

Милица Илић,¹
Докторанд,
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 336.711(4-672EU)
UDK: 338.23:336.74(4-672EU)
UDK: 339.923:061.1EU
DOI: 10.5281/zenodo.14425640

Прегледни научни чланак

Примљен: 01. 11. 2024.

Прихваћен: 12. 11. 2024.

О РАЗДВАЈАЊУ МОНЕТРАНЕ И НАДЗОРНЕ ФУНКЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ

Апстракт: Конституисањем Јединственог надзорног механизма у оквиру Европске монетарне уније, иницијално успостављене надлежности Европске централне банке су се прошириле. Европска централна банка, тако, поред обављања монетарне функције, добија надлежности које су везане за функцију надзора над свим кредитним институцијама у еврозони, са могућношћу да надзор споровди и над кредитним институцијама изван еврозоне. Надлежности Европске централне банке се проширују 2014. године, Уредбом Савета (ЕУ) бр. 1024/2013 о додељивању посебних задатака Европској централној банци у вези са политикама које се односе на пруденцијални надзор кредитних институција. До данас, европски банкарски надзор је по окриљем Јединственог надзорног механизма пуних десет година. Додељивање надзорних задатака Европској централној банци ствара могућност за сукоб интереса зато што исти орган – Европска централна банка, спроводи и монетарну политику и банкарски надзор. Имајући у виду могући сукоб интереса, Европска унија је предвидела одређене институционалне механизме који служе да се разграничи обављање монетарне функције од банкарског надзора. Циљ овог рада је да прикаже како се примењује принцип раздвајања између монетарне политике Европске централне банке и њених надзорних задатака и организациона решења која се примењују ради њиховог разграничавања.

Кључне речи: Европска централна банка, Јединствени надзорни механизам, Банкарска унија, Надзорни одбор Европске централне банке, Европска монетарна унија.

¹ milica2804@hotmail.com

1. Увод

Надлежности које централне банке данас обављају се доста разликују од времена настанка првих централних банака. Циљеви централних банака су се мењали у зависности од економских и друштвених прилика. Централне банке су кроз историју генерално имале три главна циља. Први, одржавање стабилности цена, други, одржавање финансијске стабилности, и трећи, који је посебно долазио до изражаја у време ратова и односи се на финансирање држава у време кризе. Равнотежа између ова три циља се временом мењала (*Goodhart, 2010:1*). Микропруденцијални надзор кредитних институција био главни задатак мањем броју централних банака, тако да је крајем деветностог века већи број земаља функцију микропруденцијалног надзора додељивао независним властима пре него централним банкама.

Међународна финансијска криза 2008. године, је довела у питање ефикасност независних власти у спровођењу макропруденцијалног надзора, и створило простор да се централним банкама ипак повери функција макропруденцијалног надзора.

Европска централна банка је успостављена са овлашћењем да утврђује и спроводи монетарну политику Европске уније. Уговором из Маастрихта је стабилност цена одређена као основни циљ Европског система централних банака. Као секундарни циљ наводи се подршка економској политици на подручју Европске уније. Криза банкарског система потврдила је потребу појачања контроле банкарског сектора, најпре кроз формирање Одбора за системски ризик, а онда и даљим корицима ради формирања банкарске уније на подручју еврозоне. Законодавне активности на нивоу Европске уније и држава чланица уверавају да се препознала потреба за јачањем макропруденцијалног надзора финансијског система и улоге централних банака у обезбеђивању финансијске стабилности.

Обављање монетарних задатака и надзорних задатака од стране исте институције – централне банке, има одређених користи, али и ризике. Чињеница је да централне банке имају драгоцено искуство као и стручност у овој области, и да је логично искористити те предности. Додељивање нових макропруденцијалних задатака централним банкама је још логичнији избор у земљама у којима централне банке већ спроводе микропруденцијални надзор (*Gluch et al., 2013: 26*). Повезаност стручњака који у оквиру исте институције обављају монетарну и надзорну функцију, као и информације до којих се долази обављањем

надзорних задатака, могу бити пресудне за ефикасну монетарну политику и банкарску супервизију.

Иако комбиновање ове две функције које обавља иста институција може довести до међусобног ефекта једне на другу функцију, у теорији има мишљења да је расправа о сукобу интереса донекле вештачка, и да сукоби између монетарних и надзорних функција неминовно постоје и да не могу бити елиминисани институционалним преуређењем (Ioannidou, 2012:93). Ioannidou утврђује да би интернализација конфликтних циљева унутар једне институције могло представљати ефикасно решење, јер би утицало на мање сукобе у одлучивању и повећало би одговорност, али би утицало и на имплементациону политику. Овакво решење би омогућило централној банци да реагује на нежељене последице које монетарна политика може имати на подстицаје банака за преузимање ризика (Ioannidou, 2012:93).

2. Функције Европске централне банке

Европска централна банка у савременом монетарном праву представља пре свега независну монетарну институцију. Настанак Европског система централних банака се, историјски посматрано, повезао са признавањем концепта централне банке као независног чувара валуте, и то у глобалном контексту, како у научним структурама, тако и међу политичким актерима (Smits, 1997:151). Европска централна банка се као основни субјект европског монетарног права (уз националне банке држава чланица) успоставља 1999. године. Њене иницијалне функције предвиђене су Уговором из Маастрихта, у члану 105.² Задаци Европског система централних банака и правни статус Европске централне банке, детаљније су уређени Протоколом о Статуту Европског система централних банака и Европске централне банке.³

2.1. Монетарна функција Европске централне банке

У складу са чланом 105. Уговора из Маастрихта и на основу члана 127. став 2. Уговора о функционисању Европске уније, задаци Европског система централних банака односе се на утврђивање и спровођење монетарне политике заједнице, вршење девизних послова, држање и управљање резервама и унапређење несметаног функционисања платног промета.⁴ Чланом 2. Протокола о Статуту Европског система централних банака главни циљ Европског система централних банака је одржавање стабилности цена. Имајући у виду правни статус, задаци

Европског система централних банака уствари представљају задатке Европске централне банке.

Фомално правно функције Европског система централних банака можемо поделити на основне и остале. Основни задаци су наведени у члану 127. став 2. Уговора. Остали послови би као такви обухватили питање банкнота, доприноса финансијској стабилности, саветодавне функције и прикупљање статистичких података и одржавање међународне сарадње са осталим институцијама. У пракси овакве јасне класификације се не могу препознати, јер се врло често кроз остваривање основних послова упоредо обављају и остале функције (Димитријевић, 2018:102).

2.2. Надзорна функција Европске централне банке

Последице глобалне економске и финансијске кризе указале су да класично одређење да је основи циљ Европске централне банке монетарна стабилност захтева преиспитивање, јер ова централа монетарна институција заузима и централно место у постизању финансијске стабилности. Циљеви монетарне политике односе се на одржавање стабилности цена, циљеви микропруденцијалног надзора обухватају заштиту потрошача, док су циљеви макропруденцијалне политике усмерени на очување финансијске стабилности Европске уније (Димитријевић, 2016:482).

Од новембра 2014. године, постоји јача повезаност између монетарног права ЕУ и банкарског права ЕУ. Европска централна банка, као јединствена монетарна власт у оквиру Евросистема, постала је и орган надзора банака. Надзорне функције Европска централна банка добија формирањем Јединстваног надзорног механизма, који је један од главних елемената (Европске) банкарске уније (Gortsos, 2020:43). Чланови 114. и 127. став 6. Уговора о ЕУ су правни основ настанка банкарске уније. Банкарску унију чине три посебна сегмента, тачније три стуба: први стуб чини Јединствени надзорни механизам (енг. *Single Supervisory Mechanism – SSM*), други стуб представља Јединствени санациони механизам (енг. *Single Resolution Mechanism*), трећи стуб се односи на Механизам гарантовања и осигурања депозита (енг. *Single Occurrence Deposit*). У периоду од 2014. до 2024. године, своју функцију у практичном смислу спроводе Јединствени надзорни механизам и Јединствени санациони механизам, док је примена функција трећег стуба још увек у припреми. Потпуна реализација концепта банкарске уније захтева време. Потребно је прецизно одредити задатке европских и националних супервизора,

разјаснити недоумице финансирања фондова санације, и јасно разграничити функције супервизије Европске централне банке од функције очувања монетарне стабилности (Димитријевић, 2023:116).

Уредбом 1024/2013 о Јединственом надзорном механизму, основан је јединствени надзорни механизам, кога чине Европска централна банка и национална надзорна државна тела држава чланица. Европска централна банка врши непосредан надзор над „главним“ банкама, док посредан надзор врши над осталим банкама преко националних ревизорских агенција. Циљ Јединственог надзорног механизма је спровођење интензивног надзора над кредитним институцијама, Остали циљеви се тичу побољшања стабилности банака и финансијског тржишта. Позиција Европске централне банке у банкарској унији представља допуну надлежности Европске надзорне агенције за банкарство, и њена главна функција односи се на стварање јединствених правила за рад и санацију банака уз уважавање свих разлика које постоје у банкарској унији (Димитријевић, 2023:109). Успостављен систем наднационалног механизма супервизије има за циљ да ојача поверење инвеститора у стабилност европског банкарског сектора, као и интензивније повезивање у финансијском сектору у циљу унапређења ефикасног спровођења монетарне политике у Европској монетарној унији (Гајић, Дабић, 2020:85).

3. Раздвајање монетарних и надзорних функција

Посебано значајно у вези са додељивањем директних надзорних задатака Европској централној банци је потенцијални сукоб интереса до кога би могло да дође онда када су монетарна политика и банкарска супервизија у надлежности истог органа – Европске централне банке. О овом питању се развила опсежна дебата у припремној фази реформе. Ово је типичан проблем који имају све централне банке које обављају надзорне функције, а у различитим системима су усвојена различита институционална и организациона решења (Boccuzzi, 2016:37). Јединствени надзорни механизам додељује Европској централној банци посебне задатке који се тичу пруденцијалног надзора кредитних институција. Овај циљ Европске централне банке се разликује од њеног примарног циља који се односи на очување стабилности цена. Евентуални сукоб интереса који произилази из истовременог остваривања ова два циља служи као аргумент за увођење „кинеских зидова“ који служе да раздвоје монетарне и надзорне функције и сукоби интереса сведу на најмањи могући ниво (Gortsos, 2020:153).

Принцип независности у извршавању поверених надзорних задатака је повезан са принципом одвајања надзора од функција монетарне политике. Европска централна банка је у обавези да извршава задатке који су јој поверени Уредбом о Јединственом надзорном механизму тако да не угрози задатке и циљеве који се односе на монетарну политику. Ова обавеза је изричито наведена чланом 25. Уредбе 1024/2013. У том смислу ЕЦБ је дужна да обезбеди раздвајање функција. Раздвајање ове две функције Европска централна банка обезбеђује институционалним механизмима и организационим решењима који служе да се разграничи обављање монетарне функције од банкарског надзора. Ово у практичном смислу значи да је Европска централна банка усвојила низ правних аката, и извршила одговарајуће организационе промене од оних примарно постављених.

3.1. Независност

Сви аспекти независности Европске централне банке у односу на основне задатке Европског система централних банака, примењују се на надзорне задатке Европске централне банке. Уредбом о Јединственом надзорном механизму гарантује се оперативна независност, лична независност, институционална независност и финансијска независност (Gortsos, 2020:270). Европска централна банка и надлежни национални органи који обављају надзорне функције, поступају независно када извршавају своје задатке. Посебно, чланови Надзорног одбора и Управног одбора поступају независно и објективно штитећи интересе Европске уније. У том смислу, они не смеју да траже или примају упутства од институција или тела Европске уније, односно од влада држава чланица и других органа. Лична независност обезбеђује правила која се односе на избор чланова тела Европске централне банке, као и на тај начин што су запослени који обављају надзорне задатке у организационом смислу су одвојени од запослених који обављају друге задатке који су поверени Европском систему централних банака. Финансијска средства за обављање монетарних и надзорних задатака су одвојена. Чланови 28., 29., и 30. Уредбе 1024/2013 предвиђају одговорност Европске централне банке за обезбеђивање новчаних средстава ради спровођења надзорних задатака. Европска централна банка може да наплаћује годишње накнаде за надзор надзираним субјектима, који служе за покривање расхода који произилазе из ових задатака.

3.2. Одговорност и транспарентност

Независност управних органа је кључна за све првне системе. Како би управни органи били заиста независни неопходно је да постоји одговарајући систем контроле и равнотеже. Независност Јединственог надзорног механизма се обезбеђује правилима о транспарентности и одговорности. Да се то нагласи, статус председника Надзорног одбора је статус предстаника Европске централне банке за надзорне сврхе (Boccuzzi, 2016: 39).

Европска централна банка посебно извештава о монетарним задацима и задацима који се односе на надзор. Обавезна је да Европском парламенту, Савету, Европској комисији и Еврогрупи доставља извештаје на годишњем нивоу о извршавању надзорних задатака. Извештаји обухватају информације о обављеним надзорним задацима, предвиђеном развоју структуре, износ накнада за надзор, али и успостављене начине поштовања принципа раздвојености функција. У складу са чланом 20. Уредбе 1024/2013, председник Надзорног одбора транспарентно представља извештај о активностима у области надзора над пословањем кредитних институција Европском парламенту и Еврогрупи.

Поред надзора над резултатима које Европска централна банка остварује у оквиру Јединственог надзорног механизма, тиме што подноси извештаје Европском парламенту и Савету, важан механизам којим се обезбеђује примена принципа демократске одговорности Европске централне банке је и контрола оперативне ефикасности и управљања коју врши Европски ревизорски суд. Контрола оперативне ефикасности и управљања обухвата монетарну политику, као и функције у области надзора над пословањем кредитних институција (Обрадовић, 2013:208).

3.3. Чување пословне тајне и размена информација

Одлуком Европске централне банке о одвајању функција монетарне политике од надзорних функција додатно се утврђује начин којим се обезбеђује одвајање монетарне и надзорне функције Европске централне банке.⁵ Овом Одлуком Европске централне банке посебно је уређена обавеза чувања пословне тајне, начин размене информација између органа Европске централне банке, као и размена информација између одсека који имају политичке функције.

⁵ 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, L 300/57, 18.10.2014.

Чување пословне тајне у току обављања радних задатака као и након престанка вршења дужности, односи се на чланове Надзорног одбора, чланове Административног одбора, као и на поједнице који су повезани са обављањем надзорних задатака. Изузетак је прописан чланом 4. у случају стечаја или принудне ликвидације банке у ком случају информације које се не односе на трећа лица укључена у поступак, могу да се користе у судском поступку.

У обављању надзорних задатака дозвољена је размена информација са другим органима Европске Уније, као и са надлежним националним телима. У случају размене информација између сектора који обављају политичку функцију, неопходно је поштовати режим заштите података Европске централне банке. Коначну одлуку о праву на приступ поверљивим информацијама доноси Извршни одбор.⁶ Организационе јединице Европске централне банке које обављају надзорне функције саопштавају поверљиве информације организационим јединицама које спроводе функције монетарне политике у виду анонимизованих података.

4. Измењена организациона структура Европске централне банке

Уговором о функционисању Европске уније, чији је саставни део Протокол о Статуту Европског система централних банака, установљена су три тела за одлучивање ЕЦБ. Најважнији тело је Управни савет, његови чланови су гувернери националних централних банака држава чланица еврозоне и шест чланова Извршног одбора. Управни савет утврђује монетарну политику Заједнице. Поред Управног савета, као орган одлучивања јавља се и Извршни одбор, који сачињавају председник, потпредседник и четири члана. Главна надлежност Извршног одбора је у спровођењу монетарне политике у складу са смерницама и одлукама Управног савета (Голубовић, 2007:57). Генерални савет је трећи орган одлучивања и обавља послове који се односе на питања усаглашавања јединствене монетарне политике на подручју Европске Уније.

Имајући у виду нове надлежности, ради очувања оптималног оквира за вршење првобитно успостављених надлежности, извршена је строга подела надлежности кроз измењену организациону структуру Европске централне банке. Са Јединственим надзорним механизмом,

⁶ Члан 5. Одлуке Европске централне банке о раздвајању надлежности.

поред постојећих, формиран су нови органи – Надзорни одбор, Административни одбор и Панел за медијацију.

4.1. Надзорни одбор

Принцип раздвајања се изражава у прописивању надзорне одговорности новооснованом органу, Надзорном одбору. Она је интерна за Европску централну банку и аутономна је (Boccuzzi, 2016:37). Члан 26. Уредбе о Јединственом надзорном механизму односи се на Надзорни одбор. Надзорни одбор је тело које у свом саставу има више чланова. Надзорни одбор чине председник, потпредседник, четири представника Европске централне банке, и по један представник надлежних националних органа сваке државе чланице. На челу Надзорног одбора је председник. Чланом 26. став 3. Уредбе о Јединственом надзорном механизму прописано је да се председник Надзорног одбора бира из реда угледних појединаца који имају стручно знање и искуство у банкарским и финансијским пословима. Председник Надзорног одбора не може бити члан Управног савета Европске централне банке. Европски парламент одобрава избор председника Надзорног одбора. Након избора и именовања председник Надзорног одбора не може да обавља дужности у надлежним националним органима. Мандат председника је пет година без могућности поновог бирања. На предлог ЕЦБ, уз одобрење Европског парламента, Савет може разрешити председника Надзорног одбора.

Потпредседник Надзорног одбора је један од чланова Извршног одбора Европске централне банке. Четири члана Надзорног одбора бира Управни одбор Европске централне банке. Именовање ова четири члана прописано је Одлуком Европске централне банке.⁷ Услов за избор ова четири члана је да нису директно укључени у послове монетарне политике. Чланове надзорног одбора чине и представници надлежних националних органа сваке државе чланице еврозоне. Национални надзорни органи учествују у процесу доношења одлука о питањима надзора кроз присуство у Надзорном одбору.

Унутар Надзорног одбора постоји Управни одбор (енг. *Steering Committee*). Управни одбор подржава рад Надзорног одбора и припрема седнице одбора. Састоји од мањег броја чланова из Надзорног одбора. Чине га председник Надзорног одбора, заменик председника Надзорног одбора, један представник ЕЦБ, и пет представника

⁷ 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) OJ L 196, 3.7.2014, p. 38–39

националних супервизора. Представнике националних супервизора именује Надзорни одбор на годину дана по основу система ротације. Састав ротације чини прилог Пословника Надзорног одбора Европске централне банке.⁸

Надзорни одбор доноси одлуке на седницама. Представник Комисије може присуствовати седницама по позиву. На седницама представник Комисије учествује као посматрач, и нема право гласа. Надзорном одбору су поверене припремне активности ради обављања надзорних задатака који су поверени Европској централној банци. Он предлаже Управном савету своје нацрте одлука. Предлози одлука се паралелно достављају надлежним националним органима државе чланице на коју се одлука односи.⁹

4.2. Административни одбор

Европска централна банка има и Административни одбор за ревизију који има циљ да заштити странке у поступку на које утичу одлуке ЕЦБ. Административни одбор је основан Одлуком Европске централне банке.¹⁰ Одбор је формиран ради интерне административне ревизије одлука које Европска централна банка доноси у вршењу поверених надзорних задатака. У практичном смислу Административни одбор разматра да ли је поштован одговарајући процес, да ли образложење одлука прикладно, да ли је у складу са важећим законодавством, да ли је одлука очигледно несразмерна и да ли је ЕЦБ злоупотребила своја овлашћења.¹¹ Ревизија се споводи ради контроле процедуре и суштинске усклађености одлуке Надзорног одбора са надлежностима из Уредбе о Јединственом надзорном механизму. Чланови Административног одбора поступају независно и у јавном интересу и њихов рад није везан никаквим упутствима. Пет чланова и два заменика се именују на период од пет година који се може обновити. Они имају професионално супервизорско искуство и релевантно знање у области банкарства, али не могу бити садашњи чланови особља ЕЦБ-а,

⁸ Rules of procedure of the Supervisory Board of the European Central Bank, OJ L 182, 21.6.2014, p. 56–60

⁹ Члан 26. став 8. Уредбе о ЈНМ.

¹⁰ Decision of the European Central Bank of 14 April 2014 concerning the establishment of an Administrative Board of Review and its Operating Rules (ECB/2014/16) (2014/360/EU).

¹¹ ECB, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/whoiswho/administrativeboardofreview/html/index.en.html>

националних супервизора или било које друге националне или ЕУ институције или тела.¹²

Уколико заинтересована страна жели да преиспита одлуку која је донета у вези са надзором од стране Надзорног одбора, може поднети захтев за ревизију у писменој форми. Административни одбор разматра захтев за ревизију и упућује мишљење Надзорном одбору. Мишљење је необавезујуће. Административни одбор може деловати тако што оцењује да ли је потребно укинути првобитну одлуку, односно да ли ће се одлука заменити другом одлуком исте садржине или ће се одлука заменити другачиом одлуком у односу на првобитну одлуку. Надзорни одбор делује тако што узимајући у обзир мишљење Административног одбора може преиначити одлуку. Промењену одлуку Надзорни одбор доставља Управном савету. Управни савет одлучује прећутном сагласношћу. Надзорни одбор може да остане при првобитној одлуци и донесе нову одлуку која ће имати истовестан садржај. Чланом 24. став 11. Уредбе је заинтересованој страни дата могућност да се обрати и Суду правде.

4.3. Панел за посредовање

Да би се додатно обезбедило раздвајање монетарне политике и надзорних задатака, формиран је Панел за посредовање. Уредбом ЕЦБ број 673/2014 основан је Панел за посредовање и уређен начин његовог рада.¹³ Панел за посредовање поступа у случајевима када не постоји сагласност између Управног савета Европске централне банке и Надзорног одбора у вези нацрта одлуке Надзорног одбора. Панел за посредовање разматра приговор Управног савета. Чланови се бирају из реда Управног и Надзорног одбора и то по један члан по земљи учесници. Потпредседник Надзорног одбора има функцију председника Панела за посредовање.

Чланом 8. Уредбе 673/2014 предвиђен је поступак који следи након приговора Управног савета на нацрт одлуке Надзорног одбора. Заинтересована држава чланица, на коју се односи приговор има право да, уз образложење достави обавештење изатражи да Надзорни одбор поднесе захтев за посредовање. Захтев заинтересована страна подноси у року од 5 радних дана од пријема приговора

¹² Члан 3. Одлуке ЕЦБ/2014/2016.

¹³ 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) OJ L 179, 19.6.2014, p. 72–76.

Управног савета. Обавештење којим се захтева посредовање се доставља Управном савету и Надзорном одбору. За свако обавештење чији је циљ сазивање Панела за посредовање оснива се Панел за давање мишљења. У његовој надлежности је да анализирајући предметни случај састави нацрт одлуке који упућује Панелу за посредовање. Панел за посредовање затим разматра нацрт одлуке и даје своје мишљење Надзорном одбору и Управном савету.¹⁴ Надзорни одбор након необавезујућег мишљења Панела за медијацију доставља нацрт одлуке Управном савету.

4.4. Однос Управног савета и Надзорног одбора

Раздвајање Надзорног одбора и Управног савета у практичном смислу се остварује кроз деликатан однос снага између њих. Принцип раздвајања монетарне од надзорне функције огледа се у процесу доношења одлука. Надзорном одбору је поверено планирање и спровођење послова надзора. Његови послови су углавном техничке природе и састоје се у спровођењу истрага и предлагању надзорних одлука. Коначна одговорност за одлуке дата је Управном савету. Да би се ово овлашћење поверило Надзорном одбору, била би потребна измена Уговора о функционисању Европске Уније (Boccuzzi, 2016: 38).

Управни савет је надлежан за доношење коначне одлуке поступком прећутне сагласности. У случају да Управни савет уложи примедбе, потребно је да своје разлоге наведе у писаној форми, посебно осврћући се на питања из домена монетарне политике. Равнотежа се постиже тиме што Управни савет није овлашћен да улази у меритум предлога и да се евентуална неслагања могу вратити на одлучивање групи стручњака за медијацију (Boccuzzi, 2016: 38). Нацрт одлуке Надзорног одбора је коначан уколико се Управни савет не успротиви у року који не прелази десет радних дана. У ванредним околностима рок за противљење одлуци Надзорног одбора не може бити дужи од 48 сати.

Управни савет ЕЦБ поред задатака из домена монетарне политике има одређена овлашћења везана за надзорне задатке. Одвајање надзорних задатака и задатака монетарне политике појачано је Пословником Европске централне банке.¹⁵ Управни савет доноси смер-

¹⁴ Члан 10. Уредбе 673/2014.

¹⁵ Decision of the European Central Bank of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank (ECB/2004/2) (2004/257/EC).

нице, упутства и одлуке које се односе на надзорне задатке.¹⁶ Посебна пажња је посвећена организацији Управног савета у односу на надзорне задатке. Састанци Управног савета који се односе на надзорне задатке, организују се одвојено од редовних састанака. Када се Управни савет састаје ради надзорних задатака, Надзорни одбор упућује предлог Извршном одбору ради састављања дневног реда. Члан 13.М Пословника одређује да председник Европске централне банке након консултација са председником Надзорног одбора, именује једног од чланова Европске централне банке као секретара Надзорног одбора и Управног одбора. Секретар Надзорног одбора сарађује са секретаром Управног савета када се ради о припреми седница Управног савета које се односе на надзорне задатке.

С обзиром да се монетарна и надзорна функција обавља под истим кровом, Европска централна банка може да формира заједничке службе које пружају подршку организацијским секторима који обављају задатке из домена монетарне политике, као и секторима који обављају задатке из домена надзора. Могућност за заједничку службу је дата из разлога економичности и ефикасности, како се одређене логистичке функције не би дуплирале.¹⁷

5. Закључак

Значајно деловање на пољу права Европске централне банке представља успостављање прва два стуба банкарске уније. Јединственим надзорним механизмом, Европска централна банка, као савремена, независна и пре свега монетарна институција, добила је надзорна овлашћења и постала супервизор кредитних институција на подручју еврозоне. Обављање монетарних и надзорних функција од стране исте институције, потенцира ризике који доводе у сумњу способност сваке централне банке, па и Европске централне банке, да подједнако ефикасно обавља обе функције.

Поверавање надзорних овлашћења Европској централној банци, проузроковало је изазове у институционалном и организационом смислу. Основна забринутост се тиче доследности у спровођењу оног што је главни задатак Европске централне банке, као врховне монетарне институције у Европској монетарној унији, а то је одржавање стабилности цена. Законодавци Европске уније су били свесни овог проблема,

¹⁶ Члан 17. Пословника ЕЦБ.

¹⁷ Члан 3. став 4. Одлуке (ESB/2014/39).

тако да су приликом успостављања Јединственог надзорног механизма, предвидели институционалне и организационе механизме којим су желели да обезбеде непроменљивост примарног циља и очувају принцип раздвајања монетарних од надзорних функција.

Уредбом о Јединственом надзорном механизма истиче се раздвајање монетарних од надзорних функција. То је врста заштите како би се избегли конфликти који би негативно утицали на Европску централну банку. Наиме, поверавањем надзорних функција Европска централна банка је постала изложена новим ризицима, који у крајњем случају могу утицати на њену независност и кредибилитет.

Свакако да су творци банкарске уније и Јединственог надзорног механизма имали у виду да обављање монетарне и надзорне функције од стране Европске централне банке позитивно и корисно. Иако имају различите циљеве, функције монетарне политике и надзорне функције се подударају у одређеним сегментима. И једна и друга су усмерене на стабилност финансијског система. Циљ и једне и друге функције је систем који ће бити отпоран на ризике и неизвесности. Повезаност стручњака који у оквиру исте институције обављају монетарну и надзорну функцију може бити пресудна за ефикасну монетарну политику и банкарску супервизију.

Закључно, ефикасно обављање монетарних и надзорних функција под окриљем исте институције подразумева поштовање принципа раздвојености ових функција. У Европској монетарној унији су успостављени механизми који штите овај принцип. С обзиром да из монетарних и надзорних задатака произилазе функције различитог обима и различите примене, ово питање је увек актуелно и подразумева стално проучавање и праћење.

Литература

Вочуцци, Г. (2016), *The European banking union : supervision and resolution*, Palgrave Macmillan studies in banking and financial institutions;

Дабић, Д., Гајић, Б. (2020), „Европска банкарска унија као део поткризног система управљања економском и монетарном унијом“, *Европско законодавство*, бр. 73-74(2020), стр. 73-98;

Димитријевић, М. (2023), *Право Европске централне банке*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш: Центар за публикације;

Димитријевић, М., (2018), *Институције међународног монетарног права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш: Центар за публикације;

Димитријевић, М. (2016), „Банкарска унија: Правни домаћај јединственог надзорног механизма и јединственог санационог механизма“, *Правни живот* 11/2016, 473-486;

ECB/ European Central Bank (20224). Administrative Board of Review, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/whoiswho/administrativeboardofreview/html/index.en.html>

Głuch, D., Škovranová, L., Stenström, M. (2013) *Central Bank Involvement In Macro-Prudential Oversight*, European Central Bank;

Goodhart, C A E. (2010) The changing role of central banks, *BIS Working Papers* No 326, 1-23;

Gortsos, V. C. (2020), *European Central Banking Law The Role of the European Central Bank and National Central Banks under European Law*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions;

Голубовић, С. (2007). *Европска монетарна унија-институционални аспекти*. Ниш : Правни факултет Универзитета у Нишу;

Ioannidou, V. (2012), *Banking Union for Europe Risks and Challenges, A first step towards a banking union*, London: Centre for Economic Policy Research;

Обрадовић, К. (2016), *Институционални оквир финансијске супервизије у Европској унији*, докторска дисертација, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Smits Rene, (1997) *The European Central Bank: Institutional Aspects*, Kluwer Law International, The Hague, London & Boston;

Прописи

Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, *Official Journal of the European Union*, L 287, 29.10.2013, p.63-89;

Decision of the European Central Bank of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank (ECB/2004/2) (2004/257/EC);

Decision of the European Central Bank of 14 April 2014 concerning the establishment of an Administrative Board of Review and its Operating Rules (ECB/2014/16) (2014/360/EU);

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) OJ L 196, 3.7.2014, p. 38–39;

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, L 300/57, 18.10.2014.;

Protokol on the Statute of the European system of central banks and of the European Central Bank, OJ C 191, 1992;

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) OJ L 179, 19.6.2014, p. 72–76;

Rules of procedure of the Supervisory Board of the European Central Bank, OJ L 182, 21.6.2014, p. 56–60;

Treaty on European Union (Treaty on Maastricht) of 7.2.1992. OJ C 191 of 29.7.1992;

Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (Treaty of Lisbon) OJ C 306, 17.12. 2007.

Milica Ilić, LL.M.,
PhD Student,
Faculty of Law, University of Niš

ON THE SEPARATION OF MONETARY AND SUPERVISORY FUNCTIONS OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK

Summary

The performance of monetary and supervisory functions by the same institution entails risks that cast doubt on the ability of each central bank, including the European Central Bank, to perform both functions with equal efficiency. The Single Supervisory Mechanism (SSM) gives the European Central Bank, as a modern and independent monetary institution, certain supervisory powers over the credit institutions in the Eurozone. The aim of this paper is to examine the application of the principle of separation of the ECB monetary policy tasks and its supervisory tasks, as well as the organizational solutions applied to demarcate them.

The Regulation on the Single Supervisory Mechanism (SSM) stipulates that the monetary and supervisory functions are performed separately. It is a kind of protection to avoid conflicts that would negatively affect the European Central Bank. Namely, by entrusting the European Central Bank with supervisory functions, it has become exposed to new risks, which may ultimately affect its independence and credibility. In order to ensure the principle of separation of monetary and supervisory functions, all aspects pertaining to the independence of the European Central Bank in terms of its monetary functions also refer to its special supervisory functions. The Regulation on the Single Supervisory Mechanism guarantees operational independence, personal independence, institutional independence and financial independence. Special rules refer to the responsibility of the European Central Bank in performing monetary and supervisory tasks. In order to delimit these functions, the European Central Bank submits special reports to the European Parliament and the Council on the tasks entrusted to the European System of Central Banks and the tasks entrusted to the ECB by the Single Supervisory Mechanism.

The Treaty on the Functioning of the European Union, including the Protocol on the Statute of the European System of Central Banks as its integral part, established three decision-making bodies: the Administrative Council, the Executive Board, and the General Council. The organizational structure was changed for the purpose of performing supervisory tasks in an appropriate manner, in accordance with the principle of separation of functions. When the Single Supervisory

Mechanism was introduced, new bodies were added: the Supervisory Board, the Administrative Board, and the Mediation Panel.

The creators of the banking union and the Single Supervisory Mechanism certainly had in mind that the performance of monetary and supervisory functions by the European Central Bank is positive and useful. Although they have different objectives, the monetary policy tasks and supervisory tasks overlap in certain segments. They are both aimed at ensuring the stability of the financial system. The goal of both functions is to establish a system that will be resistant to risks and uncertainties. Effective performance of monetary and supervisory functions under the auspices of the same institution implies respect for the principle of separation of these functions. Mechanisms that protect this principle have been established in the European Monetary Union. However, considering that monetary and supervisory tasks give rise to functions of different scope and application, this question is always current and implies constant study and monitoring.

Keywords: *European Central Bank, Single Supervisory Mechanism, Banking Union, Supervisory Board of the European Central Bank, European Monetary Union.*