

## MEĐUNARODNA REGULACIJA SISTEMSKI VAŽNIH BANAKA

### INTERNATIONAL REGULATION OF SYSTEMICALLY IMPORTANT BANKS

dr. sc. DAMIR ZAKLAN, redovni profesor

Univerzitet "Džemal Bijedić", Ekonomski fakultet, Mostar

**Sažetak:** Ovaj rad se bavi sistemski važnim bankama sa aspekta njihove relevantne - međunarodne regulacije. One zaslužuju poseban regulatorni tretman zato što su bitan izvor recentno rekonfiguriranog sistemskog rizika bankarskog sektora, te zbog narušavanja tržišne discipline i međubankarske konkurencije. Njihov takav tretman počinje tek sa globalnom hipotekarnom krizom, pošto prije nje nisu djelovale znatno destabilizaciono. U svom recentnom vidu on se raščlanjuje na: identifikaciju, kapitaliziranost, superviziju i društveno neštetnu likvidaciju, datih banaka. Bazelski odbor za bankarsku superviziju je propisao metodologiju utvrđivanja globalno sistemski važnih banaka na bazi koje Odbor za finansijsku stabilnost grupacije zemalja G-20 specificira svake godine njihovu listu. Za one nacionalno sistemski važne pomenuti Bazelski odbor je ustanovio samo principe njihovog određenja. Predmetne banke podliježu versus onim ostalim obaveznim dodatnim holdinzima kapitala, te strožijoj regulativi svoje zaduženosti, velikih izlaganja i supervizije. Njihova likvidacija ne smije izazvati ružiranje ekonomije i dodatne budžetske rashode, zemalja porijekla i teritorijalne disperzije tih ustanova.

**Ključne riječi:** sistemski važne banke, globalno sistemski važne banke, nacionalno sistemski važne banke, međunarodna bankarska regulacija, Bazel III.

**Abstract:** This article deals with systemically important banks from the aspect of their relevant - international regulation. They deserve special regulatory treatment because they are an important source of recently reconfigured systemic risk of banking sector, and because of the distortion of market discipline and interbank competition. Their such treatment begins with global mortgage crisis, since before they didn't have significant destabilizing effect. In its recent form, it is broken down into identification, capitalization, supervision and socially harmless resolution of given banks. The Basel Committee on Banking Supervision has prescribed a methodology for identifying global systemically important banks on

*basis of which The Financial Stability Board of G-20 group of countries specifies their list every year. For those domestic systemically important, mentioned Basel committee has established only the principles of their determination. The banks in question are subject to versus others, mandatory additional capital holdings, as well as stricter regulation of their leverage, large exposures and supervision. Their resolution mustn't cause the ruin of the economy and additional budget expenditures of countries of the origin and territorial dispersion of these institutions.*

**Key words:** *systemically important banks, global systemically important banks, domestic systemically important banks, international bank regulation, Basel III.*

## UVOD

Regulacija komercijalnih banaka (u daljem tekstu, samo: banaka) se temelji na izrazitoj signifikantnosti i fragilnosti njihove djelatnosti. Ta regulacija fundamentalno datira od velike svjetske ekonomske krize, i to na nivou pojedinačnih zemalja. U eri deregulacije bankarstva, koja počinje 80-tih godina prošlog vijeka dobija i svoju internacionalnu komponentu, inače usmjerenu jačanju međusobne (međunarodne) konkurencije banaka na fer i prudentnoj osnovi. Sa globalnom hipotekarnom krizom (u daljem tekstu, samo: krizom), koja je prijetila slomom globalnog bankarskog (i preostalog finansijskog) sektora, internacionalni segment regulacije banaka dobija težišni značaj, fokusiran na stabilizaciju njihove aktivnosti.

Sistemske važne banke ("systemically important banks - SIBs") su postojale i prije krize, no bez eksplicitnih regulatornih kategorizacije i zanimanja, pošto još nisu ispoljavale znatno svoj štetni potencijal. U toku krize, on se tako manifestovao, jer je njihovo propadanje vodilo ruinanju (finansijske) ekonomije, a spasavanje enormnim dodatnim budžetskim rashodima, niza (zahvaćenih) zemalja. Tako je nastala potreba da SIBs budu manje rizične i njihova eventualna likvidacija društveno bezbolna, pri čemu uz podržavanje tih institucija istovrsnom - međunarodnom vidu regulacije.

Premda je u dosadašnjem toku recentne pandemije, za razliku od krize bankarska djelatnost generalno djelovala stabilizirajuće, njeni prisutni strukturni problemi sublimirani niskom profitabilnošću te djelatnosti zahtijevaju stalni brižljivi nadzor banaka, pogotovo što njihova reforma, (kako je naznačeno) usmjerena otklanjanju prerizičnosti ovih ustanova, premda ocijenjena programski,

još nije implementaciono završena. To se naročito odnosi na SIBs, kao predmet ovog rada.

Dati rad se sastoji od dva dijela. Prvi tretira teorijske fundamente specijalne (internacionalne) regulacije SIBs, koji se izražavaju njihovim impaktom na pogoršanje sistemskog rizika bankarskog sektora, tržišne discipline i međubankarske konkurencije. Drugi dio obrađuje ključne aspekte međunarodne regulacije: identifikaciju, kapitaliziranost, superviziju i društveno neštetnu likvidaciju, promatranih organizacija.

### Osнови regulacije

SIBs, bilo globalno (“global SIBs - G-SIBs) ili nacionalno (“domestic SIBs - D-SIBs), zaslužuju specijalni (međunarodni) regulatorni tretman na osnovu tri teorijski izdiferencirana razloga, odnosno zato što: A) svojim objektiviziranim karakteristikama bitno doprinose recentno rekonfiguriranom sistemskom riziku ili potencijalnoj nestabilnosti (ukupnog) bankarskog sektora (tržišnog makrosistema), izraženim prvenstveno veličinom, strukturom i povezanošću tih sa drugim bankama (i ostalim finansijskim) institucijama; B) narušavaju tržišnu disciplinu svojim pozicioniranjem i posljedičnom percepcijom relevantnih tržišnih aktera da su “suviše velike da bi propale” (“too-big-to-fail - TBTF”), što te aktere dekuražira u monitoringu i usmjeravanju razmatranih ustanova, jačajući tako njihov (prethodno pomenuti) sistemski riziko-impakt, te; C) destruiraju uzajamnu konkurenciju banaka vodeći povećanju njihove kamatne margine sa njenim negativnim konsekvencama po stabilnost bankarskog sektora i privredni rast.<sup>1</sup>

---

1 O teorijskim fundamentima (međunarodne) regulacije SIBs vidjeti u: Boissay F., Claessens S. i Villegas A., Tools for managing banking distress: historical experience and lessons for today, Bank for International Settlements (BIS) Quarterly Review, decembar 2020, str. 41-55; Gropp R., Mosk T., Ongena S. i Wix C., Banks Response to Higher Capital Requirements: Evidence from a Quasi-Natural Experiment, The Review of Financial Studies, januar 2019, str. 266-299; Ahnert T. i Georg C., Information contagion and systemic risk, Journal of Financial Stability, april 2018, str. 159-171; Berger A., Molyneux P. i Wilson J., red., The Oxford Handbook of Banking, Oxford University Press, Oxford, 2017, str. 77-112 i 568-736; Amaglobeli D., End N., Jarmuzek M. i Palomba G., The fiscal costs of systemic banking crises, International Finance, maj 2017, str. 2-25; Acharya V., Pedersen L., Philippon T. i Richardson M., Measuring Systemic Risk, The Review of Financial Studies, januar 2017, str. 2-47; Barth J. i Wihlborg C., Too Big to Fail and Too Big to Save: Dilemmas for Banking Reform, National Institute Economic Review, februar 2016, str. 27-39; Carmassi J. i Herring R., The Corporate Complexity of Global Systemically Important Banks, Journal of Financial Services Research 2016/2, str. 175-201; Aoki K. i Nikolov K., Bubbles, banks and financial stability, Journal of Monetary Economics, septembar 2015, str. 33-51 i; Barth J., Lin C., Ma Y. i Seade J., Do bank regulation, supervision and monitoring enhance or impede bank efficiency?, Journal of Banking & Finance 2013/8, str. 2879-2892.

Izvorno, sistemski rizik bankarskog sektora se zasniva na:

1) prirodnoj netransparentnosti boniteta banaka (svojim) "retail" deponentima, temeljenoj na visokim informacionim i transakcionim troškovima utvrđivanja rizika izvornih bankarskih produkata - (nenaplativosti) zajmova i (stabilnosti mase) primljenih depozita što implicira mogućnost prenosa bankrota jedne ili više sagledavanih organizacija na druge takve bez zajedničkog (ili identičnog) uzroka, putem dezinformacija (odnosno eksternih diseconomija ili bez ekonomskih fundamenata), odnosno uvećavanje rizika likvidnosti do njegovog fatalnog nivoa po date firme, čime je njihov "lanac" jak koliko je jako (ukupno uzevši) nekoliko njegovih najslabijih "karika",

2) snazi uzajamnih veza banaka ili relacija unutar bankarskog sektora, koje su problematične potencijalom transfera propasti jedinica tog sektora na druge takve, i to dominantno putem izloženosti onim propalim svojim plasmanima (odnosno substancijalno ili "realno"), posebno ukoliko su SIBs bankrotirale, a tekuća performansnost datog sektora slaba, te on pripadajući finansijskom sistemu sa znatnim impaktom finansijskih tržišta vs. institucija i

3) izrazito i istovrsno rizičnoj djelatnosti finansijske intermedijacije pojedinačnih banaka, sa implikacijom njihove krize nastale endogenim razlozima ili egzogenim šokom, uključujući takav pospješeni prociklički karakterom bankarske djelatnosti.

Kriza je dovela do promjene težišnih elemenata (koncepta) navedenog rizika, odnosno do njegove restrukturacije, gdje primarni značaj dobija izvor tog rizika u vidu izrazito i istovrsno rizične djelatnosti finansijske intermedijacije individualnih banaka, pri čemu se raščlanjuje uz zasebno iskazivanje endogeni uneravnotežavajući potencijal ove djelatnosti i njen prociklički karakter kao dodatni faktor riziko-izloženosti te djelatnosti makroekonomskim, čime po nju najznačajnijim egzogenim šokovima. Uz to, između navedenih endogeno i prociklički determiniranih debalansa aktivnosti banaka, pozicionira se po svom riziko-impaktu onaj interbankarskih veza, ali fokusirano u kontekstu destabilizirajućeg potencijala SIBs zasnovanog na njihovim ukupnim takvog pravca djelovanja objektiviziranim ili strukturnim obilježjima.

Ta obilježja pored (pomenutih) interbankarskih veza SIBs uključuju prvenstveno veličinu i složenost ovih banaka, jasno ukazujući da njihova preglomaznost i (strukturna) ultrakompliciranost onemogućavaju efektivne nadzor i krizni menadžment, te urednu likvidaciju takvih ustanova, prijeteći pri njihovoj nesolventnosti jednim od dva moguća loša ishoda: i) propašću odnosnih organizacija izazvano rušenje preostalog finansijskog sektora i ukupne

ekonomije ili; ii) spasavanjem tih organizacija nastali enormni dodatni budžetski rashodi, involviranih zemalja (onih porijekla i domicila SIBs). Nemogućnost uredne likvidacije promatranih firmi leži u teškoćama proizašlim iz: a) utvrđivanja pravno-organizacijskih jedinica koje pružaju kritične usluge ostalim jedinicama na nivou pojedinačnih SIBs, kako bi se održanjem takvih relevantnih entiteta do okončanja kompletne likvidacije bankarskih korporacija njihove pripadnosti reducirali gubici aktera poslovanja tih korporacija; b) određenja (ekonomske) vrijednosti svih (pojedinačnih) pravno-organizacijskih dijelova SIBs pri nesolventnosti tih banaka, koje je de facto moguće samo dok one funkcioniraju, pošto njihov bankrot destruiraju informacionu osnovu tog određenja i; c) u slučaju G-SIBs diferenciranog postupka bankrota po uključenim zemljama, sa aspekta determinacije, primarno (činjeničnog) osnova i organa pokretanja tog postupka, potom prava, obaveza i ciljeva ovog organa, te njemu dostupnih resursa i infrastrukture, pa naposljetku, što je ujedno i najvažnije, (ne)sistemske važnosti propalih SIBs za obuhvaćene zemlje.

Razlog posebnog regulatornog tretmana SIBs naznačen pod B) zahtijeva razjašnjenje: I) koncepta tržišne discipline u kontekstu bankarstva, općenito i; II) osnova etabliranja SIBs kao TBTF. Generalno, tržišna disciplina označava kontribuciju tržišnih aktera poslovanja firmi (pored one regulatora) održanju tih tvorevina. Na nivou banaka, taj doprinos se izražava djelovanjem dioničara, kreditora i poslovnih partnera, kao tržišnih aktera aktivnosti ovih institucija prema cijenama tržišnih instrumenata bankarskog izdanja.

Dato djelovanje se sastoji od monitoringa i utjecaja. Monitoring pomenutih cijena ima za svrhu izbjegavanje gubitaka od prerizičnog postupanja analiziranih ustanova polazeći od toga da ove cijene sadrže sve relevantne informacije o odnosnim bankama, uključujući tim organizacijama pripadajući rizik. Utjecaj korespondirajućih tržišnih aktera na takve cijene može biti direktan i indirektan. Direktan se ostvaruje kroz prevenciju ultrarizičnog bankarskog postupanja, nazvan "ex-ante" i ispravljanje takvog postupanja, nominiran "ex-post". Indirektni impakt obuhvata korektivni aktivitet regulatora prema tržišno ocijenjenim problematičnim bankama pretpostavljajući da takvim firmama pripadajući sofisticirani tržišni akteri imaju veći kapacitet za takvu ocjenu od samih regulatora.

U svakom slučaju, mehanizam tržišne discipline podrazumijeva da se hiperrizično djelovanje banaka efektira kroz rast stopa prinosa dugovnih i pad cijena dioničkih instrumenata njihovog izdanja,<sup>2</sup> te da se dejstvom holdera svih tih instrumenata obezbjeđuje suprotni - stabilizirajućeg učinka pravac kretanja navedenih veličina. Ovaj mehanizam prevalentno ne važi za SIBs fundamentalno

---

<sup>2</sup> To generalno karakterizira (navedene) finansijske instrumente bankarskog izdanja nakon krize. O tome vidjeti u: BIS, Annual Economic Report 2020, Basel, 2020, str. 17-20.

zbog prisutnosti moralnog hazarda u njihovoj djelatnosti, koji implicira da benefit prerizične takve djelatnosti pripada tim institucijama, a da njene gubitke pokriva država.

Razlog specijalnog regulatornog obuhvata SIBs naveden pod C) zahtijeva pojašnjenje: i) koncepta - indikatora međubankarske konkurencije; ii) učinka narušene uzajamne konkurencije banaka na povišenje njihove kamatne margine i; iii) efekta uvećane kamatne margine banaka na stabilnost sektora tih ustanova. Interbankarska konkurencija se može izraziti indirektno i direktno, što je svojstveno tradicionalnom, odnosno savremenom pristupu poimanju te kategorije, respektivno. U prvopomenutom slučaju, ona se izvodi iz koncentracije bankarskog sektora i njenog pozitivnog dejstva na kamatnu marginu njegovih jedinica, te njihovu profitabilnost (sa negativnim socijalnim posljedicama). U drugonavedenom, ona se iskazuje odgovarajućim pokazateljima reakcija banaka na promjene ponude i tražnje produkata tih organizacija.

Impakt naveden pod ii) izražen rastom bankarskih zajmovnih i padom depozitnih kamatnih stopa, inače teorijski jasno artikuliran, je uglavnom empirijski potvrđen. Sa aspekta zajmova, ustanovljeno je da je dubiozan jedino za dužnike tipa novih firmi, te kod bankarskih sektora sa učešćem multinacionalnih jedinica one u vidu malih i srednjih preduzeća, a da je oprečno primjeren takvim jedinicama ultrapovoljnog pristupa "wholesale" finansijskim resursima. Na nivou depozita, promatrani utjecaj je recentno umanjen (versus ranijem razdoblju), pri čemu (takođe suprotno tom periodu) posebno immanentan onim transakcionim, a slabije netransakcionim, i to usljed (savremene) međunarodne disperzije, čime snažnije kompetitivne pozicije deponenata ovih potonjih. Utvrđen je nesporno pozitivan učinak banaka inostranog vlašništva na bankarsku kamatnu marginu inherentnu zemljama njihovog domicila, osim onim u razvoju/tranziciji, gdje figurira kao sporan, posebno pri većem prisustvu kod takvih zemalja banaka svojine domaće države, kada je još prožet pogrešnom, kao i korupcijom determiniranom alokacijom njihovih kredita.

Efekat naznačen pod iii) podrazumijeva da podignuta zajmovna kamatna stopa kao dio proširene kamatne margine banaka snižava otplatni kapacitet korisnika njihovih kredita, implicirajući tako povišene kreditni rizik i fragilnost sektora tih institucija. Ovakvo stanovište pripada novijim shvatanjima impakta unutrašnje kompetitivnosti bankarskog sektora na njegovu stabilnost, po kojima je on pozitivnog karaktera.<sup>3</sup> Protutežu učinku sužene konkurencije banaka preko njihove narasle kamatne margine na nestabilnost sektora tih ustanova predstavlja bankarsko obznanjivanje informacija o bonitetu njima zahvaćenih zajmoprimaca, što potičući performansnije ponašanje tih aktera osigurava

---

<sup>3</sup> Starija viđenja tog impakta operišu njegovim negativnim karakterom, ističući pritisak (uvećane) uzajamne konkurencije banaka na redukciju njihove kamatne margine i proizlazeću potrebu ovih firmi za anuliranjem datog utjecaja eskalacijom svojih prihodnijih, čime i rizičnijih plasmana.

kompetitivnije postupanje samih banaka sa implikacijom povećanja obima i smanjenja cijene njihovih zajmova, praćeno višom naplativošću tih kredita. Ovaj proces nesumnjivo podržavaju javni registri datih informacija, dok ga opstruiraju oligopolski pristup banaka (na osnovu njihovog straha od novih konkurenata) i privatni kreditni biro i u slučaju diskriminacije korisnika svojih usluga putem cijena ili raspoloživosti tih usluga.

### Aspekti regulacije

Premda su SIBs (svojim utjecajem na povećani rizik bankarskog (i preostalog finansijskog) sektora i usporeniji ekonomski razvoj) postojale de facto (no, bez takvog oficijelnog određenja) i prije krize, one do tada nisu bile posebno regulatorno tretirane, jer njihovi štetni potencijal i učinak još nisu imali zabrinjavajuće razmjere. Tek po nastupanju krize, koja je prijetila kolapsu cjelokupnog (globalnog) bankarskog (i rezidualnog finansijskog) sektora, one dobijaju specijalno mjesto u regulaciji njegove postojanosti. Regulativu te vrste, inače međunarodnog karaktera<sup>4</sup> je pokrenula 2008. g. grupacija zemalja G-20<sup>5</sup> na nivou njihovih lidera kroz njen širi plan usmjeren sanaciji pomenutog sektora. U tom pravcu je 2009. g. uspostavila Odbor za finansijsku stabilnost (“Financial Stability Board - FSB”)<sup>6</sup> kao svog operativnog agenta, koji kao samostalno, snažno i permanentno tijelo promatrane grupacije treba da utvrđuje i predlaže rješenja pitanja stabilnosti i modernizacije svjetskog finansijskog sistema.

To tijelo je 2010. g. pripremilo prvi program posvećen isključivo regulaciji SIBs, mada se nominalno odnosio na sistemski važne finansijske institucije, općenito (“systemically important financial institutions - SIFIs”), uključujući pet relevantnih domena: 1) povišenje prudentnosti sa akcentnom na kapitaliziranost; 2) društveno bezbolna likvidacija; 3) osnaživanje nadzora; 4) jačanje fundamentalne infrastrukture (involvirajući posebno sistem plaćanja) i; 5) konzistentnost nacionalnih politika regulacije, datih ustanova. Godinu kasnije, taj program je u kolaboraciji sa Bazelskim odborom za bankarsku superviziju (“Basel Committee on Banking Supervision - BCBS”)<sup>7</sup> revidiran, te sveden na četiri fundamentalna, do danas tako regulatorno poimana, aspekta regulacije SIFIs, i to njihovu: A) identifikaciju; B) kapitaliziranost; C) superviziju i; D)

4 Onu nacionalnog takođe je inicirala kriza, premda nešto kasnije nego internacionalnu, u čemu su se primarno istakle SAD svojim “Dodd-Frank” zakonom iz 2010. g. O njemu vidjeti šire u: [https://en.wikipedia.org/wiki/Dodd%E2%80%93Frank\\_Wall\\_Street\\_Reform\\_and\\_Consumer\\_Protection\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/Dodd%E2%80%93Frank_Wall_Street_Reform_and_Consumer_Protection_Act) (16.3.2021. g.)

5 O ovoj grupaciji vidjeti šire u: <https://en.wikipedia.org/wiki/G20> (16.3.2021. g.).

6 O FSB vidjeti šire u: [https://en.wikipedia.org/wiki/Financial\\_Stability\\_Board](https://en.wikipedia.org/wiki/Financial_Stability_Board) (16.3.2012. g.).

7 O BCBS vidjeti šire u: [https://en.wikipedia.org/wiki/Basel\\_Committee\\_on\\_Banking\\_Supervision](https://en.wikipedia.org/wiki/Basel_Committee_on_Banking_Supervision) (16.3.2021. g.)

društveno neštetnu likvidaciju. Po onom A), BCBS je kreirao metodologije određenja G-SIBs i D-SIBs, pri čemu na osnovu prvopomenute FSB počevši od 2011. g. konkretizira svake godine listu odnosnih banaka. Po aspektima B) i C) vezanim za banke, BCBS je ustanovio odgovarajuću regulativu, a po onom D) FSB.

BCBS metodologije determinacije G-SIBs<sup>8</sup> i D-SIBs<sup>9</sup> se ne diferenciraju samo po pripadajućem referentnom domenu - globalna vs. nacionalne ekonomije, već i nosiocu obuhvaćenog postupka - FSB (težišno) vs. nacionalni bankarski regulatori, te svom karakteru s obzirom da je prvopomenuta preskriptivna, odnosno veoma matematski specificirana, a drugonavedana indikativna, i to tako što je bitnim dijelom zasnovana na diskrecionoj volji njenih (pomenutih) provedbenih nosilaca, omeđenoj jedino (BCBS) inaugurisanim principima identifikacije odnosnih banaka. Razlog potonje razlike leži u heterogenosti referentnog područja drugopomenute metodologije. No, ona je postavljena komplementarno komparativnoj s obzirom na prekogranični - bilateralni ili regionalni utjecaj propasti njome zahvaćenih banaka. Uz to, obe te metodologije su bliske i time što mjere impakt vs. vjerovatnoći bankarskog bankrota (odnosno akceptiraju “loss given default - LGD” - vs. “probability of default - PD”, koncept).

Metodologija utvrđivanja G-SIBs polazi od pet obilježja banke, nazvanih kategorije: a) veličina; b) veze sa drugim finansijskim organizacijama; c) složenost; d) infrastrukturnost za finansijski sistem i; e) prekogranične aktivnosti, kojima inače pripisuje (jednak) ponder od 20%. Ta obilježja uzima kao relevantna, jer su upravo proporcionalna povezana sa: problemom supstitucije bankarske aktivnosti i onim pri krizi banke, kredibilitnosti finansijskog sistema; vjerovatnoćom prenosa nestabilnosti banke na druge finansijske institucije; obimom potrebnog vremena i napora za urednu bankarsku likvidaciju; stepenom neophodnosti banke i troškovima korištenja onih supstitucionih, te; bankarskim međunarodnim impaktom u smislu snage prekograničnih efekata bankrota banke i težine izvodljivosti njene uredne likvidacije, respektivno. Sve naznačene kategorije su izuzev one a), koja se tretira ujedno kao kategorija i indikator, raščlanjene na pokazatelje, i to: b) intrafinansijske aktive, intrafinansijske obaveze i investicioni portfelj vrijednosnih papira; c) nominalna vrijednost OTC derivativa, aktive (najmanje likvidne i najteže za valorizaciju, odnosno) nivoa 3 i trgovački portfelj vrijednosnih papira; d) aktive na čuvanju, platnoprometne aktivnosti, transakcije preuzimanja emisije i plasmana vrijednosnih papira, te volumen trgovačkih aktivnosti, kao i; e) prekogranična potraživanja i prekogranične obaveze. Svakom od tih bankarskih indikatora je dodijeljen ekvivalentan ponder na nivou kategorija njihove pripadnosti, izuzev one d) kod koje dva prvopomenuta nose po 1/3, a dva zadnjena po 1/6 ukupne ponderne veličine.

8 Vidjeti: BIS - BCBS, G-SIBs - SCO40, Basel, 2019, str. 1-14.

9 Vidjeti: BIS - BCBS, D-SIBs - SCO50, Basel, 2019, str. 1-9.

Kalkulacija koeficijenta globalne systemske važnosti pojedinačne bankarske ustanove se pored predočenih pokazatelja zasniva na odgovarajućem uzorku organizacija te vrste. On se sastoji od: i) 75 najvećih banaka na svijetu krajem prethodne godine; ii) onih iste te godine određenih kao G-SIBs prema ustanovljenom njihovom pomenutom koeficijentu i; iii) banaka uključenih u dati uzorak na osnovu mjerodavne procjene njima korespondirajućih nacionalnih bankarskih regulatora.

Razmatrani izračun se vrši kroz sljedeće faze: 1) determiniranje za svaki bankarski indikator njegovog učešća u ukupnoj analognoj vrijednosti primjerenoj involviranom uzorku banaka; 2) množenje svih dobijenih veličina brojem 10.000, kako bi se izveli bazni poeni inherentni odnosnom indikatoru;<sup>10</sup> 3) utvrđivanje aritmetičkog prosjeka baznih poena bankarskih indikatora po kategorijama njihove pripadnosti i; 4) određenje istovrsnog prosjeka za kategorije imanentne promatranoj banci, koji ujedno predstavlja njoj svojstven predmetni koeficijent. Banke čiji je relevantni koeficijent iznad njegove predestinirane vrijednosti se označavaju kao G-SIBs, pri čemu se njihova lista dopunjava onim mjerodavnom procjenom odgovarajućih nacionalnih bankarskih regulatora tako ustanovljenim. Ona mora biti ostvarena respektovanjem sljedećih kriterija: a) iznimnost utvrđivanja; b) ignorisanje faktora urednosti potencijalne likvidacije banke (s obzirom da je već implicitno obuhvaćen alternativnim - indikatorskim pristupom) i; c) baziranost na veoma dokumentovanim i provjerljivim kvantitativnim, te kvalitativnim (potonjem pristupu dopunskim) informacijama.

G-SIBs identificirane prema pomenutim koeficijentima se dijele u odgovarajuće skupine (“buckets”), podložne diferenciranim kapitalnim zahtjevima i svojoj dopuni saglasno regulatornoj potrebi demotivacije banaka da postanu globalno systemski važne. Promjenu bankarske pripadnosti “buckets” mogu inicirati kako regulatori iz zemlje porijekla, tako i onih teritorijalne disperzije date banke, pri čemu se prijedlog detaljno razmatra, ako znači njen manji (veći) obavezni kapitalni holding prema onom proizašlom iz mehaničke primjene elaborirane metodologije, i to iniciran od regulatora iz zemlje porijekla (disperzije) promatrane banke, o čemu konačnu odluku uz konsultaciju sa BCBS donosi FSB.

Metodologija određenja D-SIBs konstituše sljedeće principe realizacije takvog postupka: I) obaveznost svih nacionalnih bankarskih regulatora da ga provode uz njegovo zasnivanje na njihovoj samostalno kreiranoj metodologiji limitiranoj predmetnim principima; II) zahvatanje svih u zemlji inkorporiranih banaka i domiciliranih podružnica<sup>11</sup> inostrano inkorporiranih istovrsnih firmi; III)

---

10 Za kategoriju d) je postavljen “plafon” od 500 baznih poena, kako bi se onemogućilo da banke koje dominiraju u finansijskoj infrastrukturi dobiju veću relativnu važnost od regulatorno izvorno targetirane.

11 Domaći regulatori mogu uključiti i filijale identične pripadnosti.

zasnivanje njegove metodologije na svim bankarskim kategorijama primjerenim analognoj za G-SIBs osim prekograničnih aktivnosti uz pridodavanje faktora inherentnih konkretnoj zemlji (npr. omjer veličine analizirane banke i GDP odnosne zemlje) i slobodu samostalnog ponderisanja svih tih determinanti; IV) redovnost, s intervalom obavljanja ne bitno dužim od onog imanentnog G-SIBs i; V) transparentnost radi demotivacije banaka da postanu D-SIBs.

BCBS je ustanovio standarde dodatnog kapitala za G-SIBs i D-SIBs, i to onog iskazanog običnim dionicama, pridodatog antikriznom zaštitnom holdingu bankarskog kapitala (“capital conservation buffer”).<sup>12</sup> Prvopomenute su grupisane prema svom koeficijentu sistemske važnosti u četiri skupine jednakog i sukcesivno rastućeg, raspona tog koeficijenta sa korespondirajućim uvećavajućim kapitalnim obavezama od: 1%, 1,5%, 2% i 2,5% bankarske izloženosti riziku kvantificirane sukladno Bazel III standardu kapitala, respektivno (“higher loss absorbency requirement - HLAR”). Nominirana je i peta grupa, bez involviranih banaka, sa dodijeljenom višom stopom naznačenih obaveza za jedan procentni poen, s tim da ukoliko neka ili više njih pripadne toj skupini, biće etablirana nova ekvivalentnog raspona kao prethodne i više rasponske vrijednosti naslonjene na najvišu prethodnih skupina, te podložna identično većoj stopi dopunskog kapitala, uz ponavljanje ovog postupka pri svakom uključenju sagledavanih banaka u njihovu novostanovljenu grupu, radi bankarske demotivacije sticanja statusa G-SIBs.

Za D-SIBs se takođe traži (pomenuti) dodatni kapital, i to sukladno sljedećim principima: i) zasnovanost metodologije njegovog utvrđivanja na jasnom i artikuliranom analitičkom okviru, koji involvira specifičnosti konkretne zemlje; ii) usklađenost veličine datog kapitala i stepena sistemske važnosti odnosne banke; iii) obaveznost višeg od holdinga takvog kapitala određenih banci istovremeno statusa G-SIB i D-SIB, te; iv) obligatornost domaćeg bankarskog regulatora pri determinaciji predmetnog holdinga za podružnicu inostrane banke domiciliranu u zemlji tog regulatora da koordinira veličinu ovakvog holdinga sa istovrsnim regulatorom iz zemlje inkorporacije date organizacije.

U namjeri da umanjí vulnerabilnost G-SIBs, BCBS im je pored dodatnog kapitala nametnuo strožije standarde zaduženosti i velikih izlaganja pojedinačnim partnerima. Tako je povećao zahtijevani minimalni stepen pokrivenosti slojem 1 kapitala njihove prema generalnom BCBS standardu zaduženosti (“leverage”) dimenzionirane ukupne izloženosti (“leverage ratio”) za po 1/2 tim bankama dodijeljenog HLAR.<sup>13</sup> Uz to, spustio je na 15% sloja 1 kapitala G-SIBs “plafon” njihovih izlaganja prema istovrsnim ustanovama.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Vidjeti: BIS - BCBS, SIB buffers - RBC40, Basel, 2019, str. 1-10.

<sup>13</sup> Vidjeti: BIS - BCBS, Leverage ratio requirements for G-SIBs, Basel, 2019, str. 1-4.

<sup>14</sup> Vidjeti: BIS - BCBS, Large exposure rules for G-SIBs - LEX40, Basel, 2019, str. 29-30.

BCBS nije kreirao zaseban standard supervizije SIBs, ali je u okviru općeg standarda bankarske supervizije formulisao smjernice te aktivnosti za ove organizacije.<sup>15</sup> Polazeći od toga da HLAR gravitira ne samo stubu 1, već i 2 Bazela III, što je posebno jasno za G-SIBs elementima metodologije njihovog utvrđivanja baziranim na indikatorima i regulatornoj procjeni, respektivno, traži da potonji stub obuhvati rizike banke ne samo mimo onih zahvaćenih stubom 1, već i dijelom HLAR pripadajućim stubu 2.

Standard društveno neštetne likvidacije SIBs<sup>16</sup> ustanovljava kao njene generalne ciljeve isključenje: a) sistemski negativnog učinka po bankarski (i preostali finansijski) sektor i ukupnu ekonomiju, te; b) rashoda po osnovu bankarske likvidacije poreskim platišama, odnosno budžetima, zemalja porijekla i teritorijalne disperzije ovih ustanova. Osnovne varijante ovakve likvidacije, koje su inače svojstvene likvidaciji banke, uopće, distingvira na: i) preuzimanje propale SIB od strane njenih (bivših) kreditora ili neke “zdrave” banke i; ii) punu likvidaciju promatrane SIB. Od tretiranog postupka zahtijeva odgovarajuća obilježja raščlanjena prema 12 njihovih ključnih odrednica: 1) opseg; 2) institucionalno određenje (stečajne/)likvidacione vlasti; 3) ovlaštenja (stečajne/)likvidacione vlasti; 4) prebijanje potraživanja i dugovanja, te drugih transakcija, kolateralizacija i segregacija računa klijenata; 5) zaštitne mjere; 6) finansiranje (bankarskih) firmi u procesu likvidacije; 7) zakonski okvir za prekograničnu saradnju; 8) grupe za krizni menadžment; 9) prekogranični bankarski sporazumi o saradnji; 10) procjene izvodljivosti likvidacije; 11) planiranje sanacije i likvidacije, te; 12) pristup informacijama i razmjena informacija. “Opseg” razmatranog standarda čine sve u zemlji inkorporirane SIBs i domicilirane filijale inostrano inkorporiranih banaka.<sup>17</sup>

Svaka zemlja mora izvršiti “institucionalno određenje (stečajne/)likvidacione vlasti”, odnosno determinirati instituciju zaduženu za obavljanje (stečaja/)likvidacije predmetnih organizacija, koja inače treba imati adekvatne: ekspertizu, resurse i operativni kapacitet. “Ovlaštenja (stečajne/)likvidacione vlasti” se fundamentalno dijele na ona imanentna pokretanju i provođenju odnosnog postupka. On se inicira ukoliko se na bazi jasnih i prikladnih indikatora ocijeni da je neka SIB neodrživa, što znači stvarno, premda ne i formalno ili bilansno nesolventna. Ostvarivanje pomenutog postupka uključuje: a) suspenziju upravljačkih (no ne i ekonomskih) prava dioničara date SIB; b) zamjenu njenih upravnih i rukovodnih organa stečajnim upravnikom, koji preuzima poslovanje promatrane bankarske ustanove s primarnom namjerom njene sanacije; c) pri

15 Vidjeti: BIS - BCBS, Supervisory review process - SRP, Basel, 2019, str. 187.

16 Vidjeti: FSB, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Basel, 2014, str. 1-19.

17 U taj opseg ne ulaze naznačene filijale, ako su odgovarajućim (eksternim) propisima obavezno podložne postupku (stečaja/)likvidacije unutar zemalja inkorporacije banaka svoje pripadnosti. Najznačajniji primjer takve iznimke proizlazi iz korespondirajuće regulative EU.

neuspjehu sanacije, nastojanje obavljanja likvidacije propale tretirane banke njenom rekapitalizacijom od strane (bivših) kreditora ili preuzimanjem (te) od neke “zdrave” bankarske firme; d) obezbjeđenje realizacije esencijalnih funkcija problematične SIB i; e) pri neuspjehu njene rekapitalizacije ili preuzimanja, punu likvidaciju date banke.

“Prebijanje dugovanja i potraživanja, te drugih transakcija, kolateralizacija i segregacija računa klijenata” moraju imati jasan, transparentan i provediv zakonski osnov, koji pri tome ne ugrožava efektivnost postupka likvidacije SIBs. Uz to, takav postupak ne smije izazvati ubrzanje ili prijevremeni raskid prava bankarskih partnera, sve dok se ugovori s njima substancijalno izvršavaju. Relevantne “zaštitne mjere” zahtijevaju da bankarske gubitke najprije apsorbuju dioničari, pa neosigurani kreditori, od kojih ovi potonji ne veće od onih pri punoj likvidaciji kreditirane banke, te dopuštaju njeno privremeno oslobađanje od izvještajnih obaveza, ukoliko ono kontribuiralo uspješnoj bankarskoj likvidaciji. “Finansiranje (bankarskih) firmi u procesu likvidacije” daje primat privatnim vs. javnim izvorima ovakvog finansiranja, pri čemu dozvoljava samo privremeno korištenje onih potonjih, koji tako naposljetku moraju biti kompenzirani od dioničara i neosiguranih kreditora propalih SIBs, te ukupnog finansijskog sistema.

“Zakonski okvir za prekograničnu saradnju” ohrabruje (stečajne/) likvidacione vlasti involviranih zemalja da postignu sporazum o (svojoj) saradnji, a ako do toga ne dođe omogućava njihovo postupanje saglasno domaćim interesima, no uzimajući u obzir odgovarajuće inostrane. Zemlje trebaju podržati mjere prema unutar njih domiciliranim pravno-organizacijskim jedinicama inostrano inkorporiranih banaka donesene od (stečajnih/)likvidacionih vlasti iz zemalja te inkorporacije,<sup>18</sup> kao i dijeliti relevantne informacije,<sup>19</sup> štiteći pri tome tajnost dobijenih informacija. Na nivou svih G-SIBs moraju biti etablirane “grupe za krizni menadžment” (“crisis management groups - CMGs”), po jedna immanentna svakoj takvoj bankarskoj instituciji, sačinjena od predstavnika više korespondirajućih regulatora iz zemlje njenog porijekla i onih gdje je prisutna u mjeri relevantnoj sa aspekta izvodljivosti svoje uredne likvidacije. CMG služi lakšem upravljanju odnosnom bankom pogođenom krizom i njenoj eventualnoj likvidaciji. Bazu djelovanja takvih grupa čine njima primjereni “prekogranični bankarski sporazumi o saradnji”, specificirajući prema svakoj od njih ulogu zahvaćenih regulatora u domenu: 1) procjenjivanja izvodljivosti likvidacije tretirane banke; 2) planiranja njene sanacije i likvidacije, te; 3) razmjene relevantnih informacija među tim subjektima.

---

18 U slučaju filijala inostranih banaka za koje je nadležna, domaćoj (stečajnoj/)likvidacionoj vlasti se iznimno dopušta da prema njima koristi sopstvene mjere sa svrhom očuvanja finansijske stabilnosti zemlje svoje pripadnosti, i to ukoliko ocijeni da istovrsne inostrane nisu takvog potencijala.

19 One se odnose na nepovoljna kretanja svojstvena pravno-organizacijskim jedinicama diferencirane rezidentnosti po svakoj obuhvaćenoj SIB, planove njene sanacije i likvidacije, te mjere iz domena postupka sanacije i likvidacije takve banke.

(Stečajne/)likvidacione vlasti moraju redovno, minimalno za G-SIBs inkorporirane u zemljama pripadnosti te vlasti, i to uz koordinaciju sa odnosnim CMGs vršiti “procjene izvodljivosti likvidacije” ovih banaka, fokusirajući se na njima svojstvene: i) mogućnost kontinuiranog obavljanja kritičnih finansijskih funkcija; ii) prirodu i intenzitet intrabankarskih veza; iii) adekvatnost informacionog potencijala sa aspekta potreba likvidacije i; iv) robusnost pripadajućeg prekograničnog sporazuma o saradnji. Dati postupak uključuje pravo navedenog ili ako on nije bankarski i takvog domaćeg regulatora da donosi mjere obavezujuće za zahvaćenu banku sa svrhom obezbjeđenja njene lakše eventualne likvidacije.

“Planiranje sanacije i likvidacije” G-SIBs uzima kao ključne inpute pomenute procjene uz utvrđene specifičnosti ovakvih banaka, pri čemu obavezno podvrgava D-SIBs ovom planiranju u domenu sanacije. Plan sanacije, koji inače pretpostavlja raznovrsna nepovoljna kretanja izvan i unutar odnosne SIB, obavlja za sebe svaka od njih, a njegovu procjenu vrši (stečajna/)likvidaciona vlast zemlje inkorporacije takve bankarske ustanove uz mogućnost nalaganja njegovog unaprjeđenja. Ta vlast sačinjava na bazi naznačenih inputa plan likvidacije, minimalno za svaku pripadajuću G-SIB, koji inače težišno utvrđuje moguće barijere efektivne likvidacije tih banaka i načine uklanjanja tih barijera, štiteći pri tome prvenstveno ključne funkcije i osigurane deponente predmetnih organizacija. Navedeni planovi trebaju biti redovno, najmanje jednom godišnje ažurirani. Pri njihovom generiranju, zemlje trebaju osigurati da “pristup informacijama i razmjena informacija” od strane relevantnih regulatora budu nesmetani, te podržani odgovarajućim menadžment informacionim sistemima involviranih banaka.

## ZAKLJUČAK

SIBs zaslužuju specijalni (internacionalni) regulatorni tretman na osnovu tri teorijski izdiferencirana razloga, odnosno zato što: I) svojim objektiviziranim karakteristikama izraženim prvenstveno veličinom, strukturom i povezanošću tih sa drugim finansijskim institucijama bitno doprinose recentno rekonfiguriranom sistemskom riziku bankarskog sektora; II) narušavaju tržišnu disciplinu svojim pozicioniranjem i posljedičnom percepcijom relevantnih tržišnih aktera da su “suviše velike da bi propale”, što te aktere dekuražira u monitoringu i usmjeravanju predmetnih ustanova, te; III) destruiraju uzajamnu konkurenciju banaka vodeći povećanju njihove kamatne margine sa njenim negativnim konsekvencama po stabilnost bankarskog sektora i privredni rast.

SIBs su de facto (no bez takvog formalnog određenja) postojale i prije krize, ali nisu bile posebno regulatorno tretirane, jer još nisu ispoljavale znatno svoj destabilizacioni potencijal. No, po njenom nastupanju, dolazi do njihovog takvog tretmana, koji se recentno u svom relevantnom - međunarodnom vidu raščlanjuje na: A) identifikaciju; B) kapitaliziranost; C) superviziju i; D) društveno neštetnu likvidaciju, razmatranih organizacija. Po aspektu A), BCBS je utvrdio metodologije determinacije G-SIBs i D-SIBs, pri čemu na osnovu prvopomenute FSB počevši od 2011. g. konkretizira svake godine listu odnosnih banaka. Po aspektima B) i C), BCBS je ustanovio odgovarajuću regulativu, a po onom D) FSB.

Metodologija identifikacije G-SIBs se zasniva na pet bankarskih obilježja: veličina; veze sa drugim finansijskim institucijama; složenost; infrastrukturnost za finansijski system i; prekogranične aktivnosti, vrednovanih na odgovarajućem uzorku banaka. One sa utvrđenim koeficijentom sistemske važnosti iznad njegove predestinirane veličine se određuju kao G-SIBs uz dodatak banaka mjerodavnom procjenom njihovih nacionalnih regulatora tako ustanovljenim. Za determinaciju D-SIBs nije inaugurisana preskriptivna metodologija kao kod G-SIBs, već samo principi. Obe te bankarske vrste podliježu obaveznim dodatnim holdinzima kapitala saglasno stepenu svoje sistemske važnosti, a G-SIBs još i strožijim vs. ostalim bankama zahtjevima u pogledu svoje zaduženosti i velikih izlaganja. Uspostavljene su i specijalne smjernice supervizije SIBs.

Društveno neštetna likvidacija SIBs mora isključiti sistemski negativan učinak po bankarski (i preostali finansijski sektor) i ekonomiju, te na bankarskoj likvidaciji zasnovane budžetske rashode, zemalja porijekla i teritorijalne disperzije promatranih ustanova. Prioritizira se sanacija nesolventne predmetne banke, a u slučaju neuspjeha tog postupka preuzimanje date organizacije od njenih (bivših) kreditora ili neke "zdrave" bankarske firme. Gubici pri takvoj ili ako ona nije ostvariva, punoj likvidaciji SIB moraju u cijelosti biti pokriveni od njenih dioničara i neosiguranih kreditora, te finansijskog sistema zemlje inkorporacije ovakve banke.

---

**LITERATURA**

1. Acharya V., Pedersen L, Philippon T. i Richardson M., Measuring Systemic Risk, *The Review of Financial Studies*, januar 2017,
2. Ahnert T. i Georg C., Information contagion and systemic risk, *Journal of Financial Stability*, april 2018,
3. Amaglobeli D., End N., Jarmuzek M. i Palomba G., The fiscal costs of systemic banking crises, *International Finance*, maj 2017,
4. Aoki K. i Nikolov K., Bubbles, banks and financial stability, *Journal of Monetary Economics*, septembar 2015,
5. Bank for International Settlements (BIS), Annual Economic Report 2020, Basel, 2020,
6. Barth J. i Wihlborg C., Too Big to Fail and Too Big to Save: Dilemmas for Banking Reform, *National Institute Economic Review*, februar 2016,
7. Barth J., Lin C., Ma Y. i Seade J., Do bank regulation, supervision and monitoring enhance or impede bank efficiency?, *Journal of Banking & Finance* 2013/8,
8. Berger A., Molyneux P. i Wilson J., red., *The Oxford Handbook of Banking*, Oxford University Press, Oxford, 2017,
9. BIS - Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), Domestic systemically important banks - SCO50, Basel, 2019,
10. BIS - BCBS, Global systemically important banks (G-SIBs) - SCO40, Basel, 2019,
11. BIS - BCBS, Large exposure rules for G-SIBs - LEX40, Basel, 2019,
12. BIS - BCBS, Leverage ratio requirements for G-SIBs, Basel, 2019,
13. BIS - BCBS, SIB buffers - RBC40, Basel, 2019,
14. BIS - BCBS, Supervisory review process - SRP, Basel, 2019,
15. Boissay F., Claessens S. i Villegas A., Tools for managing banking distress: historical experience and lessons for today, *BIS Quarterly Review*, decembar 2020,
16. Carmassi J. i Herring R., The Corporate Complexity of G-SIBs, *Journal of Financial Services Research* 2016/2,
17. Financial Stability Board, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Basel, 2014,
18. Gropp R., Mosk T., Ongena S. i Wix C., Banks Response to Higher Capital Requirements: Evidence from a Quasi-Natural Experiment, *The Review of Financial Studies*, januar 2019,
19. [https://en.wikipedia.org/wiki/Basel\\_Committee\\_on\\_Banking\\_Supervision](https://en.wikipedia.org/wiki/Basel_Committee_on_Banking_Supervision),
20. [https://en.wikipedia.org/wiki/Dodd%E2%80%93Frank\\_Wall\\_Street\\_Reform\\_and\\_Consumer\\_Protection\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/Dodd%E2%80%93Frank_Wall_Street_Reform_and_Consumer_Protection_Act),
21. [https://en.wikipedia.org/wiki/Financial\\_Stability\\_Board](https://en.wikipedia.org/wiki/Financial_Stability_Board) i
22. <https://en.wikipedia.org/wiki/G20>.