

PREGLEDNI NAUČNI RADOVI

EKONOMSKI OSNOV I PRAVNI OKVIR BANKARSKE REREGULACIJE

ECONOMIC BASIS AND LEGAL FRAMEWORK OF BANKING REREGULATION

DAMIR ZAKLAN, redovan profesor

Univerzitet "Džemal Bijedić", Ekonomski fakultet, Mostar.

***Sažetak:** Ovaj rad se bavi reregulacijom komercijalnog bankarstva sa aspekta njene ekonomske osnove i pravnog okvira. Tu osnovu čini povećanje i rekonfiguracija sistemskog rizika sektora promatranih banaka, gdje primarni značaj dobija njihov endogeni destabilizacioni potencijal, potom strukturna obilježja sistemski važnih ovih banaka, pa procikličnost djelatnosti komercijalnog bankarstva, te naposljetku potencijal panike njegovih "retail" deponenata. Tako modificiran sistemski rizik determinira ključne komponente nove korespondirajuće bankarske regulative, čiji sadržaj sukcesivno obuhvata: 1) opću redukciju izloženosti banaka istovrsnom i izrazitom riziku; 2) veću poslovnu sigurnost i manju društvenu štetnost bankrota sistemski važnih banaka; 3) anticiklično kretanje bankarskih stope kapitala, proporcije trgovačkih margina, stepena kolateralizacije zajmova i dispariteta valutno istovrsnih pozicija, te; 4) ključne principe efektivnog obaveznog osiguranja depozita kod banaka. Datu regulativu uglavnom čine norme Bazelskog odbora za bankarsku superviziju, od kojih su najvažnije one koje tretiraju kapital banke - Bazel III i sistemski važne banke. Od normi mimo navedene ustanove, najznačajniji su pomenuti principi osiguranja depozita određeni od Međunarodnog udruženja osiguravatelja depozita.*

Ključne riječi: komercijalno bankarstvo, bankarska reregulacija, sistemski bankarski rizik, bazelski standardi, Bazel III, sistemski važne banke.

***Abstract:** This paper deals with the reregulation of commercial banking from the aspect of its economic basis and legal framework. This basis is the increase and reconfiguration of systemic risk in the sector of observed banks, where their endogenous destabilizing potential is of primary importance, then structural features of these systemically important banks, then the pro-cyclicality*

of commercial banking, and finally panic potential of its “retail” depositors. Thus modified systemic risk determines key components of new corresponding banking regulations, the content of which successively includes: 1) general reduction of banks’ exposure to the same and distinct risk; 2) greater business safety and less social costs of bankruptcies of systemically important banks; 3) countercyclical movement of bank capital rates, proportions of trade margins, degree of collateralization of loans and disparities of currency-like positions, and; 4) key principles of effective compulsory insurance of deposits with banks. Given regulations mainly consist of the norms of the Basel Committee on Banking Supervision, of which the most important are those that treat the bank’s capital - Basel III and systemically important banks. Of the norms outside stated institution, mentioned principles of deposit insurance determined by the International Association of Deposit Insurers are the most significant.

Key words: *commercial banking, banking reregulation, systemic banking risk, Basel standards, Basel III, systemically important banks.*

UVOD

Djelatnost komercijalnih banaka (u daljem tekstu, samo: banaka) je nakon inicijalne faze svog razvoja izražene liberalnim odvijanjem te djelatnosti, prisutnim inače do velike (privredne) depresije (od 1929-33. g.), bila podvrgnuta (čvrstoj) regulaciji, koja početkom 80-tih godina počinje da znatno popušta, implicirajući eru bankarske deregulacije. Globalna hipotekarna kriza (u daljem tekstu, samo: kriza), od 2007-09. g., aktivira ponovo snažnu regulaciju - reregulaciju banaka, no ne restauracijom, već bitnom prekompozicijom ranije robusne regulacije, sukladno nastupiloj promjeni karaktera makroekonomskog procesa. Ta promjena je proizašla iz deregulacije ne samo finansijskog, već i realnog sektora ekonomije, u potonjem slučaju manifestovana globalizacijom i (njome pospješanim) tehnološkim napretkom, s implikacijom relativne rezistentnosti inflacije na cikličke privredne varijacije. Uz to, finansijska liberalizacija je učinila finansijske faktore, do tada samo kratkoročnog kriznog impakta, izvorom višegodišnjih, pri čemu čak znatnijih makroekonomskih neravnoteža od onih izazvanih realnim činiocima. Na nivou banaka, to je značilo povišenje i restrukturaciju sistemskog rizika ovih institucija. U novonastalim uslovima, bankarska stabilnost postaje vitalno važna, pogotovo pri perzistenciji postkrizne hiperakomodativne monetarne politike, koja (dugoročno) ne samo da deformiše finansijske procese, već i ugrožava antiinflacionu funkciju centralne banke, te povećava društvene

nejednakosti. Pored jačanja održivosti banaka, njihova reregulacija treba da, ne nauštrb te održivosti, maksimalno podrži bankarsku finansijsku intermedijaciju, ali zdravog karaktera, prvenstveno u smislu adekvatne procjene kreditnog rizika.

Polazeći od naznačene osnove, ovaj rad obrađuje bankarsku reregulaciju, i to sa aspekta njenog ekonomskog fundamenta i pravnog okvira. On se tako najprije bavi recentnim uvećanjem i rekonfiguracijom sistemskog rizika banaka, da bi potom predočio time uslovljenim ključne komponente moderne regulative ovih organizacija.

Ekonomski osnov bankarske reregulacije

Kriza je svojim (nepovoljnim) efektima po bankarski sektor (svih njome zahvaćenih makrosistema) ukazala na potrebu čvršće regulacije, odnosno ponovne robusne regulacije - reregulacije tog sektora. "Background" te nove regulacije čini povećanje i prekompozicija sistemskog rizika datog sektora,¹ gdje primarni značaj dobija izvor ovog rizika u vidu izrazito i istovrsno rizične djelatnosti finansijske intermedijacije pojedinačnih banaka, pri čemu se raščlanjuje uz zasebno iskazivanje endogeni uneravnotežavajući potencijal pomenute djelatnosti i njen prociklički karakter kao dodatni faktor riziko-izloženosti te djelatnosti makroekonomskim, čime po nju najznačajnijim egzogenim šokovima. Uz to, između naznačenih endogeno i prociklički determiniranih debalansa aktivnosti banaka, pozicionira se po svom riziko-impaktu onaj interbankarskih veza, ali fokusirano kroz destabilizirajući potencijal sistemski važnih banaka ("systemically important banks - SIBs") fundiran na njihovim ukupnim takvog pravca djelovanja objektiviziranim ili strukturnim obilježjima. Prethodno

¹ Tradicionalno, taj rizik se zasnivao na: A) prirodnoj netransparentnosti boniteta banaka "retail" deponentima, temeljenoj na visokim informacionim i transakcionim troškovima utvrđivanja rizika (izvornih) bankarskih produkata - (nenaplativosti) odobrenih zajmova i (nestabilnosti mase) primljenih depozita, što implicira mogućnost da bankrot jedne ili više promatranih institucija manifestovan panikom njenih/njihovih pomenutih deponenata izazvanim povlačenjem njima pripadajućih uloga iz te/tih institucija proizvede istovjetno postupanje istovrsnih aktera poslovanja drugih banaka, i to bez zajedničkog uzroka, putem dezinformacija, odnosno uvećavanje rizika likvidnosti do njegovog fatalnog nivoa po date ustanove, čime je njihov "lanac" jak koliko je jako (ukupno uzevši) nekoliko njegovih najslabijih "karika"; B) 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, posebno ukoliko su sistemski važne banke bankrotirale, a tekuća performansnost datog sektora slaba, te on pripadajući finansijskom sistemu sa znatnim impaktom finansijskih tržišta vs. institucija i; C) izrazito i istovrsno rizičnoj djelatnosti finansijske intermedijacije pojedinačnih banaka, sa implikacijom njihove krize nastale endogenim razlozima ili egzogenim šokom, uključujući takav pospješen procikličkim karakterom bankarske djelatnosti.

primarno nominirani izvor razmatranog rizika, izražen potencijalom panike "retail" bankarskih deponenata zauzima zadnje važnu poziciju u sklopu etiologije tog rizika.²

Novoustanovljeni primarni izvor rizika sektora bankarskih institucija znatno nadilazi svoj sadržaj svojstven tradicionalnoj - najniže (uz procikličnost djelatnosti banaka) rangiranoj poziciji tog rizika, inače predominantno vezan za bankarske zajmove i primljene depozite, uključujući tako uz eskalaciju kreditnog, likvidnosnog i kamatne margine, posebno: tržišnog, konglomeratnog i vanbilansnog, rizika analiziranih ustanova, i to na osnovu pretkrizne ekspanzije njihovih prvenstveno sekjuritizacijskih, a znatnim dijelom i neberzanskih, tzv. OTC ("over-the-counter") transakcija derivativima, od kojih naročito onim kreditnim. Prvopomenuti poslovi se bazično manifestuju bankarskim: a) plasmanima u sekjuritizacijske aktive; b) obveznicama izdatim na osnovu sekjuritizacije odgovarajućih instrumenata, uključujući zajmove generirane od banaka-izdavalaca tih obveznica (što podrazumijeva i eskalaciju ovih zajmova), te; c) garancijama (performansnosti) sekjuritizacijskih aktiva. Transakcije: a) nose kreditni i pošto imaju za predmet plasmana tržišne instrumente, tržišni, te ako su ti plasmani finansirani kratkoročnim instrumentima, još i likvidnosni, kao i kamatne margine; b) ukoliko se odnose na: kratkoročne obveznice, obveznice sa varijabilnom kamatnom stopom i regresnu prodaju sekjuritizovanih instrumenata (ili onu uz garanciju performansnosti dužnika po tim instrumentima) likvidnosni i kamatne margine, tržišni i vanbilansni, respektivno, te; c) vanbilansni, bankarski rizik. Konglomeratni se javlja ukoliko banka obavlja sekjuritizaciju putem od nje uspostavljene posebne poslovne organizacije ("special purpose entities - SPE"), čija bi likvidacija po tu banku bila štetnija od njenog preuzimanja, što najčešće jeste.

Bankarski poslovi OTC, odnosno kreditnim derivativima su fundamentalno

2 O recentnom konceptu bankarskog sistemskog rizika vidjeti šire u: 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, 474-504 i 527-736; 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; Dell'Ariccia G., Igan D., Laeven L. i Tong H., Credit booms and macrofinancial stability, *Economic Policy*, april 2016, str. 299-355; Boissay F., Collard F. i Smets F., Booms and banking crises, Bank for International Settlements (BIS) Working Papers, februar 2016, str. 1-49; Aoki K. i Nikolov K., Bubbles, banks and financial stability, *Journal of Monetary Economics*, septembar 2015, str. 33-51; Gertler M. i Kiyotaki N., Banking, Liquidity, and Bank Runs in an Infinite Horizon Economy, *American Economic Review*, juli 2015, str. 2011-2043; Greenwood R., Landier A. i Thesmar D., Vulnerable banks, *Journal of Financial Economics*, mart 2015, str. 471-485.

vanbilansni, uključujući tako vanbilansni rizik ili takav aspekt kreditnog rizika, pošto sadrže rizik izvršenja (terminskog finansijskog) ugovora od strane ugovornog partnera, te tržišnog rizika, jer se temelje na (terminskim) tržišnim instrumentima. Uz to, impliciraju konglomeratni rizik ukoliko su SPE koje se bave ovim poslovima, prikladnije pri svom bankrotu njihovim bankama-osnivačima za preuzimanje vs. likvidaciji, što po pravilu jesu.

Tržišni rizik (obe vrste) navedenih pretkrizno kumulirajućih transakcija posebno potiče dubiozna valorizacija njima pripadajućih instrumenata kao predmeta tih poslova, inače posebno izražena pri slomu banaka - držalaca tih instrumenata, izazivajući u sprezi sa znatnim rastom njihove (tržišne) ponude izrazit pad cijene tih instrumenata. Pretkrizno uvećani obim i složenost rizika bankarske djelatnosti su naglasili njen izvorni, odnosno endogeni destabilizacioni potencijal, koji je nastalom krizom afirmiran kao prvorazredni uzrok te pojave.

Kriza je riziko-efekat međusobnih veza banaka stavila u okvir destabilizacionih mogućnosti ukupnih objektiviziranih karakteristika SIBs (kako je već pomenuto), potencirajući od tih obilježja (pored interbankarskih relacija datih firmi) veličinu i složenost ovih institucija, jasno ukazujući da njihova preglomaznost i (organizacijska) ultrakompliciranost onemogućavaju efektivan nadzor i krizni menadžment, te urednu likvidaciju takvih ustanova, prijeteći pri njihovoj nesolventnosti jednim od dva moguća loša ishoda: I) enormni fiskalni troškovi spasavanja odnosnih organizacija ili; II) ružiranje preostalog finansijskog sektora i kompletne ekonomije propašću tih firmi, kod involviranih zemalja (onih porijekla i domicila SIBs). Nemogućnost uredne likvidacije promatranih institucija leži u teškoćama proizašlim iz: i) utvrđivanja pravno-organizacijskih jedinica koje pružaju kritične usluge ostalim jedinicama na nivou pojedinačnih SIBs, kako bi se održanjem takvih relevantnih entiteta do okončanja ukupne likvidacije bankarskih korporacija njihove pripadnosti reducirali gubici aktera poslovanja tih korporacija; ii) određenja (ekonomske) vrijednosti svih pravno-organizacijskih dijelova SIBs pri nesolventnosti ovakvih banaka, koje je de facto moguće samo dok one funkcioniraju, pošto njihov bankrot destruiira informacionu osnovu tog određenja i; iii) diferenciranog postupka bankrota po uključenim zemljama, sa aspekta determinacije, primarno termina 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.

Generalno gledano, SIBs, bilo globalno ("global SIBs - G-SIBs) ili nacionalno ("domestic SIBs - D-SIBs"), zaslužuju specijalni regulatorni tretman na osnovu

tri teorijski utvrđena razloga, odnosno zato što: A) bitno doprinose (prethodno naznačenom) recentno naraslom i prekomponiranom sistemskom riziku sektora banaka, svojim strukturnim karakteristikama izraženim prvenstveno veličinom, složenošću i povezanošću tih sa drugim bankarskim ustanovama; 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 predmetnih organizacija jačajući tako njihov (prethodno pomenuti) sistemski riziko-impakt, te; C) destruiraju uzajamnu kompetitivnost banaka vodeći povećanju njihove kamatne margine sa njenim negativnim konsekvencama po stabilnost bankarskog sektora i privredni rast. Kriza je lansirala razlog A), dok je one B) i C) prisutne prije nje istakla, od čega B) eksplicitno, a C) implicitno³.

Razlog posebnog regulatornog tretmana SIBs naznačen pod B) zahtijeva razjašnjenje: 1) koncepta tržišne discipline u kontekstu bankarstva (odnosno, finansijskih institucija), općenito i; 2) osnova etabliranja SIBs kao TBTF. Generalno, tržišna disciplina označava kontribuciju tržišnih aktera poslovanja firmi (pored one regulatora) održanju tih tvorevina. U kontekstu banaka (i ostalih finansijskih ustanova), taj doprinos se izražava djelovanjem dioničara, kreditora i partnera, kao tržišnih aktera aktivnosti ovih organizacija 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 sagledavanih institucija polazeći od toga da ove cijene sadrže sve relevantne informacije o odnosnim bankama, uključujući tim ustanovama pripadajući rizik. Utjecaj korespondirajućih tržišnih aktera na takve cijene može biti direktan i indirektan. Direktni se ostvaruje kroz prevenciju ultrarizičnog bankarskog postupanja, nazvan “ex-ante” i ispravljanje takvog postupanja, nominiran “ex-post”. Indirektni impakt involvira korektivni aktivitet regulatora prema tržišno ocijenjenim problematičnim bankama pretpostavljajući da takvim organizacijama pripadajući sofisticirani tržišni akteri imaju veći kapacitet za takvu ocjenu od samih regulatora.

U svakom slučaju, mehanizam tržišne discipline podrazumijeva da se hiperrizično djelovanje bankarskih firmi efektuira kroz rast stopa prinosa dugovnih i pad cijena dioničkih instrumenata njihovog izdanja, te da se dejstvom holdera svih tih instrumenata obezbjeđuje suprotni - stabilizirajućeg učinka pravac kretanja navedenih veličina. Ovaj mehanizam prevalentno ne važi za SIBs fundamentalno zbog prisutnosti moralnog hazarda u njihovoj djelatnosti,

³ Razlog pod A) je jednim dijelom već bio, a drugim tek treba da bude (nakon obrade razloga pod B)) predmet elaboracije u ovom radu. Razlog pod C) neće biti posebno razmatran, usljed labavije uslovljenosti samom krizom i limitiranosti prostora rada.

koji implicira da benefit prerizične takve djelatnosti pripada tim institucijama, a da njene gubitke pokriva država.

Pomenuti pretkrizno povećani kvantum i kompleksnost rizika djelatnosti (pojedinačnih) banaka su uz prvenstveno potenciranje općih internih činilaca tog rizika ukazali ujedno i na njihovu uvećanu procikličnu snagu kao faktora eskalacije riziko-impakta (egzogenih) makroekonomskih šokova prema bankarskoj djelatnosti. Generalno, procikličnost aktivnosti tretiranih ustanova je jednim dijelom prirodna konsekvencija funkcioniranja tržišne ekonomije,⁴ dok je drugim (dijelom) takva posljedica bankarskog menadžmenta. Njega u uzlaznoj/silaznoj fazi makroekonomskog ciklusa fundamentalno odlikuje preferiranje profitabilnosti vs. sigurnosti/sigurnosti vs. profitabilnosti poslovanja, čime on dalje usmjerava banke prvenstveno ka više/manje rizičnim zajmovima, odnosno fleksibilnijem/rigoroznijem obavljanju kreditne analize, uz zanemarivanje/preuveličavanje mogućnosti nastupanja katastrofičnih stanja bankarskog (i ukupnog finansijskog) sektora, s općom posljedicom povećanja/smanjenja mase i kamatne stope zajmova analiziranih institucija. Ova kretanja inducirana menadžmentom banaka prati njegova sklonost relativno pasivnom/aktivnom privlačenju štednje, reperkutirajući se na sporiji/brži rast depozitne od zajmovne kamatne stope razmatranih organizacija, sa reperkusijom proširenja/suženja njihove kamatne margine, te kontrakcije/ekspanzije bankarskih netransakcionih, a oprečno transakcionih i ukupnih depozita. Uz to, bankarska aktivnost po psihologiji “krda”, kada je evaluacija boniteta banke dominantno zasnovana na njenom postupanju sukladno onom drugih istovrsnih kompanija, dodatno potiče njihovo prociklično djelovanje. Ono takođe može biti potaknuto (akomodativnom) monetarnom politikom,⁵ kada izvorno izlazi iz autohtone odgovornosti bankarskih firmi.

4 To znači da se u uzlaznoj/silaznoj fazi privrednog ciklusa, koja podrazumijeva visoke/niske profitna očekivanja i sklonost potrošnji, te malu/veliku sklonost likvidnosti nužno povećavaju/smanjuju tražnja, masa kreiranih i kamatna stopa kredita, te masa (primljenih) ukupnih i transakcionih depozita, dok pada/raste onih netransakcionih, implicirajući (generalno) podizanje/spuštanje depozitne kamatne stope (zbog znatnijeg impakta na nju drugo- nego prvopomenute vrste depozita), no (usljed (blagog) potirućeg dejstva prvonavedene) snažnije/slabije od analognog zajmovne stope, te tako proširenje/suženje kamatne margine, banaka.

5 Ona podrazumijeva prvenstveno svoj ekspanzivni karakter, i to u uzlaznoj fazi privrednog ciklusa (premda ne isključuje ni restriktivni (inače, robusne dezinflacione namjene) svojstven silaznoj fazi tog ciklusa). Takva ekspanzivna(/restriktivna) politika snižava(/povisuje) tržišnu kamatnu stopu, djelujući na banke da istosmjerno promijene svoje (kamatne stope), izazivajući tako ekspanziju(/kontrakciju) njihovih zajmova, a oprečno, od njih mobilizirane štednje, odnosno štednih i oročenih depozita, za razliku od transakcionih i ukupnih (koji tako slijede dinamiku zajmova), te u datim uslovima svoje veće(/manje) sklonosti riziku prošire(/suze) odnosnu kamatnu marginu.

Krizi svojstveno blagonaklono postupanje prema problematičnim (sistemički važnim) bankama je (kako je ranije naznačeno) izvor sistemskog rizika bankarskog sektora iskazan mogućnošću panike "retail" deponenata banaka premjestilo sa prve na zadnju poziciju važnosti pri modernom poimanju porijekla promatranog rizika. Naime, pomenuto postupanje je direktno destabilizujući sistem osiguranja depozita na računima kod banaka u odnosnim zemljama iscrpljivanjem finansijskog potencijala osiguravateljske institucije tog sistema i apsorbovanjem masivnih budžetskih sredstava datih zemalja, jasno ukazalo da se takav sistem može održati, odnosno anuliranje panike "retail" bankarskih deponenata kao njegov kauzalni smisao i nje u vidu relevantne manifestacije sistemskog rizika sektora banaka postići, adekvatnim dizajnom⁶ i administriranjem ovakvog sistema⁷. Pri tome, ključnu važnost iz sastava potonjeg aspekta datog sistema ima brzina i kvalitet regulatornog djelovanja prema nesolventnim bankama, posebno zatvaranje tih ustanova, dok još imaju dovoljno kapitala, čime bankarski deponenti imaju skoro neprekinut pristup svojim ulozima, a pokriće gubitaka banaka zasnovano na njihovim dioničarima, a ne deponentima i drugim kreditorima, kao ni poreskim platišama, odnosno budžetima zemalja domicila tih organizacija. No, razmatrani izvor rizika ipak ostaje važan, što je također indicirala kriza, i to za zemlje koje ne emituju sopstvenu valutu⁸, te one čiji bankarski sistem karakterizira jedno od ili više sljedećih obilježja⁹: a) enormnost (prema njihovom GDP); b) visoka koncentriranost¹⁰; c) slaba nadziranost i; d) međunarodna disperziranost.

Pravni okvir bankarske reregulacije

Na iznesenoj osnovi, nova regulativa poslovne sigurnosti banaka se bazično raščlanjuje na norme što tangiraju: I) opću izloženost izrazitom i istovrsnom riziku;

6 Optimalan dizajn navedenog sistema podrazumijeva adekvatno pokriće osiguranjem bankarskih deponenata i tome sukladan finansijski potencijal involvirane osiguravateljske agencije, temeljen na jednakoj stopi premije osiguranja za sve banke i odsustvu, kako eksplicitne, tako i implicitne budžetske podrške.

7 Optimalno administriranje datog sistema uključuje operativnu nezavisnost njegove osiguravateljske ustanove i njene ključne aktivnosti u vidu poduzimanja promptnih korektivnih akcija prema problematičnim bankama i pri neuspjehu tih akcija (potonje istaknuto) blagovremeno zatvaranje ovakvih organizacija.

8 To pokazuje slučaj Kipra iz sastava Evropske unije.

9 Na to također ukazuje slučaj Kipra, ali i Islanda.

10 To obilježje je generalno afirmisala kriza, odnosno regulatorno forsiranje merđžera propalih i "zdravih" banaka u kriznom okruženju rezultirajući povećanjem koncentracije bankarskog sektora i njegovih "retail" depozitnih resursa.

II) objektivizirani destabilizirajući potencijal sistemski važnih; III) procikličnost djelovanja i; IV) mogućnost panike “retail” deponenata, promatranih institucija. Reformske mjere snižavanja generalne bankarske izloženosti istaknutom i istovrsnom riziku imaju za predmet: i) veličinu, strukturu i mimo njih uslovljenu rizičnost bankarskih bilansa; ii) upravljanje i poticaje (bankama), te; iii) tržišnu disciplinu na nivou tržišnih transparentnosti i nadzora (tih ustanova), sa intencijom stabiliziranja poslovanja svake pojedinačne bankarske organizacije. Mjere smanjivanja objektiviziranog destabilizirajućeg potencijala SIBs teže da ciljano ove kompanije učine bonitetnijim,¹¹ manje štetnim pri njihovom bankrotu za druge banke i zemlje domicila svih tih firmi u cjelini, te podložnim istovrsnom tipu regulacije. Mjere redukcije procikličnosti bankarskog sektora tendiraju obezbjeđenju anticikličnog kretanja ovom sektoru primjerenih: stope kapitala, proporcije trgovačkih margina, omjera zajmova prema vrijednosti kolaterala, te dispariteta (aktivnih i pasivnih) pozicija iste valutne denominacije. Mjere kontrakcije potencijala panike “retail” deponenata banaka ustanovljavaju ključne principe efektivnog obaveznog osiguranja odnosnih depozita i nužnost primjene tih principa.¹²

Naznačenu regulativu uglavnom determiniraju odgovarajuće međunarodne norme, težišno i predominantno uspostavljene od strane Bazelskog odbora za bankarsku superviziju (“Basel Committee on Banking Supervision - BCBS”) pri Banci za međunarodne obračune (“Bank for International Settlements - BIS”).¹³ Te njegove norme se najviše javljaju u vidu standarda, uobičajeno nazvanih bazelskim, tangirajući primarno i pretežno kapital banke, kao fundament njene egzistencije - Bazel III standard kapitala (u daljem tekstu, samo: Bazel III), no od konca 2010. g. zamjetno i ostale bitne elemente bankarskog poslovanja. Od tih nekapitalnih standarda najvažniji su oni koji tretiraju sistemski važne bankarske firme. Recentne standarde date institucije prate smjernice i preporuke bankama utvrđene, kako od nje individualno, tako i zajedno sa drugim internacionalnim finansijskim ustanovama. Od tih ustanova se generalno u domenu sagledavane regulative ističe Međunarodno udruženje osiguravatelja depozita (“International Association of Deposit Insurers - IADI”), i to specifikacijom ključnih principa efektivnog osiguranja depozita na računima kod banaka. Shodno iznesenom, reformska regulativa stabilnosti bankarskog sektora se može klasificirati na: 1) Bazel III; 2) tretman sistemski važnih banaka; 3) ključne principe efektivnog osiguranja depozita na bankarskim računima i; 4) ostalu.

11 Tom obilježju SIBs doprinosi i segment I) prethodno pomenutih mjera, koji se inače (kao i njihovi ostali segmenti) odnosi na sve banke, uključujući SIBs.

12 Na značaj date regulative, posebno pri perzistentnoj postkriznoj hiperakomodativnoj monetarnoj politici ukazuje: BIS, Annual Economic Report 2021, Basel, 2021, str. 25-26.

13 O BCBS vidjeti šire u: https://en.wikipedia.org/wiki/Basel_Committee_on_Banking_Supervision (16.3.2021. g.).

Bazel III je nastao 2010. g., i to u svojoj izvornoj verziji¹⁴, koja je vrlo brzo nakon jedne manje preinake data u revidiranom formatu¹⁵, s tim da je u tom međuperiodu došlo do još jedne izmjene navedenog standarda, inače posvećene poboljšanju (određenja) kompozicije regulatornog kapitala banaka¹⁶. Naznačeni format Bazela III je tretirao kreditni i tržišni rizik bankarske djelatnosti. Prvopomenuti od tih rizika je poslije parcijalno tretiran odgovarajućim rješenjima, od kojih su ona sa predmetom bankarskih poslova: finansiranja trgovine,¹⁷ ulaganja u dionice penzionih i investicionih fondova,¹⁸ finansiranja na osnovu vrijednosnih papira (“securities financing transactions - SFT”) i OTC derivativima, uz posebni obuhvat ovih (dvaju) potonjih zajedno sa (onim) berzanskim derivativima u odnosu na centralne partnerske institucije (“central counterparties - CCP”),¹⁹ te sekjuritizacije²⁰ izdvojena iz konačne verzije tretmana preostalog kreditnog rizika banaka²¹. Ta verzija, takođe nije obuhvatila ni drugonavedeni rizik, s obzirom na to da su to učinila posebno njemu namijenjena dokumenta Bazela III.²² No, u nju je uključen operativni rizik bankarske djelatnosti. Uz to, razmatrani standard je posebnim aktom dao dodatni doprinos definisanju regulatornog kapitala banaka.²³ Naposljetku, integralna verzija Bazela III, u vidu sistematiziranog niza odgovarajućih parcijalnih standarda, je uobličena (koncem) 2019. g.²⁴

14 Vidjeti: BIS - BCBS, A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Basel, 2010, str. 1-69.

15 Vidjeti: BIS - BCBS, A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Basel, 2011, str. 1-69.

16 Vidjeti: BIS - BCBS, Final elements of the reforms to raise the quality of regulatory capital issued by the Basel Committee, Basel, 2011, str. 1-4.

17 Vidjeti: BIS - BCBS, Treatment of trade finance under the Basel capital framework, Basel, 2011, str. 1-4.

18 Vidjeti: BIS - BCBS, Capital requirements for banks' equity investments in funds, Basel, 2013, str. 1-10.

19 Vidjeti: BIS - BCBS, The standardised approach for measuring counterparty credit risk exposures, 2014, str. 1-33 i; Capital requirements for bank exposures to CCP, 2014, str. 1-10, Basel.

20 Vidjeti: BIS - BCBS, Revisions to the securitisation framework, 2016, str. 1-56 i; Capital treatment for short-term “simple, transparent and comparable” securitisations, 2018, str. 1-23, Basel.

21 Vidjeti: BIS - BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, Basel, 2017, str. 1-139.

22 Vidjeti: BIS - BCBS, Minimum capital requirements for market risk, 2019, str. 1-130 i; BIS - BCBS i Board of the International Organization of Securities Commissions, Margin requirements for non-centrally cleared derivatives, 2020, str. 1-26, Basel.

23 Vidjeti: BIS - BCBS, Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) holdings standard, Basel, 2016, str. 1-10, u vezi sa Financial Stability Board (FSB), Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution, TLAC Term Sheet, Basel, 2015, str. 1-22.

24 Oni su posebno važni sa aspekta usklađivanja dominantnog dijela navedenih izdvojenih tretmana kreditnog rizika sa pomenutim konačnim obuhvatom preostalog tog rizika. Tako oformljeni standardi su: BIS - BCBS, Standardised approach: individual exposures - CRE20, str. 1-50 (finansiranje trgovine); Equity investments in funds - CRE60, str. 1-9 (ulaganja u

Posebna regulativa SIBs datira tek od krize i njene prijetnje kolapsu cjelokupnog (globalnog) bankarskog (i rezidualnog finansijskog) sektora. Tu regulativu, inače međunarodnog karaktera²⁵ je pokrenula grupacija zemalja G-20 na nivou njihovih lidera 2008. g.²⁶ kroz njen širi plan usmjeren sanaciji pomenutog sektora. U tom pravcu je 2009. g. uspostavila Odbor za finansijsku stabilnost (“Financial Stability Board - FSB”)²⁷ 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. pripremlilo prvi program posvećen isključivo regulaciji SIBs, mada se nominalno odnosio na sistemski važne finansijske institucije, općenito (“systemically important financial institutions - SIFIs”), involvirajući pet relevantnih domena: a) povišenje prudentnosti sa akcentom na kapitaliziranost; b) društveno bezbolna likvidacija; c) osnaživanje nadzora; d) jačanje fundamentalne infrastrukture (uključujući posebno sistem plaćanja) i; e) konzistentnost nacionalnih politika regulacije, datih ustanova. Godinu kasnije, taj program je u kolaboraciji sa BIS - BCBS 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) društveno neštetnu likvidaciju. Po onom A), BIS - BCBS je utvrdio metodologije određenja G-SIBs i D-SIBs, pri čemu na osnovu prvopomenute FSB počevši od 2011. g. konkretizira svake godine listu odnosnih banaka.²⁸ Po aspektima B) i C) vezanim za bankarske organizacije BIS - BCBS je ustanovio odgovarajuću regulativu,²⁹ a po onom D) FSB.³⁰

dionice penzionih i investicionih fondova); Counterparty credit risk overview - CRE51, str. 1-9, Standardised approach to counterparty credit risk - CRE52, str. 1-35, Standardised approach: credit risk mitigation - CRE22, str. 1-33, Internal models method for counterparty credit risk - CRE53, str. 1-24 i Counterparty credit risk in the trading book - CRE55, str. 1-3 (SFT i poslovi derivativima); Capital requirements for bank exposures to CCP - CRE54, str. 1-15 (transakcije prema CCP), te; Securitisation: general provisions - CRE40, str. 1-60 i Securitisation: Internal-ratings-based approach - CRE44, str. 1-13 (poslovi sekjuritizacije), Basel, 2019.

25 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 (16.3.2021. g.)

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

27 O FSB vidjeti u: https://en.wikipedia.org/wiki/Financial_Stability_Board (16.3.2012. g.).

28 O recentnoj verziji tih metodologija vidjeti u: BIS - BCBS, G-SIBs - SCO40, str. 1-14 i; D-SIBs - SCO50, str. 1-9; Basel, 2019.

29 O toj regulativi uz pridodatu onu koja tangira zaduženost i velika izlaganja SIBs vidjeti u: BIS - BCBS, SIB buffers - RBC40, str. 1-10; Leverage ratio requirements for G-SIBs, str. 1-4; Large exposure rules for G-SIBs - LEX40, str. 29-30 i; Supervisory Review Process - SRP, str. 160-161 i 184-187, Basel, 2019.

30 Vidjeti: FSB, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Basel, 2014. str. 1-94.

Ključni principi efektivnog osiguranja depozita na bankarskim računima su primarno standardizirani 2009. g. zajednički od IADI i BCBS, zamišljeni da kao fleksibilni orijentir omogućе mjerodavnu ocjenu nacionalnih sistema datog osiguranja. Pod utjecajem studiozno proučenih iskustava krize³¹ i njima inducirane regulative relevantne za efektivnost analiziranog osiguranja, od koje prvorazrednu važnost ima FSB standard društveno neštетne likvidacije SIBs, te same primjene izvorne manifestacije pomenutih principa, IADI je u konsultaciji sa odgovarajućom radnom grupom³² razvio njihovu recentnu varijantu 2014. g.³³ Njome je nastojao da ustanovi efektivnije principe osiguranja relevantnih depozita, zadržavajući fleksibilnost njihove implementacije. Snaga novoetabliranih ključnih principa efektivnog sistema osiguranja depozita na računima kod banaka se prvenstveno ogleda u: I) preciznijem i funkcionalnijem tretmanu pojedinih elemenata razmatranog sistema, kao što su: maksimalni iznos osigurane obaveze, način isplate deponenata, finansiranje involvirane osiguravateljske agencije, njena nadležnost prema nesolventnim bankarskim institucijama i administriranje tom agencijom, te; II) formuliranju svih predmetnih principa uz uvažavanje pitanja moralnog hazarda banaka (umjesto ranijeg pozicioniranja tog pitanja kao samo jednog od ovih principa).

Rezidualnu komponentu recentne regulative stabilnosti bankarstva čine njoj pripadajući: i) bazelski nekapitalni standardi osim onih sa predmetom SIBs; ii) smjernice i preporuke bankama, generirane od BIS - BCBS samostalno ili zajedno sa drugim međunarodnim ustanovama, te; iii) nacionalna bankarska regulativa. Standardi naznačeni pod i) tangiraju: zaduženost,³⁴ likvidnost,³⁵ rizik kamatne margine,³⁶ velika izlaganja pojedinačnim partnerima,³⁷ superviziju,³⁸ transparentnost³⁹ i druge aspekte (kao što su: menadžment rizika, elementi kreditnog, tržišnog i operativnog rizika neobuhvaćeni kapitalnim standardima,

31 U ovom kontekstu, ona su indicirala (ranije pomenuti) značaj optimalnog dizajniranja i administriranja sistema obaveznog osiguranja depozita na bankarskim računima.

32 U nju su ušli predstavnici: BCBS, Evropskog foruma osiguravatelja depozita, Evropske komisije, FSB, Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke.

33 Vidjeti: IADI, IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance System, Basel, 2014, str. 1-56.

34 Vidjeti: BIS - BCBS, Leverage ratio, Basel, 2019, str. 1-29.

35 Vidjeti: BIS - BCBS, Liquidity Coverage Ratio, str. 1-100 i; Net stable funding ratio, str. 1-32, Basel, 2019.

36 Vidjeti: BIS - BCBS, SRP, op. cit., str. 36-78 i 162-163.

37 Vidjeti: BIS - BCBS, Large Exposures - LEX, Basel, 2019, str. 1-28.

38 Vidjeti: BIS - BCBS, Core principles for effective banking supervision - BCP, str. 1-111 i; SRP, str. 1-17, Basel, 2019.

39 Vidjeti: BIS - BCBS, Disclosure requirements - DIS, Basel, 2019, str. 1-278

monitoring likvidnosti, agregiranje podataka i izvještavanje o riziku, te plate zaposlenika)⁴⁰ banaka.

Najnovije smjernice i preporuke bankama utvrđene od BIS - BCBS individualno ili sa drugim institucijama predstavljaju konkretizaciju ili pojašnjenje primjene reformskih međunarodnih bankarskih standarda.⁴¹ Od kooperirajućih ustanova najznačajnije su Međunarodna organizacija komisija za vrijednosne papire (“International Organization of Securities Commissions”) i Internacionalno udruženje supervizora osiguranja (“International Association of Insurance Supervisors”), i to prvenstveno kroz funkcioniranje tzv. Zajedničkog foruma (“Joint Forum”), koji inače regulaciju bankarstva stavlja u širi kontekst finansijske regulacije.

Tretirana regulativa pod iii) obuhvata norme nespecificirane, mada uplvisane odgovarajućim novim internacionalnim propisima, kao što su npr.: specifičnosti tretmana SIBs, te postupka sanacije i likvidacije (sistemski važne) banke, konkretni elementi sistema obaveznog osiguranja depozita na bankarskim računima, kao i propozicije etabliranja domaćih banaka, odnosno ulaza u bankarski sektor (individualne) zemlje.

ZAKLJUČAK

Ekonomski osnov reregulacije bankarstva čini povećanje i rekonfiguracija sistemskog rizika tog sektora, gdje primarni značaj dobija izvor ovog rizika manifestovan izrazito i istovrsno rizičnom djelatnošću finansijske intermedijacije pojedinačnih 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 kroz destabilizirajući potencijal SIBs fundiran na njihovim ukupnim takvog pravca djelovanja objektiviziranim ili strukturnim obilježjima. Blagonaklono postupanje prema problematičnim (sistemski važnim) bankama u kriznim uslovima je ranije primarno navođeni izvor sistemskog rizika bankarskog sektora, izražen potencijalom panike “retail” deponenata banaka postavilo na zadnju poziciju važnosti pri recentnom poimanju etiologije datog rizika.

40 O tim standardima vidjeti šire u: BIS - BCBS, SRP, op. cit., str. 18-35 i 79-159.

41 O toj regulativi vidjeti šire u: BIS, online - <https://www.bis.org/bcbs/publications> (21.10.2020. g.).

Na iznesenoj osnovi, savremena regulativa stabilnosti banaka se bazično raščlanjuje na komponente koje tangiraju: A) opću izloženost izrazitom i istovrsnom riziku; B) objektivizirani destabilizirajući potencijal sistemski važnih; C) procikličnost djelovanja i; D) mogućnost panike “retail” deponenata, sagledavanih institucija. Ona A) ima za predmet: veličinu, strukturu i mimo njih uslovljenu rizičnost bankarskih bilansa; upravljanje i poticaje bankama, te; tržišnu disciplinu na nivou tržišnih transparentnosti i nadzora tih ustanova. Segment B) teži da SIBs učini ciljano poslovno sigurnijim, manje štetnim pri njihovom bankrotu po druge banke i zemlje domicila svih tih organizacija u cjelini, te podložnim istovrsnom tipu regulacije. Norme C) tendiraju obezbjeđenju anticikličnog kretanja bankarskih: stope kapitala, proporcije trgovačkih margina, omjera zajmova prema vrijednosti kolateralala, te dispariteta aktivnih i pasivnih pozicija iste valutne denominacije. Mjere D) obuhvataju ključne principe efektivnog obaveznog osiguranja depozita na računima kod banaka.

Navedenu regulativu uglavnom čine norme BIS - BCBS, inače najviše prisutne u vidu standarda, tangirajući primarno i pretežno kapital banke, a od konca 2010. g. zamjetno i ostale bitne elemente bankarskog poslovanja. Od tih nekapitalnih standarda najvažniji su oni koji tretiraju sistemski važne banke. Uz pomenutu organizaciju, najznačajnija je u predmetnom pogledu IADI, i to određenjem ključnih principa efektivnog osiguranja depozita na bankarskim računima. Tako se data regulativa može klasificirati na: 1) Bazel III standard kapitala; 2) tretman sistemski važnih banaka; 3) ključne principe efektivnog osiguranja depozita na računima kod banaka i; 4) ostalu.

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 2021, Basel, 2021,
6. Berger A., Molyneux P. i Wilson J., red., *The Oxford Handbook of Banking*,

- Oxford University Press, Oxford, 2017,
7. BIS - Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Basel, 2010,
 8. BIS - BCBS, A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Basel, 2011,
 9. BIS - BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, Basel, 2017,
 10. BIS - BCBS, Capital requirements for bank exposures to central counterparties, 2014; CRE54, 2019, Basel,
 11. BIS - BCBS, Capital requirements for banks' equity investments in funds, 2013; Equity investments in funds - CRE60, 2019, Basel,
 12. BIS - BCBS, Capital treatment for short-term "simple, transparent and comparable" securitisations, Basel, 2018,
 13. BIS - BCBS, Counterparty credit risk in the trading book - CRE55, Basel, 2019,
 14. BIS - BCBS, Counterparty credit risk overview - CRE51, Basel, 2019,
 15. BIS - BCBS, Core principles for effective banking supervision - BCP, Basel, 2019,
 16. BIS - BCBS, Disclosure requirements, Basel, 2019,
 17. BIS - BCBS, Domestic systemically important banks (SIBs) - SCO50, Basel, 2019,
 18. BIS - BCBS, Final elements of the reforms to raise the quality of regulatory capital issued by the Basel Committee, Basel, 2011,
 19. BIS - BCBS, Global SIBs (G-SIBs) - SCO40, Basel, 2019,
 20. BIS - BCBS i Board of the International Organization of Securities Commissions, Margin requirements for non-centrally cleared derivatives, Basel, 2020,
 21. BIS - BCBS, Internal models method for counterparty credit risk - CRE53, Basel, 2019,
 22. BIS - BCBS, Large exposure rules for G-SIBs - LEX40, Basel, 2019,
 23. BIS - BCBS, Large Exposures - LEX, Basel, 2019,
 24. BIS - BCBS, Leverage ratio, Basel, 2019,
 25. BIS - BCBS, Leverage ratio requirements for G-SIBs, Basel, 2019,
 26. BIS - BCBS, Likvidity Coverage Ratio, Basel, 2019,
 27. BIS - BCBS, Minimum capital requirements for market risk, Basel, 2019,
 28. BIS - BCBS, Net stable funding ratio, Basel, 2019,
 29. BIS - BCBS, Revisions to the securitisation framework, 2016;

- Securitisation: general provisions - CRE40, 2019 i; Securitisation: Internal-ratings-based approach - CRE44, 2019, Basel,
30. BIS - BCBS, SIB buffers - RBC40, Basel, 2019,
 31. BIS - BCBS, Supervisory review process - SRP, Basel, 2019,
 32. BIS - BCBS, The standardised approach for measuring counterparty credit risk exposures, 2014; Standardised approach: credit risk mitigation - CRE22, 2019 i; Standardised approach to counterparty credit risk - CRE52, 2019, Basel,
 33. BIS - BCBS, Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) holdings standard, Basel, 2016,
 34. BIS - BCBS, Treatment of trade finance under the Basel capital framework, 2011; Standardised approach: individual exposures - CRE20, 2019, Basel,
 35. Boissay F., Collard F. i Smets F., Booms and banking crises, BIS Working Papers, februar 2016,
 36. Dell’Ariccia G., Igan D., Laeven L. i Tong H., Credit booms and macrofinancial stability, Economic Policy, april 2016,
 37. Financial Stability Board (FSB), Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Basel, 2014,
 38. FSB, Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution, TLAC Term Sheet, Basel, 2015,
 39. Gertler M. i Kiyotaki N., Banking, Liquidity, and Bank Runs in an Infinite Horizon Economy, American Economic Review, juli 2015,
 40. Greenwood R., Landier A. i Thesmar D., Vulnerable banks, Journal of Financial Economics, mart 2015,
 41. https://en.wikipedia.org/wiki/Basel_Committee_on_Banking_Supervision,
 42. https://en.wikipedia.org/wiki/Dodd%E2%80%93Frank_Wall_Street_Reform_and_Consumer_Protection_Act,
 43. https://en.wikipedia.org/wiki/Financial_Stability_Board,
 44. <https://en.wikipedia.org/wiki/G20>,
 45. <https://www.bis.org/bcbs/publications> i
 46. International Association of Deposit Insurers (IADI), IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance System, Basel, 2014.