

DOI: 10.7251/GFP1505262D

UDC: 336.71(497.6RS)

Stručni rad

Datum prijema rada:
18. maj 2015.

Datum prihvatanja rada:
2. jun 2015.

Regulacija i kontrola bankarskog sistema Republike Srpske

Rezime: Uloga bankarskog sektora u okviru sveukupnog privrednog sistema jedne zemlje i sama djelatnost banaka, odredili su da ovo područje bude posebno regulisano i da se bankarski sektor tretira kao sektor od posebnog značaja. Razvojem savremenih bankarskih sistema u uslovima tržišne privrede, liberalizacije tržišta i deregulacije koja je imala za cilj otkloniti sve administrativne barijere za slobodan protok kapitala, poseban akcenat je naglašen na regulaciju sigurnosti uključujući i izgradnju sistema javne kontrole bankarskog sektora. U određivanju regulacije sigurnosti, posebnu ulogu ima Bazelski komitet za superviziju banaka koji je utvrdio minimalne standarde za obavljanje bankarske djelatnosti i uspostavljanje supervizora za bankarski sistem. Osnovni cilj regulacije sigurnosti je otklanjanje rizika u poslovanju banaka, zaštita interesa korisnika bankarskih usluga i očuvanje stabilnosti i sigurnosti cjelokupnog bankarskog sistema. Neki od elemenata regulacije sigurnosti su način izdavanja dozvole za rad banaka, određivanje korektivnih mjera za otklanjanje nepravilnosti u poslovanju banaka, uvođenje standarda za visinu osnivačkog kapitala, objavljivanje izvještaja o izvršenoj reviziji poslovanja i drugi standardi koji će biti predmet istraživanja u ovom radu. U cilju očuvanja stabilnosti bankarskog sektora, naročito je značajna uloga supervizora koji pored vršenja javne kontrole, prati unapređenje i usmjeravanje rada banaka što uključuje i donošenje odgovarajućih standarda.

Cilj ovog rada je istražiti regulativu bankarskog sistema Republike Srpske i način vršenja javne kontrole u ovom sektoru, polazeći od rješenja utvrđenih Zakonom o bankama Republike Srpske, drugim zakonima koji uređuju finansijske organizacije bankarskog sistema Republike Srpske i Zakonom o Agenciji za bankarstvo Republike Srpske.

Ključne riječi: bankarski sistem, regulacija, minimalni standardi, javna kontrola.

Doc. dr

Zorica Drljača

*Fakultet pravnih nauka,
Panevropski univerzitet
Apeiron Banjaluka, BiH*

UVOD

Bankarski sistem je od posebnog značaja za svaku državu i tradicionalno je podvrgnut strogoj regulativi, iz više razloga. Jedan od osnovnih razloga je da od stabilnosti bankarskog sistema, zavisi funkcionisanje ekonomije u cjelini, a prije svega, dinamičan i održiv privredni razvoj i ostvarenje makroekonomom-

skih ciljeva. Regulacija bankarskog sistema, podrazumijeva jasne zakonske propise koji uređuju osnivanje i poslovanje banaka, određivanje djelatnosti banaka, minimalan kapital koji banka mora da održava, precizno definisanje računovodstvenih standarda, efikasan sistem interne i eksterne kontrole finansijskog poslovanja banaka, javno objavljivanje podataka o finansijskom poslovanju i, ako ne najbitnije, uspostavljanje institucije javne kontrole bankarskog sistema. Uspostavljanje otvorenih finansijskih tržišta, sloboda osnivanja bankarskih i drugih finansijskih organizacija, pružanje finansijskih usluga van nacionalnih granica i kretanje kapitala van nacionalnih granica, razvoj i uspostavljanje savremenih informacionih tehnologija u vršenju bankarskih usluga, uslovalo je međunarodnu standardizaciju u određenim segmentima bankarskog poslovanja i obavezu da se nacionalna bankarska regulativa prilagođava se zahtjevima uklanjanja administrativnih ograničenja slobode kretanja kapitala i uspostavljanje mehanizama koji će obezbijediti sigurnost kapitala. Navedeni zahtjevi su i odredili regulaciju bankarskog sistema u tržišno orjentisanim državama i državama koje su prolazile ili se još uvijek nalaze u procesu tranzicije. U cilju očuvanja stabilnosti bankarskog sistema, naročito je značajna regulacija sigurnosti koja ima za cilj da smanji mogućnost rizika u poslovanju banke, pruži odgovarajuću zaštitu investitorima i zaštitu interesa drugih korisnika bankarskih usluga. Neki od elemenata regulacije sigurnosti su izdavanje dozvole za rad banke, određivanje korektivnih mjera za otklanjanje nepravilnosti u poslovanju banke, uvođenje standarda za visinu kapitala, objavljivanje izvještaja o izvršenoj reviziji poslovanja, izdvajanje rezervnih sredstava za likvidnost, uvođenje standarda za visinu osnivačkog kapitala banke, ograničavanje aktivnosti koje su dozvoljene banci, te neki drugi elementi regulacije sigurnosti. Poseban akcenat u regulaciji savremenih bankarskih sistema, naglašen je kod uspostavljanja sistema stalne supervizije kao posebnog oblika javne kontrole koja vrši usmjeravanje i unapređenje rada banaka, kontrolu zakonitosti rada, primjenu propisa i održavanje propisanih standarda. U određivanju mjesta i uloge supervizora, posebnu ulogu ima Bazelski komitet za superviziju banaka koji je utvrdio minimalne standarde za preventivni nadzor nad poslovanjem banaka i stabilnost bankarskog sistema. U Republici Srpskoj u cilju očuvanja i jačanja stabilnosti bankarskog sistema, uspostavljena je supervizija bankarskog sistema donošenjem Zakona o Agenciji za bankarstvo Republike Srpske i zakonske regulative koja uređuje rad banaka i drugih finansijskih organizacija koje čine strukturu bankarskog sistema Republike Srpske. Osnivanjem Agencije za bankarstvo Republike Srpske, određeni su minimalni standardi za supervizije bankarskog sistema što uključuje i metodologiju načina vršenja javne kontrole, dok je poseban akcenat naglašen i na značaj institucionalne kontrole u bankama koja se ostvaruje u kombinaciji sistema interne kontrole, nezavisne interne i eksterne revizije.

U ovom radu bavićemo se istraživanjem regulative bankarskog sistema Republike Srpske, polazeći prije svega od Zakona o bankama Republike Srpske, Zakona o Agenciji za bankarstvo Republike Srpske, te minimalnim standardima u pojedinim segmentima rada banaka i drugih finansijskih organizacija koje čine strukturu bankarskog sistema Republike Srpske.

2. OSNOVE UREĐENJA BANKARSKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Bankarski sistem u Bosni i Hercegovini odražava ustavno uređenje i organizaciju Bosne i Hercegovine. Struktura i organizacija Bosne i Hercegovine kao složene državne zajednice, određena je u članu 1. tačka 3. Ustava Bosne i Hercegovine (Dejtonski spora-

zum, 1995), koja glasi „Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta “Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske”. Kod određivanja podjele nadležnosti između institucija na centralnom nivou vlasti i entitetskih organa, Ustav BiH je pošao od pozitivne enumeracije utvrđujući u članu 3. tč. 1. oblasti i nadležnosti institucija BiH. U okviru nadležnosti institucija BiH, između ostalih nabrojanih nadležnosti, pod tč. 1. d) određena je nadležnost institucija Bosne i Hercegovine u oblasti monetarne politike, dok je u članu 7. Ustava BiH, određeno da je Centralna banka Bosne i Hercegovine jedina vlast za emitovanje novca i monetarnu politiku u cijeloj Bosni i Hercegovini. Centralna banka Bosne i Hercegovine osnovana je 20. juna 1997. godine Zakonom o Centralnoj Bankci Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 1/97), a počela je sa radom 11. avgusta 1998. godine. Do uspostavljanja Centralne banke BiH, monetarna politika je bila u nadležnosti entiteta, a u institucionalnom smislu funkciju Centralne banke vršile su Narodna banka Republike Srpske i Narodna banka Federacije BiH.

Funkcije i ovlaštenja entiteta utvrđene su generalnom klauzulom opšte nadležnosti, na način, da raspodjelom nadležnosti institucija BiH i entiteta, entiteti imaju pretežnu vlast. Ovakav način raspodjele nadležnosti određen je u članu 3. tč. 3. a) Ustava Bosne i Hercegovine formulacijom “sve državne funkcije i ovlaštenja koja nisu Ustavom izričito dodijeljena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima”.

Kako je Ustavom BiH određeno da je monetarna politika u nadležnosti institucija BiH, odnosno Centralne banke BiH, na osnovu članu 3. tačka 3. Ustava BiH, uređenje bankarskog sistema pripada entitetima. Tako je u Ustavu Republike Srpske u članu 68. tačka 7. određeno da Republika Srpska uređuje i obezbjeđuje bankarski i poreski sistem (Ustav Republike Srpske, član 68). Kada je u pitanju bankarski sistem Federacije BiH, Ustavom Federacije BiH, poglavlje III tč. 1. propisana je isključiva lista nadležnosti Federacije BiH, a između ostalog, da je Federacija Bosne i Hercegovine na području ovog entiteta nadležna za uređivanje finansija i finansijskih institucija u Federaciji BiH (Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, 1/94), što uključuje i bankarski sistem.

Možemo zaključiti da su ustavno uređenje i složena strukture Bosne i Hercegovine, odredili i pitanje razgraničenja nadležnosti za bankarski sistem BiH. Monetarna politika i uspostavljanje monetarnog sistema je u nadležnosti institucija BiH, odnosno Centralne banke BiH, dok je regulacija bankarskog sistema, uređenje finansijskih organizacija koje čine strukturu bankarskog sistema, određivanje njihove djelatnosti, javna kontrola bankarskog sistema i ostala pitanja u vezi sa uspostavljanjem bankarskog sistema u nadležnosti entiteta.

3. UTICAJ EVROPSKIH INTEGRACIJA NA REGULACIJU BANKARSKOG SISTEMA

Pored ustavnog uređenja u BiH, koji predstavlja okvir uspostavljanja bankarskog sistema, mora se imati u vidu i činjenica da je Bosna i Hercegovina zemlja u tranziciji i da je strateški cilj Bosne i Hercegovine ulazak u Evropsku uniju (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 3/99). Ulazak u Evropsku uniju, zahtijeva ispunjavanje određenih uslova koji su određeni pravilima Evropske unije za zemlje kandidate, (Misita, 2002). Ključni uslovi sa jasno definisanim kriterijumima podijeljeni su u tri grupe: politički, pravni i ekonomski.

U okviru ispunjavanja postavljenih uslova, *ekonomski kriterijumi* se odnose na postojanje tržišne ekonomije i sposobnost privrednih subjekata da izdrže pritisak na tržištu Evropske unije (COM 235, 1999). Unutrašnje tržište, naziv koji se koristi od potpisivanja Ugovora o Evropskoj uniji (Ugovor o Evropskoj uniji, 1992) predstavlja srž bitisanja današnje Evropske unije, a osnovno njegovo obilježje je ukidanje prepreka slobodnog kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala u uslovima konkurencije. Slobodan protok kapitala odnosi se na zabranu ograničenja kretanja kapitala (investicija) i plaćanja (za robu i usluge) što daje mogućnost da građani Evropske unije i poslovni subjekti imaju slobodan pristup finansijskim uslugama na području cijele Unije. Slobodan protok kapitala može biti ograničen uvođenjem zaštitnih mjera u slučaju kada kapitalni tokovi u ili iz trećih država mogu uzrokovati ozbiljne poteškoće za ekonomsku i monetarnu Uniju (više o tome v. dr Lopandić, 2003,76).

U cilju stvaranja pretpostavki za slobodan protok i sigurnost kapitala, donesene su određene direktive Evropske unije. Najznačajnija je prva bankarska Direktiva, EU 77/780/EEC, koja je odredila osnovne uslove za obavljanje bankarske djelatnosti u okviru zemalja Evropske unije, te definisala pojam banke kao kreditne institucije i razgraničenje poslovnih banaka od drugih finansijskih institucija, određujući da je to kreditna institucija, preduzeće čije poslovanje obuhvata uzimanje depozita ili drugih otplativih sredstava od javnosti i odobravanje kredita za svoj račun. Pored prve bankarske direktive, značajne su i direktive o liberalizaciji slobodnog kretanja kapitala i usklađenosti pravnih i upravnih akata koji se odnose na oficijelne učesnike u transakcijama kapitalom, hartijama od vrijednosti i oblasti zajedničkih ulaganja, direktiva o knjigovodstvu, završnom računu i konsolidovanom bilansu banaka i drugih finansijskih institucija; direktiva koja utvrđuje koeficijent solventnosti banaka i drugih finansijskih institucija; direktiva o adekvatnosti kapitala za investicione i kreditne institucije, Direktiva 91/308/EEC o sprečavanju korištenja finansijskih sistema u svrhu pranja novca. Od posebne važnosti je Direktiva 2000/12/EC koja predstavlja kodifikaciju bankarskog prava Evropske unije i uvodi načela o zabrani diskriminacije u korištenju slobode otvaranja radnje i slobode pružanja usluga, bez obzira na državljanstvo.

4. MEĐUNARODNI STANDARDI REGULACIJE BANKARSKOG SISTEMA

Liberalizacija tržišta finansijskog poslovanja na globalnom nivou, nametnula je određene zahtjeve u pravcu utvrđivanja međunarodnih principa i standarda koji će predstavljati okvir regulacije bankarskog sistema, zasnovan na regulaciji sigurnosti bankarskog sistema svake države, kako bi se preduprijedilo otklanjanje rizika i nepovjerenje investitora, kreditnih institucija, zaštitu interesa deponenata i svih učesnika u finansijskim transakcijama. U tom smislu osnovan je Bazelski komitet za superviziju banaka, kojem je povjereno regulisanje pitanja vezanih za određivanje jedinstvenih međunarodnih principa i standarda. Komitet je 1988. godine definisao sporazum o listi osnovnih principa koji su zvanično objavljeni 1993. godine pod nazivom Bazelski sporazum o kapitalu - Bazel I. Ovaj sporazum je odredio 25 osnovnih standarda, grupisanih u VII odjeljaka: (1) Preduslov efikasne supervizije banaka; (2) Izdavanje licence banaka i njihova struktura; (3) Razumne regulative i zahtjevi banke; (4) Metode neprekidne supervizije banaka; (5) Zahtjevi za informacijama banaka; (6) Formalna ovlaštenja supervizora banke; (7) Međunarodno banкарство-međunarodna aktivnost banaka, (više o tome, Vunjak, Kovačević, 2006, str. 452).

Standardi određeni od strane Bazelskog komiteta, odredili su osnovu regulacije bankarskog sistema, sa posebnim akcentom na uspostavljanje supervizora, odnosno javnog kontrolora bankarskog sektora. Supervizija obuhvata ovlaštenja supervizora za izdavanje dozvole za rad banke ili druge kreditne institucije, što uključuje određivanje uslova za osnivanje banke i kritičku procjenu supervizora, da li će banka poštovati pravila tržišne konkurencije i da li će opstati na tržištu kapitala, pa sve do ovlaštenja supervizora da ima stalni nadzor nad radom banaka i drugih kreditnih institucija sa jasno definisanim obimom ovlaštenja za preduzimanje korektivnih mjera i ovlaštenja za oduzimanje odobrenja za rad banke ili druge kreditne institucije. U cilju podrške tržišnoj disciplini naglašen je značaj izvještavanja supervizora o stanju u bankarskom sistemu, a efikasno podnošenje informacija smatra se od ključne važnosti kako bi učesnici na tržištu mogli bolje razumjeti profile rizika u bankama, te adekvatnost njihovog kapitala. Od posebnog značaja je uspostavljanje efikasnog sistema interne kontrole, interne i spoljne revizije, upravljanje rizicima banke koje uključuje ulogu upravnog i nadzornog odbora banke pri identifikovanju, mjerenju, praćenju i kontroli rizika, promovisanje visokih etičkih standarda i profesionalnosti u radu sa klijentima banke ili druge kreditne organizacije, ovlaštenja supervizora u vršenju nadzora poslovanja banaka što u konačnosti ima za cilj stabilnost i sigurnost bankarskog sistema, zaštitu investitora i zaštitu korisnika bankarskih usluga. Međunarodni principi i standardi određeni od strane Bazelskog komiteta za superviziju banaka dopunjeni su Drugim Bazelskim sporazumom - Bazel II, usaglašenim 2002. godine, koji ima za cilj ojačati stabilnost i sigurnost međunarodnih bankarskih organizacija. Ovaj sporazum uvodi tri nova stuba minimalnih standarda koji se vezuju za kreditni, operativni i tržišni rizik sa kojim se banke najčešće suočavaju. Novi sistem ustanovio je propise o izvještavanju i preporuke za nekoliko područja, uključujući način na koji banka izračunava adekvatnost kapitala i metode za procjenu rizika.

5. REGULATIVA BANKARSKOG SISTEMA REPUBLIKE SRPSKE

Regulacija bankarskog sistema Republike Srpske se ne može izolovano posmatrati od globalnih trendova međunarodnog bankarskog tržišta, međunarodnih principa i standarda u ovoj oblasti, te zahtjeva Evropske unije u procesu evropskih integracija. Pored mnogih drugih reformi koje su označene prema prioritetnim područjima iz Izvještaja o Studiji izvodljivosti za BiH, bilo je neophodno provesti i reformu bankarskog sistema. Reforma se odnosila na uređenje strukture bankarskog sistema, određivanje djelatnosti banaka i drugih finansijskih organizacija koje čine strukturu bankarskog sistema, otklanjanje svih administrativnih barijera za slobodan protok kapitala, ulaganja stranog kapitala, organizaciju poslovanja u bankama na principima korporativnog upravljanja, uvođenje institucije omdusmana za zaštitu potrošača bankarskih usluga, primjenu savremenih informacionih tehnologija, i drugih elemenata bankarske regulative koja omogućava fer konkurenciju na bankarskom tržištu Republike Srpske. Međutim, treba imati u vidu da reforma bankarskog sistema nije završena i da će stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i Bosne i Hercegovine (član 89-90, Službeni glasnik BiH, broj 10/08), usklađivanje bankarske regulative sa pravilima konkurencije i pravilima ulaganja stranog kapitala biti stalni proces.

Osnovna karakteristika regulative bankarskog sistema su određeni elementi regulacije sigurnosti, koji su ugrađeni u odredbe Zakona o Agenciji za bankarstvo Republike

Srpske, Zakona o bankama Republike Srpske, Zakona o mikrokreditnim organizacijama, Zakona o štedno-kreditnim organizacijama i Zakona o lizingu.

U ove zakone su inkorporirani međunarodni principi i standardi ustanovljeni od Bazelskog komiteta, te propisi i smjernice Evropske unije. Struktura bankarskog sistema Republike Srpske je određena u skladu sa članom 1. prve direktive EU, te naglašeno, da strukturu čine samo one finansijske organizacije koje imaju odobrenje Agencije za bankarstvo Republike Srpske.

Zakonska rješenja koja uređuju banke, mikrokreditne organizacije, štedno-kreditne organizacije i lizing društva su koncipirana na sistemu regulacije sigurnosti, a najbitniji elementi su: određivanje minimalnog osnivačkog kapitala, naglašena strožija kontrola, uvođenje sistema upravljanja rizicima, dvofazni postupak osnivanja, zaštita konkurencije u bankarskom sektoru, zaštita bančinih klijenata i uspostavljanje Omdusmana za zaštitu potrošača u bankarskom sistemu, određivanje podataka koji se smatraju bankarskom tajnom, transparentnost poslovanja banke, uspostavljanje sistema interne kontrole, unutrašnja i spoljna revizija. Kod upravljanja rizicima i određivanja metoda za ocjenu rizika, zakonskom regulativom se ne kumulira nadležnost jednog organa banke, već se povjerava kreditnom odboru banke, odjeljenju za internu kontrolu i odboru za reviziju, dok je odgovornost za upravljanje kreditnim rizicima i rizicima likvidnosti banke u nadležnosti nadzornog odbora banke, a odgovornost skupštine banke i nadzornog odbora za kvantitativno i kvalitativno obezbjeđenje i održavanje kapitala. Zakonima koji uređuju rad i osnivanje banaka, mikrokreditnih organizacija, štedno-kreditnih organizacija i lizing društava, uređuje se dvofazni postupak osnivanja, odnosno prethodni postupak za izdavanje odobrenja za rad, koji se vodi kod Agencije za bankarstvo Republike Srpske i postupak kod nadležnog suda za registraciju poslovnih subjekata. Svi osnivači banke imaju jednak tretman, ne pravi se razlika između domaćih i stranih pravnih lica.

Kod određivanja nadležnosti Agencije za bankarstvo Republike Srpske, naglašeno je uspostavljanje prudencione kontrole koja ima za cilj da u duhu Bazelskih principa i standarda preduprijedi aktivnosti koje bi mogle ugroziti stabilnost bankarskog sistema. Prudencijalni pristup podrazumijeva orijentaciju ka dobrom upravljanju od strane finansijske organizacije, a naročito kvalitetan sistem upravljanja rizicima koji je potrebno da bude uspostavljen u okviru same banke ili druge finansijske organizacije. Cilj ovog pristupa je da se obezbijedi siguran finansijski sistem. Pristup prudencionoj regulaciji i primjeni ove regulacije je posebno orjentisan u finansijskom pravu iz razloga što moderni uslovi poslovanja i inovacije u načinu poslovanja mogu prouzokovati određene gubitke banke ili druge finansijske organizacije što utiče na stabilnost cjelokupnog sistema, (više o tome v. S. Mischkin, 2002).

Neki od elemenata prudencione kontrole su izdavanje dozvole za rad banke, (više o tome v. Vasiljević, 2008, 23) stalno praćenje finansijskog poslovanja od strane supervizora bankarskog sektora, ovlaštenja supervizora za vršenje nadzora i određivanje korektivnih mjera za otklanjanje nepravilnosti u poslovanju banke. U cilju očuvanja stabilnosti bankarskog sektora, naročito je značajna uloga koju vrši funkcija javne kontrole koja se odnosi na kontrolu zakonitosti rada, primjenu propisa i održavanje propisanih standarda. Pored

funkcije kontrole, supervizor ima ulogu da usmjerava i unapređuje rad banaka, te ovlaštenja da utvrđuje minimalne standarde za obavljanje djelatnosti banaka i druge standarde koji obezbjeđuju otklanjanje rizika u poslovanju banaka i zaštitu interesa korisnika bankarskih usluga i cjelokupnog bankarskog sistema.

5. KONTROLA I NADZOR BANKARSKOG SISTEMA REPUBLIKE SRPSKE

Kontrolna funkcija bankarskog sistema Republike Srpske nije skoncentrisana u nadležnosti jednog organa, već je u cilju stabilnosti bankarskog sistema sa tačno definisanim obimom ovlaštenja povjerena organima banke i Agenciji za bankarstvo Republike Srpske, koja je određena za supervizora cjelokupnog bankarskog sistema. Kontrolnu funkciju možemo posmatrati sa aspekta: (1) Kontrole i nadzora od strane Agencije za bankarstvo Republike Srpske, (2) Sistema interne kontrole i (3) Sistema interne i spoljne revizije.

5.1. Kontrolna i nadzorna uloga Agencije za bankarstvo Republike Srpske

Cilj osnivanja Agencije je očuvanje i jačanje stabilnosti bankarskog sistema, te unapređenje njegovog sigurnog, kvalitetnog i zakonitog poslovanja (Zakon o Agenciji za bankarstvo Republike Srpske, član 3). Pored određivanja cilja osnivanja Agencije, u članu 4. Zakona određeno je da se Agencija osniva radi uređenja i kontrole bankarskog sistema i da je samostalno i nezavisno pravno lice. Samostalnost i nezavisnost Agencije može se posmatrati sa aspekta institucionalne, personalne i finansijske nezavisnosti i samostalnosti. Institucionalna nezavisnost određena je samom činjenicom da je Agencija osnovana Zakonom od strane zakonodavnog organa. Personalna nezavisnost Agencije u užem smislu određena je kod imenovanja Upravnog odbora Agencije, direktora i zamjenika direktora Agencije. Tako je u članu 19. i članu 21. Zakona, određeno da članove Upravnog odbora Agencije, direktora i zamjenika direktora, na osnovu sprovedenog postupka javne konkurencije, na prijedlog Vlade, imenuje Narodna skupština Republike Srpske. Za svoj rad, članovi Upravnog odbora odgovaraju samo Narodnoj skupštini, a direktor i zamjenik direktora za svoj rad odgovorni su Upravnom odboru Agencije i Narodnoj skupštini. Nadzor nad radom Agencije vrši Narodna skupština Republike Srpske.

Nezavisnosti i samostalnosti Agencije, u izvršavanju poslova iz njene nadležnosti, potvrđuje i finansijska nezavisnost s obzirom da sredstva za rad Agencije nisu vezana za budžet. Sredstva za rad Agencije se obezbjeđuju iz naknada za izdavanje dozvola za rad banaka i drugih finansijskih organizacija bankarskog sistema, mjesečnih naknada koje banka i druge finansijske organizacije bankarskog sistema izdvajaju za nadzor svog poslovanja i naknada za obavljanje drugih poslova iz nadležnosti Agencije. Akt kojim se propisuje visina naknada za određene procesne radnje Agencije donosi Upravni odbor Agencije, uz saglasnost Vlade (Službeni glasnik Republike Srpske, 63/06). U članu 6. Zakona o Agenciji za bankarstvo Republike Srpske, određeno je da Agencija vrši kontrolu i nadzor rada i zakonitosti poslovanja banaka i drugih finansijskih organizacija bankarskog sistema, nalaže i preduzima mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti u skladu sa navedenim Zakonom i zakonima koji uređuju druge finansijske organizacije koje čine strukturu bankarskog sistema. Nadležnosti Agencije su određene u članu 4. Zakona o Agenciji za bankarstvo, a Odlukom o superviziji banaka koju je donio Upravni odbor Agencije, bliže je određena odgovornost Agencije u postupku kontrole, usmjeravanja i unapređenja rada

banaka. Tako je u članu 2. Odluke, određeno da predmet i sadržaj supervizije koju provodi Agencija obuhvata: kontrolu zakonitosti rada, primjenu propisa i održavanje propisanih standarda.

U vršenju supervizije Agencija, nadzire i utvrđuje :

(1) Osnivanje i poslovanje banaka, što obuhvata utvrđivanje usaglašenosti akata banke sa zakonom i uspostavljanje i održavanje minimalnih uslova za osnivanje i poslovanje banaka. Supervizija Agencije kod osnivanja banaka se odnosi na izdavanje dozvole za rad banke, koja je i uslov za upis u sudski registar poslovnih subjekata. Kod izdavanja dozvole za rad banke, Agencija će izdati dozvolu ako je uvjerena: da banka ispunjava uslove iz člana 8. Zakona o bankama Republike Srpske, da su dokumentovane perspektive za buduće finansijsko stanje banke. Dozvola za rad banke nije prenosiva i izdaje se na neodređeno vrijeme. U dozvoli za rad banke, Agencija određuje poslove kojima se banka može baviti, s tim da ovdje treba imati u vidu da su to samo oni poslovi koji su određeni kao djelatnost banke u članu 87. Zakona. Supervizija Agencije kod osnivanja i poslovanja banaka odnosi se i na davnje prethodne saglasnosti na statut banke, saglasnosti Agencije za imenovanje predsjednika i članova nadzornog odbora, direktora, zamjenika direktora i izvršnog direktora kreditnog odbora banke. Agencija je ovlaštena da pod određenim uslovima, oduzme dozvolu za rad banke sa obavezom da u (Zakon o bankama Republike Srpske, član 19-21) rješenju o oduzimanju dozvole utvrdi dan na koji se oduzima dozvola i da se rješenje obavezno objavi na način da bude dostupno javnosti.

(2) Supervizija Agencije se odnosi i na utvrđivanje minimalnih standarda za upravljanje kapitalom banake i kapitalnoj zaštiti. Grupa ovih standarda i način vršenja supervizije Agencije, pored zakonskih odredaba određen je i Odlukom o minimalnim standardima za upravljanje kapitalom banaka i kapitalnoj zaštiti koju je donio Upravni odbor Agencije (Odluka o minimalnim standardima za upravljanje kapitalom banaka, Službeni glasnik Republike Srpske, 57/14). Zakonom o bankama je propisan minimalan iznos uplaćenog novčanog osnivačkog kapitala u iznosu od 15.000.000 KM i taj iznos predstavlja i najniži iznos neto kapitala koji banka mora održavati. Navedeni novčani iznos kapitala predstavlja standard koji pruža punu sposobost za apsorbovanje mogućih gubitaka kojima je izložena banka kod obavljanja svoje djelatnosti. Jedan od uslova za izdavanje odobrenja za rad banke je i uplata osnivačkog kapitala u navedenom iznosu. Za kvantitativno i kvalitativno obezbjeđenje i održavanje kapitala banke, najmanje na nivou minimalnih standarda, odgovorni su skupština banke i nadzorni odbor banke, dok je za održavanje adekvatnog kpitala banke odgovorna uprava banke (direktor i izvršni direktori) koja kontinuirano prati da li stanje i struktura kapitala banke obezbjeđuje zadovoljenje minimalnih standarda kapitala.

(3) Agencija nadzire i utvrđuje upravljanje, nadzor i rukovođenje bankom, način, kvalitet, adekvatnost upravljanja, nadzora i rukovođenja u bankama, što obavezuje organe upravljanja, nadzora i rukovođenja u bankama da blagovremeno donose i kontrolišu primjenu preventivnih mjera i aktivnosti na sprečavanju opadanja kvaliteta poslovanja banaka, i mjera za prevazilaženje nastalih slabosti kako ne bi prerasla u teža ili nerješiva stanja.

(4) Supervizija Agencije obuhvata nadzor i utvrđivanje stabilnosti poslovanja i mogućnost ostvarivanja dobiti banke, te način obezbjeđivanja i stepen održivosti likvidnosti

u poslovanju banaka. Posebnom odlukom Upravnog odbora Agencije propisani su minimalni standardi za upravljanje rizikom likvidnosti (Odluka o minimalnim standardima za upravljanje rizikom likvidnosti banaka Službeni glasnik Republike Srpske, 12/03). Sistem upravljanja likvidnošću banke mora biti podvrgnut kontinuiranim i povremenim kontrolama od interne kontrole i interne revizije banke. Banka je dužna da radi otklanjanja rizika likvidnosti imenuje posebno lice odgovorno za predlaganje i provođenje politike likvidnosti. Pri upravljanju likvidnošću banke uprava banke je dužna da kontinuirano priprema projekcije budućih priliva i odliva zasnovane na ažurnom i tačnom evidentiranju svih knjigovodstvenih operacija i adekvatnom informacionom sistemu zasnovanom na knjigovodstvu banke.

(5) Supervizijom Agencije obuhvaćena je i aktiva, nivo rizičnosti, stepen naplativosti, koncentracija rizika te upravljanje kreditnim rizicima. Minimalni standardi za upravljanje kreditnim rizicima i klasifikacija aktive banaka, određeni su Odlukom o minimalnim standardima za upravljanje kreditnim rizikom i klasifikacijom aktive (Službeni glasnik Republike Srpske, 49/13 i 1/14). Odlukom se propisuju minimalni standardi i kriterijumi koje je banka dužna da osigura i provodi u ocjeni, preuzimanju, praćenju, kontroli i upravljanju kreditnim rizikom i klasifikaciji svoje aktive.

(6) Agencija u vršenju supervizije utvrđuje adekvatnost zaštite od kamatnih, deviznih, vanbilansnih i drugih rizika banaka. Vršenje supervizije se određuje minimalnim standardima za upravljanje deviznim rizikom banaka, upravljanje operativnim rizikom u bankama i minimalnim standardima za upravljanje tržišnim rizicima u bankama.

5.1.1. Metodologija nadzora Agencije za bankarstvo Republike Srpske

Nadzor bankarskog sistema, Agencija vrši: (1) Praćenjem izvještaja, informacija i podataka, (2) neposrednim pregledom poslovnih knjiga, knjigovodstvene i druge dokumentacije u banci i kod komitenata banke i (3) rangiranjem pokazatelja poslovanja banaka, upoređivanjem sa minimalnim, prosječnim domaćim i poznatim inostranim standardima.

Posebnom Odlukom Upravnog odbora Agencije (Odluka o obliku i sadržaju izvještaja, Službeni glasnik Republike Srpske, 12/13) propisan je oblik i sadržaj izvještaja o poslovanju koje su banke dužne dostavljati i Agenciji za bankarstvo Republike Srpske (Zakon o bankama Republike Srpske, član 106). Kvartalni izvještaj o poslovanju banaka sadrži podatke o strukturi akcionarskog kapitala prema kriterijumu zemlje porijekla, kvalifikacionoj strukturi zaposlenih, finansijske pokazatelje poslovanja banaka sa podacima o bilansu stanja aktive i pasive, kapital i adekvatnost kapitala, kvalitet aktive, bilans uspjeha, likvidnost, o stanju ukupnih kredita i depozita, stanju kredita i depozita osiguranih deviznom klauzulom, o stečenoj materijalnoj imovini, sprečavanje pranje novca i finansiranja terorizma, transakcijama u unutrašnjem platnom prometu (Zakon o Agenciji za bankarstvo, član 1). Kvartalne izvještaje o svom poslovanju dostavljaju i mikrokreditne organizacije, štedno-kreditne organizacije i lizing društva.

Na osnovu člana 101. Zakona o bankama Republike Srpske i člana 19. Odluke o minimalnim standardima o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti (Zakon o bankama Republike Srpske, član 101), banka je dužna automatski i brzo obavije-

stiti Agenciju za bankarstvo o transakcijama klijenta od 30.000 KM i ukoliko postoji rizik s obzirom na politiku o prihvatljivosti klijenta, politiku o identifikaciji klijenta, politiku o stalnom praćenju računa i transakcijama i politiku o upravljanju rizikom od pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

Pored dostavljanja izvještaja, Agencija je ovlaštena da traži određene podatke od banaka i informacije po određenim pitanjima, a obaveza banke, da Agenciji i drugim nadležnim organima dostavlja podatke određena je članom 106. i 107. Zakona o bankama Republike Srpske.

Jedan od oblika nadzora od strane Agencije je i neposredan pregled poslovnih knjiga i druge dokumentacije finansijskih organizacija bankarskog sistema Republike Srpske, neposredan uvid u poslovne knjige i drugu dokumentaciju pravnih lica koja su povezana imovinskim, upravljačkim ili poslovnim odnosima sa finansijskim organizacijama bankarskog sistema koja je predmet kontrole. Ovdje se radi o inspekcijom pregledu koji vrše ovlaštena lica Agencije za bankarstvo koja posjeduju legitimaciju i značku Agencije za bankarstvo. Kod utvrđivanja nadležnosti Agencije u članu 5. stav 3. Zakona o Agenciji za bankarstvo Republike Srpske, propisano je da će Agencija u upravnim stvarima primjenjivati odredbe propisa kojima se uređuje opšti postupak. U zavisnosti od utvrđenog činjeničnog stanja, prilikom kontrole rada i zakonitosti poslovanja ako se utvrde određene slabosti i nedostaci u poslovanju banke koje se odnose na kršenje zakona, drugih propisa i uslova utvrđenih dozvolom za rad Agencije, Agencija može rješenjem odrediti određene mjere za njihovo otklanjanje određujući i rok za njihovo izvršavanje, izdati određeni nalog za odgovarajuće aktivnosti kako bi se spriječilo pogoršanje stanja, a može predložiti i određeno poboljšanje u cilju unapređenja poslovanja i upravljanja rizikom banke.

5.2. Interna kontrola

Banka je dužna da uspostavi, održava i unapređuje sistem interne kontrole. Sistem interne kontrole sadrži dvije komponente. administrativnu i računovodstvenu kontrolu. Administrativna interna kontrola predstavlja polaznu osnovu za računovodstvenu kontrolu i ona obuhvata uspostavljanje, praćenje, razvoj i kontrolu organizacione strukture banke i kontrolu procedure i evidencije vezane za proces donošenja odluka o odobravanju poslovnih transakcija banke. Računovodstvena kontrola kao komponenta sistema interne kontrole, obuhvata plan, proceduru i evidenciju koja se odnosi na zaštitu aktive i pouzdanost finansijskih evidencija banke i mora obezbijediti da se: poslovne transakcije banke izvršavaju u skladu sa odlukama računovodstva banke, da se poslovne transakcije banke knjigovodstveno evidentiraju bez odlaganja i tačno u skladu sa zakonom i na način koji omogućava izradu finansijskih izvještaja u skladu sa usvojenim računovodstvenim principima, međunarodnim računovodstvenim standardima i ostalim kriterijumima koji se primjenjuju za finansijsko izvještavanje, knjigovodstveno evidentiranje poslovnih transakcija banke mora da se vrši na način da je odgovornost za sredstva banke definisana i jasna, da je pristup sredstvima banke dozvoljen samo u skladu sa odobrenjem nadležnog rukovodstva i da knjigovodstvene evidencije sredstava provjeravaju i upoređuju sa stvarnim sredstvima u određenim, najmanje propisanim vremenskim intervalima i da se u slučaju bilo kakvih razlika, preduzimaju odgovarajuće mjere i aktivnosti. Sistem interne kontrole mora obezbijediti da nijedno lice zaposleno u banci ne može biti u poziciji da učini zna-

čajne prekršaje utvrđene zakonom, drugim propisima i internim aktima banke koji se u kratkom roku ne mogu otkriti.

5.3. Interna i spoljna revizija

Svaka banka, pored sistema interne kontrole mora da uspostavi sistem interne i eksterne revizije koji trebaju obezbijediti viši nivo objektivnosti i tačnosti finansijskih izvještaja i identifikovanja nedostataka koji mogu negativno uticati kako na njeno poslovanje tako i na stabilnost ukupnog bankarskog sistema. Osnovni cilj uspostavljanja interne i eksterne revizije je sprečavanje nastajanja i utvrđivanja već nastalih gubitaka banke praćenjem kvaliteta sistema interne kontrole banke, ocjenu sistema interne kontrole i informisanje nadzornog odbora i odbora za reviziju banke sa odgovarajućim prijedlozima za njegovo unapređenje.

Program interne i eksterne revizije i obezbjeđivanje uslova za rad interne i eksterne revizije je odgovornost nadzornog odbora banke koji imenuje nezavisnog internog revizora u banci, određuje visinu plate internog revizora i određuje uslove koji trebaju obezbijediti najviše standarde u realizaciji odgovornosti internog revizora. U sadržaju radnih programa interne revizije, kao minimum moraju biti uključene i procedure za iznenadnu nenajavljenju reviziju, preduzimanje kontrole nad evidencijama i dokumentacijom koja je odobrena za reviziju, pregled i ocjenu politika i procedura banke i njen sistem interne kontrole, usaglašavanje pomoćnih i analitičkih evidencija sa glavnom knjigom i provjeru odabranih transakcija i stanja. Zaključci internog revizora se daju u formi pisanog izvještaja koji sadrži i prijedloge za neophodne korektivne aktivnosti određujući i razuman rok za provođenje predloženih aktivnosti. Izvještaj se dostavlja odboru za reviziju i upravi banke za informaciju. Mjeru uspješnosti provođenja programa interne revizije predstavlja brzina i efikasnost postupaka članova uprave na prijedloge koje je dao interni revizor, a radi efikasnog provođenja programa interne revizije. Nadzorni odbor i uprava banke su dužni da obezbijede punu podršku funkciji interne revizije i internom revizoru.

U skladu sa članom 104. Zakona o bankama i članom 11. Odluke o minimalnim standardima interne i eksterne revizije banke, nadzorni odbor i subsidijarna lica banke su, uz prethodno pribavljeno odobrenje Agencije za bankarstvo Republike Srbije, dužni da imenuju nezavisnog spoljnog revizora koji: banci daje savjete o primjeni računovodstvenih standarda, vrši reviziju godišnjih finansijskih izvještaja i odboru za reviziju podnosi izvještaj sa mišljenjem da li finansijski izvještaji daju potpun, tačan i vjerodostojan pregled finansijskog stanja banke, obavještava odbor za reviziju banke o nezakonitim poslovima, aktivnostima, nepravilnostima i podacima u upravljanju i poslovanju banke i njenih subsidijarnih lica koja im mogu prouzrokovati gubitke. Kod pripreme finansijskog izvještaja banke, primarna odgovornost je na upravi banke, a odgovornost spoljnog revizora je davanje mišljenja o finansijskom izvještavanju banke. U svom izvještaju spoljni revizor je dužan da navede da li su finansijski izvještaji banke prezentovani u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima i da li pružaju pouzdane informacije o aktivni i pasivi banke. Nezavisni spoljni revizor je dužan da u procesu revizije naročito obuhvati finansijske izvještaje: bilans stanja, bilans uspjeha, izvještaj o promjenama u akcionarskom kapitalu i izvještaj o novčanim tokovima.

ZAKLJUČAK

Razvojem savremenih bankarskih sistema u uslovima tržišne privrede, liberalizacije tržišta i deregulacije koja je imala za cilj otkloniti sve administrativne barijere za slobodan protok kapitala, poseban akcenat je naglašen na regulaciju sigurnosti. Kod utvrđivanja regulacije sigurnosti koja ima za krajnji cilj, uspostaviti i očuvati stabilnost i sigurnost bankarskog sistema, pored utvrđivanja minimalnih standarda po određenim elementima osnivanja i poslovanja banaka, naročito je značajna uloga supervizora. Supervizor je posebna institucija sa jasno određenim ovlaštenjima u vršenju stalnog nadzora, kontrole, te usmjeravanja i unapređenja cjelokupnog bankarskog sistema. Pored stalnog nadzora i kontrole od supervizora bankarskog sistema, naglašen je značaj sistema interne kontrole, te interne i vanjske (eksterne) revizije.

U Republici Srpskoj, regulacija sigurnosti uređena je Zakonom o Agenciji za bankarstvo Republike Srpske, Zakonom o bankama Republike Srpske, te drugim zakonima koji uređuju finansijske organizacije koje čine strukturu bankarskog sistema Republike Srpske. Od posebnog značaja u okviru regulacije sigurnosti su provedbeni propisi Agencije za bankarstvo Republike Srpske i Upravnog odbora Agencije, kojim se utvrđuju: minimalni standardi i kriterijumi za osnivanje banaka, minimalni standardi za upravljanje kapitalom banke i zaštitu kapitala, praćenje tržišnog, operativnog i kreditnog rizika, minimalni standardi za upravljanje likvidnošću banke, izvještavanje o finansijskom poslovanju, primjeni međunarodnih računovodstvenih standarda, te minimalni standardi sistema interne kontrole, interne i eksterne revizije. Superviziju bankarskog sistema u Republici Srpskoj, vrši Agencija za bankarstvo Republike Srpske, po metodologiji: stalnog praćenja izvještaja, informacija i podataka o stanju u bankarskom sistemu, neposrednim pregledom poslovnih knjiga, knjigovodstvene i druge dokumentacije u banci i kod komitenata banke i rangiranjem pokazatelja poslovanja banaka, upoređivanjem sa minimalnim, prosječnim domaćim i poznatim inostranim standardima.

BIBLIOGRAFIJA

1. Commission Communicaton to the Council and European Parliament (COM) 23, 1999.
2. Direkcija za evropske integracije, *Strategija integrisanja Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2006.
3. Lopandić, D. (2003). *Osnivački ugovori Evropske unije*. Ministarstvo za ekonomske veze sa inostranstvom.
4. Misita, N. (2012). *Osnovi prava Evropske unije*, Magistrat, Sarajevo, 2002 godine.
5. Mishkin, F. (2002). *Prudential Supervision. What Works and What Doesnt*, (Nationall Bureau of Economic Research Conference Report), University OF Chicago Press.
6. M. Vunjak, N. & Kovačević Lj. (2006). *Bankarstvo*. Subotica: Ekonomaski fakultet.
7. Vasiljević, M., Vasiljević, B., & Malinić, D. (2008). *Finansijska tržišta*. Beograd: Komisija za hartije od vrijednosti.
8. Zakon o Agenciji za bankarstvo Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 59/13.
9. Zakon o bankama Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske, br. 44/03, 74/07, 116/11, 5/12 i 53/13.

Doc. Dr Zorica Drljaca, PhD*Law College, PanEuropean University Apeiron, Banja Luka***Regulation and Supervision of the Banking System of the Republic of Srpska**

Summary: Development of the modern banking system in the market economy, liberalization and deregulated economy are created to remove barriers and unlimited flow of the capital. A safety regulation in that process has to play special factor. Determinations of the safety regulation to act as ultimate goal to establish and maintain security and stability of the banking system, as addition to establishing minimum standards on particular elements of foundation and operation of banking system, particularly the important role has to be assigned to supervisor. Supervisor is a separate institution with clearly defined authority in the process of performing continually supervision in the order to control guidance and improve the entire banking system. In addition to continuous monitoring and the controlling of the banking system supervisor, the importance of the internal control system is to be highlighted specially enfolded with internal and external audit.

In the Republic of Srpska safety regulations are based on the Law on Banking Agency of Republic of Srpska, Law on Banks of the Republic Srpska and the other laws financial institutions that structure the banking system of the Republic of Srpska. Distinct importance in the context of the safety is context of regulation are implementing of the Banking Agency of the Republic of Srpska and Board of Directors of the Agency stipulating: the minimum standards and criteria for the establishment of banks, the minimum standards for the bank capital management and capital protection, monitoring of the market, the operational and credit risk, minimum standards for the bank liquidity management, reporting financial operations, the applications of international accounting standards, including minimum standards of the internal control systems, internal and external audit system. Supervision of the banking system in the Republic of Srpska is performed the Banking Agency of Republic of Srpska, in according to the methodology: perpetual monitoring reports, information and data on the state in banking system, direct review of accounting books, accountancy and other documents recorded in the bank customers by ranking indicators of bank performance and by comparison with the minimum, average domestic and cross-border well-known, standards.

Keywords: banking system, regulation, minimal standards, public control