

Mr Tatjana Jovanić*

KONTROLA BANKARSKE GRUPE NA KONSOLIDOVANOJ OSNOVI: OVLAŠĆENJA NADZORNOG ORGANA SA ASPEKTA PRUDENCIONE KONTROLE I SARADNJA REGULATORNIH TELA



Mr Tatjana Jovanić, asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, praktična iskustva sticala je u Evropskoj centralnoj banci i nemačkom Saveznom organu za nadzor nad finansijskim

institucijama. Autor je knjige "Potrošački kredit" u izdanju Udruženja banaka Srbije i brojnih članaka u domaćim i međunarodnim stručnim časopisima. Na Pravnom fakultetu u Beogradu magistrirala je 2004. a 2005. godine na Institutu za pravo i finansije Johan Volfgang Gete Univerziteta u Frankfurtu na Majni

* Pravni fakultet Beograd

Konsolidovani nadzor nad bankama jedna je od najbitnijih novina koju donosi novi Zakon o bankama. Novi Zakon o bankama je jedan moderan Zakon koji Srbiju stavlja rame uz rame sa zemljama koje su nedavno pristupile EU. U ovaj Zakon ugrađene su odredbe najbitnijih bankarskih direktiva EU, a u domenu konsolidovanog nadzora jasno je definisana grupa banaka i ovlašćenja Narodne banke. Učinjen je važan korak od pojedinačnog nadzora ka nadzoru grupe.

Osnovni pojmovi i koncept grupe banaka i međusobnih veza pojašnjeni u članu 2. Zakona, a Četvrti odeljak Zakona posvećen je kontroli banke na konsolidovanoj osnovi. Definisani su uslovi pod kojima nadležni organ vrši konsolidovani nadzor, istaknut princip transparentnosti strukture bankarske grupe, režim sticanja podređenog društva i obaveza podnošenja konsolidovanih bilansa. Predočeni su rizici koji se utvrđuju na nivou grupe koji bi trebalo da budu konkretizovani podzakonskim propisima, kao i način njihovog izračunavanja. Nadzorna ovlašćenja NBS jasno su definisane ne samo u slučajevima povrede odredaba Zakona ili pratećih propisa već i u slučajevima kada NBS smatra da poslovanje ili finansijsko stanje nekog člana grupe može štetno da utiče na finansijsku stabilnost banke ili interese deponenata. Ove odredbe će se primenjivati od 31. decembra 2006. godine.

Pojam i svrha konsolidovanog nadzora

Efikan nadzor nad bankarskim sistemom, osim nadzora poslovanja pojedinačnih banaka neophodno obuhvata i nadzor nad grupom povezanih društava kao celinom, koja osim banaka može da uključuje i druge finansijske institucije. Na taj način se nadzorom postiže kvantitativna i kvalitativna procena poslovanja grupe, tako da se mogu prepoznati i proceniti rizici kojima je izložena ne samo svaka banka, već i cela grupa. Organi kontrole banaka moraju da obavljaju konsolidovani nadzor nad domaćim subjektima i da prate i primenjuju odgovarajuće prudencijalne standarde na sve vidove poslovanja i organizacionih oblika banaka (kako statusnih tako i ugovornih integracija), kao i filijala ili zavisnih lica koja

posluju u inostranstvu.

Takav pristup je naročito bitan iz dva razloga: prvo, zbog svoje specifičnosti rizici koji se pojavljuju kod banaka i finansijskih institucija mogu prouzrokovati poteškoće koje se, ako se pravovremeno ne identifikuju, često prenose na ostale povezane članove grupe; drugo, snažna internacionalizacija kojoj je bankarstvo izloženo poslednjih dvadeset godina dovela bi do smanjene preglednosti poslovnih aktivnosti ako bi se nadzor bazirao isključivo na pojedinačnoj osnovi. Samo konsolidovanim nadzorom može se sprečiti jedna finansijska institucija koja ima podređena tj. zavisna lica da izigrava prinudne propise iz domena prudencijalne kontrole. Tu se na prvom mestu misli na finansijski leveridž i mogućnost lažnog prikazivanja osnovnog kapitala. U okviru bankarske grupe, velike banke u slučaju pogoršanja finansijskog stanja filijala ili zavisnih lica zbog sopstvene reputacije nastoje da spreče bankrot svojih filijala.

Globalizacija, brzi razvoj finansijskih tržišta, uvođenje modernih tehnologija i kreiranje novih finansijskih proizvoda bitno utiče na bankarsko poslovanje, što je u uslovima izuzetno jake konkurencije u finansijskom sektoru, a radi postizanja što bolje pozicije na tržištu uslovalo stvaranje složenih struktura. Posledica brojnih i složenih poslovnih kombinacija spajanja, pripajanja ili preuzimanja između finansijskih institucija je smanjenje razlika i gubljenje jasnih međa između finansijskih aktivnosti kao što su bankarstvo, poslovanje hartijama od vrednosti i osiguranje, pa se pred zakonodavce i kontrolore postavljaju dodatni zahtevi, tako da jedino konsolidovani pristup pruža mogućnost jasnog uvida u poslovne aktivnosti u takvim okolnostima.

U računovodstvenoj praksi konsolidacijom se smatra postupak čiji je rezultat jedinstveni prikaz grupe poslovnih subjekata kao jednog ekonomskog subjekta putem finansijskih izveštaja. Takvim izveštajem dobija se mogućnost kvantitativne analize i uvida u međusobne uticaje između pojedinih članova grupe i uvid u celokupnu aktivnost grupe. Međunarodni računovodstveni standardi definisali su osnovne pojmove i načela: subjekte konsolidacije, matično društvo i povezana društva koja čine grupu, osnovne pretpostavke za sastavljanje izveštaja kao i načela

izveštavanja: ekonomsko jedinstvo, kontinuitet u primeni metode konsolidacije, jedinstveni rok konsolidacije i jedinstvenu procenu, kako bi se dobio jedinstveni objektivni prikaz stanja imovine, obaveza i kapitala, rashoda, prihoda i finansijskog rezultata poslovanja na nivou cele grupe.

Banka za međunarodna poravnanja u Bazelu, koja je zadužena za harmonizaciju nadzorne funkcije u državama članicama, još 1975. godine je posredstvom Odbora za nadzor nad bankama preporučila članicama da se u nadzoru nad bankama oslanjaju na konsolidovane izveštaje ukoliko banka ima povezana društva u drugim zemljama. Dakle, naglasak je u početku bio samo na banke koje su bile aktivne na međunarodnom tržištu. Nekoliko godina kasnije, Odbor je objavio novi dokument pod nazivom Konkordat, koji je redefinisao ustanovljena načela i koji je osnov nadzora poslovanja banaka sa filijalama u inostranstvu. Tada se akcenat stavljao na utvrđivanje likvidnosti, solventnosti i operacija na deviznom tržištu. Odbor je 1996. godine, zajedno sa Međunarodnom organizacijom za nadzor nad trgovanjem hartijama od vrednosti (međunarodno udruženje nadzornih tela za hartije od vrednosti) IOSCO i Međunarodnim udruženjem regulatornih tela za poslove osiguranja IAIS oformio Zajednički forum za nadzor nad finansijskim konglomeratima. Nadzor se proširuje, tako da obuhvata i nivo

finansijskog konglomerata, a to znači da se osim bankarstva u konsolidovane okvire uključuju i segmenti osiguranja i tržište vrednosnica. Stvorena je metodologija nadzora koja je usmerena tako da se identifikuje rizični profil, sistem kontrola, organizaciona i upravljačka struktura konglomerata, kao i principi razmene informacija između nadzornih organa različitih segmenata konglomerata, kao i međudržavna saradnja. Važnost konsolidovanog nadzora ističu i druge organizacije kao npr. Međunarodni monetarni fond i Svetska banka, kao i institucije EU.

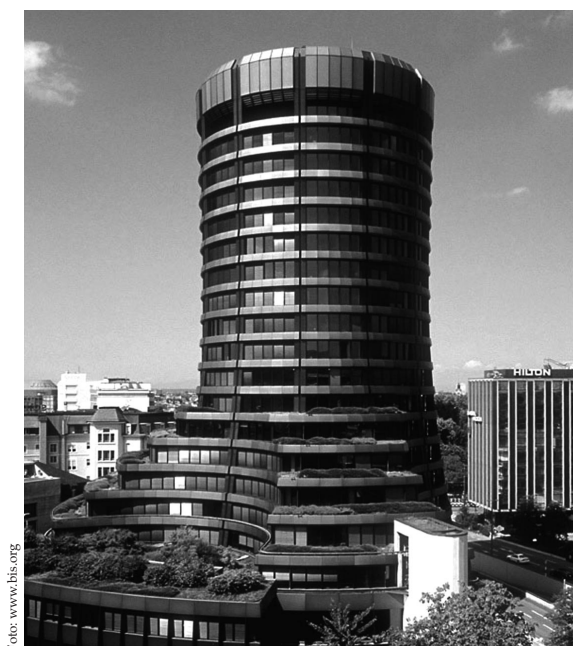
Bankarske grupe i finansijski konglomerati

U kontinentalnoj Evropi dominira koncept univerzalne banke. Bankarske grupe u većini zemalja Centralne i Istočne Evrope koje su postale nove članice EU, kao i u susednoj Hrvatskoj, obuhvataju stambene štedionice, lizing kompanije, investicione fondove i brokerske kuće, upravljanje imovinom i investiciono savetovanje. Veliki broj banaka poseduje visok procenat vlasništva nad osiguravajućim društvima, investicionim i penzionim fondovima.

U određivanju obuhvata našeg novog Zakona u čl. 2. definiše se *grupa društava* kao grupa koju čine najviše matično društvo pravnog lica, njegova podređena društva i pridružena društva zavisnih društava pravnog lica. *Najviše* matično društvo grupe društava je pravno lice u kome nijedno drugo pravno lice nema kontrolno učešće. Kontrolno učešće postoji kada jedno lice ima:

1. direktno ili indirektno pravo ili mogućnost da ostvari najmanje 50% glasačkih prava u pravnom licu, odnosno direktno ili indirektno vlasništvo nad najmanje 50% kapitala tog pravnog lica, ili
2. mogućnost izbora najmanje polovine članova upravnog odbora ili drugog organa rukovođenja i upravljanja tog pravnog lica, ili
3. mogućnost efektivnog vršenja dominantnog uticaja na upravljanje pravnim licem ili na poslovnu politiku tog lica.

Radi jasnijeg razumevanja kapital učešća koja su od značaja za strukturu grupe, na ovom



Banka za međunarodna poravnanja u Bazelu

mestu bi trebalo ukazati i na dva ostala oblika učešća koje predviđa novi Zakon. *Kvalifikovano učešće* postoji kada jedno lice ima:

1. direktno ili indirektno pravo ili mogućnost da ostvari najmanje 5% glasačkih prava u pravnom licu, odnosno direktno ili indirektno vlasništvo nad najmanje 5% kapitala tog pravnog lica, ili
2. mogućnost efektivnog vršenja uticaja na upravljanje pravnim licem ili na poslovnu politiku tog lica.

Znatno učešće postoji kada jedno lice ima:

1. direktno ili indirektno pravo ili mogućnost da ostvari najmanje 20% glasačkih prava u pravnom licu, odnosno direktno ili indirektno vlasništvo nad najmanje 20% kapitala tog pravnog lica, ili
2. mogućnost efektivnog vršenja znatnog uticaja na upravljanje pravnim licem ili na poslovnu politiku tog lica.

Matično društvo određuje se s obzirom na učešće. Matično društvo pravnog lica je društvo koje u tom licu ima kontrolno učešće. *Zavisno društvo* pravnog lica je društvo u kome to lice ima kontrolno učešće. *Pridruženo društvo* pravnog lica je društvo u kome to lice ima znatno učešće. Podređeno društvo pravnog lica je zavisno ili pridruženo društvo tog lica.

Bankarska grupa kao predmet nadzora je grupa društava koju čine isključivo lica u finansijskom sektoru i u kojoj najmanje jedna banka ima svojstvo najvišeg matičnog društva ili svojstvo zavisnog društva. Zakon definiše *lice u finansijskom sektoru* na sledeći način: banka, društvo za osiguranje, pokrovitelj emisije hartija od vrednosti, društvo za upravljanje investicionim i dobrovoljnim penzijskim fondovima, brokersko - društvo, privredno društvo koje obavlja poslove finansijskog lizinga, kao i drugo pravno lice koje se pretežno bavi finansijskom delatnošću u zemlji ili inostranstvu.

Shodno članu 124. novog Zakona, banka može osnovati podređeno društvo ili steći podređeno društvo samo uz saglasnost Narodne banke Srbije. Podređena društva banke mogu biti samo lica u finansijskom sektoru.

Ovako određena, grupa banaka nema svojstvo pravnog lica, već samo predstavlja ekonomsku celinu nad kojom će se vršiti

konsolidovani nadzor putem finansijskih izvještaja preko koga će se kontrolisati upravljanje rizicima kojima je grupa izložena, a koji su svojstveni banci i na pojedinačnoj osnovi (likvidnost, solventnost, adekvatnost kapitala, operativni rizik).

Bankarski holding je definisan kao najviše matično društvo u bankarskoj grupi koje nije banka. Ako se najviše matično društvo ne može pouzdano utvrditi, utvrđuje ga Narodna banka Srbije.

Novi Zakon u čl. 125. propisuje da bankarski holding *ne može* osnovati ili steći direktno ili indirektno vlasništvo u podređenom društvu *ako takvo sticanje može negativno uticati na poslovanje banke* u kojoj taj holding ima kontrolno učešće. Dužan je da obavesti NBS o sticanju direktnog ili indirektnog vlasništva u podređenom društvu.

Trebalo bi pretpostaviti da bankarski holding u novom Zakonu predstavlja tzv. čisti finansijski holding. Verovatno se misli na tzv. finansijsku holding kompaniju koja je predviđena čl. 2.8. Direktive o adekvatnosti kapitala EU (*financial holding company*).

Pošto se bankarski holding vezuje za bankarsku grupu, to znači da iako najviše matično društvo u bankarskom holdingu nije banka, ovo lice ipak mora biti finansijska institucija. To sa druge strane znači da mešoviti holding, koji pored najmanje jedne banke obuhvata i lica koja se bave *nefinansijskim* poslovnim aktivnostima nije regulisan.

Pojam bankarske grupe treba razlikovati od pojma finansijskog konglomerata. Šire shvatanje finansijskog konglomerata obuhvata banke, nebankarske subjekte kao što su lizing kompanije, kompanije za upravljanje, konsalting i ostale finansijske institucije koje su tradicionalno bile regulisane od strane različitih nadzornih organa. To bi, dakle, bila bilo koja grupa kompanija pod zajedničkom kontrolom čija je isključiva ili dominantna aktivnost sastoji u pružanju finansijskih usluga u najmanje dva od tri osnovna sektora (bankarstvo, osiguranje, hartije od vrednosti). To navodi na zaključak da sistem univerzalnog bankarstva koje obuhvata komercijalno i investiciono u okviru neke banke već predstavlja finansijski konglomerat. Takođe, otvoreno je pitanje da li su u našoj zemlji konsolidovanim nadzorom obuhvaćene takve

strukture u kojima u strukturu finansijskog holdinga ne ulaze banke, već recimo investicioni fondovi i osiguravajuće organizacije?

Kontrola na konsolidovanoj osnovi kada je sedište bankarskog holdinga van Srbije

Kontrolu bankarske grupe na konsolidovanoj osnovi vrši Narodna banka Srbije.

Mnoge domaće banke iako nisu filijale, predstavljaju zavisna društva matičnih banaka. Ako je u pitanju inostrani bankarski holding, NBS može prepustiti vršenje konsolidovanog nadzora nad odnosnom grupom regulatornom telu države porekla bankarskog holdinga. Čl. 122. navodi uslove pod kojima se može stranom organu poveriti nadzor:

1. ako je sedište bankarskog holdinga van Republike Srbije;
2. ako regulatorno telo države porekla bankarskog holdinga kontrolu na konsolidovanoj osnovi vrši na način koji zadovoljava uslove NBS;
3. ako postoji odgovarajuća saradnja Narodne banke Srbije sa odnosnim regulatornim telom. Narodna banka Srbije može naložiti banci čiji je bankarski holding van Republike Srbije da izvrši konsolidaciju finansijskih izveštaja članica bankarske grupe sa sedištem u Republici Srbiji.

Materija nadzora nad međunarodnim bankarskim grupama uređena je Minimalnim standardima za međunarodne bankarske grupe koja je doneta u okviru Zajedničkog foruma za finansijske konglomerate pri Bazelskom komitetu 1992. godine. Ovim standardima ustanovljena su četiri principa: banke koje posluju u više zemalja bi trebalo da budu nadzirane od strane zemlje porekla; stvaranje prekograničnih entiteta bi trebalo da se odvija tek po prethodno dobijenoj saglasnosti kako zemlje rezidentstva, tako i zemlje u kojoj se osniva zavisno lice; mora se dozvoliti nadzornom organu zemlje rezidentstva matičnog lica da dobije sve neophodne informacije iz ostalih zemalja, potrebne za efikasan nadzor (što zavisi i od režima zaštite podataka i definisanja bankarske tajne); ako zemlja u kojoj se osniva zavisno lice ne bude zadovoljna u pogledu prethodno navedenih

zahteva, može da preduzme restriktivne mere ili zabrani osnivanje zavisnih lica.

Obaveza izveštavanja NBS

Najviše matično društvo bankarske grupe obavezno je da prema čl. 126. pripremi i Narodnoj banci Srbije podnese konsolidovane finansijske izveštaje te grupe. Najviše matično društvo pored banke članice grupe odgovara za obaveze u vezi sa dostavljanjem konsolidovanih izveštaja bankarske grupe. Podređena društva obavezna su da mu dostavljaju sve potrebne podatke i da osiguraju postupke unutrašnjih kontrola za proveru tačnosti podataka.

Banka je dužna da radi procene finansijskog stanja banke i njenih podređenih društava na pojedinačnoj i konsolidovanoj osnovi, pripremi i podnese izveštaje koji se odnose na upravljanje bankom, poslovanje organizacionih struktura, planirane aktivnosti, likvidnost, solventnost i profitabilnost banke i njenih podređenih društava. Očekuje se da će NBS podzakonskim aktima urediti sadržinu i oblik izveštaja, kao i rokove dostavljanja.

Finansijskim izveštajima se stvaraju uslovi za kvantitativni nadzor nad grupom, dok će kvalitativni uvid u najvećoj meri biti baziran na proveru sistema unutrašnje kontrole, da bi se efikasno mogli prepoznati, meriti i nadzirati svi relevantni oblici rizika.

Prema čl. 61. Zakona, banka je dužna da Narodnoj banci Srbije dostavi pojedinačne finansijske izveštaje banke i njenog bankarskog holdinga sa izveštajem spoljnog revizora, za prethodnu poslovnu godinu, u roku od 120 dana nakon završetka te godine. Konsolidovani izveštaji sa izveštajem spoljnog revizora se dostavljaju u roku od 150 dana. Skraćeni izveštaj spoljnog revizora banke moraju da objave najmanje u jednom dnevnom novinama, a u obavezi su i da kompletan izveštaj sa pratećom dokumentacijom objave na svojoj Internet prezentaciji (zakon predviđa i objavljivanje periodičnih nerevidiranih izveštaja na Internetu).

Nadzorni organ mora biti obavešten o sastavu grupe i moraju mu biti dostupne informacije o svim podređenim društvima, bez obzira na delatnost, odnosno celoj grupi. Svrha šireg obuhvata je da se utvrdi u kojoj meri

je grupa predmet konsolidovanog izveštavanja. Povezanost između članova bankarske grupe po osnovu učešća u kapitalu inače se iskazuje u obliku šematskog prikaza međusobnih direktnih i indirektnih ulaganja u kapital i/ili akcije. Povezanost između članova bankarske grupe po osnovu upravljanja iskazuje se u obliku šematskog prikaza direktnih i indirektnih veza između članova bankarske grupe, po osnovu upravljačke povezanosti.

Zakon o bankama je u članu 123. postavio zahtev za transparentnošću strukture bankarskih grupa. Struktura bankarske grupe mora biti transparentna u meri koja Narodnoj banci Srbije omogućava da utvrdi:

1. najviše matično društvo bankarske grupe i lica koja imaju kontrolno ili znatno učešće u tom društvu;
2. mesto i vrste poslovnih aktivnosti koje se obavljaju u okviru bankarske grupe;
3. finansijsko stanje i rezultate poslovanja bankarske grupe i njenih članova;
4. vrste i nivoe rizika kojima su bankarska grupa i njeni članovi izloženi;
5. način na koji se upravljanje rizicima organizuje i sprovodi na nivou bankarske grupe;
6. poslovne, finansijske i druge odnose između članova bankarske grupe.

Revizija na konsolidovanoj osnovi

Bankarske grupe takođe moraju da vrše godišnju reviziju izveštaja na konsolidovanoj osnovi. Shodno čl. 55. Zakona, svako podređeno društvo banke ili bankarskog holdinga mora da obezbedi spoljnu reviziju svojih pojedinačnih godišnjih finansijskih izveštaja.

Podređeni nebankarski subjekt može biti izuzet od ove obaveze ako je: njegov kapital prema bilansu stanja manji od 5% ukupnog kapitala banke, odnosno bankarskog holdinga; ako je tokom prethodne poslovne godine ostvario manje od 5% prihoda banke odnosno bankarskog holdinga.

Konsolidovani izveštaji i metodologija izračunavanja

Osnovna alatka konsolidovanog nadzora su konsolidovani finansijski izveštaji. Nadzorni

organ na osnovu ovih izveštaja meri rizike kojima je grupa izložena. Prilikom uvođenja konsolidovanog nadzora najbitnije je da nadzorni organ bankama jasno predstavi 1. obuhvat konsolidacije (koje vrste subjekata i pod kojim uslovima se uključuju u konsolidovane izveštaje), kao i 2. metode konsolidacije (računovodstvene tehnike na osnovu kojih se sastavljaju konsolidovani finansijski izveštaji).

Narodna banka Srbije će podzakonskim aktima detaljnije regulisati obuhvat konsolidovanih finansijskih izveštaja grupe banaka, postupke pri sastavljanju konsolidovanog bilansa stanja i uspeha i ostalih akata kao i rokove za podnošenje.

Konsolidovani finansijski izveštaji bankarske grupe najčešće su sledeći:

- a) konsolidovani bilans stanja,
- b) konsolidovani bilans uspeha,
- c) konsolidovani izveštaj o novčanom toku,
- d) konsolidovani izveštaj o promenama u kapitalu,
- e) izveštaji o upravljanju rizicima.

Uporedno posmatrano, konsolidovani bilansi stanja i uspeha bankarske grupe sačinjavaju primenom sledećih metoda (može se pretpostaviti da će NBS podzakonskim aktima odrediti upravo ove metode):

1. *Metod pune konsolidacije* – ovaj metod važi u pogledu člana bankarske grupe koji je pod kontrolom nadređene banke, odnosno bankarskog holdinga. Inače, ovaj metod se ne primenjuje na osiguravajuća društva, investicione fondove i penzione fondove koji su članovi bankarske grupe. Definisan je međunarodnim računovodstvenim standardom 27.
2. *Metod neto vrednosti kapitala* – što važi u pogledu člana bankarske grupe u kojem nadređena banka, odnosno bankarski holding, ima znatno učešće ali ga ne kontroliše. Definisan je međunarodnim računovodstvenim standardom 28.
3. *Metod proporcionalne konsolidacije* – što važi za člana bankarske grupe koji je pod zajedničkom kontrolom dve ili više banaka. Definisan je međunarodnim računovodstvenim standardom 31.

Prudencioni standardi

Članom 127. Zakona utvrđeno je da se za bankarsku grupu na konsolidovanoj osnovi utvrđuju:

1. pokazatelj adekvatnosti kapitala,
2. velika izloženost,
3. ulaganje u druga pravna lica i u osnovna sredstva,
4. otvorena neto devizna pozicija.

Ako Narodna banka Srbije oceni da nivo kapitala bankarske grupe ugrožava stabilno poslovanje banke, može od banke da zahteva *dodatni kapital* i da banci odredi *pokazatelj adekvatnosti kapitala* veći od propisanog.

Bankarska grupa mora obezbediti procedure za upravljanje rizicima i procedure unutrašnje revizije i unutrašnje kontrole koje odgovaraju aktivnostima grupe, kao i redovno praćenje i ažuriranje tih procedura.

Kontrola banaka na konsolidovanoj osnovi predstavlja kontrolu rizika kojima su banke izložene zbog finansijskog stanja i poslovanja članova bankarske grupe. Centralna banka vrši kontrolu banaka na konsolidovanoj osnovi tako što analizira izveštaje svakog člana bankarske grupe, konsolidovane izveštaje grupa i banaka na pojedinačnoj osnovi, neposredno kontroliše tačnost podataka i ocenjuje stanje bankarske grupe. U poslednjih deset godina razvijeno je nekoliko *metodologija za ocenu stanja bankarske grupe*, u koje autor detaljnije neće ulaziti. Na prvom mestu je metodologija ocenjivanja jačine podrške nadređene banke podređenim članovima grupe (SOSA). Značajna je i metodologija ocenjivanja prihodovanja, kapitala i upravljanja nadređenog člana bankarske grupe (BOPEC).

Na osnovu finansijskih izveštaja i uz korišćenje metodologije za ocenjivanje stanja bankarske grupe, formulišu se ograničenja u poslovanju bankarske grupe. Obaveza je matičnog društva da prati da određene pokazatelje poslovanja iz konsolidovanih izveštaja koji ne bi trebalo da prelaze limite koji su propisani o bankama utvrđeni za banke. U pitanju su koeficijent solventnosti, limiti ulaganja u privredna društva koja se bave nefinansijskim delatnostima, maksimalna izloženost prema pojedinačnom ili grupi povezanih korisnika, suma velikih izloženosti,

izloženost prema licima povezanim sa bankom i vrednost osnovnih sredstava. Naročito je bitno da se prate tokovi međusobnog kreditiranja na nivou grupe.

Problem može da nastane i zbog toga što različiti nadzorni organi koji vrše nadzor nad bankarskom grupom koriste različiti metod određivanja kapitala za pokriće recimo tržišnog rizika. Zbog toga je necelismotno da na primer banka kao zavisno društvo neke investicione kompanije izračunava koeficijent adekvatnosti kapitala na dva osnova, da bi ispoštovala zahteve nadzornih organa za hartije od vrednosti i banke. Da bi se to izbeglo, u razvijenim zemljama nadzorni organi su razvili nekoliko metoda konsolidacije. Jedan od metoda je tzv. *metod agregacije* + (bukvalan prevod izraza *aggregation plus*), gde se sabiraju zahtevi za određenim nivoom kapitala na nivou zavisnog društva sa kapitalnim zahtevom za ostatak grupe. Jedan od metoda je i metod *dedukcija* + (bukvalan prevod izraza *deduction plus*). Ovde se aktiva i pasiva zavisnog društva ne uključuje u konsolidovani bilans, ali se vrednost učešća grupe u tom zavisnom društvu odbija od kapitala izraženog u konsolidovanom bilansu.

Razlike u prudencionim standardima utiču na upravljanje rizikom. Ako je uspostavljen efikasan sistem upravljanja rizikom, članice grupe mogu pravilno da razlikuju zahteve tzv. regulatornog kapitala za određenu vrstu rizika i ekonomskog kapitala, koji je neophodan da bi se pokrio rizik koji se ostvario.

Podzakonskim aktima se obično uređuju prudenciona pravila za matično društvo, na prvom mestu adekvatnost kapitala i kreditna izloženost. Za to je potrebno prvo definisati strukturu sopstvenih fondova na nivou grupe (tzv. *"tier"* kapital 1, 2 i 3) i procedure za izračunavanje kapitala za potrebe obračuna kreditnog rizika, tržišnih rizika, limite u pogledu visine kapitala i kreditne izloženosti.

Kontrolna ovlašćenja NBS

Ako Narodna banka Srbije utvrdi da je bilo koji član bankarske grupe, osim banke, povredio odredbe zakona ili propisa koje ona donosi ili da aktivnosti ili finansijsko stanje bilo kog člana štetno utiču na *finansijsku stabilnost banke*

ili da bi mogli ugroziti interese deponenata banke naložice tom članu da ove nepravilnosti otkloni u roku koji Narodna banka Srbije utvrdi. Članom 128. predviđeno je da u slučaju da se nepravilnosti ne otklone u utvrđenom roku, NBS može da preduzme čitav arsenal mera: 1) banci naložiti privremenu obustavu ulaganja u njeno podređeno društvo; 2) bankarskom holdingu naložiti privremenu obustavu vršenja prava i pogodnosti koji proizlaze iz kontrolnog učešća tog holdinga u banci, odnosno naložiti mu dodatno ulaganje u kapital banke; 3) članu bankarske grupe naložiti privremenu obustavu svih poslovnih aktivnosti (ili indirektnih) između banke i tog člana; 4) naložiti pravnom licu u kome kontrolno učešće ima drugo lice koje ima i učešće u banci privremenu obustavu prava i pogodnosti koji proizlaze iz učešća tog lica u banci, uključujući i direktno ili indirektno vršenje glasačkih prava, odnosno naložiti privremenu obustavu svih poslovnih aktivnosti (ili indirektnih) između banke i tog lica. Isti čl. predviđa i niz mera koje se mogu preduzeti ukoliko se nepravilnosti ne otklone o roku.

Značajno je istaći da je Zakonom predviđeno da u slučaju kada je član bankarske grupe lice koje nadzire drugo regulatorno telo u Srbiji, NBS obaveštava to telo o merama preduzetim prema tom licu.

Saradnja regulatornih tela

Jedna od osnovnih komponenti kontrole na konsolidovanoj osnovi ogleda se i u mehanizmima razmene informacija među različitim nadzornim organima, bilo da su u pitanju domaći nadzorni organi ili inostrani. U zemljama u kojima dominira koncept univerzalne banke neophodno je da se uspostavi tesna saradnja centralne banke i komisije za hartije od vrednosti. Saradnja se odvija po pitanjima davanja dozvole za rad, kontrole poslovanja, kao i razmene informacija od značaja za oba nadzorna organa. Postoji jasno izražena potreba da nadzorne institucije



međusobno razmenjuju informacije. Npr. ako Komisija za hartije od vrednosti veruje da je ugrožena solventnost investicionog fonda koji je u delimičnoj ili potpunoj svojini banke, važno je da o tome obavesti NBS.

Jedna od osnovnih komponenti kontrole na konsolidovanoj osnovi ogleda se i u mehanizmima razmene informacija među različitim nadzornim organima, bilo da su u pitanju domaći nadzorni organi ili inostrani. Članom 8. Zakona NBS je omogućena saradnja NBS sa stranim i domaćim regulatornim telima radi vršenja i unapređenja kontrolne funkcije. Propisano je i da Narodna banka Srbije može sa stranim i domaćim regulatornim organima razmenjivati podatke pribavljene u vršenju nadzora. Članom 103. predviđeno je i da ovlašćena lica stranog regulatornog tela koje kontroliše poslovanje članova iste bankarske grupe u kojoj je i banka mogu da učestvuju u postupku neposredne kontrole domaće banke. Jedini uslov je da je postoji sporazum o saradnji između NBS i tog tela.

Saradnja među regulatornim telima kako u zemlji tako onima u inostranstvu bi trebalo da se optimizuje da bi se smanjili troškovi vršenja nadzora i kontrole ne samo na nivou regulatornih tela, već i samih subjekata kontrole. Zbog toga se obično pristupa određenju jednog nadzornog organa koji ima ulogu *koordinatora*. Taj nadzorni organ prikuplja podatke od bankarske grupe, vrši procenu finansijskih pozicija, prati primenu prudencijalnih normi na nivou grupe i koordinira aktivnosti ostalih nadzornih organa. Nadzorni organ koji igra ulogu koordinatora je *primus inter pares* u

poređenju sa ostalim nadzornim telima. Njegove ingerencije u pogledu prikupljanja informacija i praćenja prudencijalnih standarda ne isključuju ostale nadzorne organe. Koordinator sa ostalim nadzornim organima zaključuje sporazum o koordinisanju nadzora u kojem se pojašnjavaju procedure donošenja odluka i odvijanje saradnje.

Od konsolidovanog nadzora do konsolidacije nadzora?

Konsolidovani nadzor otpočinje sa novim Zakonom o bankama i to nad grupom banaka putem izveštaja koja se dostavljaju NBS. Međutim, u praksi ne samo zemalja Centralne i Istočne Evrope, već i Zemalja Zapadne Evrope uvođenje konsolidovanog nadzora bila je uvertira za proces konsolidacije nadzora na institucionalnoj osnovi tj. sjedinjavanje nadzornih tela.

Osnivanjem regulatornih tela nužno je naglasiti njihovu nezavisnost od politike, omogućiti im da raspolažu visokim nivoom specijalizovanih znanja i stvoriti mehanizme kojima će se osigurati da budu odgovorna za svoje postupke. Nadzor nad različitim sektorima finansijskog sistema uspostavljao se postepeno. U zemljama univerzalnog bankarstva prvo je uspostavljen organ za nadzor nad bankama, a potom je usledila regulacija osiguranja i poslovanja hartijama od vrednosti. Finansijski sistem postajao je sve složeniji, pa je nastajalo sve više regulatornih in nadzornih institucija.

Na strukturu regulatornog sistema u modernim privredama najviše su uticala dva faktora. Prvi je deregulacija finansijskih tržišta koja se ogleda u pojačanoj konkurenciji većeg broja ustanova koja je ušla na tržište. Drugi je pojava finansijskih konglomerata, svojevrsnih "finansijskih supermarket" koji nude širok raspon finansijskih usluga. Pošto mnoge institucije sada obavljaju poslove drugih institucija nad kojima vrše nadzor organi nadležni samo za dati sektor, neki poslovi postali su neregulisani. Problem preklapanja nadležnosti podstakao je zemlje Severne Evrope da preispitaju organizacionu strukturu regulacije. Prvo je to učinila Norveška koja je 1986. godine stvorila jedinstveni regulatorni organ. Iskustvo

nordijskih zemalja je ocenjeno kao pozitivno, tako da danas jedinstveni regulatorni organ postoji u velikom broju zemalja, kako razvijenih tako i manje razvijenih. Od zemalja u tranziciji jedinstveni regulatorni organ prva je uvela Mađarska. Mađarski finansijski sistem karakteriše visoka koncentracija i nadmoćna dominacija finansijskih grupa. Osnovni razlog uvođenja jedinstvenog nadzornog organa leži u činjenici da su 2001. godine finansijske grupe kontrolisale preko 88% ukupne imovine banaka, oko 80% ukupne imovine investicionih kompanija, 89% imovine osiguravajućih kompanija.

Ujedinjavanje sektorskih nadzornih organa nije jedini način da se postojeće regulatorne strukture prilagode novim uslovima na finansijskom tržištu. Postoje i posredna rešenja, koja neki nazivaju "solo-plus" nadzorom. Holandija može da posluži kao primer: prvobitno je ustanovljeno Veće za finansijski nadzor Holandije unapređuje saradnju i obraća pažnju na institucije i finansijske usluge koje zbog konsolidacije na finansijskom tržištu izmiču nadzoru i koordiniše mere upravljanja krizom. Potom je Holandija prešla na sistem koji se naziva «dva vrha», kao jednom od oblika konsolidacije nadzora. To znači da se jednoj agenciji poverava prudenciona regulacija, a drugoj zaštita klijenata.

Na ovom mestu trebalo bi istaći par argumenata u prilog i protiv konsolidacije samog nadzora nad finansijskim sektorom. Na prvom mestu, nadzor nad finansijskim konglomeratima je delotvorniji ako je ujedinjen. Osnivanje jedinstvene agencije olakšava procenu rizika koje finansijski konglomerati preuzimaju, jer se kreiraju stručni timovi od zaposlenih u nadzoru koji poznaju različite proizvode. Integrisani nadzor omogućava korišćenje efekata ekonomije obima. To znači da pomoćne službe koje su duplirane u sektorskim nadzornim organima sada služe jedan organ. Jedinstvena agencija za nadzor jedini je organ koji daje odobrenja za rad finansijskim institucijama, donosi konsolidovana pravila i može bolje da rasporedi resurse od pojedinačnih agencija. Trebalo bi istaći da osnivanje velike agencije unapređuje njen politički značaj, ali se ne sme zanemariti pitanje odgovornosti za rad.

Međutim, ovako veliki organ imao bi višestruke ciljeve, počev od procene boniteta pa do zaštite potrošača. Dalje, zakoni koji parcijalno uređuju finansijske oblasti nalagali bi njegovu unutrašnju podjelu. *Ratio* regulisanja nije isti za sve finansijske aktivnosti. Regulatorna tela koja vrše nadzor nad bankama upoređuju se sa lekarima, čiji je zadatak da brinu o zdravlju pacijenata. Sa druge strane, regulatorna tela za poslovanje vrednosnicama upoređuju se sa policajcima, čiji je zadatak da spreče manipulacije na tržištu. Dalje, ukoliko se «sigurnosna mreža» kojom raspolažu kontrolori banaka proširi i na ostale finansijske usluge, to bi moglo da stvori nehaljno ponašanje kod finansijskih posrednika zbog oslanjanja na takvu mogućnost. Proces konsolidacije nadzora je dakle složen i zahteva prilagođavanje upravljačkih veština. Ističe se i da bi jedinstvena regulatorna agencija mogla biti previše moćna, naročito ako ne budu ustanovljeni jaki mehanizmi nadzora nad njom. Istovremeno bi mogla da bude izložena političkom pritisku, ako odnosi između Parlamenta, Vlade i regulatorne agencije nisu jasno određeni zakonom i transparentni. Jedan od problema je i organizacija samog jedinstvenog tela. Ona može da se zasniva na spojenim sektorima (banke, osiguranje, tržište kapitala) ili funkcijama npr. upravljanje rizikom, manipulacije na tržištu i dr.

Institucionalnu strukturu nadzora potrebno je prilagoditi specifičnoj situaciji u svakoj zemlji. Zbog toga naš zakonodavac ne bi trebalo da žuri u susret novim rešenjima, već da sačeka da se provere efekti novih regulatornih organa u svetu. Neki stručnjaci ističu da je na pitanje konsolidacije nadzora potrebno drugačije odgovoriti kada su u pitanju privrede u tranziciji. On se ne slaže sa odvajanjem nadzora od centralne banke u zemljama u tranziciji iz nekoliko razloga: finansijska struktura u tim zemljama je jednostavnija, a sami finansijski konglomerati manje su složeni. Ove privrede

sklonije su nestabilnostima, a centralna banka je institucija koja ima najkvalitetnije informacije o bankama. Pored toga, smatra se da centralna banka ima bolji kadar nego u drugim regulatornim ustanovama. I možda najbitnije, centralna banka ima visok stupanj nezavisnosti.

Da bi se odgovorilo na pitanje da li konsolidacija nadzora treba da prati konsolidaciju nadziranih, trebalo bi da se odgovori na nekoliko podpitanja. Na prvom mestu, da li je uloga finansijskih konglomerata u našoj zemlji velika ili je pod dominacijom banaka? Da li su veze između banaka i osiguravajućih organizacija čvrste? Kakvu ulogu igraju banke na tržištu kapitala?

Jedno od pitanje je i sledeće: da li konsolidovani nadzor koji se uvodi novim Zakonom o bankama i koji uključuje nadzor finansijskih grupa kao celine može da bude delotvoran uz pojačanje saradnje sa ostalim regulatornim organima? Kako NBS vrši i funkciju kontrole osiguravajućih društava (što u svetu nije čest slučaj), proizilazi da bi pažnju trebalo usmeriti na njen odnos sa Komisijom za hartije od vrednosti. Dodatni razlog je i činjenica da sve veći broj domaćih banaka razvija investiciono bankarstvo. NBS i Komisija za hartije od vrednosti bi morale da pojačaju mehanizme međusobne saradnje. Pažljivom analizom odredaba novog Zakona o bankama i Zakona o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata može se zaključiti da ovi zakoni predstavljaju dovoljan okvir za razvijanje saradnje, ali da bi trebalo pronaći mehanizme čvršće povezanosti između ovih institucija. Za kraj, trebalo bi napomenuti da je Akcionim planom za usklađivanje domaćeg prava sa pravom EU u jednoj od tačaka u domenu reforme finansijskog sistema upravo istaknuta potreba redefinisanja strukture nadzora nad finansijskim sistemom i pomenuta mogućnost uvođenja jedinstvenog regulatornog organa za finansijske usluge.

Literatura

1. Basle Committee – *Principles for the supervision of banks' foreign establishments* (1983); *Information flows between banking supervisory authorities* (1990); *The supervision of financial conglomerates* (A report by the Tripartite Group – 1995)
2. The Joint Forum – *Intra-Group Transactions and Exposure Principles*, 1999; *Risk Concentration Principles*, 1999; *Risk Management Practices and regulatory Capital*, 2001;
3. Direktive EU – 92/30/EEC, 93/6/EEC, 2000/12/EC, 2002/87/EC, dostupno na www.europa.eu.int
4. Odluka České narodne banke br. 333 coll. od 3 jula 2002. o prudencijalnim pravilima za matična društva na konsolidovanoj osnovi, dostupno na www.cnb.cz
5. Half C., Jackson H., Scott H.: *Evolving trends in the supervision of financial conglomerates*, Harvard Law School, 2002.
6. Kuritzkes J. M., Schuermann T., Weiner S.: *Risk measurement, risk management and capital adequacy in financial conglomerates*, Brookings-Wharton Papers on Financial Services, November 2002.
7. MacDonald R.: *Consolidated Supervision of Banks*, Handbooks in Central Banking No. 15, Centre for Central Banking Studies, Bank of England, 1988.