

Izvorni naučni članak

UDK: 005.334:336.71

doi: 10.5937/ekonhor1303213T

ALTERNATIVNI REGULATORNI PRISTUPI UPRAVLJANJU BANKARSKIM KRIZAMA

Violeta Todorović*

Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu

Funkcionisanje banaka u deregulisanom i konkurentnom tržišnom ambijentu podrazumeva preuzimanje rastućih i kompleksnih rizika poslovanja. Neadekvatno upravljanje rizicima od strane bankarskih menadžera dovodi do pojave problemskih banaka i nastanka bankarskih kriza. Praktično, krize banaka čine sastavni deo razvoja bankarskih sistema u savremenom okruženju, koje se može okarakterisati kao kompleksno, dinamično, heterogeno i nepredvidivo. Negativni efekti bankrotstava individualnih banaka na privredni sistem zahtevaju pravovremeno uspostavljanje adekvatnih regulatornih okvira i preduzimanje intervencionističkih mera saniranja bankarskih problema. Problematika upravljanja bankarskim krizama, godinama unazad prisutna u stručnoj domaćoj i stranoj literaturi, aktualizovana je pojavom globalne *Subprime* krize. Stoga je u radu učinjen pokušaj sveobuhvatne analize uzroka nastanka i načina rešavanja bankarskih kriza. Pored identifikovanja uzroka i suštinskih razlika analiziranih bankarskih kriza, preispitivaće se relevantnost primenjenih intervencionističkih mera i postojećih regulatornih politika.

Ključne reči: bankarske krize, intervencionističke mere, regulativa bankarskog poslovanja, regulatorne reforme

JEL Classification: G21

UVOD

Bankarsko poslovanje je veoma dinamično i menja se pod uticajem promena u okruženju i promena regulative. U savremenoj teoriji o bankarstvu, posrednička funkcija banaka predstavlja odgovor na potrebu da se ublaže negativni efekti nesavršenih, neefikasnih i nepouzdanih finansijskih tržišta. U tom smislu, bezbedan i stabilan bankarski sektor je od izuzetne važnosti za finansijski i ekonomski

sistem svake zemlje. Da bi se ublažili negativni efekti bankarskih kriza na stabilnost privrednog sistema, od regulatornih i državnih organa se očekuje da preduzimaju brze i adekvatne mere za njihovo rešavanje. Samo upravljanje bankarskim krizama je težak i kompleksan zadatak, koji dodatno komplikuju nerealna slika o stvarnom finansijskom stanju banaka i neadekvatno uspostavljeni pravni i institucionalni okviri. Odluka o konkretnoj intervenciji uslovljena je analizom koristi i troškova, odnosno, odluke regulatornih i državnih organa treba da balansiraju ekonomske i fiskalne troškove upotrebe javnih sredstava u odnosu na koristi od sprečavanja budućih bankarskih bankrotstava.

* Korespondencija: V. Todorović, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Đ. Pucara 3, 34000 Kragujevac, Srbija;
e-mail: v.todorovic@kg.ac.rs

Stoga će predmet istraživanja u radu biti usmeren na analizu odnosa između intervencionističkih mera i rešavanja sistemskih bankarskih kriza. Konkretnije, u centru istraživanja biće analiza konkretnih regulatornih mera koje se preduzimaju u cilju rešavanja bankarskih problema i saniranja problemskih situacija u bankama.

Respektujući prethodno definisan predmet istraživanja, osnovni cilj rada se sastoji u preispitivanju uloge i značaja primenjenih intervencionističkih mera i regulatornih politika i njihovoj delotvornosti u rešavanju bankarskih kriza i očuvanju stabilnosti bankarskih sistema.

Polazeći od definisanog predmeta i postavljenog cilja istraživanja, u radu će biti testirana sledeća hipoteza: ukoliko se izbegne regulatorno uzdržavanje i pravovremeno preduzmu adekvatne i troškovno efikasne mere, koje odgovaraju konkretnim specifičnostima i strukturnim aspektima bankarskog sistema određene zemlje, restrukturiranje individualnih banaka će biti uspešnije i očuvace se stabilnost bankarskog sistema.

Radi testiranja polazne hipoteze, u radu će biti primenjena kvalitativna metodologija bazirana na proučavanju i deskriptivnoj analizi definisanog problema. Konsultovanje relevantne literature, zasnovane na teorijskim uopštavanjima i praktičnim iskustvima autora koji su istraživali predmetnu problematiku, omogućice komparaciju i sintetizovanje različitih stavova, na bazi kojih se mogu izvesti generalni zaključci o uticaju pojedinih mera intervencije na brzinu i uspešnost rešavanja bankarskih problema.

Imajući u vidu postavljeni predmet i cilj istraživanja, kao i definisanu hipotezu, u radu će se najpre analizirati ključne karakteristike bankarskih kriza. Nakon identifikovanja i ocenjivanja različitih intervencionističkih mera za saniranje problemskih banaka i rešavanja sistemskih bankarskih kriza, pažnja će biti usmerena na analizu prinosa i troškova intervencija regulatornih institucija u bankarskim krizama. Komparacija reprezentativnih bankarskih kriza može da doprinese donošenju opštih zaključaka o najefikasnijim modelima intervencije, koji su uspeli da reše krizu na najbrži način, bez većih negativnih

posledica po ekonomski sistem. Celokupna analiza biće zaokružena utvrđivanjem otvorenih pitanja i, posledično, neophodnim regulatornim reformama, koje je pokrenula aktuelna kriza.

KONCEPTUALNE KARAKTERISTIKE BANKARSKIH KRIZA

Savremeni trendovi deregulacije, finansijske liberalizacije i internacionalizacije poslovanja banaka, talasi poremećaja krajem devedesetih godina XX veka u azijskim zemljama, kao i aktuelna finansijska kriza predstavljaju jasne signale visokih ekonomskih i socijalnih troškova, koji nastaju usled poremećaja u bankarskim sistemima. Demirguc-Kunt i Detragiache (1998, 104) su, analizirajući determinante bankarskih kriza, definisali finansijsku liberalizaciju kao uzrok porasta realnih kamatnih stopa i povećanog rizika krize u određenom vremenskom intervalu, naročito, u zemljama u razvoju. Stoga je liberalizacija kreditnih tržišta i realnih kamatnih stopa označena kao ključni faktor nastanka finansijske krize u Latinskoj Americi, početkom 1980-ih godina, koju su pratili i ozbiljni bankarski poremećaji (Demirguc-Kunt & Detragiache, 2005, 3).

Verovatnoća nastanka bankarskih kriza povećava se i u prisustvu loše dizajniranog sistema osiguranja depozita, naročito, u zemljama sa deregulisanim kamatnim stopama i slabim institucionalnim okruženjem, kome nedostaje transparentnost (Todorović, 2013, 392). Na primer, američka štedno-kreditna kriza iz 1980-ih godina objašnjavana je postojanjem velikodušne šeme depozitnog osiguranja, finansijskom liberalizacijom i nesposobnošću regulatora da brzo intervenišu u problemskim institucijama (Beck, 2003, 7). Bankarska kriza se može produbiti sporošću državnih i regulatornih institucija u identifikovanju nastalih problema, odlaganjem intervencija na pogoršane uslove u poslovanju banaka i zanemarivanjem problema osetljivosti strukture bankarskog sektora na poremećaje. Sporost u rešavanju i zatvaranju nesolventnih banaka najčešće rezultira visokim fiskalnim troškovima i još većom krizom, koja se prenosi na realni sektor (Beck & Laeven, 2006, 3).

Brojne analize su pokazale da su bankarska bankrotstva štetnija za privredu od bankrotstava

drugih vrsta finansijskih institucija, jer se likvidacija jedne ili više banaka brzo širi na realni sektor zemlje, podstiče krizu platnog bilansa i povećava troškove bruto domaćeg proizvoda (Leckow, 2006, 184). Analizirajući nesolventnost banaka, Caprio i Klingebiel (1996, 1) su procenili da troškovi preuzimanja i spasavanja banaka u proseku iznose 10% od bruto domaćeg proizvoda. Istovremeno, usled neizvesne budućnosti i kreditne dezintermedijacije dolazi i do značajnog opadanja investicija i potrošnje i smanjenja efikasnosti funkcionisanja realnog sektora.

Generalno, banke su osetljivije na probleme koji mogu dovesti do poremećaja u poslovanju i bankrotstava od drugih nefinansijskih institucija. Kaufman (1996, 20) je identifikovao nekoliko faktora koji to potvrđuju. Prvo, banke imaju nizak indikator kapital/aktiva (visok leveridž), što im ostavlja malo prostora za pokrivanje neanticipiranih gubitaka. Drugo, one imaju nizak indikator gotovina/aktiva, što najčešće zahteva prodaju kamatonosne aktive radi zadovoljenja depozitnih obaveza. Treće, visok indikator kratkoročni dug/dugoročni dug u bankama (potencijal za juriš), može zahtevati hitnu prodaju kamatonosne aktive po nerealno niskim cenama i usloviti potencijalno velike gubitke.

Bankarske krize je veoma teško identifikovati konkretnim statističkim podacima i predvideti tačan datum juriša na banku. Konstrukciju indikatora bankarskih kriza otežavaju problemi asimetričnih informacija i dostupnosti stvarnih podataka o neperformansnim kreditima i gubicima po plasmanima. Kao rezultat toga, u literaturi još uvek ne postoji jedinstven kriterijum za definisanje sistemske bankarske krize.

Na primer, Demirguc-Kunt i Detragiache (1998, 90-91) predlažu sledeće kriterijume za identifikovanje krize u bankarskom sistemu: indikator neperformansne aktive u odnosu na ukupnu aktivu prelazi 10%; troškovi sanacije banaka su veći od 2% BDP; poremećaji u bankarskom sistemu rezultiraju državnim preuzimanjem banaka; dolazi do juriša deponenata na banke, zamrzavanja depozita, produžavanja bankarskih praznika, odnosno, neradnih dana. S druge strane, u istraživanju indikatora bankarskih kriza u različitim zemljama, Caprio i Klingebiel (1996,

1-2) predlažu jednostavan kriterijum identifikovanja krize koji kombinuje kvalitativne podatke o stanju bankarske aktive i kvantitativne indikatore gubitaka po neperformansnim kreditima i indikatore solventnosti banaka. Nakon utvrđenih kriterijuma, od finansijskih eksperata konkretnih zemalja traži se stručna procena toga da li se zaista radi o krizi ili ne. Kaminsky i Reinhart (1999) su, analizirajući „blizanačke krize“, izvršili opsežnu analizu sistemskih kriza, odnosno, njihov zaključak je da se početak svake sistemske krize poklapa sa jurišom deponenata na banke, portfolio poremećajima, bankrotstvom banaka i drugih finansijskih institucija, zatvaranjem, spajanjem i preuzimanjem problemskih banaka i opštom državnom intervencijom u bankarski sistem.

Kada govorimo o sistemskoj bankarskoj krizi, ne radi se samo o strahu od domino efekta, gde bi propadanje neke velike i značajne banke izazvalo bankrotstvo manjih banaka. Još veći strah se javlja u vezi sa činjenicom da bi zatvaranje banke na nekoliko meseci, u cilju procene njene nelikvidne aktive, uzrokovalo zamrzavanje depozita i štednje, sa značajnim negativnim efektom na nacionalnu potrošnju (Kaufman & Seelig, 2006, 164). Pri tome, finansijski zavisniji sektori pokazuju lošije performanse tokom bankarskih kriza, odnosno „gube oko jedan procentni poen rasta u svakoj kriznoj godini, u poređenju sa finansijski manje zavisnim sektorima“ (Demirguc-Kunt & Detragiache, 2005, 25).

Negativni efekti bankarskih kriza su jači u zemljama u razvoju, u zemljama gde privatni sektor ima ograničen pristup stranom kapitalu i gde su krize oštrije. Kao rezultat toga, bankarska bankrotstva su bila i nastavljaju da budu glavno interesovanje javne politike i razlog rigoroznijeg regulisanja banaka u poređenju sa drugim institucijama. S druge strane, zagovornici tzv. „slobodnog bankarstva“ većinu bankarskih kriza pripisuju, upravo, čvrstom regulisanju i smatraju da bi bankarski sektor bolje funkcionisao bez regulatornih institucija, odnosno, u odsustvu jakih regulatornih okvira banke bi imale veće motive da sprečavaju sopstvena bankrotstva. Međutim, ako se uzme u obzir jako regulisanje i prilična zaštićenost od konkurencije nebankarskih institucija teško je proceniti kvalitet bankarskog poslovanja u liberalnijem okruženju. Preokupiranost sistemskim

rizikom primorava regulatore da budu tolerantni prema nekonkurentnom ponašanju banaka. Imajući u vidu da su glavni pokretači privrednog sistema upravo korisnici bankarskih usluga, regulatori imaju cilj da povećaju transparentnost bankarskog poslovanja. Stoga se ne može govoriti o napuštanju neoliberalne paradigme, već o potrebi vođenja kontraciklične monetarne politike, kako bi se sprečio domino efekat u finansijskom sistemu i minimizirali efekti panike kod stanovništva i privrede (Praščević, 2009, 136).

INTERVENCIONISTIČKE MERE ZA SANIRANJE PROBLEMSKIH BANAKA I REŠAVANJE SISTEMSKIH BANKARSKIH KRIZA

Rešavanje sistemskih bankarskih kriza se razlikuje od načina rešavanja individualnih bankarskih bankrotstava u stabilnim vremenima. Mere koje se smatraju adekvatnim u stabilnim periodima mogu povećati nesigurnost u sistemskoj krizi, uticati na smanjenje poverenja privatnog sektora u funkcionisanje bankarskog sistema i usporiti oporavak istog. Na primer, u stabilnim periodima, depoziti imaju ograničenu zaštitu, hitna finansijska pomoć se daje pod veoma strogim uslovima, dok se nesolventne banke brzo zatvaraju. Međutim, ako bankarske krize poprime sistemski karakter, onda sve preduzete mere i instrumenti imaju ulogu da zaštite platni sistem, smanje gubitak poverenja deponenata, povećaju solventnost u bankarskom sistemu i spreče dalja makroekonomska pogoršanja (Hoelscher & Ingves, 2006, 5).

Rano otkrivanje krize i njeno rešavanje nemaju alternativu. Regulatorno uzdržavanje i odlaganje preduzimanja radikalnih mera, uticali bi na pooštavanje krize i povećanje troškova njenog rešavanja u kasnijem periodu. Treba naglasiti da univerzalni obrazac za rešavanje bankarskih kriza, koji se može primeniti u svim uslovima i u bilo koje vreme, ne postoji. U nedostatku jedinstvenog obrasca, mogu se izdvojiti zajednički elementi za uspešno upravljanje bankarskim krizama, kao što su: brzina u identifikovanju bankarskih problema, državna podrška supervizorskim organima prilikom likvidacije

konkretne banke, spremnost državnih organa da ubace znatna fiskalna sredstva u bankarski sistem, primena transparentnih mera i akcija za rešavanje problema neperformansnih kredita u početnoj fazi krize i neophodnost regulatornih reformi u cilju stvaranja adekvatnijih regulatornih i supervizorskih okvira (Casu *et al*, 2006, 448-449).

Uspešno rešavanje bankarskih kriza podrazumeva adekvatan set državnih intervencionističkih mera u cilju obezbeđenja vitalnosti finansijskog sistema, odnosno, očuvanja integriteta platnog sistema, povećanja štednje i obezbeđenja esencijalnih kreditnih tokova za privredu. Istovremeno, preduzete mere treba da obezbede efektivnost i efikasnost procesa restrukturiranja, adekvatnom raspodelom tereta rešavanja problema i minimiziranjem državnih troškova (Frydl & Quintyn, 2006, 30). Mere koje se koriste za upravljanje bankarskom krizom mogu se svrstati u dve kategorije. Prva obuhvata mere finansijskog restrukturiranja, koje su usmerene na sprečavanje odliva depozita, održavanje likvidnosti banaka i vraćanje poverenja u bankarski sistem odmah nakon krize. U drugu kategoriju spadaju srednjoročne mere operativnog restrukturiranja, koje su usmerene na poboljšanje bilansa stanja banaka koje nastavljaju sa radom i likvidaciju nesolventnih banaka.

Mere finansijskog restrukturiranja, kao što su hitna finansijska pomoć i državne blanko garancije, imaju za cilj zaustavljanje širenja bankarskih kriza u početnim fazama. Iako mogu kupiti vreme u kriznim situacijama, one same po sebi ne mogu vratiti poverenje u bankarski sistem ukoliko se nastavlja pogoršavanje makroekonomske situacije. Da bi se postigao trajniji rezultat, mere za zaustavljanje se moraju kombinovati sa jakim makroekonomskom politikom prilagođavanja i adekvatnom strategijom restrukturiranja banaka.

Kada se ostvari inicijalna stabilizacija bankarskog sistema, kombinacijom hitne finansijske pomoći i objavljivanja državnih blanko garancija, neophodno je sastaviti plan za bankarsko restrukturiranje. Restrukturiranje banaka je višegodišnji proces koji, između ostalog, uključuje reviziju zakona i institucija, razvoj strategija za likvidaciju, pripajanje, prodaju i rekapitalizaciju banaka, restrukturiranje i oporavak bankarskog kapitala.

Bankarsko restrukturiranje započinje dijagnozom finansijskog stanja individualnih banaka, kako bi se identifikovao obim njihovih gubitaka. Međutim, adekvatna dijagnoza je najčešće otežana zbog ograničenosti raspoloživih podataka i lažnog računovodstva. U cilju brže procene solventnosti banaka i preduzimanja adekvatnih mera njihovog restrukturiranja, potrebno je obezbediti doslednu primenu računovodstvenih standarda, kontinuirano obelodanjivanje istinitih informacija o poslovanju banaka za potrebe supervizorskih organa i javnosti i eksternu reviziju radi verifikacije stvarnog stanja. Kada se uspostavi dijagnoza za svaku banku, supervizori vrše njihovu klasifikaciju i razvijaju adekvatne strategije za rešavanje konkretnih problema.

Intervencija u problemskim bankama podrazumeva državno preuzimanje kontrole nad poslovanjem banaka od menadžmenta i akcionara. U tom slučaju, banka se može zatvoriti ili može ostati otvorena pod kontrolom regulatornih i državnih organa, dok se njeno finansijsko stanje bolje ne definiše i donesu odluke o adekvatnoj strategiji restrukturiranja iste. Ove strategije uključuju zatvaranje i likvidaciju banaka nesposobnih za opstanak i rekapitalizaciju kroz infuziju kapitala ili kroz rehabilitaciju aktive. Oba pristupa rekapitalizacije se mogu upotrebiti odvojeno, u zavisnosti od konkretnog stanja u kome se banka nalazi, ali se češće kombinuju kada se rehabilituje nesolventna banka. Pri tome, banke se mogu klasifikovati kao stabilne i adekvatno kapitalizirane, nepouzdana i pouzdana, ali nedovoljno kapitalizirane.

Banke koje su identifikovane kao nepouzdana i nesolventne moraju se likvidirati. Mišljenja o likvidaciji banaka su podeljena kako među naučnicima tako i među nacionalnim regulatorima. Na primer, regulatorni organi u Japanu su sve do nedavno smatrali da svaku problemsku banku treba spasiti i ujediniti sa nekom zdravom bankom. U Velikoj Britaniji je dominirao stav da se najveće banke ne bi smele likvidirati. SAD su u prošlosti ograničile spasavanja na najveće komercijalne banke. Međutim, od 1991. godine, regulativa je zahtevala da vlasti usvoje pristup najmanjeg troška, sa stanovišta poreskog obveznika, za rešavanje problemskih banaka. To znači da svaka nesolventna banka mora da se likvidira, sem u slučaju kada je jaka banka spremna da je preuzme, uključujući i preuzimanje neperformansnih kredita.

Nespремnost supervizora da izvrše likvidaciju banaka može da proistekne iz straha da će njihove akcije javnost oceniti neuspešnim. Međutim, pravi neuspeh supevizorskih organa nije likvidacija banaka, već odlaganje rešavanja identifikovanih problema. Stoga, cilj regulatorne kontrole se sastoji u pravovremenom identifikovanju rizika konkretnih banaka i brzom intervenciji, sa minimalnim gubicima realne ekonomije, a ne u sprečavanju likvidacije.

Rekapitalizacija banaka putem infuzije državnog kapitala podrazumeva različite opcije restrukturiranja, kao što su: nacionalizacija banaka, kupovina i preuzimanje od strane drugih banaka i stvaranje „banke za premošćavanje“. Uključivanje države u proces rekapitalizacije banaka je privremena mera u tržišnim ekonomijama i traje sve dok se banka dovoljno ne sanira da može samostalno pribaviti dodatni kapital na finansijskom tržištu. Efikasnost u implementaciji prethodno spomenutih mera za restrukturiranje banaka odrediće i ukupne troškove procesa restrukturiranja i brzinu izlaska bankarskog sistema iz krize. Međutim, iskustvo ukazuje na postojanje brojnih problema u implementaciji mera za rešavanje bankarskih kriza.

Prvo, teškoće u izboru adekvatnih mera za bezbedno restrukturiranje banaka mogu dovesti do odlaganja rešavanja identifikovanih problema u bankama. Svako odlaganje, međutim, povećava troškove i čini konačno restrukturiranje još težim. Drugo, da bi pomogli problemskim, ali bankama sposobnim za opstanak, regulatorni i državni organi se često uzdržavaju od primene odgovarajućih intervencionističkih mera. Treće, brzo rešavanje bankarskih kriza zahteva i punu političku podršku, jer rešavanje bankarskih problema implicira i redistribuciju sredstava unutar ekonomije. Neslaganja unutar državnih organa o tome kako bi ovi gubici trebalo da budu raspoređeni mogu rezultirati visokim fiskalnim troškovima i neefikasnim bankarskim sistemima. Četvrto, nedostatak adekvatne komunikacione strategije može ograničiti efektivnost primenjenih intervencionističkih mera. Razumevanje postavljenih državnih ciljeva od strane privatnog sektora i njihova podrška predstavljaju značajan faktor u implementaciji mera za restrukturiranje banaka. Istovremeno, neadekvatan pravni sistem može dovesti do suboptimalnih rezultata u restrukturiranju banaka.

Čak i u uslovima kada je bankarska strategija opsežna i u potpunosti saglasna, slabosti pravnog sistema mogu sprečiti restrukturiranje problemskih banaka.

Imajući u vidu činjenicu da svaka problemska institucija predstavlja jedinstvenu situaciju, veoma je teško testirati i sa apsolutnom sigurnošću predvideti rezultate alternativnih mera za rešavanje kriza. Mere i postupci za rešavanje kriza moraju da se prilagode okolnostima u kojima je kriza nastala, kao i uzrocima koji su do nje doveli. Primena mera koje su u prošlosti pokazale dobre rezultate na tekuću krizu ne garantuje uspeh. Takođe, regulatorni i državni organi konkretne zemlje ne smeju kopirati rešenja koja su primenjena u drugim zemljama, zbog različitog makroekonomskog okruženja.

TROŠKOVI I KORISTI INTERVENCIONISTIČKIH MERA ZA REŠAVANJE BANKARSKIH KRIZA

Tehnika analize troškova i koristi obezbeđuje relativno jednostavno kvantifikovanje optimalnih pravila odlučivanja o intervenciji ili neintervenciji u bankarskim krizama. Izbor između dopuštanja da bankarska kriza teče svojim tokom i upotrebe javnih sredstava za preduzimanje različitih intervencija predstavlja, u suštini, ekonomsku investicionu odluku, prilagođenu analizi troškova i koristi. Logika ovakve analize je jasna: svaka država ima za cilj da izvrši maksimiranje neto koristi preduzetih akcija:

Neto koristi = Koristi (intervencionističke mere) – Troškovi (intervencionističke mere),

gde, iznos i koristi i troškova zavisi od vrste i stepena preduzetih intervencionističkih mera (Frydl & Quintyn, 2006, 25-26).

Odluka o državnoj intervenciji zavisi od veličine bankarskog sistema u odnosu na realni sektor. Ukoliko bankarski krediti ne predstavljaju osnovni izvor finansiranja sektora privrede, kolaps bankarskog sistema neće značajno poremetiti investicije i zaposlenost. U tom slučaju, država će, najverovatnije, izbeći intervenciju. Ukoliko država, s druge strane, izabere da interveniše, pokušaćće da ublaži poremećaj

bankarskog sistema i njegove ekonomske troškove. Akcije rešavanja poremećaja uključuju likvidaciju ili restrukturiranje propalih i oslabljenih banaka. U principu, odluke države treba da balansiraju ekonomske i fiskalne troškove upotrebe javnih sredstava u odnosu na koristi od sprečavanja budućih ekonomskih propadanja.

Ukoliko koristi prevazilaze troškove restrukturiranja banaka, država će doneti odluku da interveniše i reši bankarske probleme. Međutim, egzaktno merenje troškova i koristi je skoro nemoguć zadatak, zbog čega je na kraju veoma teško proceniti i zaključiti da li su i za koliko koristi veće od troškova. U tom cilju, državni organi se mogu osloniti na prethodna iskustva ili mogu pokušati da izvrše adekvatnu i razumnu *ex-ante* procenu troškova i koristi različitih intervencionističkih mera (Frydl & Quintyn, 2006, 35).

Različita priroda procesa identifikacije troškova i koristi otežava razumnu *ex-ante* procenu istih. Na početku krize, bruto troškovi su dati faktor (depoziti se povlače, a aktiva gubi vrednost). Međutim, njihovi iznosi su nepoznati i nastavljaju da rastu. Tokom krize, državni organi pokušavaju da minimiziraju neto trošak, pomoću adekvatnih tehnika intervencije. Što se tiče same kvantifikacije troškova, neki se mogu kvantifikovati (ulaskom u fiskalne račune), dok je kvantifikacija drugih prilično otežana (na primer, poremećaj platnog sistema i kreditnih tokova, gubitak poverenja u bankarski sistem, pogoršavanje makroekonomske situacije). S druge strane, koristi od intervencije državnih organa u bankarskim krizama mogu biti trenutne, srednjoročne i dugoročne. Trenutne ili neposredne koristi odnose se na održavanje kreditnog toka i funkcionisanja platnog sistema, kao i na vraćanje poverenja deponenata u bankarski sistem. Srednjoročne i dugoročne koristi ogledaju se u stvaranju efikasnijeg bankarskog sistema.

U skladu sa prethodnim, država može da kontroliše brzinu preduzimanja inicijalnih mera, brzinu izrade strategije restrukturiranja, izbor mera za rešavanje bankarskih kriza i izbor mera za rešavanje kriza u korporativnom sektoru. S druge strane, faktori nad kojima država nema kontrolu, ili je ta kontrola delimična, odnose se na stanje makroekonomskog okruženja, veličinu krize korporativnog

sektora, reakciju tržišnih učesnika na državne intervencionističke mere i spremnost tržišta da učestvuje u procesu restrukturiranja.

Kombinacija prethodno navedenih faktora znatno otežava dolaženje do pouzdanih *ex-ante* procena troškova i koristi intervencija u bankarskoj krizi. Drugim rečima, jednakost između inicijalno procenjenih i stvarnih troškova najčešće ne postoji. Takođe, veoma je teško bazirati odluku o intervenisanju ili neintervenisanju na osnovu ranijih iskustava. Opšte uverenje je da državna intervencija u sistemskoj krizi donosi više koristi nego troškova. Međutim, ovakav rezultat državne intervencije je uslovljen specifičnostima bankarskog sistema i makroekonomskog okruženja i varira od zemlje do zemlje.

Proces rešavanja bankarskih kriza (naročito sistemskih), koji uključuje upotrebu državnih sredstava, mora da sadrži strategiju sa jasnim pravilima odlučivanja o tome koje banke su podobne za spasavanje javnim sredstvima, a koje je potrebno zatvoriti. Rešavanje problema javnim sredstvima je moguće samo u onim bankama koje realno procene svoju aktivu, identifikuju potpuni iznos gubitaka i sastave plan operativnog restrukturiranja, koji će obezbediti adekvatan iznos kapitala i osigurati profitabilnost u realnom vremenskom okviru (Andrews & Joseffson, 2006, 155).

REPREZENTATIVNE BANKARSKE KRIZE

Sve do nedavno, istraživanje bankarskih kriza bilo je inspirisano dešavanjima iz XIX i ranog XX veka, pri čemu su dominirala iskustva iz Velike ekonomske krize, kada je širom sveta došlo do brojnih i katastrofalnih bankarskih bankrotstava. Zbog finansijske represije, tokom 1970-tih godina identifikovane su samo tri bankarske krize (Davis & Karim, 2008, 89). Uvođenje liberalizacije na finansijskim tržištima u zemljama u razvoju i razvoj sekjuritizovanih tržišta sa neregulisanim proizvodima u razvijenim zemljama uslovlili su porast bankarskih kriza, tokom 1990-tih godina. Stoga će u nastavku biti izvršena analiza uzroka, posledica i načina rešavanja japanske i skandinavske krize, koje su poprimile

sistemski karakter, kao i aktuelne *Subprime* krize, koja je poprimila globalne razmere. Nakon toga, biće analizirana i bankarska kriza u SR Jugoslaviji, kao i uticaj aktuelne krize na bankarski sistem Republike Srbije.

U Japanu je uvođenje finansijske liberalizacije stvorilo konkurentnije okruženje, koje nije bilo praćeno pojačanim nadzorom regulatornih organa i obelodanjivanjem finansijskih informacija o radu banaka. Zbog toga su banke mogle da se upuštaju u prevelike rizike. Preterano kreditiranje, negativan uticaj deflacije aktive i neuspeh politike da lokalizuje problem, predstavljaju najznačajnije faktore koji su doveli do pojave velike bankarske krize u Japanu u 1990-im godinama.

Brojni analitičari, koji su analizirali probleme japanskih banaka, došli su do zaključka da su Centralna banka i Ministarstvo finansija presporo reagovali na povećanje neperformansnih kredita u bankarskom sistemu. Naime, tokom 1990-ih godina, banke su nastavljale da kreditiraju sektor nekretnina, uprkos problemima u njihovim trgovačkim knjigama, kao i deflacionim pritiscima u privredi. U uslovima niskih kamatnih stopa, japanska vlada se usmerila na povećanje javne potrošnje i tražnje u privredi. Istovremeno, nisu preduzimane akcije da se reše problemi u bankarskom sistemu. Sa pojavom sistemske bankarske krize, inicijalni vladin pristup odnosio se na stimulisanje tražnje u privredi pomoću fiskalne politike. Međutim, fiskalni stimulan je imao marginalni uticaj na privredu. U isto vreme, nije postojao međunarodni pritisak na vlasti u Japanu da reše svoj bankarski problem, koji je uglavnom posmatran kao domaće pitanje.

Sistemska bankarska kriza u Japanu inicirala je širok spektar reformi, koje su imale za cilj da stabilizuju bankarski sistem i da olakšaju bankarsko restrukturiranje. Preduzete su različite akcije za stabilizaciju bankarskog sistema, karakteristične za većinu zemalja koje prolaze kroz bankarsku ili finansijsku krizu, poput: uvođenja šeme stopostotnog depozitnog osiguranja, proširivanja hitne pomoći likvidnosti za problemske banke, obezbeđenja finansijske pomoći u cilju podsticanja merđžera među problemskim finansijskim institucijama,

ubacivanja dodatnog kapitala u slabe, ali vitalne banke i ubrzavanja privremenih nacionalizacija nevitalnih banaka.

Krajem 1980-ih i početkom 1990-ih godina, zemlje Skandinavije (Finska, Norveška i Švedska) suočile su se sa bankarskim krizama, koje su imale sistemski karakter. Istorijat problema u ove tri zemlje veoma je sličan bankarskim problemima japanskih banaka. Prvo, finansijska liberalizacija je ukinula sve kvantitativne barijere u poslovanju banaka. Drugo, porast bankarskog kreditiranja je uzrokovao povećanje cena nekretnina. Na kraju, povećan je obim rizičnijih kredita, koji su ubrzo postali neperformansni.

Značajnu studiju o uzrocima bankarskih kriza u skandinavskim zemljama objavio je, 2001. godine, J. Pesola. Njegovo istraživanje je obuhvatilo period od 1983-1998. godine. Koristio je dve zavisne varijable: kreditne gubitke kao procenat ukupnog kreditiranja i bankrotstvo banaka, kao i nekoliko nezavisnih varijabli, poput: učešća domaćih kredita u nominalnom BDP, iznenadnih promena dohotka (razlika između procentualne promene obima stvarnog BDP-a i njegove predviđene promene) i kamatnih stopa, uslova trgovine (cenovni indeks izvoza/cenovni indeks uvoza konkretne zemlje), indikatora prudencionog regulisanja banaka i efektivnog kursa u zemlji (Pesola, 2001, 28-29).

Nakon detaljnih analiza prethodno navedenih varijabli, J. Pesola je zaključio da su na bankarske krize u skandinavskim zemljama direktno uticali visoki nivoi zaduženosti i negativni indikatori iznenadnih promena dohotka i kamatne stope. S obzirom na to da je deregulacija povećala obim kreditnih gubitaka za oko 1%, zaključak je da je i finansijska liberalizacija značajno doprinela nastanku i razvoju bankarskih kriza. Istovremeno, on nije smatrao da su kurs i uslovi trgovine uticali na rast kreditnih gubitaka i bankrotstvo banaka.

Kao što je istaknuto na početku, istorijat bankarskih problema u skandinavskim zemljama je veoma sličan problemima japanskih banaka. Međutim, u poređenju sa japanskim bankama, ove krize su brzo rešene, jer su državne intervencije usledile čim je prva banka ušla u problem. Sve tri analizirane zemlje rešile su svoje bankarske krize uvođenjem šeme stopostotnog

osiguranja depozita, obezbeđenjem garancija za bankarske kredite, pružanjem hitne finansijske pomoći radi obezbeđenja likvidnosti, preuzimanjem problemskih banaka i prodajom neperformansne aktive iz bilansa banaka (Stutts & Watts, 2009, 590).

Na taj način, troškovi restrukturiranja problemskih banaka u konkretnim zemljama bili su znatno niži u poređenju sa azijskim zemljama i Japanom. U skandinavskoj krizi, kredibilitet državnih blanko garancija blagovremeno je sprečio juriš na domaće bankarske depozite. S druge strane, u Japanu je stopostotna garancija za depozite uvedena kasno, praktično na vrhuncu krize, što je dovelo do čistih juriša na depozite banaka.

Nakon što su počeli problemi u bankarskom sektoru, javile su se i valutne krize u Finskoj i Švedskoj, što je uslovalo prelazak sa fiksnih na fleksibilne devizne kurseve. Pored valutnih kriza, Finska i Švedska su se suočile i sa značajnim makroekonomskim padom, uprkos brzom intervenciji i brzom rešavanju problema u bankarskom sektoru. U poređenju sa zemljama Skandinavije, rastuća srazmera neperformansnih kredita i sporost u rešavanju problemskih banaka predstavljaju najvažnije razloge za prolongirana recesivna kretanja japanske privrede.

Prva velika finansijska kriza u XXI veku (*Subprime* kriza), koja uključuje „poverljive instrumente, neoprezne nadležne organe i nemirne investitore“ (Reinhart & Rogoff, 2009, 291), vrlo brzo se proširila na realnu privredu i zahvatila je čitav svet. Prisustvo globalne povezanosti uzrokovalo je da aktuelna finansijska kriza ima dalekosežne posledice na svetsku ekonomiju i finansije. Nesporno, globalizacija tržišta je uslovila i globalizaciju finansijske krize i privredne recesije, odnosno, situaciju „da se šteta plaća globalno, iako su krivci lokalni“ (Šoškić, 2009, 115).

Praćenjem uzroka tekuće finansijske krize i njenim poređenjem sa prošlim krizama, mogu se izvući zaključci o kvalitativnoj i kvantitativnoj podudarnosti između određenih standardnih indikatora finansijskih kriza, kao što su: rast berzanskih indeksa i cena nekretnina. Ukoliko zanemarimo standardne indikatore bankarskih kriza, aktuelna kriza se razlikuje od prethodnih kako po uzrocima (finansijske inovacije, sekjuritizacija), tako i po brzini prenošenja

negativnih efekata realnih i monetarnih kretanja na svetsku privredu.

Aktuelna kriza je inicirana kreditnim bumom kombinovanim sa stambenom mehurom. Krediti opadajućeg kvaliteta su bili opšte dostupni na korporativnim, potrošačkim i hipotekarnim tržištima. Iako su finansijske institucije izvršile transfer kreditnog rizika putem sekjuritizacije hipotekarnog duga, problemi su postajali sve veći. Model sekjuritizacije „kreiraj i distribuiraj“ je postao norma. Praktično,

„U hijerarhiji sekjuritizacije hipoteka u SAD, svaki posrednik u lancu hijerarhije je ostvarivao proviziju; na kraju je kreditni rizik bio prenet na strukturu koja je bila toliko neprozirna, da čak ni najsofisticiraniji investitor nije imao realnu predstavu o svom holdingu. Smanjeni kvalitet kredita i nedostatak transparentnosti sekjuritizovane strukture su doprineli nestabilnosti sistema“ (Goldberg & Giedeman, 2009, 18-19).

Generalno se očekivalo da će sekjuritizacija kredita preneti kreditni rizik širom privrede sa limitiranim efektom na sistemski rizik. Međutim, banke i druge finansijske institucije su zadržale veliku izloženost u hipotekarnim kreditima, bez povećanja kapitala u skladu sa preuzetim rizicima. Kreditna kriza izazvana drugorazrednim hipotekarnim kreditima u SAD pokrenula je i brojne kritike na račun velikih agencija za ocenu kreditnog rejtinga, koje nisu na vreme uočile rizike i snizile rejtinge hipotekarnih obveznica. Preterano optimistički rejtingi podsticali su investitore da kupuju hipotekarne hartije od vrednosti, što je rezultiralo ogromnim gubicima. Istovremeno, nije postojala motivacija zvaničnih regulatornih institucija da intervišu i limitiraju rast hipotekarnog kreditiranja. Dodatno, postojalo je opšte uverenje da će se tržišta samokorigovati i da bi u tom slučaju regulatorna kontrola ometala korisne finansijske inovacije.

Bankarski sektor Republike Srbije (RS) je, tokom devedesetih godina XX veka, praktično bio ruiniran, pre svega, zbog uslova u okruženju u kome su banke poslovale (politička nestabilnost, visoka inflacija, ekonomska izolacija, gubitak devizne štednje i potpuni gubitak poverenja stanovništva u bankarski sektor). Zavisnost bankarskog sektora RS od uticaja političkih struktura najbolje odslikava period od 1991-2000.

godine, kada je usledio proces kompletnog uništenja monetarnog sistema. Usled hiperinflacije koja je 1993. godine dostigla razorne ekonomske dimenzije, potpuno je nestala dinarska štednja i obezvređena je vrednost kredita. Novac je izgubio svoje osnovne funkcije i došlo je do uspostavljanja paralelnog novčanog sistema, baziranog na nemačkoj marki.

U poređenju sa zemljama u tranziciji, bankarska kriza u SR Jugoslaviji bila je jedinstvena sa aspekta dužine trajanja, dubine i troškova rehabilitacije sistema banaka. Polazeći od apsolutne neodrživosti takvog stanja bankarskog sektora, pokrenuti su mehanizmi za njegovo restrukturiranje. Brzo i efikasno restrukturiranje podrazumevalo je adekvatnu analizu koristi i troškova relevantnih intervencionističkih mera. U poređenju sa stabilizacijom ili potpunom sanacijom, troškovi likvidacije problemskih banaka su bili najniži, čime je broj realno mogućih alternativa restrukturiranja znatno sužen. Na osnovu toga, likvidacija velikih problemskih banaka je nametnuta kao jedino efikasno rešenje.

Analizom finansijskog stanja „velike četvorke“ (Beobanka, Beogradska banka, Invest banka i Jugobanka), otkriveno je da su njihovi gubici znatno veći od prvobitno procenjenih. Nepostojanje realnih izgleda za ostvarivanje pozitivnog novčanog toka u posmatranim bankama u narednim godinama, nemogućnost obezbeđenja ogromnih budžetskih sredstava za njihovu sanaciju i veliki troškovi sanacije po privredni i ekonomski razvoj, predstavljali su ključne elemente koji su opravdali zatvaranje sve četiri banke u jednom danu. Iako su kontroverze o opravdanosti stečaja „velike četvorke“ i danas prisutne, ne može se poreći da je nakon toga usledila efikasna reforma ukupnog bankarskog sektora (poboljšana je struktura bankarskog sektora, smanjeni su gubici ukupnog bankarskog sistema, povećano je poverenje javnosti u funkcionisanje banaka, učešće kapitala u ukupnim izvorima je povećano i poboljšana je usklađenost poslovanja banaka, posmatrano sa aspekta relativnih pokazatelja poslovanja). Restrukturiranje banaka, koje je sprovedeno uz aktivnu ulogu države, stvorilo je prilično stabilan bankarski sektor, koji čak i u uslovima globalne krize ostvaruje zavidnu profitabilnost, adekvatnu kapitaliziranost i korporativnu performansnost.

Posmatrajući trenutnu situaciju, može se zaključiti da je bankarski sektor u RS relativno dobro podneo glavni udar svetske finansijske krize. Ovakvo stanje je, pre svega, rezultat konzervativnih propisa Narodne banke RS, koji su destimulisali prekomerno zaduživanje privrede i građana. Takođe, restriktivne mere Narodne banke Srbije (NBS), koje su uslovile visoku likvidnost, adekvatnu kapitaliziranost i precenjenost rezervisanja za nenaplative kredite, pokazale su se kao prednost domaćeg bankarskog sistema u odnosu na sve druge zemlje u regionu. Ujedno, takvim merama NBS je relativno brzo ublažila negativne psihološki indukovane faktore, koji su doveli do masovnog povlačenja depozita stanovništva, na samom početku krize. S obzirom na to da su banke uspešno odgovorile na zahteve građana za povlačenjem depozita, već u decembru 2008. godine ne samo da je zaustavljen odliv, već je usledio i priliv novih depozita. Pored kratkoročnog efekta na povlačenje štednje iz banaka, značajniji efekti su sprečeni državnim garancijama za depozite, što je dovelo do stabilizacije i povratka štednje u banke (Prašćević, 2013, 18). Time su stvoreni jaki amortizeri za pokriće neočekivanih gubitaka i bankarski sektor je adekvatno kapitaliziran i visoko likvidan dočekao krizu.

Na kraju, može se zaključiti da se poverenje javnosti u funkcionisanje banaka, i finansijskog sistema uopšte, može vratiti ukoliko se u budućem periodu obezbedi bolja transparentnost tržišta finansijskih instrumenata, eliminišu nedostaci regulatornih okvira u pojedinim zemljama i poveća njihova koordinacija, razviju kontradiktorni instrumenti koji bi ublažili procikličnost regulatorne politike, poboljša praksa merenja i upravljanja rizicima na bazi etičkih standarda, kontroliše poslovanje rejting agencija, obezbedi likvidnost bankarskog sektora i postepeno poveća nivo kapitala u bankama (Jakšić & Todorović, 2009, 89).

OTVORENA PITANJA I REGULATORNE REFORME

Kreditni krah, izazvan *Subprime* krizom doveo je finansijski i bankarski sistem na nepoznat teren. Finansijski sistem, ustanovljen u prethodnom periodu, postao je potpuno neizvestan danas, dok će njegov oblik u budućnosti biti stvar nagađanja.

Postavlja se pitanje zašto se slično izazvane krize iznova javljaju, uprkos razvoju velikog seta prudencionih regulativa tokom godina, koje su upravo osmišljene da spreče sistemsku propadanja. U mnogim slučajevima regulativa ne samo da je sprečila, već je i znatno pogoršala nastale probleme. Na primer, ključna regulativa u SAD, koja je proistekla iz Velike depresije, bio je *Glass-Steagall Act*, koji je imao za cilj da zaštiti komercijalne banke od fluktuacija cena na berzi, razdvajanjem komercijalnog i investicionog bankarstva. Dalje, štedno-kreditna kriza je inicirala regulatorni zahtev za sekjuritizacijom, kao načinom prenošenja kreditnih rizika na finansijsko tržište. Danas je očigledno da su investicione banke i sekjuritizacija bili ključni inicijatori *Subprime* krize. Takođe, sivo područje koje postoji između hedžinga i špekulativnih transakcija učinilo je da derivativne transakcije budu toliko neprozirne, pa su u jednom trenutku morale da eksplodiraju (Bloom, R. 2013, 10).

Aktuelna kriza je pokazala da postojeći regulatorni okvir ima mnogo propusta (Torre & Izze, 2009, 21-22). Prvo, postoji jasna linija koja razdvaja *ex-ante* prudencione norme i *ex-post* bezbedonosnu mrežu. *Ex-ante* regulatorni okvir se fokusirao na stabilnost aktive, a *ex-post* bezbedonosna mreža na održavanje likvidnosti pasive. Pri tome, rastući sistemski rizici likvidnosti nisu bili obuhvaćeni regulativom, što je i bio njen osnovni propust. Drugo, prudenciono regulisanje se fokusiralo na bezbednost i čvrstinu individualnih institucija na bazi pretpostavke da je zbir jakih institucija ekvivalentan jakom sistemu. Međutim, *Subprime* kriza je pokazala da je ovako postavljen pristup bio potpuno pogrešan, jer je upravo sistem najvažniji za jačinu svake institucije. Treće, tradicionalno regulisanje se fokusiralo na statistički merljive rizike, na bazi sofisticiranih i kompleksnih tehnika merenja i upravljanja istim. Razvojem Bazel II sporazuma o kapitalu, postojeći regulatorni okvir je pokušao da smanji jaz između stalno rastućih rizika i regulatornih principa poslovanja. Ipak, *Subprime* kriza je pokazala da su tehnike upravljanja rizicima previše kompleksne, a kontrola nad poslovanjem banaka nepotpuna, praćena porastom neizvesnosti u okruženju.

Na osnovu prethodnog razmatranja, može se konstatovati da aktuelna situacija zahteva potpunu

reviziju i reformu postojećeg regulatornog okruženja. Regulatorna reforma treba da teži poboljšanju usklađenosti različitih podsticaja, u cilju minimiziranja sistemskih rizika likvidnosti i kontracikličnih efekata bankarskog kapitala. U skladu sa navedenim, potrebno je učiniti stabilnijim sistem kao celinu, a ne samo povećavati svesnost u vezi sa rizikom među pojedinačnim bankama i prebaciti osnovu za izračunavanje ekonomskog kapitala sa nivoa rizikom ponderisane aktive na njihove stope rasta (Goodhart, 2008, 14). Jačanje prudencionih normi koje podstiču držanje sistemski bezbedne aktive može pomoći u ograničavanju osetljivosti banaka na šokove sistemske likvidnosti. Što se tiče kontracikličnih efekata, smer ka kome se podsticaji moraju uskladiti se naglo menja u zavisnosti od faze ciklusa. Rastuća faza zahteva preuzimanje manje rizičnih aktivnosti i akumuliranje kapitala, dok silazna faza zahteva preuzimanje rizičnijih aktivnosti i trošenje kapitala.

Aktuelna finansijska kriza je aktualizovala značajan propust Bazelske regulative, koji se sastoji u neadekvatnom uspostavljanju dinamičnih veza između monetarne i prudencione politike. Posao centralne banke se odnosio na osiguranje makro stabilnosti i pružanje usluge zajmodavca u poslednjoj instanci, dok su supervizori bili zaduženi za prudenciono regulisanje i finansijsku stabilnost. Regulatorna ih nije obavezivala na čvrstu međusobnu saradnju, u čemu i leži jedan od osnovnih uzroka krize. Drugim rečima, nedovoljna pažnja, kako monetarnih vlasti u odnosu na implikacije njihovih akcija na finansijska dešavanja, tako i supervizora u odnosu na makro dinamiku, značajno je doprinela krizi.

Stoga je Bazelski komitet reagovao donošenjem određenih preporuka (tzv. Bazel III) za reformu bankarske regulative i nadzora nad poslovanjem banaka, koje se prvenstveno odnose na povećanje koeficijentata adekvatnosti kapitala, koje bi bilo u skladu sa rastućim rizicima kompleksnog i globalizovanog finansijskog poslovanja i povećanjem kvaliteta primarnog kapitala. Takođe, doneta je i preporuka o uvođenju standarda minimalne globalne likvidnosti, koji ranije nije bio uključen u regulativu, a mogao bi da spreči gubitak likvidnih sredstava.

Pored prethodno navedenih preporuka za jačanje prudencione kontrole banaka na mikronivou,

Bazelski komitet je doneo i preporuke na makronivou. Prvo, koeficijent adekvatnog iznosa kapitala mora da se dopuni odgovarajućim međunarodno harmonizovanim koeficijentom raspoloživosti kapitala, kako bi se sprečilo da banke zaobilaze zahteve nove regulative. Drugo, potrebno je stvoriti kontraciklične rezerve u fazama ekonomskog prosperiteta, koje bi se aktivirale tokom recesivnih kretanja u privredi. Treće, potrebno je da se uvedu pravila o derivatima, kako bi se smanjila njihova upotreba kao kompleksnih instrumenata visokog rizika.

S obzirom na to da u svetu neizvesnosti čak i najbolja regulatorna i supervizijska verovatno neće potpuno eliminisati rizik od sistemskih kriza, poboljšavanje sistemskih odlika bezbedonosne mreže ima i imaće poseban značaj u novom regulatornom okviru. Tako su vlasti u SAD-u neposredno po izbivanju krize inicirale promene u sistemu osiguranja depozita, koje su se odnosile na privremeno povećanje iznosa osiguranih depozita. Zakonom o hitnoj ekonomskoj stabilizaciji (*Emergency Economic Stabilization Act*), SAD su povećale pokriće depozita sa 100000 na 250000 dolara (Hansen *et al.*, 2009, 50-51).

Aktuelna kriza uticala je i na privremeno povećanje osiguranih depozita u zemljama Evropske unije u iznosu od 50000 evra u junu 2009. godine, da bi tokom 2010. godine limit bio povećan na 100000 evra. Istovremeno, neke zemlje, kao što su Francuska i Nemačka, uvele su privremeno potpuno pokriće depozita, kako deponenti ne bi izgubili svoj novac i kako bi se očuvalo poverenje u banke tokom krize. Iza nelimitirane garancije depozita stoje država i političke strukture konkretne zemlje (Thematic Review on Deposit Insurance Systems, 2012, 11). Karakteristično za tržište Evropske unije jeste da nacionalni supervizori nisu zainteresovani za očuvanje integralne vrednosti svojih banaka koje posluju van granica zemlje. U uslovima krize, težnja nacionalnih supervizora usmerena je na očuvanje stabilnosti nacionalnih delova prekograničnih banaka. Ovakav stav ima uporište u poznatoj finansijskoj trilemi, koja govori o tome da se tri značajna cilja: održavanje globalne finansijske stabilnosti, jačanje prekograničnih finansijskih integracija i očuvanje nacionalnog integriteta, ne mogu lako uklopiti (Schoenmaker, 2012, 5). Svaki od ova tri cilja se može relativno lako uklopiti sa drugim, ali je teško, gotovo nemoguće, postići sva tri.

Međutim, da bi se očuvala kako unutrašnja, tako i prekogranična vrednost evropskih banaka, potrebno je objediniti nadzor, osiguranje depozita, funkciju zajmodavca u poslednjoj instanci i proces rešavanja problemskih banaka na nadnacionalnom nivou, odnosno, na nivou Evropske unije (Schoenmaker & Gros, 2012, 8). U tom smislu, predlaže se formiranje Evropskog fonda za osiguranje depozita, koji bi imao značajnu ulogu u nadzoru i rešavanju problema banaka.

Analizom regulatornog okvira bankarskog poslovanja u RS, može se konstatovati da je Narodna banka Srbije, donošenjem seta prudencionih mera tokom 2009. godine, relaksirala monetarnu politiku i kreirala okvire za obezbeđenje dodatnih izvora finansiranja. U poređenju sa zemljama u okruženju, jedino je Narodna banka Srbije preduzela sve relevantne prudencione mere sa ciljem očuvanja makroekonomske i finansijske stabilnosti i bezbednosti bankarskog sektora u kriznom periodu.

U okruženju realno očekivanih izazova iz zemlje i inostranstva, prioriteta bankarskog sektora u RS moraju se zasnivati na efikasnom upravljanju rizicima i kvalitetu plasiranih sredstava, kako bi se nastavio uzlazni trend adekvatnosti kapitala iz prethodnih godina. Međutim, mora se naglasiti da još uvek ne postoje razlozi za preterani optimizam, jer se problemi bankarskog sektora mogu povećati produženjem recesije i rastom kreditnih rizika, zbog čega se očekuje porast nenaplativih kredita u narednim periodima. Da li će taj porast biti veći ili manji, zavisice i od budućeg smera monetarne politike Narodne banke.

Na osnovu prethodnih razmatranja može se zaključiti da uspešnost regulatornih reformi zavisi od mogućnosti kombinovanja specifičnih pravila (koja održavaju sistem u okviru razumnih granica) sa institucionalnim reformama koje su proporcionalne većim odgovornostima i moćima supervizora i dovoljno jake da prevaziđu brojne teškoće povezane sa upotrebom diskrecije. Sistem bankarske regulative se mora pomeriti od pristupa koji uključuje previše kompleksna i nejasna pravila ka pristupu zasnovanom na transparentnosti i jednostavnosti (Page & Hooper, 2013, 52). Pronalaženje pravih modaliteta implementacije i regulatornog miksa između pravila

i diskrecije biće jedan od najtežih i najznačajnijih izazova regulatornih reformi u budućem periodu.

ZAKLJUČAK

Postavljeni okvir istraživanja, u kojem se preispituju uloga i značaj različitih intervencionističkih mera u rešavanju bankarskih kriza i očuvanju stabilnosti bankarskih sistema, otvorio je mnoga teorijska i praktična pitanja i dileme. Osvetljavanje ključnih aspekata složene problematike upravljanja bankarskim krizama, prema zahtevima i izazovima savremenih ekonomskih tendencija, potvrđuje kompleksnost, značaj i aktuelnost ove problematike.

U radu je ukazano na to da haotična priroda bankarskih kriza često dovodi do pogrešnih koraka i problema u implementaciji mera za rešavanje istih. S obzirom na to da sistemske bankarske krize ograničavaju privredni rast i razvoj, neophodno je na vreme ustanoviti i implementirati pravila i propise koji će sprečavati nastanak krize. Ukoliko do krize ipak dođe, potrebno je pravovremeno formulisati strategiju njenog prevazilaženja. Pri tome se, zbog razlika u makroambijentu, ne smeju kopirati strategije koje su u prošlosti dovele do ozdravljenja bankarskog sistema ili su pokazale dobre rezultate u drugim zemljama. Da bi bile uspešne, strategije moraju da se prilagode institucionalnim, zakonskim i kulturološkim karakteristikama određene zemlje.

Izloženi stavovi su razvijani sa namerom da ukažu na izbor najefikasnijeg pristupa upravljanju bankarskim krizama. U navedenom izlaganju, konstatovano je da pravovremeno preduzimanje relevantnih i troškovno efikasnih mera, koje odgovaraju strukturnim aspektima i konkretnim specifičnostima bankarskog sistema određene zemlje, omogućava uspešnije restrukturiranje individualnih banaka i očuvanje stabilnosti bankarskih sistema, čime je, zapravo, potvrđena polazna hipoteza u radu.

Aktuelna finansijska kriza otvorila je suštinska pitanja adekvatnosti postojeće regulatorne arhitekture, koja se može okarakterisati kao prilično neuravnotežena. Stoga su pokrenute određene reforme kako bi regulativa banaka bila u skladu sa nestabilnim okruženjem

u kome one funkcionišu. Svaka reforma mora da integriše probleme moralnog hazarda, spoljnih uticaja i neizvesnosti i da održava adekvatnu ravnotežu između finansijske stabilnosti i finansijskog razvoja. Ovo je složen zadatak, jer svaki problem pojedinačno može dovesti do različitih i često nekonzistentnih regulatornih implikacija.

Regulatorne institucije, u nastojanju da ublaže negativne efekte aktuelne krize, moraju da razviju sopstvenu strategiju razvoja, koja omogućava adekvatno vrednovanje i efikasnije korišćenje raspoloživog kapitala. U tom smislu, i Narodna banka Srbije mora da se fokusira na makro pristup superviziji finansijskih institucija, jer je aktuelna kriza pokazala da mikropristup nije dovoljan da obezbedi finansijsku stabilnost u celini. Tako definisan pristup superviziji treba da omogući minimiziranje negativnih kretanja i potresa u finansijskom sistemu, smanji troškove finansijske nestabilnosti i omogući dugoročniju finansijsku stabilnost u zemlji.

Da bi se očuvala vitalnost i sistemska stabilnost finansijskog i bankarskog sistema, potrebno je uspostaviti jaku spregu između fiskalnih, monetarnih i prudencionih mera i intenzivirati započete institucionalne reforme i reforme privatnog sektora. Stoga, Narodna banka Srbije i u narednom periodu mora da insistira na: poboljšanju funkcije upravljanja rizicima u svim finansijskim institucijama, jačanju prudencione supervizije i regulative finansijskih institucija, kako bi se sprečile buduće nestabilnosti na finansijskom tržištu, adekvatnijoj kontroli ulaska i poslovanja rejting agencija, jačanju korporativnog upravljanja i transparentnosti poslovanja finansijskih institucija i smanjenju izvora procikličnosti, putem adekvatnijih regulatornih i računovodstvenih okvira.

Izuzetna važnost adekvatnog uspostavljanja prudencione regulatorne kontrole za funkcionisanje bankarskog sistema RS i njegovog osposobljavanja za uključivanje u evropske finansijske tokove daju joj visoku naučnu i praktičnu relevantnost. Višesmerno orijentisano istraživanje je, takođe, omogućilo da se napravi spoj između teorijske osnove i prakse i jasno ilustruje njihova veza, čime je obezbeđen konzistentan okvir za razumevanje uloge prudencione regulative i kontrole u upravljanju bankarskim krizama.

Analiza iskustava i efekata primenjenih mera u koncipiranju regulatornih okvira u razvijenim zemljama može imati bitan praktični značaj za koncipiranje mera koje će doprineti povećanju efikasnosti regulatornog okvira u RS i njegovoj usklađenosti sa međunarodnim bankarskim principima.

Ključno ograničenje u radu odnosi se na mali uzorak analiziranih kriza, čime je donekle pojednostavljeno donošenje zaključaka o najefikasnijim merama intervencije u pojedinim slučajevima. Takođe, regulatorne reforme i promene u regulatornim okvirima, koje su preduzete sa ciljem minimiziranja bankarskih problema i prevencije bankarskih kriza (poput Bazela III), još uvek su u fazi implementacije, pa se njihova delotvornost ne može pouzdano utvrditi. Stoga, buduća istraživanja treba usmeriti na analizu efikasnosti postojećih regulatornih reformi. Takođe, bilo bi korisno u analizu uključiti veći broj zemalja i posledice primene nove regulative na poslovanje banaka. Analiza bi se mogla upotpuniti empirijskim istraživanjem kojim bi se na metodološki ispravan način ispitala sposobnost banaka da prihvatanjem novih standarda obezbede sigurno i profitabilno poslovanje, bez većih rizika po stabilnost bankarskih sistema.

ZAHVALNICA

Ovaj rad je deo Projekta osnovnih istraživanja (br. 47004), koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije.

REFERENCE

- Andrews, M., & Josefsson, M. (2006). What Happens After Supervisory Intervention? Considering Bank Closure Options. In Hoelscher, S. D. (Ed.), *Bank Restructuring and Resolution* (pp. 142-162). IMF, New York: Palgrave Macmillan.
- Beck, T. (2003). The Incentive Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution – Concepts and Country Studies. *World Bank Policy Research Working Paper* 3043. May, 1-29.

- Beck, T., & Laeven, L. (2006). Resolution of Failed Banks by Deposit Insurers: Cross-Country Evidence. *World Bank Policy Research Working Paper 3920*. May, 1-33.
- Bloom, R. (2013). Global Financial Crisis in Retrospect. *The CPA Journal*, 83(3), 6-10.
- Caprio, G. Jr., & Klingebiel, D. (1996). Bank Insolvencies: Cross-country Experience. Policy Research Department 1620, July. *The World Bank*, 1-60.
- Casu, B., Girardone, C., & Molyneux, P. (2006). *Introduction to Banking*. Harlow, UK: Prentice Hall.
- Davis, P. E., & Karim, D. (2008). Comparing Early Warning Systems for Banking Crises. *Journal of Financial Stability*, 4(2), 89-120. doi:10.1016/j.jfs.2007.12.004
- Demirguc-Kunt, A., & Detragiache, E. (1998). The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries. *IMF Staff Papers*, 45(1), 81-109.
- Demirguc-Kunt, A., & Detragiache, E. (2005). Cross-Country Empirical Studies of Systemic Bank Distress: A Survey. *World Bank Policy Research Working Paper 3719*. September, 1-40.
- Frydl, J. E., & Quintyn, M. (2006). The Benefits and Costs of Intervening in Banking Crises. In S. D. Hoelscher (Ed.), *Bank Restructuring and Resolution* (pp. 24-93). IMF, New York: Palgrave Macmillan.
- Goldberg, S. R., & Giedeman, D. C. (2009). Healing the Global Financial Crisis. *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, September/October. 13-24. doi: 10.1002/jcaf.20524
- Goodhart, C. A. E. (2008). The Regulatory Response to the Financial Crisis. *CESifo Working Paper 2257/3*. Category 6: Monetary Policy and International Finance, 1-15.
- Hansen, K. A., Carlson, S. J., & Dosch, R. J. (2009). How safe are bank deposits? *The CPA Journal*, 79(2), 50-53.
- Hoelscher, S. D., & Ingves, S. (2006). The Resolution of Systemic Banking System Crises. In S. D. Hoelscher (Ed.), *Bank Restructuring and Resolution* (pp. 3-23). IMF, New York: Palgrave Macmillan.
- Jakšić, M., i Todorović, V. (2009). Aktualna kretanja u globalnim finansijskim tokovima. *Računovodstvo*, 3/4, 79-89.
- Kaminsky, G., & Reinhart, C. M. (1999). The twin crises: the causes of banking and balance of payments problems. *The American Economic Review*, 89(3), 473-500. doi: 10.1257/aer.89.3.473
- Kaufman, G. G. (1996). Bank failures, systemic risk and bank regulation. *Cato Journal*, 16(1). 17-45.
- Kaufman, G. G., & Seelig, A. S. (2006). Post-Resolution Treatment of Depositors at Failed Banks: Implications for the Severity of Banking Crises, Systemic Risk, and Too-Big-To-Fail. In S. D. Hoelscher (Ed.), *Bank Restructuring and Resolution* (pp. 163-183). IMF, New York: Palgrave Macmillan.
- Leckow, B. R. (2006). The IMF/World Bank Global Insolvency Initiative-Its Purpose and Principal Features. In S. D. Hoelscher (Ed.), *Bank Restructuring and Resolution* (pp. 184-195). IMF, New York: Palgrave Macmillan.
- Page, J., & Hooper, P. (2013). The fundamentals of bank accounting. *The CPA Journal*, 83(3), 46-52.
- Pesola, J. (2001). The Role of macroeconomic shocks in banking crises. *Bank of Finland Discussion Papers*, 6, 1-62.
- Prašćević, A. (2009). Velika ekonomska depresija (1929.) i globalna ekonomska recesija (2008.): uticaj na promenu makroekonomske paradigme. U *Kriza i globalizacija* (str. 122-136). Beograd, Srbija: Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka.
- Prašćević, A. (2013). Dometi ekonomske politike u prevazilaženju efekata globalne ekonomske krize na ekonomiju Srbije. *Ekonomski horizonti*, 15(2), 17-30. doi: 10.5937/ekonhor1301017P.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2009). Da li je američka Subprime finansijska kriza iz 2007. godine toliko različita? Međunarodna istorijska komparacija, *Panoeconomicus*, 3, 291-299. doi: 10.2298/PAN0903291R
- Schoenmaker, D. (2012). Banking supervision and resolution: The European dimension. *DSF Policy Paper*, 19(1), 1-14.
- Schoenmaker, D., & Gros, D. (2012). A European Deposit Insurance and Resolution Fund. CEPS Working Document, No. 364 (5), 1-12.
- Stutts, W. F., & Watts, W. C. (2009). Of Herring and Sausage: Nordic Responses to Banking Crises as Examples for the United States. *Texas International Law Journal*, 44, 577-627.
- Šoškić, D. (2009). Globalna finansijska kriza i Srbija – pouke i mere. U *Svetska ekonomska kriza i ekonomska politika Srbije u 2009. godini*. (str. 115-131). Knjiga 1, Beograd, Srbija: Naučno društvo ekonomista sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Thematic Review on Deposit Insurance Systems - Peer Review Report. (2012). *Financial Stability Board Publications*. February 08, 1-69.
- Todorović, V. (2013). Uloga osiguranja depozita u sistemima bankarskih regulativa. U V. Leković (Ur.), *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije* (str. 384-401). Kragujevac, Srbija: Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
- Torre, A., & Ize, A. (2009). Regulatory Reform: Integrating Paradigms. *Policy Research Working Paper 4842/2*. The World Bank, 1-36.

Primljeno 9. novembra 2013,
nakon revizije,
prihvaćeno za publikovanje 17. decembra 2013.

Violeta Todorović je docent na nastavnom predmetu Bankarstvo, na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu, gde je i doktorirala. Ključne oblasti njenog interesovanja su bankarske krize, regulativa bankarskog poslovanja i bankarske performanse.

ALTERNATIVE REGULATORY APPROACHES TO MANAGING BANKING CRISES

Violeta Todorovic

Faculty of Economics, University of Kragujevac, Kragujevac, Serbia

The functioning of banks in a deregulated and competitive market environment involves taking growing and complex business risks. Inadequate risk management on the part of bank managers leads to the emergence of problem banks and banking crises. Practically speaking, banking crises stand for an integral part of the development of banking systems in the modern business environment that can be characterized as complex, dynamic, heterogeneous and unpredictable. The negative effects of the bankruptcy of individual banks on the economic system require the timely establishment of adequate regulatory frameworks and undertaking interventionist measures for the rehabilitation of banking problems. The issue of managing banking crises, which has been discussed in the professional domestic and foreign literature for years, has been brought back into focus with the emergence of the global Subprime crisis. Therefore, the paper makes an attempt at a comprehensive analysis of the causes and ways of resolving banking crises. In addition to identifying the causes and substantial differences among the analyzed banking crises, the paper will review the relevance of the applied interventionist measures and the existing regulatory policies.

Keywords: banking crises, interventionist measures, bank regulations, regulatory reforms

JEL Classification: G21