

УДК: 336.71.078.3+366  
Biblid 1451-3188, 16 (2017)  
Год XVI, бр. 60, стр. 168–177  
Изворни научни рад

## ЕЛЕМЕНТИ КОНТРОЛЕ БАНАКА И ЗАШТИТА КЛИЈЕНАТА НА БАНКАРСКОМ ТРЖИШТУ

*проф. др Славко ВУКША*

*проф. др Мирјана БАРЈАКТАРОВИЋ<sup>1</sup>*

### ABSTRACT

Contemporary tendencies in controlling the banking market are the basic characteristic organization of economic and financial activities in their interaction with the matter of legal regulation. The process of development of the banking market, in terms of the application of new technologies as well as raising public control to a higher level, has mutual conditions. The main motives of public control of the banking market are its stability and investor protection, and are associated with the nature of the risk occurring in banks due to the effects of the application of new technologies, investment and competition. Public control of the banking market should not be a limiting factor in the development of the market; otherwise the social costs were greater than the benefits to be gained by regulatory measures. Consumer protection is normatively inaugurated by Bank Law, which was passed in 2005 and came into force in 2006. Institutional assumptions for the protection are: (1) general operative conditions transparency; (2) Client informing; (3) procedural treatment of their objections; Perspective of consumer protection in the banking industry, as well as in all other domestic sectors, depends on the speed of the process of approaching the EU and the consequent obligation to harmonize current legislation with the EU *acquis*.

*Key words:* Regulatory measures, banking market, consumer protection, changes

### 1) СВРХА

Банкарски систем је део укупног интегрисаног финансијског система који је захватио глобални ниво пословања на све турбулентнијем тржишту које има низ ефективних функционалних облика: директно (непосредно) инвестирање, индиректне или тзв. портфолио инвестиције, котирање (листинг) крупних предузећа на берзама ван матичне државе, емисију финансијских инструмената

---

<sup>1</sup> Алфа универзитет, Београд, Е-маил: slavkovuksa@gmail.com

у иностраној валути, кредитирање на тржишту новца ван матичне земље (нпр. евродоларско тржиште), кредитирање у конвертибилним валутама, формирање банака и других финансијских институција у другим земљама, пружање финансијских услуга у другим земљама, и др. Међутим, не постоје систематизовани подаци о обиму финансијских трансакција које би се могле сматрати сегментима финансијског, или још ужег банкарског тржишта. За неке сегменте, најконзистентније податке даје Банка за међународне обрачуне (*Bank for International Settlements – BIS*) у Базелу, која носи назив „банка централних банака“, јер се посредством ње обавља обрачун бројних међународних плаћања централних банака, односно националне централне банке држе део својих девизних резерви и златних резерви код те банке. Међународно кретање капитала условљено је, пре свега, тежњом за реализацијом више профита од оног који се стиче у матичној земљи. Оно, међутим, има за претпоставку и обезбеђење сигурности улагања, односно постојање поверења инвеститора у процесу инвестирања у институције и тржиште земље у које се инвестира. Ризици инвестирања се не могу избећи на међународном тржишту, напротив, они се константно повећавају, у односу на улагања у матичној земљи јер се не може, у потпуности, обезбедити транспарентност услова улагања. Међутим да би се обезбедила сигурност улагања, ван граница матичне државе, није довољна само координација националне регулативе финансијског односно банкарског тржишта, потребна је и ефикасна али и ефективна заштита инвеститора на националном нивоу регулисања. Неопходност ефикасне заштите посебно појачавају кризе поверења на светском финансијском тржишту које настају као манифестација системског ризика. Није довољна интервенција Међународног монетарног фонда која осигурава исплату инвеститорима из иностранства у земљу погођену кризом (посебно исплату спекулативног капитала), јер је онда стимулисан приватни, посебно спекулативни капитал, да уложи ради стицања изузетно високих профита, у земљу високог ризика, односно слабих институција (и често високе корупције) и слабе економске политике уз разумну претпоставку да ће ММФ, у случају избијања кризе националног финансијског тржишта, одобрити кредите земљи у тешкоћама за санацију улагања приватног инвеститора (морални хазард). Због наведених околности, међународна пракса креће се у правцу усвајања стандарда регулативе за различите сегменте светског финансијског тржишта. Стандарди регулативе значе да се прихвате правила, формулисана у оквиру бројних међународних организација и примењују као део унутрашњег права на основу одлука надлежних националних регулаторних органа<sup>2</sup>. Оваквим приступом отклања се препрека коју национални суверенитет поставља наднационалном регулисању, а посебно због чињенице да не постоји,

---

<sup>2</sup> М. Бејатовић, „Савремене тенденције контроле финансијског тржишта“, *Правни живот*, Београд, тематски број, бр. 12/2008, том IV, стр. 891-902.

међународним уговорима прихваћено, наднационално тело које би имало задатак да контролише, у великом обиму, светско финансијско тржиште. Наиме, ММФ није такво тело јер он није светска централна банка и нема задатак да регулише сигурност пословања банака у свету. Међутим, иако не постоје наднационални регулаторни органи финансијског тржишта, економске околности у тесној међународној сарадњи – кретање капитала у међународним оквирима, нова технологија и ризици, као и појаве криза светског финансијског тржишта – захтевају одређене облике међународне регулативе. Она је, још увек, заснована на примату националних права, али се све више креће у правцу разраде међународних стандарда регулативе. С обзиром на примат националне регулативе, она мора бити полазна основа у анализи савремених тенденција развоја јавне контроле на банкарском тржишту. С друге стране, све значајнија интернационализација финансијског тржишта, која прати међународно кретање капитала, као и све већа конвергенција националних регулаторних пракси, поставили су питање формулисања међународних стандарда регулативе. У међународним оквирима, првенствено у Европској унији, формирано је неколико инвестиција чије препоруке данас усвајају и у својим националним законодавствима спроводе скоро све европске земље. Информисање и едукација представљају основне претпоставке делотворне заштите потрошача, нарочито у банкарству. Једнострано, већина становништва само делимично познаје класичну банкарску понуду, пре свега искуствено, све иновативне производе и услуге – потрошачи без минимума знања нису у стању да разумеју расположиве информације, уоче ризике, селекционишу услове и изврше одговарајући избор. Отуда је едукација примаран процес, од кога зависи и ефикасност информација.<sup>3</sup> Информисање банкарских клијената врше саме пословне банке, централне банке, владе и организације потрошача. Информисање се посматра и као целина која обухвата и едукацију клијената, мада се могу јасно издвојити обавештења о појединачним банкама и њиховим производима и услугама.

## **2) МЕРЕ ЕУ**

Пословање банака, нарочито у условима светске финансијске кризе, неопходно је контролисати како са аспекта сигурности кредитирања, тако и инвеститора али и потрошача, односно клијената. Међутим, чак и на нивоу Европске уније и поред постојања јединствене валуте Европска централна банка има само консултативну надлежност у контроли банака. „Европска централна банка доприноси добром вођењу политика надлежних органа који се односе на контролу пословања кредитних институција и на стабилност

---

<sup>3</sup> В. Вуковић, „Заштита потрошача у домаћем банкарству“, *Привредни живот*, бр. 13/2008, тематски број, том IV, стр. 882.

финансијског система.<sup>4</sup> Институционална структура националног регулисања креће се ка сужавању броја регулаторних органа. Од посебних органа за надзор банкарског тржишта еволуција система креће се у правцу формирања само једног регулаторног органа. Јединствено регулисање обезбеђује регулаторно интегрисање комплексних ризика и очување интегритета тржишта. У Европској унији бројне законске одредбе омогућавају релативно висок степен заштите потрошача, а регулатива и пракса ЕУ је веома инспиративна за земље кандидате њеном приступању.<sup>5</sup> У Европској унији се придаје велики значај едукацији потрошача.<sup>6</sup> Едукација се обавља под управом саме Европске Комисије, непосредно преко Европске мреже потрошачких центара<sup>7</sup>. Потом се едукација обавља и преко националних организација за заштиту потрошача, обједињених у европском удружењу.<sup>8</sup> Међутим, изразита дистанцираност Народне банке Србије од домаћих организација за заштиту потрошача, умногоме одудара од праксе земаља чланица Европске уније. Недовољно знања и неизграђена свест домаћих потрошача (клијената) о њиховим правима, уз традиционалну разједињеност потрошачких организација, погодује изразито пасивном односу надлежних институција према сопственим законским обавезама. Зато суштински напредак, у заштити банкарских потрошача, може бити остварен само под притиском захтева за усклађивање домаћих прописа са правним тековинама ЕУ почев од постојећег Закона о банкама, који није у складу са Директивом 2006/48/ЕЦ о почетку рада и делатности кредитних институција. Европска Комисија има посебан Комесаријат за потрошаче и изграђену мрежу националних потрошачких центара.

### 3) САДРЖАЈ

У савременом банкарском пословању присутне су тенденције развоја националне регулативе. Међутим, процес регулације показује заједничке обрасце које диктира деловање банкарског тржишта, тако да је у питању конвергенција националних регулаторних пракси. Резултати теоријских истраживања, с друге стране, формулишу и технике за анализу ризика улагања и његово ублажавање, посебно ризика везаних за сложене финансијске операције. Савремене тенденције развоја националне регулативе, могу се сврстати у пет међузависних целина, и то:

---

<sup>4</sup> Уговор из Мастрихта, чл. 105, тачка 5 у: Уговор о Европској унији, Превели и приредили Душко Лопандић и Милан Јањевић, *Међународна политика*, Београд, 1996, стр. 87.

<sup>5</sup> На пример, *EU Consumer Policy Strategy 2007-2013*, Интернет: [www.ec.europa.eu/consumers](http://www.ec.europa.eu/consumers)

<sup>6</sup> European Commission, Consumer education, December 2006 ([www.ec.europa.eu/consumers](http://www.ec.europa.eu/consumers)).

<sup>7</sup> ЕС, *The European Consumer Centres Network*, Интернет: [www.ec.europa.eu/consumers](http://www.ec.europa.eu/consumers).

<sup>8</sup> *The European Consumers Organisation*, Интернет: [www.beuc.eu](http://www.beuc.eu)

(1) Континуирана контрола банкарских институција

Регулаторни органи су у стању да спроводе сталну контролу финансијских институција (банака) уз помоћ развијених датотека података, које им пружају основ за посредну контролу (обавља се развијеним системом финансијских коефицијената који дозвољавају упоређивање индикатора);

На тај начин могу се, код банака, уочити ризици које имају (кредитни, ликвидносни, осетљивост каматних стопа и др.), као и адекватност капитала да се ти ризици покрију. Производ континуиране контроле у пракси надзорног органа банака јесте интерни систем рејтинга који органи интерне контроле сачињавају ради даље акције у контролисању и отклањању проблема у појединим банкама. Овај систем садржи оцену ризика пословања банака односно анализу кредитног ризика, ризика ликвидности и других ризика, као и оцену ризика контроле односно оцену организованости процеса интерне контроле, доношења ценовних одлука и управљања банком, како би се уочиле могућности генерисања ризика и предвиделе одговарајуће одбрамбене стратегије. На основу директне и индиректне контроле, регулаторни органи могу наредити повећање капитала или његово усклађивање са преузетим обавезама односно потраживањем; ограничити пословање финансијске институције или права оснивача на управљање; обуставити рад финансијских институција;

(2) Сузбијање моралног стандарда

Посебно се односи на механизам осигурања депозита банке. Пошто је осигурање депозита линеарно – односно банке плаћају исту премију осигурања, неке од њих могу тражити да послују ризичније (на пример, одобравању кредита клијентима са нижом кредитном способношћу) јер евентуални губитак ионако сноси институција која осигурава депозите, у крајњој линији порески обвезници у целини. Осигуране банке, исто тако, имају повећану конкурентност у односу на неосигуране банке, јер могу прикупити већи обим депозита, пошто исплату прикупљених средстава гарантује систем заштите депозита. Да би се избегле појаве моралног хазарда институције које осигуравају депозите формирају скалу премија које банке уплаћују према ризичном профилу банке, односно њеном рејтингу додељеном од стране регулаторних институција, банке су подељене у подгрупе сагласно обиму капитала кроз категорије. Одлично капитализоване, адекватно капитализоване, подкапитализоване и према рејтингу које су добиле у регулаторном процесу, на основу испитивања на лицу места. Одређивањем различите стопе премије за осигурање које банке уплаћују, избегава се формирање моралног хазарда и регулатива банака доводи се у склад са њиховим ризичним профилем-обимом ризика које су преузеле<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> М. Бејатовић, *op.cit.*

### (3) Регулаторни обухват нових и комплексних ризика

Могућност примене савремене технологије и конкуренција које финансијске институције стимулише на улагања у ризичне области, посебно ванбилансне (условне) операције и на организационо укрупњавање, стварају нове и комплексније ризике (посебно се анализирају оперативни и корелисани ризици). Оперативни ризик је ризик директног или индиректног губитка који настаје због неадекватних или неуспелих интерних прописа, људског фактора и система, или због „екстерних догађаја“, а увећава се са применом савремене технологије. Зато су регулаторни органи ангажовани и на решавању одређених проблема функционисања савремене технологије која може генерисати како оперативне ризике (у заштити података) тако и системске ризике. Корелисани и комплексни ризици јављају се као последица интеграција на финансијском тржишту, које доводи до стварања финансијских конгломерата. Преузимање ризика није увек праћено диверзификацијом, већ се може десити и уска корелација ризика у области пословања на банкарском тржишту, што множава ризике а тиме и могуће негативне последице по капитал.

### (4) Смањење асиметричних информација

Регулаторни процес, инициран применом савремене технологије и финансијских иновација, састоји се: прво на захтев за обелодањивањем финансијских информација како би се обезбедила заштита инвеститора и стабилност тржишта, а друго, регулаторни органи суочени су са моралним хазардом у обелодањивању информација које су повезане са двоструком улогом крупних ревизорских фирми. Пошто се консултантским услугама стичу изузетно високи приходи, одиторске фирме склоне су да непотпуно или недовољно савесно изврше контролу финансијских извештаја и тако доведу акционаре и инвеститоре у заблуду о финансијском стању предузећа (комбинују морални хазард и оперативни ризик, што доводи до злоупотреба). „Ништа брже не подрива поверење инвеститора него када је процес финансијског извештавања вођен другим мотивима, а не мотивима поштења и интегритета“.<sup>10</sup>

### (5) Јединствено регулисање функционалних облика банкарског тржишта

Регулаторна пракса, међутим, све више нема фокус са разматрања перформанси финансијских институција, односно резултата њиховог пословања, на разматрање пословне политике и интерних контрола у којима се највише генеришу ризици пословања банака. У ту сврху практикује се метод непосредног увида у пословање банака, кроз „контролу на лицу места“. То се посебно односи на банке код којих је недостатак капитала да би се покрили ризици. Фундаментални процеси стимулишу јединствено регулисање финансијског тржишта. Закон о банкама генерално регулише однос банке с

---

<sup>10</sup> A. Levitt, Global Market, Global finance, 25 th IOSCO, Anuel Conference, Sidney, 2000, p. 3.

клијентима посебним одељком 3 који обухвата: заштиту клијената, објављивање општих услова пословања, обавештавање клијената и приговор клијената.<sup>11</sup> Поред обавезе банке да опште услове пословања „истакне у својим пословним просторијама на видном месту“, Законом је дефинисано да они садрже „стандардне услове пословања применљиве на све клијенте банке, опште услове за успостављање односа између клијената и банке, поступак комуникације између клијената и банке. Међутим, НБС је опет дато дискреционо право да „може прописати ближе услове и начин објављивања и примене општих услова пословања банке“. Законско одређење општих услова пословања банке је обухватно, али је анахроно и непрактично свести њихово објављивање на видно истицање у пословним просторијама.<sup>12</sup> Уколико клијент сматра да се банка не придржава уговора може упутити приговор „руководиоцу организационе јединице у чијем је делокругу унутрашња ревизија, надлежној организационој јединици или надлежном органу банке“, на који је „банка дужна да одговори у разумном року“. Закон о посредовању – медијацији (2005) уређује правила поступка о посредовању у спорним односима. Начела поступка одражавају природу посредовања – добровољност, једнакост и равноправност страна, приватност поступка, поверљивост и хитност. Посредовање врши трећа неутрална страна (особа): судија, адвокат или истакнути стручњак из одговарајуће области. Закон о оглашавању уређује услове и начин оглашавања, као и права и обавезе свих актера. Банкарски клијенти несумњиво представљају једну од најизложенијих група „прималаца огласних порука“, за коју су релевантна три, од укупно седам начела оглашавања – (1) истинитост, потпуност и одређеност огласне поруке; (2) забрана злоупотребе поверења, (3) забрана појединачног оглашавања личним обраћањем без претходне сагласности. Међутим, од доношења Закона о банкама из 2005. године, није учињен никакав помак у заштити тржишне конкуренције банака.<sup>13</sup> Неопходно је „даље јачање административних капацитета и правног оквира у складу са европском политиком заштите потрошача“.<sup>14</sup> Заштита потрошача (клијената) у домаћем банкарству нормативно је инаугурисана Законом о банкама донетим 2005. и применљивим од 2006. године. Нормативни оквир је комплетиран иновираним Законом о заштити потрошача и новим Законом о посредовању – медијацији, као и новим Законом о оглашавању.

<sup>11</sup> Закон о банкама, *Службени гласник РС*, бр. 107/05.

<sup>12</sup> В. Вуковић, *op.cit.*, стр. 879.

<sup>13</sup> В. Вуковић, „Заштита конкуренције у банкарском сектору Србије“, *Правни живот*, Београд, бр.11/2006, стр. 743-753.

<sup>14</sup> Commission of the European Communities, Serbia 2012 progres report, Commission staf working, Document, SEC (2012) 1435, p. 27.

#### **4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ**

Актуелни правни оквир заштите потрошача у српском законодавству чине Закон о банкама из 2005. године и Закон о заштити потрошача из 2005. године, Закон о посредовању – медијацији из 2005. године. Прва два закона имају фундаменталан значај, мада је и регулисање посредовања (медијације) веома битно за ову врсту заштите. Закон о оглашавању, такође из 2005. године, веома је значајан за заштиту корисника банкарких услуга, имајући у виду да банке спадају у највеће и најфреквентније оглашиваче код нас и у свету.<sup>15</sup> Закон је заснован на Директиви бр. 90/88/ЕЕС (OJL 61 of 10.03.1990). Директива 2006/48/ЕС која се односи на почетак рада кредитних институција (банка) ступила је на снагу 30.06.2006.

#### **5) ИЗВОРИ**

- Бејатовић, М., „Савремене тенденције контроле финансијског тржишта“, *Правни живот*, Београд, тематски број, бр.12/2008.
- Commission of the European Communities, *Serbia 2012 progres report*, Commission staff working Document, SEC (2012) 1435.
- Commission of the European Communities, *Serbia 2013 progres report*, Commission staff working Document, SEC (2013).
- Directive 90/88/EEC (OJL 61 of 10.03.1990).
- Directive 2006/48/EC, relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, (OJ L.177/1 of 30.06.2006).
- EC, The European Consumer Centres Network ([www.ec.europa.eu/consumers](http://www.ec.europa.eu/consumers)).
- European Commission, Consumer education, December 2006 ([www.ec.europa.eu/consumers](http://www.ec.europa.eu/consumers)).
- Levitt, A., Global Market, Global finance, 25 th IOSCO, Anuel Conference, Sidney, 2000.
- Вуковић, В., „Заштита потрошача у домаћем банкарству“, *Привредни живот*, бр. 13/2008.
- Закон о банкама, 2005, *Службени гласник РС*, бр. 107/05.

#### **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Национални регулаторни системи реализују се кроз институционалну структуру и модалитете јавне контроле који су историјски развијени и

---

<sup>15</sup> Вуковић, В., 2008, Заштита потрошача у домаћем банкарству, Привредни живот, бр. 13/2008, тематски број, том IV, стр. 878.



одговарају националним особеностима. Разлике ових система природна су последица наслеђених модела финансијских система, као и традиције регулисања. С друге стране, иновације и конкуренција су често у најбољем интересу потрошача. Мада не постоје планови да се законодавство прошири на одобравање обављања појединих производа, постоји потреба да се осигура да се регулаторно окружење развија паралелно са увођењем нових производа и тржишта. Модернизација финансијског система није само пожељна, она је неопходна да би омогућила индустрији финансијских услуга да се суочи са изазовима који леже пред њом.<sup>16</sup> Међутим, кад је у питању заштита клијената законодавац је њихову заштиту редуковао на „право приступа свим подацима који му према Закону о банкама морају бити доступни“ остављајући последњим ставом факултативну опцију НБС да „може прописати ближе услове и начин управљања права“. Концепт озаконен 2005. године знатно је испод нивоа заштите потрошача који је нормативно захтевао, на пример, Уговор о Европској унији, односно Уговор из Мастрихта 1992. године.<sup>17</sup> На основу тога Закон о банкама одређује да је банка „дужна да клијенту, на његов захтев обезбеди информације из пословног односа клијента и банке“. Обавеза обавештавања клијената укључује и објављивање имена акционара и чланова управе на Интернет презентацији банке.<sup>18</sup> Основни проблем је што се према важећим одредбама приговор упућује само банци, као другој уговорној страни, а не и супервизору и независном телу за заштиту права потрошача. Праксу посредовања Народна банка Србије развија од 2007. године, када је основан Центар за заштиту корисника финансијских услуга и контролу тржишта над обављањем тих услуга, коме је прикључен Информативни центар. Навођење назива банака у извештајима о медијацији сигурно би допринело репутацији овог поступка и заштити корисника њихових услуга. Потом, предлаже се преговарачима и пословној банци медијација након додатне провере и позитивне оцене основаности приговора, што је доказ озбиљности сваког предлога и јасан сигнал банкама. Независно од скромних почетних резултата, сама могућност обраћања централној банци и медијације неминовно подстиче коректност домаћих банака према клијентима односно побољшава ниво њихове заштите.<sup>19</sup> Функционална раздвојеност контроле (супервизије) банака и заштите потрошача и контроле тржишта у оквиру НБС одудара од организације супервизијских институција у Европској унији. Службени

<sup>16</sup> Tanoue, Donna, 1999, On Financial Services Modernization Act of 1999, Federal Deposit Insurance Corporation, Washington, 1999, str. 1.

<sup>17</sup> TREATY ON EUROPEAN UNION (1992), Article 129, a.l., Интернет: [www.europa.eu.int/eur-lex/en](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en).

<sup>18</sup> Directive 90/88/EEC (OJ L 61 of 10.03.1990).

<sup>19</sup> В. Вуковић, „Заштита потрошача у домаћем банкарству“, *op.cit.*, стр. 884.

извештај Европске Комисије констатује да је у Србији учињен напредак у заштити потрошача јер је 2011. иновиран правни оквир и започета изградња административних капацитета. Између осталог, отворена су три официјелна потрошачка бироа и институционализован је Савет за заштиту потрошача. Међутим, истовремено се у извештају оцењује да постојећи административни капацитети нису примерени одговарајућим стандардима Европске уније, односно земаља чланица<sup>20</sup>. НБС је на основу постојећих законских решења донела релевантне одлуке и упутства, оформила ресорне центре – први за информисање и други за заштиту корисника финансијских услуга, истовремено преузимајући на себе деликатну улогу медијатора, контроверзну задацима секторског регулатора и супервизора.

---

<sup>20</sup> Commission of the European Communities, *Serbia 2013 progres report*, Commission staff working Document, SEC (2013), p. 24.