

UDK:366.764
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 33–34, стр. 113–120
Изворни научни рад

др Татјана ЈОВАНИЋ¹

ПРЕДЛОГ НОВИХ МЕРА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА У ПОГЛЕДУ ФИНАНСИЈСКИХ УСЛУГА

ABSTRACT

This article examines the Commission's proposals on new measures of consumer protection in financial services. In order to further improve protection of users of retail financial services, including retail investors, the European Commission has announced changes to existing European rules on July 12, 2010 (IP/10/918). The review is in line with the Commission Communication of 4 March 2009 "Driving European recovery" and the more recent Commission Communication of 2 June 2010 on "Regulating Financial Services for Sustainable Growth", striving to address loopholes in the regulatory and supervisory system and reinforce the protection of users of financial services. Most among suggested improvements related to deposit guarantee and investor compensation schemes could become effective by 2012 and 2013.

Key words: Consumer protection, deposit insurance, investment compensation scheme, insurance compensation scheme.

1) СВРХА

У циљу побољшања заштите потрошача у области финансијских услуга, укључујући и мале улагаче, Европска комисија је јула месеца 2010.

¹ Доцент, Правни факултет, Београд. Рад представља део резултата ауторовог ангажовања на пројекту: „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ: правни, економски, политички и социолошки аспект“, на Правном факултету Универзитета у Београду у 2010. години.

године најавила измене постојећих правила.² Најављене измене постојећих прописа су у складу са Комуникацијом Комисије од 4. марта 2009. године 'Убрзање европског опоравка' и новијом Комуникацијом коју је Комисија усвојила 2. јуна 2010. године, с циљем да се реши проблем празнина у регулативи, недоследности у вршењу надзора, а ради заштите потрошача када финансијски посредници нису у могућности да испуне уговорене обавезе.³ Највише предлога нових мера усмерено је на систем осигурања депозита и обештећења малих улагача,⁴ које би могле бити на снази од 2012. године. Комисија такође најављује могућност увођења система обештећења корисника услуга осигуравајућих друштава.⁵

II) МЕРЕ ЕУ

Предлог Директиве Европског парламента и Савета о шемама осигурања депозита (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast], COM(2010)368 final, 12. 07. 2010*); Предлог Директиве Европског парламента и Савета о изменама и допунама Директиве 97/9 Европског парламента и Савета о обештећењу улагача, (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council on investor compensation schemes, COM(2010) 371 final, 12. 07. 2010*); Бела књига о шемама обештећења у осигурању (*White Paper on Insurance Guarantee Schemes, COM(2010) 370*).

III) САДРЖАЈ

Недавна финансијска криза је, између осталог, указала на ограниченост постојећих мера заштите потрошача у сфери финансијских услуга. У том смислу, чини се да је Европска комисија уочила ове недостатке и предложила нове мере како би се у сличним ситуацијама у будућности

² European Commission, "Commission proposes package to boost consumer protection and confidence in financial services", IP/10/918, Brussels, 12 July 2010.

³ European Commission, "Communication for the Spring European Council 'Driving European Recovery'", COM(2009)114, 4.3.2009.

⁴ Појединачни документи цитирани у овом раду доступни су на интернет порталу Европске комисије; осигурање депозита: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm; обештећење малих улагача: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/investor_en.htm

⁵ Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/guarantee_en.htm

ублажили ефекти потреса на финансијском тржишту. Директива 94/19 о шемама осигурања депозита није доживела значајније промене у протеклих шеснаест година, колико је на снази. Ова директива је суштински заснована на концепту минималне хармонизације. Финансијска криза је потврдила да се ризик 'јуриша' на банке огледа и у немогућности банке да исплати потраживања депонената на њихов захтев. Без обзира колико ликвидна и солвентна била, нити једна банка не би могла да подмири потраживања свих депонената уколико би сви они одједном затражили исплату уложених депозита. Исто тако, немогућност једне или неколико банака да испуни обавезе по основу депозита би утицала на депоненте осталих банака и довела би до губитка поверења у банке. Управо због тога су банке подложне 'јуришу' и домино ефекту.⁶ Директива 94/19 обавезала је све земље чланице да установе одговарајуће системе осигурања депозита и исплате депозите до одређеног новчаног износа. Као једна од брзих мера у реаговању на кризу 2008. године, овај новчани износ повишен је на 100,000 евра, а механизам саосигурања (*co-insurance*) је тада суспендован. Међутим, због осталих недостатака постојећег режима, Комисија је предложила да се ова директива из 1994. године, делимично измењена 2008. године, измени у потпуности.⁷ Пре свега, Европска комисија овим предлогом настоји да обезбеди повећано покриће осигураног депозита и боље финансирање система. Предлогом је потврђен горњи лимит од 100,000 евра, укључујући мале депозите и депозите који нису исказани у еврима, односно валутама земаља чланица ЕУ, али искључујући одређене врсте депозита као што су то депозити финансијских институција или органа јавне власти, депозити који су производ структурираног финансирања или исправе о дугу. Земљама чланицама ће ипак бити остављена могућност да обухвате и депозите који произилазе из трансакција непокретностима и депозите који се односе на специфичне животне околности преко лимита од 100,000 евра, али би заштита била ограничена на дванаест месеци. Такође, приспела камата која није приписана у време отварања стечаја или ликвидације банке би морала да се исплати, под условом да предвиђени максимум није пробијен.

⁶ О заштити депозита као облику регулације пословања банака видети нпр. Т. Јованић, *Циљеви и облици регулације пословања банака*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009, стр. 191-198 и 381-385.

⁷ Осигурани износ важи од краја 2010. године. Видети: "Directive 1994/19/EC as amended by Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on Deposit Guarantee Schemes", *Official Journal* L135, 31.5.1994, pp. 5-14); European Commission, MEMO/10/318.

Депозити би били исплаћени у валути рачуна, а пребијање депонентових обавеза и потраживања по основу депозита не би могла да се истичу пошто се активира механизам исплате депозита. Предлог је усмерен и на стварање солиднијег *ex-ante* механизма финансирања резерви, које би се повећавале додатним *ex-post* накнадама. Уколико би фонд био недовољан, одговарајућа шема осигурања депозита би могла да позајми ограничен од других шема, док би друге могућности финансијске подршке, нарочито буџет, представљале последњу инстанцу. Банке би и даље учествовале својим доприносима формирању резерви, али би се висина доприноса одређивала у складу са ризиком који представља свака поједина банка. У домену информационе регулације, предлаже се увођење стандардног информационог образаца и дају детаљни параметри изгледа извештаја и рачуна с циљем да се депонентима омогући боља информисаност о покрићу и начину функционисања система осигурања депозита.⁸ Поред тога, Комисија настоји да убрза систем исплате депозита и смањи административне баријере. Предвиђа се да ће депоненти бити исплаћени у року од седам дана.⁹ Овако кратак период подразумева активну улогу надзорног органа, који ће бити у обавези да обавештава орган који управља системом осигурања депозита. Комисија је предложила могућност да се депонент обрати шеми осигурања депозита у земљи његовог резидентства која би служила као посредник, односно јединствена тачка (*single contact point*), у ситуацијама када је рачун отворен у банци чије је седиште у другој земљи чланици. Улога такве институције не би била само информативне природе, већ би се кроз исту и исплаћивао депозит. Како наводи Комисија у Меморандуму,¹⁰ лимит у висини од € 100,000 ће учинити да 95% депонената у ЕУ поврати своја средства. Убрзана исплата и посредовање шеме из земље резидентства ће свакако смањити препреке административне природе. Премије осигурања засноване на ризику ће допринети одржању финансијске стабилности и ефикасности система, јер ће банке које су склоне ризичнијем пословању морати да уплате до три пута већи износ. Кредитне институције ће уплаћивати две врсте доприноса: везане за ризик и неvezане за ризик пословања.¹¹ Прве ће се одређивати у складу са индикаторима који се примењују у пруденционој контроли банака попут адекватности

⁸ Чл. 14. Предлога и Анекс III (Depositor information template).

⁹ Чл. 7. ст. 1. Предлога.

¹⁰ Мемо/10/318, 12 July 2010.

¹¹ Видети: Чл. 11. Предлога и Анексе I и II.

капитала, средства активе, профитабилност, ликвидност и др. Дакле, новинама у поступку прикупљања фондова се настоји обезбедити да порески обвезници више не буду прва инстанца у управљању кризом. Иако је Комисија проценила да би се увођењем једне пан-европске шеме осигурања депозита могла остварити уштеда у висини од четрдесет милиона евра на годишњем нивоу, због различитости правног оквира и институционалне структуре система осигурања депозита то сада неће бити изводиво, но Комисија наглашава да свакако остаје један од дугорочнијих пројеката. Директивом 97/9 о шемама обештећења улагача уведен је режим који је свега три године млађи од режима који је успостављен Директивом о шемама осигурања депозита.¹² Суштински, ова директива не пружа обештећење улагачима у погледу ризика њихових одлука, већ у случајевима када посредник на тржишту капитала није у стању да улагачима врати средства која им припадају на име учешћа. Комисија је предложила низ мера усмерених ка заштити улагача како би се они ефикасније заштитили у погледу одређених врста финансијских инструмената и обезбедила потребна средства.¹³ Кључне новине односе се на обухват заштите и изворе финансирања, убрзање исплате и боље обавештавање малих улагача. У смислу покрића, Комисија предлаже да се постојећи минимални износ од 20,000 евра, како је предвиђеном чланом 4. важеће Директиве, повећа на 50,000 евра по улагачу. Шири обухват заштите малих улагача постићи ће се и проширењем обухвата заштите и на ситуације које се односе на пропаст депозитарне институције, чак и под-депозитара (*sub-custodian*). Предлогом Комисија такође настоји да уклони опцију по којој би инвеститор могао да изгуби до 10 процената у оквиру лимита обештећења.¹⁴ Како би се обезбедило дуготрајно финансирање обештећења за уложена средства, Комисија је предвидела минимални фонд који мора бити претходно формиран, с могућношћу да се ограничена сума позајми од других шема или других финансијских аранжмана. Предложеним чланом 4б увела би се могућност солидарне прекограничне позајмице између националних шема обештећења улагача као крајња инстанца, што би допринело бољој заштити и поверењу улагача.

¹² “Directive 1997/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on Investor Compensation Schemes”, OJ L 84, 26.3.1997, pp. 22-38.

¹³ Корисно образложење предложених мера: “Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1997/9/EC on investor-compensation schemes”, SEC (2010) 845.

¹⁴ Сходно чл. 4(4) важеће Директиве 97/9.

Битно је непоменути да је група експерата под називом *de Larosière Group* у свом експертском Извештају препоручила формирање уједначених шема обезбеђења улагача на нивоу целе ЕУ.¹⁵ Предлогом измена Директиве о шемама обезштећења улагача Комисија настоји да укаже на потребу за бољом заштитом од преварних пракси, чији је најочигледнији пример у скорашњој америчкој пракси био случај *Madoff*. У двадесет и седам земаља чланица ЕУ сада постоји тридесет и девет оваквих шема и стога је битно успоставити заједничка правила не само у погледу исплате индивидуалних улагача, већ и заједнички оквир за прикупљање фондова. Ова ревизија ће такође узети у обзир и нови правни оквир за обављање инвестиционих услуга у ЕУ који је установљен Директивом 2004/39 о тржишту финансијских инструмената.¹⁶ Насупрот банкарском тржишту и тржишту хартија од вредности, комунитарно право не познаје шеме обезштећења у сектору осигурања. У овом моменту једна или више оваквих шема постоје само у дванаест земаља чланица. Према Комисији, трећина читавог ЕУ-ЕЕА тржишта осигурања не познаје нити један вид обезштећења у случају пропасти осигуравајућег друштва. Ипак, Комисија у домену осигурања предлаже решење засновано на минималној хармонизацији, а не максималној како то предлаже у циљу заштите депонената и улагача. Стога би пуну хармонизацију требало видети као дугорочни циљ Комисије. У циљу припрема за доношење одговарајућих правила, Комисија је отворила јавну консултацију о опцијама побољшања заштите корисника услуга осигуравајућих организација, укључујући и могућност установљења шема осигурања од ризика пропасти осигуравајућих организација у свим земљама чланицама.¹⁷ У Белој књизи (*White Paper on Insurance Guarantee Schemes*) која чини део пакета горе поменутих мера усвојених у јулу месецу, Комисија је презентовала различите опције како би се постигао довољан ниво заштите потрошача у односу на осигуравајућа друштва и предложила доношење Директиве о шемама обезбеђења корисника услуга осигуравајућих организација.¹⁸ Овај документ је отворен за консултације до краја новембра. Комисија овде предлаже шири обухват полиса осигурања, укључујући осигурање живота и облике неживотног осигурања физичких лица, изузев осигурања

¹⁵ Доступно на: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

¹⁶ “Directive 2004/39/EC on Markets in Financial Instruments”, OJ L 145, 30.4.2004, pp. 1–44.

¹⁷ European Commission, MEMO/10/320, 12 July 2010.

¹⁸ COM(201) 370.

моторних возила, за које Комисија сматра да је довољно обухваћено националном и комунитарном регулативом. Такође, правни оквир не би обухватио пензионе фондове и реосигурање. Пред физичких лица, Комисија наглашава да би правилима евентуално могла бити обухваћена и мала предузећа. Увођење шема обештећења у осигурању ће свакако допринети новом оквиру солвентности који је усаглашен априла 2009. године (“Солвентност II”), а биће на снази од 31. децембра 2012. године.¹⁹

IV) ИЗВОРИ

- “Directive 1994/19/EC as amended by Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on Deposit Guarantee Schemes”, OJ L135, 31.5.1994, pp. 5-14.
- “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast]“, COM(210)368 final, 12. 07. 2010.
- “Directive 1997/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on Investor-Compensation Schemes”, OJ L 84, 26.3.1997, pp. 22-38.
- “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council on investor compensation schemes”, COM(2010) 371 final, 12. 07. 2010.
- “White Paper on Insurance Guarantee Schemes”, COM(2010) 370.
- “Directive 2004/39/EC on Markets in Financial Instruments”, OJ L 145, 30.4.2004, pp. 1–44.
- “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”, OJ L 335, 17.12.2009, pp. 1-155.
- European Commission, “Commission proposes package to boost consumer protection and confidence in financial services”, IP/10/918, Brussels, 12 July 2010.
- “Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1997/9/EC on investor compensation schemes”, SEC (2010) 845.
- Т. Јованић, *Циљеви и облици регулисања пословања банака*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.

¹⁹ “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 (recast) (Solvency II)”, OJ L 335, 17.12.2009, pp. 1-155.

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Мере које су део овог пакета мера требало би да, са једне стране, подстакну поверење потрошача у финансијски систем, а са друге стране би требало да представљају мере којима се спречава настанак, односно ширење кризе у финансијском систему. Као одговор на финансијску кризу, наш законодавац је Законом о изменама и допунама Закона о осигурању депозита повећао износ осигураног депозита, који сада износи 50,000 евра у динарској противвредности.²¹ Штавише, осигурани износ утврђен овим Законом Влада Републике Србије може повећати по претходно прибављеном мишљењу Народне банке Србије уколико је то неопходно ради очувања финансијске стабилности. Међутим, у нашој земљи још увек није установљен систем обештећења улагача, као ни корисника услуга осигуравајућих организација. Стога остаје да се у некој наредној ревизији или промени домаћих прописа о финансијским услугама и заштити потрошача води рачуна и о мерама које најављује Европска комисија, нарочито стога што неке од ових мера већ постоје у неким земљама чланицама ЕУ.

²¹ „Службени гласник РС“, бр. 116/2008.