

RAZLOZI I INTERESI ZA REGULACIJU BANAKA²⁷

REASONS AND INTERESTS FOR THE BANKS' REGULATION

Marijana Lj. Žiravac Mladenović²⁸

Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment Banja Luka, Ekonomski
fakultet

Sažetak

Povećane aktivnosti na polju regulacije banaka, u poređenju sa drugim vrstama kompanija opravdane su zbog same činjenice da se bilans stanja banke u velikoj meri razlikuje od bilansa stanja obične, nefinansijske kompanije. Zato je banka ranjivija od nefinansijske kompanije, što nas vodi ka razmišljanju da neočekivani gubitak na račun neispunjenja suprotne strane (gubitak dela imovine banke) možda nema dovoljno pokrića na strani izvora sredstva, tačnije u kapitalu. To je jedan od razloga zašto regulatori finansijskog sistema utiču na banke da povećaju udeo svog kapitala na nivo koji je određen kao minimalno potreban za pokrivanje potencijalnih gubitaka, a tako da se rizik neispunjenja suprotne strane ne prenosi domino efektom dalje na klijente banke. Osim toga, banke igraju važnu ulogu u ekonomiji svake države, a pogotovo država u tranziciji gde predstavljaju noseći stub finansijskog sistema i dominante finansijske posrednike u njemu. Zato je prirodno da je područje bankarskog poslovanja strogo regulisano, jer propast banke može uticati na ekonomiju cele države. Iz do sada napisanog, možemo izvesti jedan od ciljeva regulacije banaka, a to je izbegavanje slučajeva propadanja banaka i zaštita klijenata banke, da bi se osiguralo postojanje stabilnog i zdravog bankarskog sistema, i osim toga, zaštićene i stabilne nacionalne valute.

Gljučne reči: regulacija, banka, finansijski sistem, nadzor.

JEL: M44, G10

Summary

²⁷ Rad je bio prezentovan na Međunarodnoj konferenciji o društvenom i tehnološkom razvoju STED 2013, održane 26. i 27.09.2013.godine u Banjoj Luci u organizaciji Univerziteta za poslovni inženjering i menadžment Banja Luka.

²⁸ Despota Stefana Lazarevića bb, 78000 Banja Luka, BiH; Tel: +387 51 378 300, email: marijana.mladenovic@univerzitetpim.com

Increased activity in the field of banking regulation, as compared to other types of companies are justified by the fact that the bank's balance sheet differs greatly from ordinary non-financial companies' balance sheet. That is one of reasons why banks are more vulnerable than non-financial companies, which leads us to thinking that an unexpected loss on account of non-fulfillment of the other side (the loss of part of the assets of the bank) may not be enough to cover the sources resources, specifically in the capital. It's one of the reasons why the regulators of the financial system pressure banks to increase their share capital to a level that is defined as the minimum required to cover potential losses and to minimize the risk that the default does not transmit a domino effect on the Bank's clients. In addition, banks play an important role in the economy of each country, but mostly in transition countries where they are a pillar of the financial system and the dominant financial intermediaries in it. It is therefore natural that the area of banking business is strictly regulated, as a bank's failure could affect the economy of the entire country. One of the goals of banking regulation is to avoid cases of bank failures and the protection of clients, to ensure a stable and sound banking system and, in addition, protect and ensure stable national currency.

Keywords: regulation, bank, financial system, supervision.

1 Uvod

Dajčman (2003, str. 33) smatra da je cilj regulacije banaka maksimizacija društvenog blagostanja, tako da dopunjava ovaj cilj i dodaje sledeće ciljeve regulacije banaka: sigurnost i stabilnost bankarskog sektora koju postizemo osiguranjem depozita, regulativnim nadzorom i određivanjem regularnog izveštavanja centralnoj banci, sigurnost potrošača, što znači određivanje gornje granice visine kamatne stope za zajmove, obavezan izračun efektivne kamatne stope za fizička lica, regulacija alokacije kapitala, određivanjem maksimalne izloženosti banke prema jednom licu ili povezanim licima, novčana kontrola – novčane rezerve, diskontni faktor.

Gledano sa najšireg aspekta, regulatorne i supervizorne vlasti moraju da postignu tri cilja (Arner, 2001, str. 208):

- Jasno definisanje tipova institucija koje su obuhvaćene procesom regulacije kao i nadležnosti svake regulatorne i/ili supervizorske agencije za te institucije.
- Promocija pouzdanosti, efikasnosti i integriteta tržišne infrastrukture, posebno platnog sistema.
- Unapređenje efikasnosti delovanja i konkurentnosti u finansijskom sistemu.

Štehnik (2004, str. 13) sažima istraživanja brojnih autora koji povezuju pojam društvenog blagostanja kao cilja regulacije banaka sa uvođenjem pojma regulatornog kapitala uz definicije računovodstvenog i ekonomskog kapitala. Društveno blagostanje je maksimalno kada su granični troškovi izjednačeni sa graničnim koristima za banku, koje proizilaze iz nivoa zahtevanog kapitala. Granične koristi nastaju na račun sigurnijeg poslovanja banke, mogućnosti dobijanja dodatnog dužničkog kapitala, garancija za naplatu potraživanja banke itd., a granične troškove u

tom slučaju nose vlasnici banke. Viši nivo kapitala osigurava granične koristi, ali istovremeno znači manju profitabilnost kapitala. Ako uzmemo u obzir postojanje sigurnosne šeme u bankarskom sistemu (osiguranje bankarskih depozita, zajmovi centralne banke u krajnjoj sili, politika sprečavanja propasti velikih „igrača“ u sistemu), sistemski rizik, prirodni monopol i problem asimetrije informacija, suočavamo se sa problemom moralnog hazarda kada se banka dodatno izlaže rizicima zbog činjenice da sama ne nosi troškove koji nastaju zbog te dodatne izloženosti (nose ih vlasnici). Postojanje sigurnosne šeme motiviše dodatno preuzimanje rizika, što znači da je tržišno određen nivo kapitala banke ispod društvenog optimuma. Iz ovoga sledi da obim kapitala banke mora biti regulatorno prilagođen rizicnosti bankarske aktive, što uvodi pojam regulatornog kapitala u bankarsku praksu. On je određen na osnovu zakonskih pravila, a odnos između regulatornog i ekonomskog kapitala²⁹ prikazuje odnos između optimalnog nivoa kapitala gledanog sa aspekta vlasnika i optimalnog nivoa gledanog sa aspekta banke kao društva.

Treći predsednik SAD Thomas Jefferson je napisao: „Iskreno verujem da su bankarska utvrđenja mnogo opasnija od postojećih vojski“. Moć i uticaj koji one imaju izazivaju u javnosti ponekad strah i zabrinutost, što je sigurno jedan od razloga koji su uticali na stvaranje složene mreže zakona i propisa koji uređuju poslovanje banaka. Posrednička uloga banaka u finansijskom sistemu regulisana je striktnim nacionalnim propisima koji su sačinjeni preventivno da bi se zaštitili interesi šire javnosti odnosno interesnih grupa koje su u poslovnom odnosu sa bankom. Transnacionalni bankarski sistem je postao međusobno povezaniji što je dovelo do javljanja različitih opasnosti zbog različitog zakonodavnog i regulatornog okruženja – stabilnost finansijskog sistema koji je imao strožiju regulatornu politiku postao je izložen većem broju rizika nego ranije, a time i ranjiviji (Matejašák & Teplý, 2007, str. 2).

Rosenbluth i Schaap (2000, str. 8) ističu da se regulacija bankarskih sistema industrijalizovanog sveta može grubo podeliti na dve vrste: prudencijalnu i profitno usmerenu regulaciju. Prudencijalna regulacija prenosi troškove postizanja finansijske stabilnosti na banke kao takve, time što, na primer, zahteva od banaka da oformljuju i održavaju tačno određeni nivo rezervi za slučaj neispunjenja (eng. *default*) obaveza iz slabih zajmova. Sa druge strane, profitno usmerena regulacija prebacuje troškove postizanja finansijske stabilnosti na poreske platiše i korisnike finansijskih usluga, limitirajući konkurenciju među finansijskim institucijama. Dok prudencijalna regulacija može postojati uz ovu drugu, ili u odsustvu konkurencije, profitno usmerena regulacija zahteva da se finansijske institucije bore isključivo za svoj profit. Većina regulatornih sistema spada u jednu od ove dve kategorije, odnosno nalaze se negde na kontinuumu između ove dve krajnosti, jer je povećana konkurencija u međunarodnim finansijskim nametnula globalno pomeranje sistema ka prudencijalnoj regulaciji. Kao što ćemo videti u nastavku, balansiranje interesa između konkurentnog i profitno usmerenog regulatornog režima, pomaže u razumevanju kompromisa koji je osnova međunarodnih regulatornih dogovora.

²⁹ Ekonomski kapital je iznos koji je potreban za pokriće očekivanih i neočekivanih gubitaka banke, izračunat uz određen stepen sigurnosti (npr. 99%) i predstavlja iznos koji je poželjan i dovoljan po mišljenju banke, ne uzimajući u obzir regulatorne zahteve (Matten, 2000, str. 19).

2 Razlozi i interesi za regulaciju banaka

Barth, Caprio i Levine (2006, str. 21-46) proveli su opširno istraživanja prakse regulacije banaka u svetu. Prilikom istraživanja razloga i interesa za regulaciju banaka u velikoj meri se pozivamo na rezultate njihovog istraživanja.

Istraživanje razloga za regulaciju banaka vodi nas u zaključke o adekvatnoj ulozi države (njene vlade) u tom procesu. Preporuke Bazelskog komiteta za superviziju banaka počivaju na činjenicama koje zastupaju interese javnosti prilikom postavljanja regulatornog režima:

- na finansijskim tržištima postoje značajne tržišne nepravilnosti;
- bankarski supervizor mora biti u stanju da, makar delimično, prevaziđe te nepravilnosti;
- supervizori imaju nameru da poprave tržišne nepravilnosti i time poboljšaju poslovanje banaka.

Za razliku od javnih interesa za regulaciju banakarskog sektora, na nju se može gledati i sa aspekta privatnih interesa, što znači da snažan supervizor može delovati u skladu sa vlastitim interesima, a to znači da nije nužno da svojim delovanjem ispravlja tržišne nepravilnosti. Ovaj aspekt posmatranja bankarske regulative polazi od pretpostavke da će političari nastojati da iskoriste jaku supervizornu agenciju kako bi prisilili banke da plasiraju zajmove u politički povezane kompanije, odnosno jake banke će nastojati da utiču na regulatore kako bi oni radili u njihovom interesu, a ne u interesu cele javnosti. Time ukazuju na političke pogreške koje dovode do toga da politički sistem nije u mogućnosti da eliminiše takvo ponašanje političara ili da zaštiti supervizore od koruptivnog uticaja jakih bankara. Gledano sa tog aspekta, političke nepravilnosti su veliki rizik u razvoju efikasnog bankarskog sistema, jer jačanje nadležnosti supervizora u okruženju u kome političke insitucije loše funkcionišu smanjuje javno dobro.

U nastavku prikazujemo osnovne karakteristike oba pristupa: regulacija banaka zbog postizanja javnih interesa i regulacija banaka zbog postizanja ličnih interesa.

2.1 Javni interesi u regulaciji banaka

Nevidljiva ruka Adama Smitha ne funkcioniše u okruženjima u kojima je tržište neperfektno. Neperfektnosti koje ograničavaju delovanje tržišta, a time stvaraju osnovu za potencijalno konstruktivno delovanje države, da bi poboljšala socijalno dobro, mogu da budu postojanje monopola, koji uništavaju konkurenciju, nepravilnosti u delovanju banaka, asimetrije u dostupnosti informacija³⁰, greške u zakonodavnom okviru koji tretira prava vlasništva ili ugovore (obligacije). Sve one ograničavaju ili nepotrebno poskupljuju stvaranje, verifikaciju i sprovođenje

³⁰ Na ovom mestu postavljamo pitanje da li bi banke uopšte postojale, da su informacije svima podjednako dostupne odnosno da ove asimetrije nema. Banka upravo i postoji kao finansijski posrednik jer se zbog dostupnosti informacija koje ima nalazi između strane koja ima višak sredstava i želi da ih investira i strane kojoj sredstva trebaju i želi da ih stekne uzajmljivanjem. Uz simetrično dostupne informacije ove dve strane bi se direktno pronašle i sklopile dogovor.

dogovora ili ugovora kojima se ove nepravilnosti žele popraviti. Javni interesi u pozadini bankarske regulacije uzimaju u obzir postojanje ovih nepravilnosti kao i činjenicu da država ima nameru i mogućnost da ih odstrani. Osim toga, potrebno je zaštititi ekonomiju od domino efekta koje banke stvaraju u slučaju finansijskih kriza, koje smanjuju outpute, izvor su ekonomske nestabilnosti i pogoršavaju distribuciju prihoda (što se videlo iz npr. Argentinske krize 2002. godine). Zajedno sa ekonomskim razvojem raste i potreba da se ekonomija zaštiti od bankarskih grešaka i propada. Krize možemo posmatrati kao manifestacije nepotpunih informacija i eksternalija. Uz bolje informisanje, koje znači transparentnije poslovanje banaka, o vanjskim uticajima ili šokovima, kao i o rizičnom delovanju i ponašanju banaka, rasprostranjivanje kriza može biti sprečeno.

U skladu sa tim, brojne su pozitivnosti i beneficije koje društvo ima od sigurnih i stabilnih banaka. Osim što žele da pospeše ekonomski razvoj i osiguraju sigurnost sistema, regulatori nekih finansijskih sistema bazirali su svoje napore na zaštitu korisnika (i investitora) finansijskih usluga od prevare, manipulacije i ostalih oblika zloupotreba. Siguran i transparentan bankarski sistem stvara poverenje među štedišama koji se odlučuju za ulaganje svojih sredstava u banke, a ne odlučuju se za neke alternativne načine „čuvanja“ imovine, koji su svakako manje produktivni, a imaju i negativan uticaj na ekonomski razvoj. Iz tih razloga nastoje da postavе opširna i stroga pravila kojima testiraju potencijalne osnivače banaka, kako bi se sprečilo ponavljanje duge istorije prevara u finansijama, a posledica je ta, da javnost gubi poverenje u bankarski sistem i „izbegava“ njegove usluge³¹.

Naravno, postavlja se pitanje da li su zadaci koje ima regulatorno telo preteški. Kako će, na primer, regulator bankarskog sistema osigurati solventnost sistema u maloj ekonomiji koja je podložna velikim ekonomskim šokovima, a istovremeno da podstiče pozitivne uticaje na bankarski sektor? Ili, kako se supervizorno telo u ekonomiji u kojoj dominira nekoliko velikih, uticajnih porodica uz nerazvijenu računovodstvenu i revizorsku praksu može pouzdati u podatke koji govore o rizičnosti poslovanja finansijskog posrednika? U mnogim zemljama u tranziciji ili u razvoju direktni supervizorni pregledi (on-site) još uvek su retki delimično i zbog toga što ekonomijama nedostaju obrazovani i obučeni supervizori.

Prateći iskustva pogrešaka koje su činjene na finansijskim tržištima i u bankarstvu, postavljamo pitanje da li to znači da je neizbežno direktno uplitanje države u poslovanje banaka. Smatramo da se to mora izbeći, iz tri razloga. Posmatrajući uticaje finansijskih kriza na različite sektore ekonomije, brojni autori dokazuju da stepen gubitaka nije bio veći u bankarstvu nego u drugim sektorima privrede. Uz to, studije koje su u skorije vreme sprovedene u SAD ali i u nekim

³¹ Kao primer osnivanja banaka od strane beskrupuloznih lica uzmimo Bank of Credit and Commerce International, čija je propast oštetila vlade i klijente u nekoliko država, posebno u Africi. Slaba računovodstvena praksa i prevara koje smo videli u slučajevima Enrona i Parmalata i njihovog fijaska dodatni su primeri. Činjenica da velike korporacije mogu da prevare banke, tržište kapitala, radnike i penzionere samo je potvrda jačine problema informisanosti u finansijama, a u ovim slučajevima regulatori finansijskog sistema su odmah odgovorili postavljanjem jačih regulatornih zahteva (u slučaju SAD to je bio Sarbanes-Oxley Act 2002. godine).

državama u razvoju dokazale su da su štediši i depoziteri mogli i znali da razlikuju rizičnost ulaganja u pojedine banke. Proučavajući krize i njihov uticaj kroz istoriju, i pre nego što je oficijalna regulacija toliko dobila na važnosti, tržišta su sama reagovala na potrebu zaštite društva od skupih tržišnih grešaka. Uloga države, naravno, ostaje nepobitna u postavljanju regulatornog okvira za poslovanje banaka.

Za razliku od javnih interesa u pozadini regulacije banaka, koji ispostavljaju da jak oficijelni supervizor pospešuje uspešnost poslovanja banaka i stabilnost, postoji frakcija istraživača koji ispostavljaju da su u pozadini regulacije banaka isključivo privatni interesi.

2.2 Privatni interesi u regulaciji banaka

Postoji i razmišljanje da države regulišu poslovanje banaka da bi pospešile finansiranje poslovanja vlade, da bi imale uticaj i kanalisale zajmove politički poželjnim strankama – šire gledano da bi maksimizirali bogatstvo i uticaj političara i birokrata. Mnogi ekonomisti pretpostavljaju da je uloga privrede u rezultatima postavljanja regulatornog okvira mnogo veća i šira od aspekta javnog interesa. Naravno, javni interesi postoje, ali prioritet se daje privatnim interesima izabranih uticajnih grupa nad javnim interesima. Vidimo da su pogledi na regulaciju banaka sa aspekta javnog i privatnog interesa dva ekstrema koja pomažu u ocrtavanju kompleksnih motiva na kojima počiva regulacija banaka.

Stav da se regulaciji banaka pristupa iz privatnih interesa ima duboke istorijske korene. Počnimo od razvoja bankarstva u 13. veku u Evropi: vladarima nije trebalo mnogo vremena da shvate kako su banke izvori koji mogu igrati ključnu ulogu u finansiranju njihovih vojski. Razvoj tehnologije (razvoj vatrenog oružja i topova) samo je pospešio potrebe za finansiranje skupih odbrambenih mehanizama. Tako počinje privatni interes u regulaciji bankarstva, jer su bankari bili svesni da neće dobiti vraćene zajmove koje su plasirali „kruni“, ali su videli način da pronađu satisfakciju u privilegijama koje mogu imati iz tog odnosa. Autori koje smo pomenuli na početku rasprave dali su celi prikaz istorijskih podataka koji idu u prilog tezi privatnih interesa, od davnina do današnjih dana, a činjenica je da finansijske potrebe vlade predstavljaju motivaciju bankarske regulacije i u modernim vremenima.

Tranzicione i zemlje u razvoju karakteristiše slabo razvijeno tržište kapitala i u njima je bankarski sistem osnovni izvor domaćeg finansiranja vlade, što znači da bi bilo iznenađujuće da regulacija nije, makar u maloj meri, obojena potrebama vlade po izvorima finansiranja od banaka u njenoj državi. Čak i nakon talasa finansijske liberalizacije, u zemljama u kojima je najveći deo finansijskih sredstava pozicioniran u bankarskom sektoru i u kojima je prisutan visok nivo domaćeg javnog duga, bankarski sistem mora podneti veliki deo javnih potreba, uz razliku da nakon liberalizacije vlada mora bankama da plaća višu kamatnu stopu nego pre u sistemu planske privrede. Dodatni faktor u zaduživanju vlade je da se ovakvi zajmovi ponderišu sa faktorom nula, što znači da je plasiranje zajmova državi i javnim preduzećima jeftinije u odnosu na privatni sektor. Osim što su važne za direktno finansiranje potreba vlade, banke su postale važne za sveukupan uspeh ekonomije što implicira potrebu da se kontrolišu kroz regulatorni režim, zbog političkog preživljavanja vlade. Iako se na ovaj način finansiranje može gledati i sa aspekta

javnih interesa, privatni interes se skriva u političkom uticaju na plasiranje kredita politički podobnim klijentima. Naravno, nisu uvek vladini službenici (naročito u okruženjima sa visokim ili višim stepenom demokratije) ti koji utiču na donošenje regulatornih odluka i njihovo sprovođenje. Uticajne banke i privredni interesi mogu uticati na regulatora bankarskog sektora, najčešće preko političara, i time koristiti regulatorno telo za promociju interesa banke (a ne javnog interesa).

Dinamika pritisaka na regulatore sa aspekta moći znači da se regulatorna „igra“ nastavlja. Javnost mora biti upozorena na to kako regulatorni okvir koji izgleda kao da je postavljen u najboljem interesu može biti izigran od strane onih koje mora da reguliše. Da bi se to postiglo potrebno je povećanje tržišne discipline. Iz dosadašnje rasprave možemo da zaključimo kako „prebacivanje“ interesa u pozadini regulacije banaka između interesnih grupa (privatnih) vodi konstantnim promenama u orijentaciji regulacije banaka, jer se bilans snaga između vladinih službenika i privrednika (privatnih) vremenom menja. Privatni interesi u pozadini bankarske regulacije govore da neki limiti koji su bankama nametnuti u dvadesetom veku nisu samo bili rezultat konkurentnih sila i tehnoloških promena, nego i rezultat beneficija za privredu i vladine službenike, koji su te limite postavljali. Zbog toga su bankari počeli da prave pritisak na deregulaciju i to samo u slučaju kada su osetili konkurenciju od strane nebankarskog sektora ili stranih jurisdikcija.

Mešavina javnih i privatnih interesa u pozadini bankarske regulative stalno je prisutna i prebacivanje sa jednih na druge dešava se sa nejednakom frekvencijom i dugo traje, pogotovo ako faktori koji podstiču promene utiču na preoblikovanje političkog miljea (okvira). Naravno, nekada je teško zaključiti koji interesi preovlađuju u postavljanju regulative, jer se na privrednoj sceni simultano dešava međusobna igra privrednih i političkih sila i uticaj vanjskih šokova na privredu. Pogotovo u slučaju vanjskih sila koje vode u krizu, dolazi do promena interesa, gde se za neko vreme smiruju privatni interesi i u primat postavljaju javni.

3 Aspekti regulacije banaka

Regulatorni okvir u bankarskom sektoru obuhvata brojne aspekte, od osnivanja banaka do njihovog gašenja. Smatramo da izlaganje o aspektima regulacije banaka treba da sadrži prikaz pozitivnih i negativnih strana:

- ograničavanja delatnosti banaka i pravila za njihovo osnivanje,
- minimalno potrebni kapital, koji banka mora da održava,
- ovlasti koje se daju supervizornom telu,
- sigurnosne mreže koje postoje u državi,
- monitoring banaka od strane privatnog sektora,
- državno vlasništvo u bankama kao najprodorniji oblik državne kontrole.

3.1 Ograničavanje delatnosti banaka i pravila za njihovo osnivanje

Restrikcije koje zakonodavni okvir nameće bankama prilikom izdavanja licence za rad definišu pojam banke u pojedinim nacionalnim sistemima. Polazeći od zaključaka koje smo prikazali prilikom istraživanja razloga i interesa za regulaciju banaka, u literaturi smo sledili konstatacije koje govore u prilog, ali i protiv strogih regulatornih

pravila kojima se ograničava angažman banaka u određenim delatnostima (Barth, Caprio & Levine 2006, str. 47-49).

Sa aspekta javnih interesa u pozadini bankarske regulative, autori navode pet osnovnih razloga u korist ograničavanja stepena aktivnosti banaka u delatnosti vrednosnih papira (njihovog izdavanja, posredovanja u trgovini njima i svim aspektima investicionih i zajedničkih fondova), osiguranja, nekretninama (investiranju u nekretnine, njihovom razvoju i menadžmentu) i posedovanju (učesću u kapitalu) nefinansijskih kompanija, a to su:

- nastajanje konflikta interesa – plasiranje zajmova u povezana lica, pod uslovima koji su povoljniji od onih koje ta kompanija zaslužuje u skladu sa svojim kreditnim bonitetom,
- problem moralnog hazarda – što je šire područje poslovanja banke, veći je motiv za rizičnije ponašanje zbog povećanih prilika da preuzimaju rizične poslove radi ostvarenja visokih prinosa,
- nemogućnost monitoringa– široke bankarske aktivnosti i povezivanje banaka sa nefinansijskim sektorom dovodi do stvaranja velikih i kompleksnih poslovnih sistema (grupe),
- nemogućnost sprovođenja disciplinskih mera u tako velikom korporativnom sistemu, zbog njihove velike ekonomske i političke moći,
- negativan uticaj na konkurenciju u finansijskom sektoru, jer veliki finansijski konglomerati smanjuju konkurentnost, a time i efikasnost finansijskog sektora.

U skladu sa ovim argumentima, država (vlada) može rešiti ove tržišne nepravilnosti uvođenjem restrikcija prilikom izdavanja licenci za rad banke, sa aspekta delatnosti koje smeju da obavljaju, čime povećava uspešnost poslovanja banke i stabilnost sistema, te štiti klijente (korisnike usluga).

Sa druge strane, postoje i teorijski razlozi koji govore u prilog dozvoljavanja bankama da deluju u širokom spektru finansijskih usluga. Regulatorne restrikcije aktivnosti banaka ograničavaju iskorištavanje efekata ekonomije obima u prikupljanju i procesiranju informacija o kompanijama (klijentima), upravljanju različitim vrstama rizika za račun klijenata, oglašavanju i nuđenju finansijskih usluga, sprovođenju obligacionih odredbi iz ugovora koje sklapaju sa klijentima i u izgradnji ugleda banke u javnosti i kod klijenata. Ovo može da dovede do smanjenja vrednosti banaka čime se negativno utiče na njihovu „motivisanost“ da se ponašaju u skladu sa prudencijalnim zahtevima. Osim toga, limitiranje aktivnosti banaka kroz regulatorne restrikcije otežava diverzifikaciju profita i novčanih tokova banke, čime se onemogućava upravljanje profilom rizika banke što se direktno odražava na stvaranje nestabilnosti u bankarskom sistemu.

Proučavajući istraživanja autora koji su argumentovali oba kontinuuma razmišljanja o širini bankarske delatnosti, zaključujemo da su koristi od neograničavanja banaka da se angažuju u pomenutim delatnostima velike, jer se time utiče na smanjenje cene kapitala, postiže se viši stepen operativne efikasnosti banaka, a negativna korelacija prinosa koje stvaraju pojedini bankarski poslovi (plasiranje

zajmova, trgovina nekretninama, usluge osiguranja, investiranje u vrednosne papire) utiče na stvaranje pozitivnih efekata diverzifikacije, čiji je krajnji cilj smanjenje izloženosti banke sistemskom riziku.

Smatramo da države moraju nadzirati osnivanje novih banaka i pratiti adekvatnost ispunjavanja uslova za to, ali ne smeju postavljati ograničenja u osnivanju (na primer, sa aspekta privatnog ili društvenog vlasništva, stranog ili domicilnog vlasništva itd.), jer time onemogućavaju razvoj konkurencije u bankarskom sektoru – osnivanje novih, kvalitetnih banaka (u smislu njihove sigurnosti, stabilnosti i finansijske snage) poboljšavanje poslovanja banaka i pospešivanje opšteg rasta privrede, koja se finansira tokovima iz bankarskog sistema.

3.2 Minimalno potrebni kapital banke

Kada ispune ostale kriterije, propisane zakonom za osnivanje banke, osnivači banke moraju da uplate inicijalni minimalni iznos kapitala, a u toku poslovanja i razvoja banke moraju da održavaju prudencijalni nivo kapitala, u skladu sa profilom rizika banke. Regulacija visine kapitala je po Barth, Caprio i Levine (2006, str. 52) osnovni oblik intervencije države jer direktno utiče na izlaganje banke riziku prilikom poslovanja, zbog svoje svrhe da apsorbuje neočekivane gubitke, koji mogu nastati zbog izloženosti rizicima.

Sa aspekta javnog interesa koji je u pozadini regulacije banaka, adekvatnost kapitala se smatra pozitivnom zakonskom odredbom u limitiranju menjanja i nestabilnosti profila rizičnosti banke. Osim toga, adekvatnost kapitala (zajedno sa instrumentom koji nazivamo osiguranje depozita) igra ključnu ulogu u uravnotežavanju intencija vlasnika banke sa njenim depoziterima i ostalim kreditorima. U pozadini razmišljanja nalazi se pretpostavka da vlasnici banke očekuju visoke (ili više) prinose od poslova koji u sebi nose viši stepen izloženosti riziku, a za takve poslove moraju da obezbede viši nivo kapitala (takozvanog kapitala za rizike, eng. *capital at risk*). Tako oblikovan iznos kapitala predstavlja garanciju za pokrivanje gubitaka do kojih može doći zbog visoke rizičnosti preuzetih poslova. Naravno, ovo važi samo u slučajevima kada je vrednost kapitala banke realna (nije precenjena), jer ako trenutno postoje veliki gubici za koje banka nije izdvojila rezerve u kapitalu, računovodstveno izraženi kapital je viši od ekonomskog kapitala.

Ostaje otvoreno pitanje, da li zahtevana visina kapitala koja se izračunava na osnovu rizičnosti aktive banke, negativno utiče na ekonomski rast samim tim što povećava averziju prema riziku, koja se odražava tako da se na tržište plasira manji broj zajmova (samo visoko-kvalitetnim klijentima, jer se za takve, zbog niže izloženosti riziku neispunjenja obaveza, oblikuju i niže rezerve u kapitalu).

Na strani privatnih interesa koji su u pozadini regulacije banaka stoje argumenti da je veoma teško postići da kapitalni zahtevi budu efikasni, jer se profil rizičnosti banaka kontinuirano i brzo menja zbog sve naprednije tehnologije u poslovanju i naprednih tehnika finansijskog inženjeringa. To znači da zahtevi za osiguranje minimalnog kapitala nisu tačno određeni, a iznosi ne odgovaraju realnoj slici o profilu rizičnosti banke. Na ovu konstataciju zagovornici javnog interesa u regulaciji banaka odgovaraju zagovaranjem precizno postavljenih metoda za merenje potrebnog

kapitala i snažnom supervizijom banaka, koja će pratiti pravilnost implementacije tih pravila u praksi. Naravno, zagovornici privatnih interesa u pozadini bankarske regulacije smatraju da se diskreciono pravo u monitoringu poštovanja regulatornih pravila mora prepustiti tržištu, jer diskreciono pravo u rukama birokrata znači otvoren put za sistemsku korupciju.

3.3 Ovlasti superviziornog tela

Uzimajući u obzir važnost tržišnih anomalija na finansijskim tržištima, zagovornici javnih interesa u regulaciji banaka smatraju da bankarski supervizor može prevazići te greške, a osim toga on ima i nameru da to uradi. Iz ovoga sledi poseban pristup regulaciji banaka, koji daje svu potrebnu moć supervizoru banaka, da bi se osigurala sigurnost i transparentnost bankarskog sistema. U mnogim državama sveta u skoro celom dvadesetom veku, supervizija banaka je više bila usmerena u proveravanje primene regulatornih pravila u bankarskoj praksi, pošto su banke bile suočene sa snažnim i detaljnim restrikcijama u vezi sa njihovim poslovanjem.

Države u razvoju su imale brojne usmerene kreditne programe i visoke rezerve i zahteve za održavanje likvidnosti, što im je pomoglo u postavljanju i očuvanju stabilnosti, što bez tih restrikcija ne bi bio slučaj. Sa početkom liberalizacije finansijskog sektora, prvo su industrijske države u sedamdesetim i osamdesetim godinama prošlog veka, a zatim i države u tranziciji i razvoju osamdesetih i devedesetih godina redukovale rezerve i snizile zahteve za održavanje likvidnosti, usmereni kreditni programi su ukinuti, kamatne stope liberalizovane i u skladu sa tim promenama supervizija banaka počinje da se okreće prudenčijalnim pitanjima. Supervizija banaka je postala još važnija u zemljama koje su usvojile eksplicitne programe osiguranja depozita, zbog njihove otvorene namere da stvaraju i iskorištavaju prilike za preuzimanje rizičnijih poslova radi ostvarivanja viših prinosa, a sa druge strane time je smanjena motivisanost štediša i depozitera da prate poslovanje banaka. Stoga, jak službeni supervizor pomaže u sprečavanju banaka da preuzimaju prerezne poslove, čime poboljšava uspešnost poslovanja banke i stabilnost. Taj službeni supervizor mora da bude nezavisan, da bi zaštitio regulatora bankarskog sistema od političkog pritiska koji bi vršili bankari.

Kao što možemo i pretpostaviti, zagovornici privatnih interesa u regulaciji banaka gledaju na pitanje jakog supervizora banaka iz drugog ugla. Vlade država koje imaju jako supervizorno telo mogu koristiti njegovu snagu za davanje privilegija favorizovanim bankama, prikupljanje donacija za političke kampanje i iznuđivanje mita (Barth, Caprio, & Levine, 2006, str. 56). Zbog toga se jak regulator i supervizor neće koncentrisati na prevazilaženje tržišnih imperfekcija i povećanje socijalnog blagostanja, nego će se fokusirati na promociju privatnih interesa. Pa čak i ako supervizor nastoji da deluje u javnom interesu, političari mogu vršiti pritisak na njih. Zato ističu, da je jak regulator i supervizor u pozitivnoj korelaciji sa nastankom korupcije, a u negativnoj sa uspešnošću poslovanja banke, pa time uopšte ne doprinosi stabilnosti sistema. Zloupotrebe ovlašćenja koje ima supervizor mnogo su verovatnije u državama u kojima nije dovoljno razvijen sistem nadgledanja i praćenja rada supervizora, bilo od strane države (kroz nezavisne revizore ili preko drugih supervizornih agencija) ili od strane tržišta, preko nezavisnih i obučanih medija. Zato

je interni i eksterni monitoring rada supervizornog tela neophodan kako bi se ograničile zloupotrebe njegovih ovlasti i različiti oblici korupcije. Nezavisnost supervizora doprinosi boljim rezultatima rada, ali samo pod uslovom da je i supervizor dobro kontrolisan u radu.

Kada govorimo o ovlastima supervizornog tela, ne smemo zaboraviti na važnu ulogu koju u sprovođenju supervizije, odnosno korektivnih mera kao rezultata supervizije imaju sudovi. Uticaj sudova na banke zavisi, između ostalog, od nezavisnosti sudstva od vlade, sposobnosti sudova da se prilagode promenljivim finansijskim okolnostima i od nezavisnosti samog supervizornog tela.

(Taylor, 2001, str. 235) navodi dva argumenta koja govore u korist spajanja supervizorske i monetarne funkcije unutar centralne banke kada je reč o tranzicionim ekonomijama. Prvo, centralna banka je sposobna da osigura relativno visok stepen regulatorne nezavisnosti, jer je većina tranzicionih ekonomija postavila nezavisne centralne banke u prvoj fazi reformi, kao deo anti-inflacijske strategije. Ove centralne banke često imaju izuzetno velike garancije za svoju nezavisnost od političkog pritiska, njihova nezavisnost je određena već u samom ustavu države. U većini tih zemalja centralne banke imaju vlastite izvore finansiranja, što sve ove navedene činjenice približava faktorima koji su neophodni za nezavisnost regulatornog tela, o čemu smo pisali u prethodnim redovima. Drugi razlog za kombinovanje supervizorne i monetarne funkcije unutar centralne banke u tranzicionim ekonomijama je kvalitet kadrova, u smislu znanja i veština potrebnih za izvođenje procesa regulacije i supervizije (zbog prestižne uloge koju imaju u ekonomiji i samim tim privlačnosti za nadprosečno kvalitetne kadrove).

3.4 Sigurnosna mreža

Ako u državi ne postoji sistem osiguranja depozita, u slučaju popasti banke – njene nemogućnosti da ispuni svoje obaveze, znači isplati štetište, depozitere i druge kreditore – ove stranke moraju da čekaju da svoja sredstva dobiju iz likvidacione mase, a ako se radi o stečajnom postupku, postoji pitanje da li je stečajna masa uopšte dovoljno velika da se izmire njihova potraživanja od banke. Pošto štetište i depoziteri nemaju mogućnost ili ne znaju da procene da li uprava banke previše rizikuje prilikom sklapanja poslovnih dogovora, počinju da se boje za svoja sredstva i ne odlučuju se za štednju u bankama – o efektu sledećeg smo već pisali u radu. Naravno, ovakvo razmišljanje štetišta može da stvori opštu paniku na tržištu i prouzrokuje povlačenje sredstava iz svih banaka (domino efekat). Ne smemo zaboraviti da sigurnosnu šemu u državi ne čini samo sistem osiguranja depozita, nego i uloga centralne banke kao zajmodavca u sili (eng. *lender of last resort*), kada ona zajmovima pomaže domaćim bankama u prevazilaženju problematičnih situacija³².

³² U slučaju plasiranja zajmova u problematične banke uvek se otvara pitanje zloupotrebe tog instrumenta od strane centralne banke odnosno „prelako“ odlučivanje na intervenciju, što takođe uključuje slučajeve kada je nesolventnim bankama dozvoljeno da nastave sa poslovanjem, ili konstantnu dokapitalizaciju banaka, ili preuzimanje vanjskog duga banke. Kao rezultat nastaju visoki fiskalni troškovi, što objašnjava zašto su krize koje su se desile u nekim zemljama u razvoju bile toliko skupe. Objlašnjavaju i slučaj krize 80-tih godina u SAD, kada je

Osim direktnih zajmova problematičnim bankama u praksi se dešava da takve institucije vlasnički preuzme država, čime vlada garantuje štedišama i kreditorima za sigurnost njihovih sredstava (Mishkin, 2004, str. 262).

Kritičnu ulogu u postavljanju regulatornog okvira za bankarski sektor ima takozvana sigurnosna šema, koju banke imaju na raspolaganju, prvenstveno zbog toga jer može direktno uticati na motivisanost tržišta i javnosti (možemo ih sve nazvati privatnim nadzornicima) da nadgledaju poslovanje banke. Uvođenje osiguranja depozita namenjeno je zaštititi bankarskog sistema ali i zaštititi štediša. Uprkos tome, često je izvor problema moralnog hazarda u bankarstvu, zato što postojanje osiguranja povećava naklonjenost banka da ulaze u rizične poslove.

U mnogim zemljama, uključujući i članice EU, zaštita malih depozitera se ističe kao glavni cilj sistema osiguranja depozita. Istovremeno postavljen sistem može doprineti eliminaciji pravdanja „bežanja“ malih depozitera kao i ukupnoj stabilnosti depozita i celokupnog bankarskog sistema. Štaviše, stabilan fond malih depozita jača bankarski imunitet i olakšava pravovremeno i uredno rešavanje problema slabih banaka, čime se bankarski sistem čini efikasnijim. Na ovaj način osiguranje depozita pruža racionalniji sistem „spašavanja“ neodržive banke putem restrukturiranja, a ne likvidacije. Međutim, često postoje nerealna očekivanja od sistema osiguranja depozita. Sistem sam po sebi ne može biti nosilac preferencija za politički štice delatnosti. Ograničenim pokrićem se ne štite veliki niti svi depoziti, kao ni međubankarski koji su vrlo nestabilni i skloni prenosima. Jednom kada se sistemska kriza razvije ovaj sistem ne može sprečiti velike isplate niti prenos sredstava u inostranstvo, on ne može sprečiti kolaps. Jednostavno, dobro organizovan sistem može biti samo jedna od komponenti zdravog finansijskog sistema.

Postojanje SOD može ponukati supervizorske i regulatorske organe na odlaganje rešavanja problema ustanovljenih u nekoj banci, zbog nekih ličnih interesa. Politički lideri su takođe često spremni za oklevanje u preduzimanju mera za spašavanje problematičnih banaka. Na taj način često se uvećavaju i štete i troškovi rešavanja problema. Da bi se to suzbilo potrebno je da nadležnosti svake institucije budu jasno propisane zakonom i da se od svake zahteva odgovornost, te da se javno objavljuju reperkusije njihovih aktivnosti na bankarski sistem i poreska opterećenja. Nažalost, političari su često u vrlo čvrstoj vezi sa bankarima (posebno pri finansiranju izbornih kampanja) ili ako oni rade u posebnom političkom interesu. Problem se pojavljuje u mnogim zemljama i ublažavanje njegovih posledica i kreiranje rješenja moglo bi ići u pravcu izmena sistema finansiranja kampanja, promotivnog preduzimanja korektivnih akcija u slučaju problematičnih banaka ili ukidanja licence za rad banke kao krajnje mere, blagovremenog i sveobuhvatnog informisanja o stanju bankarskog sistema, većeg stepena nezavisnosti agencija za superviziju banaka i osiguranje depozita kao i centralne banke. Uz postojanje ovog sistema štediše više nisu izložene riziku da će izgubiti svoja sredstva, a samim tim izdvajaju mnogo manje napora i vremena da nadziru poslovanje banke i time je spreče da i dalje nastavi sa prerizičnim investicijama. To znači da sistem osiguranja depozita ohrabruje prekomerno preuzimanje rizika od strane banke, što neutralizuje stabilizacione efekte koje sistem

na stotine federalno osiguranih institucija nastavilo sa poslovanjem iako je javnost godinama izveštavala o njihovoj nesolventnosti.

ima. I istraživanje je pokazalo pozitivnu povezanost izdašnosti sistema osiguranja depozita i nastanka sistemskih bankarskih kriza (Demergüç-Kunt, Laeven, & Levine, 2004, str. 593-622).

3.5 Monitoring banke od strane privatnog sektora

Osim ili umesto fokusiranja na direktno regulisanje nivoa kapitala u bankama i alokacije sredstva (delatnosti), superviziono telo se može usmeriti na pospešivanje privatnog monitoringa banaka. Na primer, supervizori mogu zahtevati od banaka da javno objavljuju revizorske izveštaje (ali ne samo njihove skraćene verzije) ili rangiranje banke od strane domaćih i međunarodnih rejting agencija (Barth, Caprio, & Levine, 2006, str. 59). Neki supervizori podstiču banke da pripremaju pouzdane, opsežne i konsolidovane informacije o svim aktivnostima koje izvode i procedurama za menadžment rizika. Osim toga, neke države nisu dozvolile uvođenje ili su ukinule sistem osiguranja depozita kako bi se stimulisao privatni monitoring banaka. Zbog važnosti ovog aspekta regulacije banaka, Bazelski komitet za superviziju banaka ga je uključio kao jedan od tri stuba Kapitalnog akorda (Bazel II), iako su istraživanja stepena implementacije tog akorda u globalnu bankarsku praksu pokazala da mu se još uvek poklanja mnogo manje pažnje nego ostalim dvema stubovima. Monitoring banaka od strane tržišta zaslužuje pažnju regulatora sistema, zbog težnje da se smanji uticaj političara i drugih moćnika na supervizorno telo, a sredstvo za postizanje tog cilja je upravo pouzdanje u tržišnu disciplinu. Osim toga, supervizori nemaju svoja sredstva i imovinu uloženu u banke da bi se o njima brinuli sa aspekta dobrog gospodara, što treba da čine štediši i druge interesne grupe u banci.

Smatramo da je javni monitoring banaka korak unapred u pospešivanju nadzora nad bankama. Tržište nadzire poslovanje banke kontinuirano, nepersonalno (u smislu neličnog uplitanja) i nebirokratski. Za razliku od njega oficijalni supervizori se strogo drže procedura i pravila pregleda, pregledi su epizodični, povremeni, pristup je potpuno birokratski i sporo ga je moguće menjati. Tržišna disciplina vodi ka tome da postavlja upravu banke pred izazov da dokažu javnosti kako banka nije previše izložena rizicima, dok oficijelna supervizija nastoji da dokaže da banka jeste previše izložena rizicima. Ovo znači bolje korporativno upravljanje banaka, jer se jasno ističe da je uprava banke odgovorna za profil rizičnosti banke kao i za sposobnost da nosi taj rizik i pokrije potencijalne gubitke, a ne konstantno prebacivanje odgovornosti na regulatora i supervizora banke.

Naravno, drugi autori sumnjaju u polaganje prevelikog poverenja u sposobnost privatnog sektora da nadzire banke, posebno u okruženjima u kojima je slabo razvijeno tržište kapitala, računovodstveni standardi i zakonodavni sistem. Sa aspekta javnog interesa za regulaciju banaka, države sa slabom institucionalnom infrastruktururom imaju više koristi od službenog supervizora. Zagovornici privatnih interesa za regulaciju banaka postavljaju potpuno suprotnu tezu, stavljajući težište na činjenicu da je upravo u zemljama sa slabo razvijenim institucionalnim okvirom veća verovatnoća da će doći do zloupotrebe ovlasti i snage supervizornog tela, od strane jakih interesnih grupa. Uprkos nepotpunostima u sistemu obelodanjivanja i računovodstva, zemljama u tranziciji (a pogotovo zemljama u razvoju) je bolje da sve napore ulože u povećanje tržišne discipline. To znači da ukinu sistem osiguranja

depozita ili da su osigurane sume minimalne vrednosti, tako da tržišni učesnici i dalje imaju velik interes da se angažuju u nadgledanju poslovanja banaka. Osim toga, u takvim okruženjima dominiraju banke koje su u većinskom stranom vlasništvu, koje zbog pravila u grupaciji nude i pripremaju transparentnije informacije, a bankarski sistemi su manje kompleksni što olakšava monitoring.

Naše mišljenje je da je pri pitanju privatnog monitoringa banaka primarno važno stručno znanje i obučenosť štediša, depozitera i kreditora banaka koji imaju interes da nadgledaju poslovanje banaka, što je u slučaju malih štediša malo verovatno. Osim toga, ako korporativno upravljanje nije na visokom nivou razvijenosti postavlja se pitanje šta se dešava ako tržište zasledi nepravilnosti u poslovanju, odnosno kako se sprovede mere za pozivanje odgovornih lica iz banke na odgovornost. Zbog toga smatramo da je pitanje supervizije potrebno održati na nivou službenog supervizorskog tela, a razvojem tržišne discipline postići dobar monitoring njegovog rada kako bi se osigurala njegova potpuna nezavisnost, što osim toga, poboljšava i korporativno upravljanje banaka.

3.6 Državno vlasništvo banaka

Najpotpuniji oblik državne kontrole banaka je učešće u njihovom vlasništvu, a to je područje na kome smo susreli izuzetno oštre razlike u pojmovanjima tematike i pristupima njegovom istraživanju. Zagovornici javnog interesa za regulaciju banaka smatraju da državno vlasništvo banaka pospešuje mobilizaciju štednje i alokaciju tako prikupljenih sredstava u strateške projekte sa dugoročnim pozitivnim efektima na ekonomiju, što ne važi za privatne banke koje motive za alokaciju kredita podređuju kratkoročnim privatnim interesima. U skladu sa ovim pogledom na državno vlasništvo banaka, država ima adekvatne informacije i dovoljno želje da osigura socijalno poželjne investicije. To znači da državno vlasništvo banaka pomaže ekonomiji da prevaziđe greške i padove na tržištima kapitala, da reši problem eksternalija i investira u sektore od strateške važnosti – postignut je cilj promovisanja ekonomije i finansijskog razvoja, posebno u nedovoljno razvijenim ekonomijama. Banke u javnom vlasništvu povećavaju sigurnost javnosti prilikom plasmana svoje štednje u banke, zbog straha da privatne banke koncentriraju kredite u rukama nekolicine, uz strah da preveliko izlaganje privatne banke rizicima može potkopati stabilnost finansijskog sektora.

Sa druge strane, zagovornici privatnog interesa u regulaciji banaka argumentuju državno vlasništvo banaka sa aspekta nepostojanja dovoljne motivacije kod države da se osiguraju socijalno poželjne investicije. Državno vlasništvo je, po njima, sinonim za politizaciju alokacije sredstava što iskrivljuje efikasnost ekonomije. Osim toga, državne banke preferiraju plasiranje zajmova u javna preduzeća, koja su veoma često neefikasna. To znači da državno vlasništvo banaka podržava finansiranje politički privlačnih projekata, što nije obavezno sinonim za ekonomski efikasne projekte. Uz sve to, privatni sektor gubi interes da nadzire poslovanje javnih banaka, što dovodi do oštrog konflikta interesa: javni sektor nadzire sam sebe (država je i vlasnik banke, a i supervizor bankarskog sistema).

Da bi se postigla međunarodna konvergencija pravila koja regulišu pomenute aspekte bankarske regulative, mnoge države se odlučuju za minimalnu harmonizaciju,

kao salomonovo rešenje dileme: globalni standardi, koji mogu rasterati konkurenciju ili specifični nacionalni standardi koji privlače strane banke (ako su povoljniji za njih), čime se iskorištavaju pozitivni efekti konkurentnog bankarskog sistema, ali se na taj način pospešuje delovanje prerizičnih međunarodnih bankarskih tržišta. Za razliku od njih, države koje pripadaju nekoj regionalnoj uniji ili su članice međunarodnih organizacija, međusobno su povezane preko tih organizacija i unija, pa u tim slučajevima države odlučuju da sve članice uvedu istu regulatornu praksu. Već i samo članstvo zahteva minimalnu harmonizaciju prakse među državama članicama. Zbog ekonomske usmerenosti BiH ka Evropskoj uniji, nakon prikaza osnova supervizije banaka i uticaja bankarske regulative i supervizije na razvoj bankarskog sistema, prikazujemo regulatorni i supervizorni okvir u Evropskoj uniji.

4 Regulacija bankarskog sistema u BiH

Regulacija bankarskog sektora BiH uređena je zakonodavnim okvirom svakog pojedinog entiteta, a pod okriljem entitetskih agencija za bankarstvo. Uspostavljanje zakonodavnog okvira nije proticalo simultano. Naime, 1998. godine je objavljen Zakon o Agenciji za bankarstvo Republike Srpske kojim se osniva ovo telo, a već iduće godine objavljen je prvi Zakon o bankama Republike Srpske, koji je 2003. godine pretrpio izmene i dobio konačnu formu, koja je i danas na snazi. Agencija za bankarstvo Federacije BiH je osnovana 1996. godine, a 1998. godine objavljen je Zakon o bankama Federacije Bosne i Hercegovina, sa zadnjim izmenama i dopunama 2002. godine. Oba zakona o bankama uređuju osnivanje, poslovanje, upravljanje, superviziju i prestanak rada banaka. Polazeći od ovih zakona u nastavku ćemo prezentovati uslove za osnivanje banaka, regulatorne zahteve u vezi sa potrebnim kapitalom, postojanje sigurnosne mreže u državi, ovlasti koje regulator daje supervizornom telu te monitoring poslovanja sa aspekta bankarskog izveštavanja.

4.1 Osnivanje banaka i delokrug

Osnivanje banaka i njihovih organizacionih jedinica, te njihov delokrug, uređuje Zakon o bankama Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 44/03 i 74/03) odnosno Zakon o bankama Federacije BiH (Službene novine Federacije BiH, br. 39/98, 32/00 i 41/02) u zavisnosti o kom entitetu se radi. Osim toga, obe Agencije za bankarstvo su odmah nakon objave zakona izdale i detaljnija Uputstva za licenciranje i druge saglasnosti (Službeni glasnik Republike Srpske br. 12/03 odnosno Službene novine Federacije BiH br. 46/02). Gledano sa aspekta bankarskog sistema Bosne i Hercegovine osnivanje banaka i organizacionih jedinica je sa aspekta regulacije u oba entiteta skoro u potpunosti usklađeno.

Što se tiče delatnosti koje banka može da obavlja, entitetski zakoni o bankama su u potpunosti usklađeni. Regulatori entitetskih bankarskih sistema u BiH ne dozvoljavaju bankama bavljenje poslovima iz oblasti osiguranja i poslovima vezanim za promet nekretnina, čime utiču da je umanjena negativna korelacija prinosa koje stvaraju pojedini bankarski poslovi (plasiranje zajmova, trgovina nekretninama, usluge osiguranja, investiranje u vrednosne papire) što utiče na stvaranje pozitivnih efekata diverzifikacije, čiji je krajnji cilj smanjenje izloženosti banke sistemskom riziku. Sa druge strane, time se utiče na rešavanje problema moralnog hazarda (što je

šire područje poslovanja banke, veći je motiv za rizičnije ponašanje zbog povećanih prilika da preuzimaju rizične poslove radi ostvarenja visokih prinosa), nemogućnosti monitoringa (široke bankarske aktivnosti i povezivanje banaka sa nefinansijskim sektorom dovodi do stvaranja velikih i kompleksnih poslovnih sistema (grupe), nemogućnosti sprovođenja disciplinskih mera u tako velikom korporativnom sistemu, zbog njihove velike ekonomske i političke moći otklanja negativan uticaj na konkurenciju u finansijskom sektoru, jer veliki finansijski konglomerati smanjuju konkurentnost, a time i efikasnost finansijskog sektora.

4.2 Potrebni kapital

Zakon o bankama oba entiteta BiH opredeljuje kapitalne zahteve za banke. Pri tome ćemo prvo pogledati iznos i vrstu osnivačkog kapitala banke, a zatim i odredbe zakonodavca o adekvatnosti kapitala, te pogledati stanje na tržištu BiH.

Minimalni iznos uplaćenog osnivačkog kapitala banke koji je ujedno zakonom propisan i kao najmanji iznos uplaćenog novčanog neto kapitala koji banka mora održavati iznosi 15 miliona KM. Važno je naglasiti da oba regulatora u BiH ne dozvoljavaju mogućnost uplaćivanja osnivačkog kapitala u drugim vrstama finansijskih instrumenata, osim u novcu. Osim toga, banka može smanjiti kapital isključivo uz dobijenu prethodnu saglasnost supervizora. Zakon o bankama daje supervizoru direktne ovlasti da pregleda novčani tok uplaćivanja osnivačkog kapitala, a posebno da potvrdi da se ne radi o sredstvima dobijenim kreditom koji je plasirala banka u kojoj se vrši uplata kapitala, kreditom koji je druga banka odobrila za druge namene ili kreditom kod kojeg je banka u koji se uplaćuje kapital nastupila kao garant za osiguranje od rizika neispunjenja iz takvog kredita.

Oba zakonodavca u BiH postavljaju eksplicitne zahteve o visini kapitala koji banka mora da ima. To znači da je preporuka iz prvog stuba Bazela II koja se odnosi na minimalno potrebni kapitala banke prenesena direktno u zakonodavni okvir, iako na ovom mestu nemamo potpune informacije kojima bismo potvrđivali stepen njegove implementacije, pogotovo sa aspekta tehnika za procenu rizikom ponderisane aktive. Svakako treba naglasiti da zakonodavac u BiH zahteva da banke moraju održavati pomenuti osnivački kapital i neto kapital koji istovremeno ne sme da bude niži od 12% ukupne rizične aktive. Uz to, najmanje jedna polovina kapitala banke mora da se sastoji od osnovnog kapitala. Ako pogledamo odredbe Bazela II vidimo da je adekvatnost kapitala, merena odnosom ukupnog regulatornog kapitala banke i njene rizikom ponderisane aktive, postignuta ako ovaj odnos iznosi najmanje 8%. Možemo da zaključimo da je regulator bankarskog sistema BiH postavio više zahteve bankama za održavanje minimalno potrebnog kapitala, čime regulator direktno utiče na izlaganje banke riziku prilikom poslovanja (destimulativno), a viši minimalno potrebni kapital daje veću stabilnost finansijskom sistemu, zbog svoje svrhe da apsorbuje neočekivane gubitke, koji mogu nastati zbog izloženosti rizicima. Smatramo da je jedan od razloga u pozadini više postavljenih normativa o adekvatnosti kapitala u BiH i oruđe za vraćanje poverenja građana i drugih deponenata u bankarski sistem, koje je u prošlosti bilo dobrano narušeno i poljuljano, o čemu smo i danas svedoci prateći dešavanja oko još uvek prisutnog problema stare devizne štednje koja nije vraćena štedišama.

4.3 Sigurnosna mreža u državi

Za razliku od ostalih zakona koji čine zakonodavni okvir poslovanja banaka u BiH, doneseni su od strane entitetskog regulatora, a poslovanje u skladu sa zakonskim normama kontroliše entitetski supervizor, Zakon o osiguranju depozita je donesen na nivou države, a njegovo sprovođenje nadzire Agencija za osiguranje depozita Bosne i Hercegovine. Iako je nadležnost po ovom pitanju jedina koja je prenesena na nivo države, entitetski regulatori su usklađeni u svom zakonodavnom okviru sa odredbama ovog zakona, tako da je jedan od obaveznih preduslova za dobijanje licence za rad banke njeno članstvo u sistemu osiguranja depozita. Osim toga, banke koje ne ispunjavaju uslove ovog članstva, gube licencu za rad, što je u direktnoj nadležnosti pristojne agencije za bankarstvo.

Kako je u BiH monetarna funkcija u nadležnosti Centralne banke, funkcija supervizije banaka u nadležnosti Agencije za bankarstvo, a funkcija osiguranja depozita u nadležnosti Agencije za osiguranje depozita banaka, to je za zdravlje i stabilnost bankarskog sektora BiH bilo nužno da se uspostavi čvrsta saradnja ovih institucija. Poseban doprinos uspešnom razvoju bankarskog sektora BiH dala je funkcionalana bankarska supervizija koju vrši Agencija za bankarstvo, kao i uspešna koordinacija njihovog rada koju vrši Centralna banka BiH.

Naravno, sigurnosnu mrežu u državi čini sistem osiguranja depozita i uloga Centralne banke kao zajmodavca u poslednjoj sili. Sa ovog aspekta u BiH možemo govoriti isključivo o postojanju prvog elementa sigurnosne mreže, jer CBBiH nema mogućnost kreditiranja bilo kog ekonomskog subjekta i ne vrši funkciju krajnjeg kreditora s ciljem prevazilaženja problema vezanih za likvidnost komercijalnih banaka. Na osnovu loših iskustava koje su neke države u prošlosti imale zbog plasiranja zajmova od strane Centralne banke u problematične banke, uvek se otvara pitanje zloupotrebe tog instrumenta od strane centralne banke odnosno „prelako“ odlučivanje na intervenciju, što takođe uključuje slučajeve kada je nesolventnim bankama dozvoljeno da nastave sa poslovanjem, ili konstantnu dokapitalizaciju banaka, ili preuzimanje vanjskog duga banke. Kao rezultat nastaju visoki fiskalni troškovi, što objašnjava zašto su krize koje su se desile u nekim zemljama u razvoju bile toliko skupe.

4.4 Monitoring poslovanja

Poslovanje banaka je uslovljeno ne samo regulatornim i supervizijskim zahtevima nego u značajnoj meri zavisi i od monitoringa koji provode „neregularna“ tela – privatne sile tržišta, aspekt 3. stuba Bazela II.

Prema Bazelu II bankarska grupacija mora obavezno, uz opšte informacije o grupaciji, obelodanjivati informacije o strukturi kapitala, adekvatnosti kapitala, te o izloženosti rizicima i njenoj kvantifikaciji (kreditnom riziku, procesu sekuritizacije, tržišnom riziku, operativnom riziku, riziku promene cene instrumenata vlasničkog kapitala, i kamatnom riziku u poslovima trgovanja).

Pregledom regulatornog okvira BiH konstatujemo skroman obim obelodanjivanja koji banke vrše prema široj javnosti. Javne objave se odnose na polugodišnje i

godišnje izveštaje koji uključuju bilans stanja, bilans upeha i izveštaj o gotovinskim tokovima, te informacije o članovima nadzornog odbora i uprave i svih akcionara koji imaju 5% ili više akcija sa glasačkim pravom. Iako banke pripremaju izveštaje o poslovanju, likvidnosti, solventnosti i rentabilnosti, ti izveštaji se upućuju agenciji za bankarstvo i nisu dostupni široj javnosti. U 2007. godini je izveštavanje banaka agenciji za bankarstvo dopunjeno sa aspekta višeg stepena implementacije odredbi Bazela II. Moramo istaći da su u 2007. i 2008. godini donesene odluke kojima supervizor bankarskog sistema vrši unapređenje regulatornog okvira za implementaciju Bazela II, a odnose se na minimalne standarde za upravljanje tržišnim rizicima u bankama i upravljanje operativnim rizikom. Pri tome valja istaći, da je Agencija za bankarstvo Federacije BiH ranije izdala odluku o minimalnim standardima za upravljanje tržišnim rizikom (jul 2007. godine), skoro godinu dana pre Agencije za bankarstvo Republike Srpske (maj 2008. godine). Međutim, u regulatornom okviru Federacije BiH nismo zasledili odluku o minimalnim standardima za upravljanje operativnim rizikom, koje je Republika Srpska dobila u maju 2008. godine.

Možemo zaključiti da, iako još uvek postoje neke neusklađenosti među entitetima, 2008. godina je svakako godina koja pokazuje visok stepen postavljanja regulatornog okvira za implementaciju 1. stuba Bazela II. Ono što ostaje poseban izazov za buduće periode je implementacija 3. stuba, koji je trenutno na veoma skromnom nivou.

5 Zaključak

Uticaj regulacije banaka i njihove supervizije na razvoj bankarskog sistema proučavamo kroz uticaj na razvijenost banke, stabilnost banke, njenu efikasnost, poslovanje i integritet u plasiranju zajmova (nekorumpiranost). Najviše pozitivnih efekata na različite aspekte razvoja bankarskog sistema ima, posredno rečeno, tržišna disciplina. Ona se ogleda u pospešivanju kvaliteta informacija koje banke javno obelodanjuju, čime se interesnim grupama banke omogućava da sami nadziru njeno poslovanje i usklađenost sa regulatornim zahtevima. Otvara se naravno pitanje kakvu diskrecionu moć ima tržište prilikom nadgledanja, konkretnije uticaja na poslovanje prilikom otkrivanja nepravilnosti i nekonsistentnosti. Smatramo da u rešavanju tog pitanja glavnu ulogu imaju nezavisni mediji. Sa druge strane, restrikcije banaka prilikom raspršivanja spektra aktivnosti kojima se bave (posebno nudenja usluga iz oblasti vrednosnih papira, nekretnina i osiguranja) negativno utiče na razvoj bankarskog sistema u svim segmentima. Skoro jednaku jačinu negativnog uticaja imaju restrikcije i diskriminacija prilikom osnivanja banaka, sa aspekta domicilnosti vlasnika. Zanimljiva je konstatacija da prvi stub Bazela II – postavljanje strogih regulatornih pravila o visini kapitala banke, nema uticaja na razvoj bankarskog sistema i u skoro svim segmentima se pojavljuje kao neutralan faktor. Skoro slična situacija je sa ovlašćenjima i snagom koju supervizorno telo ima u sprovođenju korektivnih mera. Znači, strategije bankarske regulative i supervizije koje promovišu jačanje monitoringa poslovanja banaka od strane privatnog sektora pokazuje se kao bolja strategija od ekskluzivne službene supervizije, u promovisanju razvoja bankarskog sistema. To naravno ne znači da je moguće u potpunosti promeniti pristup

države regulaciji i superviziji banaka, jer on predstavlja duboko ukorenjene nacionalne institucije i stav o ulozi države u društvu. Sigurno je prikazano i dokazano da treći stub Bazela II, koji je trenutno najmanje razvijen sa aspekta stepena implementacije u praksi, ima izuzetnu važnost u globalnoj regulaciji i superviziji banaka. Države koje su donele zakone i pravila kojima „prisiljavaju“ banke da obelodanjuju tačne, pravovremene i komparabilne informacije o poslovanju imaju razvijeniji bankarski sektor, veći integritet u odnosu sa klijentima, što znači niži stepen korupcije. Uz ovo idu i zaključci koji ističu ulogu zakona koji regulišu zaštitu prava manjinskih vlasnika u banci – utiču na povećanje tržišne vrednosti banke. Globalno naglašavanje važnosti „jačanja službene regulacije i supervizije banaka“ moramo pravilno interpretirati, jer je donošenje strategija regulacije i supervizije koje poboljšavaju poslovanje banke i njenu stabilnost ono što je sa ovog aspekta bankarstva primarno. Jačanje službene regulacije i supervizije banaka, po našem mišljenju, ne znači povećanje ovlašćenja supervizornog tela, niti uvođenje diskriminatornih restriktivnih regulatornih mera, nego znači donošenje pravila koja stvaraju tržišnu disciplinu i motivišu privatni monitoring banaka, zbog njihovog dokazanog uticaja na poslovanje banaka, a time i poboljšanje uticaja bankarstva na celokupnu ekonomiju.

6 Literatura

- Arner, D. W. (2001). International Standards and the Transitional Economies. U Y. Kalyuzhova, & M. Taylor, *Transitional Economies - banking, finance, institutions* (str. 193-222). New York: Palgrave.
- Barth, J. R., Caprio, G., & Levine, R. (2006). *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*. London: Cambridge University Press.
- Dajčman, S. (2003). Dejavniki odločitve o višini kapitala v navpični finančni strukturi bank. *Naše gospodarstvo* 49 , 17-44.
- Demergüç-Kunt, A., Laeven, L., & Levine, R. (2004). Regulations, Market Structure, Institutions and the Cost of Financial Intermediation. *Journal of Money, Credit and Banking* , 593-622.
- Matejašák, M., & Teplý, P. (2007). *Regulation of Bank Capital and Behaviour of Banks: Assessing the US and EU-15 Region Banks in the 2000-2005 Period*. Prague: Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences Charles University.
- Matten, C. (2000). *Managing Bank Capital - Capital Allocation and Performance Measurement*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Mishkin, F. S. (2004). *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, 7th edition. Boston: Addison Wesley.
- Rosenbluth, F., & Schaap, R. (2000). *The Domestic Policies of Financial Globalization*. Available: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.31.7980> (Last download: april 2008).

- Šteharik, T. (2004). Računovodske informacije za določanje kapitalske ustreznosti bank. *diplomsko delo*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Taylor, M. (2001). Building Supervisory and Regulatory Capacity in the Transition Economies. U Y. Kalyuzhnova, & M. Taylor, *Transitional Economies - banking, finance, institutions* (str. 223-244). New York: Palgrave.