

Мр *Дамјан* ДАНИЛОВИЋ

Економски факултет Универзитета у Источном Сарајеву

НОВИ ЗАКОН О БАНКАМА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ У СВЈЕТЛУ СИСТЕМА КОРПОРАТИВНОГ УПРАВЉАЊА

Резиме

Слаба тржишна дисциплина и финансијско пропадање двије банке у Републици Српској су убрзали процес доношења новог закона о банкама. То је изазвало бурне расправе у Парламенту и негодовање од стране Удружења банака. Сходно околностима у којима је усвојен, закон би требало да промовише одговорније и квалитетније управљање у банкама. У том смислу рад анализира нова законска рјешења како би се могао дати суд о њиховој прогредијентности или регредијентности, у контексту система корпоративног управљања.

Кључне ријечи: банка, корпоративно управљање, регулатори.

І Увод

Корпоративно управљање је систем којим се управља и контролише компанија. Особеност у банкарском управљању јесте пренормираност. Због тога неки аутори сматрају да је правни оквир замјена за систем управљања банкама. Добар систем управљања захтијева добру интерну организацију са једне стране. То подразумијева довољан опус права акционара и адекватне механизме њиховог остварења. У оквиру управе треба да буде формирана адекватна контролна структура, док компетенције чланства треба подизати на ниво стручњака, сходно којима се процјењује њихова одговорност. Са друге стране, квалитетног управљања банкама нема без добре концепције регулатора. Они морају бити присутни од оснивања, па у свим наредним фазама пословања, као контролори свих важних процеса у банкама. Стога је рад конципиран на начин да један дио опсервира новине у оквиру интерних чинилаца система корпо-

ративног управљања, а други опсервира новине у оквиру надлежности регулатора.

II Интерни систем корпоративног управљања

Нове тенденције на пољу корпоративног управљања позиционирају адекватну употребу акционарских права као важан фактор интерне контроле компанија. На темељу досадашњих пракси наука је идентификовала низ чињеница о улози акционара у систему управљања. Претходна научна литература је акционарску структуру означавала као краља љењивца, због ријетког састајања и тиме смањене могућности да оствари јаки утицај у компанији. Сматра се да је скупштина акционара врло често гломазан и нестручан орган, а то не одговара промјењивим тржишним условима привређивања.¹ Комплексност банкарског пословања узрокује немогућност управљања компанијом од стране акционара и неизвршних директора.² Када је ријеч о квалификованим акционарима опет постоје двије стране медаље. Неки аутори сматрају да повећању акционарске активности воде софистицирани инвеститори који имају велике удјеле, на основу чега имају способности и снагу да изврше дисциплиновање својих менаџера.³ Сматра се да директна контрола једне породице над компанијом има позитивна дејства на корпоративно управљање у смислу боље употребе капитала, дугорочног улагања у ресурсе, али је проблем ако се појаве злоупотребе компаније у корист таквих породица, јер не постоје механизми заштите путем преузимања и замјене управе, јер су обично менаџери таквих компанија чланови „контролних породица“.⁴ Емпиријске анализе потврђују да крупни акционари могу имати негативан утицај на повећање „апетита за ризик“, тако што директори заступају њихове интересе у одбору.⁵ Погоршање тржишних прилика доводи до ситуације у којој акционари врше притиске на управу да остваре исти ниво профита, што није могуће у ситуацији смањења ликвидности на тржишту. Показало се да у нормалним околностима концентрација акционарске

1 Johnston Donald, *OECD Principles of Corporate Governance*, OECD, Paris, 2004, стр. 32.

2 Andrew Ellul, Vijay Yerramilli, „Stronger Risk Controls: Lower Risk, Evidence from US Banks Holdings Companies“, *NBER Working Paper*, no. 16178, 2010, стр. 6.

3 George C. Triantis, Ronald Daniels, „The Role of Debt in Interactive Corporate Governance“, *California Law Review*, Vol. 83, 1995, стр. 1076.

4 Luca Enriques, Paolo Volpin, „Corporate Governance Reforms in Continental Europe“, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 21 no. 1, 2007, стр. 122-123.

5 Jan Bouwens, Arnt Verriest, „Putting Sken in the Game: Managerial Ownership and Bank Risk-Taking“, *Harvard Business School Working paper*, no. 14-070, 2014, стр. 1-33.

структуре води бољем пословном успјеху, али управо оне банке које су имале јак утицај акционара и концентрацију акционарства из посљедње финансијске кризе излазе као највећи губитници.⁶ Узевши у обзир претходно наведене чињенице, креирање оквира корпоративног управљања у сегменту акционарске структуре треба да буде каналисано довољним сетом права и адекватним начинима њиховог остварења, док учене негативне чињенице треба да буду у фокусу тржишних регулатора.

Будуће реформе у систему управљања банкама ће неминовно захтијевати поштрене стандарде за стицање акционарског статуса. Нови закон о банкама је на том смјеру. Оснивачи и квалификовани акционари банака морају кумулативно испуњавати више услова као што су задовољавајуће имовинско стање, добар углед, као и управљачке способности, вјештине и знања, што провјерава Агенција за бакарство Републике Српске.⁷ Задовољавајуће имовинско стање имају акционари чија имовина прелази укупне обавезе, док се добар углед доказује параметрима који су аналогни параметрима процјене доброг угледа за носиоце кључних функција у банци. Законске новине су логичне, будући да лоше имовинско стање може директно угрозити капитал банке, док се другом претпоставком *a priori* тежи спречавању манипулација у пословним активносима.

У наредном периоду пракса Агенције треба да искристалише параметре процјене управљачких способности акционара. Засигурно је да не могу бити захтијевани исти стандарди као за чланове управа и носилаца кључних функција, али се надзире нова концепција система управљања банака у духу „професионалних акционара финансијских институција“. У том смјеру, крупна измјена се десила у погледу односа акционара према пословним плановима и стратегијама. Наиме, пројектовање и усвајање пословних планова и стратегија је сфера управљачке структуре компаније. Нови прописи захтијевају проактиван ангажман акционара по овим питањима, сврставајући наведена питања у њихову надлежност.⁸ На тај начин се од акционара захтијева да активно учествују у креирању пословних политика, стратегија и планова банака, за шта требају посједовати одређени ниво знања из пословних активности банака.

6 Matthias Kohler, Banks Owners and Managers: Who is Keen on Risk? Evidence from the Financial Crisis, 2010, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1555663, стр. 2-22, приступљено 06.03.2017.

7 Закон о банкама Републике Српске – ЗОБРС, *Службени гласник*, бр. 4/17, чл. 14. ст. 1) и 2), чл. 44. ст. 1)-4), чл. 55. ст. 2).

8 ЗОБРС, чл. 14. ст. 6)

Систем накнада у банкама је питање од круцијалног значаја ради ширине ефеката које манифестује на различите сфере корпоративног управљања, као што је усклађеност унутрашњих интереса, дугорочна финансијска стабилност и контрола ризика. Лоше уређен систем накнада (дерегулација која води већој тржишној слободи; претјерано високи нивои накнада управа ради којих управе преузимају високе ризике у намери да остваре високе профите компанија улажењем у ризичне пословне активности; исплата накнада која искључује дужничке хартије од вриједности, на бази чега су управе стимулисане на остварење краткорочних резултата) утиче на високе ризике, а ако је систем накнађивања лоше регулисан у системски важним банкама онда то значајно утиче на изазивање тржишних поремећаја.⁹ Поред наведених аспеката, питање накнада је важно са становишта интерне транспарентности. Посљедњи регулаторни прописи су нормирали структуру накнада и критеријуме висине истих. Да би интерни механизми контроле система накнада били транспарентни, нови закон захтијева посебно информисање на годишњој скупштини акционара о укупним примањима чланова органа управљања и вишег руководства, уговорима склопљеним између банке и чланова наведених органа, као и повезаних лица.¹⁰ На овај начин се утиче на контролу висине накнада и усклађеност исте са интересима акционара и банке.

Акционари банака добијају проширену надлежност у домену избора спољног ревизора. Они именују спољног ревизора на приједлог надзорног одбора, док је то претходно била искључива надлежност надзорних одбора.¹¹ Фактички, ова новина не доноси никакве круцијалне промјене. Квалификовни и већински акционари су неформалним путем могли значајно утицати на избор спољног ревизора, мада нови прописи упућују на заједнички допринос надзорног одбора и акционара у избору друштва за ревизију.

Највише промјена нови закон доноси у сегменту структуре и надлежности надзорних одбора. Да би надзорни одбори остваривали улогу кључних интерних контролора мора бити испуњено низ претпоставки. Кумулативни систем избора и оптимално одмјерени (не прекратки) мандати, те систем избора предсједника одбора директно утичу на постизање

9 Frederick Tung, „Pay for Banker Performance: Structuring Executive Compensation for Risk Regulation“, *Northwestern University Law Review*, Vol. 105, no. 3, 2011, стр. 1216-1226.

10 ЗОБРС, чл. 56.

11 Упор.: ЗОБРС, чл. 55. ст. 15), са Законом о банкама Републике Српске – ЗОБРС 2003, *Службени гласник*, бр. 44/03, 74/04, 116/11, 05/12, 59/13, чл. 63. ст. 6).

одређеног степена нужне независности од акционарске структуре. Позитивне и негативне претпоставке независности, као и величина одбора, такође директно утичу на позицију надзорног одбора.

Сматра се да велики одбори доносе низ негативних ефеката у компанији. Уочена је појава „љенчарења“ појединих чланова одбора, престанка преузимања одговорности за поступке групе и препуштања другима водеће улоге, затим тешко постизање консензуса тако да се сматра да модел са максимално седам чланова, најнефективније превазилази наведене проблеме уколико је у структури одбора већина независних чланова који истовремено имају велико искуство у управљању финансијским институцијама.¹² Ранији закон је предвиђао структурирање надзорног одбора од предсједника и минимално четири а максимално шест чланова,¹³ што је у духу оптимизације величине одбора. Нови прописи утврђују аналогну примјену закона о привредним друштвима, тако да надзорни одбори одбори могу имати од минимално пет до максимално петнаест чланова.¹⁴ У том смислу повећање броја чланова се може сматрати лошим рјешењем, поготово што то није реална потреба узимајући у обзир величину и сложеност банака у Републици Српској. Донекле је то оправдано узимајући у обзир потенцијалну атракцију надлежности у корист надзорних одбора (одбор за именовања, за накнаде и ризике), о чему ће накнадно бити ријечи. Сходна примјена општих прописа је условила промјену кворума одлучивања, тако да умјесто већине укупног броја чланова надзорног одбора одлуке доноси већина од присутних чланова одбора,¹⁵ што је врло негативно, јер отвара могућност прикривања одговорности у одбору, будући да мањина може доносити релевантне одлуке.

Чињенице указују да надзорни одбори у пракси нису довољно независни од квалификованих и већинских акционара. Претходни позитивни прописи нису нормирали нужне услове позитивних и негативних претпоставки независности чланства одбора. Примјера ради њемачка регулатива из 2009. године је захтијевала од чланства одбора посједовање довољно знања и вјештина за разумијевање редовног пословања компа-

12 Robert C. Pozen, *The Big Idea: The Case for Professional Boards*, Harvard Business Review, 2010, <https://hbr.org/2010/12/the-big-idea-the-case-for-professional-boards>, приступљено 07.03.2017.

13 ЗОБРС 2003, чл. 53.

14 ЗОБРС, чл. 58. ст. 1) и 3); Закон о привредним друштвима Републике Српске – ЗОПДРС, *Службени гласник*, бр. 127/08, 67/13, чл. 299.

15 ЗОПДРС, чл. 310.

није,¹⁶ док кодекс корпоративног управљања захтијева да одбори у цјелини морају имати стручна знања и вјештине да обављају контролу пословања. Ради предупредјења таквог стања нови закон о банкама РС је предвидио одређена побољшања. Предсједника надзорног бирају чланови одбора, структура одбора подразумијева трећину независних чланова, а одбори као цјелина морају имати знања, способност и искуство за надзор над банкама.¹⁷ Евидентно је да у овом сегменту закон тежи да отклони уочене проблеме непостојања независности и нужне стручности. Формална позиција шефа одбора омогућује лицима на тим дужностима да имају најјачу снагу у одбору, тако да су надзорни одбори независнији од доминантних акционара ако шефа бирају чланови одбора, него када га бирају акционари. Висок проценат независног чланства такође треба да предупреди проблеме доминације интереса акционара или управе и учини објективном функцију надзора. Такође је отклоњен велики пропуст претходне легислативе која није захтијевала стручне квалификације чланства, без којих надзорни одбори у све сложенијим условима пословања и ширењу надлежности одбора не могу обављати контролну улогу на задовољавајући начин.

У новој концепцији надзорних одбора је евидентно ширење надлежности у домену управљања. Надзорни одбор утврђује приједлог пословне политике и стратегије банке, план пословања и подноси их скупштини банке на коначно усвајање, те усваја стратегију и политику за управљање ризицима, као и стратегију за управљање капиталом банке.¹⁸ Иницијација у креирању пословних планова, политика и стратегија даје надзорним одборима велике могућности утицаја на управљачку сферу. Управа банке предлаже пословне циљеве, стратегију, и политику управљања ризицима и информише надзорни одбор о њиховом спровођењу, док надзорни одбор разматра и усваја пословне циљеве, стратегију и политику, стратегије преузимања ризика и политике управљања ризицима.¹⁹ Постављање оквира система за управљање ризицима и контролне надлежности према управи у контексту поштовања истих, дају надзорним одборима супериорну позицију у контроли ризика. Даље, надзорни одбор одлучује о унутрашњој организацији, односно организационој структури банке која обезбјеђује поједну дужности, надлежности и одговорности запослених на начин којим

16 Bernard Westphal, *Der Aufsichtsrat*, Leinen & Derichs Anwaltsozietat, Koln, 2012, стр. 13.

17 ЗОБРС, чл. 58. ст. 2), 4), 6).

18 ЗОБРС, чл. 66. ст. 3) и 4).

19 Одлука о савјесном поступању чланова органа банке, *Службени гласник*, бр. 80/13, чл. 6.

се спречава сукоб интереса и обезбјеђује транспарентан и документован процес доношења и спровођења одлука.²⁰ Дакле, надзорни одбори у оквиру контролних дужности креирају унутрашњу организацију која треба да буде остварена на начелима подјеле одговорности и адекватног протока информација у банци. Овакве концепције утицаја на управљачку функцију захтијевају изражен проактиван ангажман у обављању дужности, који не почива искључиво на разумијевању контролних функција, већ професионално познавање пословних процеса у банци и тренутних околности у којима банка послује.

Истраживања показују да су проблеме у системима корпоративног управљања компанија са краја двадесетог вијека изазвали лоши системи унутрашњих контрола.²¹ Промјене дотадашње концепције корпоративног управљања су, између осталог, значиле успостављање посебних тијела за контролу ризика и укљученост више нивоа контроле ризика.²² Важећи банкарски прописи диференцирају више контролних функција. Банке морају имати успостављену функцију управљања ризицима, функцију праћења усклађености пословања и функцију интерне ревизије, а лица која обављају контролне функције не смију бити у сукобу интереса нити повезана лица и могу обављати искључиво послове из те функције.²³ Базелски одбор за супервизију банака је промовисао низ принципа по којима треба бити организована функција интерне ревизије, која подразумева посебност функције за контролу ризика, независност од одбора, стручност чланства, и др.²⁴ Нови закон о банкама нормира низ важних чињеница из домена интерних контролних механизма. Потребно је да у банкама буду усвојене стратегије за управљање ризицима и поступци за управљање ризицима, потребно је конституисање посебне организационе цјелине са дефинисаним активностима у контроли ризика, са тим што је закон нормирао цијели низ ризика који морају бити обухваћени овом активношћу. Нови закон за системски важне банке захтијева конституисање одбора за ризике, одбора за именована и одбора за накнаде, док у банкама које нису системски важне надзорни одбор оба-

20 ЗОБРС, чл. 66. ст. 15).

21 Kern Alexander, „UK Corporate Governance and Banking Regulation: The Regulators Role as Stakeholder“, *Stetson Law Review*, no. 33, 2004, стр. 997.

22 ЗОБРС, чл. 89, 90, 94.

23 ЗОБРС, чл. 92 и 93.

24 Basel Comettee for Banking Supervision, *The internal audit finction in banks*, Bank for International Settlements, Basel, 2012.

вља дужности ових одбора уколико исти нису конституисани.²⁵ Дакле, добро је што закон промовише обавезност и посебност функције управљања ризицима, али може бити потенцијално лоше што надзорни одбор као примарни контролор у сегменту ризика улази у сферу директног управљања ризицима у банкама које нису системски важне.

Одбор за ревизију је важно тијело интерне контроле, за које нови закон уводи промјене. Традиционална улога одбора за ревизију је везана за надзор, праћење и савјетовање у вези финансијског извјештавања, а због значаја области његове дјелатности она постаје јавни интерес, те јој се у задње вријеме придодају и функције надзора над процесом извјештавања, ризицима, контролним процедурама, функцијом интерне и екстерне ревизије.²⁶ Функције одбора за ревизију нису мијењане, већ структура чланства и стандарди квалификованости чланства. Одбор за ревизију чине најмање три члана, по аналогији са општим прописима максимално петнаест чланова, док су ранији прописи захтијевали тачно пет чланова.²⁷ Дакле, десиле су се идентичне промјене у структури одбора за ревизију са промјенама структуре надзорних одбора, па је идентичан став и по позитивним и по негативним промјенама.

Сматра се да цјелокупно чланство одбора за ревизију котираних банака мора испуњавати услове независности, тј. непостојање повезаности чланова одбора за ревизију са банком и њеним јединицама, нити накнада члановима за консалтинг, савјетодавне и сличне функције према банци, док се у случају преласка чланова одбора за ревизију на друге функције у банци предвиђа „период хлађења“ од годину дана, а поред независности битан је и критеријум стручности, по коме сви чланови одбора за ревизију морају бити финансијски писмени, а најмање један мора бити финансијски експерт.²⁸ Нови закон доноси значајна побољшања у домену позитивних претпоставки независности. Чланство одбора за ревизију мора посједовати радно искуство у области финансија, ревизије и рачуноводства, а најмање једно лице мора имати професионално звање овлаштеног ревизора, уз забрану упоредног обнашања позиције члана одбора за ревизију са службеничким или функцијама у органима исте

25 ЗОБРС, чл. 77.

26 Марина Гавриловић, „Управљање информацијама – модел савременог корпоративног управљања ризицима“, *Финрар*, Бањалука, 2014, стр. 211.

27 Упоредити ЗОБРС, чл. 78. ст. 1), са ЗОБРС 2003, чл. 75.

28 Robert J. Taylor, „The Role of the Audit Committee for Publicly-Traded Community Banks“, *Banking Law Journal*, Vol. 125, no. 2, 2008, стр. 152 и 156.

банке, као и постојање финансијског интереса у банци, сем накнаде за вршење функције која се одобрава одлуком скупштине друштва.²⁹ Општи прописи РС утврђују принцип да се чланство у тијелима интерне ревизије бира из реда независних лица,³⁰ што се аналогно примјењује на банкарске прописе.

Функција усклађености, тј. функција управљања правним ризицима, јесте незаобилазан сегмент у структурирању система корпоративног управљања. Ризик усклађености јесте ризик од правних или регулаторних санкција, материјално-финансијског губитка, или репутације, настао као посљедица непоштовања позитивних прописа.³¹ Базелски одбор за супервизију банака је промовисао низ начела организовања функције усклађености у банкама. Између осталог, важно је да функција усклађености буде посебан и независан орган, што подразумијева постојање формалног статуса унутар банке, затим постојање функције руководиоца, независност и стручност чланства и могућност чланства ове функције да имају приступ информацијама и особљу банке.³² Промјене позитивних прописа РС су ишле у правцу обавезног конституисања посебне организационе јединице за контролу правних ризика,³³ која испуњава наведене, опште прихваћене стандарде организовања.

III Регулатори у систему корпоративног управљања

Са историјског аспекта, чињенице у задњим деценијама двадесетог вијека недвосмислено потврђују да супервизија банкарског сектора не смије бити организована по принципима дерегулације и децентрализације, уколико се тежи успостављању законитог и стабилног пословања банака.³⁴ У упоредним правима је опште прихваћено постојање посебних регулаторних тијела која контролишу банкарски сектор, сходно чему имају велики утицај на систем корпоративног управљања.

Пренормираност на том пољу и широк опсег контролних надлежности регулатора јесте нужност која проистиче из више различитих чи-

29 ЗОБРС, чл. 78. чл. 3) и 4); ЗОБФБиХ чл. 32.х.

30 ЗОПДРС, чл. 322.

31 Basel Comettee for Banking Supervision, *Compliance and the compliance function in banks*, Bank for International Settlements, Basel, 2005, стр. 7.

32 *Ibidem*, стр. 10-12.

33 ЗОБРС, чл. 95.

34 Andreas Busch, „National Filters: Europeanisation, Institutions, and Discours in the Case of Banking Regulation“, *West European Politics*, Vol. 27, 2004, стр. 9-12.

њеница. Окосница пословања банака јесу депозитно кредитни послови, што условљава низ других специфичних односа. Банке имају изражен „левериџ“, тј. висок износ посједованог туђег капитала у односу на мањи дио сопственог капитала, тако да је у банкарском пословању значајан интерес повјерилаца, међу првима штедиша.³⁵ Кредитно-депозитно пословање отвара проблем диспаритета рочне структуре имовине банке и њених обавеза.³⁶ Поврат депозита по виђењу може бити захтијеван од стране депонената у сваком тренутку, док исти механизам није примјењив када је банка повјерилац по пласираним кредитима. Због тога би и најразвијеније банке постале неликвидне када би значајнији проценат депонената повукао депозите, стога регулаторна тијела својим присуством морају одржавати повјерење у банкарски сектор. Банке имају ширу привредну улогу јер су највећи кредитори привреда најразвијенијих земаља.³⁷ Без организованог система пласмана новца у привредне системе би значајно био успорен привредни развој, што је још један разлог повећане бриге за банкарски систем, у циљу одржања његове стабилности.

Динамика развоја посебног статуса регулатора у систему корпоративног управљања банкама није заостајала за развојем интерних чинилаца система управљања. Снага регулатора се мјери кроз призму различитих параметара као што су: овлаштења која имају у надзору и контроли банака, права регулатора на састајање са екстерним ревизорима, обавезе интерних ревизора на директну комуникацију са регулаторима, права регулатора да воде поступке против екстерних ревизора због немара, могућности принуде на промјену унутрашње структуре банке, обавезе објектолодањивања супервизорима ванбилансних ставки, могућности регулатора да налажу директорима да покрију проузроковане губитке, могућности регулатора да суспендују дистрибуцију накнада (дивиденде, бонуси, накнаде за управљање), односом регулаторских наспрам права акционара, могућности да покрену стечај, могућности регулатора да суспендују чланска права и да мијењају менаџмент.³⁸ Оцјењујући снагу регулатора у

35 Kose John, Yiming Qian, „Inentive Features In CEO Compensation in the Banking Industry“, *FRBNY*, Vol 9, no. 1, New York, 2003, стр. 110.

36 Medhat Hassanein, Rehab Wahsh, „CEO duality and bank performance: the consistent null, *Bank and Banks Systems*“, Vol. 7, iss. 1, 2012, стр. 15.

37 Luc Laeven, „Whats Special About Banks“, *Annual Review of Financial Economics*, Vol. 5, no. 1, 2013, стр. 65.

38 James R. Barth, Gerard Caprio, Ross Levine, „Bank Regulation and Supervision in 180 Countries from 1999 to 2011“, NBER, Cambridge, 2013, стр. 16-17.

складу са прерогативама из 2011. године, БиХ је сврстана у земље са регулаторима слабе снаге.³⁹

Агенција за банкарство Републике Српске има цијели низ надлежности у контроли банака. У фази оснивања даје сагласност за оснивање банке приликом чега разматра испуњеност неопходних законских услова (капитал, нормативни акти организациона структура, технички услови, испуњеност услова на страни акционара и чланства управе) и одузима дозволу за рад банке у законом утврђеним случајевима.⁴⁰ Како у фази оснивања, тако у наредном периоду Агенција даје сагласност на оснивање пословних јединица у и изван БиХ, као и представништва банке.⁴¹ Агенција даје сагласност на статусне промјене банке уз претходну контролу низа чињеница као што су: утицај статусних промјена на стабилност пословања банака, утицај таквих промјена на финансијски сектор у цјелини, дозвољеност у смисли тржишних концентрација, могућност адекватне регулаторне контроле након статусних промјена, и др.⁴² Агенција даје сагласност на стицање квалификованог учешћа у банци након провјере испуњености законских услова (углед, финансијска способност, способности, знања и вјештине за управљање, и др.) и одузима сагласност за стицање квалификованог учешћа у случајевима утврђења непостојања законских претпоставки и кориштења права квалификованих акционара на начин који угрожава стабилно пословање банке.⁴³ Агенција даје сагласност за именовање носилаца кључних функција у банци (чланство надзорних одбора и управе) и одузима сагласност у случају непостојања законских претпоставки за обављање функције у банци, али Агенција може смијенити члана управе у банци уколико му је за посљедње четири године изрекла три опомене.⁴⁴ Новина јесте могућност регулатора да немарно и незаконито поступање чланова управе санкционишу опозивом. Узимајући у обзир параметре снаге регулатора, она се појачала у овом домену, једино што не постоји као опција у нашем правном систему јесте деривација одштетних захтјева према члановима управе, која остаје у искључивој надлежности акционара.

39 *Ibidem*, стр. 40.

40 ЗОБРС, чл. 15-18, 30-31.

41 ЗОБРС, чл. 19-25.

42 ЗОБРС, чл. 32-33.

43 ЗОБРС, чл. 41-51.

44 ЗОБРС, чл. 61-62, 70, 74.

Нови закон шири права регулатора у домену корективних мјера које служе отклањању незаконитости. Нормиране су као мјере ране интервенције, у оквиру којих Агенција може: захтијевати од органа управљања банке да анализирају стање, утврде мјере за рјешавање утврђених проблема и израде план и рокове за рјешавање тих проблема; наложити надзорном одбору банке да сазове скупштину акционара или да директно сазове скупштину акционара банке, ако надзорни одбор не поступи по њеном захтјеву, те у оба ова случаја одреди дневни ред скупштине и захтијева да акционари размотре и донесу одговарајуће одлуке; наложити надлежном органу банке да разријеша једног или више чланова органа управљања или вишег руководства банке ако се установи да ова лица нису способна да извршавају своје дужности, као и да именује нова лица у складу са законом; именовати савјетника; захтијев за измјену пословне стратегије банке; захтијев да банка измјени организациону структуру.⁴⁵ У суштини Агенција у наведеним случајевима може предузети најважније надлежности које изворно припадају органима банке и ограничити њихова права. У случају значајног погоршања финансијског стања или тежег кршења закона, а када мјере ране интервенције нису довољне за побољшање таквог стања, Агенција може суспендовати или ограничити управљачка права, забранити остваривање гласачког права, наложити акционарима отуђење акција и забранити обављање функција у било којој банци без сагласности Агенције.⁴⁶ Дакле, регулатори могу суспендовати акционарска права и наложити престанак акционарског статуса у банци, што је значајна новина у нашем праву.

Нови институт у оквиру регулаторне контроле, сличан институту стручног повјереника, јесте савјетник. Именује га Агенција ако оцијени да банка значајно крши позитивне прописе. Стручни повјереник, врши контролу пословних књига и документације, и има правну природу специјалне ревизије.⁴⁷ Кључне функције савјетника се подудару са функцијама стручног повјереника, јер и савјетник на основу контроле пословних књига и документације даје мишљење о финансијској стабилности и усклађености пословања банке са законом, али превазилази надлежности стручног повјереника у случају ако Агенција утврди дјелокрут правних радњи на које савјетник даје мишљење или сагласност за предузимање, с

45 ЗОБРС, чл. 202.

46 ЗОБРС, чл. 204.

47 Мирко Васиљевић, *Компанијско право*, 3. издање, Београд, 2007, 432.

тим што савјетник има право присуства сједницама управе.⁴⁸ Са друге стране позиција савјетника нема правну природу принудне управе, јер он не суспендује управљачка и акционарска права, нити има надлежности да сам предузме правне радње из наведених сфера, већ обавља првенствено функцију контроле пословања и управљања. Може се закључити да овај институт има правну природу *sui generis* ревизије. Регулаторна легислатива и пракса требају у наредном периоду да прецизирају остваривање надлежности савјетника.

Реално приказивање имовине и обавеза привредних друштава је важно питање како за акционаре, тако за бројне постојеће и потенцијалне инвеститоре. Из такве констелације односа екстерна ревизија која објективно и независно оцјењује финансијске извјештаје јесте јавни интерес. Истини за вољу, различити случајеви показују да се нереално приказивање имовине може „провући“ кроз извјештаје екстерне ревизије. Тако је манипулативно финансијско извјештавање инвеститоре Енрона коштало 11 милијарди долара, а цијена акције из 2000. је са 90 долара пала у на 1 долар у 2001. години.⁴⁹ И поред оваквих чињеница се не смије одустати од овог вида контроле, већ треба тежити његовом усавршавању. Када су у питању банке, логично је да регулатори морају имати одређене надлежности над овим сегментом контроле.

Ранији банкарски прописи су захтијевали искључиво достављање финансијских извјештаја Агенцији ради контроле. Нови закон о банкама шири надлежност Агенције, која даје сагласност на именовање екстерног ревизора након провјере испуњености нужних законских претпоставки.⁵⁰ Ако Агенција утврди да екстерни ревизор није обавио ревизију финансијских извјештаја банке и банкарске групе у складу са позитивним прописима и правилима ревизорске струке или на други начин утврди да мишљење о финансијским извјештајима банке није засновано на истинитим и објективним чињеницама, може одбити ревизорски извјештај и захтијевати од банке да друго привредно друштво за ревизију обави ревизију или, када то оцијени потребним, директно именувати привредно друштво за ревизију о трошку банке.⁵¹ Очигледно је да закон даје могућност Агенцији да директно именује екстерног ревизора без покретања

48 ЗОБРС, чл. 205-209.

49 Ката Шкарић Јовановић, „Финансијско извјештавање о ентитетима за посебне намјене“, *Финарар*, Бањалука, 2012, стр. 34.

50 ЗОБРС, чл. 169-170.

51 ЗОБРС, чл. 173.

интерне процедуре именовања у случајевима постојања оправдане сумње за прикривањем нелегалних радњи банке, прикривања стварног стања имовине банке, чињеница које указују на кршење стандарда одржавања капитала, дозвољеног нивоа ризика и др., ако постоји могућност да акционари системом номинације утичу на ревизора да у извјештају прикрије одређене чињенице, када се Агенција ставља у службу заштите јавног интереса. Посљедица одбијања ревизорског извјештаја је немогућност ревизорског друштва да обавља ревизују за исту банку у наредној финансијској години.⁵² Агенција нема могућност да изриче казне према екстерним ревизорима, нити да поставља захтјеве за накнаду штете изазване несавјесним обаљањем дужности, али је из нових надлежности видљиво да у овом сегменту долази до појачавања улоге регулатора.

IV Закључак

Евидентан је тренд ширења надлежности акционарске и контролне структуре банака. Акционари банака су надлежни за усвајање краткорочних и средњерочних пословних политика, стратегија и планова. Добар систем управљања банкама је у јавном интересу, стога нови закон поштрава стандарде за стицање статуса оснивача и квалификованог акционара банке. Надзорни одбори директно усвајају политике и стратегије управљања ризицима и надзиру њихово спровођење. Добро је што нови закон захтијева диференцирање функција интерне ревизије, управљања ризицима, функције усклађености, а за системски важне банке конституисање посебног одбора за ризике који перманентно и систематично евидентира и контролише ризике. Захтјеви за стручношћу и независношћу чланства надзорног и одбора за ревизију јесу похвални, али могућност повећавања чланства у одборима и смањење кворума одлучивања не иде на руку успостављању система одговорности, што су у контексту корпоративног управљања уједно највеће замјерке на нови закон.

Регулатори имају широке надлежности којима директно или индиректно утичу на систем управљања. Од свих параметара којима се мјери снага регулатора, претходни закон је најуже надлежности предвиђао у сегментима суспензије акционарских и права управе, санкционисања носилаца кључних функција и односу регулатора према екстерним ревизорима. У сваком од наведених сегмената је дошло до проширења надлежности. Будући развој надлежности регулатора се може очекивати у до-

52 ЗОБРС, чл. 170. ст. 4).

мену права на вођење истражних поступака против одговорних лица у банци, проширење права на санкционисање и деривацију одштетних захтјева према истим, те могућност санкционисања екстерних ревизора.

Damjan DANILOVIC, Mag.

Faculty of Economics University of East Sarajevo

THE NEW LAW ON THE REPUBLIC OF SRPSKA BANKS IN THE LIGHT OF CORPORATE GOVERNANCE SYSTEM

Summary

Insufficient market discipline and financial declension of two banks in the Republic of Srpska hasten the process of promotion of a new law on banks. This caused a stormy debate in the Parliament and disapproval from the Banks Association. According to the circumstances in which the law was adopted, it should promote more responsible and more quality bank governance. In these terms, this paper has analysed new legal possibilities in order to provide a judgment about its progredience or regredience, in the context of corporate governance system.

Key words: bank, corporate governance, regulators.