

**PRAVNI I EKONOMSKI ASPEKTI REGULACIJE POSLOVNIH
BANAKA U PROCESU EKONOMSKE I MONETARNE INTEGRACIJE
REPUBLIKE HRVATSKE**

**LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS OF BUSINESS BANKS
REGULATION IN THE PROCESS OF ECONOMIC AND MONETARY
INTEGRATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA**

ABSTRACT

The system of regulation of business banks is determined by the aims and the role of monetary and credit policies in economy and the level of independence of monetary institutions. In order for the problems in the banking system to represent the least possible burden for the state budget in the sense of bank recovery costs, the banking sector has for decades been subject to a strict legal and economic regulation that contributes to the efficiency of the banking system by supporting the interests of capital owners and the society as a whole. In the Republic of Croatia, as well as in other states, the development of the monetary system is directly connected to the development of entrepreneurial freedom, new financial services and forms, and the development of non-banking financial intermediaries. The development also brings some risks that affect the economy. With their purpose and effect, the principles, methods and procedures of regulation, surveillance and control of the banks are directed towards both the national needs and the requirements the Republic of Croatia has to meet as a candidate state for the European Union.

The purpose of this paper is to show the existing system of surveillance and control of business banks on the part of the central monetary authority in the Republic of Croatia; generally analyze the system of surveillance in the European monetary union, with an institutional presentation of the functions and competences of the European central bank in that system; critically analyze the appropriateness and effectiveness of the existing Croatian system in the case of a renouncement of the monetary independence of the Republic of Croatia, and the joining of the unitary currency area and the European monetary union.¹

Key words: legal regulation, economic regulation, control, monetary independence

1. Uvod

Gospodarski rast ovisi o stabilnom financijskom sustavu, unutar kojeg ključno mjesto zauzima monetarni sustav koji se po definiciji dijeli na središnju banku i sustav poslovnih banaka.²

* dipl. iur., asistent Ekonomskog fakulteta u Zagrebu

¹ Joining the European monetary union is not a choice but an obligation, after joining the economic and political union.

² Vidi: Božina, L.; Novčana ekonomija; Pula; Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković" Pula; 2003.; Perišin, I./Šokman, A./Lovrinović, I.; Monetarna politika; Pula; Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković" Pula; 2001.

Članak primljen u uredništvo: 7.09.2006.

Sustav poslovnih banaka i njegovu ulogu u cjelokupnom financijskom sustavu možemo predočiti obrnutom piramidom koja pojašnjava povezanost evolucije novca i novčanih oblika tijekom procesa razvoja banaka i novca općenito. Na bankarskom se sustavu temelji složena i raznolika struktura financijskih oblika i instrumenata, institucija, varijabli i odnosa u nacionalnom financijskom i gospodarskom sustavu. Kako banke već prema načelima svog postojanja i djelovanja pridonose dobrobiti pojedinca – vlasnika, ali i općem društvenom dobru, politička je vlast u državi uvijek snažno zainteresirana za održanje učinkovitosti poslovanja banaka i stabilnosti javnog povjerenja u bankarski sustav. Kako bi nepravilnosti u poslovanju, te općenito problemi u bankarskom sustavu, predstavljali najmanje opterećenje za državni proračun u smislu troškova sanacije banaka, bankarski je sektor već desetljećima podvrgnut strogoj zakonskoj regulativi te nadzoru i kontroli nadležnih državnih institucija.³ O učinkovitost te kontrole ovisi učinkovitost bankarskog sustava u pogledu vlasnika kapitala banke, ali i društva u cjelini.

U Republici Hrvatskoj postoji stalna težnja središnje monetarne vlasti da razvojem monetarnog sustava doprinosi razvoju poduzetničkih sloboda, novih financijskih usluga i oblika te razvoju nebankarskih financijskih posrednika. Promišlja se i o popratnim rizicima njihovog utjecaja na gospodarstvo, o pronalasku načela, metoda i postupaka regulacije i nadzora banaka koji će smislom i učinkovitošću odgovarati ne samo nacionalnim potrebama već i zahtjevima koje pred Republiku Hrvatsku postavlja njen status države kandidata za prijam u Europsku uniju.

Smisao i svrha ovoga rada jest prikazati postojeći sustav nadzora i kontrole poslovnih banaka od strane središnje monetarne vlasti u Republici Hrvatskoj (od strane Hrvatske narodne banke), okvirno razložiti sustav nadzora Europske monetarne unije, uz institucionalni prikaz funkcija i nadležnosti Europske središnje banke u tom sustavu, te kritički analizirati prikladnost i učinkovitost postojećeg hrvatskog monetarnog sustava u slučaju odricanja od monetarne suverenosti Republike Hrvatske, priključenja jedinstvenom valutnom području i Europskoj monetarnoj uniji.

2. Sustav nadzora i kontrole poslovnih banaka u Republici Hrvatskoj

Potpuna sloboda poslovanja banaka pod uvjetima i zahtjevima tržišta, nije moguća s obzirom na njihovu ulogu u gospodarstvu i njen utjecaj na gospodarsku stabilnost. Uloga središnje banke u tom pogledu, slična je u svim državnim porecima, a to je osiguranje takvog sustava nadzora i kontrole te podzakonskih propisa kojima će osigurati stabilnost i sigurnost poslovanja banaka.⁴ Razborito reguliranje nadzora i kontrole bankarskog sustava ima dobar učinak na odluke o pribavljanju financijskih sredstava i alokaciju kreditnog potencijala.⁵ Izuzmemo li prikaz evolucijskog tijeka nadzora banaka i pri tom empirijski utvrđene, poželjne ciljeve takvog postupka, kao teorijski općeprihvaćene ciljeve nadzora i kontrole banaka možemo izdvojiti:

³ Bankovna regulativa je u stvari uplitanje države u poslovanje banaka. Bankarsko poslovanje je izloženo brojnim rizicima koje tržište svojim mehanizmima nije u stanju samo ukloniti. Cilj regulative je smanjiti rizik depozitara i potaknuti konkurenciju u financijskom posredovanju. Bankarska regulativa (propisi npr. Zakon o bankama) čine pravno okruženje, kod kojeg je uloga nadzora osigurati skladnost poslovanja banaka s pravnom regulativom. Ekonomska regulativa nema za cilj normiranje poslovanja banaka već omogućavanje provođenja monetarne politike preko npr. obveznih rezerva i rezerva likvidnosti, propisa o deviznoj kontroli.

⁴ Djelotvornost provođenja nadzora i kontrole ovisi o znanju i iskustvu osoblja. Nužna su interdisciplinarna znanja glede financijske i kreditne analize; bankovnih tehnika i operacija; pravne regulative i revizijsko-računovodstvenih tehnika. Naravno u pozadini toga su makroekonomska znanja.

⁵ Kreditni potencijal računski utvrđujemo tako da od pasive oduzmemo rezerve koje poslovne banke moraju držati kod središnje banke.

- **osiguranje solventnosti banke**

Posljedica nesmetanog djelovanja zakona ponude i potražnje, temeljnih načela liberalnog tržišnog gospodarstva na poslovanje određenog broja sudionika na tržištu, jest insolventnost.⁶ Njom nastaje niz poteškoća za vjerovnike, vlasnike i djelatnike banaka, uz povećanje mogućnost pojave tzv. "domino efekta", odnosno izloženosti ostalih banaka u sustavu insolventnosti. Samo zakonsko reguliranje poslovanja banke ne može u potpunosti otkloniti ovu mogućnost, ali prikladan sustav nadzora i kontrole povećava stupanj sigurnosti poslovanja sustava te povjerenje javnosti u njegovu stabilnost.

- **osiguranje likvidnosti**

Nadzorom i kontrolom poslovanja valja razvijati likvidnost banaka. Potrebno je istaknuti kako je pojam likvidnosti bitno različit od pojma solventnosti i označava sposobnost poslovne banke da ispuni svoje tekuće dospelje obveze. Kada bi pitanje likvidnosti bilo prepušteno procjeni samih banaka pojave nelikvidnosti bile bi učestalije, a klijenti banke bi čak i privremenu nelikvidnost poslovnog subjekta smatrali znakom insolventnosti što bi moglo ozbiljno narušiti stabilnost sustava.

- **izgradnja ekonomski djelotvornog i konkurentnog financijskog sustava i sustava nadzora**

Zakonski okvir poslovanja banaka trebao bi poticati konkurentnost i razvoj novih usluga po cijenama koje su alokativno učinkovite. U tržišnim prilikama, banke mogu zadržati postojeće i pridobiti nove klijente samo ako primjereno raspolazu svojim gospodarskim potencijalom. Potrebno je istaknuti da pojmovi "kontrola" i "revizija" označuju ispitivanje pravilnosti i vjerodostojnosti pojava i procesa te su sastavnice pojma "nadzor" kao šireg i nadređenog pojma. U radu pojam nadzora i kontrole koristi kako bi se istakla razlika između nadzora poslovanja banaka, praćenjem izvješća koje poslovna banka dostavlja središnjoj banci, te kontrole poslovanja analizom izvornih podataka u samoj banci.

Nadzor i kontrola poslovanja poslovnih banaka jest sustav koji primjenjuje pojedina država radi održanja stabilnosti u bankarskom sustavu i osiguranja zaštite depozitara, a temelje se na zakonskom okviru i razboritosti utvrđenih regulatornih mjera te politike nadzornih tijela.

U proteklom desetljeću Republika Hrvatska i njena središnja monetarna vlast, Hrvatska narodna banka, učinile su značajne napretke u izgradnji suvremenog vlastitog modela nadzorno-kontrolne funkcije i u njegovom jačanju. Svakako da kontinuitet u primjeni načela nadzora i kontrole poslovanja nije bilo jednostavno ostvariti, primarno radi negativnog naslijeđa iz prijašnjeg državnog i političkog uređenja ovog dijela financijskog sustava. Osnovni cilj nadzora i kontrole jest spriječiti nastanak poteškoća u poslovanju banaka. Međutim, koliko god provedba ove funkcije bila učinkovita, ona nikako ne može zamijeniti potrebu za tržišnom disciplinom ili javnošću poslovanja, što banke u praksi često nisu shvaćale. Iz ovlasti provođenja nadzora i kontrole ne proizlazi odgovornost za probleme koji nastaju kao posljedica loših poslovnih odluka jer niti jedna nadzorno-kontrolna institucija, niti u zemljama gdje su poslovne banke podvrgnute nadzoru desetljećima, ne može jamčiti kako se neka banka neće suočiti s poteškoćama. Nadzor i kontrola stabilnosti, sigurnosti i zakonitosti poslovanja banaka provodi se radi zaštite širih društvenih interesa i interesa vlasnika banke. U okviru banke, s primarnim zadatkom zaštite interesa vlasnika, za ova pitanja ovlaštene su i

⁶ Insolventnost približno definiramo kao stanje kada je tržišna vrijednost aktive poslovnog subjekta, ispod ukupne vrijednosti njihove pasive. Ukratko, poslovni subjekt nije u stanju trajno ispunjavati sve svoje obveze.

odgovorne osobe koje obavljaju unutarnju kontrolu i unutarnju reviziju te nadzorni odbor banke. Potvrda objektivnosti financijskih izvješća banke dana je putem mišljenja neovisnog vanjskog (eksternog) revizora.

Temeljem pozitivnih propisa u Republici Hrvatskoj nadzor i kontrolu provođenja poslovne politike, poštivanja procedura i postupaka upravljanja rizicima obavljaju:

a) Uprava banke – unutarnja kontrola

Uprava samostalno vodi poslove i zastupa banku, odgovorna je za poštivanje svih postojećih propisa i za uspostavu valjane procedure interne kontrole banke⁷. Služba unutarnje kontrole izravno je podređena upravi banke i odgovorna za nadzor pravilnosti provedenih postupaka i poslovanje banke.

b) Nadzorni odbor – unutarnja revizija

Nadzorni odbor nadzire rad uprave banke u vođenju poslova i obveza dioničkog društva, a o obavljenom nadzoru podnosi pisano izvješće skupštini društva, odnosno zastupnicima vlasnika dioničkog društva. U najvećem broju slučajeva sam nadzorni odbor ne može kvalitetno u cjelovitoj mjeri udovoljiti ovim svoji obvezama, pa je radi toga nadzorni odbor sukladno Zakonu o bankama obavezan imenovati unutarnjeg revizora koji prati i provjerava zakonitost poslovanja, primjenu računovodstvenih standarda, vrši procjenu klasifikacije kredita, sustava upravljanja rizicima, a sve radi sprečavanja propusta uprave u provođenju poslovne politike koji bi mogli umanjiti djelotvornost ili dovesti u pitanje poslovanje banke⁸.

c) Eksterna revizija

Zakonom o reviziji eksterna revizija definirana je kao postupak ispitivanja i ocjene financijskih izvješća te podataka i metoda koji se primjenjuju pri sastavljanju financijskih izvješća na temelju kojih se daje stručno mišljenje o realnosti i objektivnosti stanja imovine, kapitala, obveza i rezultata poslovanja⁹. Uloga revizije u nadzorno-kontrolnom sustavu jest odrediti problematična sredstva, identificirati stvarne i potencijalne gubitke, identificirati i klasificirati koncentraciju kredita, pokazati primjenjuju li se, i u kojoj mjeri, općeprihvaćeni računovodstveni standardi, jesu li procedure unutarnjih kontrola i unutarnje revizije učinkovite. Kako bi se podržalo povjerenje javnosti, godišnje izvješće banke zajedno sa mišljenjem neovisnog revizora, mora biti dostupno. O svim činjenicama koje ugrožavaju stabilnost poslovanja, a time i sam opstanak banke, ili su dokaz o povredi zakona i neprimjerenog vođenja poslova, revizor je obavezan izvijestiti Hrvatsku narodnu banku.

d) Nadzor i kontrola Hrvatske narodne banke

Regulacijom i nadzorom bankarskog sustava država može intervenirati ne samo u bankovne djelatnosti već i šire tržišne procese. Hrvatska narodna banka organizacijom i provođenjem *off-site* nadzora i *on-site* kontrole može, u određenoj mjeri, pridonijeti većoj stabilnosti i sigurnosti bankarskog sustava. Nadzor i kontrola koju provodi Hrvatska narodna banka temelji se na Zakonu o bankama i propisima donesenim na osnovu tog Zakona¹⁰. Za ostale oblike poslovanja zadužene su druge državne nadzorne službe (Porezna uprava – dio; Kriminalistička policija – kriminalna kaznena djela; Devizni inspektorat – devizno-carinski propisi, itd.). Međutim, cjelovit nadzor podrazumijeva suradnju i razmjenu informacija između više institucija koje kao dio svog djelokruga poslovanja posluju s bankama, slijedom čega su i

⁷ Čl. 23., st. 1. Zakona o bankama, u vezi s čl. 27. istog Zakona; Zakon o bankama, Narodne Novine br.84/02.

⁸ Čl. 107. Zakona o bankama, u vezi s čl. 109. i 110. istog Zakona; Zakon o bankama, Narodne Novine br.84/02.

⁹ Čl. 2. Zakona o reviziji; Zakon o reviziji, Narodne novine br. 146/05.

¹⁰ Čl. 115. Zakona o bankama; Zakon o bankama, Narodne Novine br.84/02.

pojedine institucije ovlaštene provoditi nadzor nad poslovanjem banaka (primjerice, Porezna uprava i Devizni inspektorat Ministarstva financija Republike Hrvatske)¹¹.

3. Metode i postupci kontrole poslovnih banaka od strane Hrvatske narodne banke

Nadzorno-kontrolna funkcija koju provodi Hrvatska narodna banka kao središnja novčana vlast u Republici, odvija se prema sustavu usvojenim uz stručno-tehničku pomoć Međunarodnog monetarnog fonda. Metodološki se ova funkcija provodi putem:

a) postupka off-site nadzora

Nadzor se provodi analizom pojedinačnih ili, prema raznim kriterijima, agregiranih podataka i pokazatelja iz izvješća koje su poslovne banke obvezne u zakonom propisanim rokovima dostavljati Hrvatskoj narodnoj banci, te praćenjem omjera i trendova matematički izračunatih na temelju prikupljenih podataka o poslovanju pojedine banke.

b) postupak on-site kontrole

Postupak kontrole kojim se izravno u banci analizira izvorna dokumentacija, knjigovodstvena i druga evidencija poslovanja, te izvršava provjera zakonitosti, objektivnosti i vjerodostojnosti iskazanih podataka o poslovanju banke.

Hrvatska narodna banka provedbom nadzora i kontrole, odnosno praćenjem i provjeravanjem poštuju li banke zakonske norme i prudencijalne zahtjeve koji smanjuju mogućnost pojave neuspješnosti, nezakonitosti i nestabilnosti u njihovom poslovanju, obavlja svoj dio zadatka u izgradnji stabilnog bankarskog sustava. U praksi pojedinih država poznati su slučajevi primjene samo jedne metode, ali i komplementarne primjene obiju metoda. U nekim državama (Savezna Republika Njemačka ili Republika Austrija, primjerice) nadzorne vlasti opredijelile su se samo za metodu off-site nadzora praćenja poslovanja banaka oslanjajući se pri tom, u on-site dijelu, na stručnost neovisnih revizorskih tvrtki. S obzirom na razinu razvijenosti revizijske profesije u našoj zemlji opredjeljenje je, od samog početka, da nadzor i kontrolu treba obavljati primjenom obiju metoda. Ove dvije funkcije metodološki su razgraničene i danas organizacijski smještene u zasebne direkcije u okviru Sektora za nadzor i kontrolu Hrvatske narodne banke.

Vrste izvješća, rokove dostave i obujam podataka i pokazatelja (*input baze podataka*), način obrade i izračuna pojedinačnih i prosječnih pokazatelja, trendova (*output baze podataka*), i što sve čini podlogu za analizu financijskog izvješća, propisom utvrđuje Savjet Hrvatske narodne banke. Kontinuirano praćenje poslovanja i financijskog stanja u bankarskom sustavu metodom off-site nadzora provodi se provjerom računске i logične ispravnosti primljenih podataka, analizom propisanih pokazatelja i njihovih trendova; te ukazivanjem on-site kontroli u što ranijoj fazi na pojedinu banku ili njeno područje poslovanja gdje su uočeni negativni trendovi, nepravilnosti ili nezakonitosti, pa je stoga potrebno provesti kontrolu u samoj banci i otkloniti poremećaj u poslovanju korektivnim mjerama. Što se učestalosti ovakvog nadzora tiče, prema iskustvima stabilnih sustava, provođenje on-site kontrole cjelokupnog poslovanja banke potrebno je jedanput godišnje barem za banke koje imaju određeno značenje u sustavu. Cjelokupni postupak on-site kontrole sastoji se od:

- pripreme za kontrolu;
- obavljanja postupaka i procedura kontrole sukladno metodologiji;
- poduzimanja mjera za poboljšanje utvrđenog stanja i
- pokretanja postupka za primjenu sankcija.

¹¹ Sukladno čl. 115., st. 5. Zakona o bankama; Zakon o bankama, Narodne Novine br.84/02.

Bankarske krize ipak ostaju česta pojava, unatoč učinkovitosti nadzorno-kontrolne funkcije koju provode nadležne institucije. Hrvatska narodna banka poduzima brojne mjere i aktivnosti, kako na području unapređenja regulacije tako i na području unapređenja sustava nadzora i kontrole, a sve radi poboljšanja stabilnosti poslovanja banaka.

Međutim, u tržišnoj ekonomiji temeljenoj na konkurenciji mora postojati i mogućnost "prirodne selekcije" koja jamči opstanak poslovno "najsnažnijih" banaka. Netočno je stoga shvaćanje kako svaki pojedinačni neuspjeh banke, izravno ukazuje na neučinkovitost nadzora i kontrole cjelokupnog bankarskog sustava.

4. Europska središnja banka i monetarna integracija

Postanak i djelovanje Europske monetarne unije u međunarodnom financijskom okružju, od 1. siječnja 1999. godine, predstavlja jedinstveni pothvat u povijesti regionalnih ekonomskih integracija, utoliko što prethodno nije zabilježen sličan primjer monetarnog ujedinjavanja dobrovoljnim odricanjem od značajnog dijela nacionalne suverenosti država temeljem međunarodnog ugovora. Kako Europska unija predstavlja političko-pravnu tvorevinu *sui generis* čija institucionalna politička struktura predstavlja u mnogo čemu međunarodnopravne presedane, tako i monetarna unija Europskih zajednica pokazuje niz osobitosti koje se ogledaju u ulozi i funkciji Europske središnje banke kao ključne institucije unutar monetarne unije koja je od početaka svog djelovanja izložena argumentiranoj kritici dijela stručne javnosti.

U europskom poslijeratnom razdoblju formirala su se dva osnovna modela središnjeg bankarstva, u literaturi poznati kao anglo-francuski i njemački model¹². Analizom strukture i ciljeva djelovanja Europske središnje banke očito je kako je tijekom Maastrichtskih pregovora prevagnuo njemački model središnjeg bankarstva. Ovaj model strukturiranja središnje banke ističe važnost klasičnih ciljeva monetarne politike, prije svega *stabilnosti cijena* kao osnovnog cilja koji nije podređen ostalim ciljevima čije se ostvarivanje uvjetuje punim ostvarenjem primarnog cilja monetarne politike.¹³ Anti-inflatorno djelovanje središnje novčane vlasti Europske unije kao izričit cilj zabilježen je u Statutu Europske središnje banke (čl. 105. TEU) dok se ostali općeprihvaćeni ciljevi ekonomske politike, poput ostvarivanja pune zaposlenosti, uopće ne spominju u Statutu Središnje banke. Kritike upućene na teret smjernica monetarne politike ove europske središnje novčane vlasti većinom argumentiraju stav kako izuzetna politička neovisnost ove središnje banke (sukladno čl. 107. TEU), iako jamči posvećenost ostvarenju njenih zadaća, svakako čini upitnim njenu odgovornost u političkom i pravnom smislu. Prema istraživanju koje su 1999. godine proveli Bini-Smaghi i Gros, na primjerima triju središnjih banaka – američke Federal Reserve System (FED), Europske središnje banke i njemačke Bundesbank, upravo je središnja banka Europske monetarne unije određena kao najneovisnija, uz čvrstu nadređenu pozicioniranost unutar strukture Europskog sustava središnjih banaka (European System of Central Banks). Snažna pozicija ove središnje banke teorijski je zanimljiva i stoga što ona kao međunarodnopravni subjekt nije nositelj prenesenog dijela nacionalne monetarne suverenosti država članica monetarne unije, već bi to pravno gledano bio Europski sustav središnjih banaka odnosno Europske zajednice s kojima su

¹² Ova dva modela središnjeg bankarstva razlikuju se bitno u pitanju vođenja i upravljanja središnjom bankom i po pitanju političke neovisnosti središnje novčane vlasti. Anglo-francuski model podrazumijeva veći stupanj podložnosti domaćim političkim smjernicama izvršne vlasti, dok njemački model karakterizira izrazita politička neovisnost središnje banke i posvećenost "klasičnim" ciljevima monetarne politike koji se ostvaruju neovisno o političkim smjernicama izvršne vlasti.

¹³ Izravno se zamjećuje sličnost Hrvatske narodne banke i njenog cilja stabilnosti cijena s modelom strukturiranja Europske središnje banke i njenim ciljevima monetarne politike izraženim u njenom Statutu koji je sastavni dio Ugovora o Europskoj uniji iz 1992. godine (Treaty on European Union) i Protokola na taj Ugovor; izvor www.europa.com.

članice sklopile ugovore o pristupanju monetarnoj uniji, dok ju Europska središnja banka samo operativno izvršava u svom djelovanju.

Daljnje kritike terete sam Statut Europske središnje banke koji se smatra krutim u smislu da se njegova revizija i izmjena mogu ishoditi samo revizijom temeljnog Ugovora o Europskoj uniji i to jednoglasnom odlukom svih članica. Navedena činjenica onemogućava fleksibilno i promptno reagiranje središnje banke na zahtjeve koju pred nju postavlja eventualna novonastala ekonomska situacija unutar jedinstvenog valutnog područja.

Tijekom svog djelovanja u cilju ostvarenja stabilnosti cijena i drugih ciljeva ekonomske politike Europska središnja banka se može susresti sa teškoćama i griješiti u procjenama te poduzetim koracima. U Europskoj uniji moraju postojati učinkoviti i brzi mehanizmi nadzora djelovanja središnje banke i sankcioniranja nepravilnosti i mogućih nezakonitosti u njenom djelovanju. Međutim, upravo u odgovornosti Europske središnje banke nalazi se dvojbena problematika čiju je suštinu potrebno sažeto izložiti.

Obzirom na prethodno navedenu činjenicu kako Europska središnja banka uživa veću političku neovisnost nego bilo koja suvremena, nacionalna središnja banka, potrebno je upozoriti kako se ona ipak razlikuje od nacionalnih središnjih banaka već prema tome što njen legitimitet ne proizlazi iz demokratske volje naroda koja je na nju prenesena putem predstavnika zakonodavne vlasti, primjerice parlamenta, kojem bi u konačnici i odgovarala u svome djelovanju. Guverner središnje banke podnosi redovita izvješća Europskom parlamentu koji ipak ne može primijeniti sankcije prema središnjoj banci te je stoga očito kako ova institucija Europskih zajednica nema praktičke i stvarne ovlasti nad središnjom bankom. Takva izuzetna hijerarhijska neovisnost Europske središnje banke suprotna je i sa stajalištima poznatim u teoriji gdje veći stupanj političke neovisnosti podrazumijeva i odgovarajući stupanj odgovornosti. Zajedničko provođenje suvereniteta koje su na Europsku središnju banku prenijele nacionalne središnje banke ne može se izjednačiti s odnosom koji nacionalne središnje banke imaju prema demokraciji izraženoj u njihovoj neovisnosti. Srž problematike nalazi se na apstraktnijoj razini, u tome što na europskoj razini ne postoji zajednička hijerarhija vrijednosti koja bi Europsku središnju banku podvrgnula suverenitetu naroda.

5. Nadzor banaka i financijska stabilnost Europske unije

Strategija uspostavljanja ekonomske i monetarne unije definirana Maastrichtskim ugovorom, uspješno je i relativno bez poteškoća ujedinila države članice euro-zone u ekonomsku tvorevinu zadovoljavajućeg ekonomskog učinka. "Euro-zonu" obilježava više osobitosti od kojih se određene ogledaju i u specifičnost strukturiranja sustava nadzora poslovnih banaka na području Unije, te metoda održavanja financijske stabilnosti.

Odricanjem od monetarne suverenosti države članice monetarne integracije inicijativu, utvrđivanje i provođenje monetarne politike prepuštaju supranacionalnoj instituciji središnje novčane vlasti unutar Europske unije. Nacionalne središnje banke napuštaju najznačajniji dio svojih tradicionalnih funkcija i djelatnosti, ali iako više nisu nositelji monetarne politike, funkcija koja ostaje u ovlasti nacionalne središnje banke unutar monetarne unije jest postupak nadzora poslovanja banaka na njenom području (*supervision*). Opća načela regulacije banaka i njihova nadzora utvrđena su II. Bankovnom smjernicom iz 1989. godine kao sljedeća:

1. Odgovarajuće nacionalne institucije nadležne su i odgovorne za nadzor poslovnih banaka sa sjedištem na području predmetne države – **načelo kontrole države sjedišta**. Praktički, u slučaju primjerice Deutsche Bank i nadzora njenog poslovanja odgovorne su njemačke nadležne institucije, ukoliko se njeno sjedište nalazi na njemačkom državnom području.¹⁴

¹⁴ Primjer preuzet iz De Grauwe, P.; Economics of Monetary Union; Oxford University press, Oxford 2003.,

Ali, njemačke su vlasti ujedno nadležne za nadzor ove banke u drugim državama Europske unije.

2. Države članice odgovorne su za održavanje financijske stabilnosti unutar nacionalnog gospodarstva sukladno **načelu odgovornosti države domaćina**. U smislu prethodnog primjera, to praktički znači kako će njemačka središnja novčana vlast, odnosno odgovarajuće institucije, biti odgovorne za održavanje stabilnosti i povjerenja javnosti u domaći financijski, točnije bankarski sustav. Nadležne njemačke institucije odgovorne su za zakonitost poslovanja domaćih, ali i stranih banaka koje čine sastavni dio njemačkog financijskog sustava.

3. Članice Europske monetarne unije dužne su priznati pravnu i poslovnu sposobnost financijskih institucija sa sjedištem u drugim državama članicama. Financijske institucije moraju ishoditi od nadležnih institucija potrebnu radnu dokumentaciju kako bi nesmetano mogle poslovati unutar monetarne unije putem svojih podružnica i/ili predstavništava sukladno **načelu uzajamnosti (reciprociteta)**.

Izložena načela omogućuju strukturiranje takvog sustava nadzora poslovnih banaka koji je primjeren uvjetima veće segmentacije nacionalnih bankarskih sustava država članica monetarne unije. Redovitu dostupnost, transparentnost i pravovremenost podataka i informacija o poslovanju banaka, nadležnim kontrolnim institucijama jamči veću učinkovitost u provedbi nadzora, pa slijedom toga i veću financijsku stabilnost. Transparentnost i pravovremenost pristupa informaciji pozitivno je korelirana sa činjenicom što je u većini članica monetarne unije veći dio bankarskog sektora sastavljen od domaćih banaka čije se sjedište nalazi unutar državnog područja članice koja putem središnje banke provodi nadzor poslovne banke. Više od 90% svih bankarskih kredita odobrenih od strane poslovnih banaka unutar euro-zone u 2002. godini bili su odobreni rezidentima, čime se potvrđuje orijentiranost banaka domaćem poslovnom okruženju. Kao razlog veće segmentiranosti bankarskog sektora unutar članica nalazi se u još uvijek relativno kratkom vremenskom trajanju ekonomske i monetarne integracije Europskih zajednica. Najveća prepreka integraciji financijskih tržišta članica – u vidu postojanja zasebnih nacionalnih valuta, uspješno je otklonjena te je stoga euro svakako pridonio homogenizaciji bankarskih sektora, dok se druga poteškoća – nepostojanje harmoniziranih pravnih propisa na području prava financijskih transakcija (posebice bankarsko pravo koje u mnogim državama članicama monetarne unije ili državama kandidatima i tranzicijskim državama nije još sustavno razvijeno) također je ključna problematika čije ubrzano rješavanje svakako pridonosi homogenizaciji financijskih tržišta unutar monetarne unije

Sukladno financijskim predviđanjima, financijski sektor Europske monetarne unije i dalje će se ubrzano integrirati te se procjenjuje kako će više od polovice bankarskog sektora u većini članica euro-zone predstavljati inozemne banke sa sjedištem u nekoj od država članica izvan čijeg državnog područja djeluju. Primjerice, ukoliko bi talijanska središnja novčana institucija – Banca d'Italia provodila nadzor nad podružnicom inozemne poslovne banke našla bi se pred poteškoćom kako na učinkovit način prikupiti podatke i izvješća o pokazateljima poslovanja predmetne banke kako bi se pravovremeno mogla reagirati ili upozoriti na eventualne poteškoće unutar bankarskog sustava. Moglo bi se pretpostaviti kako bi potrebne informacije talijanskoj središnjoj banci dostavljale slične financijske institucije nadležne za provedbu nadzora poslovnih banaka u državi članici u kojoj se nalazi sjedište predmetne banke. Izloženo rješenje moguće dvojbe čini se logičnim, no u praksi postavlja se eventualno pitanje koliko će navedene institucije biti transparentne i voljne prilikom objavljivanja traženih podataka drugim središnjim bankama te koliko će njihova analiza biti objektivna i neovisna, i prije svega pravovremena. Praksa dokazuje kako su često nadležne institucije nerazborito

prikazivale podatke kojima su raspolagale, selektivno ih objavljivale, ili nerijetko ih uskraćivale kako negativna ocjena stabilnosti sustava i boniteta pojedinih banaka ne bi izazvala moguće nepovjerenje javnosti.

Problem nadzora poslovnih banaka koje posluju na području jedne države članice, koji unutar ove *sui generis* ekonomske i monetarne integracije, ostaje u ovlasti nacionalnih središnjih banaka, postaje očit u slučaju bankovne krize. Primjer tipične krize bankarskog sustava izazvane likvidacijom banke s lošom kreditnom pozicijom i boniteta koja umanjuje povjerenje javnosti u solventnost ostalih banaka unutar sustava, ukazuje kako je osnovna zadaća nacionalne središnje banke očuvanje solventnih poslovnih banaka od mogućeg nepovoljnog utjecaja privremene nelikvidnosti u gospodarstvu (razlikovanje kratkoročno nelikvidnih ali solventnih poslovnih banaka od onih insolventnih), što je zapravo i najveći izazov u preventivnom djelovanju središnje banke. Ukoliko nacionalne središnje banke država članica monetarne unije ne raspolazu potrebnim i objektivnim financijskim podacima, središnja banka mogla bi pružiti mogućnost "posljednjeg utočišta" kreditiranjem inozemne poslovne banke koja je zapravo insolventna. Naravno, središnja banka neće izravno snositi troškove o obzirom da je osigurana propisanim rezervama koje je inozemna banka obvezna držati kod nje, ili pak drugim financijskim instrumentima, no ipak nije primjereno da u nekim slučajevima tradicionalna funkcija "institucije posljednjeg utočišta" postane nepromišljena ili dvojbena.

6. Zaključak

Postojeći sustav nadzora banaka u Europskoj uniji tek kratkoročno udovoljava zahtjevima učinkovitosti i pravovremenosti. Nepostojanje centralizirane regulacije i nadzora banaka na području Unije predstavlja stalnu prepreku potpunoj integraciji bankarskog sektora država članica i njegovoj stabilnosti kao i šire stabilnosti financijskog sustava euro-zone. Skroman napredak, s obzirom na važnost ove zadaće, predstavljaju načela II. bankovne direktive. Ipak, nove dvojbenosti i poteškoće javljaju se usporedo s intenziviranjem integracijskih procesa unutar ovog sektora financijskih tržišta. Prije svega, to se odnosi na izgledne poteškoće pri udruživanju banaka (*bank mergers*), posebice prilikom preuzimanja pojedinih poslovnih banaka od strane većih i snažnijih inozemnih banaka. Može se zaključiti da veliki broj nacionalnih središnjih banaka, o čijem odobrenju ovisi pravovaljanost ovih udruživanja, neće podržati integriranje financijskih tržišta pomoću navedenih postupaka s obzirom da bi se time njihove nadzorne ovlasti i mogućnost kontrole nad stabilnošću domaćeg financijskog sustava značajno umanjila.¹⁵

Potrebno je ukratko izložiti način prilagodbe hrvatskog sustava nadzora i kontrole zahtjevima standarda Europske monetarne unije. Nedvojbeno je da se takvo izlaganje temelji na pretpostavci da Republika Hrvatska uopće pristane na odricanje od svoje monetarne suverenosti kada formalnopravno postane članicom Unije. U takvim uvjetima Hrvatska narodna banka neće izgubiti svoju nadzorno-kontrolnu funkciju nad bankarskim sektorom, već će i dalje biti nadležna institucija koja će pravovremeno izvršavati ovu zadaću te dostavljati prikupljene podatke i izvješća ostalim državama članicama prema potrebi. Potrebno je pri tome u potpunosti ujednačiti pokazatelje, metode i standarde izvješćivanja, no kako HNB već postiže rezultate na tom dijelu usklađivanja, izgledno je da će takve prilagodbe biti uspješne. Ono što može predstavljati poteškoće jest potreba spajanja razdvojenih postupaka off-site nadzora i on-site kontrole u jedan jednostavniji jedinstveni postupak. Izazov u tome predstavlja još uvijek nedovoljna objektivnost Hrvatske narodne banke u procjeni boniteta i stabilnosti poslovne banke. Većina članica monetarne unije ozbiljno shvaća problematiku nadzora bankarskog sektora, te neprofesionalnost i nerealnost u procjeni najstrože sankcionira.

¹⁵ U skladu sa načelom kontrole države sjedišta.

Problem pronalazimo i u samoj strukturi našeg bankarskog sektora. Činjenica je da naš bankovni sustav nije koncentriran u mjeri nekih tranzicijskih zemalja (primjerice Mađarske), ali njegovu slabost svakako predstavlja većinsko strano vlasništvo banaka. Imajući na umu načela II. bankovne direktive znači da će osim monetarne suverenosti, temeljem načela kontrole države sjedišta, hrvatska središnja banka izgubiti i većinu svojih nadzornih ovlasti upravo na način koji ostale članice pokušavaju izbjeći; pribrojimo li tome i moguću zainteresiranost financijskih investitora za daljnja pripajanja na hrvatskom bankovnom tržištu, mogli bismo se naći bez ikakve značajne kontrole i nadzora nad većinom operativnog bankarskog sektora na državnom teritoriju. U nadležnosti Hrvatske narodne banke, u današnjim uvjetima, ostao bi određen broj manjih banaka nevelikog financijskog potencijala. Zaključak je da bi stabilnost bankarskog, ali i cjelokupnog financijskog sustava uvelike ovisila o dobronamjernosti nadležnih nadzornih institucija u drugim državama, što Republiku Hrvatsku stavlja u nezavidan položaj.

Izuzmemo li ovaj problem, prilagodba hrvatskog sustava nadzora banaka standardima Europske monetarne unije ne izgleda pretjerano problematičnom. Neizvjesnost unosi jedino potreba za izmjenama nadzornog sustava unutar same Unije. Iz svega što je bilo izloženo, zaključujemo da će u budućnosti nadležna tijela Europske unije sigurno pokušati naći nove načine funkcioniranja Europske središnje banke u pogledu provedbe funkcije nadzora. Kako proces integracije bankarskih sektora bude jačao, te homogenizacijom bankarskih sustava, iskazat će se potreba i za jednim centraliziranim, supranacionalnim tijelom (institucijom) koje će biti jedinstveni nositelj funkcije nadzora. Ostaje za razmotriti hoće li ta institucija djelovati uz suradnju nacionalnih središnjih banaka prilikom provedbe funkcije nadzora i hoće li ona djelovati u sklopu Europske središnje banke ili kao izdvojena institucija. Potrebno će biti istovremeno jasnije pravno definirati odgovornost Europske središnje banke, te ustanoviti svojevrsne "kočnice" njenog djelovanja i ovlasti.

Euro-zona jest jedinstvena pojava u okvirima svjetske ekonomije, koja složenost svoje strukture temelji na jedinstvu ne samo monetarnih, već i političkih i socijalnih instituta i specifičnosti. Jasno je da se susreće s pojedinim poteškoćama i pravnom "nedorečenošću" u pojedinim područjima svog djelovanja, no time se ne umanjuje valjanost zadaća koje pokušava ostvariti. Pitanje obujma ovlasti Republike Hrvatske koje će ona zadržati ukoliko ostvari članstvo u europskoj zajednici, ovisit će ne samo o pregovaračkim rezultatima na području ekonomske politike, već ponajprije o rezultatima i stručnosti koju hrvatska središnja banka pokazuje u svojoj nadzorno-kontrolnoj funkciji čime će jedino moći izboriti ozbiljnu poziciju unutar europskih monetarnih prilika i time dopustiti postavljanje uvjeta i zahtjeva unutar monetarne unije. No postizanje takve razine samosvijesti u monetarnom djelovanju, i inače, trebalo bi biti ciljem svake suvremene središnje banke.

LITERATURA

Božina, L., Novčana ekonomija, Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković" Pula, Pula, 2003.

De Grauwe, P., Economics of Monetary Union, Oxford University press, Oxford, 2003.

Jurman, A., Pogled na problematiku sanacije bank v Republiki Hrvaški, Bančni vestnik br. 7 – 8/94., Ljubljana, 1994.

Perišin, I., Šokman, A., Lovrinović, I., Monetarna politika, Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković" Pula, Pula, 2001.

Stiglitz, Joseph E., Towards a New Paradigm in Monetary Economics, Cambridge University press, Cambridge, 2003.

PRAVNI I EKONOMSKI ASPEKTI REGULACIJE POSLOVNIH BANAKA U PROCESU EKONOMSKE I MONETARNE INTEGRACIJE REPUBLIKE HRVATSKE

SAŽETAK

Sustav regulacije poslovnih banaka određen je ciljevima i ulogom monetarne i kreditne politike u gospodarstvu te razinom suverenosti monetarnih institucija. Kako bi problemi u bankarskom sustavu predstavljali najmanje moguće opterećenje za državni proračun, u smislu troškova sanacije banaka, bankarski je sektor već desetljećima podvrgnut strogoj pravnoj i ekonomskoj regulaciji što doprinosi učinkovitosti bankarskog sustava, podržavajući interese vlasnika kapitala i društva u cjelini. U Republici Hrvatskoj, kao i u drugim državama, razvoj monetarnog sustava izravno je vezan uz razvoj poduzetničkih sloboda, novih financijskih usluga i oblika te razvoj nebankarskih financijskih posrednika. Razvoj donosi i rizike, njihove implikacije na gospodarstvo. Načela, metode i postupci regulacije, nadzora i kontrole banaka, svrhom i učinkovitošću okrenuti su ujedno nacionalnim potrebama i zahtjevima koje pred Republiku Hrvatsku postavlja status države kandidata za prijam u Europsku uniju.

Smisao i svrha ovoga rada jest prikazati postojeći sustav nadzora i kontrole poslovnih banaka od strane središnje monetarne vlasti u Republici Hrvatskoj, okvirno razložiti sustav nadzora unutar Europske monetarne unije, uz institucionalni prikaz funkcija i nadležnosti Europske središnje banke u tom sustavu te kritički analizirati prikladnost i učinkovitost postojećeg hrvatskog sustava u slučaju odricanja od monetarne suverenosti Republike Hrvatske, priključenja jedinstvenom valutnom području i Europskoj monetarnoj uniji.¹⁶

Ključne riječi: pravna regulacija, ekonomska regulacija, kontrola, monetarna suverenost

¹⁶ Priključenje europskoj monetarnoj uniji nije izbor već obveza, nakon uključivanja u ekonomsko- političku uniju.