавања и објављивања информација о овим питањима;

- обезбеђује усклађеност ових финансијских институција с прописаним пруденционим захтевима који се тичу корпоративног управљања, стручних квалификација и искуства који су потребни за вршење функције члана управе, управљања ризицима, интерних контрола, политике зарада и накнада и интерних модела за процену адекватности капитала;

- спроводи испитивања (ако је потребно и у сарадњи са Европском агенцијом за банкарство) и стрес тестове, како би утврдила да ли стратегије, политике и процеси које су примениле ове финансијске институције, те њихов капитал и резервисање, обезбеђују сигурно и стабилно пословање и покриће њихових ризика, те им, по потреби, утврђује додатне капиталне захтеве, захтеве који се тичу ликвидности и др.;

- врши надзор на консолидованој основи над пословањем ових финансијских институција (укључујући и финансијске и мешовите финансијске холдинге) чије је матично друштво основано у некој од држава чланица које су део Евразоне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње, а у односу на матична друштва која нису основана у некој од ових држава – учествује у надзору на консолидованој основи, укључујући и надзор кроз колегијуме супервизора;

- учествује у додатној супервизији финансијских конгломерата у односу на ове финансијске институције које су њихов део;

- врши надзорна овлашћења у вези с плановима опоравка ових финансијских институција и мерама ране интервенције које се изричу у случају да ове институције или банкарске групе у односу на које је Европска централна банка консолидовани супервизор не испуњавају или вероватно неће испуњавати прописане пруденционе захтеве, као и друга комунитарним прописима изричито утврђена овлашћења која се односе на мере ране интервенције.

Што се тиче банака и других кредитних институција основаних у држави чланици која није део Еврозоне, односно која није ушла у аранжман тзв. блиске сарадње а основале су филијале или прекогранично пружају услуге у држави чланици која то јесте – Европска централна банка у односу на њих врши надзорне функције које су иначе, према комунитарним прописима, у надлежности националних тела држава у којима су ове филијале основане, односно у којима се прекогранично пружају услуге.

Међутим, с обзиром на изузетно велике организационе, инфраструктурне и кадровске ресурсе потребне да би Европска централна банка могла да врши све поменуте функције у односу на све банке и друге кредитне институције основане у државама чланицама које су део Еврозоне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње – одговорност за вршење ових функција подељена је између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака из тих држава чланица, и то према значају конкретне банке или друге кредитне институције за функционисање и стабилност финансијског система Европске уније. Дакле, у односу на оне банке и друге кредитне институције које је Европска централна банка, на основу њихове величине, значаја за привреду Европске уније и за државе чланице у којој су основане, односно у којој послују, као и значаја њихових прекограничних активности, утврдила као *мање значајне*⁴⁰¹ – национална тела

⁴⁰¹ Мање значајним се, према члану 6. став 4. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција, по правилу, не сматрају банка, односно друга кредитна институција, финансијски холдинг или мешовити финансијски холдинг који испуњавају најмање један од следећих услова: 1) укупна вредност aktive тог лица прелази 30 милијарди евра; 2) однос укупне вредности aktive тог лица и БДП-а државе чланице у којој је основано прелази 20%, изузев ако укупна вредност aktive тог лица не прелази 5 милијарди евра; 3) свеобухватна процена коју је Европска централна банка спровела након што ју је национално тело надлежно за супервизију банака обавестило да сматра да је та кредитна институција значајна за домаћу привреду – потврдила је да је реч о значајној кредитној институцији. Поред тога, Европска централна банка може утврдити значајном кредитну институцију која је основала подружнице у више држава чланица које су део Еврозоне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње и чија прекогранична актива и обавезе представљају знатан део њене укупне ативе и обавеза. У сваком случају, као мање значајне не могу бити одређене кредитне институције за које је затражена финансијска подршка из Европског фонда за финансијску стабилност. Ближи критеријуми за

надлежна за супервизију банака у тој држави чланици настављају да врше све надзорне функције које су вршила и пре успостављања *Јединственог механизма супервизије*, изузев давања и одузимања дозвола за рад и давања сагласности за стицање и отуђење квалификованог учешћа, који су, у сваком случају, у надлежности Европске централне банке. Међутим, без обзира на критеријуме за разликовање *значајних* од *мање значајних* кредитних институција, односно чак и када би све банке и друге кредитне институције основане у једној држави чланици биле утврђене као *мање значајне* према тим критеријумима – Европска централна банка ће све поменуте надзорне функције вршити у односу на три најзначајније банке, односно друге кредитне институције у таквој држави чланици, осим ако посебне околности налажу друкчију поделу одговорности између ње и националног тела надлежног за супервизију банака. Статус банке, односно друге кредитне институције може се променити, тј. она која је била утврђена као *мање значајна* може постати *значајна* (нпр. ако дође до спајања или припајања), и обрнуто (ако у три узастопне године не испуњава утврђене критеријуме) – у ком случају ће се, у сарадњи Европске централне банке и националног тела надлежног за супервизију банака, спровести пренос надзорних овлашћења и функција.

Чињеница да је одређена банка, односно друга кредитна институција утврђена као *мање значајна* и да ће стога непосредан надзор над њеним пословањем и вршење готово свих функција које произлазе из тог надзора бити у надлежности националног тела надлежног за супервизију банака – не значи да она остаје мимо надзора Европске централне банке. Штавише, предвиђен је читав низ механизма који треба да обезбеде да Европска централна банка што ефикасније врши свој посредан надзор над пословањем тих банака, односно других кредитних институција. Тако је Европска централна банка овлашћена да доноси уредбе, смернице и општа упутства, у складу с којима су национална тела надлежна за супервизију банака дужна да поступају у вршењу надзора над пословањем *мање значајних* банака и других кредитних институција и

одређивање значаја кредитне институције утврђени су методологијом Европске централне банке.

доношењу одлука у том надзору. Поред тога, ова национална тела су дужна да Европској централној банци достављају редовне извештаје о спроведеним посредним и непосредним контролама пословања *мање значајних* банака и других кредитних институција, те мерама изреченим у вршењу овог надзора, као и све друге информације у вези с вршењем тог надзора које им Европска централна банка затражи. На крају, с обзиром на да то да су изворна овлашћења за вршење надзора над свим банкама и другим кредитним институцијама основаним у државама чланицама које су део Евроzone, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње поверена искључиво њој – Европска централна банка може, након консултација с националним телом надлежним за супервизију банака, у било ком тренутку одлучити да од тог тела преузме једно или више овлашћења за вршење непосредног надзора над било којом од тих банака, односно других кредитних институција, ради обезбеђења конзистентне примене високих супервизорских стандарда.⁴⁰²

Дакле, одговорност између Европске централне банке и националних централних банака држава чланица које су део Евроzone, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње подељена је тако да надзор над мањим бројем значајнијих банака и других кредитних институција у тим државама чланицама врши непосредно Европска централна банка, док непосредан надзор над преосталима остаје у надлежности ових националних тела. Она су при томе дужна да се у вршењу надзора придржавају аката Европске централне банке. Међутим, без обзира на то што оваквом поделом одговорности између институција унутар *Јединственог механизма супервизије* није остварена права централизација надзорних овлашћења на наднационалном нивоу, односно није доследно реализована идеја о једној институцији Европске уније надлежној за непосредан надзор над свим банкама и другим кредитним институцијама основаним у Евроzони и у државама чланицама које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње, те на чињеницу да је знатно већи број банака и других кредитних институција остао мимо непосредног надзора Европске централне

⁴⁰² Видети чл. 4. и 6. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

банке⁴⁰³ – овлашћења и одговорности које је успостављањем *Јединственог механизма супервизије* Европска централна банка преузела на себе, као и обим конкретних задатака који из њих произлазе, без преседана су у досадашњој пракси институција Европске уније.⁴⁰⁴

Правац у ком ће се даље развијати институционални оквир за вршење непосредног пруденционог надзора над пословањем банака и других кредитних институција зависиће од резултата које Европска централна банка оствари вршећи функције које је до сада преузела у оквиру *Јединственог механизма супервизије*. Ти резултати су у великој мери условљени и квалитетом сарадње остварене с националним телима надлежним за супервизију банака које су део тог механизма. Стога је изричито прописана обавеза Европске централне банке и ових националних тела да сарађују у доброј вери и размењују податке и информације. Без обзира на то што Европска централна банка има овлашћење да врши непосредан увид у податке које банке и друге кредитне институције достављају на редовној основи, национална тела надлежна за супервизију банака дужна су да Европској централној банци обезбеде све податке и информације који су јој неопходни за вршење надзора. Поред тога, национална тела надлежна за супервизију банака која су део *Јединственог механизма супервизије* дужна су да Европској централној банци пруже помоћ у припреми и примени аката Европске централне банке који се односе на све банке и друге кредитне институције основане у државама чланицама које су део Еврозоне,

⁴⁰³ Од око 4.700 банака и других кредитних институција које су, према Приручнику за банкарску супервизију (стр.10), субјекти надзора *Јединственог механизма супервизије*, оних које су утврђене као *мање значајне* и које су, као такве, под непосредним надзором националних тела надлежних за супервизију банака, према Годишњем извештају Европске централне банке о активностима предузетим у вршењу супервизије за 2014. годину (стр. 37), укупно је око 3.500, и то најразличитијих величина, пословних модела и специфичних локалних карактеристика. Видети: *Guide to banking supervision*, European Central Bank, 2014.

⁴⁰⁴ Видети списак кредитних институција које су утврђене као значајне и које су, као такве, под непосредним надзором Европске централне банке (https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/list_sse_lsi_150930.en.pdf?9ae8cd8fe88af4aff22af7218fec6463).

односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње, без обзира на то да ли су утврђене као *значајне* или као *мање значајне*.⁴⁰⁵

Премда је при утврђивању институционалне структуре *Јединственог механизма супервизије* готово пресликана институционална структура Европског система централних банака, па би се искуства која Европска централна банка има у координацији активности националних централних банака у овом систему и њиховом каналисању ради остваривања интереса Еврозоне могла донекле применити и на координацију активности и сарадњу у оквиру *Јединственог механизма супервизије* – ово питање је знатно комплексније у потоњем случају, јер код њега, за разлику од Европског система централних банака, ни одлучивање није потпуно централизовано. Стога је Европска централна банка донела посебну Уредбу (ЕУ) бр. 468/2014 којом се утврђује оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака,⁴⁰⁶ да би се уредили модалитети ове сложене сарадње.

3) Независност Европске централне банке као супервизора и њена одговорност за функционисање Јединственог механизма супервизије

Основи концепта независности Европске централне банке, као институције Европске уније која утврђује и води монетарну политику Еврозоне, утврђени су Уговором о функционисању Европске уније и Статутом Европског система централних банака и Европске централне банке⁴⁰⁷, а овај

⁴⁰⁵ Видети члан 6. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴⁰⁶ *Regulation (EU) No 468/2014 of the European Central Bank of 16 April 2014 establishing the framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the European Central Bank and national competent authorities and with national designated authorities.*

⁴⁰⁷ Видети члан 127. став 1. и члан 282. став 2. Уговора о функционисању Европске уније и чл. 2. и 34. Статута Европског система централних банака и Европске централне банке (функционална независност), члан 130. и члан 282. став 3. овог уговора, те чл. 7. и 9. овог статута (институционална независност), члан 283 став 2.

концепт је, кроз извештаје о конвергенцији Европске централне банке⁴⁰⁸ и њена мишљења, даље разграђен на следеће сегменте: на функционалну, институционалну, персоналну и финансијску независност. Поменути концепт независности централне банке, који представља општеприхваћени стандард и један од основних европских принципа и вредности, заснован је на тези да је једино потпуно независна централна банка у стању да оствари свој основни циљ који се односи на ценовну стабилност⁴⁰⁹, а који на дужи рок најбоље доприноси остваривању општих циљева економске политике владе (високој стопи запослености, одрживом привредном расту), јер, на кратак рок, а нарочито у периодима економских криза, поменути циљеви централне банке и владе могу бити супротстављени. Реч је о концепту који је толико дубоко укореењен да га поједини теоретичари сматрају „неопходним елементом монетарног поретка“, који гарантује да ће основни циљ због кога се води монетарна политика – ценовна стабилност – увек бити приоритетан,⁴¹⁰ тако да је „несумњиво да би, нпр. када би учесници на тржишту имали утисак да је Европска централна банка у доношењу својих одлука изложена политичком притиску, дугорочне каматне стопе одмах порасле услед повећаних инфлаторних очекивања“⁴¹¹. Узимајући у обзир садржину овог концепта, а на основу анализе поменутих одредаба примарних комунитарних прописа – поједини аутори сматрају да је код Европске централне банке, као једне од

овог уговора и чл. 11. и 14. овог статута (персонална независност), као и чл. од 26. до 33. и члан 36. овог статута (финансијска независност).

⁴⁰⁸ Видети нпр. Извештај о конвергенцији објављен у јуну 2014. године, стр. 21 (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conreg/cr201406en.pdf?c759d9b132af38d2cde1900f23c35ce9>).

⁴⁰⁹ Вршене су и одређене емпиријске анализе које потврђују да постоји непосредни утицај независности централне банке на постизање ниске инфлације (већа независност – мања инфлација). Видети нпр: Alberto Alesina and Lawrence H. Summers, *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence*, *Journal of Money, Credit and Banking* 25, 1993, pages 151–162.

⁴¹⁰ Hanspeter K. Scheller, *The European Central Bank-history, role and functions*, Second revised edition, European Central Bank, Frankfurt am Main, 2006, page 123.

⁴¹¹ Lorenzo Bini Smaghi, *op. cit.*, page 51.

најмлађих централних банака на свету, постигнут до сада највећи степен независности.⁴¹²

Међутим, у контексту нових функција у области надзора над пословањем банака и других кредитних институција поверених Европској централној банци – питање је да ли постоји потреба да се поменути концепт независности Европске централне банке протеже и на вршење ових функција и да ли, ако за тим постоји потреба, Европска централна банка у вршењу тих функција ужива исти степен независности као и приликом утврђивања и вођења монетарне политике.

Ако се ослонимо на „Основне принципе за ефективну супервизију банака“ Базелског комитета⁴¹³ – намеће се закључак да је независност Европске централне банке неопходан предуслов и за делотворно вршење пруденционог надзора над пословањем банака и других кредитних институција. У прилог овом закључку говори и то да постоје одређени докази да су неадекватни аранжмани који се тичу независности тела надлежног за супервизију доприносили појави финансијске нестабилности (као пример се често наводи источно азијска финансијска криза до које су довели лоши прописи и пропусти у вршењу надзора над пословањем финансијских институција, проузроковани мешањем политике у активности тела надлежног за супервизију).⁴¹⁴ Дакле, јасно је да одређени разлози који оправдавају успостављање концепта независности централне банке у вршењу њене монетарне функције важе и за проширење овог концепта на функције тела надлежног за супервизију, а пре свега онај који се тиче могуће супротстављености циљева овог тела и владе на кратак рок (нпр., у одређеним околностима могу постојати снажни политички

⁴¹² Frederic S. Mishkin, *op. cit.*, page 324.

⁴¹³ Видети Принцип 2 – „Независност, одговорност, ресурси и правна заштита супервизора“, који налаже да супервизор има оперативну независност, транспарентне поступке, стабилно управљање, те буџетирање које не угрожава његову независност и распосложивост адекватних ресурса, као и да одговара за вршење својих функција и коришћење ресурса којима располаже. Овај принцип захтева и да правни оквир за супервизију банака садржи адекватну правну заштиту супервизора.

⁴¹⁴ Lorenzo Bini Smaghi, *op. cit.*, page 48.

притисци да се одлука тела надлежног за супервизију да банци одузме дозволу за рад одложи за период након избора, без обзира на знатне негативне финансијске и друге последице које проузрокује такво одлагање)⁴¹⁵. У том смислу, нема дилеме да постоји потреба да се и у случају тела надлежног за супервизију утврде механизми независности који обезбеђују да вршење функција тог тела не зависи од владе и изборног циклуса (нпр. одређивањем одговарајуће дужине мандата лица које руководи тим телом, стављањем овом телу на располагање свих правних и других инструмената потребних за вршење његових функција, као и одговарајућих људских и других ресурса). Међутим, јасно је и да није потребно, а ни могуће, обезбедити да се концепт независности централне банке у својој пуној садржини (са свим сегментима који га чине) прошири и на вршење функција које се односе на надзор над пословањем финансијских институција. Ово из разлога што у случају надзорних функција не постоји потпуни консензус о једном циљу на чије су остваривање оне усмерене и коме сви други циљеви морају бити подређени (као што је случај с функцијама које се односе на монетарну политику), већ је ту пре реч о балансираном симултаном остваривању више различитих циљева у што је могуће већој мери (заштита депонената, очување стабилности финансијског система, очување конкурентности на финансијском тржишту, заштита инвеститора, итд.). Уз то, не сме се пренебрегнути да влада сваке државе има легитимне интересе у области вршења надзорних функција, јер се од ње, у крајњој линији, очекује да реагује и покрије извесне трошкове у случају пропасти финансијских институција.⁴¹⁶ Дакле, Европској централној банци, као телу надлежном за вршење надзора над пословањем банака и других кредитних институција, потребно је обезбедити одређену независност, и то како у односу на институције и тела Европске уније, тако и у односу на националне владе и тела – како би се створили предуслови да се овај надзор врши делотворно у најбољем интересу Европске уније, али не у потпуности на начин и у мери којој су јој обезбеђени у вршењу монетарне функције. Међутим, анализа комунитарних прописа упућује на закључак да би се њихове одредбе којима се

⁴¹⁵ Lorenzo Bini Smaghi, *op. cit.*, page 48.

⁴¹⁶ *Ibidem*, page 49.

уређује независност Европске централне банке могле унапредити како би се на адекватан начин обезбедила и њена независност у вршењу надзорних функција.

Наиме, члан 130. Уговора о функционисању Европске уније и члан 7. Статута Европског система централних банака и Европске централне банке – Европској централној банци гарантују независност у вршењу функција и овлашћења који су јој поверени оснивачким уговорима и овим статутом,⁴¹⁷ а функције које се односе на надзор над пословањем банака и других кредитних институција нису јој поверене овим примарним комунитарним прописима, већ уредбом – Уредба којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција. Премда је чланом 19. поменуте уредбе (у делу под насловом „Организациони принципи“) начелно прописано да су, у вршењу функција поверених овом уредбом, Европска централна банка и национална тела надлежна за супервизију банака која су део *Јединственог механизма супервизије* дужна да поступају независно, да су чланови Надзорног одбора и Управног одбора дужни да поступају независно и објективно у интересу Европске уније као целине и да не смеју да траже нити примају упутства од институција или тела Европске уније, влада држава чланица или било којих других тела јавног или приватног права, те да су ове институције, тела и владе дужни да поштују ову независност и премда су појединим другим одредбама те уредбе предвиђени и одређени елементи персоналне и финансијске независности Европске централне банке у вршењу њене надзорне функције – за адекватно успостављање концепта независности у вршењу ове функције и одређивање конкретне садржине те независности потребно је да се изврше

⁴¹⁷ Одредба гласи: „У вршењу функција и овлашћења који су им поверени оснивачким уговорима и овим статутом, Европска централна банка, националне централне банке и чланови њихових органа који доносе одлуке не примају нити траже упутства од институција Европске уније, њених других тела и агенција, нити од влада држава чланица или било којих других тела. Институције, тела и агенције Европске уније и владе држава чланица обавезне су да поштују овај принцип и да се уздрже од вршења утицаја на чланове органа Европске централне банке и националних централних банака који доносе одлуке у вршењу својих функција.“

одговарајуће измене примарних комуитарних прописа, као и да се овај концепт развије кроз теорију и праксу Европске централне банке.

Будући да су успостављањем *Јединственог механизма супервизије* Европској централној банци, ради обезбеђења финансијске стабилности у Европској унији, поверена значајна овлашћења у вршењу микропруденционог надзора над пословањем банака и других кредитних институција а којима она може непосредно утицати на интересе, права и обавезе грађана Европске уније – било је неопходно утврдити посебне механизме којима се обезбеђује транспарентност у њеном раду и одговорност према другим институцијама Европске уније које поседују одговарајући демократски легитимитет представљајући управо ове грађане (Европском парламенту и Савету). Ова одговорност Европске централне банке, под којом се у ствари подразумева обавеза „полагања рачуна, односно објашњавања поступака“⁴¹⁸ и њена независност – представљају заправо „две стране истог новчића“⁴¹⁹.

Европска централна банка је дужна да Европском парламенту, Савету, Европској комисији и Еврогрупи доставља годишње извештаје⁴²⁰ о вршењу поверених функција у оквиру *Јединственог механизма супервизије*, који, између осталог, садрже информације о вршењу ових функција, о подели одговорности између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака у оквиру овог механизма, о успостављеним институционалним механизмима који обезбеђују раздвајање ових функција од функција Европске централне банке које се односе на монетарну политику, о

⁴¹⁸ Rosa M. Lastra, *Public accountability in the financial sector, Regulating Financial Services and Markets in the Twenty First Century*, edited by Eilis Ferran and Charles A. E. Goodhart, Hart Publishing, Portlan and Oregon, United States of America, 2001, page 166.

⁴¹⁹ Hanspeter K. Scheller, *op.cit*, page 128.

⁴²⁰ С тим што је у почетној фази формирања *Јединственог механизма супервизије* Европска централна банка дужна да Европском парламенту, Савету и Европској комисији доставља тромесечне извештаје о напретку у оперативној примени Уредбе којој се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција. Видети члан 33. став 2. Уредбе којој се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

развоју унутрашње организације и кадровске структуре, о примени Етичког кодекса, о разматраном развоју структуре и износа накнада за вршење надзора над пословањем банака и других кредитних институција,⁴²¹ о делу финансијског плана који се односи на ове функције, као и о поступању по примљеним обавештењима о кршењу прописа банака и других кредитних институција. Нацрт годишњег извештаја доставља се Европском парламенту најкасније четири радна дана пре одржавања седнице на чијем је дневном реду расправа о овом извештају. Сам годишњи извештај Европске централне банке о вршењу функција које се односе на надзор над пословањем банака и других кредитних институција председавајући Надзорног одбора Европске централне банке дужан је да представи јавности пред Европским парламентом, као и пред члановима Еврогрупе, и то у присуству представника држава чланица које нису чланови ове групе а које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње. Транспарентност у раду Европске централне банке у сегменту који се односи на вршење надзора над пословањем банака и других кредитних институција обезбеђује се и кроз обавезу објављивања њеног годишњег извештаја на званичном сајту *Јединственог механизма супервизије*.⁴²²

На позив Европског парламента или Еврогрупе, председавајући Надзорног одбора Европске централне банке ће пред надлежним одбором овог парламента, односно пред члановима ове групе (и то најмање два пута

⁴²¹ Расходи Европске централне банке по основу вршења функције надзора над пословањем банака и других кредитних институција финансирају се од накнада за вршење овог надзора које Европска централна банка утврђује и наплаћује од кредитних институција основаних у државама чланицама које су део Еврозоне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње и од огранака које су кредитне институције основане изван ових држава основале у тим државама. Видети члан 30. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴²² Годишњи извештај Европске централне банке о активностима у области надзора над пословањем банака и других кредитних институција за 2014. годину може се пронаћи на следећем линку: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/index.en.html>.

годишње)⁴²³ усмено изложити све релевантне информације у вези с вршењем функције надзора над пословањем банака и других кредитних институција и одговорити на питања у вези с вршењем те функције. Поред тога, одговорност Европске централне банке огледа се и у њеној обавези да одговори на посланичка питања која јој достави Европски парламент, као и на питања која јој упути Еврогрупа – у најкраћем могућем року, а најкасније у року од пет недеља од дана пријема питања. Ради транспарентности у раду и омогућавања широј јавности да се упозна с радом Европске централне банке у овој области и надзором који Европски парламент врши над тим радом – и Европски парламент и Европска централна банка су дужни да обезбеде посебне одељке на званичним сајтовима где ће поменута питања и одговори бити објављени.⁴²⁴ Надлежни одбор Европског парламента има приступ различитим информацијама у вези с вршењем функције надзора над пословањем банака и других кредитних институција (нпр. записницима Надзорног одбора, са списком донетих одлука), уз обавезу чувања поверљивих података. Председавајућем надлежног одбора Европског парламента обавезно се доставља и обавештење о одлукама Надзорног одбора Европске централне банке чије је усвајање одбио Управни савет Европске централне банке, са образложењем разлога за такво одбијање. Европска централна банка је дужна и да надлежни одбор Европског парламента редовно информише о својим планираним регулаторним активностима, да му нацрте прописа доставља пре него што започне јавну расправу о њима (и да паралелно с том јавном расправом обавља неформалне консултације са Европским парламентом ако он има примедбе на тај нацрт), да га обавештава о усвојеним прописима, о изменама Етичког кодекса, итд. Ако је то потребно ради вршења функција Европског парламента утврђених оснивачким уговорима, Надзорни одбор Европске централне банке може с председавајућим и потпредседавајућим

⁴²³ Видети Меморандум о разумевању између Савета и Европске централне банке о сарадњи у вези с *Јединственим механизмом супервизије*, закључен у децембру 2013. године (*Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM)*).

⁴²⁴ Видети нпр. такав одељак на сајту *Јединственог механизма супервизије*: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/accountability/html/index.en.html>.

надлежног одбора овог парламента одржати расправу иза затворених врата у вези са вршењем функције надзора над пословањем банака и других кредитних институција. На крају, Европска централна банка је дужна да отворено сарађује приликом било ког испитивања које Европски парламент спроводи вршећи надзор у складу са оснивачким уговорима.

Поред надзора над резултатима које Европска централна банка остварује у оквиру *Јединственог механизма супервизије* који врше Европски парламент и Савет, важан механизам којим се обезбеђује примена принципа демократске одговорности Европске централне банке је и контрола оперативне ефикасности и управљања коју врши Европски ревизорски суд и која, поред функција Европске централне банке које се односе на монетарну политику, обухвата и њене функције у области надзора над пословањем банака и других кредитних институција.⁴²⁵

Полазећи од тога да је пре успостављања *Јединственог механизма супервизије* надзор над пословањем банака и других кредитних институција традиционално био питање од националног значаја, а имајући у виду утицај који одлуке Европске централне банке донете у вршењу овог надзора могу имати на јавне финансије и тржишта појединачних држава чланица које су део Евроне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње – предвиђено је да се годишњи извештаји које Европска централна банка доставља институцијама Европске уније истовремено непосредно достављају и националним парламентима ових држава чланица. Иако се не може говорити о одговорности Европске централне банке као институције Европске уније према

⁴²⁵ Видети члан 20. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем банака и других кредитних институција и Међуинституционални споразум закључен између Европског парламента и Европске централне банке о практичним модалитетима за обезбеђење демократске одговорности и спровођење надзора над вршењем функција поверених Европској централној банци у оквиру *Јединственог механизма супервизије (Interinstitutional Agreement between the European Parliament and the European Central Bank on the practical modalities of the exercise of democratic accountability and oversight over the exercise of the tasks conferred on the ECB within the framework of the Single Supervisory Mechanism (2013/694/EU))*.

националним телима држава чланица – националним парламентима је омогућено да Европској централној банци доставе своје образложене коментаре на достављени годишњи извештај о њеним активностима у области вршења надзора над пословањем банака и других кредитних институција и да од ње затраже да писмено одговори на те коментаре. Поред тога, национални парламент државе чланице која је део Евразоне, односно која је ушла у аранжман тзв. блиске сарадње може позвати председавајућег или другог члана Надзорног одбора Европске централне банке да, заједно с представником националног тела надлежног за супервизију банака у овој држави, учествује у раду седнице на чијем је дневном реду расправа о надзору над пословањем банака и других кредитних институција у тој држави.⁴²⁶

4) Организација Јединственог механизма супервизије

С обзиром на то да у оквиру *Јединственог система супервизије* имамо две паралелне структуре за вршење непосредног надзора над пословањем банака и других кредитних институција, у зависности од тога да ли је реч о институцијама које су утврђене као *значајне* или као *мање значајне*, као и да национална тела надлежна за супервизију *мање значајних* банака и других кредитних институција већ поседују разрађене облике организације вршења овог надзора⁴²⁷, било је неопходно успоставити одговарајући организациони модел који ће Европској централној банци – чија је одговорност, пре него што су јој поверени задаци који се односе на непосредан макропруденциони надзор над пословањем банака и других кредитних институција била само да утврђује

⁴²⁶ Видети члан 21. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴²⁷ Премда је и за надзор над пословањем мање значајних банака и других кредитних институција предвиђена могућност надградње тих разрађених облика организације вршења надзора, и то укључивањем, на захтев Европске централне банке, у тимове који врше надзор (а које чине запослени у националном телу надлежном за вршење супервизије банака) представника националних тела надлежних за супервизију банака из других држава чланица. Видети члан 7. Уредбе (ЕУ) бр. 468/2014 Европске централне банке од 16. априла 2014. године којом се утврђује оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

монетарну политику Еврозоне и обавља пратеће централно-банкарске функције – омогућити да ефикасно обавља нове задатке, и то на начин који не доводи до сукоба интереса између њених функција које се односе на монетарну политику и функција које се односе на супервизију банака и других кредитних институција. Поред тога, посебан изазов било је обезбедити, кроз тај организациони модел, да наднационална институција која до тада није имала искуства у вршењу супервизије буде у могућности да сагледа и разуме све специфичности пословања банака и других кредитних институција у деветнаест различитих држава чланица и да пренебрегне препреке које произлазе из језичких⁴²⁸ и културолошких разлика, као и разлика које се тичу пословне и правне традиције, географске удаљености, итд., како би допрла до институција чије пословање треба непосредно да надзире. Стога је за вршење непосредног надзора над пословањем банака и других кредитних институција које су утврђене као *значајне* успостављен организациони модел тзв. *заједничких тимова за надзор*, заснован на укључивању оних представника националних тела надлежних за супервизију банака који познају локалне специфичности ових финансијских институција и могу да премосте удаљеност између тих институција и Европске централне банке. Заједнички тимови за надзор задужени су за вршење континуираног надзора над пословањем банака и других кредитних институција које су утврђене као *значајне*, као и за примену одлука Европске централне банке које се на те институције односе. Заједнички тим за надзор оснива се за сваку појединачну банку, односно другу

⁴²⁸ Имајући у виду овај проблем предвиђени су и посебни механизми који треба да омогуће да се пренебрегне језичка баријера између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака, али и између Европске централне банке и појединачних банака, односно других кредитних институција. Питања која се тичу кореспонденције, укључујући и језик који ће се користити у њиховој комуникацији у вези с *Јединственим механизмом супервизије* – Европска централна банка и национално тело надлежно за супервизију банака треба да утврде споразумом. Што се тиче комуникације Европске централне банке (у вршењу надзора) с физичким и правним лицима, укључујући и субјекте надзора – предвиђено је да се ова лица могу одредити да се сва комуникација и одлуке Европске централне банке израђују искључиво на једном од званичних језика Европске уније. Видети чл. 23. и 24. Уредбе Европске централне банке којом се утврђује оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

кредитну институцију, односно за сваку појединачну бакарску групу која је утврђена као *значајна* и чине га запослени у Европској централној банци и запослени у националним телима надлежним за супервизију банака. Његов рад координира овлашћени представник Европске централне банке и један или више поткоординатора из ових националних тела⁴²⁹. Ако је заједничком тиму за надзор потребна посебна техничка експертиза поводом одређених питања, ову помоћ ће, на захтев, обезбедити стручне службе Европске централне банке.

За формирање и састав заједничких тимова за надзор задужена је Европска централна банка. Предлог запослених из националних тела надлежних за супервизију банака који ће бити део заједничких тимова за надзор дају ова тела, али Европска централна банка може затражити од тих тела да промене свој предлог, ако је то потребно ради обезбеђивања адекватног састава тих тимова. Величина и састав заједничког тима за надзор зависе од величине, пословног модела и ризичног профила банке, односно друге кредитне институције за чији ће надзор тим бити задужен, с тим што међу представницима националних тела надлежних за супервизију банака у овом тиму морају бити запослени у оваквим телима која долазе из државе чланице у којој је основана институција која ће бити субјект надзора. У случају да заједнички тим за надзор има велики број чланова – образује се ужи тим, који чине овлашћени представник Европске централне банке и поткоординатори из националних тела надлежних за супервизију банака. Ужи тим обједињава ставове осталих чланова заједничког тима. Улога овлашћеног представника Европске централне банке у заједничком тиму за надзор је да, уз помоћ поткоординатора из националних тела надлежних за супервизију⁴³⁰, координира рад овог тима и његовим члановима даје упутства у вези с

⁴²⁹ Ако национално тело надлежно за супервизију банака изабере више од једног представника за чланство у *заједничком тиму за надзор*, дужно је да једног од тих представника одреди за поткоординатора.

⁴³⁰ Улога поткоординатора из националног тела надлежног за супервизију банака је да координира рад чланова овог тима који долазе из истог националног тела као и он, те да им, у складу са упутствима које даје овлашћени представник Европске централне банке, даје упутства с конкретним задацима који се односе на рад овог тима.

њиховим задацима у том тиму.⁴³¹ Овај овлашћени представник Европске централне банке (који, по правилу, не може бити из државе чланице у којој је основана банка, односно друга кредитна институција која је субјект надзора) бира се на мандат од три до пет година (у зависности од ризичног профила и сложености кредитне институције за чији је надзор задужен заједнички тим) и одговоран је за остваривање циљева утврђених планом контрола за банку, односно другу кредитну институцију за коју је задужен заједнички тим за надзор.⁴³²

Заједнички тимови за надзор уведени су као организационо решење за вршење континуираног надзора над пословањем банака и других кредитних институција које су утврђене као *значајне*. Али, и за друге сегменте надзора који су у надлежности Европске централне банке (а пре свега, за давање и одузимање дозвола за рад банака и других кредитних институција и непосредну контролу пословања *значајних* банака и других кредитних институција у њиховим пословним просторијама), без обзира на то што није реч о континуираним активностима – било је неопходно обезбедити одговарајуће механизме координације који ће Европској централној банци омогућити да искористи стручност и искуство националних тела надлежних за супервизију банака, као и њихово познавање локалних специфичности.

Тако је и поступак за давање банци, односно другој кредитној институцији дозволе за рад уређен на тај начин да спону између подносиоца захтева и Европске централне банке у чијој је надлежности давање ових дозвола – чини национално тело надлежно за супервизију банака у држави чланици у којој ова финансијска институција намерава да се оснује. Захтев за давање ове дозволе се, у складу с релевантним националним прописом,

⁴³¹ Видети чл. од 3. до 6. Уредбе Европске централне банке којом се утврђује оквир за сарадњу унутар Јединственог механизма супервизије између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

⁴³² Видети Приручник за банкарску супервизију Европске централне банке, објављен у новембру 2014. године, стр. 16. и 17 (<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf>).

подноси националном телу надлежном за супервизију банака у држави чланици у којој ова финансијска институција намерава да се оснује. То тело, ако су испуњени услови за давање ове дозволе предвиђени наведеним прописом, и то у року утврђеном тим прописом, израђује нацрт одлуке, који се доставља Европској централној банци на усвајање. У случају да утврди да услови предвиђени релевантним националним прописом нису испуњени – одлуку о одбијању захтева за давање дозволе за рад доноси национално тело надлежно за супервизију банака. Сматраће се да је одлука којом се даје дозвола за рад банци, односно другој кредитној институцији усвојена ако се Европска централна банка, у року од десет радних дана (који у оправданим случајевима може бити продужен за још десет радних дана) од дана кад јој је национално тело надлежно за супервизију банака доставило нацрт ове одлуке, не успротиви њеном усвајању, тј. ако не утврди да за то нису испуњени услови предвиђени релевантним комунитарним прописом. У том случају Европска централна банка је дужна да писмено образложи разлоге за одбијање.⁴³³

Што се тиче одузимања банци, односно другој кредитној институцији дозволе за рад, Европска централна банка ову одлуку може донети на предлог националног тела надлежног за супервизију банака које је учествовало у поступку давања ове дозволе или на своју иницијативу у случајевима предвиђеним релевантним комунитарним прописом, у ком случају је дужна да консултује ово национално тело.⁴³⁴

⁴³³ Сличан поступак предвиђен је и за давање сагласности за стицање квалификованог учешћа у банци, односно другој кредитној институцији. Захтев за давање сагласности подноси се националном телу надлежном за супервизију банака у држави чланици у којој је банка, односно друга кредитна институција основана, у складу с релевантним националним прописом. Ово тело утврђује да ли су испуњени прописани услови и потом захтев, с нацртом одлуке којом се захтев усваја или одбија, доставља Европској централној банци најкасније десет дана пре истека рока за одлучивање о захтеву прописаног релевантним комунитарним прописом. Европска централна банка одлучује о захтеву на основу процене испуњености услова предвиђених релевантним комунитарним прописом и у року предвиђеном тим прописом. Видети члан 15. Уредбе Европске централне банке којом се утврђује оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

⁴³⁴ Видети члан 14. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

На крају, иако је у оквиру Европске централне банке образована посебна организациона јединица за непосредну контролу пословања банака и других кредитних институција у њиховим пословним просторијама, ову врсту надзора спроводе тимови у које су такође укључени представници националних тела надлежних за супервизију банака.⁴³⁵ Европска централна банка је задужена за формирање и састав тима за ову непосредну контролу, као и за одређивање вође тима из редова представника Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака. Поред тога, Европска централна банка и ова национална тела договарају се о коришћењу ресурса тих тела за потребе рада поменутих тимова.⁴³⁶

5) Организација Европске централне банке као супервизора

Одлука да се функције које се односе на непосредан надзор над пословањем банака и других кредитних институција повере Европској централној банци, а не некој другој постојећој институцији или телу Европске уније, односно некој другој институцији или телу који би се за ту сврху основали – створила је бројне организационе и институционалне изазове које је требало решити. Ово из разлога што су централној банци Евразоне – која има специфичан статус и функције у области утврђивања и спровођења монетарне политике и чији се основни циљ који се односи на одржавање стабилности цена ниједним другим додатним циљем или функцијама не сме довести у питање – дата овлашћења и одговорности за лиценцирање банака и других кредитних

⁴³⁵ Према Годишњем извештају Европске централне банке о активностима предузетим у вршењу супервизије за 2014. годину (стр. 65) – за непосредну контролу пословања банака и других кредитних институција у њиховим пословним просторијама предвиђену у плану за 2015. годину, највећи број чланова тима треба да обезбеде национална тела надлежна за супервизију банака.

⁴³⁶ Видети чл. 143. и 144. Уредбе Европске централне банке којом се утврђује оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака*.

институција, за непосредно вршење надзора над њиховим пословањем и за изрицање тим институцијама мера и новчаних казни.

Поверавање функција које се тичу микропруденционог надзора институцији која је задужена за монетарну политику може јој донети и извесну корист: приступ додатним подацима и информацијама о финансијском сектору и стању привреде, бољу основу за доношење одлука из монетарне политике, пажљивије разматрање и боље разумевање међусобних интеракција монетарне политике и регулаторних и супервизорских стратегија и одлука, као и бољу процену кредитне способности друге уговорне стране у уговорима који се тичу монетарних операција.⁴³⁷ Премда овакво решење има своје предности и оправдање у томе што Европска централна банка већ поседује значајну експертизу у области макроекономије и финансијске стабилности и премда није неуобичајено у упоредној пракси (јер су многе националне централне банке уједно надлежне и за надзор над пословањем банака и других кредитних институција)⁴³⁸, потребно је имати у виду да је поверавањем Европској централној банци одговорности да обезбеди сигурно и стабилно пословање банака и других кредитних институција у Еврозони и стабилност финансијског система Евроzone – ова институција Европске уније несумњиво изложена бројним правним и репутационим ризицима, који, ако се реализују, могу угрозити и вршење њене основне функције, односно остваривање њеног основног циља. Ако се присетимо завршног извештаја Ларосијерове радне

⁴³⁷ Benoît Coeuré, Member of the Executive Board of the European Central Bank, *Monetary policy and banking supervision*, Speech at the symposium on “Central banking – Where are we headed?”, in honor of Stefan Gerlach’s contributions to the Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), organized by the IMFS and the House of Finance, Frankfurt am Main, 7 February 2013, pages 2–4.

⁴³⁸ С тим што је, према угледном професору на Лондонској школи економије, Чарлсу Гудхарту (*Charles Goodhart*), чија су специјалност питања монетарне историје, теорије и праксе, ипак има више разлога да се верује да ће вршење супервизије банака под окриљем централне банке бити адекватније решење у мање развијеним државама, у којима ће супервизори, ако су под окриљем централне банке, располагати одговарајућим финансијским ресурсима, имати већи степен независности и самим тим бити стручнији и поузданији. Видети: Prof. C.A.E. Goodhart, *The Organisational Structure of Banking Supervision*, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, Basel, Switzerland, FSI Occasional Papers No. 1, 2000, page 43.

групе, већ су у њему истакнути највећи ризици у вези с поверавањем Европској централној банци надлежности за вршење непосредног надзора над пословањем банака и других кредитних институција, а који се тичу могућег угрожавања остваривања њеног основног циља и њене независности.

Реч је заправо о томе да сам концепт пруденционе супервизије финансијских институција – који и не претендује да елиминише ризик од пропасти финансијских институција, већ да га смањи кроз континуирани надзор који омогућава (али не гарантује) да се благовремено уоче незаконитости и неправилности у раду финансијске институције, и то нарочито оне које могу довести до пропасти финансијске институције или угрозити стабилност финансијског система – подразумева да ће супервизор, и када супервизију врши савесно, професионално и законито, сасвим извесно учинити и неке погрешне процене. Свака таква погрешна процена Европске централне банке могла би нарушити углед ове институције у целини, што би се одразило и на остваривање њеног основног циља, јер на ефекте мера монетарне политике утиче и степен поверења јавности у њен рад. У случају пропасти банке, односно друге кредитне институције могло би доћи и до нарушавања независности Европске централне банке, јер такав сценарио, по правилу, подразумева трошкове за буџет⁴³⁹ и учешће парламената и влада држава.

Што се тиче проблема потенцијалног сукоба интереса између функције која се односи на вођење монетарне политике и оне која се односи на

⁴³⁹ Према систему реструктурирања банака и других кредитних институција уведеном Директивом 2014/59/EУ Европског парламента и Савета од 15. маја 2014. године којом се оснива оквир за опоравак и реструктурирање кредитних институција и инвестиционих друштава (*Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council*), терет трошкова реструктурирања и пропасти банке, односно друге кредитне институције требало би првенствено да снесе акционари и повериоци те институције, али ни ангажовање буџетских средстава за ту сврху, премда више није постављено као правило, није искључено.

супервизију банака и других кредитних институција⁴⁴⁰, реч је о томе да постоји бојазан да би централна банка која је истовремено задужена за надзор над пословањем ових финансијских институција (с обзиром на то да располаже ликвидношћу која потиче из монетарних операција и њима је намењена) могла да буде склона томе да настави с пружањем финансијске подршке тим институцијама, које се суочавају с проблемима у свом пословању због страха од потенцијалних негативних последица одузимања дозволе за рад, односно покретања поступка њиховог реструктурирања.

Стога је организациона структура Европске централне банке морала да претрпи измене – како би се обезбедио адекватан процес одлучивања о питањима која се тичу надзора над пословањем банака и других кредитних институција, уз неопходно раздвајање, у мери у којој је то могуће кад је реч о једној институцији, функција које се односе на монетарну политику од функција које се односе на овај надзор.

У том смислу је, пре свега Уредбом којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција изричито предвиђено раздвајање њених функција које се односе на пруденциони надзор од функција које се односе на монетарну политику. Наиме, прописано је да се Европска централна банка, када обавља функције које се односе на пруденциони надзор банака и других кредитних институција, руководи искључиво циљевима обезбеђења њиховог стабилног и сигурног пословања, као и очувања стабилности финансијског система Европске уније и сваке појединачне државе чланице. Функције које се односе на пруденциони надзор Европска централна банка дужна је да врши не угрожавајући функције које се односе на монетарну политику, и одвојено од њих, као и од свих других њених функција. Штавише, функције Европске централне банке које се односе на пруденциони надзор не смеју се мешати с

⁴⁴⁰ Који се најчешће спомиње као аргумент против спајања монетарне и надзорне функције, односно њиховог стављања у руке једне институције, али за који ваља напоменути да га је проф. Гудхарт оценио као недовољно уверљив без обзира на то што је у оптицају већ дужи период. Видети: Prof. C.A.E. Goodhart, *op. cit.*, page 23.

функцијама која се односе на монетарну политику или другим њеним функцијама, нити смеју бити од њих зависне, а Европска централна банка је дужна да Европском парламенту и Савету достави извештај о томе на који начин обезбеђује испуњеност ових захтева. С обзиром на то да у вршењу функција које се односе на пруденциони надзор Европска централна банка долази до података о финансијском положају банака и других кредитних институција које се у вршењу монетарних операција јављају у улози њених саговорника – изричито је предвиђено да вршење пруденционог надзора не супституише обавезу Европске централне банке да континуирано прати солвентност својих саговорника у вршењу монетарних операција. У финансијском плану Европске централне банке расходи који се односе на вршење функција у области надзора над пословањем банака и других кредитних институција морају бити одвојени од расхода који се односе на њене функције које се тичу монетарне политике и друге пратеће функције.⁴⁴¹ Поред тога, запослени у Европској централној банци који обављају послове у вези с њеном функцијом пруденционог надзора морају бити организационо и хијерархијски раздвојени од запослених који обављају послове у вези с њеним другим функцијама.⁴⁴² Међутим, потребно је напоменути да строго раздвајање функција Европске централне банке које се односе на пруденциони надзор над пословањем банака и других кредитних институција од њених функција које се односе на монетарну политику не значи да међу организационим деловима Европске централне банке у чијем су делокругу ови послови не треба да постоји сарадња и размена података, јер би, у супротном, било онемогућено да се искористе и поменуте предности обједињавања ове две функције у оквирима исте институције. Стога су предвиђене посебне процедуре за размену података, уз поштовање обавезе чувања њихове поверљивости.⁴⁴³

⁴⁴¹ Видети члан 29. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴⁴² Видети члан 25. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴⁴³ За више информација видети Одлуку Европске централне банке од 17. септембра 2014. године о спровођењу раздвајања функција Европске централне банке које се односе на монетарну политику од њених функција које се односе на супервизију (*Decision of the European central bank of 17 September 2014 on the implementation of*

Прилагођавање организационе структуре Европске централне банке новим функцијама у области пруденционог надзора над пословањем банака и других кредитних институција које су јој поверене било је посебно сложен подухват. Наиме, органи Европске централне банке који доносе одлуке, као и њихов састав и подела одговорности међу њима, утврђени су Уговором о функционисању Европске уније и Статутом Европског система централних банака и Европске централне банке, који је саставни део овог уговора (Протокол бр. 4),⁴⁴⁴ те измене у том делу није било могуће вршити мимо дуготрајне и комплексне процедуре за измену оснивачких уговора. Из тих разлога је и надлежност за доношење одлука које се тичу пруденционог надзора морала бити додељена једном од постојећа два органа која доносе одлуке (утврђена Статутом Европских система централних банака и Европске централне банке) – Управном савету или Извршном одбору. Дакле, у складу с постојећом поделом одговорности између Управног савета и Извршног одбора, по којој је Управни савет (у коме су представљене државе чланице које су део Евразоне)⁴⁴⁵ главни орган који доноси одлуке неопходне за вршење функција Европске централне банке, док је Извршни одбор (као орган састављен искључиво од експерата)⁴⁴⁶ задужен за имплементацију ових одлука и организацију и управљање свакодневним пословима ове институције Европске уније – надлежност за доношење одлука неопходних за вршење пруденционог надзора поверена је Управном савету. Пошто је Управни савет орган Европске

separation between the monetary policy and supervision functions of the European Central Bank (ECB/2014/39).

⁴⁴⁴ Видети чл. од 10. до 12. Статута Европског система централних банака и Европске централне банке.

⁴⁴⁵ Управни савет, у складу с чланом 283. став 1. Уговора о функционисању Европске уније, чине чланови Извршног одбора Европске централне банке и гувернери националних централних банака држава чланица које су део Евразоне.

⁴⁴⁶ Извршни одбор, према члану 283. став 2. Уговора о функционисању Европске уније, чине председник, потпредседник и још четири члана, који су запослени у Европској централној банци с пуним радним временом. Чланове Извршног одбора бира Европски савет, квалификованом већином, међу лицима признатог звања и професионалног искуства у областима монетарне политике и банкарства, на препоруку Савета и након консултовања Европског парламента и Управног савета Европске централне банке, и то на мандат у трајању од осам година.

централне банке који је истовремено надлежан за доношење одлука неопходних за вођење монетарне политике и одлука неопходних за вршење пруденционог надзора над пословањем банака и других кредитних институција – од Европске централне банке се очекује да обезбеди да се рад овог органа кад су у питању поменуте две функције потпуно издиференцира (укључујући и то да се стриктно раздвајају седнице на којима се разматрају питања које се односе на ове две функције).⁴⁴⁷

a) Надзорни одбор

Пошто без измена оснивачких уговора није било могуће у организациону структуру Европске централне банке увести нови орган који би доносио одлуке које се односе на вршење функције надзора над пословањем банака и других кредитних институција, нити изменити састав Управног савета – неопходно прилагођавање ове организационе структуре извршено је формирањем интерних тела и панела, кроз које је обезбеђено представљање држава чланица које учествују у *Јединственом механизму супервизије*, а нису део Евроzone. Тако је образован Надзорни одбор, као интерно тело коме је у потпуности поверено планирање и спровођење функција Европске централне банке које се односе на пруденциони надзор над пословањем банака и других кредитних институција, као и припрема нацрта одлука у овој области које усваја Управни савет. Иако Надзорни одбор није овлашћен да доноси одлуке Европске централне банке, његова улога у поступку усвајања ових одлука је знатно већа од улоге тела која припремају материјале за Управни савет захваљујући тзв. процедури „без примедба“. Та процедура подразумева да Управни савет не може стављати примедбе нити мењати текстове нацрта одлука које припреми Надзорни одбор, већ има искључиво две могућности: да их усвоји или да одбије њихово усвајање. Нацрт одлуке који припреми Надзорни одбор Европске централне банке се, истовремено с достављањем

⁴⁴⁷ Видети члан 25. став 4. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

Управном савету, доставља и државама чланицама на које се односи. Сматра се да је Управни савет усвојио нацрт одлуке који је припремио Надзорни одбор ако у утврђеном року (који не може бити дужи од десет радних дана, а у хитним случајевима не може бити дужи од 48 сати) не изрази своје неслагање с тим нацртом. Иначе, разлоге свог неслагања с нацртом одлуке коју је припремио Надзорни одбор, Управни савет је дужан да писмено образложи, наводећи посебно оне који се тичу монетарне политике, а на Надзорном одбору је да одлучи да ли ће, узимајући у обзир те разлоге, доставити Управном савету нови нацрт одлуке.

Надзорни одбор Европске централне банке чине председавајући, потпредседавајући, четири представника Европске централне банке и по један представник националног тела надлежног за супервизију банака⁴⁴⁸ из сваке државе чланице која је део Еврозоне, односно која је ушла у аранжман тзв. блиске сарадње. Председавајући Надзорног одбора бира се међу лицима признатог звања и професионалног искуства у области банкарства и финансија⁴⁴⁹ који нису чланови Управног савета, и то јавним конкурсом, о коме Европски парламент и Савет морају да буду благовремено информисани. Потпредседавајући Надзорног одбора бира се међу члановима Извршног одбора Европске централне банке. Након расправе у Надзорном одбору о кандидатима, Европска централна банка Европском парламенту подноси предлог за избор председавајућег и потпредседавајућег, ради прибављања сагласности. Предлог за избор председавајућег и потпредседавајућег Надзорног одбора Европске централне банке с којим се сагласио Европски парламент подноси се Савету, који квалификованом већином (не рачунајући гласове

⁴⁴⁸ У случају да у некој држави чланици национално тело надлежно за супервизију банака није централна банка, члан Надзорног одбора Европске централне банке који долази из те државе може одлучити да на седнице овог одбора поведе представника централне банке, с тим што се, са аспекта гласања, оба ова представника посматрају као један члан.

⁴⁴⁹ Први председавајући Надзорног одбора је гђа Данијел Нуи (*Danièle Nouy*), која је пре ступања на ову функцију обављала бројне значајне функције у области супервизије банака, укључујући и функције генералног секретара Француске агенције за пруденциону супервизију и реструктурирање, генералног секретара Комисије за банкарство, генералног секретара Базелског комитета, итд.

чланова из држава чланица које нису део Евроzone и које нису ушле у аранжман тзв. блиске сарадње) доноси одлуку о њиховом избору. Након избора, председавајући постаје запослени у Европској централној банци с пуним радним временом и не може обављати никакву функцију у националним телима надлежним за супервизију банака.

Мандат председавајућег траје пет година, без могућности реизбора.⁴⁵⁰ О разрешењу председавајућег Надзорног одбора Европске централне банке такође одлучује Савет – квалификованом већином (не рачунајући гласове чланова из држава чланица које нису део Евроzone и које нису ушле у аранжман тзв. блиске сарадње), а разлози за разрешење су исти као они који важе за председника Европске централне банке. Тиме што је прописано да се председавајући Надзорног одбора може разрешити само ако више не испуњава прописане услове за обављање те функције или ако учини озбиљан пропуст у свом раду – овом лицу је обезбеђен висок степен персоналне независности који му омогућава да своју функцију врши објективно и независно, искључиво у интересу Европске уније, што је иначе захтев који важи за све чланове Надзорног одбора. Процедура за разрешење је таква да предлог за разрешење Европска централна банка подноси Европском парламенту ради прибављања сагласности, након чега Савет доноси одлуку о разрешењу.

Што се тиче услова за избор осталих чланова Надзорног одбора, прописано је само да се при том избору поштују принципи родне избалансираности, одговарајућег искуства и квалификација⁴⁵¹. Чланове Надзорног одбора који су представници Европске централне банке бира

⁴⁵⁰ Према члану 136 став 5. Пословника о раду Европске централне банке (*Decision of the European Central Bank of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank (ECB/2004/2)*), мандат потпредседавајућег траје такође пет година, без могућности реизбора, с тим што се прекида ако му у том периоду истекне мандат члана Извршног одбора.

⁴⁵¹ За сада су то, што се тиче чланова који су представници националних тела надлежних за супервизију банака, углавном руководиоци, односно запослени на високим позицијама који су задужени за супервизију банака у овим националним телима.

Управни савет – на мандат у трајању од пет година, с тим што ће, при избору прва четири ова представника, мандати бити утврђени у трајању од три до пет година, како би се спречило да мандат свим члановима Надзорног одбора који су представници Европске централне банке престаје истовремено, односно како би се обезбедио континуитет у овом представљању.⁴⁵²

Председавајући и потпредседавајући Надзорног одбора могу имати много значајнију улогу од организације рада овог одбора и координације његових активности. Наиме, Надзорни одбор може поверити овим лицима да, у његово име и на његову одговорност, предузимају одређене руководеће и административне мере, укључујући и припремање одлука које ће касније колективно усвојити чланови овог одбора, као и инструмената за примену коначних одлука које је усвојио овај одбор. Поред тога, Надзорни одбор може од председавајућег и потпредседавајућег затражити да усвоје коначне текстове ових одлука под условом да су материјална решења која ће у њима бити садржана утврђена на седници овог одбора. У случају да Надзорни одбор поменута овлашћења повери председавајућем и потпредседавајућем – то мора бити изричито констатовано у записнику са седнице овог одбора.⁴⁵³

Седнице Надзорног одбора се, по правилу, одржавају према оквирном календару седница који, на предлог председавајућег, овај одбор утврди пре почетка сваке календарске године. Председавајући седницу Надзорног одбора може сазвати на своју иницијативу, кад год сматра да је потребно, или на предлог најмање три члана овог одбора. Седнице Надзорног одбора се, по правилу, одржавају у просторијама Европске централне банке, а предвиђена је и могућност одржавања седница телеконференцијском везом, ако се предлогу председавајућег да се одржи таква седница не успротиве најмање три члана

⁴⁵² Видети члан 1. став 2. Одлуке Европске централне банке од 6. фебруара 2014. године о избору представника Европске централне банке у Надзорни одбор (*Decision of the European Central Bank of 6 February 2014 on the appointment of representatives of the European Central Bank to the Supervisory Board (ECB/2014/4)*).

⁴⁵³ Видети члан 8. Пословника о раду Надзорног одбора Европске централне банке (*Rules of Procedure of the Supervisory Board of the European Central Bank*).

овог одбора.⁴⁵⁴ Председавајући, а у његовом одсуству потпредседавајући, председава седницама Надзорног одбора, с тим што ову улогу, у случају да је одсутан и потпредседавајући, преузима члан овог одбора који најдуже врши функцију члана; у случају да је више оваквих чланова, најстарији међу њима. На свакој седници Надзорног одбора усваја се дневни ред. Предлог дневног реда израђује председавајући Надзорног одбора и доставља га члановима овог одбора, заједно с материјалима који ће се разматрати на седници, најкасније пет радних дана пре одржавања те седнице (осим у хитним случајевима, када овај рок може бити и краћи). Записник са седнице Надзорног одбора усваја се на наредној седници (или, ако је потребно, и раније, кроз писмени поступак), потписује га председавајући и доставља се Управном савету, ради информисања⁴⁵⁵.

Седницама Надзорног одбора, по правилу, присуствују само чланови овог одбора, с тим што сваки члан који је представник националног тела надлежног за супервизију банака има право да поведе по једно лице које ће му асистирати. Ако је члан Надзорног одбора који је представник националног тела надлежног за супервизију банака спречен да присуствује седници овог одбора, може писмено одредити свог заменика. У раду Надзорног одбора могу, по позиву, учествовати и представници Европске комисије и Европске агенције за банкарство, и то у својству посматрача, али ова лица не могу имати приступ поверљивим подацима који се односе на пословање појединачних банака и других кредитних институција. Председавајући Надзорног одбора ће овим лицима упутити позив да присуствују седници овог одбора ако то затраже најмање три члана тог одбора.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ Осим у хитним случајевима, када се не може спречити одржавање седнице телеконференцијском везом које је предложио председавајући или потпредседавајући.

⁴⁵⁵ Видети члан 13ф Пословника о раду Европске централне банке.

⁴⁵⁶ Видети чл. од 2. до 4. Пословника о раду Надзорног одбора Европске централне банке.

Кворум потребан за одлучивање на седници Надзорног одбора чини две трећине чланова овог одбора с правом гласа. У случају да нема кворума, председавајући може сазвати ванредну седницу, на којој се одлуке доносе без обзира на кворум. Председавајући може у сваком тренутку одређено питање ставити на гласање, а то ће учинити и на захтев најмање три члана Надзорног одбора. Сваки члан Надзорног одбора има један глас, а одлуке се доносе простом већином од укупног броја чланова, осим код одлучивања о уредбама Европске централне банке – за које је потребна квалификована већина⁴⁵⁷. У случају изједначеног броја гласова, одлучујући је глас председавајућег.⁴⁵⁸ Председавајући ће одредити да се спроведе тајно гласање ако то траже најмање три члана Надзорног одбора. Гласање се може спровести и кроз писмени поступак, ако се најмање три члана Надзорног одбора томе не успротиве (у ком случају ће се питање за које је било предложено гласање кроз овај поступак ставити на дневни ред наредне седнице). Рок за гласање у писменом поступку по правилу не може бити краћи од пет радних дана, с тим што ће се изостанак изричитог гласа за или против предложене одлуке сматрати гласањем за усвајање предложене одлуке.

Ако се имају на уму значај надлежности Надзорног одбора и његов састав, од чланова овог одбора се захтева да поступају независно и објективно, у интересу Европске уније као целине, а, као што је већ поменуто, забрањено им је да примају или траже упутства од институција и тела Европске уније, као и од влада држава чланица или било којих других тела јавног или приватног права, али су и те институције, тела и владе дужни да поштују независност

⁴⁵⁷ Реч је о квалификованој већини утврђеној чланом 16. став 4. Уговора о Европској унији и чланом 3. Протокола бр. 36 о прелазним одредбама који је саставни део Уговора о функционисању Европске уније – која се рачуна према збиру квота одређених по државама чланицама за представнике националних тела надлежних за супервизију банака и квоте за сваког члана Надзорног одбора који је представник Европске централне банке – у висини просечне квоте свих осталих чланова.

⁴⁵⁸ Видети члан 26. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција и чл. 6. и 7. Пословника о раду Надзорног одбора Европске централне банке.

чланова Надзорног одбора.⁴⁵⁹ Имајући у виду захтеве који се тичу независности, а како би се обезбедило да чланови Надзорног одбора своју функцију обављају на начин којим се обезбеђује заштита угледа Европске централне банке и поверење у ову институцију – Етичким кодексом чланова Надзорног одбора Европске централне банке⁴⁶⁰ прописана су детаљна правила којима се уређује забрана злоупотребе инсајдерских информација, пријава података о имовинском стању, спречавање сукоба интереса, забрана примања поклона у вези с вршењем функција, обављање додатних активности и др. Посебно важно ограничење је тзв. обавезни период хлађења,⁴⁶¹ које подразумева да су чланови Надзорног одбора дужни да председника Европске централне банке обавесте о намери да започну било какав ангажман (плаћени или неплаћени) у периоду од две године од престанка њихове функције у овом одбору. Ангажман у банци, односно другој кредитној институцији која је под непосредним надзором Европске централне банке или у оној која није под непосредним надзором Европске централне банке али у којој ангажман ипак може довести до настанка сукоба интереса – ова лица могу започети тек после истека рока од годину дана од дана престанка њихове функције члана Надзорног одбора. Што се тиче других институција, забрана ангажовања траје шест месеци од дана престанка функције члана Надзорног одбора ако је реч о ангажману који би могао довести до стварања сукоба интереса. Слична ограничења (забрана запослења у нешто краћем трајању) важе и за друга лица која учествују у раду Надзорног одбора.

Надзорни одбор може од својих чланова образовати Управни одбор, који ће бити задужен за припрему седница Надзорног одбора и на други начин пружати подршку раду овог тела. Управни одбор може имати највише десет чланова, укључујући и председавајућег и потпредседавајућег Надзорног одбора

⁴⁵⁹ Видети члан 19. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴⁶⁰ *Code of Conduct for the Members of the Supervisory Board of the European Central Bank (2015/C 93/02).*

⁴⁶¹ Тзв. *Cooling-off period*. Видети члан 8. Етичког кодекса чланова Надзорног одбора Европске централне банке.

и још једног члана који је представник Европске централне банке.⁴⁶² При избору чланова Управног одбора који су из реда представника националних тела надлежних за супервизију банака води се рачуна о томе да се испоштује принцип фер избалансираности и ротације, те се они бирају на мандат у трајању од годину дана. Члана Управног одбора који је представник Европске централне банке бира председник ове банке, који одређује и дужину његовог мандата.

Седнице Управног одбора одржавају се према распореду утврђеном на предлог председавајућег, који, поред тога, седницу овог одбора може сазвати кад год сматра да је потребно. Дневни ред предлаже председавајући и он се усваја на почетку сваке седнице Управног одбора. Свим члановима Надзорног одбора се обавезно доставља предлог дневног реда сваке седнице Управног одбора, и то пре одржавања седнице, а доставља им се и записник са сваке седнице, и то пре одржавања наредне седнице.

На предлог председавајућег, позив за учешће на седници Управног одбора може се упутити и члановима Надзорног одбора који нису чланови Управног одбора, а када је на дневном реду питање које се односи на појединачну банку, односно другу кредитну институцију, обавезно ће се позвати представник националног тела надлежног за супервизију банака из државе чланице у којој је та институција лоцирана.⁴⁶³

⁴⁶² Надзорни одбор је искористио ову могућност и формирао Управни одбор, који, поред председавајућег и потпредседавајућег Надзорног одбора и још једног члана који представља Европску централну банку, чини и пет чланова који су представници националних тела надлежних за супервизију банака, који су изабрани на период од годину дана, а на основу принципа ротације и фер заступљености држава чланица.

⁴⁶³ Видети чл. од 9. до 12. Пословника о раду Надзорног одбора Европске централне банке.

б) Панел за медијацију

Поред Надзорног одбора, организациону структуру Европске централне банке је, у контексту преузимања функција које се односе на пруденциони надзор над пословањем банака и других кредитних институција, обогатио и Панел за медијацију, који је основан са задатком да решава спорове у вези с неслагањима која национална тела надлежна за супервизију банака у државама које су део Евроzone, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње изразе поводом одбијања Управног савета да усвоји нацрт одлуке који је предложио Надзорни одбор. Свака држава која је део Евроzone, односно која је ушла у аранжман тзв. блиске сарадње бира међу члановима Управног савета и Надзорног одбора по једног члана Панела за медијацију. Сваки члан Панела за медијацију има један глас, а одлуке се доносе простом већином.⁴⁶⁴

Заинтересовано национално тело надлежно за супервизију банака из државе чланице која је део Евроzone, односно која је ушла у аранжман тзв. блиске сарадње које се не слаже са одбијањем Управног савета да усвоји нацрт одлуке који је предложио Надзорни одбор – може овом одбору, у року од пет радних дана од дана тог одбијања, затражити да поднесе захтев за медијацију, како би се обезбедило раздвајање функција које се тичу монетарне политике од функција које се тичу надзора над пословањем банака и других кредитних институција. Иначе, одбијање Управног савета да усвоји нацрт одлуке који је предложио Надзорни одбор може бити предмет медијације само једном.

Образложени предлог за медијацију овог националног тела прослеђује се свим члановима Надзорног одбора, а у року од пет радних дана од дана пријема тог предлога, свако друго заинтересовано национално тело надлежно за супервизију банака из државе чланице која је део Евроzone, односно која је ушла у аранжман тзв. блиске сарадње може се придружити овом предлогу или поднети посебан предлог. Након тога, Надзорни одбор је дужан да захтев за

⁴⁶⁴ Видети члан 25. став 5. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

медијацију достави Управном савету у року од десет радних дана од дана одбијања Управног одбора да усвоји нацрт одлуке који је предложио Надзорни одбор. Потпредседавајући Надзорног одбора који председава Панелом за медијацију (али није члан овог панела) дужан је да захтев за медијацију без одлагања проследи члановима тог панела. Панел за медијацију дужан је да, у року од пет радних дана од дана пријема захтева за медијацију, од својих чланова формира комитет за конкретан случај (који чине председавајући Панела за медијацију и четири друга члана, с тим што међу њима не може бити члан кога је изабрала држава чланица која је поднела предлог за медијацију, нити држава чланица која се придружила том предлогу), водећи притом рачуна да постоји равнотежа између чланова Управног савета и Надзорног одбора. У року од 15 радних дана од пријема захтева за медијацију, комитет за конкретан случај је дужан да предлог мишљења, који укључује и анализу тога да ли је овај захтев допуштен и правно основан, достави председавајућем Панела за медијацију, који без одлагања сазива овај панел. Панел за медијацију је дужан да размотри предлог мишљења који је припремио овај комитет и да, у року од 20 радних дана од дана пријема захтева за медијацију, образложено писмено мишљење достави Надзорном одбору и Управном савету. Мишљење Панела за медијацију није обавезујуће за Надзорни одбор и Управни савет, али Надзорни одбор може, узимајући у обзир ово мишљење, Управном савету доставити нови нацрт одлуке, у року од десет радних дана од дана пријема тог мишљења. Подношење захтева за медијацију у односу на евентуално одбијање Управног савета да усвоји овај нови нацрт одлуке који је доставио Надзорни одбор – није допуштено.⁴⁶⁵

⁴⁶⁵ Видети Уредбу (ЕУ) бр. 673/2014 Европске централне банке од 2. јуна 2014. године којом се оснива Панел за медијацију и утврђује његов пословник о раду (*Regulation (EU) No 673/2014 of the European central bank of 2 June 2014 concerning the establishment of a Mediation Panel and its Rules of Procedure (ECB/2014/26)*).

6) Овлашћења Европске централне банке као супервизора

Европска централна банка, као што је већ поменуто, има искључиву надлежност да лицима заинтересованим за оснивање банке, односно друге кредитне институције одобри да постану нови учесници на финансијском тржишту државе чланице која је део Еврозоне, односно државе чланице која је ушла у аранжман тзв. блиске сарадње. Иако се захтев за добијање дозволе за рад подноси националном телу надлежном за супервизију банака у држави у којој се банка, односно друга кредитна институција оснива, које и врши претходну оцену испуњености услова за давање ове дозволе – ниједна банка, односно друга кредитна институција се у држави чланице која је део Еврозоне, односно држави чланице која је ушла у аранжман тзв. блиске сарадње не може основати ако с тиме није сагласна Европска централна банка. Поред тога, у сегменту надзора над пословањем банака и других кредитних институција који се односи на лиценцирање, Европска централна банка је искључиво овлашћена и да даје сагласности на стицање квалификованог учешћа у овим институцијама.⁴⁶⁶

У државама чланицама које су део Еврозоне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње Европска централна банка у односу на банке и друге кредитне институције које су утврђене као *значајне* располаже свим овлашћењима потребним за вршење функција које су јој поверене, а упутствима може националним телима надлежним за супервизију банака у тим државама наложити да коришћењем овлашћења која су им поверена националним прописима омогуће вршење функције надзора поверене Европској централној банци.⁴⁶⁷ Тако је Европска централна банка, пре свега, овлашћена да од банака и других кредитних институција, финансијских холдинга, мешовитих финансијских холдинга и мешовитих холдинга

⁴⁶⁶ Видети чл. 14. и 15. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴⁶⁷ Видети члан 9. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

основаних у држави чланици која је део Евроzone, односно која је ушла у аранжман тзв. блиске сарадње, као и од лица која су подређена овим институцијама и холдинзима и лица којима су те институције и холдинзи поверили да у њихово име и за њихов рачун обављају одређене активности – захтева да доставе све информације које су јој потребне за вршење њених функција у области надзора (као и да их достављају у одређеној форми и у редовним интервалима). Поменуте институције, холдинзи и лица дужни су да све податке које им затражи Европска централна банка доставе чак и ако је реч о подацима означеним као пословна тајна. Како су и национална тела надлежна за супервизију банака у овим државама чланицама овлашћена да од ових финансијских институција и лица која су с њима повезана траже достављање извесних података, а да би се избегло дуплирање извештавања и непотребни трошкови за те институције – Европска централна банка је дужна да податке које је прибавила непосредно од тих институција или лица учини доступним релевантном националном телу; иста обавеза важи и за ова национална тела.⁴⁶⁸

У односу на банке и друге кредитне институције, финансијске холдинге, мешовите финансијске холдинге и мешовите холдинге који су основани или који послују у држави чланици која је део Евроzone, односно која је ушла у аранжман тзв. блиске сарадње и који су утврђене као *значајни*, као и на лица која су подређена овим институцијама и холдинзима и лица којима су те институције и холдинзи поверили да у њихово име и за њихов рачун обављају одређене активности – Европска централна банка може вршити сва потребна испитивања (тражити писмена или усмена објашњења, изводе из документације, копије докумената и сл.), као и увид у њихове пословне књиге и другу документацију. У случају да неко од ових лица опструира контролу Европске централне банке, релевантно национално тело надлежно за

⁴⁶⁸ Видети члан 6. став 2. и члан 10. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

супервизију банака дужно је да пружи сву потребну помоћ, у складу с националним правом, и обезбеди јој несметано вршење њених функција.⁴⁶⁹

Ово опште овлашћење Европске централне банке да врши контролу пословања поменутих институција подразумева и овлашћење да, након што о томе обавести релевантно национално тело надлежно за супервизију банака, непосредно у пословним просторијама ових институција и пословним просторијама лица повезаних с тим институцијама спроводи контролу пословања тих институција, чак и без претходне најаве – ако оцени да је то потребно ради адекватног спровођења и ефикасности контроле. Службеници овог националног тела надлежног за супервизију банака дужни су да активно пружају помоћ представницима Европске централне банке у вршењу ове контроле, а могу бити и чланови тима који врши ту контролу. У случају да је националним прописима предвиђено да је за вршење контроле непосредно у пословним просторијама финансијске институције или с њом повезаног лица неопходно одобрење суда, у поступку за давање таквог одобрења национални суд не може преиспитивати постојање потребе да се контрола изврши нити законитост одлуке Европске централне банке о спровођењу контроле (што је у искључивој надлежности Европског суда правде).⁴⁷⁰

Како би вршење функције Европске централне банке која се односи на надзор над пословањем банака и других кредитних институција могло бити делотворно, неопходно је да њено овлашћење да контролише пословање ових институција кроз извештаје које оне достављају, увидом у њихове пословне књиге и другу документацију и непосредно у њиховим пословним просторијама, буде употпуњено и овлашћењем за изрицање одређених мера и казни – у случају да утврди да ова институција не поступа у складу с комунитарним прописима. Наиме, када Европска централна банка утврди да

⁴⁶⁹ Видети члан 11. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴⁷⁰ Видети чл. 12. и 13. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

банка, односно друга кредитна институција не испуњава захтеве прописане релевантним комунитарним прописима или националним прописима којима су транспоноване директиве Европске уније, односно којима су примењене опције предвиђене уредбама Европске уније, када оцени да ће ове захтеве вероватно прекршити у наредних годину дана или оцени да систем управљања ризицима, капитал или ликвидност те институције не обезбеђују њено стабилно пословање и покриће ризика – може, још у раној фази, предузети све потребне мере, а нарочито:

- утврдити показатељ адекватности капитала већи од прописаног и наложити овој институцији да се усклади са овим показатељем;
- наложити да се ојачају аранжмани, процеси, механизми и стратегије ове институције;
- наложити овој институцији да достави план за усклађивање с прописаним захтевима и утврдити рок за спровођење тог плана;
- наложити овој институцији да примени посебну политику резервисања или поступања са одређеном активом;
- наложити овој институцији да обустави или ограничи обављање одређених пословних активности или ширење своје организационе мреже;
- наложити да се смањи ризик који произлази из одређених активности, производа и система ове институције;
- наложити овој институцији да смањи износе бонуса и награда који зависе од степена остварења пословних циљева, а који се исплаћују члановима њеног извршног и управног одбора или запосленима;
- наложити овој институцији да нето добит искористи за повећање капитала;
- наложити овој институцији да обустави или ограничи плаћање камата појединим или свим акционарима и другим лицима чија се права према тој институцији заснивају на елементима њеног допунског капитала;
- наложити овој институцији да чешће или додатно извештава Народну банку Србије о појединачним показатељима свог пословања;

- наложити овој институцији да обезбеди усклађеност с посебним захтевима у вези с ликвидношћу, укључујући и ограничење рочне неусклађености између имовине и обавеза;
- наложити овој институцији да објављује додатне податке и информације;
- наложити овој институцији да разреши дужности члана свог управног и/или извршног одбора, односно друго лице на руководећем положају у тој институцији.⁴⁷¹

Дакле, у односу на *значајне* банке и друге кредитне институције финансијске холдинге, мешовите финансијске холдинге и мешовите холдинге у државама чланицама које су део Еврозоне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње – Европска централна банка је овлашћена да изриче све потребне тзв. супервизорске мере, које су иначе у надлежности националних тела надлежних за супервизију банака.⁴⁷²

⁴⁷¹ Видети члан 16. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴⁷² Поређења ради, Народна банка Србије овлашћена је, између осталог, да банци у чијем се пословању контролом утврде неправилности које би могле угрозити њено финансијско стање – наложи да у одређеном року спроведе једну или више од следећих активности: 1) да своје пословање усклади с прописима; 2) да повећа износ капитала; 3) да обезбеди већи показатељ адекватности капитала, односно већи капитал од минималног прописаног износа, ако капитал банке није довољан за покриће свих ризика којима је банка изложена или може бити изложена, као и ако банка није успоставила одговарајући процес интерне процене адекватности капитала банке или тај процес не спроводи доследно; 4) да повећа износ посебне резерве за обезбеђење од потенцијалних губитака, односно да усвоји и примени посебну политику резервисања или поступања са одређеном активом; 5) да привремено обустави или ограничи одобравање кредита и пружање других финансијских услуга лицима чија кредитна способност није задовољавајућа, појединим својим акционарима, члановима управног и извршног одбора, односно другим лицима повезаним с банком, да привремено обустави или ограничи узимање нових кредита, пријем нових депозита и задуживање на било који други начин, као и преузимање ванбилансних обавеза, да привремено обустави или ограничи улагање у имовину и у друга правна лица, као и да привремено обустави или ограничи увођење нових производа; 6) да смањи трошкове свог пословања, укључујући и износе бонуса и награда који зависе од степена остварења пословних циљева, а који се исплаћују члановима извршног и управног одбора банке или запосленима; 7) да прода имовину, односно акције или удео у подређеном друштву; 8) да донесе и спроведе мере за ограничавање одобравања кредита, смањење, односно ограничавање изложености,

Поред тога, Европска централна банка је овлашћена да изриче новчане казне *значајним* кредитним институцијама које прекрше захтеве прописане релевантним комунитарним прописима који се непосредно примењују (укључујући и уредбе и одлуке Европске централне банке), и то у износу који не прелази двоструки износ прихода који су остварени, односно расхода који су избегнути кршењем прописаних захтева или, ако то није могуће утврдити, у износу који не прелази 10% укупног прихода банке оствареног у претходној пословној години. У осталим случајевима, када је то потребно ради вршења функција у области надзора над пословањем банака и других кредитних институција које су јој поверене, Европска централна банка може од националних тела надлежних за супервизију банака затражити да предузму одговарајуће активности ради новчаног кажњавања ових институција, чланова њихових управних или извршних одбора, односно других одговорних лица.⁴⁷³ Поред тога, у односу банке и друге кредитне институције које су утврђене као *мање значајне*, Европска централна банка је овлашћена да, у складу са Уредбом Савета (ЕЗ) бр. 2532/98 од 23. новембра 1998. године о овлашћењима Европске

за побољшање поступка наплате доспелих потраживања, за правилно вредновање билансне активе и ванбилансних ставки, за унапређење система управљања ризицима, укључујући и процес интерне процене адекватности капитала, за унапређење система извештавања и за унапређење система унутрашњих контрола, а посебно унутрашње ревизије; 9) да нето добит искористи за повећање капитала банке; 10) да чешће или додатно извештава Народну банку Србије о појединачним показатељима свог пословања; 11) да обезбеди усклађеност с посебним захтевима у вези с ликвидношћу, укључујући и ограничење рочне неусклађености између имовине и обавеза; 12) да разреши дужности члана управног и/или извршног одбора банке, односно друго лице на руководећем положају у банци; 13) да обустави или ограничи плаћање камата појединим или свим акционарима и другим лицима чија се права према банци заснивају на елементима допунског капитала банке; 14) да затвори једну или више организационих јединица, односно да обустави или ограничи ширење своје организационе мреже; 15) да обустави плаћања са својих рачуна, осим плаћања за која претходно добије одобрење Народне банке Србије; 16) да обустави плаћања према иностранству, осим плаћања за која претходно добије одобрење Народне банке Србије; 17) да промени управљачку или организациону структуру банке; 18) да структуру банкарске групе чији је члан учини транспарентном; 19) да објављује додатне податке и информације; 20) да предузме, односно обустави друге активности. Видети члан 112. Закона о банкама.

⁴⁷³ Видети члан 18. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

централне банке да изриче казне,⁴⁷⁴ изриче новчане казне ако је реч о кршењу обавеза утврђених уредбама или одлукама Европске централне банке које се тичу непосредног односа ње и ових институција.⁴⁷⁵

При одлучивању о новчаној казни која ће се изрећи банци, односно другој кредитној институцији или одговорном лицу, Европска централна банка је дужна да води рачуна о томе да изречена казна буде ефикасна и сразмерна учињеној повреди прописаних захтева, као и да њена висина буде таква да се може очекивати да ће ову институцију, односно одговорно лице у њој који се кажњавају – одвратити од поновног кршења прописаних захтева, те да ће превентивно деловати и на друге банке, односно кредитне институције.

Новчане казне које Европска централна банка изрекне банкама и другим кредитним институцијама и одговорним лицима у њима обавезно се објављују.

Овлашћења Европске централне банке да одлучује о томе да ли лица која су заинтересована за оснивање банке, односно друге кредитне институције испуњавају услове на основу којих се разумно може претпоставити да ће обезбедити стабилно и сигурно пословање тих институција и да касније континуирано контролише ово пословање и изриче им мере и новчане казне у случају кршења прописаних захтева – не би била довољна за ефикасно вршење њене надзорне функције када Европска централна банка не би била овлашћена и да банкама и другим кредитним институцијама одузима дозволе за рад. Ово из разлога што би без таквог овлашћења, односно без могућности да банку, односно другу кредитну институцију која ни након изречених мера и казни није у стању да послује стабилно и сигурно и у складу с прописаним захтевима, Европска централна банка била онемогућена да оствари основне циљеве због којих јој је поверена надзорна функција – да обезбеди стабилност финансијског

⁴⁷⁴ Видети члан 122. Уредбе Европске централне банке о оквиру за сарадњу унутар Јединственог механизма супервизије између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

⁴⁷⁵ *Council Regulation (EC) No 2532/98 of 23 November 1998 concerning the powers of the European Central Bank to impose sanctions.*

система и заштити депоненте. Стога је Европској централној банци поверено и овлашћење да одузима дозволе за рад банкама и другим кредитним институцијама у државама чланицама које су део Евроzone, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње.⁴⁷⁶

а) Овлашћења Европске централне банке да доноси правне акте

Овлашћења поверена Европској централној банци ради вршења њене функције надзора над пословањем банака и других кредитних институција инструментализована су кроз њена овлашћења за доношење општих и појединачних правних аката. Тако је изричито прописано да Европска централна банка у вршењу функције надзора над пословањем банака и других кредитних институција издаје смернице и препоруке и доноси одлуке у складу с релевантним комунитарним прописима (укључујући и регулаторне техничке стандарде и техничке стандарде за имплементацију које Европска комисија доноси на основу нацрта Европске агенције за банкарство), као и да, за тачно одређене намене, може доносити уредбе.⁴⁷⁷ Поред тога, Европска централна банка у вршењу надзорне функције издаје и упутства.⁴⁷⁸

Ако ове правне акте упоредимо са спектром правних аката који су, према чл. 12. и 34. Статута Европског система централних банака и Европске централне банке, Европској централној банци, као институцији Европске уније, на располагању за вршење њених функција које се односе на монетарну политику и других пратећих централно - банкарских функција – видимо да готово нема одступања, односно да све акте које је Европска централна банка иначе овлашћена да доноси може да користи и у вршењу надзорне функције.

⁴⁷⁶ Видети члан 14. ст. 5. и 6. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴⁷⁷ Видети члан 4. став 3. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴⁷⁸ Видети члан 17а Пословника о раду Европске централне банке.

Наиме, чланом 34. Статута Европског система централних банака и Европске централне банке којим су уређени правни акти Европске централне банке, прописано је да, у складу с чланом 132. Уговора о функционисању Европске уније, Европска централна банка доноси: а) уредбе у мери у којој је то неопходно за вршење функција које се односе на монетарну политику, обавезне резерве, платне системе и системе поравнања, те пруденциони надзор над кредитним институцијама, као и у случајевима утврђеним актима Савета прописаним овим статутом; б) доноси одлуке потребне за вршење функција које су Европском систему централних банака поверене оснивачким уговорима и овим статутом; в) даје препоруке и мишљења. Поред тога, према члану 12. Статута Европског система централних банака и Европске централне банке, Управни савет доноси смернице неопходне за вршење функција које су Европском систему централних банака поверене оснивачким уговорима и овим статутом (нарочито ради примене одлука које се односе на средњорочне монетарне циљеве, референтну каматну стопу и обавезну резерву), а националне централне банке дужне су да поступају у складу с тим смерницама и упутствима Европске централне банке (према члану 14. став 3. овог статута).

Дакле, у вршењу функције надзора над пословањем банака и других кредитних институција Европска централна банка располаже истим правним актима којима је располагала и пре него што јој је поверена ова функција, с тим што међу тим актима, са аспекта надзорне функције, највећи значај имају одлуке као појединачни акти. И Пословник о раду Европске централне банке предвиђа да се одредба овог пословника која уређује правне инструменте Европске централне банке односи и на правне акте које Европска централна банка доноси у вршењу своје надзорне функције, ако њеним уредбама није друкчије одређено.⁴⁷⁹

⁴⁷⁹ Видети чл. 17. и 17а Пословника о раду Европске централне банке.

Уредбе⁴⁸⁰, као опште правне акте, који су обавезујући и непосредно производе правно дејство у државама чланицама које су део Еврозоне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње, Европска централна банка може доносити у мери у којој је то потребно ради организовања и ближег уређења начина обављања њене функције која се односи на надзор над пословањем банака и других кредитних институција. Дакле, иако је подела одговорности у области супервизије банака и других кредитних институција у оквиру Европског система финансијске супервизије постављена у начелу тако да Европска агенција за банкарство има улогу *регулатора*, односно да је овлашћена да развија прописе којима се уређује пословање ових институција, док Европској централној банци припада улога *тела надлежног за вршење надзора* које контролише да ли ове институције послују у складу с тим прописима – и Европској централној банци поверена су извесна, додуше врло ограничена, регулаторна овлашћења у овој области. Усвајање уредби Европске централне банке у делокругу је Управног савета, а Европска централна банка је до сада, у складу с принципом ограничених овлашћења, у области надзора над пословањем банака и других кредитних институција донела следеће уредбе:

⁴⁸⁰ Уредбе (*Regulations*) су чланом 288. став 2. Уговора о функционисању Европске уније дефинисане као акти опште примене, који су обавезујући у целисти и који се директно примењују у државама чланицама. Дакле, уредбе Европске централне банке су општи акти који се односе на неограничен број случајева и имају супрематију у односу на све националне прописе, укључујући и уставе. Због тога уредбе не треба, односно није допуштено уграђивати у националне прописе, већ се оне директно примењују као прописи комунитарног права, након објављивања у Службеном листу Европске уније, на свим службеним језицима Европске уније. Уредбе су, по правилу целовити, односно потпуни прописи, али ако је њима предвиђено доношење додатних мера за спровођење, државе чланице су дужне да такве обавезне мере и усвоје. Државе чланице нису овлашћене да уредбе примењују делимично или да бирају који ће део уредбе применити, а који не. Државе чланице, такође, не смеју доносити нова правила нити имати праксу која би омогућила непримењивање уредбе. С обзиром на наведене особине, уредба представља најјачи секундарни извор комунитарног права, те као пропис наднационалног карактера служи као најпоузданији механизам уједначавања права држава чланица. Уредбе ступају на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније, осим ако у самој уредби није утврђено другачије. Као што је случај и са уредбама које доносе друге институције Европске уније, и уредбе Европске централне банке морају садржати разлоге на којима се заснивају.

- Уредбу (ЕУ) бр. 468/2014 којом се успоставља оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака,
- Уредбу (ЕУ) бр. 673/2014 којом се оснива Панел за медијацију и утврђује његов пословник о раду,
- Уредбу (ЕУ) бр. 1163/2014 о накнадама за вршење надзора над пословањем банака и других кредитних институција,⁴⁸¹
- Уредбу (ЕУ) бр. 2015/534 о извештавању о финансијским подацима.⁴⁸²

Како би се обезбедила транспарентност и омогућило учешће заинтересованих лица, у поступку усвајања уредби којима се уређује организација и функционисање *Јединственог механизма супервизије*, Европска централна банка је дужна да организује јавну расправу. Поред тога, Европска централна банка је дужна да изради и анализу трошкова и користи у вези са усвајањем уредбе, осим ако би то било несразмерно у односу на предмет и значај уредбе или је реч о случају који оправдава хитност у поступању.

У вршењу надзорне функције Европска централна банка усваја и *смернице и упутства*⁴⁸³, као акте који се односе на национална тела надлежна

⁴⁸¹ Regulation (EU) No 1163/2014 of the ECB of 22 October 2014 on supervisory fees.

⁴⁸² Regulation (EU) 2015/534 of the ECB of 17 March 2015 on reporting of supervisory financial information (ECB/2015/13).

⁴⁸³ Смернице (*Guidelines*) и упутства (*Instructions*) се не наводе међу правним актима Европске уније у члану 288. Уговора о функционисању Европске уније. Међутим, Статут Европског система централних банака и Европске централне банке наводи ове правне акте у неколико одредаба. Тако је чланом 12. став 1. овог статута утврђено да Управни савет доноси смернице неопходне за примену одлука којима се обезбеђује вршење функција поверених Европском систему централних банака, док Извршни одбор спроводи монетарну политику у складу с тим смерницама и одлукама Управног савета, те даје неопходна упутства националним централним банкама. С друге стране, чланом 14. став 3. Статута Европског система централних банака и Европске централне банке прописана је дужност националних централних банака које су саставни део Европског система централних банака да поступају у складу са смерницама и упутствима Европске централне банке. Такође, појединим одредбама овог статута предвиђено је да Управни савет доноси смернице о конкретним питањима, као што су операције с девизним резервама (члан 31. став 3), средства

за супервизију банака у државама чланицама које су део Еврозоне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње. У складу с поменутиим смерницама и упутствима ова национална тела дужна су да поступају када врше надзор над пословањем банака и других кредитних институција које су утврђене као *мање значајне* и доносе појединачне одлуке у вршењу тог надзора, као и када пружају помоћ Европској централној банци у вршењу надзора над пословањем банака и других кредитних институција које су у њеној непосредној надлежности. Смернице и упутства усваја Управни савет, а достављају се националним телима надлежним за супервизију банака телефаксом, имејлом или у папирној форми.⁴⁸⁴ Упутства која Европска централна банка доноси у вршењу надзорне функције могу, по својој природи, бити и општи и појединачни акти и у њима се обавезно наводе разлози на којима су заснована. Тако су упутства која Европска централна банка доноси како би обезбедила

монетарног прихода националних централних банака (члан 32. став 2) и клиринг и поравнање биланса након расподеле монетарног прихода које врши Европска централна банка (члан 32. став 6). Њихов основни циљ јесте да обезбеде да функције поверене Европском систему централних банака буду извршене унутар тог система, у складу с унутрашњом поделом овлашћења. Као саставни део комунитарног права, и ови акти имају супрематију над националним прописима који су с њима у колизији. Статутом Европског система централних банака и Европске централне банке одређено је да је Управни савет дужан да обезбеди поштовање смерница и упутстава које доноси Европска централна банка. У томе му помаже Извршни одбор, који се стара о изради редовних извештаја о усклађености поступања националних централних банака са овим актима. Дакле, смернице Европске централне банке су иницијално осмишљене као акти који ће омогућити да се монетарна политика Еврозоне, у што већој мери, децентрализовано спроводи, а да се тиме не наруши принцип централизованог утврђивања јединствене монетарне политике Еврозоне. Ако се има на уму да и код *Јединственог механизма супервизије* постоји делимично децентрализовано вршење надзора над пословањем банака и других кредитних институција (у коме, поред Европске централне банке, у делу који се односи на надзор над *мање значајним* банкама и другим кредитним институцијама учествују национална тела надлежна за супервизију банака), уз захтев да се обезбеди конзистентност у вршењу тог надзора – јасно је због чега су смернице преузете као адекватни правни акти и за вршење надзорне функције Европске централне банке. Исто важи и за упутства Европске централне банке, која су иницијално уведена као правни акти чији је циљ да обезбеде једнообразну примену смерница и одлука из области монетарне политике, и то на тај начин што утврђују конкретне и детаљне инструкције за централне банке држава чланица Еврозоне, а која се са истим циљем – обезбеђивања једнообразности у поступању надлежних националних тела – користе и у вршењу надзорне функције Европске централне банке.

⁴⁸⁴ Видети члан 17а Пословника о раду Европске централне банке.

конзистентност у вршењу надзора над банкама и другим кредитним институцијама у оквиру *Јединственог механизма супервизије* општи правни акти.⁴⁸⁵ С друге стране, упутства којима Европска централна банка националним телима надлежним за супервизију банака у државама које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње налаже да изрекну одређену супервизорску меру и утврђује рок за изрицање те мере – појединачни су правни акти.⁴⁸⁶

Препоруке су, према члану 288. став 5. Уговора о функционисању Европске уније, правни акти који нису обавезујући, али је Суд правде Европске уније заузео став да су национални судови дужни да узму у обзир препоруке Европске централне банке када решавају спорове који су пред њих изнети, нарочито у светлу тумачења националних мера које су усвојене ради спровођења тих препорука, као и када те препоруке прате комунитарне прописе који имају обавезујуће дејство⁴⁸⁷. У пракси Европске централне банке могу се разликовати две врсте препорука – препоруке које имају карактер иницијативе, односно предлога за доношење секундарног комунитарног прописа и препоруке којима се државама чланицама, надлежним националним телима или правним лицима наговештава које би активности требало предузети. Препоруке Европске централне банке које представљају иницијативу за доношење одређеног секундарног комунитарног прописа доноси Управни савет и оне се достављају Савету, који, након прибављања мишљења Европског парламента и Европске комисије, доноси одговарајући пропис.⁴⁸⁸ Таква је нпр. Препорука Европске централне банке за усвајање уредбе Савета којом се уређују

⁴⁸⁵ Видети члан 6. став 5. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴⁸⁶ Видети члан 7. став 4. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁴⁸⁷ Case 322/88, Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles [1989] ECR 4407, para. 18.

⁴⁸⁸ Видети члан 129. став 4. Уговора о функционисању Европске уније и члан 41. Статута Европског система централних банака и Европске централне банке.

овлашћења Европске централне банке да изриче санкције.⁴⁸⁹ У други тип препорука спада нпр. Препорука Европске централне банке од 17. децембра 2015. године о расподели дивиденди.⁴⁹⁰

Одлуке су, према члану 288. став 4. Уговора о функционисању Европске уније, правни акти који су обавезујући у целости и непосредно примењиви на субјекте на које се односе. Одлуке Европске централне банке су дакле најчешће појединачни правни акти којима се решава о правима и обавезама физичких и правних лица, али се могу односити и на национална тела надлежна за супервизију банака и државе чланице. Такве су одлуке којима се успоставља, суспендује или прекида аранжман тзв. блиске сарадње с националним телима надлежним за супервизију банака у државама чланицама које нису део Евроне, одлуке о контроли пословања банака и других кредитних институција у њиховим пословним просторијама, одлуке о давању и одузимању банкама и другим кредитним институцијама дозвола за рад, одлуке о давању сагласности за стицање квалификованог учешћа у банкама и другим кредитним институцијама, одлуке којима се кредитним институцијама изричу тзв. супервизорске мере, одлуке којима се изричу новчане казне и др. Међутим, поред одлука као појединачних правних аката, Европска централна банка у вршењу надзорне функције доноси и тзв. „одлуке без адресата“, чија је основна карактеристика општост и којима се, по правилу, ближе уређују одређена организациона и административна питања. У такве одлуке спадају нпр. Одлука о блиској сарадњи с националним телима надлежним за супервизију банака у државама чланицама које нису део Евроне⁴⁹¹, Одлука о достављању Европској централној банци података које националним телима надлежним за

⁴⁸⁹ *Recommendation for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 2532/98 concerning the powers of the ECB to impose sanctions, OJ C 144, 14.5.2014.*

⁴⁹⁰ *Recommendation of the ECB of 17 December 2015 on dividend distribution policies (ECB/2015/49).*

⁴⁹¹ *Decision of the ECB of 31 January 2014 on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro.*

супервизију банака достављају субјекти надзора⁴⁹² и Одлука о оснивању Административног одбора за жалбе и пословнику о раду овог одбора⁴⁹³.

С обзиром на то да су одлуке, као појединачни акти којима Европска централна банка у вршењу функције надзора решава о правима и обавезама банака и других кредитних институција и правних и физичких лица који су с њима повезани, по својој природи управни акти – прописана су правила поступка по аналогији са онима која су општеприхваћена у управним поступцима држава чланица.

Управни поступак који Европска централна банка спроводи у вршењу функције надзора над пословањем банака и других кредитних институција може се покренути по службеној дужности или на захтев странке. Национална тела надлежна за супервизију банака не сматрају се странкама у управном поступку пред Европском централном банком у вези с вршењем њене надзорне функције.⁴⁹⁴ У поступцима које покреће по службеној дужности (поступци контроле пословања банака и других кредитних институција увидом у извештаје које ове институције достављају или непосредним увидом у њихове пословне књиге и другу документацију у пословним просторијама ових институција) Европска централна банка обавезна је да утврди све чињенице значајне за доношење одлуке, али су, без обзира на то, странке дужне да учествују у овим поступцима и да пруже потребну помоћ ради разјашњења ових чињеница. У поступцима који се покрећу на захтев странке (нпр. поступак давања дозволе за рад банци, односно другој кредитној институцији или поступак давања сагласности за стицање квалификованог учешћа у овој

⁴⁹² *Decision of the European Central Bank of 2 July 2014 on the provision to the European Central Bank of supervisory data reported to the national competent authorities by the supervised entities pursuant to Commission Implementing Regulation (EU) No 680/2014.*

⁴⁹³ *Decision of the ECB of 14 April 2014 concerning the establishment of an Administrative Board of Review and its Operating Rules (ECB/2014/16).*

⁴⁹⁴ Видети члан 26. Уредбе (ЕУ) бр. 468/2014 Европске централне банке од 16. априла 2014. године којом се успоставља оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

институцији) Европска централна банка може, при утврђивању чињеничног стања, терет прибављања одговарајућих докумената и информација превалити на ову странку. Приликом утврђивања чињеничног стања и оцене доказа, Европска централна банка дужна је да узме у обзир све околности које су значајне за доношење одлуке.⁴⁹⁵

Што се тиче доказивања, у поступку пред Европском централном банком примењује се начело оцене доказа, према коме Европска централна банка, на основу савесне и брижљиве оцене доказа, по свом уверењу одлучује које ће чињенице узети као доказане. Странке су дужне да истинито представе чињенице које су им познате и да доказе доставе у роковима које одреди Европска централна банка. Као докази у поступку могу се користити и искази сведока, као и налази и мишљења вештака. У случају ангажовања вештака, Европска централна банка уговором утврђује њихов задатак и рок за достављање налаза, односно мишљења. Европска централна банка може позвати представнике банака и других кредитних институција и с њима повезана лица да, у својству сведока, приступе њеним пословним просторијама или било ком другом месту које она одреди – ради прибављања исказа, а ова лица су дужна да се одазову том позиву (с тим што имају право на накнаду путних трошкова).⁴⁹⁶

Начело саслушања странке налаже да Европска централна банка странкама у поступку мора пружити прилику да се изјасне о чињеницама (осим у поступку контроле пословања банака и других кредитних институција увидом у извештаје које ове институције достављају или непосредним увидом у њихове пословне књиге и другу документацију у пословним просторијама ових институција). Наиме, пре него што донесе одлуку која би имала негативне

⁴⁹⁵ Видети члан 28. Уредбе Европске централне банке којом се успоставља оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

⁴⁹⁶ Видети чл. 29. и 30. Уредбе Европске централне банке којом се успоставља оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

ефекте на права и интересе странке у поступку, Европска централна банка мора странци омогућити да се писмено изјасни о чињеницама, као и да достави примедбе на ту одлуку и оспори њен правни основ. Рок за изјашњење је, по правилу, две недеље од дана достављања странци чињеница, налаза и правних основа на којима ће бити заснована одлука Европске централне банке, с тим што у одређеним случајевима Европска централна банка може утврдити и краћи рок. Ако сматра да је потребно, Европска централна банка може странкама омогућити да се о овим питањима изјасне и усмено; у случају да упутити позив странци за усмено саслушање, о томе се обавезно сачињава записник, који странка потписује и чија јој се копија доставља. Дакле, из начела саслушања странке произлази и захтев за Европску централну банку да одлуку може засновати само на чињеницама поводом којих је странка имала могућност да достави примедбе, осим у хитним случајевима, кад је доношење одлуке Европске централне банке неопходно да би се спречила знатна штета за финансијски систем. Међутим, чак и у тим случајевима, примена начела саслушања странке обезбеђена је кроз обавезу Европске централне банке да, у најкраћем року након усвајања привременог решења чије је хитно доношење било неопходно, омогући странци да се писмено изјасни о чињеницама, налазима и правном основу на којима је заснована одлука. Европска централна банка је дужна да преиспита привремену одлуку у контексту примедба и коментара које је доставила странка, након чега је може потврдити, укинути или изменити, или укинути и заменити новом одлуком.⁴⁹⁷

Странку у управном поступку пред Европском централном банком може заступати њен законски заступник или пуномоћник. Пуномоћје мора бити издато у писменој форми и може бити опште или се односити на предузимање само појединих радњи у поступку. Ако је странка одредила да је заступа законски заступник или пуномоћник, Европска централна банка у поступку

⁴⁹⁷ Видети члан 22. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција и члан 31. Уредбе Европске централне банке којом се успоставља оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

комуницира и сарађује искључиво с тим заступником, односно пуномоћником, осим ако посебне околности не налажу да ступи у контакт непосредно са странком, о чему се обавештава заступник, односно пуномоћник. Странка може у току поступка пред Европском централном банком опозвати пуномоћје, с тим што овај опозив производи правно дејство тек након што се писмено упути Европској централној банци.⁴⁹⁸

Странци у поступку мора бити омогућено да изнесе све аргументе који јој иду у прилог, односно да изнесе своју одбрану. Како би могле да остваре своје право на одбрану, странке имају право увида у списе предмета и документацију Европске централне банке која је у вези с предметом, под условом да није реч о поверљивим подацима и да се тиме не угрожавају легитимни интереси других лица да заштите своју пословну тајну.⁴⁹⁹

Одлуке које Европска централна банка доноси у вршењу функције надзора над пословањем банака и других кредитних институција морају бити образложене, а образложење мора обавезно да садржи утврђене чињенице, правне прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на решење дато у диспозитиву одлуке. Извршење одлуке Европске централне банке може бити одложено ако је то наведено у самој одлуци или на захтев странке.⁵⁰⁰

⁴⁹⁸ Видети члан 27. Уредбе Европске централне банке којом се успоставља оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

⁴⁹⁹ Видети члан 22. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција и члан 32. Уредбе Европске централне банке којом се успоставља оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

⁵⁰⁰ Видети члан 22. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција и чл. 33. и 34. Уредбе Европске централне банке којом се успоставља оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

Достављање одлука Европске централне банке може се вршити усмено, односно саопштавањем и писмено – поштом, телефаксом или електронском поштом. Ако је странка у поступку одредила да је заступа пуномоћник, достављањем одлуке пуномоћнику сматра се да је она достављена и овој странци. У случају да је службеник Европске централне банке одлуку усмено саопштио странци – физичком лицу, односно овлашћеном заступнику странке – правног лица, писмени примерак одлуке мора у најкраћем року бити достављен странци. Странка је дужна да Европску централну банку, ако она то захтева, обавести о својој адреси за пријем писмена, с тим што се овом адресом, по правилу, сматра адреса коју је странка навела у свом захтеву – ако се поступак води по захтеву странке, односно последња адреса седишта субјекта надзора, односно последња адреса пребивалишта одговорног лица у субјекту надзора позната Европској централној банци – ако се поступак води по службеној дужности, а ако таква адреса није позната – последња адреса седишта субјекта надзора. У случају да странка има пребивалиште, односно седиште у држави која није чланица Европске уније, Европска централна банка може захтевати да, у разумном року, одреди пуномоћника за пријем писмена у држави чланици.⁵⁰¹

Како би се обезбедила примена начела двостепености у решавању у управном поступку пред Европском централном банком, Одлуком Европске централне банке од 14. априла 2014. године којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду установљен је посебан другостепени орган.⁵⁰² Административни одбор за жалбе у поступку по жалби преиспитује усклађеност одлука које је Европска централна банка донела у вршењу надзорне функције с процесним и материјалним одредбама Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција. Приликом

⁵⁰¹ Видети члан 35. Уредбе Европске централне банке којом се успоставља оквир за сарадњу унутар *Јединственог механизма супервизије* између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака.

⁵⁰² *Decision of the European Central Bank of 14 April 2014 concerning the establishment of an Administrative Board of Review and its Operating Rules.*

преиспитивања одлуке Европске централне банке, Административни одбор за жалбе креће се у границама захтева постављених у жалби.⁵⁰³ Међутим, успостављање тела надлежног за одлучивање по жалби на одлуку Европске централне банке и уређивање другостепеног поступка не дира у право лица на које се та одлука односи на судску заштиту пред Судом правде Европске уније, у складу са оснивачким уговорима.

Административни одбор за жалбе чини пет чланова – лица који су држављани неке од држава чланица, који имају добру репутацију и доказану стручност и релевантно професионално искуство, укључујући и искуство у области супервизије финансијских институција. Чланови овог одбора не могу бити службеници Европске централне банке, као ни запослени у националним телима надлежним за супервизију банака или другим националним институцијама, телима и агенцијама, те институцијама, телима и агенцијама Европске уније који су укључени у вршење надзорне функције поверене Европској централној банци. Чланове Административног одбора за жалбе и двоје њихових заменика бира, јавним конкурсом, Управни савет Европске централне банке на мандат у трајању од пет година, с тим што постоји могућност реизбора на још један мандат у истом трајању. С кандидатима који су се јавили на конкурс објављен у „Службеном гласнику Европске уније“ најпре обавља разговор Надзорни одбор Европске централне банке, а затим Извршни одбор доставља Управном савету предлог за избор чланова и заменика Административног одбора за жалбе, и то најмање месец дана пре одржавања седнице Управног савета на којој се одлучује о избору ових лица. Двоје заменика чланова Административног одбора за жалбе бирају се како би, у случају привремене спречености неког од чланова да врши функцију, као и у случају смрти, оставке, разрешења или основане сумње о постојању сукоба интереса – привремено заменили тог члана. Чланови Административног одбора за жалбе и њихови заменици дужни су да функцију врше независно и у јавном

⁵⁰³ Видети члан 24. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција и члан 10. Одлуке Европске централне банке којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду.

интересу. Стога им је забрањено да примају било каква упутства у свом раду, а како би се спречио настанак сукоба интереса – утврђена је њихова дужност да обелодане све околности које би могле угрозити њихову независност, а предвиђен је и институт изузећа.⁵⁰⁴

Административни одбор за жалбе има председавајућег и потпредседавајућег, који се старају о несметаном функционисању овог тела и ефикасном решавању жалби. За административно-техничку подршку функционисању Административног одбора за жалбе задужен је секретар овог одбора, који је задужен да припрема и организује седнице, води евиденцију жалби и одлука овог одбора итд. Поред тога, сву потребну помоћ у раду Административног одбора за жалбе, укључујући и правну експертизу, обезбеђује Европска централна банка.⁵⁰⁵

Административном одбору за жалбе жалбу може поднети свако физичко или правно лице које је адресат одлуке Европске централне банке донете у вршењу надзорне функције или којег се оваква одлука непосредно и појединачно тиче. Жалба није допуштена против другостепене одлуке Управног савета. Жалба се подноси секретару овог одбора, у писменој форми, на једном од званичних језика Европске уније, и то у року од месец дана од дана достављања одлуке Европске централне банке на коју се жалба односи. Жалба обавезно садржи правни и чињенични основ на којима се заснива и контакт - податке за комуникацију у поступку по жалби, а уз њу се обавезно прилаже одлука Европске централне банке на коју се односи и документација која иде у прилог наводима у жалби. Жалба која има више од десет страна обавезно садржи и резиме захтева, основа на којима се ти захтеви заснивају и аргумената који им иду у прилог. Ако се жалбом тражи одлагање извршења

⁵⁰⁴ Видети члан 24. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција и чл. 3. и 4. Одлуке Европске централне банке којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду.

⁵⁰⁵ Видети чл. 5. и 6. Одлуке Европске централне банке којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду.

одлуке, у њој се обавезно наводи основ за овакав захтев⁵⁰⁶. Секретар Административног одбора за жалбе дужан је подносиоцу жалбе потврди пријем и потпуност жалбе. Подносилац жалбе може у сваком тренутку повући жалбу достављањем обавештења секретару.⁵⁰⁷

Секретар Административног одбора за жалбе дужан је да жалбу, с пратећом документацијом, без одлагања проследи Управном савету и Надзорном одбору, како би се Европској централној банци омогућило да се укључи у поступак. У поступку по жалби оцењује се најпре њена допуштеност, а, тек ако се утврди да је жалба допуштена, цени се њена основаност. Одмах после пријема, жалбе председавајући Административног одбора за жалбе одређује међу члановима овог одбора известиоца за конкретан случај, водећи рачуна о специфичним областима стручности сваког од тих чланова.⁵⁰⁸

Како би се обезбедила примена начела ефикасности и економичности поступка по жалби, предвиђена је могућност да председавајући Административног одбора за жалбе, у име овог одбора, издаје упутства о томе које је документе потребно доставити, које је информације потребно пружити и сл, а која секретар доставља странкама у поступку. У случају да странка у поступку по жалби неоправдано не поступи по оваквом упутству – Административни одбор за жалбе може јој наложити да надокнади трошкове

⁵⁰⁶ Жалба по правилу не одлаже извршење одлуке Европске централне банке, али Управни савет може, на предлог Административног одбора за жалбе, одлучити да одложи извршење ове одлуке, под условом да је жалба допуштена и да није очигледно неоснована, као и да оцени да би извршење ове одлуке без одлагања могло изазвати ненадокнадиву штету. По потреби, Управни одбор пре одлучивања о захтеву за одлагање извршења одлуке Европске централне банке прибавља мишљење Надзорног одбора. Видети члан 9. Одлуке Европске централне банке којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду.

⁵⁰⁷ Видети чл. 7. и 11. Одлуке Европске централне банке којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду.

⁵⁰⁸ Видети члан 8. Одлуке Европске централне банке којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду.

поступка произашле из одлагања услед пропуштања да поступи у складу са овим упутством.⁵⁰⁹

Чињенично стање се у поступку по жалби, по правилу, утврђује на основу докумената које странке доставе Административном одбору за жалбе. Овај одбор може, међутим, сазвати и усмену расправу ако сматра да је то потребно да би се обезбедио правичан поступак. На усмену расправу позивају се подносилац жалбе и Европска централна банка. Ако се странка која је уредно позвана не одазове позиву за јавну расправу – расправа ће се одржати без обзира на њено одсуство. Председавајући Административног одбора за жалбе издаје упутства о томе који ће бити редослед и облик излагања на усменој расправи, а утврђује и датум њеног одржавања. Усмена расправа се одржава у просторијама Европске централне банке и обавезно јој присуствује секретар Административног одбора за жалбе. Усмена расправа је затворена за јавност.⁵¹⁰

Као докази у поступку по жалби могу се користити и искази сведока, као и мишљења и налази вештака. На захтев подносиоца жалбе, Административни одбор за жалбе може дозволити извођење ових доказа у писменој форми, а, ако је то потребно ради тачног и потпуног утврђивања чињеничног стања, може дозволити и да сведок, односно вештак који су дали исказ, односно мишљење или налаз у писменој форми на усменој расправи изнесу своја излагања. Административни одбор за жалбе може дозволити и да се, на захтев Европске централне банке, на усмену расправу позову и сведок или вештак ради извођења доказа. На усменој расправи сведока, односно вештака испитује Административни одбор за жалбе, с тим што се подносиоцу жалбе омогућава унакрсно испитивање сведока, односно вештака кога је позвала Европска

⁵⁰⁹ Видети чл. 12. и 13. Одлуке Европске централне банке којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду.

⁵¹⁰ Видети члан 14. Одлуке Европске централне банке којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду.

централна банка ако је то потребно ради потпуног и тачног утврђивања чињеничног стања.⁵¹¹

Након разматрања навода из жалбе и свих изведених доказа, Административни одбор за жалбе, у року који одговара хитности питања, али који не може бити дужи од два месеца од дана пријема жалбе – усваја образложено мишљење којим се предлаже да се одлука Европске централне банке против које је поднета жалба укине, замени одлуком која је исте садржине или замени измењеном одлуком (у ком случају се у мишљењу наводе и предложене измене). Мишљење Административног одбора за жалбе не обавезује ни Надзорни одбор ни Управни савет. За усвајање овог мишљења потребна је већина од најмање три члана Административног одбора за жалбе. Мишљење Административног одбора за жалбе се без одлагања доставља Надзорном одбору Европске централне банке, који га разматра и Управном савету предлаже нацрт нове одлуке. При разматрању овог мишљења и предлагању нове одлуке Надзорни одбор се не задржава само на разлозима наведеним у жалби на коју се мишљење односи, већ узима у обзир и друге релевантне чињенице и околности. У случају да Надзорни одбор оцени да је потребно донети нову одлуку која је исте садржине као и одлука против које је поднета жалба – дужан је да нацрт нове одлуке достави Управном савету у року од десет радних дана од дана пријема мишљења Административног одбора за жалбе, док је тај рок, у случају да Надзорни одбор оцени да је потребно донети нову одлуку којом се укида или мења одлука против које је поднета жалба – 20 радних дана од дана пријема мишљења Административног одбора за жалбе. Након што Управни савет донесе нову одлуку, секретар тог савета доставља странкама мишљење Административног одбора за жалбе, нацрт нове одлуке који је утврдио Надзорни одбор, као и нову одлуку коју је донео Управни савет.⁵¹²

⁵¹¹ Видети члан 15. Одлуке Европске централне банке којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду.

⁵¹² Видети чл. од 16. до 18. Одлуке Европске централне банке којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду.

О процентуалном износу трошкова поступка по жалби који ће пасти на терет подносиоца жалбе одлучује Управни савет, на предлог Надзорног одбора, и то након достављања нове одлуке Управног савета, односно након повлачења жалбе. У случају да је новом одлуком Управног савета укинута или измењена одлука против које је поднета жалба – подносилац жалбе неће сносити трошкове другостепеног поступка, осим евентуалних несразмерно великих трошкова заступања овог лица или извођења доказа на основу исказа сведока или налаза или мишљења вештака на захтев тог лица.⁵¹³

7) Закључна разматрања о Јединственом механизму супервизије

Успостављањем *Јединственог механизма супервизије* учињен је до сада највећи искорак у међународној интеграцији у области надзора над пословањем финансијских институција. Иако је овако висок степен интеграције постигнут у домену надзора над пословањем само једног типа финансијских институција, на европском финансијском тржишту, где су банке доминантни тржишни учесници и у коме је реални сектор, као што је поменуто, високо зависан од банкарског финансирања – *Јединствени механизам супервизије* доприноси обезбеђивању стабилности читавог финансијског система Европске уније. Ако, уз то, у обзир узмемо и да је *Јединствени механизам супервизије* замишљен као један сегмент ширег пројекта успостављања банкарске уније у Европској унији, у којој ће се супервизија свих кредитних институција (и њихово реструктурирање) у свим државама чланицама вршити као да је реч о једној држави – јасно је да је реч о изузетно значајној појави са аспекта развоја међународних интеграција у области супервизије финансијских институција. Међутим, несумњиво је и да је институционална решења која су примењена у случају *Јединственог механизма супервизије* могуће знатно унапредити, као што постоје и бројна статусна, организациона и правна решења која се односе на овај институционални оквир која би се могла довести у питање.

⁵¹³ Видети члан 21. Одлуке Европске централне банке којом се оснива Административни одбор за жалбе и утврђује његов пословник о раду.

a) *Зашто поверавање Европској централној банци овлашћења и одговорности у оквиру Јединственог механизма супервизије можда и није најбоља идеја?*

Прво институционално решење које бисмо довели у питање је утврђивање Европске централне банке као институције Европске уније која ће бити носилац овлашћења и одговорности у оквиру *Јединственог механизма супервизије*. Наиме, без обзира на све успостављене механизме који треба да обезбеде раздвајање функција Европске централне банке које се односе на монетарну политику од оних које се односе на надзор над пословањем банака и других кредитних институција – ризици којима је централна банка Еврозоне изложена услед овакве одлуке и даље су врло високи. Од Европске централне банке се сада очекује да очува свој кредибилитет централне банке, да истовремено успостави високе стандарде у области надзора над пословањем банака и других кредитних институција, као и да демонстрира да је ове две функције могуће комбиновати под истим кровом.⁵¹⁴ С друге стране, она неће вршити непосредан надзор над пословањем свих банака и других кредитних институција које су под надлежношћу *Јединственог механизма супервизије*⁵¹⁵, а одговараће за квалитет тог надзора⁵¹⁶, излажући се континуирано опасности да

⁵¹⁴ José María Roldán (Chairman, President of Asociación Española De Banca) and Karel Lannoo (Rapporteur, Chief Executive of CEPS), *ECB Banking Supervision and Beyond*, Report of a CEPS (Centre for European Policy Studies) Task Force, Centre for European Policy Studies, Brussels, December 2014, page 42.

⁵¹⁵ А чак и код банака и других кредитних институција над чијим ће пословањем надзор вршити непосредно Европска централна банка, она се у великој мери ослања на национална тела надлежна за супервизију банака.

⁵¹⁶ Поједини аутори – који однос између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака у оквиру *Јединственог механизма супервизије* посматрају у контексту модела „принципал – агент“, настојећи да утврде да ли су успостављени одговарајући механизми који обезбеђују да Европска централна банка, као „принципал“, може ефективно да контролише да ли ова национална тела, као „агенти“, функције које им је поверила врше на одговарајући начин, и то у интересу Европске уније као целине – закључују да постоје сегменти (нарочито у домену супервизије тзв. мање значајних банака, односно других кредитних институција) у којима Европска централна банка није у стању „да држи под контролом“ начин на који национална тела врше функције које им је поверила и за које она одговара. Видети нпр. Jakub Gren, *Institutional design of supranational banking supervision in the Single Supervisory Mechanism: a view from a principal-agent perspective*, The European Consortium for Political Research, Luxembourg, 2014.

ће сваки пропуст у том надзору нарушити њен углед, и то не само као супервизора, већ и као централне банке, што ће се последично негативно одразити и на ефекте монетарне политике коју она води.

Поред тога, ако имамо на уму да је основни циљ надзора над пословањем банака и других кредитних институција – очување финансијске стабилности, потребно је осврнути се и на веома актуелна разматрања могућег сукоба између настојања да се обезбеди стабилност цена (монетарне стабилности), која је основни циљ Европске централне банке, и настојања да се обезбеди финансијска стабилност, као циљ који посебно добија на значају након поверавања поменутог надзора овој институцији Европске уније⁵¹⁷. Ово из разлога што банке, иако је финансијска стабилност шира од стабилности банкарског сектора, несумњиво имају кључну улогу у очувању стабилности финансијског система, па макропруденциона анализа стабилности овог сектора представља најбитнији сегмент целокупне финансијске стабилности.⁵¹⁸ Постоје виђења да одговор на питање да ли до сукоба између интереса који се односи на монетарну стабилност и интереса за очувањем финансијске стабилности – уопште може доћи, зависи умногоме и од тога како дефинишемо финансијску стабилност. Наиме, што се тиче монетарне стабилности, постоји више прецизних дефиниција, али као општеприхваћену можемо узети дефиницију Европске централне банке, која стабилност цена дефинише као повећање хармонизованог индекса потрошачких цена које не прелази 2% у односу на претходну годину и које се постиже на средњи рок. Међутим, дефиницију финансијске стабилности коју бисмо могли узети као општеприхваћену – много је теже издвојити.⁵¹⁹ Немачка централна банка дефинише финансијску

⁵¹⁷ Иако је и пре поверавања надзора над пословањем банака и других кредитних институција, Европска централна банка, према члану 127. став 5. Уговора о функционисању Европске уније и члану 3. став 3. Статута Европског система централних банака и Европске централне банке, имала одређену улогу у подстицању стабилности финансијског система.

⁵¹⁸ Татјана Јованић, *op. cit.*, стр.180.

⁵¹⁹ Otmar Issing, Member of the Executive Board of the European Central Bank, *Monetary and Financial Stability: Is there a Trade-off?*, Conference on „Monetary Stability, Financial

стабилност као стање у коме се кључне макроекономске функције, односно алокација финансијских ресурса и ризика, као и поравнање платних трансакција спроводе ефикасно, нарочито у случају непредвиђених околности, стресних ситуација и током периода структурних прилагођавања.⁵²⁰ Европска централна банка дефинише финансијску стабилност као стање у коме финансијски систем – посредници, тржишта и тржишне инфраструктуре – могу да поднесу шокове без већих поремећаја у финансијском посредовању и уопште у пружању финансијских услуга.⁵²¹ Овакве дефиниције финансијске стабилности које се заснивају на *систему*, практично искључују могућност постојања овог сукоба интереса, а на њих се ослањају теорије које заговарају тезу да стабилност цена *настоји да унапреди* финансијску стабилност или чак да је *стабилност цена готово довољан услов за обезбеђење финансијске стабилности*. С друге стране, дефиниције финансијске стабилности које се заснивају на осетљивости каматних стопа, отварају могућност сукоба интереса, тј. могу ставити централну банку у ситуацију у којој мора да изабере у којој мери преферира да се стабилизује каматне стопе, с једне стране, а у којој мери инфлацију, с друге. Иако је несумњиво да се на дуг рок стабилност цена и финансијска стабилност међусобно подстичу (о чему сведоче и многи емпиријски подаци о финансијским кризама), искуство показује да стабилност цена није довољна да обезбеди финансијску стабилност и да до сукоба између ова два циља може доћи, нарочито на кратак рок.⁵²² Ситуација у којој би Европска централна банка била принуђена да привремено одступи од утврђеног циља који се односи на стабилност цена зарад обезбеђења стабилности

Stability and the Business Cycle“, March 28-29, 2003, Bank for International Settlements, Basle.

⁵²⁰ Извештај Дојчебундесбанке о финансијској стабилности за 2015. годину, Франкфурт на Мајни, Немачка (*Financial Stability Review 2015, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main, Germany*)

(https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Financial_Stability_Review/2015_financial_stability_review.pdf?__blob=publicationFile), стр. 5.

⁵²¹ Извештај о стабилности финансијског система Европске централне банке, новембар 2015. године, (*ECB Financial Stability Review, November 2015*) (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialstabilityreview201511.en.pdf?24cc5509b94b997f161b841fa57d5eca>), стр. 4.

⁵²² Otmar Issing, *op. cit.*

финансијског система, могла би ову институцију изложити додатним ризицима, а такође и нарушити њен углед.

Поверавањем функција и овлашћења који се односе на вршење надзора посебној независној наднационалној агенцији која би се за ту сврху основала – не само да би отклонило све поменуте ризике, већ би отклонило и постојећу забринутост због нагомилавања функција у рукама Европске централне банке и њене одговорности за вршење тих функција.⁵²³ Предност овакве посебне независне агенције у односу на институције Европске уније може бити и у чињеници да је мандат оваквих агенција, по правилу, ужи, што им омогућава да буду боље усредсређене на остваривање утврђеног циља, а у литератури се, поред овог, могу пронаћи и други аргументи који говоре у прилог бољих перформанси таквих агенција, већој транспарентности у њиховом раду, већег степена њихове независности итд.⁵²⁴

Поред тога, *Јединствени механизам супервизије* успостављен је на основу члана 127. став 6. Уговора о функционисању Европске уније који прописује да Савет може једногласно, доносећи уредбу у складу с посебним легислативним поступком, а након консултовања Европског парламента и Европске централне банке, поверити Европској централној банци посебне функције које се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних и других финансијских институција, осим осигуравајућих друштава. Иако ова одредба Уговора о функционисању Европске уније изричито пружа правни основ за поверавање Европској централној банци одређених функција које се односе на пруденциони надзор, поједини аутори указују на то да је она врло широко протумачена како би се успоставио *Јединствени механизам супервизије* и да стога постоји ризик да би свака финансијска институција на коју се односи

⁵²³ Jean-Pierre Danthine, Francesco Giavazzi, Xavier Vives and Ernst-Ludwig von Thadden, *The Future of European Banking*, Centre for Economic Policy Research, London, United Kingdom, 1999, page 99.

⁵²⁴ Др Светислав Табароши и др Татјана Јованић, *Тржишна регулација као метаправни систем и значај економске демократије*, Право и привреда, Часопис за привредноправну теорију и праксу, Београд, 2011, стр. 396 и 397.

одлука Европске централне банке донета у вршењу овог надзора могла против те одлуке поднети тужбу Суду правде Европске уније због тога што ју је донела ненадлежна институција.⁵²⁵

Осим тога, из чињенице да је поменута одредба Уговора о функционисању Европске уније искоришћена као правни основ за успостављање *Јединственог механизма супервизије* произлази то да избор Европске централне банке за институцију која ће бити носилац интеграције у области финансијске супервизије у Европској унији искључује могућност да се ова интеграција у будућности спроведе потпуно – успостављањем обједињеног европског супервизора надлежног за све типове финансијских институција који послују на финансијском тржишту Европске уније, јер, уколико не дође до измене оснивачких уговора, осигуравајућа друштва остају изван домета Европске централне банке. Најзад, спровођење овако значајних институционалних промена које се односе на Европску централну банку, као врло специфичну институцију Европске уније, без измене оснивачких уговора и Статута Европског система централних банака и Европске централне банке којима су уређени њен статус и функције – условило је извесна компромисна решења која не обезбеђују потпуно адекватну основу за делотворно и ефикасно вршење њених надзорних функција (нпр. независност, састав и надлежност органа који доносе одлуке).

б) Зашто би исто тело требало да врши и надзор и регулацију?

Институционално решење које подразумева *Јединствени механизам супервизије*, као оквир *надлежан за надзор* над пословањем банака и других кредитних институција, с једне стране, и Европску агенцију за банкарство, као њиховог *регулатора*, с друге – отвара питања која се тичу комуникације, координације, сарадње и преузимања одговорности за обезбеђивање стабилног

⁵²⁵ Rishi Goyal, Petya Koeva Brooks, Mahmood Pradhan, Thierry Tressel, Giovanni Dell'Ariccia, Ross Leckow, Ceyla Pazarbasioglu and IMF Staff Team, *A Banking Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, IMF, 2013, page 24.

и сигурног пословања банака и других кредитних институција. Финансијска регулација и надзор над пословањем одређеног типа финансијске институције на националним нивоима по правилу су поверени истој институцији,⁵²⁶ јер су ова два сегмента финансијске супервизије високо међузависна и јер је њихово функционисање на високом нивоу – неопходно да би се обезбедило сигурно и стабилно пословање банака и других кредитних институција. Стога би у ситуацији када је за израду прописа којима се уређује пословање банака и других кредитних институција, затим захтеви које оне морају испунити и надзор над тим пословањем надлежна Европска агенција за банкарство, а за вршење тог надзора *Јединствени механизам супервизије* – у случају да се не остваре утврђени циљеви успостављања Европског система финансијске супервизије одговорност било тешко приписати Европској агенцији за супервизију или Европској централној банци, јер би се за већину пропуста у супервизији банака и других кредитних институција узрок могао пронаћи и у неадекватној регулативи и у неадекватном надзору.

Дакле, да би супервизија банака и других кредитних институција функционисала на одговарајућем нивоу у ситуацији када су регулатор и тело надлежно за надзор различите институције – неопходно је да међу њима постоје развијени механизми координације и сарадње, како би, с једне стране, прописи одражавали искуства и сазнања стечена у непосредној интеракцији са овим институцијама и како би се, с друге стране, у надзору над пословањем тих институција правилно и конзистентно примењивали прописани захтеви. У случају Европске агенције за банкарство и Европске централне банке, и поред тога што постоји развијена сарадња и размена информација и што представник Европске централне банке учествује у раду Одбора супервизора Европске агенције за банкарство као члан без права гласа – не можемо рећи да су успостављени одговарајући механизми за координацију њихових активности, јер Европска централна банка није препозната као *тело надлежно за супервизију банака Еврозоне, односно држава чланица које су ушле у*

⁵²⁶ *Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion*, Basel Committee on Banking Supervision, January 2015, page 13.

*аранжман тзв. блиске сарадње*⁵²⁷ које би у раду органа Европске агенције за банкарство учествовало у истом статусу (са истим правима и обавезама) као и национална тела надлежна за супервизију банака.

в) Због чега подела одговорности између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака у оквиру Јединственог механизма супервизије није одговарајућа?

Иако је *Јединствени механизам супервизије* замишљен као систем у ком ће се неопходан степен конзистентности у вршењу надзора над пословањем банака и других кредитних институција обезбедити централизовањем надзорне функције и њеним поверавањем Европској централној банци као институцији Европске уније – подела одговорности између ове банке и националних тела надлежних за супервизију банака заснована на критеријуму *значаја* банке, односно друге кредитне институције довела је до тога да се фактички надзор над пословањем највећег броја банака и других кредитних институција у државама чланицама које су део Еврозоне и даље врши децентрализовано. Уз то, посебно спорно може бити задржавање фокуса Европске централне банке на банкама и другим кредитним институцијама које су утврђене као *значајне*, јер је искуство показало да се у државама у којима не постоји висок степен поверења у банкарски систем – и проблеми у пословању банке, односно друге кредитне институције коју (према њеној величини, економском значају, разгранатости пословне мреже и сл.) ни у ком случају не бисмо могли сматрати *системски значајном* могу угрозити стабилност читавог финансијског система.

Поред тога што није потпуно централизован, надзор над пословањем банака и других кредитних институција које су у оквиру *Јединственог механизма супервизије* у непосредној надлежности Европске централне банке није ни свеобухватан. *Јединствени механизам супервизије*, наиме, покрива само

⁵²⁷ José María Roldán and Karel Lannoo, *op. cit.*, page 37.

пруденциони надзор⁵²⁸, док остали аспекти надзора који нису изричито поверени Европској централној банци остају у надлежности националних тела надлежних за супервизију банака (нпр. поштовање рачуноводствених стандарда).⁵²⁹ Такође, подела одговорности између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака у оквиру *Јединственог механизма супервизије* оставља простора за различита тумачења кад је реч о пасивној легитимацији у евентуалним будућим споровима за накнаду штете учињене у вршењу надзора над пословањем банака и других кредитних институција у државама чланицама које су део Евроzone, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње. Наиме, тачком 61. рецитала Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција предвиђено је да је, према члану 340. Уговора о функционисању Европске уније, Европска централна банка дужна да, у складу са општеприхваћеним начелима у правним системима држава чланица, надокнади штету коју су она или њени службеници проузроковали у вршењу својих дужности, али да се тиме не дира у одговорност националних тела надлежних за супервизију банака за штету коју ова тела, односно њихови службеници проузрокују у вршењу њихових дужности у складу с националним прописима. Дакле, одговорност за штету која настане вршењем надзорне функције у оквиру *Јединственог механизма супервизије* се у комунитарном пропису којим је успостављен овај институционални оквир спомиње само у рециталу, тако да не постоји ниједна норма којом се уређује ово специфично питање. У случају да Европска централна банка донесе нпр. незакониту одлуку којом се одбија захтев за давање дозволе за рад банке – питање је да ли би оснивачи којима је таквом одлуком нанета штета тужбу требало да поднесу против Европске централне банке и/или против националног тела надлежног за супервизију банака на чији је предлог таква одлука донета. Иста је ситуација и код штете проузроковане акционарима и депонентима пропустом у вршењу надзора над пословањем

⁵²⁸ Под пруденционим надзором обично се подразумевају активности и мере усмерене на заштиту финансијског положаја финансијске институције а ради спречавања настанка системског ризика.

⁵²⁹ José María Roldán and Karel Lannoo, *op. cit.*, page 25.

банке, односно друге кредитне институције која је утврђена као *мање значајна*, јер се оправдано може поставити питање да ли је одређену неправилност у раду ове институције требало да уочи и на њу реагује национално тело надлежно за супервизију банака које непосредно врши надзор над том институцијом, или Европска централна банка која треба да контролише да ли оваква национална тела врше тај надзор на адекватан начин.

Јасно уређивање питања одговорности за штету причињену у вршењу надзорне функције у оквиру *Јединственог механизма супервизије*, и то у складу с принципима Базелског комитета, посебно је значајно стога што би се тиме обезбедило независно и објективно вршење ове функције. На значај овог питања указано је и у мишљењу Европске централне банке на Предлог уредбе Савета којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција, а које истиче потребу за заштитом институција и тела које врше надзор над пословањем финансијских институција како би им се омогућило да штите јавни интерес. Наиме, Европска централна банка је у овом мишљењу истакла да у судској пракси у више држава чланица, као и на глобалном нивоу, постоји тренд ограничавања одговорности ових институција и тела за штету насталу вршењем надзорне функције, и то искључиво на штету учињену намерно или крајњом непажњом. Јасно прописивање режима одговорности за штету у оквиру *Јединственог механизма супервизије* који функционише у много различитих јурисдикција допринело би хармонизацији овог питања на нивоу свих држава чланица које су под надлежношћу *Јединственог механизма супервизије*, као и очувању интегритета овог механизма и његових капацитета да правовремено реагује и предузима неопходне мере⁵³⁰, а умањило би

⁵³⁰ Вршење функција у области пруденционог надзора над пословањем финансијских институција подразумева извесна дискрециона права, односно доношење одлука на основу слободне оцене испуњености мноштва критеријума у свакој појединачној ситуацији. За носиоца јавних овлашћења је доношење одлуке на основу дискреционе оцене и њено образлагање знатно сложенији процес него вршење овлашћења која не подразумевају дискреционо право, а за оштећеног и трећа лица је, с друге стране, знатно једноставније да оспоре такву одлуку и да је оквалификују као „неправилни рад“ тела надлежног за надзор над пословањем финансијских институција. Обавезати тело надлежно за надзор над пословањем финансијских институција да по тужби

могућности за спекулативне судске поступке утврђивања наводне одговорности за штету насталу чињењем или нечињењем у вршењу надзорне функције.⁵³¹ Међутим, пропуштена је прилика да се у комунитарном пропису којим је успостављен *Јединствени механизам супервизије* питање одговорности за штету уреди јасно и прецизно, у складу с најбољом међународном

оштећеног доказује исправност (правилност) овакве одлуке пред судом који ову исправност преиспитује с временске дистанце и из позиције битно другачије од оне у којој је одлука донета, када се околностима које су можда и биле познате у тренутку доношења придаје другачији значај (нпр. када су оне, иако је процена тела надлежног за надзор над пословањем финансијских институција била другачија, ипак довеле до знатног погоршања финансијског положаја банке и њене пропасти) – значило би дати суду улогу другостепене инстанце у том надзору, а овом телу ставити у изглед „претњу“ од бројних потенцијалних парница и изузетно високих одштетних захтева. Поред тога, сам концепт пруденционог надзора над пословањем финансијских институција (који и не претендује да елиминише ризик од пропасти тих институција, већ да га смањи кроз континуирани надзор који омогућава (али не гарантује) да се благовремено уоче незаконитости и неправилности у раду финансијске институције, и то нарочито оне које могу довести до њене пропасти или угрозити стабилност финансијског система, подразумева да ће тело надлежно за надзор над пословањем финансијских институција, и када овај надзор врши савесно, професионално и законито – сасвим извесно учинити и неке погрешне процене. Дакле, да би вршење пруденционог надзора над пословањем финансијских институција уопште било могуће, неопходно је телу надлежном за вршење надзора оставити слободу да одлуке доноси на основу својих дискреционих процена, али и простор за извесне грешке, све док се те грешке, односно пропусти не могу приписати крајњој непажњи или намери. У супротном, ово тело не би могло делотворно да обавља функцију чије му је вршење поверено у јавном интересу – због бојазни да ће одговарати за сваку штету коју проузрокује неки његов поступак, чак и ону учињену услед обичне непажње. Оваква бојазан би вероватно утицала и на смањење транспарентности у раду тог тела, а подстакла би и примену знатно дефанзивнијег приступа у вршењу надзора. При томе треба имати у виду да би и само оклевање тела надлежног за надзор над пословањем финансијских институција да правовремено донесе нпр. одлуку о одузимању дозволе за рад банци због тога што постоји ризик да ће морати да надокнади штету акционарима, запосленима и депонентима те банке – могло нанети не само још већу штету овим лицима (ако се банци у периоду док јој се не одузме дозвола додатно погорша финансијско стање), већ и штету држави и свим њеним грађанима ако је реч о системски значајној банци.

⁵³¹ *Opinion of the European Central Bank of 27 November 2012 on a proposal for a Council regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions and a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) (CON/2012/96).*

праксом⁵³², што може имати озбиљне негативне последице по функционисање Европске централне банке као супервизора, али и као централне банке. Ово из разлога што би велики број потенцијалних високих одштетних захтева могао угрозити финансијску независност Европске централне банке, као и њен углед, те тиме довести у питање поверење у начин на који она обавља друге (типичне централно - банкарске) функције – нпр. утврђивање и спровођење монетарне политике, а то нас поново враћа на поменути проблем избора баш ове институције Европске уније за наднационално тело коме ће се поверити вршење пруденционог надзора.

г) Проблем (не)укључивања у Јединствени механизам супервизије тела надлежних за супервизију банака у државама чланицама које нису део Евроzone

С обзиром на то да разгранатост пословних мрежа банкарских група и холдинга не познаје границе Евроzone, те да је, ради обезбеђивања стабилности финансијског система, неопходно да се и у државама чланицама које нису део Евроzone надзор над пословањем банака и других кредитних институција врши конзистентно и у складу с високим стандардима – структура *Јединственог механизма супервизије* осмишљена је тако да омогући учешће и националних тела надлежних за супервизију банака из тих држава чланица. Међутим, чињеница да до сада ниједна држава чланица које није део Евроzone није Европској централној банци поднела захтев да уђе у аранжман тзв. блиске сарадње говори да ризици за стабилност банака и других кредитних институција у Еврозони који произлазе из њихове повезаности с тим институцијама које послују мимо Евроzone остају ван домашаја *Јединственог*

⁵³² Ипак, ако се има у виду да је чланом 35. став 3. Статута Европског система централних банака и Европске централне банке прописано да Европска централна банка одговара за штету у складу с чланом 340. Уговора о функционисању Европске уније – питање је у којој би се мери режим одговорности за штету коју Европска централна банка проузрокује вршећи функцију надзора над пословањем банака и других кредитних институција могао прилагодити поменути општеприхваћеним стандардима без измене оснивачких уговора, односно овог статута који је њихов саставни део.

*механизма супервизије, који се, у том делу, и даље мора ослањати на колегијуме супервизора. Разлог за то што државе чланице које нису део Еврозоне нису до сада изразиле намеру да уђу у аранжман тзв. блиске сарадње може бити у томе да су успостављени механизми који би требало да обезбеде њихово учешће у раду *Јединственог механизма супервизије* – неадекватни. Наиме, ове државе чланице би, уласком у аранжман тзв. блиске сарадње, овлашћења за вршење надзора над пословањем банака и других кредитних институција пренеле са својих националних тела на Европску централну банку, а не би им било омогућено да учествују у раду Управног савета Европске централне банке, као органа који ће у оквиру *Јединственог механизма супервизије* доносити одлуке у вршењу тог надзора. С друге стране, компромисна институционална решења која су уведена да би се превазишао проблем немогућности укључивања држава изван Еврозоне у рад Управног савета Европске централне банке (нпр. да држава чланица која је ушла у аранжман тзв. блиске сарадње и која се не слаже са одбијањем Управног савета да усвоји нацрт одлуке који је припремио Надзорни одбор Европске централне банке може решити да се на њу не односи нова одлука коју припреми Надзорни одбор и коју усвоји Управни савет) – могу угрозити функционисање и целовитост *Јединственог механизма супервизије*.*

д) Практични проблеми у функционисању Јединственог механизма супервизије

Функционисање система од ког се очекује да има континуирану интеракцију с трећим лицима (банкама и другим кредитним институцијама и с њима повезаним физичким и правним лицима), а који чине наднационално тело и национална тела из 19 различитих држава, које користе различите језике, имају различите културолошке и друштвене карактеристике и различите правне традиције – скопчано је с бројним практичним проблемима. Нпр., у комуникацији између Европске централне банке и националних тела надлежних за супервизију банака у државама чланицама које су део Еврозоне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње по правилу ће се

користити енглески језик, који иначе није у редовној употреби код већине тих националних тела и код којих је огроман број релевантних информација о пословању банака и других кредитних институција доступан само на националном језику. Како би обезбедила несметани прелаз с једног режима на други, Европска централна банка ће морати да примени прагматичан приступ, који подразумева да се кључна документација израђује на енглеском, а остала на националном језику државе у којој је основана банка, односно друга кредитна институција. Међутим, ово значи да ће већина банака и других кредитних институција основаних у државама чланицама у оквиру *Јединственог механизма супервизије* (од којих се у само две државе – Ирској и Малти – енглески језик користи као званични) морати да пређу на двојезични режим при изради пословне документације, што представља огроман изазов.⁵³³ Језичке баријере могу представљати озбиљан проблем и у функционисању тзв. заједничких тимова за надзор састављених од представника различитих националних тела надлежних за супервизију банака, код којих се, поред тога, поставља и питање оперативности, функционалности и ефикасности – ако се има на уму бројност и разноликост њиховог чланства, с једне стране, те конкретност задатака који су пред њих постављени, с друге.

ђ) Јединствени механизам супервизије као додатни трошак за банке и друге кредитне институције

Успостављање и функционисање *Јединственог механизма супервизије* наметнуло је додатне трошкове банкама и другим кредитним институцијама у државама које су део Евразоне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње. Наиме, као што је речено, трошкови које Европска централна банка има у вези с вршењем функција које се односе на надзор у оквиру *Јединственог механизма супервизије* покривају се из доприноса које уплаћују банке и друге кредитне институције. Према процени Европске централне банке, укупан износ ових трошкова у 2015. години износио је 296.013.073 евра, од чега 264.068.941

⁵³³ José María Roldán and Karel Lannoo, *op. cit.*, pages 29 and 30.

евро треба да покрију банке и друге кредитне институције које су утврђене као *значајне*, а 31.944.132 евра оне које су утврђене као *мање значајне*.⁵³⁴ Будући да обавеза плаћања Европској централној банци накнаде за вршење надзора не дира у обавезу банака и других кредитних институција да сличне накнаде плаћају националним телима надлежним за супервизију банака у складу с националним прописима, многе од ових институција биће изложене додатним трошковима.⁵³⁵ Стога се не може занемарити утицај који ће на конкурентност банака и других кредитних институција из држава чланица које су део Еврозоне, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње имати увећани трошкови пословања по основу поменуте накнаде за вршење надзора, али и пратећи трошкови које им је функционисање *Јединственог механизма супервизије* проузроковало (нпр. двојезични режим при састављању пословне документације), те доприноси које су те институције дужне да плаћају у оквиру аранжмана финансирања реструктурирања.⁵³⁶

⁵³⁴ Видети Одлуку Европске централне банке (ЕУ) 2015/727 од 10. априла 2015. године о укупном износу накнада за вршење надзора за први период плаћања накнада и за 2015. годину (*Decision (EU) 2015/727 of the European Central Bank of 10 April 2015 on the total amount of annual supervisory fees for the first fee period and for 2015 (ECB/2015/17)*).

⁵³⁵ José María Roldán and Karel Lannoo, *op. cit.*, page 30.

⁵³⁶ У складу с Директивом 2014/59/ЕУ Европског парламента и Савета од 15. маја 2014. године којом се успоставља оквир за опоравак и реструктурирање кредитних институција и инвестиционих друштава.

IV. ОЦЕНА ДЕЛОТВОРНОСТИ ЕВРОПСКОГ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКЕ СУПЕРВИЗИЈЕ

Ради оцене делотворности Европског система финансијске супервизије, као институционалног оквира за вршење финансијске супервизије у Европској унији – статус, организацију, функције, овлашћења и одговорности институција и тела у његовом саставу подвргли смо анализи заснованој на критеријумима утврђеним „Основним принципима за ефективну супервизију банака“ Базелског комитета⁵³⁷ и „Приручником за евалуацију инфраструктуре регулаторних система“⁵³⁸ Светске банке.

1. Први сет критеријума који се односе на институционална питања а које би требало да испуни оквир надлежан за супервизију како би могао бити оцењен као делотворан – тиче се захтева да одговорности и циљеви сваког тела

⁵³⁷ „Основни принципи за ефективну супервизију банака“ узети су као основ за анализу имајући у виду да је реч о општеприхваћеним стандардима које тела надлежна за супервизију банака узимају као параметре при оцени квалитета својих механизма успостављених за вршење супервизије и које, при спровођењу тзв. Програма оцене финансијског сектора, користе и Међународни монетарн фонд и Светска банка. Иако је реч о стандардима који се примарно односе на супервизију банака и других кредитних институција, могуће их је начелно применити и при оцени делотворности примењених оквира за вршење супервизије других типова финансијских институција и учесника на финансијском тржишту (Европског одбора за системски ризик, Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности) јер је Базелски комитет водио рачуна да, у мери у којој је то могуће, обезбеди њихову конзистентност с принципима који се односе на супервизију других типова финансијских институција и учесника на финансијском тржишту. Ово нарочито јер ћемо се у анализи задржати на првом сету критеријума и стандарда који се односе на институционална питања у вези с телом надлежним за супервизију (принципима садржаним у делу „Овлашћења, одговорности и функције супервизора“), без улажења у оне који се тичу супервизорских захтева и који су специфични за сваки од типова финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту. Премда „Основни принципи за ефективну супервизију банака“ садрже и прецизну методологију за оцену, која подразумева градацију од четири степена: „усклађен“, „усклађен у великој мери“, „материјално неусклађен“ и „неусклађен“ – ову методологију нећемо користити у овој анализи, због тога што ћемо критеријуме и стандарде садржане у њима комбиновати с критеријумима утврђеним „Приручником за евалуацију инфраструктуре регулаторних система“.

⁵³⁸ Ashley C. Brown, Jon Stern and Bernard Tenebaum with Defne Gencer, *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, The World Bank, Washington, D.C., 2006, pages 63–75.

које је укључено у ову супервизију буду јасно утврђени, односно да постоји одговарајући правни оквир који обезбеђује да ова тела располажу регулаторним и другим овлашћењима неопходним за лиценцирање финансијских институција и континуирани надзор над њиховим пословањем, за утврђивање да ли финансијске институције поступају у складу са законом, као и за благовремено изрицање мера у случају да не поступају у складу са законом или на начин којим се обезбеђује њихово стабилно и сигурно пословање. Када је више тела укључено у супервизију, неопходно је да подела улога између њих буде законом утврђена тако да се избегава преклапање њихових надлежности, али и постојање одређених питања за која није надлежно ниједно од тих тела. Примарни циљ супервизије финансијских институција је да се унапреди сигурност и стабилност финансијског система, тако да остали циљеви, чије је остваривање евентуално поверено телу надлежном за супервизију, морају бити подређени овом основном циљу и не смеју бити у супротности с њим.⁵³⁹ Институционални оквир за супервизију требало би да буде утврђен законом (пожељно је да то буде системски закон, односно акт примарног законодавства) који у потпуности уређује његове надлежности, овлашћења, задатке и одговорности, као и основна начела, правила и поступак вршења надзора. Неопходно је да телима надлежним за супервизију буде поверено овлашћење да доносе коначне одлуке из својих законом утврђених надлежности, без потребе прибављања сагласности неког другог тела или институције. Поред тога, телима надлежним за супервизију требало би нарочито да буду поверена и овлашћења да, у оквиру својих законом утврђених надлежности, доносе све потребне прописе које се односе на субјекте надзора (укључујући и рачуноводствене стандарде), да доносе управне акте и обезбеђују њихово извршење, да располажу спектром корективних мера и новчаних казни које могу изрећи, да захтевају достављање одређених података и информација потребних за вршење надзора и обезбеђивање транспарентности, да делегирају или координирају вршење супервизије у случају када би друго тело ове функције вршило ефикасније или

⁵³⁹ Принцип 1: Одговорности, циљеви и овлашћења из „Основних принципа за ефективну супервизију банака“.

када постоји подељена надлежност између више тела за вршење тих функција, као и да доносе све одлуке неопходне за несметано свакодневно пословање тих тела (кадровске, организационе, финансијске и др.). Законом треба да буду јасно утврђене и подељене одговорности и овлашћења између институција и тела надлежних за супервизију и других институција и тела којима су поверене извесне надлежности у финансијском сектору.⁵⁴⁰

Ако овај први сет критеријума применимо на институционални оквир у саставу Европског система финансијске супервизије у коме се врши супервизија банака и других кредитних институција (а пре свега на Европску агенцију за банкарство и *Јединствени механизам супервизије*) – могли бисмо закључити да су ови критеријуми делимично испуњени при утврђивању поменутог институционалног оквира. Наиме, циљеви, функције и овлашћења Европске агенције за банкарство и *Јединственог механизма супервизије* јасно су утврђени, али то није учињено примарним комунитарним прописима, већ уредбом Европског парламента и Савета (донетом у тзв. редовном законодавном поступку), односно уредбом Савета (донетом у тзв. посебном законодавном поступку). Премда може деловати да је овде реч о формалном одступању од поменутих критеријума које ни на који начин суштински не утиче на делотворност институционалног оквира за вршење супервизије банака и других кредитних институција – утврђивање овог институционалног оквира изменама и допунама оснивачких уговора, односно одговарајућим протоколом уз Уговор о функционисању Европске уније (као што је то нпр. учињено у случају Европског система централних банака) обезбедило би већу правну сигурност, као и стабилност тог оквира (јер је поступак за измену примарних комунитарних прописа знатно сложенији од поступка измене секундарних прописа), а и више би одговарало систему комунитарног права (јер уредбе нису правни акти којима се утврђује подела надлежности између Европске уније и држава чланица⁵⁴¹, већ правни акти којима се спровode

⁵⁴⁰ Критични стандарди: 1 – Правни оквир, 2 – Регулаторна овлашћења, 4 – Јасна подела улога у прописима.

⁵⁴¹ Видети документ „Извори права Европске уније“ (*Sources of European Union law*), EUR-Lex - I14534 – HR.

надлежности пренете на Европску унију). Поред тога, да је институционални оквир за вршење супервизије банака и других кредитних институција био утврђен одговарајућим изменама и допунама примарних комунитарних прописа, не би било неопходно правити сва она компромисна решења који се тичу органа надлежних за доношења одлука у оквиру *Јединственог механизма супервизије* и укључивања држава чланица које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње у постојећу организацију, која се несумњиво одражавају на делотворност овог оквира. На крају, утврђивање овог институционалног оквира кроз измене и допуне оснивачких уговора омогућило би и да се пронађе решење које би обезбедило да се степен интеграције постигнут у вршењу супервизије банака и других кредитних институција оствари и у другим сегментима финансијског тржишта, и то под окриљем исте институције – што уредбама није било могуће учинити⁵⁴².

Што се тиче институционалних оквира у саставу Европског система финансијске супервизије у којима се врши супервизија других типова финансијских институција, односно учесника у другим сегментима финансијског тржишта (оквира који чине Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и национална тела надлежна за супервизију друштава за осигурање и добровољних пензијских фондова и оквира који чине Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности и национална тела надлежна за супервизију тржишта хартија од вредности) – ни ови оквири нису утврђени примарним комунитарним прописима, већ уредбама Европског парламента и Савета и законима држава чланица.

Даље, критеријум који се односи на то да примарни циљ супервизије финансијских институција мора бити унапређење сигурности и стабилности финансијског система – испуњен је и код институционалног оквира који чине

⁵⁴² Јер је чланом 127. став 6. Уговора о функционисању Европске уније изричито прописано да се Европској централној банци не могу поверити надлежности које се односе на пруденциони надзор над пословањем друштава за осигурање.

Европска агенција за банкарство⁵⁴³ и *Јединствени механизам супервизије*⁵⁴⁴, и код институционалног оквира који чине Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и национална тела надлежна за ту супервизију⁵⁴⁵, као и код институционалног оквира који чине Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности и национална тела надлежна за супервизију тог тржишта⁵⁴⁶.

Што се тиче критеријума који се односи на то да подела надлежности између институција и тела укључених у вршење супервизије одређене врсте финансијских институција мора бити јасна, односно да међу њима не сме бити преклапања, нити сме бити питања која су остала нерегулисана или мимо надзора – могли бисмо рећи да је и овај критеријум у највећој мери испуњен код сва три поменута институционална оквира за вршење супервизије у саставу Европског система финансијске супервизије. Наиме, у домену супервизије банака и других кредитних институција, подела надлежности између Европске агенције за банкарство и Европске централне банке као носиоца *Јединственог механизма супервизије* у начелу је јасно подељена тако што је Европској агенцији за банкарство додељена улога *регулатора*, а Европској централној банци – улога тела надлежног за вршење *надзора* над пословањем тих институција. Међутим, било би погрешно закључити да између Европске агенције за банкарство и Европске централне банке нема извесних преклапања која остављају дилему која је од њих надлежна за одређено питање, што може довести до дуплирања извештавања код субјеката

⁵⁴³ Видети члан 1. став 5. и члан 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство.

⁵⁴⁴ Видети члан 1. став 3. Уредбе којом се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁵⁴⁵ Видети члан 1. став 6. и члан 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

⁵⁴⁶ Видети члан 1. став 5. и члан 2. Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта осигурања.

надзора, а и негативно утиче на делотворност институционалног оквира који оне чине.⁵⁴⁷

У домену супервизије осигуравајућих друштава и добровољних пензијских фондова, надлежност између Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и националних тела надлежних за супервизију ових финансијских институција – такође је прецизно подељена, тако да су за вршење надзора над пословањем ових финансијских институција надлежна национална тела, док је поменутој европској агенцији додељена улога *регулатора* и извесне надлежности усмерене на уједначавање праксе ових националних тела. Исто важи и за институционални оквир који чине Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности и национална тела надлежна за супервизију учесника у овом сегменту финансијског тржишта, с том разликом што су поменутој европској агенцији поверене и надлежности за вршење надзора над пословањем одређених типова ових учесника.

На крају, што се тиче критеријума који налаже да институционални оквир за вршење супервизије финансијских институција располаже свим неопходним овлашћењима, укључујући и овлашћење да самостално доноси правне акте који су обавезујући за субјекте надзора – наша је оцена да је у случају Европске агенције за банкарство и *Јединственог механизма супервизије* овај критеријум испуњен, и то пре свега имајући у виду акте које у вршењу надзора над пословањем банака и других кредитних институција доноси Европска централна банка⁵⁴⁸. Кад је реч о институционалном оквиру који чине Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и национална тела надлежна за супервизију ових финансијских институција, као и институционалног оквира које чине Европска

⁵⁴⁷ José María Roldán and Karel Lannoo, *op. cit.*, pages 36–40.

⁵⁴⁸ Јер регулаторни технички стандарди и технички стандарди за имплементацију који су главни правни акти којима располаже Европска агенција за банкарство, производе правно дејство тек након што их потврди Европска комисија.

агенција за супервизију тржишта хартија од вредности и национална тела надлежна за ту супервизију – наше је мишљење да овај критеријум у највећој мери није испуњен. Разлози за то су што није обезбеђен механизам преко кога би поменуте европске агенције могле да доносе појединачне правне акте који су обавезујући за субјекте надзора (осим у изузетним случајевима, кад национално тело надлежно за супервизију не поступи у складу са службеним мишљењем Европске комисије а у питању је правни акт који се односи на комунитарни пропис који је непосредно примењив на финансијску институцију, односно учесника на финансијском тржишту) или да на други начин одређују њихову садржину, као и то што је за регулаторне техничке стандарде и техничке стандарде за имплементацију које израђују ове агенције неопходна потврда Европске комисије како би производили правно дејство.

2. Други сет критеријума које би делотворни институционални оквир надлежан за супервизију требало да испуни тиче се захтева да тело надлежно за супервизију поседује: 1) оперативну независност; 2) транспарентне поступке; 3) стабилно управљање; 4) буџетирање које не угрожава његову независност и не спречава га да обезбеди адекватне ресурсе. Уз захтев за независношћу иде и захтев за одговорношћу тела надлежног за супервизију, од кога се очекује да буде одговорно за вршење својих функција и коришћење својих ресурса. Поред тога, потребно је да закон којим је утврђен институционални оквир надлежан за супервизију обезбеђује правну заштиту супервизора.

Из овог сета начелних критеријума изводи се читав низ конкретних захтева који треба да буду обезбеђени у самом правном оквиру којим се уређује вршење супервизије, али и у пракси. Тако, питања која се тичу оперативне независности, одговорности и управљања телом надлежним за супервизију треба да буду утврђени законом. Даље, не сме да постоји уплив извршне власти или субјеката надзора који би угрозио оперативну независност тела надлежног за супервизију, које мора имати пуну слободу у доношењу одлука о мерама и активностима које ће спровести у односу на те субјекте.

Такође, поступак избора и разрешења чланова органа управљања тела надлежног за супервизију мора бити транспарентан, а дужина њиховог мандата и основи за њихово разрешење такође морају бити утврђени законом. Поред тога, тело надлежно за супервизију треба да објави своје циљеве и да одговара за вршење својих функција у складу с тим циљевима, а треба и да поседује ефикасну организацију и управљање који омогућавају да се одлуке доносе на нивоу који одговара њиховом значају, као и да се доносе благовремено, нарочито у случају хитности. Састав органа који доносе одлуке треба да буде такав да обезбеђује спречавање настанка стварног или могућег сукоба интереса. Чланови органа тела надлежног за супервизију и његови запослени треба да поседују кредибилитет заснован на професионализму и високим етичким стандардима, а потребно је и да буду утврђена интерна правила о спречавању сукоба интереса и коришћењу информација прибављених у обављању послова, као и санкције у случају кршења тих правила. Тело надлежно за супервизију мора да располаже адекватним ресурсима за вршење делотворног надзора и да се финансира на начин који не угрожава његову оперативну независност. Закон којим је утврђен институционални оквир за вршење супервизије треба да обезбеди заштиту тела надлежног за супервизију и запослених у овом телу од спорова за поступке или пропусте учињене у обављању њихових послова у доброј вери, као и адекватну заштиту од излагања трошковима заступања у таквим споровима.⁵⁴⁹

Из захтева да се телу надлежном за супервизију обезбеди оперативна независност која му је неопходна за делотворно вршење супервизије произлазе и следећи конкретни захтеви: 1) супервизорске одлуке требало би да доноси колективни орган састављен од три до пет чланова, а инокосни само у изузетним случајевима; 2) треба да постоји стабилан и поуздан извор финансирања овог тела; 3) запосленима у овом телу треба да буду обезбеђени конкурентни услови запослења, који обухватају плате, могућности за каријерни развој и одговарајуће даље образовање и усавршавање; 4) ово тело

⁵⁴⁹ Принцип 2: Независност, одговорност, обезбеђење ресурса и правна заштита супервизора из „Основних принципа за ефективну супервизију банака“.

треба да има потпуну слободу да запосли и ангажује потребне стручњаке и консултанте; 5) ово тело требало би да усвоји етички кодекс који утврђује правила и стандарде којима се обезбеђује поштено, правично и објективно одлучивање (и која садрже забрану примања поклона, забрану запослења у одређеном периоду након престанка ангажмана у телу надлежном за супервизију, забрану сукоба интереса, обавезу објављивања података о имовинском стању чланова органа који доносе одлуке итд.) и која важе како за запослене у том телу, тако и за лица с којима то тело сарађује.

Што се тиче финансирања тела надлежног за супервизију, извор овог финансирања требало би да буду доприноси субјекта надзора, а не општи буџет, осим када су овом телу поверени и неки посебни задаци који излазе из оквира редовних функција супервизора или када је такво финансирање привремено решење (нпр. за иницијални период након формирања овог тела). Минимални износ финансијских средстава требало би да буде утврђен законом и процентуално изражен у односу на остварене приходе субјекта надзора (а не у односу на њихов профит). Средства прикупљена по основу доприноса субјекта надзора требало би да се чувају на посебном рачуну и њихова употреба за било које друге сврхе осим за сврху финансирања тела надлежног за супервизију требало би да буде изричито забрањена. Тело надлежно за супервизију требало би да подлеже редовној буџетској контроли и ревизији, а укупан буџет тог тела требало би да подлеже одобрењу извршне власти. Парламентарни одбори и друга слична тела требало би да периодично разматрају пословање тела надлежног за супервизију, а нарочито квалитет обављања његових функција и адекватност успостављене поделе надлежности између њега и других релевантних институција и тела, затим транспарентност, делотворност и правовременост поступака које примењује ово тело, јасноћу, логичку повезаност и благовременост одлука које оно доноси, пропорционалност између мера изречених одлукама овог тела и пропуста на које се те одлуке односе, квалитет ових одлука са аспекта њиховог оспоравања пред судом, ефикасност коришћења ресурса овог тела, као и степен независности, интегритета и кредибилитета у поступању овог тела. Извршна

власт или парламентарни одбори требало би да периодично ангажују и независне експерте (нпр. међународне стручњаке) са задатком да припреме извештај о пословању тела надлежног за супервизију. Тела надлежна за супервизију би најмање једном годишње требало да законодавним или извршним властима достављају извештај о својим активностима, као и да ове извештаје објављују.

Кад је реч о захтеву који се тиче транспарентности поступака које спроводи тело надлежно за супервизију, ниједна одлука овог тела, осим у случају хитности, не би требало да буде донета пре него што се заинтересоване стране обавесте да је одређено питање предмет формалних разматрања, пре него што им се представи временски оквир у ком ће одлука бити донета и пре него што им се омогући да доставе своје мишљење о томе. Критеријуми за утврђивање који су случајеви хитни морају бити прописани законом, а ако је због хитности одлука донета без претходног консултовања заинтересованих страна, односно без претходне јавне расправе, њихово учешће (или учешће јавности) мора се обезбедити *ex post*. Основни подаци о свакој одлуци тела надлежног за супервизију морају бити наведени у документу који се објављује, и то диспозитив одлуке, анализа доказа који су узети у разматрање при доношењу одлуке, резиме излагања учесника у поступку и образложење одлуке. Правила која се односе на поступак доношења, достављања и објављивања одлука тела надлежног за супервизију морају бити утврђена и објављена. Ако се одлуке доносе гласањем, резултати гласања треба да буду објављени у тренутку објављивања одлуке или убрзо након тога. Члановима органа надлежног за доношење одлука који су гласали против доношења конкретне одлуке мора бити омогућено да у формалном мишљењу образложе разлоге због којих су тако гласали, а онима који су гласали за усвајање одлуке – да, по потреби, издвоје своје мишљење. У случају да се одлуке доносе консензусом, захтев за транспарентношћу налаже да се резиме записника са седнице на којој је донета одлука објављује истовремено са објављивањем одлуке. За све документе који су у поседу тела надлежног за супервизију, а нарочито за оне на којима су засноване одлуке овог тела, важи претпоставка да

су доступни јавности, осим ако је актом овог тела, због тога што постоје оправдани разлози за заштиту поверљивости, утврђено друкчије. У сваком случају, критеријуми на основу којих се утврђује да ли су одређени документи означени као поверљиви морају бити објављени. И уопште гледано, тело надлежно за супервизију дужно је да предузме све разумне кораке како би олакшало и подстакло учешће јавности у поступку доношења одлука. На крају, одлуке тела надлежног за супервизију треба да буду подложне преиспитивању. По жалби против одлуке тела надлежног за супервизију треба да решава независни форум, чија би одлука, осим ако није реч о уставном питању, требало да буде коначна. Неопходно је да састав форума за жалбе буде такав да обезбеди да овај форум располаже адекватним знањем и стручношћу у области супервизије финансијских институција. Улагање жалбе треба да буде омогућено сваком лицу које је формално учествовало у управном поступку за доношење одлуке и које сматра да донета одлука за њега производи негативне последице. Рок за улагање жалбе треба да буде разуман (нпр. 30 дана од дана доношења одлуке). У поступку по жалби не треба да буде дозвољено извођење доказа који нису изведени у првостепеном поступку или изношење чињеница које нису изнете у првостепеном поступку. Жалба по правилу не треба да има суспензивно дејство. У случају да форум за жалбе поништи одлуку тела надлежног за супервизију, ово тело треба да буде у обавези да донесе нову одлуку у складу са упутствима тог форума.⁵⁵⁰

Ако овај други сет критеријума применимо на Европски систем финансијске супервизије – долазимо до следећих закључака:

Критеријуми који се односе на оперативну независност у највећој мери су испуњени и код европских агенција у оквиру Европског система финансијске супервизије и код *Јединственог механизма супервизије*.⁵⁵¹ Прво,

⁵⁵⁰ Критични стандарди: 9 – Независност, 10 – Финансирање, 11 – Одговорност, 12 – Транспарентност, 13 – Учешће јавности, 14 – Право на преиспитивање одлуке супервизора и 15 – Етика.

⁵⁵¹ За разлику од првог сета, код оцене испуњености другог сета критеријума – институције и тела у саставу Европског система финансијске супервизије неће се

независност је гарантована како уредбама којима су основане Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенције за супервизију тржишта хартија од вредности⁵⁵², тако и уредбом којом је успостављен *Јединствени механизам супервизије*⁵⁵³. Поменути комунитарним прописима уређени су и услови за избор и разрешење, као и дужина мандата чланова органа европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије⁵⁵⁴ и Надзорног одбора Европске централне банке⁵⁵⁵, а поступак избора и разрешења ових лица је транспарентан. И чланови органа ових европских агенција и чланови Надзорног одбора Европске централне банке који нису представници

посматрати као три институционална оквира која се разликују према сегментима финансијског тржишта за које су задужени (1. институционални оквир – Европска агенција за банкарство и *Јединствени механизам супервизије* / 2. институционални оквир – Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и национална тела надлежна за супервизију ових финансијских институција / 3. институционални оквир – Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности и национална тела надлежна за супервизију тих тржишта), већ ћемо, с једне стране, посматрати институционална решења примењена код поменуте три европске агенције, а, с друге, она која су примењена код *Јединственог механизма супервизије*. Ово стога што код оцене испуњености критеријума који се односе на циљеве, функције и овлашћења има смисла разликовати институционалне оквире у саставу Европског система финансијске супервизије према сегментима финансијског тржишта за које су задужени, јер је у тим сегментима остварен различит степен интеграције, те се самим тим знатно разликују и институционална решења примењена у њима. Овакво разликовање, с друге стране, не би имало много смисла код оцене испуњености критеријума који се односе на независност, одговорност, састав и начин функционисања органа и сл. – јер су институционална решења примењена на ова питања код све три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије готово идентична, па само код *Јединственог механизма супервизије* има оправдања анализирати их засебно.

⁵⁵² Видети чл. 1, 42, 46, 48, 49, 50, 51. и 52. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

⁵⁵³ Видети члан 19. Уредбе којом су се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

⁵⁵⁴ Видети чл. 40, 45, 48. и 51. Уредбе о оснивању Европске агенције за банкарство, Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредбе о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности.

⁵⁵⁵ Видети члан 26. Уредбе којом су се Европској централној банци поверавају посебни задаци који се односе на пруденциони надзор над пословањем кредитних институција.

националних тела надлежних за супервизију (или других институција и тела Европске уније) бирају се из редова истакнутих стручњака у областима које су у вези са супервизијом финансијских институција, тако да поседују одговарајући кредибилитет. Међутим, због чињенице да није испуњен значајан захтев који се односи на то да састав органа који доносе одлуке треба да буде такав да не омогућава настанак сукоба интереса – не можемо рећи да су код европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије и *Јединственог механизма супервизије* у потпуности задовољени критеријуми који се тичу оперативне независности. Наиме, као што смо већ поменули – досадашња пракса показала је да представници националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, који су једини чланови с правом гласа у Одбору супервизора европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије, нису у стању да у вршењу своје функције пренебрегну националне интересе и поступају искључиво у интересу Европске уније као целине. Што се тиче Надзорног одбора Европске централне банке, састав овог органа је са аспекта могућности настанка поменутог сукоба интереса адекватнији, јер су у њему, поред представника националних тела надлежних за супервизију банака, заступљени и независни стручњаци (и то као председавајући и потпредседавајући овог одбора), као и четири представника Европске централне банке. Исто важи и за Управни савет Европске централне банке. Међутим, чланови ових органа који су представници националних тела надлежних за супервизију банака бројчано су доминантни у односу на остале чланове. Уз то, сама чињеница да је, и то као компромисно решење условљено тиме што национална тела надлежна за супервизију банака из држава чланица које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње нису представљена у Управном савету, успостављен механизам који овим телима омогућава да, у одређеним случајевима, одлуче да их одлука Управног савета неће обавезивати – несумњиво говори о томе је национални интерес заступљен у одлучивању о питањима из надлежности Надзорног одбора и Управног савета и да тај интерес може доћи у сукоб са интересом Европске уније као целине.

Испуњеност критеријума који се односе на финансирање такође треба да допринесе оперативној независности, односно да обезбеди да европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије и *Јединствени механизам супервизије* располажу адекватним финансијским средствима да своје функције могу вршити несметано. Иако поједини захтеви који произлазе из овог критеријума нису у потпуности испуњени код европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије (оне се не финансирају из доприноса субјеката надзора, па самим тим ни минималан износ потребан за њихово финансирање није унапред утврђен прописом), а ни код *Јединственог механизма супервизије* (буџет не одобрава извршна власт, јер је би то било супротно принципу финансијске независности Европске централне банке) – оценили бисмо да је критеријум који се односи на финансирање, у целини узевши, у одговарајућој мери остварен у оба случаја.

За ефикасно и делотворно вршење супервизије изузетно је важно да европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије и *Јединствени механизам супервизије* располажу адекватним људским ресурсима. Поменуте европске агенције несумњиво располажу могућношћу да понуде конкурентне услове запослења, али њихова слобода у ангажовању потребног броја стручњака може бити ограничена, с обзиром на то да се на њих примењују општи прописи којима се уређују радни односи запослених у институцијама и телима Европске уније. У пракси је до таквог ограничења и дошло услед примене општих мера за рационализацију броја запослених у институцијама, телима и агенцијама Европске уније, утврђених Међуинституционалним споразумом о буџетској дисциплини који је на снази од 2013. до 2017. године.⁵⁵⁶ Што се тиче Европске централне банке, ова институција несумњиво може да ангажује све потребне стручњаке и да понуди конкурентне услове запослења који јој омогућавају да стручњаке који су стекли специфичну обуку и искуство управо радом у тој институцији и задржи.

⁵⁵⁶ Видети Радне документе службеника Европске комисије који су приложени уз Извештај Европске комисије Европском парламенту и Савету о пословању европских агенција за супервизију и Европског система финансијске супервизије објављен 2014. године, стр. 7, 19. и 20.

Даље, све три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије и Европска централна банка имају етичке кодексе којима су утврђени високи етички стандарди за чланове њихових органа и све запослене. Међутим, један изузетно значајан предуслов за ангажовање и задржавање адекватних људских ресурса ни у случају наведених европских агенција, ни у случају *Јединственог механизма супервизије* – није обезбеђен. Реч је о томе да комунитарни прописи којима су успостављени ови институционални оквири не прописују правну заштиту за запослене који у вршењу супервизије причине штету поступајући у доброј вери, што се може изузетно негативно одразити на делотворност тих оквира.

Кад је реч о критеријуму који се односи на адекватно управљање – оцена је да је он делимично испуњен и код европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије, и код Европске централне банке, као носиоца *Јединственог механизма супервизије*. Наиме, код оба поменута институционална оквира колективни органи доносе одлуке значајне за вршење супервизије, и то у поменутим европским агенцијама – Одбор супервизора, а код Европске централне банке – Надзорни одбор и Управни савет. У том смислу је задовољен захтев да овакве одлуке не треба да доноси инокосни орган, али треба напоменути да су ови колективни органи врло бројни, што свакако утиче на ефикасност њиховог рада. Реч је, свакако, о органима који, захваљујући свом саставу, поседују одговарајући кредибилитет. Ипак, док за одлуке ових европских агенција можемо рећи да се доносе на нивоу који одговара њиховом значају, овакву оцену не бисмо могли дати за одлуке *Јединственог механизма супервизије*. Наиме, све одлуке у оквиру *Јединственог механизма супервизије* које припреми и предложи Надзорни одбор Европске централне банке мора да усвоји Управни савет (изричито или прећутно, тако што им се неће успротивити у одређеном року), без обзира на њихов значај. Ово се несумњиво може негативно одразити на делотворност *Јединственог механизма супервизије*, нарочито у ситуацијама када је неопходно реаговати брзо како би се спречио настанак већих негативних последица и угрожавање стабилности финансијског система (нпр. код доношења одлуке о одузимању

банци или другој кредитној институцији дозволе за рад). Дакле, премда су све три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије и Европска централна банка пословницима о раду својих органа предвиделе краће рокове за одлучивање у случају хитности, као и могућност одржавања седница телеконференцијском везом и на други начин – с обзиром на бројност њиховог чланства и, у извесном смислу, обавезно коодлучивање⁵⁵⁷ – не можемо рећи да је брзо реаговање у ситуацијама када околности то налажу адекватно обезбеђено.

Предуслов за делотворност успостављеног институционалног оквира за вршење супервизије финансијских институција (као друга страна његове оперативне независности) јесте одговорност тог система, која се манифестује, пре свега, транспарентношћу у његовом раду. За ове критеријуме можемо рећи да су у потпуности испуњени и код европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије, и код *Јединственог механизма супервизије*. Осим што једном годишње подносе, образлажу и објављују извештај о свом раду – и поменуте агенције, и Европска централна банка редовно објављују информације које се односе на њихове планиране и окончане активности, а укључивање заинтересованих страна, односно јавности утврђено је као редовна фаза у поступку доношења њихових одлука. Документи који настају у раду европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије и Европске централне банке доступни су јавности (укључујући и резимеа њихових одлука, а одређене одлуке и у целости), осим ако постоје разлози да се неки од њих утврде као поверљиви јер би се њиховим објављивањем угрозили легитимни интереси одређених лица да заштите своју пословну тајну или би дошло до угрожавања стабилности финансијског система. Што се тиче захтева који се односи на објављивање резимеа записника са седница органа који доносе одлуке – Европска централна банка, за разлику од европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије, ове записнике

⁵⁵⁷ Код европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије на релацији Одбор супервизора – Европска комисија, а код Европске централне банке на релацији Надзорни одбор – Управни савет.

не објављује, али се ипак не може рећи да није обезбедила адекватну транспарентност у свом раду. Наиме, природа питања о којима се расправља пред Надзорним одбором и Управним саветом Европске централне банке, као и одлука које доносе ови органи (пре свега су то појединачни акти који се односе на појединачне банке, односно друге кредитне институције), различита је од оних којима се баве европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, па је оправдано што се резимеи тих записника не објављују, јер би се тиме, како смо већ истакли, угрозили легитимни интереси ових финансијских институција да заштите своју пословну тајну, а могла би се угрозити и стабилност финансијског система.

На крају, критеријум који се односи на обезбеђивање двостепености у одлучивању у потпуности је испуњен код европских агенција у саставу Европског система финансијске супервизије. Наиме, формиран је Одбор за жалбе, као заједнички орган све три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, који одлучује о жалбама против одлука ових агенција. Прописан је и одговарајући поступак решавања по жалби, који, између осталог, подразумева да жалба, по правилу, не одлаже извршење одлуке европске агенције. Такође, одлука Одбора за жалбе има обавезујуће дејство за надлежни орган ове агенције, који је дужан да, у складу са одлуком Одбора за жалбе, измени своју одлуку. Овај критеријум је пак код *Јединственог механизма супервизије* испуњен у највећој мери – успостављањем Административног одбора за жалбе и уређивањем поступка по жалби, с тим што није остварен захтев који се односи на обавезујуће дејство одлуке другостепеног органа, јер мишљење овог одбора не обавезује ни Надзорни одбор, ни Управни савет Европске централне банке.

Табела 1. Преглед испуњености критеријума за оцену делотворности
Европског система финансијске супервизије

Преглед испуњености критеријума за оцену делотворности Европског система финансијске супервизије (ЕСФС)				
Одговорности, циљеви и овлашћења				
Тела у оквиру ЕСФС	Утврђени примарним прописима	Јасно утврђен циљ	Јасно утврђена подела улога	На располагању сва потребна овлашћења
Европска агенција за банкарство и Јединствени механизам супервизије	X	√	√	√
Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и национална тела надлежна за супервизију	X	√	√	X

Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности и национална тела надлежна за супервизију	X	√	√	X
Оперативна независност				
Тела у оквиру ЕСФС	Утврђена прописом	Прописани услови за избор и разрешење и дужина мандата	Избор и разрешење чланова органа транспарентни	Састав органа не омогућава сукоб интереса
Европске агенције	√	√	√	X
Јединствени механизам супервизије	√	√	√	X
Финансирање				
Тела у оквиру ЕСФС	Минимални износ утврђен прописом	Из доприноса субјеката надзора	Буџет одобрава извршна власт	Подлеже ревизији
Европске агенције	X	X	√	√
Јединствени механизам супервизије	√	√	X	√

Адекватни људски ресурси				
Тела у оквиру ЕСФС	Могућност ангажовања потребних стручњака	Конкурентни услови запослења	Правна заштита за поступање у доброј вери	Утврђени високи етички стандарди
Европске агенције	X	√	X	√
Јединствени механизам супервизије	√	√	X	√
Адекватно управљање				
Тела у оквиру ЕСФС	Колективни органи доносе одлуке	Органи поседују кредибилитет	Одлуке се доносе на нивоу који одговара њиховом значају	Обезбеђено је брзо реаговање у случају хитности
Европске агенције	√	√	√	√
Јединствени механизам супервизије	√	√	X	√
Одговорност				
Тела у оквиру ЕСФС	Извештај најмање једном годишње	Образлагање пред парламентом	Екстерна оцена квалитета пословања	Објављивање извештаја
Европске агенције	√	√	√	√

Јединствени механизам супервизије	√	√	√	√
Транспарентност				
Тела у оквиру ЕСФС	Обезбеђено учешће заинтересованих лица (или јавности)	Објављује се резиме записника	Објављује се резиме одлуке	Документи су, по правилу, доступни јавности
Европске агенције	√	√	√	√
Јединствени механизам супервизије	√	X	√	√
Двостепеност у одлучивању				
Тела у оквиру ЕСФС	Утврђено право на жалбу	Успостављен адекватан форум	Уређен адекватан поступак	Одлука по жалби обавезује првостепени орган
Европске агенције	√	√	√	√
Јединствени механизам супервизије	√	√	√	X

V. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Са интернационализацијом пословања банака, а затим и других финансијских институција – њихова супервизија постаје питање које превазилази национални значај и националне оквире. Тренд успостављања и развоја институционалних облика сарадње држава у области супервизије финансијских институција који се јавио на ширем међународном плану није заобишао ни Европску унију. Напротив, институционални оквири за вршење супервизије финансијских институција развијали су се под окриљем Европске уније још динамичније и интензивније, јер је у условима *унутрашњег тржишта*, са заједничком валутом, било још очигледније да се ова супервизија не може у потпуности препустити државама чланицама – будући да озбиљнији пропусти у њеном вршењу потресају саме темеље Европске уније. Свака нова финансијска криза која би захватила државе чланице Европске уније била би уједно и потврда неопходности да супервизија финансијских институција у оквирима Европске уније мора бити квалитетнија и конзистентнија, а и подстицај да се институционални оквир сарадње у овој области даље развија.

Степен интеграције остварен при успостављању сваког од поменутих институционалних облика сарадње зависио је од бројних фактора (а, по правилу, сводио се минимум који је процењен као нужан да се у датим околностима оствари предвиђени циљ), али је свака нова фаза у њиховом развоју представљала корак даље у овој интеграцији – да бисмо данас били сведоци стварању тзв. банкарске уније у оквирима Европске уније. Успостављање Европског система финансијске супервизије један је од најзначајнијих искорака у том смислу – из следећих разлога: а) трима европским агенцијама формираним у његовим оквирима поверена су овлашћења да доносе одређене акте непосредно примењиве и обавезујуће за национална тела надлежна за супервизију финансијских институција и за саме финансијске институције које су субјекти надзора (нпр. да израђују обавезујуће техничке стандарде, да решавају сукобе надлежности између националних тела

надлежних за супервизију, да, у изузетним случајевима, када то пропусти да учини национално тело надлежно за супервизију, доносе одлуке непосредно обавезујуће за финансијске институције) – што није био случај с њиховим претходницима, тзв. Ламфаласијевим одборима, нити са институционалним оквирима који су били претходници ових одбора; б) он је, на изванредан начин, објединио оквире за вршење супервизије у три најзначајнија сегмента финансијског тржишта (банкарству, осигурању и добровољним пензијским фондовима, те тржишту хартија од вредности), што би могло бити претеча стварању обједињеног европског супервизора; в) у његовом окриљу се касније развио *Јединствени механизам супервизије*, као највећи до сада остварени степен интеграције у области финансијске супервизије.

Дакле, значај Европског система финансијске супервизије је, са аспекта историјског развоја институционалних оквира финансијске супервизије у Европској унији – несумњиво велик. Међутим, анализа примењених институционалних решења показује да би се циљеви због којих је Европски систем финансијске супервизије успостављен могли ефикасније и делотворније остваривати када би се његова организација и састав ревидирали. Иначе, од самог успостављања Европског система финансијске супервизије предвиђено је да се овај систем периодично ревидира, па ваља поменути да је он већ у прве три године свог постојања претрпео знатне измене функционалне природе – укључивањем у његов састав Европске централне банке, односно *Јединственог механизма супервизије*. Међутим, узимајући у обзир детаљну анализу структуре Европског система финансијске супервизије, затим организацију институција и тела у његовом саставу, као и њихових функције и овлашћења, наш став је да би следећа ревизија овог система требало да резултира његовом свеобухватном и коренитом реформом структурне природе, која би се преваходно руководила потребом да системска институционална решења примењена на нивоу Европске уније у што је могуће већој мери одражавају доминантна решења примењена у државама чланицама и општеприхваћене стандарде делотворне финансијске супервизије, уз поштовање принципа економичности и ефикасности.

Наиме, Европски систем финансијске супервизије представља заправо само шкољку, тј. оквир који обухвата посебан форум који се бави макропруденционим надзором (Европски одбор за системски ризик), три посебне европске агенције за супервизију (Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности), заједнички форум ове три агенције (Заједнички комитет), Европску централну банку и национална тела надлежна за супервизију банака, као и национална тела надлежна за супервизију осигуравајућих друштава и добровољних пензијских фондова, те национална тела надлежна за супервизију тржишта хартија од вредности. Премда је циљ Европског система финансијске супервизије утврђен релевантним уредбама, њима нису предвиђене посебне функције или овлашћења овог система чијим би се вршењем тај циљ остваривао, као ни посебни органи (различити од органа институција и тела у његовом саставу) који би доносили одлуке значајне за вршење тих функција и овлашћења. Ако све то имамо на уму, намеће се питање шта је додатна вредност коју институционалном оквиру финансијске супервизије у Европској унији даје Европски систем финансијске супервизије с постојећом структуром. Одговор је да, осим што под једним кровом спаја макропруденциони и микропруденциони аспект супервизије, као и сва три најважнија сегмента финансијског тржишта на које се односи микропруденциона супервизија (банкарство, осигурање и добровољне пензијске фондове, те тржиште хартија од вредности) – Европски систем финансијске супервизије са својом постојећом структуром не доноси још много тога. Другим речима, чињеница је да би, ако би његова структура остала непромењена – Европски одбор за системски ризик, Европска агенција за банкарство, Европска агенција за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, Европска агенција за супервизију тржишта хартија од вредности и *Јединствени механизам супервизије* могли да наставе да функционишу и мимо њега (и без постојања тог система) а да се то не одрази на делотворност и ефикасност њиховог рада. Разлог за то је што у Европски систем финансијске супервизије нису уграђени

никакви додатни механизми који би олакшали сарадњу европских агенција са Европским одбором за системски ризик, Европском централном банком или националним телима надлежним за супервизију, при чему су они који су уграђени да би се олакшала сарадња између три европске агенције и координација њихових активности у вези с финансијским конгломератима и другим међусекторским питањима (Заједнички комитет) могли и изостати а да та сарадња и координација не буду угрожене (с обзиром на то да у раду Одбора супервизора сваке од ових агенција већ учествују и представници друге две).

Дакле, ако се не буде бавила коренимом реформом саме структуре Европског система финансијске супервизије, односно ако се задржи на моделу у коме је овај систем „крив“ за постојеће европске институције и тела и национална тела надлежна за супервизију – следећа ревизија овог институционалног оквира морала би да у тај систем угради нове механизме који ће доприносити делотворности и ефикасности функционисања наведених институција и тела (попут постојећег Одбора за жалбе). Простора за овакву врсту реформи – које суштински не дирају у примењени концепт раздвојеног надзора и регулације (која је разврстана по најважнијим сегментима финансијског система), али би могле знатно рационализовати постојећа институционална решења, те их учинити економичнијим и ефикаснијим – има много. Тако нпр. чак и ако се задрже три посебне европске агенције за супервизију, није неопходно да свака од њих, као што је то сада случај, има посебне (а идентичне) органе, посебне секретаријате и седишта у различитим државама. Ово нарочито ако се има у виду да упоредна анализа показује да у главним органима које доносе одлуке (Одбору супервизора) у све три европске агенције за супервизију седе углавном исти људи (представници истих националних тела надлежних за супервизију).⁵⁵⁸

⁵⁵⁸ Као што смо претходно видели – од двадесет осам чланова Одбора супервизора (који су представници националних тела надлежних за супервизију финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту), тринаест је заједничких за све три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, односно у тринаест случајева је исто национално тело истовремено члан Одбора супервизора и Европске агенције за банкарство, и Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова, и Европске агенције за супервизију

С обзиром на то да би се одговарајуће представљање надлежних националних тела могло обезбедити врло једноставно, чак и када су у некој држави чланице за супервизију банака, осигуравајућих друштава, добровољних пензијских фондова и тржишта хартија од вредности задужена различита национална тела, и то применом већ постојећег института заједничког представника тих тела у заједничком Одбору супервизора – реформу институционалног оквира која би резултирала успостављањем овог заједничког органа које би делиле три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије могуће је спровести без ангажовања додатних ресурса, при чему су користи од спровођења овакве реформе очигледне. Она би омогућила ефикаснију сарадњу и координацију активности три европске агенције за супервизију и учинила непотребним постојање посебног форума који се бави питањима значајним за супервизију сва три сегмента финансијског тржишта, унапредила би сарадњу ових агенција са Европским одбором за системски ризик (јер би овај одбор, уместо с три различита органа, комуницирао и размењивао информације само с једним), омогућила би адекватније реаговање у хитним ситуацијама, а смањила би и трошкове који се односе на организацију и одржавање седница органа. При томе, оваква реформа не би нужно условила заједничко одлучивање о свим питањима из надлежности сваке од три европске агенције у саставу Европског система финансијске супервизије, јер би се одлучивање на седницама заједничког Одбора супервизора могло, ако је потребно, уредити и тако да за питања која су у искључивој надлежности једне агенције – представници друге две агенције присуствују седницама на којима се она разматрају, али немају право гласа. На крају, чак и ако постоји потреба да се задрже три посебне европске агенције за супервизију, односно ако се још увек нису стекли услови

тржишта хартија од вредности. Од преосталих петнаест чланова сваког Одбора супервизора, једанаест је заједничко за две од три европске агенције, што значи да је из једне државе чланице једно национално тело истовремено члан Одбора супервизора у две европске агенције, а да је у Одбору супервизора треће агенције представљено друго национално тело; само у случају Кипра, Италије, Португалије и Шпаније су три различита национална тела представљена у Одбору супервизора три европске агенције.

за стварање обједињеног европског супервизора, тешко је наћи аргументе (изузев политичких) да ове агенције, које су део истог система и чије је функционисање врло блиско повезано, имају седишта у различитим државама чланицама⁵⁵⁹. Стога би ова реформа, примарно руковођена принципима рационализације, економичности и ефикасности, требало да резултира не само успостављањем јединственог Одбора супервизора све три поменуте европске агенције у саставу Европског одбора финансијске супервизије, већ и утврђивањем њиховог заједничког седишта.

Следећа ревизија и реформа⁵⁶⁰ Европског система финансијске супервизије требало би да буде спроведена изменама и допунама оснивачких уговора. Неколико је разлога за то: а) *уредбе* иначе нису одговарајући правни акти за уређивање питања овакве природе, јер оне нису акти којима се утврђује подела надлежности између Европске уније и држава чланица, већ акти којима се спровode надлежности пренете на Европску унију; б) поступак за измене и допуне оснивачких уговора и поступак њихове ратификације сами по себи дају одређени демократски легитимитет институционалним решењима која су њима уведена;⁵⁶¹ в) и за степен интеграције који подразумева постојећи институционални оквир (нарочито у делу који се односи на *Јединствени механизам супервизије*), односно за овлашћења која су овим оквиром пренета на институције и тела Европске уније – оправдано се може поставити питање да ли су засновани на оснивачким уговорима, тј. да ли су у складу с њима; то даље значи да би у случају реформе овог оквира (која, по правилу, доноси већи

⁵⁵⁹ У Великој Британији (Лондону), Немачкој (Франкфурту на Мајни) и Француској (Паризу), с тим што у Франкфурту на Мајни (где је седиште Европске централне банке, с којом, по природи својих надлежности, најближе треба да сарађује Европска агенција за банкарство) није седиште ове европске агенције, већ Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова.

⁵⁶⁰ Мало је вероватно да би то могла бити већ прва следећа ревизија, која је, према Уредби о оснивању Европске агенције за банкарство, Уредби о оснивању Европске агенције за супервизију осигурања и добровољних пензијских фондова и Уредби о оснивању Европске агенције за супервизију тржишта хартија од вредности, предвиђена за почетак 2017. године, али би друга следећа – предвиђена за почетак 2020. године – то засигурно могла бити.

⁵⁶¹ Видети члан 48. Уговора о Европској унији.

степен интеграције) било неопходно оснивачким уговорима изричито утврдити поделу овлашћења и одговорности између институција, односно тела Европске уније и националних тела надлежних за супервизију; г) измене оснивачких уговора омогућиле би спровођење свеобухватне реформе овог оквира (можда и у правцу стварања обједињеног европског супервизора) и утврђивање најбољих институционалних решења, без потребе да се праве компромиси (као што је чињено код успостављања *Јединственог механизма супервизије*); д) измене и допуне оснивачких уговора омогућиле би да се, узимајући у обзир општеприхваћене стандарде делотворне супервизије, изричито уреди правна заштита институција и тела Европске уније за штету коју проузрокују вршећи финансијску супервизију у доброј вери.

Свеобухватнија реформа, која би се усмерила на саму структуру Европског система финансијске супервизије, требало би да, макар у домену супервизије банака и других кредитних институција, иде у правцу спајања функције регулације и функције пруденционог надзора. Аргументи на којима је заснован овај став тичу се следећих чињеница: а) на нивоу држава чланица ове функције су махом већ спојене и у надлежности су националних тела надлежних за супервизију банака, која су истовремено представљена у Одбору супервизора Европске агенције за банкарство и Надзорном одбору Европске централне банке (ако је реч о државама чланицама које су део Евроzone, односно које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње); б) раздвајање у пракси ових функција, које су иначе високо међузависне, носи са собом, као што смо већ размотрили, бројне проблеме који се односе на немогућност јасног утврђивања одговорности у случају да се не остваре прописани циљеви Европског система финансијске супервизије; в) успостављени механизми за координацију активности Европске агенције за банкарство и Европске централне банке нису адекватни, јер Европска централна банка није призната као тело надлежно за супервизију банака Евроzone, односно држава чланица које су ушле у аранжман тзв. блиске сарадње које би у раду органа Европске агенције за банкарство учествовало у истом статусу (са истим правима и обавезама) као и национална тела надлежна за супервизију банака. Реформа

Европског система финансијске супервизије која би резултирала тиме да се функције регулације и пруденционог надзора банака и других кредитних институција споје у једној институцији или телу Европске уније унапредила би не само квалитет прописа – јер би они непосредно одражавали искуства и сазнања стечена током надзора над пословањем ових институција, односно над применом прописаних стандарда, већ и квалитет самог надзора – јер би га конзистентније и правилније могли вршити они који су учествовали у прописивању тих стандарда, без потребе за прибављањем додатних тумачења и мишљења.

Коренита ревизија и реформа Европског система финансијске супервизије резултирале би стварањем обједињеног европског супервизора – институције или тела Европске уније у чијој би надлежности били регулација и надзор над пословањем банака и других кредитних институција, друштава за осигурање, добровољних пензијских фондова, као и тржишта хартија од вредности. Овакав највиши степен интеграције у области финансијске супервизије у Европској унији обезбедио би да се основни циљ вршења те супервизије – *очување финансијске стабилности и поверења у финансијски систем у целини, као и адекватна заштита корисника финансијских услуга* – остварује не само ефикасније, већ и с већим изгледима за успех. Ово из разлога што би овакав обједињени европски супервизор у сваком тренутку располагао свим информацијама неопходним за оцену стабилности и сигурности пословања најзначајнијих типова финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту (укључујући и финансијске конгломерате), који су и кључни фактори стабилности финансијског система, што би му омогућило да још у најранијој фази идентификује ризике преливања ефеката финансијске кризе из једног сегмента финансијског тржишта у други и да превентивно делује како би их умањио или отклонио. Делотворности и ефикасности вршења финансијске супервизије би, у случају успостављања обједињеног европског супервизора, допринело и то што би сва одговорност за остваривање циља који се односи на стабилност финансијског система била на тој једној институцији, односно на једном телу. С друге стране, концентрација овако значајних

овлашћења у рукама једне европске институције (тела) у фокус би ставила питање њеног „демократског дефицита“, јер би у рукама технократа којима недостаје демократски легитимитет – будући да грађани нису могли да учествују на њихов избор и функције – била сконцентрисана веома важна овлашћења, чијим се вршењем непосредно утиче управо на животе тих грађана⁵⁶². Стога је, ако међу државама чланицама сазри свест о томе да је потребно успостављање обједињеног европског супервизора, од пресудног значаја да оваква коренита реформа институционалног оквира за вршење финансијске супервизије буде спроведена изменама и допунама оснивачких уговора, и то на тај начин што ће улогу обједињеног европског супервизора преузети нека од постојећих институција Европске уније или она која ће се за ту сврху основати.

У случају да улогу обједињеног европског супервизора преузме нека од постојећих институција Европске уније, избор би свакако пао на Европску централну банку. Такво решење би имало своје предности⁵⁶³, али би, ако се имају на уму сви ризици које иначе са собом носи кумулација функције која се односи на монетарну политику и функције која се односи на супервизију, уз комплексност организационе структуре коју је неопходно обезбедити да би се на наднационалном нивоу ефикасно могла вршити супервизија свих најзначајнијих типова финансијских институција, односно учесника на финансијском тржишту Евроzone – адекватније било установити нову институцију Европске уније која би преузела улогу обједињеног европског супервизора. Иако се, на основу досадашњих искустава у развоју институционалног оквира за финансијску супервизију на нивоу Европске уније и трендова у овој области на нивоу држава чланица, може очекивати да ће реформа овог оквира ићи у правцу успостављања обједињеног европског супервизора, тешко је претпоставити временски хоризонт у ком би се могли стећи сви политички, инфраструктурни и оперативни предуслови неопходни за реализацију оваквог пројекта. Оно што је несумњиво јесте да ће у том смислу

⁵⁶² Chiara Zilioli and Martin Selmayr, *op.cit.*, pages 47. and 48.

⁵⁶³ Које су наведене у делу који се односи на поверавање централној банци функције пруденционог надзора над пословањем банака и других кредитних институција.

драгоцена бити искуства у превазилажењу препрека с којима се, током свог функционисања, суочио *Јединствени механизам супервизије*, а нарочито начин на који се, у оквиру овог механизма, упркос језичким и другим баријерама, обезбеђује оперативност, функционалност и ефикасност заједничких тимова за надзор.

ЛИТЕРАТУРА

1. Књиге и чланци

1. The Banking System (history – evolution – structure), Leonidas S. Lolos, Commercial Bank of Greece, Athens, Greece, 1996;
2. State and Financial Systems in Europe and the USA: Historical Perspectives on Regulation and Supervision in Nineteenth and Twentieth Centuries, edited by Stefano Battilossi and Jaime Reis, Ashgate Publishing Company, Farnham, Surrey, England, 2010;
3. The History of Banking with a Comprehensive Account of the Origin, Rise and Progress of the Banks of England, Ireland and Scotland, William John Lawson, Second edition with Additions, Richard Bentley, New Burlington Street, Publisher in Ordinary to her Majesty, J. B. Nichols and Sons, Printers, London, United Kingdom, 1855;
4. Banking with Integrity, The Winners of the Financial Crisis?, Heiko Spitzeck, Michael Pirson and Claus Dierksmeier, Palgrave Macmillan, Hampshire, United Kingdom, 2012;
5. Банкарство Сједињених Америчких Држава, Богомир Апостоловић, Институт за спољну политику, Београд, 1977;
6. The Evolution of Bank Supervision: Evidence from U.S. States, Kris James Mitchener, University of Warwick, and Matthew Jaremski, Colgate University, The National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 2012;
7. A History of Central Banking in Great Britain and the United States, John H. Wood, Cambridge University Press, New York, United States of America, 2005;
8. A Financial History of the United States, Margaret G. Myers, Columbia Univeristy Press, New York and London, 1970;
9. Prudential Supervision in Banking, R. M. Pecchioli, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, France, France, 1987;
10. Татјана Јованић, Процес регулације, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2014;

11. Problems of Banking and Bank Supervision, Excerpts from Annual Report of the Board of Governors of the Federal Reserve System, Marriner S. Eccles, Ronald Ransom, M.S. Szymczak, John K. McKee, Chester C. Davis and Ernest G. Draper, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, United States of America, 1939;
12. Banking - Notes on the origin and development of Banking, and lessons to be drawn from its history, Arthur Dougall Cochrane, Effingham Wilson, Publisher, Royal Exchange, E. C., London, United Kingdom, 1902;
13. The Economics of Money, Banking and Financial Markets, eight edition, Frederic S. Mishkin, Pearson Education, Inc., Boston, United States of America, 2007;
14. Принципи економије, треће издање, Н. Грегори Манкју, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2006;
15. Monetary Policy and the Financial System, Paul M. Horvitz, Prentice-Hall International, Inc., London, United Kingdom, 1979;
16. Циљеви и облици регулисања пословања банака у упоредним привредним системима, Татјана Јованић, докторска дисертација, Београд, 2009;
17. Banking supervision: Past, Present, Future, Selected Articles, State Banking Supervision Occasional Papers, Budapest, Hungary, 1994;
18. Legal Foundations of International Monetary Stability, Rosa M. Lastra, Oxford University Press, London, 2005;
19. European Banking: Structures & Prospectus, James Maycock, Institute of European Finance, Graham Trotman Limited, Bond Street House, London, United Kingdom, 1977;
20. Banking in the EU, Switzerland and Norway 1996, Structures of the Financial Markets, FT Financial Publishing Person Professional Limited Maple House, London, United Kingdom, 1996;
21. Bank Supervision around the World, Richard Dale, The Group of Thirty, New York, United States of America, 1982;
22. Bank Regulation and Supervision in 180 Countries from 1999 to 2011, James R. Barth, Gerard Caprio, Jr., Ross Levine, January 2013;

23. A brief history of the Basel Committee, Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, 2014;
24. Core Principles for Effective Banking Supervision, Bank for International Settlements, September 2012;
25. OICV IOSCO I: The Story To Date, George Gilligan, The University of New South Wales, <http://www.clmr.unsw.edu.au/article/accountability/regulatory-design/iosco-i-story-date>;
26. Insurance Core Principles, Standards, Guidance and Assessment Methodology, The International Association of Insurance Supervisors, October 2011;
27. Контрола банкарске групе на консолидованој основи: овлашћења надзорног органа са аспекта пруденционе контроле и сарадња регулаторних тела, Мр Татјана Јованић, Удружење банака Србије, http://www.ubs-asb.com/Portals/0/Casopis/2006/5_6/UBS-Bankarstvo-5-6-2006-Jovanic.pdf;
28. European Banking, Past, Present and Future, Jean Dermine, INSEAD, Fontainebleau, European Central Bank, Frankfurt am Main, October 2002;
29. Competition and Efficiency in a Unified European Banking Market, Jacob A. Bikker, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, United Kingdom, 2004;
30. Financial systems and the role of banks in monetary policy transmission in the euro area, M. Ehrmann, L. Gambacorta, J. Martinez-Pages, P. Sevestre and A. Worms, Banca D'Italia, Roma, 2001;
31. Eric J. Pentecost and Andre van Poeck (editors), European Monetary Integration, Past, Present and Future, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, 2001;
32. A New Era in Banking, The Landscape After the Battle, Angel Berge, Mauro F. Guillen, Juan Pedro Moreno and Emilio Ontiveros, Bibilomotion, Brookline, United States of America, 2014;
33. Еврокатастрофа на видику, Један финансијски систем пред банкротом?, Гинтер Хани (*Ginter Hanih*), Албатрос Плус, Београд, 2011;
34. Designing Financial Supervision, Institutions, Independence, Accountability and Governance, edited by Donato Masciandaro and Marc Quintyn, Independence

and Accountability in Supervision: General Principles and European Setting, Lorenzo Bini Smaghi, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, 2007;

35. Међународне организације, четврто издање, Др Обрад Рачић и др Војин Димитријевић, Савремена администрација, Београд, 1988;

36. The Law of the European Central Bank, Chiara Zilioli and Martin Selmayr, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2001;

37. Can Soft Law Bodies be Effective? Soft Systemic Risk Oversight Bodies and the Special Case of the European Systemic Risk Board, Eilis Ferran & Kern Alexander, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, Faculty of Law, Paper No. 36/2011, June 2011;

38. Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence, Alberto Alesina and Lawrence H. Summers, Journal of Money, Credit and Banking 25, 1993;

39. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, Alicia Hinarejos, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2015;

40. The European Central Bank-history, role and fuctions, Hanspeter K. Scheller, Second revised edition, European Central Bank, Frankfurt am Main, 2006;

41. Regulating Financial Services and Markets in the Twenty First Century, edited by Eilis Ferran and Charles A. E. Goodhart, Public accountability in the financial sector, Rosa M. Lastra, Hart Publishing, Portlan and Oregon, United States of America, 2001;

42. Monetary policy and banking supervision, Speech at the symposium on “Central banking – Where are we headed?”, in honor of Stefan Gerlach’s contributions to the Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), organized by the IMFS and the House of Finance, Benoît Coeuré, Member of the Executive Board of the European Central Bank, Frankfurt am Main, 7 February 2013;

43. The Organisational Structure of Banking Supervision by Prof. C.A.E. Goodhart, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, Basel, Switzerland, FSI Occasional Papers No. 1, 2000;

44. ECB Banking Supervision and Beyond, Report of a CEPS (Centre for European Policy Studies) Task Force, José María Roldán, Chairman, President of

Asociación Española De Banca and Karel Lannoo, Rapporteur, Chief Executive of CEPS, Centre for European Policy Studies, Brussels, December 2014;

45. Institutional design of supranational banking supervision in the Single Supervisory Mechanism: a view from a principal-agent perspective, Jakub Gren, The European Consortium for Political Research, Luxembourg, 2014;

46. Otmar Issing, Member of the Executive Board of the European Central Bank, Monetary and Financial Stability: Is there a Trade-off?, Conference on „Monetary Stability, Financial Stability and the Business Cycle“, March 28-29, 2003, Bank for International Settlements, Basle;

47. The Future of European Banking, Jean-Pierre Danthine, Francesco Giavazzi, Xavier Vives and Ernst-Ludwig von Thadden, Centre for Economic Policy Research, London, United Kingdom, 1999;

48. Tržišna regulacija kao metapравни sistem i značaj ekonomske demokratije, dr Svetislav Tabaroshi i dr Tatjana Jovanić, Pravo i privreda, Časopis za privrednopravnu teoriju i praksu, Beograd, 2011, стр. 396 и 397;

49. Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion, Basel Committee on Banking Supervision, January 2015;

50. Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems, Ashley C. Brown, Jon Stern and Bernard Tenebaum with Defne Gencer, The World Bank, Washington, D.C., 2006.

2. Публикације

1. IMF Working Paper Systemic Banking Crises Database: An Update, Luc Laeven and Fabián Valencia, June 2012;

2. Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion, Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, January 2015;

3. IOSCO Fact Sheet, International Organization of Securities Commissions, April 2015;

4. From Latin Monetary Union to European Monetary Union, W. F. Duisenberg, De Nederlandsche Bank – Reprint Series;

5. The European Systemic Risk Board: from institutional foundation to credible macroprudential oversight, Deutsche Bundesbank Monthly Report, April 2012;
6. Guide to banking supervision, European Central Bank, 2014;
7. Financial Stability Review 2015, Deutsche Bundesbank;
8. ECB Financial Stability Review, November 2015;
9. A Banking Union for the Euro Area, Rishi Goyal, Petya Koeva Brooks, Mahmood Pradhan, Thierry Tresselt, Giovanni Dell'Ariccia, Ross Leckow, Ceyla Pazarbasioglu and IMF Staff Team, IMF Staff Discussion Note, IMF, 2013.

3. Прописи и други правни акти

1. Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон и 5/2015);
2. Basel Committee on Banking Supervision Charter, January 2013;
3. The International Association of Insurance Supervisors By-Laws, November 2015;
4. First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions;
5. Commission Decision of 5 November 2003 establishing the Committee of European Banking Supervisors;
6. Commission Decision of 5 November 2003 establishing the European Banking Committee;
7. Commission Decision of 5 November 2003 establishing the European Insurance and Occupational Pensions Committee;
8. Commission Decision of 6 June 2001 establishing the Committee of European Securities Regulators;
9. Rules of Procedure for the European Banking Committee, November 2010;
10. Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC;

11. Regulation (EU) No 1094/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/79/EC;
12. Regulation (EU) No 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC;
13. Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board;
14. Regulation (EU) No 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) No 1024/2013;
15. Treaty on European Union;
16. Treaty on the Functioning of the European Union;
17. Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010;
18. Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council;
19. Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a

Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010;

20. Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012;

21. Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC;

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

23. Directive 2014/51/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directives 2003/71/EC and 2009/138/EC and Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010 in respect of the powers of the European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority) and the European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority);

24. Directive 2011/61/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on Alternative Investment Fund Managers and amending Directives 2003/41/EC and 2009/65/EC and Regulations (EC) No 1060/2009 and (EU) No 1095/2010;

25. Закон о тржишту капитала („Службени гласник РС“, бр. 31/2011 и 112/2015);

26. Закон о банкама („Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 91/2010 и 14/2015);

27. Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories;

28. Regulation (EU) No 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) No 1024/2013;
29. Decision of the European Systemic Risk Board of 25 March 2011 adopting the Code of Conduct of the European Systemic Risk Board (ESRB/2011/3) (2011/C 140/10);
30. Decision of the European Systemic Risk Board of 20 January 2011 adopting the Rules of Procedure of the European Systemic Risk Board (ESRB/2011/1) (2011/C 58/04));
31. Council Regulation (EU) No 1096/2010 of 17 November 2010 conferring specific tasks upon the European Central Bank concerning the functioning of the European Systemic Risk Board;
32. Headquarters Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Banking Authority, London, 8 May 2012 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228541/8363.pdf);
33. Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes;
34. Protocol (No 7) on the Privileges and Immunities of the European Union
35. Regulation (EC) No 1060/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on credit rating agencies;
36. Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II);
37. Decision adopting the Rules of Procedure of the European Securities and Markets Authority, ESMA/2012/BS/88, May 2013;
38. Decision adopting the Rules of Procedure of the European Banking Authority Board of Supervisors, EBA/DC/2011/001, November 2014;

39. The Board of Supervisors of European Insurance and Occupational Pensions Authority Rules of Procedure, EIOPA-BoS-11/002-Rev2, January 2015;
40. Decision of the Management Board on the EBA's Policy on Independence and Decision Making Processes for avoiding Conflicts of Interest (Conflict of Interest Policy) for Non-Staff (EBA DC 103 29 September 2014);
41. Decision of the Management Board adopting its Rules of Procedure, EBA/DC/2014/095;
42. The Management Board of European Insurance and Occupational Pensions Authority Rules of Procedure, EIOPA-MB-11/002, January 2011;
43. Decision of the Management Board on EBA Code of Good Administrative Behaviour (EBA DC 006);
44. Decision of the Management Board on EIOPA Code of Good Administrative Behaviour (EIOPA-MB-11/043);
45. Decision of the Management Board on ESMA Code of Good Administrative Behaviour (ESMA/2011/MB/6);
46. Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate and amending Council Directives 73/239/EEC, 79/267/EEC, 92/49/EEC, 92/96/EEC, 93/6/EEC and 93/22/EEC, and Directives 98/78/EC and 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council;
47. Decision of the European Central Bank of 31 January 2014 on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro (ECB/2014/5);
48. Regulation (EU) No 468/2014 of the European Central Bank of 16 April 2014 establishing the framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the European Central Bank and national competent authorities and with national designated authorities;
49. Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank;

50. Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM);
51. Interinstitutional Agreement between the European Parliament and the European Central Bank on the practical modalities of the exercise of democratic accountability and oversight over the exercise of the tasks conferred on the ECB within the framework of the Single Supervisory Mechanism (2013/694/EU);
52. Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council;
53. Decision of the European central bank of 17 September 2014 on the implementation of separation between the monetary policy and supervision functions of the European Central Bank (ECB/2014/39);
54. Decision of the European Central Bank of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank (ECB/2004/2);
55. Decision of the European Central Bank of 6 February 2014 on the appointment of representatives of the European Central Bank to the Supervisory Board (ECB/2014/4);
56. Rules of Procedure of the Supervisory Board of the European Central Bank;
57. Code of Conduct for the Members of the Supervisory Board of the European Central Bank (2015/C 93/02);
58. Regulation (EU) No 673/2014 of the European central bank of 2 June 2014 concerning the establishment of a Mediation Panel and its Rules of Procedure (ECB/2014/26);
59. Council Regulation (EC) No 2532/98 of 23 November 1998 concerning the powers of the European Central Bank to impose sanctions;
60. Regulation (EU) No 1163/2014 of the ECB of 22 October 2014 on supervisory fees;

61. Regulation (EU) 2015/534 of the ECB of 17 March 2015 on reporting of supervisory financial information (ECB/2015/13);
62. Decision of the ECB of 31 January 2014 on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro;
63. Decision of the European Central Bank of 2 July 2014 on the provision to the European Central Bank of supervisory data reported to the national competent authorities by the supervised entities pursuant to Commission Implementing Regulation (EU) No 680/2014;
64. Decision of the ECB of 14 April 2014 concerning the establishment of an Administrative Board of Review and its Operating Rules (ECB/2014/16);
65. Decision of the European Central Bank of 14 April 2014 concerning the establishment of an Administrative Board of Review and its Operating Rules;
66. Decision (EU) 2015/727 of the European Central Bank of 10 April 2015 on the total amount of annual supervisory fees for the first fee period and for 2015 (ECB/2015/17).

4. Извештаји и остала документација

1. Final report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets;
2. Annual Report 2004 of the Committee of European Banking Supervisors;
3. European Parliament resolution on the Commission communication on implementing the framework for financial markets: Action Plan (COM (1999) 232 - C5-0114/1999 - 1999/2117(COS));
4. The de Larosière Group Report, Brussels, February 2009;
5. Mandate for the High-Level Expert Group on financial supervision in the EU, The de Larosière Group Report, Brussels, February 2009;
6. Commission's Communication "Driving European Recovery" of 4 March 2009;
7. Commission's Communication "European financial supervision" of 27 May 2009;

8. European Council's Conclusion of 19 June 2009;
9. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS), COM (2014), Brussels, 8.8.2014,;
10. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A Roadmap towards a Banking Union, COM (2012), Brussels, 12.9.2012;
11. European Parliament resolution on prudential supervision rules in the European Union (2002/2061(INI));
12. Joint Statement and Common Approach (Parliament, Council & Commission, 19 July 2012);
13. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board, COM(2009) 499 final, 2009/0140 (COD);
14. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the mission and organisation of the European Systemic Risk Board (ESRB) COM(2014);
15. Towards a macro-prudential framework for the single supervisory area, Remarks by Ignazio Angeloni, Member of the Supervisory Board of the European Central Bank, Belgium Financial Forum, Brussels, 20 April 2015;
16. 2014 Annual Report of the European Systemic Risk Board;
17. Guidelines with standard provisions for headquarters agreements of EU decentralised agencies;
18. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council „European agencies – The way forward“ (COM (2008));
19. Information Guide „Agencies and Decentralised Bodies of the European Union“, European Sources Online, Cardiff University, 2013;
20. EIOPA Multi-Annual Work Programme 2015 – 2017, EIOPA-BoS-14/109, September 2014;
21. EIOPA Multi Annual Work Programme 2012 – 2014, EIOPA_12/237;
22. ESMA Annual Report 2014;
23. Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the European Commission to the European Parliament and Council on the

operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS), SWD(2014) 261 final;

24. Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the European Commission to the European Parliament and Council on the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS), COM(2014), Brussels, 8.8.2014;

25. EBA report on convergence of supervisory practices, April 2015;

26. The EBA 2016 Annual Work Programme, September 2015;

27. Statement of revenue and expenditure of the European Banking Authority (EBA) for the financial year 2015 (2015/C 110/32);

28. European Banking Authority 2014 Annual Accounts, May 2015;

29. Special Report „European banking supervision taking shape — EBA and its changing context“;

30. Joint Committee Report on Risks and Vulnerabilities in the EU Financial System, JC 2015 053 rev1, August 2015;

31. Joint-Committee Report on Securitisation, JC 2015 022, May 2015;

32. ECB Annual Report on supervisory activities 2014, March 2015;

33. Opinion of the European Central Bank of 27 November 2012 on a proposal for a Council regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions and a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) (CON/2012/96).

5. Сајтови

- <http://www.home.barclays/about-barclays/history.html>;
- <http://iaisweb.org/index.cfm?event=showHomePage>
- <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fsap.htm>;
- <http://www.fca.org.uk/news/fca-fines-five-banks-for-fx-failings>;
- <https://www.iosco.org/>;
- <http://iaisweb.org/index.cfm?event=getPage&nodeId=25287>;

- <http://www.bis.org/bcbs/jointforum.htm>;
- https://www.iosco.org/about/?subSection=joint_forum&subSection1=mandate;
- <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html>;
- <http://europa.eu/about-eu/agencies/>;
- <https://www.esrb.europa.eu/about/orga/board/html/index.en.html>;
- <http://www.nbs.rs/internet/cirilica/scripts/showContent.html?id=8916&konverzija=no>;
- <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy>;
- <https://eiopa.europa.eu/publications/annual-reports>;
- https://www.esma.europa.eu/documents/overview/10?title=annual+report&do_reference=&x=0&y=0§ion=All&doc_type=All;
- https://www.bundesbank.de/Navigation/EN/Tasks/Financial_and_monetary_system/Financial_stability_review/financial_stability_review.html;
- <https://www.ecb.europa.eu/pub/fsr/html/index.en.html>.

БИОГРАФИЈА

Кристина Обрадовић је рођена 14. септембра 1981. године у Београду, где је завршила XII београдску гимназију. На Правном факултету Универзитета у Београду дипломирала је у септембру 2005. године. На истом факултету је у јуну 2010. године са одликом одбранила магистарску тезу на тему „Европски систем централних банака – институционални аспекти“. Од 2006. године запослена је у Народној банци Србије, где тренутно обавља послове шефа Одсека за усклађеност пословања у Дирекцији за законодавно-правне послове. Учествовала је у изради неколико системских закона из области финансија, као што су Закон о Народној банци Србије, Закон о банкама, Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање, Закон о осигурању депозита и Закон о Агенцији за осигурање депозита. Поред тога, учествовала је у изради бројних подзаконских аката из надлежности Народне банке Србије, као и у изради Статута и унутрашњих општих аката Народне банке Србије. Била је активно ангажована на успостављању организационе јединице у Народној банци Србије у чијем је делокругу усклађеност пословања, те у изради аката којима је уређена функција усклађености пословања. Као учесник у раду Преговарачке групе за економску и монетарну политику, учествовала је у изради Националног програма за интеграцију Републике Србије у Европску унију, у давању одговора на упитник Европске комисије и у скринингу за ово поглавље.

Интензивно се стручно усавршавала учествујући на бројним семинарима, студијским посетама другим централним банкама и Европској централној банци, као и кроз праксу. Издавају се тронедељна обука Међународног монетарног фонда на институту Цоинт Виена (*Joint Vienna Institute*) у Бечу (на тему правне функције у централним банкама), тронедељна обука на Европском институту за јавну администрацију („Говорите европски“ – програм професионалног развоја за приступање Европској унији) у Матрихту и једномесечна пракса у седишту Барклис банке (*Barclays Bank*) у Лондону, у Служби за усклађеност пословања у пословима са становништвом и привредом у Европи и на Средњем Истоку.

Говори енглески и руски језик.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора _____ мр Кристина Обрадовић _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Институционални оквир финансијске супервизије у Европској унији

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршила ауторска права и користила интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора



У Београду, 20. маја 2016.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора _____ мр Кристина Обрадовић _____

Студијски програм _____ Међународно право _____

Наслов рада **Институционални оквир финансијске супервизије у
Европској унији**

Ментор _____ проф. др Бранко Ракић _____

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предала ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора



У Београду, 20. маја 2016.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Институционални оквир финансијске супервизије у Европској унији


која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучила.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
- ④ Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

Потпис аутора



У Београду, 20. маја 2016.