



НАРОДНА БАНКА СРБИЈЕ

СТРАТЕГИЈА ЗА УВОЂЕЊЕ СТАНДАРДА БАЗЕЛ III У СРБИЈИ

Децембар 2013.

САДРЖАЈ:

I. БАНКАРСКИ СЕКТОР У СРБИЈИ – САДАШЊЕ СТАЊЕ И РАЗВОЈ	2
II. НОВИ СТАНДАРДИ БАЗЕЛСКОГ КОМИТЕТА ЗА СУПЕРВИЗИЈУ БАНАКА	3
III. УВОЂЕЊЕ БАЗЕЛСКИХ СТАНДАРДА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ.....	4
IV. ПРАВНИ ОКВИР У СРБИЈИ И БАЗЕЛСКИ СТАНДАРДИ	5
V. ОСНОВНИ ЦИЉЕВИ И ФАЗЕ ПРОЦЕСА УВОЂЕЊА СТАНДАРДА БАЗЕЛ Ш.....	6

I. БАНКАРСКИ СЕКТОР У СРБИЈИ – САДАШЊЕ СТАЊЕ И РАЗВОЈ

Основни циљ Народне банке Србије јесте постизање и одржавање стабилности цена, а, поред овог циља, поверено јој је и очување и јачање стабилности финансијског система. Један од инструмената Народне банке Србије за остваривање овог циља јесте обављање функције регулатора и супервизора над највећим делом финансијског сектора Србије, укључујући и банке.

Банкарски сектор је најзначајнији део финансијског сектора Србије, и крајем септембра 2013. године са 2.905 милијарди динара чинио је преко 90% његове укупне (нето) активе. Консолидација тог сектора настављена је и крајем 2013. године. У овом тренутку чини га 30 банака, што је за пет мање него крајем 2007. године уочи доношења Стратегије увођења Стандарда Базел II. Поред тога, два су кључна догађаја обележила период између сачињавања Стратегије увођење стандарда Базел II (у даљем тексту: Базел II) и Стратегије увођења Стандарда Базел III (у даљем тексту: Базел III):

1) увођење Базела II успешно је спроведено – показатељ адекватности капитала банака у Србији се од краја 2011. године обрачунава у складу са стубом 1 Базела II, при чему су ефекти преласка с Базела I на Базел II били унапред адекватно процењени; процес интерне процене адекватности капитала у складу са стубом 2 нераскидиво је повезао пословну стратегију банака, стратегију управљања ризицима и стратегију управљања капиталом (капитал сада мора одражавати целокупни ризични профил банке који је последица свих њених активности и донетих пословних одлука); објављивање података и информација банака у складу са стубом 3 знатно је унапредило транспарентност њиховог пословања и ојачало тржишну дисциплину у банкарском сектору;

2) глобална финансијска криза, која је избила 2007, а ескалирала 2008. године и чији се потреси и данас осећају широм света, није заобила ни Србију, а њени ефекти оставили су трага и на банкарском сектору: проблематични кредити су порасли, кредитна активност је успорена и банке су почеле да се раздужују према иностранству; ради очувања стабилности банкарског сектора, Народна банка Србија је у више наврата доносила контрацикличне мере, чије је ефикасно спровођење било могуће због постојања великих резерви акумулираних током преткризног периода; те резерве, настале као производ конзервативног приступа прописима и супервизији банака, адекватно су апсорбовале све досадашње кризом изазване губитке, и још су кључни гарант отпорности банкарског сектора на потенцијалне шокове; у наредном периоду очекује се пун ефекат прописаних мера усмерених на смањење нивоа проблематичних кредита (до сада су они у потпуности били покривени прописаним резервисањима, а адекватност капитала је на још високих 20%); с растом бруто друштвеног производа и опоравком реалног сектора очекује се не само смањење проблематичних кредита, већ и раст кредитне активности, јер фактори на страни понуде (висока ликвидност и капитализованост банака) то омогућавају; банке полако мењају пословне моделе и окрећу се локалним изворима финансирања,

па ни у једном тренутку није долазило до наглог, неконтролисаног раздуживања према иностранству; стабилност банкарског сектора обезбедила је и очување целокупне финансијске стабилности.

II. НОВИ СТАНДАРДИ БАЗЕЛСКОГ КОМИТЕТА ЗА СУПЕРВИЗИЈУ БАНАКА

Након избијања глобалне финансијске кризе идентификоване су слабости финансијских система, али и недостаци општеприхваћених стандарда и прописа. Започет је процес измена базелских стандарда, као и прописа, на међународном плану. Први кораци предузети су у јулу 2009. године, кад је објављен први пакет докумената – *Enhancements to the Basel II framework, Revisions to the Basel II market risk framework* и *Guidelines for computing capital for incremental risk in the trading book*. Ове измене Базела II односе се, пре свега, на тржишне ризике и секјуритизацију и носе назив *Стандарди Базел 2,5*. Ипак, кључне и свеобухватне измене базелских стандарда – Базел III предвиђене су сетом докумената објављених у децембру 2010. године и односе се пре свега на новине које се тичу показатеља адекватности капитала, и то у делу који се односи на регулаторни капитал (бројилац показатеља). Такође, први пут су уведени и минимални стандарди који се односе на захтевану ликвидност. Сет докумената који је објављен у децембру 2010. године обухвата нацрт свеобухватног текста измењеног документа из 2006. године – *A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, као и *International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*, који се односи на нове стандарде у области ликвидности. У јуну 2011. године објављен је ревидирани документ који се односи на Базел III – *A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems – revised version*.

У складу с наведеним документима, најзначајније новине предвиђене Базелом III односе се на:

- 1) нове стандарде о капиталу:
 - унапређење квалитета капитала и јачање капиталних захтева,
 - успостављање три минимална стандарда капитала,
 - побољшање процеса управљања ризицима ради одговарајућег покрића свих ризика капиталом,
 - увођење бројних мера ради формирања што адекватнијих резерви капитала (*capital buffers*) које би биле расположиве у периодима кризе,
 - увођење левериџ рација као додатног показатеља пословања банака који није заснован на степену ризичности активе,
 - увођење додатног капиталног захтева за системски значајне банке;
- 2) увођење минималних стандарда за управљање ризиком ликвидности, као и минималних показатеља ликвидности.

III. УВОЂЕЊЕ БАЗЕЛСКИХ СТАНДАРДА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Увођење Базела II у Европској унији остварено је доношењем и применом директива 2006/48/ЕС и 2006/49/ЕС, познатијих као *Capital Requirements Directive* (у даљем тексту: Директиве CRD), чије су принципе све земље чланице биле дужне да унесу у националне прописе до краја 2006. године. Примена Базела II у Европској унији почела је 1. јануара 2007. године.

Први талас финансијске кризе, која је у кратком року превазишла националне границе и границе финансијског сектора, прерастајући у највећу економску кризу модерног доба, указао је и на то да је постојећи међународни правни оквир за банке оставио превише простора за неравномерну националну примену, односно за правну арбитражу.

Упоредо са изменама Базела II (Стандарди Базел 2,5) започет је рад на промени међународног правног оквира тиме што је Европска комисија изменила постојеће, односно усвојила нове директиве. Законодавци земаља чланица Европске уније обавезани су да их прате и да своје националне правне оквире прилагођавају овим директивама у вези с капиталним захтевима за банке.

Прва важна измена Директива CRD била је у 2009. години, кад је, закључно са септембром те године, усвојен нови сет директива: 2009/27/ЕС, 2009/83/ЕС и 2009/111/ЕС, познатих под називом Директиве CRD 2. Овим директивама, чија је национална имплементација у Европској унији спроведена до краја 2010. године, уређени су, пре свега, укључивање хибридних елемената у основни капитал, затим велике изложености и сарадња између супервизора банкарских група (*home-host*). Након тога, Директивом 2010/76/ЕС (тзв. Директива CRD 3) додатно је уређено увођење правила у вези са секјуритизацијом, капиталним захтевом за тржишне ризике и политиком награђивања, при чему су земље чланице Европске уније биле обавезне да та правила уведу до краја 2011. године. Директивама CRD 2 и CRD 3 у Европској унији уведени су Стандарди Базел 2,5.

Још на самом почетку финансијске кризе, СЕБС-ов (сада ЕБА)¹ технички савет је био за то да се око 20% анализираних дискреционих права задржи у директивама, а да опције земаља чланица да примењују различите третмане зависно од локалних услова буде укинуте (осталих 80% дискреционих права).

Ослањајући се на СЕБС-ове техничке савете о националним опцијама и дискреционим правима, Европска комисија је припремила предлог измењених директива, али и предлог нове уредбе, с циљем да се уклоне све националне опције и дискрециона права којима се у Европској унији уводе најновије измене базелских стандарда – Базел III. Наиме, Европска комисија је 20. јула 2011. године

¹ *The European Banking Authority* (ЕБА) почела је да ради 1. јануара 2011. године и преузела је све активности које је пре тога обављао СЕБС – *Committee of European Banking Supervisors*.

објавила предлоге тзв. Уредбе² о капиталним захтевима и Директиве о капиталним захтевима 4 – CRR и CRD 4, којима је направљен значајан корак ка остварењу циља успостављања тзв. „*single rule book*“ – максималне хармонизације прописа на европском нивоу, уз ограничавање могућности одступања од онога што је предвиђено новим правним оквиром. Иако је на почетку било предвиђено њихово усвајање током 2012, а примена од 1. јануара 2013. године – коначне верзије CRR и CRD 4 усвојене су и објављене у службеном гласилу Европске уније у јуну 2013. године, а примењиваће се од 1. јануара 2014. године.

Важно је напоменути и то да, имајући у виду циљ успостављања јединствених правила за све банке у Европској унији – нови правни оквир Европске уније заснован на Базелу III (за разлику од досадашњег заснованог на Базелу II) не омогућава супервизорима да успоставе конзервативнија правила на националном нивоу (осим у мањем броју јасно прописаних случајева), већ предвиђа да се ова правила примењују само на нивоу појединачних банака, односно кроз стуб 2 базелских стандарда³.

IV. ПРАВНИ ОКВИР У СРБИЈИ И БАЗЕЛСКИ СТАНДАРДИ

Увођење Базела II у Србији завршено је пакетом прописа које је Извршни одбор Народне банке Србије донео у јуну 2011. године. Овај пакет прописа, којима се правила за израчунавање адекватности капитала банке и управљање ризицима усклађују с Базелом II, односно којима се повећава транспарентност у пословању банака – чини шест одлука објављених у „Службеном гласнику РС“, бр. 45/2011 и 46/2011, и то: *Одлука о адекватности капитала банке* (с прилозима), *Одлука о извештавању о адекватности капитала банке*, *Одлуке о управљању ризицима банке*, *Одлука о објављивању података и информација банке*, *Одлука о контроли банкарске групе на консолидованој основи* и *Одлука о извештавању банака*. Ти прописи се примењују од 31. децембра 2011. године, осим одредаба које се односе на признавање подобности кредитних рејтинга које додељују агенције за рејтинг и које се примењују од 1. септембра 2011. године, као и појединих одредаба за које је прописан прелазни период за пуну примену.

Ипак, у домаћем правном оквиру за банке, који је на снази од 31. децембра 2011. године, постоје и одређене разлике у односу на сам Базел II. Тако су, на пример, базелским стандардима

² Уредбе Европске уније се, за разлику од њених директива, не транспонују у националне прописе (законе), већ се директно (преводом на језик државе чланице) примењују у националним законодавствима.

³ Пример заокрета у начину увођења с минималних стандарда на максималну законодавну хармонизацију јесте минимални прописани показатељ адекватности регулаторног капитала на међународном нивоу, који остаје 8%, с тим што не постоји могућност да национални супервизори пропишу виши показатељ ако процене да услови на националном нивоу то захтевају (као што је био случај с Базелом II).

обухваћена посебна правила за рачунање капиталног захтева за кредитни ризик по основу секјуритизације, што *Одлуком о адекватности капитала банке* није обухваћено, и то због непостојања законског оквира у Србији за спровођење секјуритизације и неразвијене праксе банака у овој области.

Будући да се Стандарди Базел 2,5 претежно односе на унапређење Базела II у области тржишног ризика, секјуритизације и политике награђивања – они у Србији још нису уведени због, како је већ наведено, непостојања законског оквира и неразвијене праксе банака у области секјуритизације, али и релативно малог значаја тржишног ризика у банкарском сектору Србије⁴, док су у области награђивања делимично уведени. Из тих разлога и уз уважавање локалних специфичности, Стандарди Базел 2,5 ће у Србији, у складу са овом стратегијом, бити уведени заједно с Базелом III.

С друге стране, имајући у виду да је увођење Базела II у Србији спроведено у време кад је Базелски комитет за супервизију банака већ био објавио Базел III – неки елементи Базела III већ су уведени у правни систем Србије – *Одлуком о адекватности капитала банке*, и то на следећи начин:

– допунски капитал II (*Tier 3*) искључен је из дефиниције регулаторног капитала (коришћење допунског капитала II било могуће у складу с прописима који су били на снази до 31. децембра 2011. године), што је допринело јачању квалитета капитала, који сада обухвата само основни (*Tier 1*) и допунски капитал (*Tier 2*);

– прописана је једна врста додатних резерви капитала за ограничавање расподеле добити (*capital conservation buffer*): банке чији је показатељ адекватности капитала већи или би, због расподеле добити, био већи од прописаног (12%) за мање од 2,5 процентних поена – могу вршити расподелу добити само у елементе основног капитала.

V. ОСНОВНИ ЦИЉЕВИ И ФАЗЕ ПРОЦЕСА УВОЂЕЊА БАЗЕЛА III

Имајући у виду циљ очувања стабилности банкарског сектора и финансијске стабилности, као и стратешко опредељење Народне банке Србије да континуирано унапређује правни оквир у складу с међународним стандардима и прописима Европске уније и уз уважавање специфичности домаћих прописа и тржишта – Народна банка Србије ће у складу са овом стратегијом предузети све неопходне активности и усвојити одговарајуће прописе који ће омогућити увођење Базела III у Србији.

⁴ Тренутно се у банкарском сектору Србије свега 2% укупних капиталних захтева односи на капиталне захтеве за тржишне ризике.

С обзиром на то да је реч о сложеном и мултидисциплинарном процесу, увођење Базела III биће спроведено у три фазе:

1. Припремна фаза – прво тромесечје 2014. године

У оквиру припремне фазе постоје три основне активности које је неопходно извршити пре преласка у наредну фазу:

- спровођење анализе (не)усклађености (геп анализе) Стандарда Базела 2,5 и Базела III, с једне стране, и постојећег правног оквира за банке у Србији, с друге стране;
- спровођење упоредне анализе динамике којом су Базел III увеле и примениле државе чланице Европске уније и динамике којом су то учиниле земље из окружења;
- сачињавање оперативног плана активности увођења Базела III, којим ће се прецизно утврдити организација процеса увођења, као и активности за спровођење друге и треће фазе увођења Базела III.

2. Фаза процене ефеката и утврђивања динамике увођења – до краја 2014. године

Увођење Базела III подразумева важне и бројне новине – како оне које су у вези с правилима о адекватности капитала, тако и оне које су у вези с показатељима ликвидности – и на међународном нивоу представља постепен процес. Базелски комитет за супервизију банака предвидео је да се постепена примена Базела III спроводи од 2013. до 2019. године, док је у Европској унији, након почетног кашњења у усвајању прописа, предвиђено да фазно увођење почне 2014. године.

У складу с постојећим правним оквиром, банкарски сектор Србије је адекватно капитализован и високо ликвидан. Пре измене прописа неопходно је проценити ефекте тих измена, те је основна активност у овој фази израда квантитативне студије утицаја нових стандарда на адекватност капитала и ликвидност целокупног банкарског сектора и појединачних банака. У складу с тим, квантитативна студија биће спроведена у директној сарадњи са свим банкама, као и са Удружењем банака Србије. Резултати ове анализе послужиће као основ за утврђивање динамике увођења свих елемената Базела III, при чему ће се имати у виду и планирана динамика увођења појединих елемената у Европској унији.

3. Фаза израде прописа – до краја 2015. године

После завршетка припремне фазе и фазе процене ефеката и утврђивања динамике увођења – приступиће се изради прописа којима ће Стандарди Базел 2.5 и Базел III бити уведени у Србији. Током реализације ове фазе, као и претходне, Удружење банака Србије и појединачне банке биће

активно укључени. И стручна јавност биће на одговарајући начин укључена у ову фазу јер ће о нацртима свих прописа бити одржана јавна расправа.

Имајући на уму значај и комплексност процеса увођења Базела III, ова стратегија ће се по потреби мењати и/или допуњавати, у складу с новим околностима и изазовима.

У процесу увођења Базела III поштоваће се принцип транспарентности, па ће ова стратегија, као и њене евентуалне измене и/или допуне, бити објављени на интернет презентацији Народне банке Србије и доступни свим заинтересованим лицима.