

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Правно регулисање системског ризика у  
централном банкарству**

(мастер рад)

Ментор:  
Проф. др Марко Димитријевић

Студент:  
Андријана Рајковић  
Број индекса: М 004/21-УП

Ниш, 2023. године

## САДРЖАЈ

Уводне напомене .....	3
<b>I КОНЦЕПТ ЦЕНТРАЛНОГ БАНКАРСТВА У САВРЕМЕНОМ МОНЕТАРНОМ ПРАВУ</b>	
1. Историјски осврт на развој централних банака .....	6
2. Правно регулисање рада централне банке .....	8
3. Функције централне банке и политика јавне безбедности .....	12
<b>II ОПРАВДАНОСТ И НЕЖНОСТ ПРАВНОГ РЕГУЛИСАЊА РИЗИКА У ЦЕНТРАЛНОМ БАНКАРСТВУ</b>	
1. Појам, врсте и разлози за регулисање ризика у монетарним финансијама .....	17
2. Концепт ефективног управљања ризиком у централном банкарству и циљеви концепта.....	20
3. Приступ у ефективном управљању и контроли ризика .....	21
3.1. Регулисање системског ризика.....	22
3.2. Регулисање посебног ризика.....	24
<b>III ДОПРИНОС ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ У КОНТРОЛИ ФИНАНСИЈСКОГ РИЗИКА</b>	
1. Активности централне банке у спречавању прања новца.....	27
2. Активности централне банке у спречавању финансирања тероризма .....	31
3. Отворена питања о вези монетарне политике и јавне безбедности.....	37
Закључак .....	40
Попис коришћене литературе .....	42
Попис остале истраживачке грађе .....	44
Електронски извори .....	44
Сажетак .....	46
Summary .....	48
Биографија .....	49

## УВОД

Мотив за истраживање у персоналном контексту огледа се у чињеници да се нормативно регулисање системског ризика у централном банкарству и монетарним финансијама мора заснивати на нормативно ефикасним и конзистентним правним механизмима који се налазе у функцији постизања и одржавања монетарне стабилности узимајући у обзир чињеницу да се ради о значајном јавном добру које у условима свеprisутне дигитализације и глобализације монетарних токова и потребе за одржавањем јавне безбедности на свим нивоима добијају на актуелности и оправдање. У том смислу, у мастер раду се желе утврдити карактеристике постојећих механизма правног регулисања ризика у централном банкарству и монетарним финансијама, идентификовањем и анализом меродавних одредаба из домена примарног и секундарног националног монетарног законодавства, као и монетарног законодавства ЕУ којима је регулисана предметна материја и уједно формулисати ставови, како, о њиховој нормативној, тако и о економској (не)ефикасности у правном и економском саобраћају са посебним акцентом на њихову примену у условима технолошког прогреса и примене информационих технологија у праву централне банке. Истраживање се базира на основној хипотези да су механизми правног регулисања и (раног) откривања и спречавања општих и посебних ризика у јавном монетарном менаџменту осмишљени и дефинисани на начин који је у функцији и одржавања безбедности у монетарном управљању што у садашњим околностима није нимало лак задатак за централну банку која ове нове надлежности мора реализовати заједно са осталим које има на терену ценовне стабилности и одржавања опште финансијске стабилности. У том смислу, жели се указати и на велики допринос секундарног комунитарног законодавства ЕУ, као и извора права Европске централне банке, који за циљ имају успостављање одрживих и сигурних трансмисионих механизма за одвијање банкарских финансија.

У првом делу рада се укратко сагледавају различити фактори коју су условили потребу конституисањем и радом централних банака у савременом монетарном праву. У том смислу у раду се сагледава њихов развојни пут, правни оквир уређивања надлежности, као и функције у савременим монетарним финансијама.

Предмет анализе у другом делу јесте разматрање потребе за правним дефинисањем ризика у монетарним финансијама, где се анализирају поставке класичне и савремене

школе у монетарним финансијама које на другачијем приступу дефинишу ризик у пословању банака, врсте ризика, и основне циљеве политике ефикасног спречавања и контроле истих у пракси. Посебан акценат у истраживању се односи на нормативну анализу и оправдање тренутних механизма контроле у пословању централних банака који се тичу тржишног ризика, ризика пословања, оперативног ризика, ризика ликвидности и ризика кредибилитета. Сходно томе, свеобухватно се сагледавају постојећа правна решења за контролу системског и посебног ризика у раду централних банака и посебна пажња се придаје нормативној оцени стратегија за дељење ризика, смањење ризика и његово избегавање у пракси коју централна банка развија у контексту стварања поузданог и сигурног амбијента за пословање и кредибилног монетарног поретка.

Предмет анализе у трећем делу рада јесте разматрање нових ингеренција централних банака које се тичу давања доприноса у спречавању финансијског ризика кроз спречавање финансирања незаконитих и нелегитимних друштвеноопасних појава и радњи попут финансијских превара и прања новца, јер у условима дигитализованих платформи реализације монетарних токова, надзорна улога централне банке више није само пасивна, већ подразумева успостављање и одржавање целисходне сарадње са другим институцијама система чији је то примарни задатак.

Циљ истраживања јесте да се систематски и аналитично представе доминантна решења и укаже на најважније изазове у правном регулисању ризика у централном банкарству и сагледају и размотре решења утврђена одредбама (домаћег) позитивног монетарног законодавства у циљу изношења ставова о њиховој нормативној и економској ефикасности у условима примене информационих технологија и глобализације монетарних токова. У том смислу, желе се формулисати ставови о одрживости постојећих решења, како у домаћем, тако и у европском монетарноправном амбијенту и указати на потребу њиховог благовременог прилагођавања динамичним финансијским и монетарним иновацијама зарад гарантовања безбедности у најширем значењу те речи.

Овако постављен предмет и циљ истраживања условили су избор коришћених научних метода. У раду је примарно коришћен догматски метод ради откривања садржине норми посвећених правном регулисању ризика у монетарним финансијама и праву централне банке, док се социолошким и историјским методом указано је на друштвене узроке који су условили настанак, развој и коначно уобличавање постојећих правних

правила у том контексту. Ради утврђивања основних и споредних циљева правних механизма спречавања и контроле ризика, који су предмет основног питања мастер рада, употребљен је аксиолошки метод.

# I КОНЦЕПТ ЦЕНТРАЛНОГ БАНКАРСТВА У САВРЕМЕНОМ МОНЕТАРНОМ ПРАВУ

## 1. Историјски осврт на развој централних банака

Сам појам централне банке је до 17. века имао неодређено значење, те није постојала јасна дефиниција о томе које су њене основне функције. Централне банке са функцијама какве данас имају формирале су се тек у 19. веку. Еволуција развоја централних банака траје преко пет векова, и простире се од појаве првих у Великој Британији па све до установљавања Европске централне банке у данашњем смислу.

Прве централне банке нису имале функције какве данас поседују, оне су више наликовале државним органима, без неке посебне самосталности, па ни институционалне (Голубовић, Димитријевић, 2022: 140). У овом дугачком развоју, статусном уобличавању централне банке претходило је признавање централне банке као независног чувара валуте. Према томе би сва овлашћења за издавање новца као и његову употребу имала независна институција, а чија би овлашћења била подношење извештаја, обављање консултација са политичким телима, обављање јавних задатака. Европска централна банка (ЕЦБ) основана је 30. јуна 1998. године и наследила је Европски монетарни институт. Од 01. јануара 1999. године је преузела све надлежности за примену (заједничке) европске монетарне политике која је одређена од стране Европског система централних банака (ЕСЦБ). Њено седиште је у Франкфурту.<sup>1</sup> Са усвајањем евра као заједничке европске валуте, задаци и функције ЕЦБ су се временом значајно повећали и постали сложенији у погледу своје природе (Scheller, 2006: 25). Деловање ЕМУ (Европске економске и монетарне уније) било је од есенцијалног значаја у развоју централних банака не само држава чланица ЕУ већ и шире посматрано, а посебно ЕЦБ као њеног главног субјекта. Значај одговарајућих институционалних аранжмана био је истакнут у више наврата од стране водећих монетарних економиста и правника још у периоду 1940-1970. године (Amicozum, Garavelli, 2005: 273). То најбоље показује формирање посебне радне групе правних експерата установљене са циљем коначног конституисања и етаблирања Европске централне банке као врховне наданационалне монетарне институције и увођења јединствене валуте (евра). Активности

---

<sup>1</sup> <https://www.ecb.europa.eu>, посећено 20.12.2022.

ове радне групе, као и касније регулаторне надлежности ЕЦБ су имале велики утицај како на легислативу држава, тако и на токове централног банкарства уопштено посматрано (Ibid). Наравно, рад ЕЦБ морао је бити у сагласности са Оснивачким актима ЕУ. Такође, многе одредбе Мастхритског уговора су пренете и у Статут ЕЦБ.

Монетарно право, (које се састоји од права централне банке, права комерцијалних банака и монетарног права у ужем смислу, што би представљало дефинисање монетарне јединице и одређивање тендера за издавање новца) је веома развијено, па земље чланице, земље које се налазе на путу уласка у ЕУ, морају ово право познавати (Голубовић, Димитријевић, 2020:7-9). Када је у питању Европска централна банка на њен развој од пресудног значаја било је формирање и деловање Европске економске и монетарне уније. Главни субјект међународног монетарног права поред Међународног монетарног фонда јесте и Европска централна банка.

Формирањем Европског система централних банака, које сачињавају Европска централна банка и националне банке држава чланица, државе чланице пристале су на ограничења у вођењу монетарне политике. Након стварања Европске централне банке, националне банке нису престале да постоје, али је евидентно да је дошло до сужавања њихове слободе у креирању монетарно-кредитне политике (Димитријевић, 2018: 109).

Европска централна банка је комунитарна монетарна институција која има својство правног лица и с тим у вези сва пратећа права и обавезе, као и пословну способност. У складу са својим статусом ЕЦБ има прилично широка овлашћења дата на основу тога што је правно лице. Ово даље значи да ЕЦБ као правно лице може, како да буде странка у поступку, тако и да, отуђује и стиче покретне и непокретне ствари (Голубовић, 2007: 60). Међутим, овако широка овлашћења ЕЦБ не дају потпуну независност и самосталност у постављању циљева и креирању политике, она првенствено треба да води рачуна о интересима Европског система централних банака. Дужности и задаци ЕЦБ одређени су Статутом. Статут у свом члану 12. јасно наводи који су то задаци и дужности које ЕЦБ има, па тако: ЕЦБ доноси одлуке о висини резерви, а такође одлучује и о начину представљања у области међународне сарадње (Ibid).

## 2. Правно регулисање рада централне банке

У оквиру својих регулаторних надлежности ЕЦБ може доносити различите правне акте (Голубовић, 2010: 110). Према дејству и територијалном обухвату можемо их разврстати на акте који имају опште правно дејство и акте са интерним дејством, наравно у складу са Уговором и Статутом ЕСЦБ. И код доношења ових аката, ЕЦБ је, такође, ограничена областима које се односе на дефинисање и спровођење монетарне политике, обрачуна и наплате платног система (Ibid).

У акте са општим правним дејством спадају уредбе, одлуке, мишљења и препоруке. У акте са интерним правним дејством спадају, са применом само у оквиру еврозоне, смернице, инструкције и интерне одлуке (Ibid). Уредбе, као једна врста аката, чији је доносилац ЕЦБ, обавезујуће су у целини-њихово непоштовање повлачи: новчане казне и друге финансијске санкције. Европски суд правде (ЕСП) има изворна овлашћења да води рачуна о усклађености аката Европске централне банке са одредбама оснивачких уговора. Главни циљ ове контроле, као и сваке врсте судске контроле, јесте заштита принципа владавине права и принцип поделе власти. Када је у питању јавно публикување ЕЦБ има дискреционо право да не објављује своје одлуке у Службеном гласнику ЕУ. Мада због транспарентности у раду, као и задовољења јавности, све своје одлуке ЕЦБ увек објављује у Службеном гласнику.

Уредбе ЕЦБ представљају најзначајнији монетарно-правни акт (Scheller, 2006: 20-22). Ове акте ЕЦБ може доносити једино у областима у којима суверено води монетарну политику. ЕЦБ, такође, може изрицати санкције субјектима који крше уредбе, али под условима које уређује Савет. ЕЦБ може издавати и посебне правне акте смернице, упутства и интерне одлуке. Правни основ доношења ових аката није одређен у оснивачким актима, већ је одређен правилима процедуре ЕЦБ и у складу са генералним принципима комунитарног права. Такође, улога ЕЦБ јесте и да је она попут ММФ-а примарно монетарна институција, али заузима и значајну позицију у финансијском систему.

Европска централна банка је услед последица еврокризе почела и да обавља улогу „последњег уточишта“. Концепт последњег уточишта полази од тога да централна банка одобрава кредите свим институцијама које имају проблема са ликвидношћу тј.



способношћу да намирују своје доспеле обавезе, али под одређеним условима који подразумевају да:

а) Финансијска подршка буде намењена банкама у циљу регулисања њихове солвентности;

б) Финансијска подршка временски није ограничена, али у одређеним случајевима, одређени пенали у смислу затезне камате могу бити наплаћени;

в) Постојање захтева централне банке за полагање одређеног вида залогe од комерцијалних банака, и;

г) Дискрециону оцену о (не)одобравању кредита на процени конкретних случајева (Голубовић, Димитријевић, 152-154).

Правни основ ове функције је Уговор о функционисању ЕУ као и Статута ЕЦБ. Јасно је да ЕЦБ мора у сваком тренутку располагати информацијама о стању финансијског система конкретне државе и с тим у вези да обавља функцију банке последњег уточишта.

У литератури и теорији разликују се четири врсте независности ЕЦБ и то: финансијска, институционална, функционална независност и персонална независност (Голубовић, 2010: 67). Независност јесте јако значајна карика у раду Европске централне банке и њеног независног положаја који се дефинише на негативан начин, и огледа се у обавези државе да се уздржи од давања налога и упутстава везаних за рад ЕЦБ. Са друге стране обавеза ЕЦБ је да тражи, односно прима налоге и упутства држава чланица, односно других институција ЕУ. Ово наравно не значи да је сарадња и комуникација међу овим институцијама, односно државама забрањена, она је штавише пожељна и може имати позитивна и ефикасна дејства у развоју ЕЦБ у погледу монетарне политике (Голубовић, Димитријевић, 2020: 53-60).

Када је у питању финансијска независност, као нужна како би се избегао утицај политичког фактора, важно је истаћи да се своди на постојање сопствених финансијских средстава чија се расподела утврђује финансијским планом. Такође, ова независност подразумева сопствена средства које ЕЦБ поседује на основу оснивачких улога држава чланица у зависности од њихове величине и бруто домаћег производа (Scheller, 2006: 116). Решење које постоји у многим земљама јесте слободно управљање финансијским средствима централних банака, уз алокацију вишка у државни буџет. Поред напоменутог, друга ставка ове независности јесте искључивање могућности директног кредитирања

држава, у складу са овим чл. 21. Статута забрањује европској банци да кредитира државе и парадржавне институције.

Даље, што се тиче функционалне независности, она се односи на независност у оперативном смислу, и огледа се у слободи централне банке да остварује своје есенцијалне циљеве. Подразумева, такође самосталност ЕЦБ у одређивању мера, задатака, политике, циљева везане за област јединствене монетарне политике (Ibid). Као пример имамо Еуросистем ком је дата ексклузивна компетентност за емитовање новца, мимо централне банке емитовање новца није могуће; ову независност додатно појачава и наглашава Уговор о ЕЗ, којим се забрањује одобравање кредита јавном сектору. Функционална независност је неопходна, у литератури се често истиче да циљеви које ЕЦБ банка има и одређује нису супротни, већ комплементарни.

Персонална независност односи се на управљање централном банком, органима управљања Европске централне банке, независност је гарантована Уговором из Маастрихта. Како би се и на терену ове независности избегао утицај политичког фактора постоје јасно утврђена правила која се тичу избора гувернера, извршног одбора, трајања мандата, као и поступак избора чланова. Па тако, гувернери се бирају на период од пет година, одлуке Савета гувернера доносе се гласањем чланова са којим јавност није упозната. Разрешење чланова такође чини и спада у персоналну независност, што значи да и у овом домену постоје разлози због којих се чланови могу разрешити.<sup>2</sup>

Досадашња пракса у вођењу монетарне политике показује да је потребно редефинисање неких од циљева ЕЦБ, посебно у погледу органа ЕЦБ. Па тако, потребно је пре свега спровести реформе у раду Савета гувернера и Извршног одбора. У овом домену, истиче се да би Савет гувернера требао растеретити, а то се може учинити тако што би се значајан део овлашћења, у домену монетарне политике пребацио на Извршни одбор. Друга ставка која би требала такође бити реформисана, а тиче се рада Генералног савета, који би требао да умањи утицај гувернера националних банака, увођењем принципа ротације у гласању. То би значило да би право гласа гувернера било условљено величином економије земље одакле гувернер долази.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Protocol (No.4) on the statute of the European system of central banks and of the European central bank OJ C 202, 07.06.2016, p.230-250.

<sup>3</sup> Ibid.

И на крају, институционална независност Европске централне банке, чији степен зависи од одредаба закона којим је њен положај дефинисан, као и мандата ЕЦБ. ЕЦБ има јасан мандат да брине о стабилности цена и стара се о спречавању инфлације. Институционална независност састоји се од неколико овлашћења, права треће стране да одобри или суспендује одлуку централне банке, институционална независност је најзначајнија и приказује постојање степена утицаја политичких власти на доношење одлука у монетарној политици (Ibid).

Одговорност Европске централне банке у економској литератури најчешће обухвата одлучивање о дефинисању циљева заједничке монетарне политике, објављивање стварне монетарне политике и утврђивање финалне одговорности за акције монетарне политике. Чињеница је да Европска централна банка представља независну институцију. Поставља се питање ко сноси одговорност за одлуке које доноси ЕЦБ у сфери монетарне политике, у теорији и пракси Европски парламент нема надлежност за контролисање постављање циљева од стране Европске централне банке, иако контролише њен рад. У литератури се често можемо сусрећи са ставом да Европски парламент мора и треба више бити укључен у рад Европске централне банке, самим тим подношење извештаја о раду појачао би утицај и контролу овог тела, уколико обавезу подношења извештаја рада буду имали и чланови Извршног одбора. Однос између независности, одговорности и транспарентности је повезан и негде условљен. Одговорност у раду огледа се у постављању јасних циљева, а они омогућавају транспарентност у раду виду публиковања својих активности и чињења истих доступним јавност (Димитријевић, 2018: 119).

Када је реч о дмаћем монетарном законодавству, значајан корак у сарадњи Народне банке Србије (НБС) са Европском централном банком везује се за реализацију пројекта под називом „Анализа потреба Народне банке Србије“ и који је реализован као програм техничке помоћи Европске централне банке. Наиме, у периоду 2008-2009, у оквиру поменутог пројекта деловало је 17 националних централних банака Европског система централних банака. Пројекат се базирао на анализи постојећег регулаторног и оперативног оквира пословања НБС, а коначан исход био је Извештај о процени потребе НБС, који је садржао препоруке за унапређење пословања у областима у којима је потребно извршити усклађивање како би се Народна банка Србије укључила у Европски систем централних банака (Јовићевић, Шаренац, Крстић, 2019: 286).

Касније, у периоду од 2011. до 2013. године сарадња је настављена кроз пројекат који је носио назив „Јачање институционалних капацитета Народне банке Србије.“<sup>4</sup> У овом пројекту учешће су имали поред Европске централне банке и експерти из 21 земље Европске уније, а главни циљ овог пројекта био је да Народна банка Србије буде спремнија за укључивање у Европски систем централних банака, када дође време да се прикључи Европској Унији (Ibid).

Својом монетарном политиком из 2006. године, Народна банка Србије показала је непоколебљиву усмереност и јасно интересовање за усклађивање са европским стандардима, на путу земље ка евроинтеграцијама. Међутим, и поред понуде техничке помоћи Европске централне банке упућене Народној банци Србије, главни и неопходан услов прикључивања Европском систему централних банака јесте чланство у ЕУ, чија реализација представља веома изазован развојни пут који може трајати и више година, пре званичног стицања пуноправног чланства у ЕУ. Према нашем мишљењу, постајање пуноправног чланства у ЕУ је за Србију важно јер ће се на тај начин привредно развијати, на територији ЕУ укинуће се границе, па ће се грађани Србије моћи слободно кретати по територији ЕУ, такође српски језик постаће званични језик ЕУ, а ћирилица као писмо већ је постало званично уласком Бугарске у Европску Унију.

### **3. Функције централне банке и политика јавне безбедности**

Иако и даље постоје извесна спорна питања о томе шта су функције централне банке, примарна одговорност централне банке јесте да се осигура стабилност цена и финансијска стабилност, како би један финансијски систем функционисао како треба у највећој могућој мери. Централна банка би требало да подржи економску политику владе, али без жртвовања њених главних циљева због којих је она и установљена. Банци је дата независност која је јако значајна у остварењу њених функција, и без које она не би уживала потребан статус у јавном монетарном управљању.

---

<sup>4</sup> Пројекат под називом “Јачање институционалних капацитета Народне банке Србије” спроведен је у периоду од 2011. до 2013. године, финансиран је из ИРА фондова ЕУ и обухватао је 13 области пословања НБС. НБС је реализовала све циљеве овог пројекта кроз израду интерних смерница и стратегија. Видети: Информатор о раду НБС, 17.02. 2022, доступно на: [https://www.nbs.rs/export/sites/NBS\\_site/documents/mediji/informator.pdf](https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/mediji/informator.pdf).

Централна банка има заиста централну улогу у монетарној политици, па је она често у литератури дефинисана, од стране појединих аутора, као основна финансијска институција монетарног система, која води монетарно-кредитну политику и брине о стабилности укупног банкарског система (Голубовић, 2010: 178). Ова функција предвиђена је и Статутом ЕЦБ, као и функције обављања девизних послова, управљање званичним девизним резервама држава чланица Еврозоне, омогућавање несметаног функционисања платног промета.<sup>5</sup>

Она је одговорна и за стабилност валуте. Централна банка може да обезбеди остваривање својих функција уз коришћење инструмената попут: есконтне стопе, обавезне резерве, утврђивање минималне резерве ликвидности, куповине и продаје хартија од вредности, учешћа у девизним трансакцијама, и слично.

Централна банка представља посебну финансијску установу која има главну улогу у организовању, усмеравању и регулисању монетарних токова, ова дефиниција сажето приказује главну функцију и сврху постојања ове финансијске институције (Ibid, 179-180).

У литератури се као главне и основне карактеристике централне банке често истиче следеће:

а) Централне банке су повлашћене банке, банкарске установе, које имају ексклузивно право и по правилу, монопол издавања новца. То су, дакле, установе које је држава овластила, за овако важну функцију, а то је право емитовања новца. Законодавства у већини случајева имају дефиницију централне банке по којој је она једина емисиона банка која у остваривању својих уставних овлашћења утврђује монетарну политику. Централна банка има искључиво и апсолутно право издавања новчаница и кованог новца.

б) Централна банка остварује добит, али за разлику од пословних банака њен циљ и основа пословања није максимизација профита, већ она делује у јавном интересу. Законом је овлашћена на функције које се тичу монетарне политике.

Обављајући своју делатност централна банка остварује значајне приходе, који су врло често изнад њених расхода, а чији вишак се алоцира у државни буџет.

в) Њено овлашћење јесте да организује, усмерава и регулише монетарне токове у земљи, као врховна монетарна власт, централна банка има главну улогу, поверену и

---

<sup>5</sup> Protocol (No.4) on the statute of the European system of central banks and of the European central bank OJ C 202, 07.06.2016, p.230-250.

ограничену законом, у организовању, усмеравању и регулисању монетарних кретања (Ibid).

Централна банка одговорна је за вођење монетарне политике, што значи да усмерава, контролише новчане токове и предузима мере и користи инструменте којима утиче на кредитну активност банке. Стабилност сваке економије ослања се на адекватну монетарну политику, па је то једна од основних функција централне банке, која се стара о доношењу адекватних одлука. Приликом утврђивања монетарне политике централна банка треба водити рачуна о остварењу релативне стабилности цена, стабилне стопе привредног раста, повећање стопе запослености и равнотеже платног биланса. Њен примарни задатак огледа се у одржавању монетарне стабилности. Монетарна стабилност подразумева ниску, стабилну и предвидиву стопу инфлације. Од 2006. године, Србија се придружила групи држава које су прихватиле концензус у вођењу монетарне политике, познате као циљане инфлације (Божић, Голубовић, Божић-Миљковић, 2013: 160).

Тако у домаћем праву основни циљ према Закону о Народној банци Србије<sup>6</sup> јесте постизање и одржавање стабилности цена и подржавање економске политике Владе, не доводећи у питање остварење свог основног циља.

Под стабилношћу цена подразумева се ниска стопа инфлације, која не утиче на инвестирање, штедњу и друге одлуке, које економски субјекти доносе. Обезбеђивање тако схваћене стабилности је основни начин на који Народна банка Србије својим одлукама, доприноси постизању стабилности и смањењу појава како системског, тако и посебног ризика. Циљ је да се очува куповна снага новца и поверење у националну валуту и избегне инфлација.

Задатак монетарне политике је да утврди потребну количину новца која треба да се налази у оптицају. Управо овај задатак се поставља пред централну банку, која различитим инструментима и механизмима утиче на количину новца у оптицају и смањење инфлације. Централна банка регулише обим новца и кредита у оптицају, држећи га на нивоу потребном за несметано функционисање друштвене репродукције и на нивоу потребног очувања стабилности новца. Централна банка прати реализацију зацртане монетарно-кредитне политике преко раста монетарних агрегата. У најширем смислу, монетарни

---

<sup>6</sup> Чл.3. Закона о Народној банци Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 – др. закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 – одлука УС и 44/2018.

агрегати представљају новац и друга слична финансијска средства, чији је степен конвертовања различит.

Централна банка је задужена за праћење курса домаће валуте и евентуално реаговање у случају могућег негативног дејства девизног курса на привреду. Заштиту курса централна банка врши путем девизних резерви, које представљају резерве новца које централна банка држи у страним валутама. Девизне резерве земље држе се само у валутама и хартијама од вредности које са собом носе минимални ризик. Централна банка дужна је да осигура нормално функционисање банкарског и финансијског система. Централна банка се налази на врху, и на неки начин контролише рад пословних банака. Централна банка мора утицати на стабилизацију укупне привредне активности у земљи, а такође мора одржавати односе и са међународним финансијским организацијама и то посебно са ММФ-ом и групом Светске Банке. Централна банка је такође одговорна за несметано функционисање платног промета у земљи (Ibid). Централна банка је све више посебна структура, него што је банка. Постоје аутори који сматрају да је централна банка, заправо, банка пословних банака и осталих финансијских организација.

На нивоу ЕУ, Европска централна банка формира и имплементира Европску монетарну политику. Поред тога управља операцијама међународне размене и омогућава несметан рад платних система (Ibid, 110-111). Европска централна банка контролише понуду новца на тржишту као и статистике цена трговачких производа и услуга према којима оцењује ризике монетарне стабилности. Такође, она одређује и каматну стопу у Еврозони.

ЕЦБ има својство правног лица, поседује способност да буде титулар права и обавеза, закључује уговоре, поседује имовину, као и да има статус учесника у судском поступку.<sup>7</sup> Задатак ЕЦБ јесте утврђивање монетарне политике Заједнице, али и одређивање висине средњерочних монетарних циљева, кључних каматних стопа, висине обавезних резерви националних банака.

Одлучујући орган ЕСЦБ и Евросистема јесте Европска централна банка. Европска централна банка стара се о имплементацији монетарне политике, а у складу са тим

---

<sup>7</sup> Protocol (No.4) on the statute of the European system of central banks and of the European central bank OJ C 202, 07.06.2016, p.230-250.

поседује могућност изрицања санкција. ЕЦБ иницира монетарно законодавство и обавља саветодавну улогу везану за предлоге појединих правних аката.

Неке од функција Европске централне банке су и функција зајмодавца-ЕЦБ иако нема прописана овлашћења давања позајмица, током времена итекако се показала њена жеља да утиче на ризик ликвидности банкарског система. Функција очувања стабилности финансијског система-обавеза ЕЦБ гарантована Уговором јесте да утиче и доприноси добром вођењу политике надлежних органа које се односе на контролу пословања и кредитних институција и стабилности финансијског система. Уговором о ЕЗ и Статутом ЕСЦБ постављена су одређена ограничења Европској централној банци, нпр. забрањено је одобравати кредите за финансирање буџетског дефицита, или директна куповина хартија од вредности емитованих од стране владе, такође ЕЦБ поседује и саветодавну функцију (Ibid, 62).

Консултативни задаци ЕЦБ – уговором о функционисању ЕУ прописано је да ће Европски монетарни систем бити консултован када год се буде доносила нека одлука из њене надлежности, као и да ЕЦБ може давати мишљење одговарајућим телима Уније (Голубовић, 2012: 94). На овај начин ЕЦБ бива укључена у сва она питања која су њена сфера активности, испуњењем ових претпоставки. Поверавање функција супервизије институцији која је задужена за монетарну политику може имати и користи али и негативне ефекте по њену репутацију и функције (Обрадовић, 2016: 217-218). Наиме, бољи увид у информације и стање привреде, могу донети побољшања на терену доношења одлука у вези са монетарном политиком; међутим, основа и главна функција супервизије јесте одржавање стабилности финансијског система, али супервизија коју обавља ЕЦБ не може у потпуности елиминисати ризик од појаве незаконитости и неправилности. Увек постоји могућност да приликом вршења ревизије пропусти да уочи неку неправилност, па стога понављање оваквих пропуста може утицати на њену репутацију (Ibid). Протеком времена дошло је и до раздвајања функције супервизије од функције монетарне политике, што значи да ове две функције морају бити раздвојене у потпуности, и да се једна са другом не смеју мешати, нити бити зависне једна од друге. Регулаторна улога централне банке је у савременим тржишним приликама веома значајна јер се јавља као одговор државе на изазове које проистичу из недостатка тржишта као разлога државе интервенције



и различитих ризика који се уочавају у тзв. глобалном друштву ризика коју прати потреба техничких средстава и нових технологија (Јованић, 2019: 58-60).

## **II ОПРАВДАНОСТ И НЕЖНОСТ ПРАВНОГ РЕГУЛИСАЊА РИЗИКА У ЦЕНТРАЛНОМ БАНКАРСТВУ**

### ***1. Појам, врсте и разлози за регулисање ризика у монетарним финансијама***

У пословним финансијама значајан утицај на одлуке о инвестирању има постојање ризика, а ризик би се могао дефинисати на начин који подразумева познавање неког стања где се као последица одлуке може јавити низ различитих резултата (Orsag, 2002: 194-195). Такође, ризик се може дефинисати и као ризик поремећаја финансијских услуга, добијен као резултат погоршања целокупног финансијског система, са веома великим и негативним последицама по привреду (Caguana, 2010: 82). Било која финансијска институција, чији је циљ остварење, максимизирање профита, сусреће се са макроекономским и микроекономским ризицима током свог пословања. Банка, као финансијска институција, неадекватним управљањем ризицима може угрозити ликвидност и солвентност банке. Системски ризик, дефинише се или као ризик од поремећаја у пружању финансијских услуга који је узрокован проблемом у целокупном финансијском систему или као ризик од поремећаја који се може јавити и оставити велике негативне последице по привреду једне земље.<sup>8</sup> Неопходно је да оба сегмента у овој дефиницији буду испуњена што би значило да је потребна недоступност финансијских услуга, односно њено покупење, али и негативан утицај који се одражава на смањење привредне активности. Разлози правне регулације активности банака почивају на: заштити потрошача, заштити инвеститора, спречавање финансијског криминалитета, као и успешно спровођење циљева монетарне политике (Ibid).

Велика финансијска криза 2007. године, је указала да банке уколико не управљају ризицима на ефикасан начин, могу претрпети велике економске губитке. Наравно, ризици су различити и могу имати негативан утицај не само по привреду, већ и по финансијски систем у целини.

---

<sup>8</sup> <https://www.nbs.rs>, посећено дана 16.10.2022.

Ризици финансијских институција деле се теоријски посматрано могу класификовати као финансијске ризике (који обухватају основне ризике какав је кредитни ризик, ризик ликвидности, тржишни ризик) и шпекулативне ризике попут каматног, ценовног и девизног ризика (Једнак, 2013: 10).

Оно шта разликује, у погледу ризика сигурности, централну банку од пословних јесте то што је централна банка пре свега непрофитна институција, али без обзира на своју природу, ризик је итекако присутан. Менаџмент централне банке је итекако посвећен контроли ризика, као једна угледна и поуздана институција посебно води рачуна о спречавању повећања ризика.

Због суочавања банака са великим ризицима активности пословних банака регулисане су императивним правним нормама (*ius cogens*). Све су важнији приступи заштите од ризика, с обзиром на појаву и учесталост ризика. У пракси привредни субјекти најчешће се сусрећу са ризицима који обухватају:

- а) тржишне;
- б) кредитне;
- в) оперативне;
- г) ризик ликвидности;
- д) ризик кредибилитета, и;
- ђ) пословне ризике (Fabris, 2006: 60-67).

Одговорна институција за стабилност домаћег финансијског система (а и као врховна монетарна институција) Народна банка Србије, одговорна је за управљање ризицима на домаћем финансијском тржишту. На том плану, НБС донела је посебне одлуке које садрже смернице и упутства упућене пословним банкама, па тако и Одлуку о мерама за очување стабилности финансијског система у вези са кредитима индексираним у иностраној валути.<sup>9</sup> Циљ ове Одлуке јесте јачање стабилности, боље заштите корисника финансијских услуга, адекватније управљање ризицима. Своју правну регулативу привредни субјекти обликују и прилагођавају националним стандардима, али се може приметити приближавање правне регулативе међународној, а из разлога прелажења националних граница једне државе и глобалног ширења.

---

<sup>9</sup> Одлука о мерама за очување стабилности финансијског система у вези са кредитима индексираним у иностраној валути, *Сл.гласник РС*, бр. 21/2015 и бр. 51/2015.

У литератури се најчешће наводе две главне врсте разлога за регулацијом банкарских финансија и то: историјски разлог и савремени разлог (Голубовић, Димитријевић, 2022: 186; Cranston, 2005: 60-63).

Историјски разлог везује се за доношење закона у прошлости у току развоја банака, па су они сходно томе доношени након финансијских криза, примера ради попут Закона о раду банака Велике Британије из 1979. године. Овај закон донет је након финансијске кризе која је задесила ову државу, а главни циљ био је јачање пруденционе контроле (Ibid, 187).

Са друге стране, савремени (модерни) разлог везује се за структуру банака и њихово пословање, али се често мотиви законодавца и предлагача не поклапају, па долази до правне регулације какве предлагачи нису имали у виду. Горе поменута одлука коју је донела Народна банка Србије, а односи се на мере очувања стабилности у вези са кредитима у иностраној валути, „приморала“ је банке да корисницима стамбених кредита понуде неке од модела садржаних у овој Одлуци. Сви модели, а укупно их је четири, су предвиђени са намером да се очува стабилност финансијског система и понуде одређене олакшице корисницима кредита у виду ниже каматне стопе, односно нижи износи месечних рата (Ibid, 188).

Такође у истој намери, како би се донела прихватљива решења, НБС је спровела детаљну анализу података о овим кредитима, посебно о кредитима индексираним у еврима. Резултати добијени спроведеном анализом потврдили су да је велики број грађана био у неповољном положају због одобравања ових врста кредита, па је НБС својим мерама утицала, тачније препорукама, на пословне банке како би грађани лакше отплатили ове кредите (Ibid, 188-189).

## **2. Концепт ефективног управљања ризиком и циљеви концепта**

Управљање ризиком подразумева целисходан приступ, који се односи на процену ризика, стратегије и мере, дефинисање неповољних догађаја и њихов утицај на крајњи исход (Јованић, 2019: 60-62). Адекватна стратегија управљања ризицима требало би да направи селекцију битних, односно мање битних ризика, с обзиром на то да неки нису од утицаја на пословање предузећа и одреди да ли предузеће може да покрије ризике.

Као врховна монетарна власт, Народна банка Србије, надлежна је за регулисање обавезе управљања ризицима у домаћим пословним банкама. Централне банке минимизирају ризике држањем девизних резерви које су у стабилним валутама попут швајцарског франка, док се пословне банке са ризицима боре путем управљања активом, управљања пасивом и управљања адекватношћу капитала. Управљање активом представља инвестирање у имовину ниског ризика, управљање пасивом набавка средстава уз што је могуће мање трошкова, а адекватност капитала значи доношење одлуке о висини капитала коју банка мора држати (Ђукановић, 2009: 192). У циљу реализације напред наведеног НБС је донела Одлуку о управљању ризицима.<sup>10</sup> Ова одлука управо регулише дужност банака да идентификују ризике, да врши процене ризика у свом пословању, као и да управља њима, а све у складу са важећим прописима (Ibid, 201).

Све су важнији приступи заштите од ризика, с обзиром на појаву и учесталост ризика. Предуслов за адекватно управљање ризицима свакако јесте добра информисаност, стога су банке дужне да прикупљају и располажу информацијама од значаја за управљање ризицима (Ibid, 203). Управни одбори у финансијским институцијама имају све већу улогу у надзору над ризицима, где је фокус на благовременој идентификацији ризика и имплементацији стратегије управљања ризицима (Ковачевић, 2016: 86).

Извршни одбор задужен је за давање анализе ефикасности о примењеним мерама управљања ризицима. Традиционални приступ управљања ризицима се више не користи, насупрот њему у данашњем времену које карактерише динамичност, управљање ризицима препушта се стручним кадровима чији задатак одликује препознавање ризика, смишљање стратегија у управљању ризицима као и циљеви који се њима постижу. Одговарајући систем управљања ризицима одликује следеће: дефинисана политика менаџмента ризика која је у стању да прихвата ризике и носи се са њима; мониторинг, контрола и праћење ризика; организоване процедуре, контрола функција и потпуне информације о појави и управљању ризиком, и; организоване структуре које врше наведене функције.<sup>11</sup>

У сфери пословних финансија одговорност за контролу управљања ризицима свакако припада менаџменту фирме, а поред њега може се доделити и Комитету за управљање ризиком. У складу са постојањем различитих врста ризика формирају се и

---

<sup>10</sup> Одлука о управљању ризицима, *Сл. гласник РС*, бр. 57/2006.

<sup>11</sup> <https://www.nbs.rs>, посећено дана 27.12.2022.

Комитети за управљање ризиком, па тако Комитет за управљање тржишним ризиком, ризиком ликвидности и слично. Битна је такође и међусобна сарадња унутар одељења једне фирме које обављају различите функције попут правног тима, интерне ревизије, управљање људским ресурсима. Сви они имају значајан допринос у идентификацији и управљању ризицима.

### **3. Приступ у ефективном управљању и контроли ризика**

Кључна активност у вези са ризиком јесте његово ефективно управљање. Процена ризика јесте прва фаза у управљању ризицима где одељења дефинишу ризике, идентификују их благовремено (Видаковић, Цицо, Петровић, 2015: 26). Банка треба да има способност да превентивно утиче на контролу ризика са којима се банке сусрећу, а уколико то изостане, да се фокусира на минимизирање ризика са што мањим утицајем на пословну активност. Како би се успешно носила, банка мора да поседује организацију, људске ресурсе и средства. У свом пословању, улазећи у пословне подухвате, банке имају одређене резерве које служе за покриће губитака. Такође, користе методе за мерење ризика, а одговорност у процени ризика је на менаџменту. Улога менаџера је велика у успешном управљању ризицима, стога они раде на подизању свести о контроли ризика, врше обуке запослених, креирају политике за контролу ризика. Банка утврђује своје пословне циљеве, а након тога ради на могућим начинима контроле тих ризика. После процене ризика, банка ради на решавању тих ризика. Тако постоји, толерисање ризика као један од начина управљања ризицима (Ibid, 28). Оно што пословне и финансијске организације предузимају у циљу управљања ризицима јесте интерна контрола, чије је разумевање кључ у управљању ризицима. Тако је и домаћи Закон о банкама поставио начин управљања ризицима и дефинисао ризике, органе и врсте процедуре у управљању ризицима.<sup>12</sup>

Такође, Закон о банкама прописује обавезу постојања три система: систем софтверске подршке, унутрашњи систем и систем трезорског пословања. Према Закону о банкама управљање ризицима подразумева: конституисање органа који су надлежни за ризике, дефинисање процедура и мера које ће се примењивати, а све у складу са

---

<sup>12</sup> Чл.28. Закона о банкама, *Сл.гласник РС*, бр.107/2005, 91/2010 и 14/2015.

прописима и праксом, као и дефинисање ризика и идентификација истих.<sup>13</sup> У пракси највећи проблем представља схватање одговорности у управљању ризицима.

### ***3.1. Регулисање системског ризика***

Економска безбедност као један од важнијих фактора од утицаја на привредну стабилност, мора бити под контролом, а за то надлежна је централна банка. Колико је системски ризик снажан у деловању најбоље сведочи и податак да је током финансијске кризе у многим државама дошло до губитка поверења грађана у ове финансијске институције и податак да појава системског ризика може умањити домаћи бруто производ и до 15-20% (Голубовић, Димитријевић, 2022: 193). Према ММФ-у системски ризик се може дефинисати као „ризик поремећаја финансијских услуга који је узрокован понашањем целокупног финансијског система и може створити озбиљне последице по економију“ (Ibid). У литератури се данас наводи да узроци системског ризика могу се пронаћи како на домаћем, тако и на међународном нивоу (Ibid). Две главне карактеристике системског ризика јесу:

1. системски ризик може утицати на целокупан финансијски систем (одређени део финансијских услуга је тренутно недоступан, или је трошак коришћења знатно већи);
2. системски ризик оставља негативне последице по привреду (негативни ефекти у смањењу привредне активности).<sup>14</sup>

Јако је важно раздвојити и направити разлику између системског ризика и осталих ризика који могу погодити финансијске институције. Примера ради: стечај неке финансијске институције не мора имати системски карактер, јер је то редован начин престанка рада правног лица, или ако банка изгуби новац у ризичном инвестирању, са друге стране системски ризик постоји само када је реч о некој системско битној институцији. У литератури наведено је да је контрола системског ризика јако значајна, због њеног утицаја на целокупни финансијски систем, законодавац је заинтересован да

---

<sup>13</sup> Чл.29. Закона о банкама, *Сл. гласник РС*, бр.107/2005, 91/2010 и 14/2015.

<sup>14</sup> <https://www.nbs.rs>, посећено дана 25.12.2022.

држи под контролом појаву попут ове и то из једног главног разлога: губитка поверења грађана у ове финансијске институције, а самим тим, како су оне директно, односно и индиректно повезане са другим финансијским институцијама, долази до проширења овог проблема и на остале финансијске посреднике, а самим тим и финансијски систем у целини. Замислимо ситуацију да банка не поступа по доспелим платним налозима до краја радног дана, дешава се то да долази до загушења и нагомилавања обавеза ове финансијске институције, а такође утиче и на остале субјекте, зато свака од институција мора своје обавезе извршавати по доспелости (Ibid).

За појаву системског ризика, закључује се, између осталог, да утиче и општи утисак јавности о пословању банака. Уколико грађани сматрају да се банка налази у неповољном положају, оно што ће они нпр. урадити, јесте да ће престати да послују са том банком, а то повлачи негативне последице по банку као финансијску институцију. Стога су банке законодавством везане на коришћење одређених процедура и техника, које су тичу ризика ликвидности, тржишног ризика.

Пруденцијална супервизија Европске централне банке одређена је и Статутом ЕЦБ, којим је ЕЦБ пружена могућност да обавља посебне послове везане за пруденцијални надзор над финансијским институцијама, са изузетком осигуравајућих друштава.<sup>15</sup> Такође, овим Статутом одређено је да ЕЦБ може бити консултована од стране Савета и Комисије о примени законодавства уније који се односи на пруденцијални надзор кредитних институција.

Базелски комитет за банкарски надзор (eng. Basel Committee on Banking Supervision) формиран је 1974. године од стране гувернера централних банака држава, а све у функцији превентивног надзора над банкама (Матић, 2009: 108). Комитет нема наднационални карактер и његови закључци немају правну снагу, он даје препоруке у циљу и нади имплементације од стране држава широм света. Земље које су чланице овог комитета јесу земље Европске Уније<sup>16</sup>, САД, Јапан, Швајцарска, Канада, Кина, Русија, Бразил, Мексико и Кореја. Под утицајем велике финансијске кризе из 2008. године, реформисан је финансијски сектор под окриљем Г20, а крајем 2010. године, Базелски комитет за супервизију банака издао је Базел III. Мере које овај документ садржи, између осталог,

---

<sup>15</sup> Protocol (No.4) on the statute of the European system of central banks and of the European central bank OJ C 202, 07.06.2016, p.230-250.

<sup>16</sup> Немачка, Шпанија, Белгија, Француска, Холандија, Италија, Шведска и Луксембург.

имају за циљ побољшање управљања ризицима и повећање транспарентности банака.<sup>17</sup> За разлику од документа Базел II, који је прописивао у циљу ликвидности банака капитал од 2%, према стандардима Базел III документа тај проценат је од 4,5% до 7% (Љубић, 2015: 72). Просечна адекватност капитала у Србији је знатно већа од процента одређеног поменути стандардима. Трећи део овог новог финансијског регулатора односи се на „макропруденцијални плашт“ за решавање системског ризика. Главни циљеви јесу смањење тенденције финансијског система да појачава успоне и падове целокупне економије. Базел III препоручује постојање додатног заштитног капитала, који би се формирао у фази кредитног раста, уколико он повећава системски ризик, а обрнуто, у паду кредитног раста, овај капитал би се ослобађао (Башић, 2012: 182).

### *3.2. Регулација посебног ризика*

Тржишни ризик се односи на промене цене акција, каматних стопа и девизног курса (Јовановић, 2018: 143). Тржишни ризик јавља се услед неповољног кретања тржишних цена, а Базелски комитет за банкарски надзор<sup>18</sup> га дефинише као ризик губитка на ванбилансним и билансним ставкама услед неповољног кретања цена (Ibid, 144). Најчешће се везује за промену цена хартија од вредности, узрокованих неједнаком понудом и тражњом, статусним променама привредних субјеката...Базелски споразуми су амандманима из 1996. године обухватили ниво 3 капитала за покриће тржишног ризика. Базел II је такође садржао исту структуру капитала, која се односила на краткорочне обавезе за намирење према тржишном ризику, али Базелом III предложено је укидање нивоа 3 капитала<sup>19</sup> (Совиљ, Стојковић Златановић, 2021: 270).

У тржишни ризик спадају:

а) ризик каматне стопе (engl. interest rate risk) који се дефинише као ризик који настаје смањењем профита компанија услед промене каматних стопа (Ibid). Ефикасно

---

<sup>17</sup> <https://www.eba.europa.eu>, посећено дана 21.12.2022.

<sup>18</sup> Базелски комитет за банкарски надзор јесте форум, односно место за размену информација, укључујући размену информација везаних за методе и технике надзора међународно активних банака.

<sup>19</sup> Ниво 3 капитала чиниле су краткорочне, субординиране обавезе за намирење изложености према тржишном ризику.



управљање ризиком каматне стопе своди се на одржавање изложености у дозвољеним границама каматних стопа.

б) валутни или девизни ризик (engl. foreign exchange risk) као ризик настанка негативних ефеката на капитал компанија услед промене девизног курса.

в) ризик промена цена хартија од вредности.

г) ризик друге уговорне стране (engl. counterparty risk) су ризици од губитака који могу настати услед неизвршавања обавеза друге стране уговорнице. Значај овог ризика није мали, иако га поједини сврставају у кредитни ризик, документ Базел III прописује да се овај ризик треба уврстити са оперативним и кредитним ризиком. Ефикасно управљање овим ризиком изискује постојање посебног одељења које ће се бавити управљањем ове врсте ризика.

Даље, кредитни ризик, је један од најугрожавнијих чиниоца на зараду банке, па свако кашњење или изостанак дуговане главнице узрокује смањење стварног добитка банке. Представља ризик који се односи на немогућност банке да наплати своја потраживања према кориснику кредита. Искуства показују да највеће проблеме банке имају управо са управљањем кредитног ризика. Ефикасно управљање кредитним ризиком захтева постојање увида у кредитну способност тражиоца кредита. Оцена кредитне способности врши се параметрима попут испуњавања доспелих обавеза од стране тражиоца кредита, коришћење кредита у складу са наменом, завршни рачун (Тодоровић, 2009: 86). Стога, пракса у пословном свету и показује да се приликом вођења преговора са тражиоцем кредита проверава његов бонитет, а тек након тога приступа се склапању уговора о кредиту. Осим тога, кредитно покриће представља средство за управљање ризиком, у том циљу банке могу да користе средства обезбеђења кредита попут: гаранције, залог (ручна залога и хипотека) и преноса у фидуцијарну својину. Мерење кредитног ризика је такође важно за управљање кредитним ризиком, стога се морају учинити доступним информације од значаја за изложеност кредитном ризику, стања корисника кредита (Ibid).

Оперативни ризик је „ризик губитака који настају због неадекватних процедура и неуспелих интерних процеса, људског фактора, системских или екстерних догађаја (Драгосавац, 2012: 55). На овај начин оперативни ризик дефинисан је у Базелском споразуму II. Оперативни ризици спадају у групу нефинансијских ризика, и односе се на системске грешке, пропусте запослених, недовољно развијене контролне функције, али и

екстерних догађаја (попут елементарних непогода). Управљање оперативним ризиком јако је важно, јер утиче на здраво пословање и функционисање банке. Банке су се одувек трудиле да своје пословање воде правилно, да спрече грешке које се могу десити у финансијским трансакцијама. Управљање оперативним ризицима било би ефикасно процењивање, систем интерне контроле, и индикатори ризика (Ibid, 59-60).

Ликвидност јесте способност банке да измири све своје обавезе по доспелости (Милошевић, 2013: 14). Она је потребна банкама како би оне осигурале своје пословање. Управљање ризиком ликвидности подразумева оцену свих финансијских обавеза, издвајање минималне резерве ликвидности, избегавање додатних позајмљивања. Успешност управљања ризиком ликвидности зависи од понашања банака, па би методе које би на то позитивно утицале биле:

- а) Интерне контроле за управљање ризиком;
- б) Управљање приступом тржишту, како би обезбедила средства или пласирала вишак, банка мора успешно управљати финансијским тржиштом;
- в) Улога супервизора, супервизор захтева ефикасан систем праћења и контроле ризика;
- г) Улога објављивања података о побољшању ликвидности, битно је да банка извештава јавност о успешности свог пословања;
- д) Алтернативно планирање, у случају непланираног тока пословања повољно је имати алтернативни план за измирење својих обавеза, уколико се планови односно предвиђени ток пословања промени;
- ђ) Управљање девизном ликвидношћу, поседовање стратегије за управљање валутним ризиком, такође контрола трансакција у различитим валутама (Тадић, 2018: 147-148).

Правилно и успешно управљање ризиком ликвидности подразумева и обезбеђење средстава за одржавање ликвидности, као и процес управљања ризиком (стратегија која се односи на процену, идентификацију ризика, мерење и контролу) информациони систем (као основу управљања ризицима), и план обезбеђења средстава у случају привремене неликвидности банке (Ibid, 149). Банка такође мора имати означена средства која ће служити за подмирење доспелих обавеза, као и увид у обавезе које доспевају и које се морају намирити.

Пословни ризик јесте заправо ризик од неуспешног пословања, односно неизвесног остварења профита у пословној активности. Пословне одлуке су саставни део финансијских институција, мерење и контрола ове врсте ризика је комплексна, јер се не може одредити у потпуности. Привредни субјекти доносе одлуке, и не знају унапред како ће их тржиште прихватити, нпр. увођење нових услуга од старта је неизвесна успешност ове одлуке. Овде се такође мора водити рачуна о пословним одлукама које се доносе, и стратегијама које се имају применити. Менаџмент би требао имати јасну разлику између потенцијалне добити и преузимања ризика доношењем неке пословне одлуке, на тај начин би се ризици преузимали са опрезношћу (Ibid).

### **III ДОПРИНОС ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ У КОНТРОЛИ ФИНАНСИЈСКОГ РИЗИКА**

#### **1. Активности централне банке у спречавању прања новца**

Прање новца представља криминалну активност која је актуелна у протеклих неколико година, а све у циљу проналажења решења за овај проблем који има велики утицај на читаву економију (Georgieva, 2020: 23). Превенција прања новца је итекако важна на међународном нивоу, стога се на међународном плану институције боре контролишући овај феномен.

Допринос централне банке у елиминисању системског ризика и сузбијања финансијског криминалитета иако секундаран представља значајан допринос у контексту глобализованих економских и финансијских токова и коришћења савремених информационих технологија. Активности банке на овом плану се огледају у одређеним радњама које банке предузимају када приметите неку сумњиву трансакцију одређеног лица, па тако су у обавези, уколико приметите приликом обављања трансакција и провере идентитет лица, нешто сумњиво, да то и пријаве. Оно што разликује прање новца од финансирања тероризма јесу мотиви за ова два кривична дела. Код прања новца починиоци желе да сакрију порекло финансијских средстава, задржавајући новац, а са друге стране терористи желе да сакрију терористички напад који планирају да изведу (Динић, 2016: 968). Заједничко за финансирање тероризма и прање новца јесте да се користе исти инструменти, као и да државе имају исте механизме одбране.

Прање новца представља процес прикривања незаконитог порекла новца или имовине који су стечени извршењем криминалних делатности.<sup>20</sup> Када је имовинска корист стечена извршењем кривичног дела, извршилац врши низ трансакција да стечени новац прикаже законитим. Неке методе прања новца су нпр. инвестирање и продаја некретнина, аутомобила, бродова, фалсификовање, коцкање и прање новца у казинима.

Велики број међународних субјеката се са различитих аспеката бави прањем новца као веома сложеном и распрострањеном активношћу више повезаних лица. Значајнији међународни субјекти на пољу супротстављања прању новца јесу: Уједињене нације, Светска банка, Међународни монетарни фонд, ОЕБС, Савет Европе, Европска унија, ФАТФ (eng. the Financial Action Task Force), Комитет Манивал (Moneyval) и Егмонт група. FATF група (енг. the Financial Action Task Force) представља међувладино тело, основано 1989. године у Паризу, сачињено од 36 држава и великог броја организација. Њена главна функција јесте да промовише инкорпорисање мера за превенцију и борбу против прања новца и финансирања тероризма. Након 2001. године, донесено је 8 специјалних препорука, којим се наглашава да прање новца као и финансирање тероризма представљају кривична дела, и неопходност замрзавања имовине терориста. Рад FATF групе простире се на четири области:

1. дефинисање стандарда за формирање националних стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма;
2. надзор над државама које су се обавезале да ће донете препоруке инкорпорисати у своје законодавство;
3. праћење новина у овим областима;
4. мониторинг над алтернативним методама за трансфер новца (Динић, 2016: 973).

Посебну пажњу поклања превентивним функцијама држава, као и да државе организују надзор над поштовањем ових препорука. Оно што налажу јесте да државе чланице које су ове препоруке прихватиле, морају донети закон којим ће финансијске институције бити у обавези да чувају документацију обављених трансакција у наредних 5 година; да обрате пажњу на коресподентно банкарство, услуге преноса новца и вредносних пошљики.

---

<sup>20</sup> <http://nbs.rs>, посећено дана 16.10.2022.

За ову област посебно су важне Директива 2005/60/ЕЗ <sup>21</sup> и Директива 2015/849 <sup>22</sup>. Директива 2005/60/ЕЗ јесте основа европског система, јер су државе у обавези да сваку сумњиву трансакцију пријаве, док Директива 2015/849 истиче важност унапређења процене ризика, уз проширивање листа особа које подлежу овој Директиви. Обе Директиве такође стављају акценат на сарадњу држава чланица ЕУ у овој области, као и постојање сарадње између државних органа у области финансирања тероризма и прања новца. Године 1997. формирано је надзорно тело MONEYVAL (eng. The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism), чији је задатак формулисање превентивних мера за спречавање финансирања тероризма и прања новца, ово тело даје препоруке на унапређењу механизма, и то превентивних и законодавних, и оцена уређености политике држава на овом пољу.

У пракси се често поставља питање ко су лица која се баве прањем новца и које су то сфере и делатности, потенцијални „перачи“ новца јесу сви они који се баве делатностима у чијој је сфери новац, попут: адвокатуре, банкарства, трговаца. Пример код банкара би био неподношење финансијског извештаја. У литератури се наводи, а финансијски стручњаци, такође, често истичу да се лица која се баве прањем новца пребацују своје пословање на off-shore компаније, које су одлично тло због свог лабилног и неизграђеног правног система, за ову врсту малверзација. Најпознатије државе са основаним off-shore компанијама су: Панама, Сејшели, Кариби, Костарика, Лихтенштајн и многе друге. <sup>23</sup> У складу са Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма прањем новца сматра се:<sup>24</sup>

1. Конверзија или пренос имовине стечене извршењем кривичног дела;

---

<sup>21</sup> Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (Official Journal of European Union, L 309, 25.11.2005, p. 15-36).

<sup>22</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Official Journal of European Union, L 141, 5.6.2015, p. 73–117).

<sup>23</sup> <https://www.rcdusluge.com>, посећено дана 15.10.2022.

<sup>24</sup> Чл.2. Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Сл.гласник РС*, бр. 113/2017, 91/2019, 153/2020.

2. Прикривање или нетачно приказивање праве природе имовине, њеног порекла, кретања, располагања, власништва или права у вези са имовином која је стечена извршењем кривичног дела;

3. Стицање, држање или коришћење имовине стечене извршењем кривичног дела. Када се говори о спречавању прања новца потребно је нагласити да постоји неколико општеприхваћених начина на које се може извршити спречавање прања новца:

- Репресивна/превентивна страна система;
- Идентификација и праћење клијената;
- Пријава готовинских трансакција;
- Пријава сумњивих трансакција, и;
- Финансијско обавештајна служба (Будимир, 2020: 65).

У теорији, а и у пракси, репресивно деловање се означава као казнено гоњење и кажњавање лица која су починила ово казнено дело, као и одузимања имовинске користи стечене кривичним делом. Такође, превентивне мере подразумевају поступке попут идентификације и провере идентитета клијената, пријављивање трансакција изнад износа који је предвиђен законом, пријављивање сумњивих трансакција, чување података о клијентима и трансакцијама. Веома је важно и познавање клијента, па је зато финансијским институцијама законом забрањено да послују са лицима чији је идентитет немогуће утврдити.

Следећи начин јесте пријава готовинских трансакција финансијско обавештајној служби. На овај начин формирају се базе података о лицима и трансакцијама за које се верује да постоји основана сумња да је реч о прању новца, па се ти подаци даље прослеђују царини, јавним тужиоцима, и свим другим надлежним телима, те им се предају на даљу надлежност. Што се тиче сумњивих трансакција, то се открива помоћу индикатора, који су у тексту споменути за препознавање сумњивих трансакција (Ibid, 65). Стога, свако сумњиво понашање које одступа од правила уобичајеног пословања, мора се пријавити надлежним органима на тај начин директно се делује у борби против прања новца.

Поред горе наведеног, користан и често употребљаван концепт јесте и размена информација између надлежних институција, која је и у нашој држави присутна, то представља један од основних елемената у области прања новца. Због тога су многе

државе оформиле финансијско обавештајне службе које се баве прањем новца. Финансијско обавештајна служба јесте национална агенција чије је задужење везано за примање финансијских извештаја, као и прослеђивање уколико је у питању сумњива трансакција (Ibid, 66).

У борби против прања новца од значаја је и учешће свих заинтересованих страна који се могу сврстати у три групе. Прва група сачињена је од: банака, друштва за управљање инвестиционим фондовима, друштва за обављање добровољним пензијским фондовима, даваоца финансијског лизинга, институција електронског новца, и традиционалних платних институција.<sup>25</sup> У другу групу спадају органи надлежни за вршење надзора над применом Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, и то: Управа за спречавање прања новца. Народна банка Србије, Комисија за хартије од вредности, Адвокатска комора Србије, Јавнобележничка комора Србије, орган надлежан за надзор у области пореског саветовања, орган надлежан у области игара на срећу, министарство надлежно за инспекцијски надзор у области трговине. Трећу групу чине и правосудни и полицијски органи: Републичко јавно тужилаштво, судови и Министарство унутрашњих послова.

### **3. Активности централне банке у спречавању финансирања тероризма**

У литератури се истиче, а и у пракси, такође, да је откривање ових активности јако тешко, јер су извори неретко на први поглед легитимни, попут донација, а финансирање се реализује кроз мање новчане износе. Поред аката које банке доносе на националном плану, о спречавању финансирања тероризма, Конвенција Уједињених нација о спречавању финансирања тероризма издваја се као један од најбитнијих аката на међународном плану. Као пуноправна чланица Уједињених нација, Република Србија је у обавези да потпуно усагласи своју законску регулативу са ратификованим конвенцијама УН-а. Када се говори о кривичном делу финансирање тероризма карактеристично за сваки терористички напад јесте да је унапред организован, припремљен, уз обезбеђење довољно финансијских средстава.

---

<sup>25</sup> <http://nbs.rs>, посећено дана 10.10.2022.

Такође основна обележја тероризма подразумевају да терориста увек прети насиљем, користи насиље над недужним људима како би извео свој терористички напад, увек је унапред организован, смишљено припремљен, и терориста увек припада некој организацији, изазива опште стање страха, неспокојства међу људима, политички је мотивисан, има за циљ нарушавање територијалног интегритета (Стевановић, 2016: 241). Финансирање тероризма обезбеђује средства за терористичке активности. Финансирањем тероризма у складу са Законом сматра се обезбеђивање или прикупљање имовине, или покушај њеног обезбеђивања или прикупљања, у намери да се користи, или са знањем да може бити коришћена, у целости или делимично за извршење терористичког акта, од стране терориста и од стране терористичких организација.<sup>26</sup>

Такође, Законом је дефинисано и да се под финансирање тероризма сматра и подстрекавање и помагање у обезбеђивању имовине без обзира да ли је терористички акт извршен и имовина коришћена за извршење терористичког акта.

Поставља се питање, пошто је за терористичке активности, потребан новац, који су то извори из којих терористи црпе финансијска средства за извршавање истих. Па се тако извори новца крећу од глобалног кријумчарења па све до локалних изнуда, као и од ситних крађа, државног спонзорства (Freeman, 2012: 461). Премда користе један од ових извора, или одређеном селекцијом, разлог томе јесте што сваки од ових извора, наравно, има својих предности и мана.

Савет безбедности УН-а творац је резолуција којима се прописује примена мера против терориста, терористичких организација и њихових финансијера. Мере се односе на спречавање коришћења имовине и средстава наведених лица и организација, а државе су у обавези да донесу прописе којима се регулише ограничавање располагања имовином и средствима који се налазе на територији тих држава. Управо Резолуција 1373 (из 2001. године) апелује и позива све државе чланице да делују на спречавању и сузбијању финансирања терористичких аката.<sup>27</sup>

Кад је примљена у чланство EGMONT групе 2003.године (како би задржала чланство), а истовремено и поступила по препоруци Moneyval, да се национална

---

<sup>26</sup> Чл.2. Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Сл. гласник РС*, бр.113/2017, 91/2019 и 153/2020.

<sup>27</sup> Упутство за примену одредаба закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење које се односе на спречавање финансирања тероризма.



законодавства ускладе са међународним, Република Србија донела је Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, чије су одредбе у потпуности прилагођене европским и међународним стандардима.

Важећи Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, који се примењује од априла 2018. године, представља значајан корак даље у усаглашавању домаћег законодавства са међународним стандардима из ове области, а пре свега са прописима и стандардима Европске уније, а у складу са процесом придруживања ка пуноправном чланству Европске уније.

Ради даљег унапређења система за борбу против прања новца и финансирања тероризма Влада Републике Србије усвојила је Стратегију<sup>28</sup> за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период од 2020. до 2024. године и Акциони план за спровођење Стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма.<sup>29</sup>

Ради побољшања сарадње свих актера Влада Републике Србије образовала је Координационо тело за спречавање прања новца и финансирања тероризма, које је овлашћено, поред праћења спровођења поменуте Стратегије, и за анализу и праћење као и давање предлога активности везаних за борбу против прања новца и финансирања тероризма. Усвајањем Националне стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма, Влада Републике Србије је даље унапредила своје активности са циљем да се на основу анализе законодавног, институционалног и оперативног оквира борбе против прања новца и финансирања тероризма дају препоруке за унапређење система спречавања прања новца и финансирања тероризма (Ђорђевић, Љутић, Ђурђевић, Јованић, 2017: 172). Сагласно претходном, кривично дело прања новца и санкционисано је чланом 231. Кривичног законика.<sup>30</sup>

Такође, од изузетног значаја у области регулативе прања новца су и подзаконски акти, као и мишљења Управе за спречавање прања новца о примени меродавног закона и прописа донетих на основу закона.<sup>31</sup> Тако, на пример наводимо сарадњу између Управе за спречавање прања новца, пореске управе, Народне банке Србије, пословних банака и

---

<sup>28</sup> Стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020-2024, *Сл. гласник РС*, бр.14/2020.

<sup>29</sup> Акциони план за спровођење Стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма, *Сл. гласник РС*, бр.40/2022.

<sup>30</sup> Чл. 231. Кривичног законика, *Сл. гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

<sup>31</sup> <http://www.apml.gov.rs>, посећено дана 30.10.2022.

других учесника, чији је резултат, а и циљ формирање листе показатеља и узрочника за препознавање сумњивих трансакција, односно нових препорука за њихово пријављивање.<sup>32</sup>

Народна банка Србије има веома важну улогу када је у питању сузбијање финансијског криминалитета. Њена главна функција као регулатора у овој области, огледа се у учешћу у изради релевантних закона и подзаконских аката које имају за циљ да смање могућност прања новца и финансирања тероризма, а, такође, и у давању препорука за унапређење борбе против финансијског криминалитета, сарадњи са Управом за спречавање прања новца и финансирања тероризма, сарадњи на међународном нивоу са међународним институцијама за борбу против прања новца и финансирања тероризма, одржавању редовног контакта са обвезницима одређеним Законом о борби против прања новца и финансирања тероризма и обучавању запослених у НБС.<sup>33</sup>

Улогу супервизора НБС започиње поступком издавања дозвола за рад субјектима надзора и своје надлежности, као и њиховом највишем руководству. Такође НБС прати да ли се поступа у складу са прописима, те процењује адекватност система за борбу против прања новца и финансирања тероризма, како би се спречиле злоупотребе у оквиру наведених криминалних активности. Ако се у поступку надзора утврде неправилности, НБС у складу са својим овлашћењима предузима мере.

Улога НБС као супервизора утврђена је секторским законом и чланом 109. закона на основу чега се врши контрола банака, друштва за управљање добровољним пензијским фондовима, давалаца финансијског лизинга, друштва за осигурање која поседују дозволу за обављање животних осигурања, институција електронског новца, платних институција. Као један од значајних споразума у области прања новца и финансирања тероризма може се издвојити Споразум о сарадњи у области спречавања прања новца и финансирања тероризма.<sup>34</sup>

У циљу обезбеђења транспарентности у раду банкарског сектора у Србији, НБС је омогућила бољи увид у његову стабилност, структуру и финансијски положај, као и

---

<sup>32</sup> Чл.65. Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Сл. гласник РС*, бр.113/2017, 91/2019 и 153/2020.

<sup>33</sup> <http://nbs.rs>, посећено дана 15.10.2022.

<sup>34</sup> Споразум о сарадњи у области спречавања и откривања прања новца и финансирања тероризма закључен је 22.01.2014. године између Републичког јавног тужилаштва и Министарства финансија-Управа за спречавање прања новца и финансирање тероризма.

приказивање резултата рада централне банке на побољшању контроле банака, НБС посредством Сектора за контролу пословања банака, тромесечно објављује анализе и извештаје за банкарски сектор. Увођењем упитника за праћење рада банака у области прања новца и сумњивих активности покренут је процес континуираног надзора, од 2006. године, кроз његово редовно сагледавање, а применом свих доступних метода за обраду како би ови резултати били показатељ успешности борбе против прања новца и финансирања тероризма.

Процена ризика од прања новца и процена ризика од финансирања тероризма документ, који је усвојила Влада Републике Србије 2018. године, којим су процењене претње и потенцијалне опасности од прања новца и финансирања тероризма на националном нивоу.<sup>35</sup> Циљ процене ризика јесте да се утврде области и поступања у систему једне државе, које носе потенцијалне ризике од прања новца и финансирања тероризма, па у складу са процењеним ризицима држава својим мерама и активностима, доноси одлуке којима ће редуковати постојећи финансијски криминалитет.

С високим степеном претњи за прање новца означена су пореска кривична дела попут злоупотребе положаја одговорног лица, злоупотреба службеног положаја и неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога. Процена истих знатно доприноси развоју система у области борбе против прања новца и финансирања тероризма. Такође, развијен и посебан претраживач којим је омогућена претрага лица која се налазе на листи лица према којима се примењују санкције Уједињених нација, чијим коришћењем је свим заинтересованим физичким и правним лицима омогућено да брзо и једноставно провере да ли имају контакте односно пословну сарадњу са поменутом категоријом лица, како би благовремено применили мере и радње прописане Законом о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење.<sup>36</sup>

Народна банка Србије у домаћем монетарном праву донела је бројне акте на овом пољу. Значајни подзаконски акти НБС у области прања новца и финансирања тероризма јесу:

---

<sup>35</sup> Процена ризика од прања новца и финансирања тероризма усвојила је Влада Републике Србије у јулу 2018.године.

<sup>36</sup> Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, *Сл. гласник РС*, бр. 29/2015, 113/2017 и 41/2018.

- Одлука о смерницама за примену одредаба Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма за обвезнике над којима НБС врши надзор;

Овим смерницама уређује се начин на који обвезник над којим Народна банка Србије врши надзор, израђује анализу ризика од прања новца и финансирања тероризма у складу са законом, овим смерницама и проценом ризика од прања новца и финансирања тероризма израђене на националном нивоу, поступак по коме утврђује да ли је странка или стварни власник странке функционер, као и начин примене других одредаба закона којим се уређује спречавање прања новца и финансирања тероризма.<sup>37</sup>

- Правилник о методологији за извршавање послова у складу са Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма, и;

Овим правилником, као методологија за извршавање послова које обвезник врши у складу са Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма („Службени гласник РС”, бр. 113/17 и 91/19), прописују се: начин и разлози на основу којих обвезник сврстава странку, пословни однос, услугу коју пружа у оквиру своје делатности или трансакцију у категорију ниског ризика од прања новца и финансирања тероризма у складу са признатим међународним стандардима и резултатима Процене ризика од прања новца и Процене ризика од финансирања тероризма; начин на који обвезник доставља Управи за спречавање прања новца, начин и разлози када обвезник за одређену странку није дужан да Управи пријави готовинску трансакцију у износу од 15.000 евра или више у динарској противвредности; начин вршења унутрашње контроле, чувања и заштите података, вођења евиденција и стручног образовања, оспособљавања и усавршавања запослених код обвезника; листа држава које имају стратешке недостатке у области спречавања прања новца и финансирања тероризма; начин достављања података и информација Управи.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Одлука о смерницама за примену одредаба Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма за обвезнике над којима Народна банка Србије врши надзор, *Сл.гласник РС*, бр.13/2018, 103/2018, 57/2019, 137/2020 и 49/2021.

<sup>38</sup> Правилник о методологији за извршавање послова у складу са законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Сл.гласник РС*, бр. 80/2020 и 18/2022.

- Упутство за примену Закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење које се односе на спречавање финансирања тероризма.

Ово упутство има главни циљ који се у огледа у информисању шире јавности о значају предузимања превентивних радњи и мера у препознавању, откривању и спречавању финансирања тероризма.<sup>39</sup>

#### **4. Отворена питања о вези монетарне политике и јавне безбедности**

Прање новца и финансирање тероризма су кривична дела са несумњивим економским последицама. Као глобални проблеми, њихове последице могу бити многобројне, као што су: нарушавање стабилности, транспарентности и ефикасности финансијског система, економски поремећаји, угрожавање спровођења реформи и друго. Прање новца је главна незаконита активност лица која желе да сакрију незаконито порекло новца, користећи легалне финансијске токове, како би порекло новца привидно деловало легално.<sup>40</sup>

Значајни резултати на терену регулисања ризика у централном банкарству су постигнути у области монетарног права ЕУ. Тако су Уредбом о формирању Јединственог надзорног механизма у ЕУ дате су нове надлежности ЕЦБ, која се огледа у давању доприноса у борби против прања новца и забране финансирања тероризма као основних циљева националне политике унутрашње безбедности.<sup>41</sup> У данашњим привредним приликама, ЕЦБ обавља и свеобухватан и кредибилан супернационални надзор, јер уколико примети да централне банке нису у довољном степену испуниле поменуте циљеве, има право санкционисања. У том смислу најозбиљнија санкција јесте одузимање лиценце за рад.

---

<sup>39</sup> Упутство за примену одредаба закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење које се односе на спречавање финансирања тероризма.

<sup>40</sup> <https://www.investopedia.com>, посећено дана 25.10.2022.

<sup>41</sup> Споразум о јединственом надзорном механизму јесте систем на нивоу Европске уније за бонитетни надзор кредитних институција у еуроподручју, те у државама чланицама ЕУ које нису у еуроподручју, али које одлуче придружити се том механизму.

Поред своје традиционалне улоге очувања монетарне стабилности, ЕЦБ, има још једну улогу, а то је очување финансијске стабилности, па самим тим и појаве системског ризика. У обављању своје супервизијске улоге, ЕЦБ ће консултовати националне органе и институције. У практичном смислу би ово значило да ЕЦБ уколико посумња да неки сумњиви налог централна банка није пријавила, поседује овлашћења провере да ли иза тога стоји намерно неиспуњавање обавезе. Оно шта није у надлежности ЕЦБ јесте квалификовање одређених поступака као облика финансијског криминалитета, али може у склопу своје супервизијске функције, изрицати казне националним банкама, као и помагати органима и институцијама у откривању истих (Голубовић, Димитријевић, 2022: 196). Ове активности ЕЦБ огледају се у годишњим извештајима о ревизији и евалуацији предузетих радњи. Годишњи извештаји о ревизији, садрже информације о вршењу функције супервизије, о подели функција ЕЦБ у супервизији у односу на монетарну политику, о примени етичког кодекса као и о износивању накнада о извршеном надзору над банкама и финансијским институцијама. Заправо, ова функција ЕЦБ постаје и занемарљива управо због става ЕЦБ у званичним саопштењима, а у којима се наводи да је улога ЕЦБ у спречавању прања новца и финансирања тероризма ипак секундарна, чиме се заправо умањује значај ове итекако битне функција за читав систем. Транспарентност рада ЕЦБ огледа се и у доступности објављивања њеног годишњег извештаја на званичном сајту.

Поред одузимања дозволе за рад, ЕЦБ има још и следећа овлашћења над пословањем свих банака и кредитних институција основаних у државама чланицама које су део Евразоне:

-уколико финансијске институције оснују прекограничне филијале или пружају услуге државама чланицама који нису део Евразоне, врши овлашћења која, према комунитарним прописима, иначе припадају телу надлежном за супервизију;

- врши надзор над овим финансијским институцијама, и;

-учествује у додатној супервизији финансијских конгломерата у односу на ове финансијске институције.

ЕЦБ се сматра „најнезависнијом“ централном банком на свету, ЕЦБ може управљати и обављати својим задацима, међу њима јесте стабилност цена, као једна од главних функција ЕЦБ, без притиска осталих тела.<sup>42</sup>

Уговором о функционисању Европске уније се Европској централној банци гарантује независност у вршењу функција и овлашћења који су јој поверени и Оснивачким уговором. Када је у питању надзор над пословањем банака и другим институцијама, ово овлашћење поверено јој је Уредбом којом се ЕЦБ дају задаци који се односе на пруденциони надзор над банкама и финансијским институцијама.

Управо је Базелски комитет, сачињен од 12 функционера држава, био зачетник доношења пруденционих правила, које нису биле обавезујуће за банке, али их је 100 земаља усвојило у старту, који је даље својим радом у овој области доносио правила и препоруке за борбу против системског ризика.

---

<sup>42</sup> <https://sr.m.wikipedia.org>, посећено дана 24.01.2023.

## ЗАКЉУЧАК

Европска централна банка, као врховна монетарна институција ЕУ, располаже широким овлашћењима по питању уређивања и оптималне правне заштите монетарног система и правног регулисања ризика у централном банкарству. Њене функције су јасно утврђене и подразумевају одржавање стабилности као монетарног, тако и финансијског система, који се пре свега огледа у контроли количине новца у оптицају, регулисању и усмеравању монетарних токова, као и одржавању стабилности заједничке валуте.

Пословне банке, као финансијске институције, у свом пословању срећу се са различитим ризицима који могу пословање и функционисање у привредном систему знатно угрозити. Стога, циљ банака јесте да се тим ризицима адекватно, паметно и благовремено управља. Улога (доброг) монетарног и финансијског менаџмента у свакој финансијској институцији јесте од есенцијалног значаја, јер је фокусиран на решавање проблема свакојаким ризика у пословању, користећи се обуком запослених, мерењем ризика и фокусом на превентиву у ризицима. Свака финансијска институција се у свом пословању суочава са бројним и често веома комплексним ризицима, а као најучесталији уочавају се тржишни ризик, ризик ликвидности, кредитни и пословни ризици. Сваки од ових ризика захтева израду и пуну имплементацију темељне и свеобухватне стратегије у идентификацији, селекцији, прикупљању средстава, и адекватној политици сузбијања и контроле истих зарад очувања монетарне стабилности и предвидивости.

Финансијски криминалитет представља штетну и негативну појаву по привреду једне земље, ради се о феномену о ком се кроз године и историју много полемисало и одувек тражило јединствено решење како и на који се начин борити са овом врстом проблема који може озбиљно угрозити и пољуљати финансијски систем једне земље и њену привредну стабилност. Ако посматрамо са гледишта државе, за сваку државу подједнако је битно да има стабилан економски систем, а поред тога узимајући у обзир стопу запослености, животни стандард, економску развијеност, држава се истовремено позиционира у међународним економским и финансијским односима. На основу досадашње анализе можемо закључити да кроз финансијски криминалитет штету трпе држава и финансијски систем у целини суочавајући се са економским губицима.



С обзиром на досадашњу анализу можемо закључити да финансијски криминалитет као и адекватно управљање ризицима представља ако не главни фактор, онда један од најзначајнијих који утичу на економско благостање једне државе. Једино заједничким снагама међународних организација и националних органа се ова врста криминалитета може ако не у потпуности искоренити, онда барем знатно смањити. Сведоци смо да како на међународном плану субјекти, попут ММФ-а, Светске Банке, Организације УН и Европске уније, донели су бројне конвенције, али незаконите радње још увек су присутне.

Сматрамо да репресивни систем, и инкриминисање ових радњи као кривичних дела, може знатно утицати, јер уколико су казне за откривање учиниоца високе, учиниоци ће се бар ређе опредељивати за тај корак. Запрећене казне затвора могу превентивно утицати на понашање будућих учиниоца.

Као што смо претходно навели код откривања сумњивих трансакција, јако је битна и сарадња државних органа: јавног тужиоца, полиције, правосудних органа. Утврђивање идентитета лица које обавља финансијске трансакције, уколико је то могуће, свакако је јако важна карика.

Такође, наставак активности НБС као врховне монетарне институције и чувара монетарног суверенитета на овом плану, јако је битна и на неки начин незаобилазна ради адекватне контроле и сузбијања наведених проблема, јер се доношењем сврсисходних монетарноправних мера, планова и програма истовремено пружа и корисно упутство финансијским посредницима на тржишту како да поступају уколико примете субјекте и трансакције који су им сумњиви.

Уз истовремену и заједничку примену свих ових активности и одрживом и чврстом међудржавном сарадњом, сматрамо да ће допринос у смањивању ове појаве бити велики, али и да се досадашњим радом свих наведених субјеката, примећује значајан прогрес, као и стварање погодног тла за даљи рад на сузбијању и контролисању овог глобалног проблема посматрано из визуре јавног монетарног управљања.

## ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Amicorum, L. Garavelli Zamboni, P. (2005). *Legal aspects of the European system of Central banks*. Frankfurt: European Central Bank.
2. Башић, Д. (2012). Актуелни правци промјена регулације финансијског система. *Acta economica Ekonomskog факултета у Бања Луци*. 16(10). 173-198.
3. Будимир, Н. (2020). Прање новца као савремени феномен-појам, фазе и спречавање прања новца. *Научне публикације Државног универзитета у Новом Пазару*. 1(3). 58-70.
4. Сагуана, Ј. (2010). Системски ризик-како се носити са њим? *Банкарство*. 7-8(39). 80-99.
5. Cranston, R. (2005). *Banking Law*. Oxford: oxford University Press.
6. Димитријевић, М. (2018). *Институције међународног монетарног права*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.
7. Динић, Ј. (2016). Прање новца као економска димензија тероризма. *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*. 2(37). 967-980.
8. Драгосавац, М. (2012). Оперативни ризици. *Школа бизниса Високе пословне школе струковних студија у Новом Саду*. 4. 54-64.
9. Ђорђевић, З. Љутић, И. Ђурђевић, Д. Јованић, Ђ. (2017). Борба против транснационалног криминала, сузбијање прања новца, пореска евазија и регулисање Биткоина у Србији-војно-економски преглед. *Војно дело*. 6. 166-179.
10. Ђукановић, С. (2009). *Управљање финансијским ризицима*. Нови Сад: Висока пословна школа струковних студија.
11. Fabris, N. (2006). *Centralno bankarstvo u teoriji i praksi*. Podgorica: CBCG.
12. Freeman, M. (2011). The sources of terrorist financing: theory and typology. *Studies in Conflict & Terrorism*. 6(34). 461-475.
13. Geogrieva, N. (2020). Concept, definition and characteristics of the money laundering phenomenon. *Journal of Process Management-New Technologies*. 2(8). 23-37.
14. Голубовић, С. (2007). *Европска монетарна унија, институционални аспекти*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.
15. Голубовић, С. (2010). *Основи пословних и банкарских финансија*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.
16. Голубовић, С. (2012). *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Ниш: Студијски културни центар Ниш.
17. Голубовић, С. Димитријевић, М. (2020). *Водич кроз монетарно право ЕУ*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.
18. Голубовић, С. Димитријевић, М. (2020). *Приручник о координацији монетарне политике у ЕУ*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.
19. Голубовић, С. Димитријевић, М. (2022). *Пословне и банкарске финансије за правнике*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.
20. Gurule, J. (2008). *Unfunding Terror: The legal response to the financing of global terrorism*, USA: Notre Law School University of Notre Dame.
21. Једнак, Д., 2013, Стратегије управљања ризицима у финансијским институцијама, докторска дисертација, Факултет организационих наука Универзитета у Београду.

22. Јованић, Т. (2019). *Увод у економско право*. Београд: Центар за издаваштво Правног факултета.
23. Јовановић Затила, М.(2018). Управљање банкарским ризиком. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 81(LVII). 139-149.
24. Јовићевић, П. Шаренац,З. Крстић, С. (2019). Монетарна анализа карактеристика Европске централне банке и Народне банке Србије-војнокономски преглед, *Војно дело*.6(LIX).284-297.
25. Ковачевић, В. 2016, *Модели управљања ризиком у банкарском сектору*, докторска дисертација, Факултет за економију и инжењерски менаџмент Привредна академија у Новом Саду.
26. Кожетинац, Г.(2006).-Независност и снага централне банке у регулисању монетарног сектора привреде-питања и могућности. *Економски видици*. 3(11).561-574.
27. Лукић, Г.(2020).Међународни стандарди за супротстављање прању новца са освртом на Републику Србију.*Безбедност Министарства унутрашњих послова Републике Србије*. 3(62). 186-202.
28. Љубић, М.(2015).Имплементација Базел III капиталних стандарда и изазови светске економске кризе.*Мегатренд ревија Факултета за пословне студије у Београду*. 1(12). 67-83.
29. Матић, В.(2009). Банкарски ризик 10-пруденциона супервизија. *Банкарство*. 3-4(38). 108-113.
30. Милошевић, М.(2014). Управљање ризиком ликвидности. *Банкарство*. 1. 12-29
31. Ницевић, М. Ивановић, А.(2012).Организовани криминалитет као фактор угрожавања економске безбедности. *Економски изазови Интернационалног универзитета у Новом Пазару*. 1(1). 87-99.
32. Обрадовић, К.,2016. *Институционални оквир финансијске супервизије у Европској Унији*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду.
33. Orsag, S. (2002). *Financiranje emisijom vrijednosnih papira*. Zagreb: Rifin.
34. Стевановић, О.(2016).Системска својства тероризма као политички мотивисаног насиља. *Српска политичка мисао Института за политичке студије*. 2(52). 231-246.
35. Scheller, К.Н.(2006). *The European central bank history, role and functions*. Frankfurt: European central bank.
36. Шмигић Миладиновић, Ј.(2016).Значај и улога централне банке у креирању здраве монетарне и инвестиционе политике.*Економски сигнали Академије струковних студија одсек Пећ у Лепосавићу*. 1(11). 29-37.
37. Тадић, А.(2018). Ризик ликвидности. *Одитор Центра за економска и финансијска истраживања у Београду*. 1(4). 139-152.
38. Видаковић, С. Цицо, С. Петровић, Д. (2014). Допринос интерне ревизије решавању проблема ризика измирења краткорочних обавеза. *Пословна економија*. 1(VIII). 23-50.
39. Зиројевић, А., 2017.*Савремене тенденције у спречавању прања новца, Организовани криминалитет XXI века*, докторска дисертација, Правни факултет за привреду и правосуђе Привредне академија у Новом Саду.

## ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

1. Правилник о методологији за извршавање послова у складу са законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС*, бр. 80/2020 и 18/2022
2. Упутство за примену одредаба закона о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење које се односе на спречавање финансирања тероризма
3. Одлука о смерницама за примену одредаба Закона о спречавању прања новца и финансирање тероризма за обвзенике над којима Народна банка Србије врши надзор, *Службени гласник РС*, бр.13/2018, 103/2018, 57/2019, 137/2020 и 49/2021
4. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Сл. гласник РС“, бр. 113/2017, 91/2019, 153/2020.
5. Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, „Сл. гласник РС“, бр. 29/2015, 113/2017 и 41/2018.
6. Стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020-2024, *Службени гласник РС*, бр.14/2020
7. Закон о Народној банци Србије, *Службени гласник РС*, бр.72/2003, 55/2004, 85/2005 и др.закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015-Одлука УС и 44/2018)
8. Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (Official Journal of European Union, L 309, 25.11.2005, p. 15-36).
9. Закон о банкама, *Службени гласник РС*, бр.107/2005, 91/2010 и 14/2015.
10. Directive 215/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing (Official Journal of European Union L 141, 5.6.2015, p. 73-117).
11. Protocol (No.4) on the statute of the European system of central banks and of the European central bank OJ C 202, 07.06.2016, p.230-250.
12. Одлука о мерама за очување стабилности финансијског система у вези са кредитима индексираним у иностраној валути, *Службени гласник РС*. бр.21/2015 и бр.51/2015.
13. Одлука о управљању ризицима, *Службени гласник РС*, бр. 57/2006.
14. Treaty on European Union OJ C 191, 29.7.1992.

## ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ

1. <http://nbs.rs>
2. <https://www.investopedia.com>
3. <https://www.eba.europa.eu>
4. <https://www.ecb.europa.eu>

5. <http://www.apml.gov.rs>
6. <https://www.rcdusluge.com>
7. <https://sr.m.wikipedia.org>

## САЖЕТАК

***Кључне речи: централна банка, Европска централна банка, финансијски криминалитет, прање новца, финансирање тероризма.***

Централна банка, као главна монетарна институција у једној држави поседује бројна овлашћења и функције гарантоване законом. Емитовање новца као ексклузивно право, припада управо овој институцији, стога се на то надовезује контролисање инфлације, стабилности цена, па и целокупно функционисање финансијског система. Како би заштитила финансијски и монетарни систем једне земље, утицала на њен привредни раст, централна банка се активира и на пољима попут спречавања финансијског криминалитета, прања новца и спречавања финансирања тероризма.

У монетарном праву ЕУ, Европска централна банка (ЕЦБ), као врховна монетарна институција ЕУ, која је Уговором о оснивању и Статутом ЕСЦБ надлежна да имплементира јединствену монетарну политику се у садашњим динамичним и комплексним привредним околностима налази пред сталним изазовима. Ризици у пословању банака и финансијских институција су, такође, бројни, стога је потребна ефикасна стратегија управљања тим ризицима у циљу спречавања и контроле њиховог негативног утицаја на привреду и економију како појединачних финансијских институција, тако и финансијски систем посматрано у целини. Начин управљања ризицима, правилан концепт, као и благовремено идентификовање и селекција мање озбиљних ризика од оних са већим потенцијалом за угрожавање функционисања финансијског тржишта представља пожељан нормативни оквир у ком треба поступати. Такође, нова надлежност ЕЦБ огледа се и у доприносу борби против прања новца и спречавања финансирања тероризма, уз појачану контролну улогу централних банака у случају неиспуњавања прописаних циљева од стране пословних банака и других финансијских посредника на тржишту. У циљу редукције овог проблема, који је присутан на глобалном нивоу, државе својом нормативом на националном, а и међународном нивоу установљавају јасне мере и прописе и дефинишу циљеве који би требало да допринесу ефективнијој контроли ризика. Међународне организације и агенције које су укључене у овај процес, такође, доносе одређене препоруке, правила, чијим би усвајањем државе

требало да ово и дијапазон своје контроле, односно превентивне и репресивне мере прилагоде могућностима свог монетарног законодавства, а све у циљу ограничавања овог проблема. За решавање овог проблема, битна је сарадња како на међудржавном нивоу, тако и на националном нивоу између надлежних органа. Поред тога, константно праћење обављених трансакција, утврђивање порекла имовине, уз надградњу и развој у домену законских и подзаконских аката за резултат имаће успешну борбу против овог, за државу, тешко уочљивог проблема. Историјским развојом државе су и на међународном плану усавршавале технике, мере, прописе и активности у овим областима где је допринос централне банке током времена постао веома значајан.

## SUMMARY

*Key words: central bank, European central bank, financial crime, money laundering, terrosim financing.*

The Central Bank, as the main financial institution in a country, has numerous powers and functions guaranteed by law. Issuing money, as an exclusive right, belongs to this institution, therefore, controlling inflation, price stability, and the entire functioning of the financial system is linked to it. To protect the financial system of a country and influence its economic growth, the central bank is also active in the fields of preventing financial crime, money laundering, and terrorist financing.

The European Central Bank, as the supreme monetary institution of the EU, is authorized by the Treaty on Establishment and the Statute of the ESCB to implement a unified monetary policy. Risks in business are also numerous, therefore an effective strategy for managing those risks is needed to harm the economy of both financial institutions and the financial system as a whole. The method of risk management, the correct concept, as well as the selection of less serious risks from those with a greater potential for jeopardizing functioning, is the framework in which to act. Also, the new competence of the ECB is a contribution to the fight against money laundering and financing of terrorism, with also the control role of central banks in case of non-fulfillment of prescribed goals. To reduce this problem, which is on a global level, the states establish measures, regulations, and goals with their norms at the national and international levels that should promote this phenomenon. International bodies also make certain recommendations, and rules, by adopting which the states should adopt the control, i.e. preventive and repressive measures to their legislation, all to reduce the existence of this problem. To solve this problem, as I have emphasized in my work, it is important to cooperate both at the interstate level and the national level between authorities. In addition, constant monitoring of completed transactions, the origin of property, along with building and development in the field of legal and by-laws will result in a successful fight against this, for the state, difficult to detect the problem. Through the historical development of the states, they have perfected the techniques, measures, regulations, and activities in these areas, where the contribution of the central bank has become very significant over time.



## Биографија

Андријана Рајковић је рођена 18.04.1997. године у Перану, општина Подујево. Похађала је Основну школу „Дринка Павловић“. Завршила је Гимназију у Куршумлији, смер друштвено-језички, а затим 2016. године уписала Правни факултет Универзитета у Нишу. Дипломирала је на Правном факултету у децембру 2020. године, са просечном оценом 8.63, а 2021. године уписала и Мастер студије на истом факултету.

Упоредо са тим, обавља приправнички стаж у адвокатској канцеларији већ више од годину дана, где је стекла одређено искуство у примени правних правила и имплементирала своју стечену теоријску основу, а такође се припрема и за полагање правосудног испита, након одрађеног двогодишњег приправничког стажа. Похађала је и курс енглеског језика у школи страних језика у Нишу две године, па тако стекла знање Б2 нивоа.

Присуствовала је и семинарима и предавањима који су се одржавали на Правном факултету, па тако стекла сертификате из области медијације, људских права, јавног бележништва, а последњи био је Жан Моне модул за Европско монетарно право.