

**МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ
УНИВЕРЗИТЕТ ОДБРАНЕ
ВОЈНА АКАДЕМИЈА**

**СТУДИЈСКИ ПРОГРАМ: ЕКОНОМИЈА ОДБРАНЕ
МАСТЕР АКАДЕМСКЕ СТУДИЈЕ**



**УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА У БАНКАРСКОМ
ПОСЛОВАЊУ И УТИЦАЈ НА ЈАВНИ СЕКТОР
МАСТЕР РАД**

**Кандидат:
Студент
Сања Бежановић**

**Ментор:
пуковник
доц. др Милан Михајловић**

Београд, 2025. година

Садржај

Увод.....	1
1. Теоријски основи управљања ризицима у банкарском пословању	4
1.1. Појам и значај управљања ризиком.....	4
1.2. Врсте ризика у банкарском сектору	12
1.2.1. Кредитни ризик	12
1.2.2. Тржишни ризик	15
1.2.3. Ризик ликвидности	15
1.2.4. Оперативни ризик	18
1.2.5. Репутациони и регулаторни ризик	21
1.3. Модели и технике управљања ризиком	21
1.3.1. Идентификација и процена ризика	21
1.3.2. Методи мерења и контроле ризика.....	22
1.3.3. Инструменти за ублажавање ризика (деривати, осигурање, диверсификација)	23
1.4. Међународни стандарди и регулаторни оквири	24
2. Банкарски систем и његова улога у јавном сектору	27
2.1. Функције и структура банкарског система	27
2.2. Улога централне банке у стабилности финансијског система	30
2.3. Однос између банкарског сектора и јавних финансија	31
2.4. Финансирање јавног сектора преко банкарског система.....	32
2.5. Утицај државне политике и јавног дуга на банкарски сектор.....	34
3. Управљање ризицима у јавном сектору	37
3.1. Појам и специфичности ризика у јавном сектору	37
3.2. Финансијски ризици у управљању јавним средствима	43
3.3. Институционални оквир за управљање ризиком у јавним финансијама	44
3.4. Улога Министарства финансија, централне банке и ревизорских институција	45
3.5. Синергија јавног и банкарског сектора у управљању ризицима.....	46
4. Утицај управљања ризицима у банкарском сектору на јавни сектор	48
4.1. Механизми преноса ризика из банкарског у јавни сектор.....	48
4.2. Банкарске кризе и њихов утицај на јавне финансије	49
4.3. Улога државе у спречавању системских ризика	51
4.4. Фискална стабилност и банкарска стабилност као међузависни фактори	54
5. Анализа и процена управљања ризиком у домаћем банкарском сектору	55
5.1. Анализа регулаторног оквира у Србији	55

5.2. Улога Народне банке Србије у управљању ризицима	61
5.3. Практични модели управљања ризиком у комерцијалним банкама	63
5.4. Процена ефеката на јавни сектор – буџет, јавни дуг, инвестиције	69
5.5. SWOT анализа управљања ризицима у домаћем контексту	73
Закључак	77
Литература	78

Увод

Предмет овог истраживања је систем управљања ризицима у банкарском пословању и његов утицај на стабилност и ефикасност јавног сектора. Истраживање обухвата анализу врста ризика са којима се суочавају банке, начина њиховог управљања у складу са међународним и домаћим регулативама, као и механизма преноса банкарских ризика на јавне финансије. Пажња је посвећена и улози државе, централне банке и других институција у одржавању финансијске стабилности и заштити јавног интереса.

Основни циљ истраживања је да се анализирају и оцене постојећи модели управљања ризицима у банкарском сектору и њихов утицај на јавни сектор, са намером да се предложи мере за унапређење система управљања ризицима у функцији јачања финансијске и економске стабилности државе.

Специфични циљеви истраживања су:

- да се идентификују основне врсте ризика у банкарском пословању и њихове међусобне повезаности;
- да се утврди на који начин банкарски ризици утичу на јавни сектор и државне финансије;
- да се анализирају домаћи регулаторни и институционални оквири управљања ризицима;
- да се предложи модел интегрисаног управљања ризицима који ће допринети већој отпорности финансијског и јавног система.

Савремено банкарско пословање карактеришу сложени финансијски инструменти, динамичне тржишне промене и растући ниво неизвесности, што доводи до повећаног ризика у функционисању банкарског система. Недовољно ефикасно управљање ризицима у банкама може изазвати озбиљне последице по финансијску стабилност државе, јавне финансије и привреду у целини.

Проблем истраживања огледа се у потреби да се идентификује начин на који банкарски ризици утичу на јавни сектор, посебно у контексту јавног дуга, буџетског дефицита и финансирања јавних пројеката. У условима глобалних економских криза, геополитичких нестабилности и све веће повезаности финансијских тржишта, управљање ризицима постаје основни елемент очувања стабилности, не само банкарског, већ и целокупног јавног сектора.

Значај овог истраживања се огледа у томе што се анализом међузависности између банкарског и јавног сектора омогућава боље разумевање начина на који финансијска стабилност банака утиче на економску и безбедносну стабилност државе.

Резултати истраживања могу послужити као основа за унапређење постојећих модела управљања ризицима, развој регулаторних политика и јачање сарадње између централне банке, комерцијалних банака и државних институција.

Са становишта економије одбране, значај истраживања је и у томе што стабилан финансијски систем представља предуслов за ефикасно функционисање одбрамбеног и јавног сектора, одрживост буџета и реализацију стратешких циљева националне безбедности.

Истраживање у овом раду је засновано на комбиновању теоријског и емпиријског приступа, са циљем да се анализирају механизми управљања ризицима у банкарском пословању и њихов утицај на јавни сектор. У теоријском делу рада коришћени су аналитички и синтетички метод, како би се појмови, врсте и извори ризика у банкарском систему сагледали појединачно, а затим интегрисали у јединствен концепт управљања ризиком. Применом метода апстракције и генерализације формулисане су опште закономерности које карактеришу савремене приступе управљању финансијским ризицима, док су дедуктивни и индуктивни приступ омогућили да се изведу закључци како из општих економских принципа, тако и из конкретних примера из домаће праксе.

Емпиријски део истраживања заснива се на анализи и интерпретацији релевантних статистичких и финансијских података преузетих из извештаја Народне банке Србије, Министарства финансија и међународних институција. Компаративном анализом упоређени су домаћи и инострани модели управљања ризицима, како би се указало на њихове сличности, разлике и могућности примене у домаћим условима. Посебна пажња посвећена је анализи регулаторних оквира и улози институција у процесу контроле и управљања ризицима.

Приступ истраживању је интердисциплинаран, јер обједињује економске, финансијске и институционалне аспекте управљања ризиком, са посебним нагласком на њихов значај за стабилност јавног сектора и функционисање економског система државе.

Полазна основа овог истраживања јесте претпоставка да квалитет и ефикасност управљања ризицима у банкарском сектору имају директан утицај на стабилност и одрживост јавног сектора.

Основна хипотеза истраживања гласи:

Ефикасно управљање ризицима у банкарском сектору позитивно утиче на стабилност јавног сектора и доприноси смањењу финансијске рањивости државе.

Из ове основне хипотезе произилазе следеће помоћне хипотезе:

- недовољно развијени механизми контроле и управљања ризицима у банкама повећавају изложеност јавног сектора финансијским шоковима;
- виши ниво регулаторне усаглашености и надзора од стране Народне банке Србије доприноси стабилности банкарског система и смањује фискалне ризике државе;
- сарадња између финансијских институција и јавног сектора представља предуслов за ефикасно управљање системским ризицима.

У складу са постављеним хипотезама, формулисана су и истраживачка питања на која рад треба да пружи одговор:

- На који начин банкарски ризици утичу на финансијску стабилност и одрживост јавног сектора?
- Каква је улога Народне банке Србије у процесу управљања ризицима и очувању стабилности финансијског система?
- Који су најчешћи облици ризика са којима се суочавају банке у Србији и како се њима управља?
- У којој мери постојећи модели управљања ризицима могу бити унапређени ради веће отпорности јавног сектора на финансијске поремећаје?

У уводном делу овог рада образлажу се предмет, циљ, проблем и значај истраживања, као и методолошки оквир, истраживачке хипотезе и питања, чиме се поставља теоријска и методолошка основа рада.

Прво поглавље посвећено је теоријским основама управљања ризицима у банкарском пословању, где се дефинишу појам, врсте и фактори ризика, као и методи и модели њиховог управљања у складу са међународним стандардима.

Други део анализира организацију банкарског система и његову улогу у јавном сектору, са посебним освртом на функцију централне банке и међузависност финансијске стабилности и јавних финансија.

Треће поглавље се бави управљањем ризицима у јавном сектору, где се разматрају специфичности јавних финансијских ризика и институционални механизми њихове контроле.

У четвртом поглављу испитује се утицај управљања ризицима у банкарском сектору на јавни сектор, кроз анализу механизма преноса ризика, улоге државе у спречавању финансијских криза и примере из домаће и међународне праксе.

Пето поглавље представља емпиријски део рада и обухвата анализу и процену система управљања ризицима у банкарском сектору Србије, на основу података из извештаја Народне банке Србије и других релевантних извора, као и оцену утицаја тих процеса на јавни сектор.

Закључак садржи сажетак најважнијих резултата истраживања, потврду или одбацивање постављених хипотеза и предлоге мера за будућа истраживања у овој области.

1. Теоријски основи управљања ризицима у банкарском пословању

1.1. Појам и значај управљања ризиком

Ризик је појам који има дугу историју употребе и развоја. У раним арапским списима, још почетком 19. века, ова реч се односила на добитак који се може остварити од прихода. Касније, у 17. веку, у енглеском језику, значење ризика је проширено и почело је да означава могућност настанка губитка, повреде или неких других непожељних последица. Данас се ризик најчешће разуме као ситуација у којој постоји неизвесност и потенцијал за утицај на остварење одређених циљева, најчешће у пословном контексту. У суштини, ризик представља комбинацију самог догађаја и неизвесности која га прати, а која може донети негативне ефекте као што су оштећења или губици. Може се посматрати и као прилика која носи могућност штете или повреде, али истовремено и као фактор који утиче на вредност и успех неке активности или пројекта.¹

Ризик се, у техничкоком смислу, посматра као појава која се односи на могућност да дође до непожељног или непредвиђеног догађаја, чији наступ може бити условљен познатим вероватноћама. То значи да је ризик повезан са неизвесношћу која прати неки исход, посебно када постоје различите могућности које могу да се остваре. Ризик се често описује као очекивана штета или губитак који може настати услед оваквих догађаја, али и као мера која узима у обзир колико је вероватно да ће се нешто лоше десити и колико ће то бити значајно. Постоји и концепт да ризик представља одлуке које се доносе у условима познате неизвесности, што подразумева да није увек јасно шта ће се десити, али постоји сасвим реална могућност неповољног исхода.

Стандарди и теорије о управљању ризиком наглашавају да овај појам обухвата како негативне тако и позитивне ефекте на циљеве које неко жели да оствари. Најчешће се ризик види као скуп различитих сценарија, од којих сваки има одређену вероватноћу и потенцијалне последице. У пракси, овај приступ омогућава предузећима и организацијама да системски процене и управљају ризицима, како би смањили могуће штете и повећали шансе за успех. При томе, људи различито перципирају ризик: они који обављају одређене послове или зависе од резултата често га избегавају, док пословни људи и предузетници спремније прихватају ризик јер имају алате и могућности да ублаже последице у случају губитака. Управо због тога менаџери посебно воде рачуна о томе како да контролишу и смање ризике, јер успешност фирме у великој мери зависи од ефикасног управљања овим факторима.²

¹ Ковачевић, В. (2016). Модели управљања ризиком у банкарском сектору (докторска дисертација, Универзитет привредна академија у Новом Саду, Факултет за економију и инжењерски менаџмент). Нови Сад., стр. 48.

² Terje A., Ortwin, R. (2009), On risk defined as an event where the outcome is uncertain. Journal of Risk Research, Vol. 12, No.1, pp. 1-11., стр. 10.

Управљање ризиком постало је важна и широко прихваћена област у оквиру менаџмента, како у научним круговима, тако и у пракси организација и стручњака и представља системски процес који обухвата препознавање ризика, њихову анализу, израду одговарајућих стратегија за њихово контролисање и коришћење адекватних ресурса за ту сврху. Традиционално, овај приступ се примењивао на различите врсте ризика, од оних који произлазе из физичких или правних аспеката, до природних непогода, несрећа и других непредвиђених догађаја. Иако је управљање ризиком увек било део људског деловања и организација, тек у последњим деценијама стекло је интегрисани и систематски приступ који је постао кључан за менаџере и доносиоце одлука.³

Основна сврха управљања ризиком јесте смањење могућности негативних утицаја на пословање и организацију, кроз претходно одабирање оних аспеката који су прихватљиви, узимајући у обзир бројне изворе опасности које могу проистећи из различитих окружења, природног, технолошког, људског или политичког. Посебно је овај појам значајан у сфери осигурања, где се управљање ризицима односи на процену вероватноће и величине потенцијалних губитака у случајевима када стандардни модели нису у потпуности примењиви.

Приступи овом менаџменту користе се у разним секторима и областима, укључујући информационе технологије, безбедност и организационе процесе, где ризик подразумева могућност непожељних исхода или претњи које могу проузроковати штету. Током времена, ова дисциплина је напредовала и развијала се уз допринос многих стручњака, што је довело до стварања концепата као што је корпоративно управљање ризицима. У овом контексту, организације се охрабрују да буду проактивне у праћењу и управљању ризицима, водећи рачуна о томе како они утичу на постизање стратешких циљева и интегришући те активности у своје пословне процесе.

Наведено, наглашава важност континуираног праћења и процене ризика унутар организације како би се обезбедило да укупан ризични профил увек буде у складу са стратешким циљевима које организација жели да оствари. Управљање ризиком није изолована функција, већ дубоко укореењена у саме процесе и структуру организације, уз свест да чак и мањи или наизглед безначајни фактори могу имати озбиљне последице по пословање. У пракси постоје два основна начина на који се овај процес може организовати о којима ће се говорити у наставку овог текста.⁴

Један од приступа подразумева да се одговорност за управљање одређеним врстама ризика додељује посебним одељењима или секторима у оквиру организације, што се често назива силос моделом. У овом случају, свако одељење се бави својим ризицима и обично нема значајну размену информација или сарадњу са другим деловима организације. Овакав приступ може бити примерен за области као што су безбедност

³ Umihanić, B., Kozarević, E. (2020). Proces i organizacija upravljanja bankarskim rizicima. Process and organization of risk management in banking. Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli., стр. 2.

⁴ Ђукановић, С. (2009). Управљање финансијским ризицима – практикум. Нови Сад: Висока пословна школа струковних студија., стр. 17.

имовине, здравље на раду или финансије, али је његова слабост у томе што се ризици посматрају изоловано, што може довести до непотпуног разумевања целокупне ризичне слике организације.

Са друге стране, постоји и интегрисани приступ управљању ризицима који наглашава потребу за свеобухватним и повезаним праћењем свих врста ризика на свим нивоима организације. Овај модел омогућава бољу координацију, размену знања и примену уједначених метода у управљању ризицима, што утиче на побољшање пословних резултата и смањење неизвесности. У овом контексту, управљање ризицима постаје основни елемент у доношењу одлука, јер свака одлука и алтернатива има потенцијални утицај на будуће успехе организације. Различити називи који описују овај приступ наглашавају његову ширину и дубину, укључујући појмове као што су интегрисани или холистички менаџмент ризика, који указују на свеобухватну природу овог процеса.⁵

Организација COSO, основана 1985. године у САД, званично је представила концепт интегрисаног приступа управљању ризиком тек 2004. године. Наведени приступ наглашава потребу да управљање ризицима буде систематично и обухватно, укључујући све врсте ризика са којима се предузећа могу суочити. COSO је развио модел који помаже организацијама да боље контролишу и прате ризике у оквиру својих пословних процеса, уз циљ да руководиоци имају јасан водич за доношење одлука и планирање. Овај свеобухватни начин посматрања ризика омогућава да се они не третирају као појединачни и одвојени, већ као део сложеног система који утиче на целокупно пословање предузећа (слика 1).

Слика 1 – Основни модел по принципу интегралног приступа управљања ризиком у предузећу



Извор: Ђукановић, С. (2009). Управљање финансијским ризицима – практикум. Нови Сад: Висока пословна школа струковних студија., стр. 17.

⁵ Митрашевић, М. (2020). Стратегије за управљање ризицима у банкама, дипломски рад. Универзитет у Источном Сарајеву, Факултет пословне економије, стр. 14.

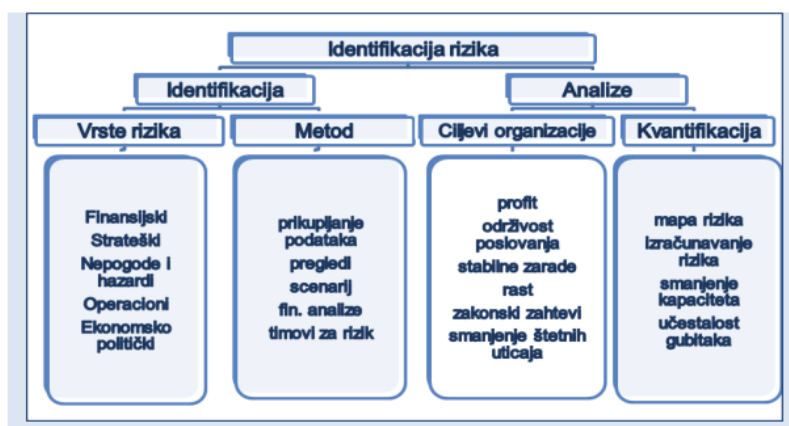
Модел који је приказан на слици 1 доноси промену у приступу управљању ризицима, где се са пасивног, одбрамбеног става прелази на проактиван начин који има за циљ да побољша рад организације у суочавању са ризицима. Управљање ризицима више није само реакција на претње, већ системски процес који обухвата све кључне елементе организације, од стратегије и људи до технологије и знања. Овај приступ подразумева да се ризици активно препознају, процењују и управља њима како би се обезбедила стабилност и раст вредности компаније. За успешно спровођење овог система неопходна је добра сарадња између свих делова организације, где је свака јединица укључена у примену мера за управљање ризицима и пратећих процедура. Такође, стално праћење и процена учинка управљања ризицима имају важну улогу у одржавању ефикасности овог процеса и укупног пословања.⁶

Када се планира нови пројекат или се разматра управљање ризицима у оквиру стратешких и оперативних активности организације, важно је да се ризици посматрају и управљају на интегрисан и свеобухватан начин. Наведено подразумева да се узимају у обзир све могуће претње на свим нивоима организације, а не да се ризици посматрају само изоловано унутар појединих делова. За разлику од традиционалног силос модела, који је често фрагментисан, усредсређен само на негативне аспекте и заснован на реакцији након појаве ризика, интегрисани приступ је много детаљнији, проактиван и обухвата како претње, тако и прилике које се могу искористити. Свеобухватни приступ захтева сталну подршку највишег руководства и системски рад кроз целу организацију, где се ризици анализирају и управља се њима са свих позиција, од стратешког до оперативног нивоа.

Проактивна процена ризика омогућава организацији да предвиди потенцијалне опасности и могућности, чиме се смањује неизвесност и побољшава способност за брзо реаговање. Још један важан аспект овог приступа је значајна улога комуникације ризика, која мора да тече кроз све делове организације, како вертикално, од нижих ка вишим нивоима управљања, тако и хоризонтално, између различитих одељења. На тај начин се обезбеђује да сви у организацији буду информисани и укључени у процесе управљања ризицима, што доприноси бољем разумевању и ефикаснијој контроли. Овај системски и повезани начин рада видљив је и кроз конкретне примере ризика и анализа које илуструју како се разликују традиционални и интегрисани модели управљања ризицима (слика 2).

⁶ Umihanić, B., Kozarević, E. (2020). Proces i organizacija upravljanja bankarskim rizicima. Process and organization of risk management in banking. Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli., стр. 3.

Слика 2 - Идентификација ризика у организацији (модел)



Извор: Ђукановић, С. (2009). Управљање финансијским ризицима – практикум. Нови Сад: Висока пословна школа струковних студија., стр. 18.

Модел који је развијен за управљање ризиком заснива се на новом приступу који обухвата пет различитих нивоа менаџмента ризика. Овај приступ подразумева да организација гради и унапређује своје способности у области управљања ризицима кроз различите активности и улагања. То укључује развој и примену правила и процедура, стварање повољног радног окружења, усавршавање људских ресурса и побољшање самог процеса управљања ризиком. На овај начин, менаџмент ризика постаје саставни део пословне праксе и организационе структуре, чиме се омогућава боља контрола и ефикасније суочавање са потенцијалним претњама и изазовима.⁷

Табела 1 – Развијени модел ризика

Ниво	Опис
Основни	Неформална координација у стратегији управљања ризиком у предузећу/институцији. Кад је стратегија управљања ризиком формулисана ван предузећа, нејасно повезана са пословном стратегијом.
Неформални	Стратегија ризик менаџмента строго повезана са циљевима пословне стратегије.
Одзго-доле	Усаглашена стратегија са пословном и доприноси повраћају на инвестиције.
Структурни	Потпуно интегрисана стратегија управљања ризиком са пословном.
Интелигентни	Потпуно интегрисана стратегија управљања ризиком са пословном, са додатним аналитичким и интелигентним механизмима за процену ризика.

Извор: Umihanić, B., Kozarević, E. (2020). Proces i organizacija upravljanja bankarskim rizicima. Process and organization of risk management in banking. Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli., стр. 3

⁷ Umihanić, B., Kozarević, E. (2020). Proces i organizacija upravljanja bankarskim rizicima. Process and organization of risk management in banking. Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli., стр. 3.

У оквиру овог модела, потребно је да организација јасно дефинише циљеве свог програма за управљање ризицима, те да их укључи у своју корпоративну политику. Први значајан корак у овом процесу је препознавање и идентификација свих могућих ризика са којима се организација може сусрести. Тај корак обично подразумева коришћење различитих метода и алата, као што су прегледи интерних података, коришћење контролних листа, анализе анкета, прегледи финансијских извештаја, као и разговори и инспекције које обавља тим људи у организацији.

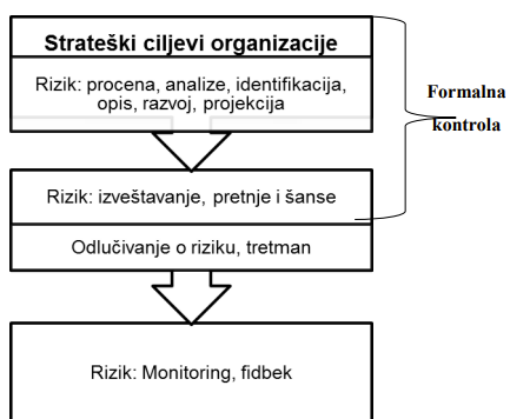
Након што се ризици препознају, следи фаза у којој се одређују одговарајуће стратегије за њихово управљање. Овај део процеса представља значајан изазов јер подразумева доношење одлука о томе како ће се организација носити са различитим ризицима. Постоје различите опције као што су избегавање ризика, смањење његовог утицаја, прихватање ризика или преношење ризика на треће стране. Управо овај део процеса истиче важност доброг процењивања и избора најприкладнијег начина управљања ризицима како би организација могла да минимизира могуће негативне последице и унапреди своје пословање.⁸

Након што се донесу одлуке о томе како ће се управљати идентификованим ризицима, следи фаза у којој те одлуке морају бити примењене у пракси. Крајњи део процеса управљања ризицима обухвата процену и проверу да ли је програм функционисао како је планирано, уз успостављање одговарајућих процедура контроле и баланса, како би се осигурало да су сви постављени циљеви остварени. Једна од важних фаза је и финансијска процена, у којој организација анализира потенцијалне трошкове које ризици могу изазвати. Укупни процес подразумева планирање, организовање, спровођење и праћење активности везаних за управљање ризицима, уз сталну контролу и прилагођавање.

У Великој Британији постоје стандарди који обавезују организације, нарочито оне у јавном сектору, да следе минимално пет корака у управљању ризицима. Први и најважнији корак је идентификација свих извора неизвесности којима је организација изложена. За то је неопходно добро познавање саме организације, тржишта на којем делује, као и правног, друштвеног, политичког и културног контекста у коме послује. Такође је битно разумети њене стратешке и оперативне циљеве, као и кључне факторе који утичу на успех, као и претње и прилике које могу утицати на остварење тих циљева. Оваквом систематском и детаљном приступу приступа се како би се осигурало да ниједна важна активност или потенцијални ризик не буду занемарени, те да се сви ризици јасно дефинишу и категоришу (слика 3).

⁸ Митрашевић, М. (2020). Стратегије за управљање ризицима у банкама, дипломски рад. Универзитет у Источном Сарајеву, Факултет пословне економије, стр. 19.

Слика 3 – Идентификација ризика



Извор: Митрашевић, М. (2020). Стратегије за управљање ризицима у банкама, дипломски рад. Универзитет у Источном Сарајеву, Факултет пословне економије, стр. 19.

Пословне активности и одлуке у организацијама могу се посматрати кроз различите аспекте које дефинишу стандардни оквири, као што је то случај у Уједињеном Краљевству. Једна од основних подела односи се на пет главних категорија: дугорочне стратегије које утичу на будућност организације и које могу бити погођене спољним и унутрашњим променама; свакодневне оперативне задатке који служе остварењу тих стратегијских циљева; финансијске активности које обухватају управљање ресурсима, као и утицај тржишних услова као што су кредитни услови или девизни курсеви; управљање знањем које је усмерено на ефикасно коришћење и заштиту информација и ресурса; и коначно, аспект усаглашености који се бави законским и регулаторним обавезама, као и безбедносним и еколошким питањима.⁹

Када организација приступа управљању ризицима, важно је да се ризици систематски препознају и анализирају, узимајући у обзир како могуће последице, тако и вероватноћу да се ти ризици остваре. Овај процес помаже у идентификовању најважнијих ризика којима треба посветити пажњу и којима се треба приоритетно бавити. Процена ризика може бити разноврсна, од квантитативних метода које прецизно мере ризик, преко полу-квантитативних до квалитативних приступа који се ослањају на стручне процене и анализу.

На основу свих прикупљених података, формира се профил ризика организације, који пружа јасну слику о значају појединих ризика и омогућава доношење одлука о томе како ће се ризици третирати, да ли ће се прихватити или ће се предузети мере за њихово смањење. Овај приступ такође омогућава да се ризици повежу са конкретним деловима пословања, што помаже у препознавању области које захтевају појачану контролу и улагања како би се ризици успешно смањили.

Веома значајан део процеса управљања ризицима је и комуникација која омогућава да информације о ризицима буду адекватно и правовремено пренесене унутар

⁹ Umihanić, B., Kozarević, E. (2020). Proces i organizacija upravljanja bankarskim rizicima. Process and organization of risk management in banking. Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli., стр. 5.

организације, уз дефинисање нивоа дистрибуције тих података. Поред тога, захтеви за спољним извештавањем гарантују да се релевантни партнери и заинтересоване стране редовно информишу о циљевима и резултатима управљања ризицима, што доприноси транспарентности и поверењу у рад организације.¹⁰

У процесу управљања ризицима, један од основних корака је третирање ризика, што подразумева избор и примену одговарајућих мера за њихово ублажавање или контролу. За успешну имплементацију ових мера неопходно је обезбедити и финансијска средства која ће покрити трошкове свих активности везаних за управљање ризицима. При томе је важно да се прво одреде приоритети, односно да се најпре усмере напори ка оним ризицима који могу највише да утичу на пословање и развој организације. Континуирано праћење и надзор имају за циљ да осигурају ефикасност свих мера које су уведене, као и да се на време уоче и исправе могуће слабости у процесу. Редовне провере и ревизије политике управљања ризицима помажу у идентификовању нових прилика за унапређење.¹¹

У савременом приступу све чешће се узимају у обзир и непредвидиви и изузетно ретки догађаји, попут познатих „црних лабудова“, као и свеобухватнији приступи у заштити података и управљању ризицима на свим нивоима. Данашњи менаџери и управни одбори имају све важнију улогу у овом процесу, а све се више користе различите методе, правила и стратегије које омогућавају брзе и адекватне реакције у ванредним ситуацијама.

Важно је да постоје јасно дефинисани циљеви заштите и контроле ризика, као и да одговорност за њихову реализацију буде поверена конкретним руководиоцима који ће редовно извештавати о ситуацији, посебно у кризним тренуцима. Успостављају се процедуре које омогућавају брзе и одлучне акције како би се ублажили негативни утицаји пре него што дође до озбиљних проблема. Важно је и да се овлашћења прошире на нижи ниво управљања и на запослене, како би они били спремни и способни да препознају претње и одговоре на њих.

Планирање обухвата припрему за различите сценарије, као и организовање расположивих ресурса, људских, финансијских и материјалних, који ће се користити у кризним ситуацијама. Искуства из претходних сличних догађаја уграђују се у нове стратегије како би одговори били што ефикаснији и доследнији. Посебна пажња посвећује се одржавању мотивације у тиму и доношењу одлука заснованих на правим вредностима, а не само на интересима организације. При сваком кораку процењује се ризик и способност организације да изведе планиране активности, што све заједно води ка бољој заштити угледа, смањењу негативних утицаја и бржем опоравку након кризе.

Управо из ових разлога, све више организација користи краудсорсинг као начин прикупљања идеја, подршке и решења од шире јавности. Овај приступ омогућава укључивање великих група људи путем такмичења, сарадничких платформи или

¹⁰ Исто.

¹¹ Ђукановић, С. (2009). Управљање финансијским ризицима – практикум. Нови Сад: Висока пословна школа струковних студија., стр. 22.

тржишта рада, што помаже да се добију иновативне идеје за унапређење производа и услуга. Иако ова метода може донети и одређене изазове у управљању, она пружа могућност да се брже и квалитетније реагује на стратешке изазове.¹²

Такође, краудсорсинг се може применити и у процесима запошљавања, где организација препушта неке од одговорности независним фирмама како би уштедела време и ресурсе, нарочито када је у питању управљање ванредним ситуацијама или решавање комплексних проблема који нису увек економски исплативи. Овакав приступ омогућава организацијама да буду флексибилније и спремније да се прилагоде изазовима савременог пословног окружења.

Управни одбори све више преузимају важну улогу у надзору над процесом управљања ризицима у организацијама. Они доприносе стварању и одржавању културе која подстиче сваког појединца и целу организацију да се активно укључе у препознавање и контролу ризика. Овај приступ подразумева да сви нивои организације прилагођавају своје процедуре како би на време уочили значајне ризике који могу утицати на пословање. Управни одбори такође воде рачуна о примени одговарајућих стратегија управљања ризицима, водећи рачуна о усклађености тих активности са пословним циљевима и ризичним портфолијом предузећа.

Основни елемент у овом процесу је стална и отворена комуникација, која омогућава да се релевантне информације о ризицима преносе свим заинтересованим странама, укључујући виши менаџмент, акционаре, пословне партнере и филијале. Поред тога, важно је континуирано праћење и анализа ризика како би организација могла правовремено да реагује на промене и прилагоди своје активности за минимизирање потенцијалних штетних утицаја. Оваквим приступом управни одбори играју централну улогу у осигуравању стабилности и успешности организације кроз ефикасно управљање ризицима.

1.2. Врсте ризика у банкарском сектору

1.2.1. Кредитни ризик

Банке морају имати јасно дефинисану политику за управљање кредитима како би осигурале да врсте кредита и услови одобравања буду прецизно утврђени. Пратећи однос између укупних кредита и укупне имовине банке, менаџмент се труди да одржи стабилан и профитабилан рад, јер су управо кредити главни извор прихода. Важно је да се прати и однос укупних кредита према капиталу банке како би се обезбедила заштита како за инвеститоре, тако и за клијенте, као и да би се одржао ниво каматних стопа.¹³

Иако ризик никада не може бити у потпуности уклоњен, добри поступци управљања могу значајно смањити његов утицај. Први корак је препознавање ризика, након чега следи процена начина на који се он може контролисати и смањити на

¹² Исто.

¹³ Umihanić, B., Kozarević, E. (2020). Proces i organizacija upravljanja bankarskim rizicima. Process and organization of risk management in banking. Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli., стр. 10.

прихватљив ниво. Кредитни ризик настаје кад год банка одобри кредит или издаје кредитне инструменте попут гаранција, меница или акредитива у корист клијената.¹⁴

Ризик зависи од спољашњих и унутрашњих фактора. Док спољашњи фактори као што су економска ситуација, централна банка, и фискална политика нису у потпуности под контролом банке, унутрашњи фактори су управљиви и на њих банка може директно утицати. Управљање тим унутрашњим факторима је од кључног значаја за смањење кредитног ризика и обезбеђивање стабилности банке у оквиру свих утицаја које тржиште и економија могу донети.

На тржишту банкарских кредита, особа или компанија која узима кредит даје обећање да ће новац вратити у будућности. Међутим, није увек могуће прецизно предвидети да ли ће та обавеза бити испуњена, јер често долази до неплаћања. Ова неизвесност око отплате произилази из тога што корисници кредита поседују више информација о ризицима и очекиваном профиту од пројеката које финансирају, док банке имају само општу слику о томе како тај ризик изгледа за одређене врсте кредита. Ово неравноправно распоређивање информација назива се асиметричним информацијама и доводи до различитих процена ризика са обе стране.¹⁵

У случају да су информације равномерно распоређене и доступне како банкама, тако и корисницима кредита, тада се говори о симетричним информацијама, што олакшава процену ризика и унапређује процес кредитирања.

Величина банке је битан показатељ који делује на њену кредитну политику. Банке са већим капиталом имају већу могућност да одобравају веће кредите, често крупним предузећима у различитим секторима. Са друге стране, мање банке углавном се фокусирају на мање кредите, попут потрошачких или оних намењених малим пословним субјектима, као што су трговци или пољопривредници.

Поред тога, величина банке утиче и на принос од различитих врста кредита. На пример, мање банке обично имају веће приносе од потрошачких и кредита за некретнине, док веће банке зарађују више преко кредитних картица. Од величине клијента такође зависи и колика ће каматна стопа бити, велики корпорацијски клијенти обично имају мањи ризик неплаћања, па су камате нижег нивоа.

Један од проблема на тржишту кредита је појава моралног хазара, што значи да корисник кредита може поступати на начин који није у интересу банке, као што је непоштовање услова кредита или непожељне активности које смањују шансу за отплату. Због тога, када постоји страх од моралног хазара, банке могу бити опрезније и ограничити износ кредита који дају, како би смањиле могуће губитке.

Када се појави ризик моралног хазарда, банке често смањују одобравање кредита. Ово значи да банке могу одбити да кредитирају оне клијенте који су спремни да прихвате високе камате, али се при том сматра да је ризик неплаћања кредита велики. Када је овај

¹⁴ Исто.

¹⁵ Zazzara C., (2000), Credit risk in the traditional banking book – a VaR approach under correlated default, IX International Tor Vergata Conference on Banking and Finance, стр. 49.

ризик мање присутан, они клијенти који су у већој ризичној групи чешће траже финансирање преко емисије хартија од вредности, што смањује кредитне ризике и ублажава велики притисак на кредитне ресурсе банке. Када банка разматра кредитну апликацију, посебно води рачуна о неколико важних врста ризика. Први је морални ризик, који се односи на понашање и пословну репутацију власника или руководиоца компаније. Други је пословни ризик, који се тиче способност компаније да оствари приходе, њеног тржишног положаја, као и врсте колатерала који могу да смање укупни ризик за банку. Трећи је ризик власништва, односно колико је адекватан капитал самог зајмопримца.¹⁶

Банке спадају међу најстроже регулисане финансијске институције, а квалитет и структура њиховог кредитног портфела су под сталном контролом. У многим развијеним земљама банке добијају нумеричке оцене на основу стања својих активних позиција, укључујући и кредите. Те оцене могу варирати од изузетно доброг до незадовољавајућег пословања. Квалитет активе директно утиче на учесталост контрола и инспекција, боље оцене значе ређе провере.

Када је реч о проблематичним кредитима, они се деле на три главне категорије. Прва укључује кредите који не испуњавају прописане стандарде јер немају довољан капитал или адекватан колатерал. Друга категорија су сумњиви кредити, код којих постоји велика вероватноћа да се неће наплатити, док трећа обухвата кредите који су практично неповратни и сматрају се губицима.

Сваки од ових кредита има свој тежински коефицијент, који се примењује на укупни износ кредита у тој категорији. Збир свих таквих прилагођених износа се упоређује са резервама које банка има за покриће губитака по кредитима, као и са њеним акцијским капиталом. Уколико проблематични кредити прелазе ову вредност, регулаторна тела захтевају од банке да промени своју кредитну стратегију, најчешће повећавајући резерве или капитал како би могла да настави са тренутним нивоом кредитне активности. При том, кредити испод стандарда се множе са коефицијентом 0,20, сумњиви са 0,50, а они који су већ оцењени као губитак са 1,00.¹⁷

За процену пословног стања банке користи се систем који обједињује пет кључних аспеката пословања у једну нумеричку оцену, познат као *CAMELS* ранг. Овај систем узима у обзир важне факторе као што су величина и адекватност капитала, квалитет имовине коју банка поседује, начин на који се управља банком, остварени приходи, ликвидност и колико је банка изложена променама на тржишту. Банке које добију виши ризични ранг, односно оцену 4 или 5, подложне су учесталијим и детаљнијим контролама у поређењу са оним банкама које имају ниже, боље рангове. Поред тога, процена банкарског пословања све више укључује и тржишне индикаторе који одражавају перцепцију и поверење јавности, као што су цена акција, ниво

¹⁶ Исто.

¹⁷ Исто.

задужености и услови кредитирања. Ови тржишни сигнали пружају важне информације о стварном стању и перформансама банке.¹⁸

1.2.2. Тржишни ризик

Тржишни ризик се односи на могућност да банка или друга финансијска институција претрпи финансијски губитак због неповољних промена на тржишту. Овај ризик произлази из разлике цена различитих финансијских инструмената, као и економских и политичких услова који утичу на тржишне токове. Промене у каматним стопама, девизним курсевима и вредностима акција могу знатно утицати на имовину и обавезе банке, као и на њену ликвидност и приходе. Тржишне флукуације представљају сталан изазов јер су условљене како домаћим, тако и глобалним факторима који утичу на економију и финансијска тржишта.

Због сложене природе овог ризика, неопходно је стално пратити и анализирати тржишне услове како би се благовремено уочиле потенцијалне опасности. Управљање овим ризиком подразумева примену различитих стратегија, попут хеџинга и расподеле улагања, што помаже у смањењу потенцијалних губитака. Такође, добро управљање тржишним ризиком јача поверење клијената и инвеститора јер показује да банка има контролу над својим позицијама и да је спремна на неизвесности тржишта. Кључ успеха лежи и у добром протоку информација и сарадњи између свих нивоа управљања у банци, што омогућава брзу и адекватну реакцију на све промене у тржишном окружењу.

1.2.3. Ризик ликвидности

У банкарском сектору ризици су саставни део свакодневног пословања и не могу се потпуно елиминисати. Међу најважнијим ризицима са којима се банка суочава издвајају се ризик ликвидности, кредитни ризик, валутни ризик, каматни ризик и ризик повезан са условним обавезама. Ликвидни ризик је посебно значајан јер представља могућност да банка неће моћи на време да испуни своје финансијске обавезе, што може имати штетне последице по њен капитал и финансијске резултате. Овај ризик настаје када долази до одлива средстава, непланираних одлагања прилива новца или активирања обавеза које раније нису биле изражене. Један од главних разлога појаве овог ризика лежи у структуралној разлици између облика и рокова активне и пасивне стране банке. Наиме, банка често користи ликвидна средства за финансирање дугорочнијих кредита који нису лако преносиви или брзо оствариви у новцу, што доводи до појаве ризика ликвидности.¹⁹

Ликвидност је уско повезана са могућношћу брзог и ефикасног претварања имовине у готовину без значајних губитака. Што је већа нестабилност у процени вредности инвестиција, то је мања њихова ликвидност. Најликвиднији облик је новац, јер његова вредност одговара номиналној количини. Управо због тога, одржавање адекватне ликвидности сматра се кључним условом успешног функционисања банке у

¹⁸ Umihanić, B., Kozarević, E. (2020). Proces i organizacija upravljanja bankarskim rizicima. Process and organization of risk management in banking. Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli., стр. 12.

¹⁹ Тадић, А. (2018). Ризик ликвидности: Прегледни рад. 15-22., стр. 16.

тржишној економији. Иако су случајеви дисбаланса између средстава и обавеза ретки, овај ризик никако није занемарљив, јер је способност банке да измирује обавезе у било ком тренутку пресудна за њен опстанак.

Занимљиво је да се са пооштравањем услова кредитирања, ризик ликвидности све више преноси са банака на предузећа, која све теже обезбеђују неопходна средства за рад. Овај тренд је видљив кроз повећан број компанија које се налазе у тешким финансијским ситуацијама као што су стечај или предствечајни поступци. Због тога се ризик ликвидности издваја као један од најзначајнијих финансијских изазова са којима се суочавају банке, јер уколико ликвидна средства нису довољна за измиривање текућих обавеза, може доћи до озбиљних проблема у пословању и стабилности банке.

Ризик ликвидности у банкарству углавном проистиче из других финансијских ризика који нарушавају редован ток новчаних средстава. На пример, кредитни ризик се огледа кроз високу концентрацију ризичних кредита у укупном кредитном портфолију или велики износ доспелих, а још неплаћених потраживања банке. Такође, тржишни ризици могу утицати на ликвидност када банка поседује средства која није лако продати због њихове ниске ликвидности. Поред ових, различити други фактори могу изазвати поремећаје у новчаном току банке, као што су пад пословних прихода током времена, неусклађеност валутних позиција између актива и пасива у билансу, увођење нових услуга без адекватне процене утицаја на ликвидност, или брз пораст активе која је повезана са променљивом структуром депозита.²⁰

Показатељи који указују на потенцијално повећање ризика ликвидности обухватају однос између кредита и депозита, који показује колико банка користи депозите за финансирање својих кредитних активности, као и степен зависности од финансирања са тржишта новца. Важно је пратити и нето краткорочне обавезе, расположиву ликвидност и ослањање на велике изворе финансирања. Ризик ликвидности је један од кључних ризика у банкарству, јер се односи на могућност да банка неће моћи да измири своје доспеле обавезе због недостатка готовине или еквивалената. Због тога је за сваку банку од суштинског значаја да увек има довољно ликвидности како би могла одговорити на захтеве депонената и клијената у сваком тренутку.

Уколико банка није у стању да обезбеди тражена средства, било продајом имовине или позајмицом од других институција, сматра се да је неликвидна, што може угрозити њен опстанак. Неликвидност може довести и до озбиљних последица по читав банкарски систем, јер проблем једне банке може изазвати ланац негативних ефеката и ширење кризе на друге банке. Управљање овим ризиком је стога од изузетне важности јер банка мора у сваком тренутку бити способна да измири своје финансијске обавезе и обезбеди стабилност свог пословања. Овај ризик се појашњава као опасност од

²⁰ Доступно на: https://nbs.rs/sr_RS/finansijske-institucije/banke/upr-rizikom-likvidnost/, преузето: 29.09.2025

неусклађености рокова доспећа средстава и обавеза, што може довести до озбиљних проблема, па и стечаја, у пословању финансијских институција.²¹

Ризик ликвидности за банку представља опасност да она неће моћи на време наплатити своја потраживања, као што су главница, камате или друге накнаде, као и да неће бити у могућности да испуни своје обавезе према клијентима који користе кредите. У ужем значењу, овај ризик се односи на могућност да вредносни папири не могу бити брзо претворени у новац по жељеној цени и у одређеном року. Шире гледано, ризик ликвидности укључује и могућност да било која друга врста имовине која није у новчаном облику неће моћи бити продата или конвертована у новац без значајних губитака у приходу или времену.

Када банка нема довољно ликвидности, то значи да има озбиљне проблеме јер ликвидност је основна претпоставка за њен опстанак на тржишту. У таквим ситуацијама друге банке или финансијске институције ће бити непоуздане као извори средстава и позајмица за ту банку, посебно ако она није у могућности да пружи адекватна осигурања или прихвати више камате, што може довести до још већих финансијских потешкоћа и на крају до пропасти. Непажљиво управљање ликвидношћу може брзо угрозити профитабилност и стабилност банке, што може имати негативне последице не само по саму установу већ и по цео банкарски систем.²²

Постоје четири главна знака да банка има проблеме са ликвидношћу: када нема довољно готовине на рачуну у централној банци, када не може да исплати средства на основу одобрених кредита, када касни са отплатом позајмица према другим банкама или иностранству, и када држи мање обавезних резерви него што прописују регулативе. Потреба банке за ликвидношћу може се пратити анализом извора понуде и потражње ликвидних средстава. Разлика између ових извора одређује нето ликвидну позицију банке, која се рачуна као укупан прилив новчаних токова (укључујући депозите који стижу, приходе од услуга, отплате кредита, продају имовине и позајмице са тржишта новца) умањен за укупан одлив (повлачење депозита, прихватљиве кредитне захтеве, отплате позајмица, трошкове пословања и исплате дивиденди акционарима). Овај баланс показује колико је банка способна да у сваком тренутку обезбеди довољно ликвидних средстава за несметано пословање.

Када потражња за ликвидним средствима прелази понуду, руководство банке се припрема да управља вишком ликвидности и планира како да та средства најбоље уновчи. Ликвидност банке зависи од тога колико су усклађене њене обавезе и имовина, као и од интензитета тих обавеза. Ризик ликвидности представља опасност да банка неће моћи брзо и без губитака претворити имовину у готовину, што може настати када депоненти или власници финансијских обавеза затраже одмах повлачење средстава или када корисници кредитних линија изненада захтевају позајмице.

²¹ Исто.

²² Тадић, А. (2018). Ризик ликвидности: Прегледни рад. 15-22., стр. 17.

Постоје три главне врсте овог ризика. Први је ризик неусклађености ликвидности, који се јавља када постоји дисбаланс између обавеза и имовине банке; други је ризик појачане ликвидности, односно могућа потреба за знатно већим износом ликвидних средстава у будућности; трећи је тржишни ризик ликвидности, који се односи на могућност смањене ликвидности самог тржишта, што отежава продају резерви банке.²³

На страни имовине банке додељују кредите клијентима, што подстиче проток капитала у економији, док са стране обавеза обезбеђују ликвидна средства депонентима. Управо из ових процеса настаје ризик ликвидности. Он се јавља када банка буде принуђена да прода активу по неповољној цени или позајми новац по вишој камати да би испунила своје обавезе. За праћење и мерење овог ризика користе се различити индикатори и алати као што су показатељи ликвидности и анализа јазова (гар анализа), који пружају увид у способност банке да одржи ликвидност.

Банка користи неколико важних односа за праћење ликвидности. Један од класичних показатеља је однос између кредита и депозита, јер кредити представљају мање ликвидна средства у односу на депозите. Такође, прати се и однос ликвидних средстава у односу на укупне обавезе, где виши однос указује на бољу ликвидност. Још један важан показатељ је однос краткорочних средстава и краткорочних обавеза, који би требало да буде већи од један, што значи да банка има довољно краткорочне имовине да покрије своје краткорочне обавезе. Поред тога, прате се и дугорочни, стабилни депозити у односу на укупну имовину, што показује колико је банка стабилна у погледу извора финансирања.²⁴

Ови показатељи помажу у процени стабилности и безбедности извора средстава банке, при чему је нижи однос кредита према депозитима знак здраве ликвидне позиције. Планови ликвидности су кључни за управљање овим ризиком и могу бити краткорочни, усмерени на периоде као што су дан, недеља или месец, али и дугорочни, најчешће састављени у оквиру годишњег пословног плана. Важно је да банке израде реалистичне и детаљне планове који обухватају најважније валуте у којима послују и прате њихову реализацију како би осигурале стабилност ликвидности и правилно управљање ризицима.²⁵

1.2.4. Оперативни ризик

Ризик се може посматрати као могућност да се догоди непожељан догађај који ће негативно утицати на пословање и остварење постављених циљева. Он представља неизвесност у вези са будућим резултатима одређене активности, где увек постоји шанса да исход не буде онакав какав се очекује. Када се говори о ризику, увек постоје бар две опције, могући губитак или мањи добитак од планираног. У банкарском пословању ризици су неизбежни и не постоји посао који је у потпуности без ризика. Због тога је

²³ Исто.

²⁴ Исто.

²⁵ Доступно на: https://nbs.rs/sr_RS/finansijske-institucije/banke/upr-rizikom-likvidnost/, преузето: 29.09.2025.

управљање ризицима важан део пословне стратегије банке, а ова област је развијена у новију дисциплину која служи као механизам заштите од потенцијалних губитака.

Главни циљеви управљања ризиком у банкарству су да се спречи банкрот банке и да се истовремено обезбеди што већа профитабилност уз узимање у обзир изложености ризицима. Банке имају обавезу да препознају, мере и процењују све ризике којима су изложене у свом раду и да их контролишу у складу са важећим законом, регулативама и интерним политикама.²⁶

Међу најзначајнијим ризицима који прате банкарске операције су кредитни ризик, ризик земље и ризик трансфера, тржишни ризик, ризик каматне стопе, ризик ликвидности, валутни ризик, као и законски ризик и ризик који произлази из угледа банке. Поред тога, ту је и оперативни ризик, који се односи на потенцијалне губитке настале због неисправних процедура, грешака људи, неадекватних система или спољашњих непредвиђених догађаја. Овај тип ризика је званично препознат у оквиру Базела II стандарда као важан аспект банкарског управљања ризицима, што је резултат дугогодишњих дискусија између регулаторних тела и индустрије широм света, са циљем да се обезбеди свеобухватан приступ његовом разумевању и контролисању.

Иако је општу дефиницију оперативног ризика дао Базелски комитет, националне регулаторне институције имају могућност да прилагоде ту дефиницију својим условима. Народна банка Србије тако оперативни ризик описује као могућност да се због пропуста у раду запослених, неадекватних унутрашњих процедура, проблема у управљању системима или услед непредвиђених спољашњих догађаја, јаве негативни утицаји на финансијске резултате и капитал банке. Овај приступ обухвата и правни ризик, који се односи на губитке изазване казнама и судским спорима због непоштовања закона или уговора, али искључује ризик од оштећења репутације банке и стратешки ризик који се односи на недостатак дугорочних развојних планова у руководству.²⁷

У суштини, оперативни ризик настаје услед грешака, превара или других непредвиђених догађаја који се јављају током обављања пословних активности. Извори ових ризика су разноврсни и могу укључивати све од унутрашњих пропуста до спољних фактора као што су терористички напади или промене у законодавству. Иако је концепт оперативног ризика релативно нов, важно је нагласити да ризик није нешто што се пасивно прихвата, већ је то ситуација којој се банка активним приступом настоји управљати и спречити штетне последице.

Ризик се у том контексту посматра као вероватноћа да се деси неповољни исход, а уз то се и мери на основу његовог утицаја. За разлику од кредитног или тржишног ризика, оперативни ризик не доноси додатни профит, већ представља потенцијалну претњу.

²⁶ Драгосавац, М. (2012). Оперативни ризици. Школа бизниса, (4), 54-64., стр. 55.

²⁷ Вуковић, В. (2009). Ризици у банкарству са посебним освртом на оперативни ризик – магистарски рад. Београд: Универзитет Сингидунум., стр. 32.

Такође, није сваки губитак аутоматски оперативни ризик, већ само онај који је неочекиван. На пример, када се говори о кредитима, ризичним се сматрају они за које се предвиђа могућност губитка. Претходна искуства и статистика су од великог значаја за процену ових ризика. Штавише, ризик се не може посматрати само као разлика између очекиваних и неочекиваних губитака, већ и као разлика између губитака које банка сматра прихватљивим и оних који су неприхватљиви. Овај став одражава и економске и друштвене аспекте, укључујући психолошке факторе који утичу на способност банке да се носи са ризиком и управља њиме.²⁸

У последње време, пажња у банкарству све више је усмерена ка прецизнијем дефинисању оперативног ризика, јер се ова област раније мање истицала у поређењу са кредитним и тржишним ризиком, где су се користили сложени модели за мерење и анализу. Првобитни приступ дефинисању оперативног ризика био је да се он своди на све оне врсте ризика које нису кредитни или тржишни, али је овакав приступ показао своје ограничења у стварном пословном и теоријском контексту.

Стручњаци и институције, попут Британске Банкарске Асоцијације, истичу да се при опису овог ризика често наглашавају елементи као што су унутрашњи процеси и процедуре, људски фактор са свим могућим грешкама, системи контроле, као и утицај различитих интерних и спољашњих дешавања. Оперативни ризик обухвата како финансијске губитке који су директно видљиви, тако и оне губитке који могу настати индиректно, на пример преко смањене репутације банке или губитка поверења на тржишту.²⁹

Једна од најпрепознатљивијих дефиниција овог ризика дефинише га као претњу од насталих губитака, било да су директни или индиректни, која потиче од неспособности или пропуста у интерним процесима, људским ресурсима или технолошким системима, али и услед спољних непредвиђених догађаја. Наведеним се оперативни ризик разуме као опасност која може настати на више начина и која захтева посебну пажњу у управљању како би се смањиле могуће негативне последице по банку.

Поменута дефиниција издваја неколико важних карактеристика, пре свега наглашавајући унутрашње факторе које банка може контролисати и на које директно утиче, као што су пропусти и грешке у раду особља или неуспешне интерне активности. Ови ризици се јасно разликују од кредитних и тржишних, јер су усмерени пре свега на саме процесе унутар банке. Управо због тога, оперативни ризици у банкарству имају више сличности са ризицима у индустријском сектору него са оним који су везани за тржиште или кредитирање.

У овом контексту, оперативни ризици могу бити различитог типа, од унутрашњих грешака и сукоба, до спољних догађаја као што су природне катастрофе, политичке кризе, технички кварови или промене у законодавству, који су ван оквира кредитног и тржишног ризика. Важна улога у свему овоме припада систему унутрашње контроле, као

²⁸ Исто.

²⁹ Драгосавац, М. (2012). Оперативни ризици. Школа бизниса, (4), 54-64., стр. 56.

и прописима који су дуго времена били у употреби и добро познати, али се понекад занемарују, нарочито током периода када банка мења своје производе или уводи иновације. Многе озбиљне губитке који су се десили у банкарству могло је спречити или ублажити да су правила била доследно примењивана и поштована.

1.2.5. Репутациони и регулаторни ризик

Репутациони и регулаторни ризик су два тесно повезана фактора која имају велики утицај на стабилност и дугорочну одрживост банкарских институција. Репутациони ризик се односи на могућност да банка изгуби поверење јавности, клијената и регулаторних тела због негативних утисака о њеном пословању. Овај ризик обично произилази из непредвиђених проблема као што су лоше управљање, кршење етичких норми, незадовољство клијената или јавни скандали. Последице овог ризика нису само финансијске природе, већ се огледају и у дугорочном нарушавању поверења, што може резултовати одливом депозита, смањењем инвестиција и слабљењем позиције банке на тржишту. Често се овај ризик јавља и пре него што дође до стварних финансијских губитака, јер губитак поверења покреће низ негативних последица које утичу на ликвидност и кредитну способност банке.³⁰

С друге стране, регулаторни ризик укључује опасност да банка претрпи новчане казне, правне санкције или ограничења у пословању због непоштовања закона, прописа и стандарда које постављају надлежна тела. Овај ризик не мора нужно бити последица грешака у раду банке, већ може настати услед измена у законодавству или строжих тумачења правила од стране регулатора. Последице регулаторног ризика могу бити веома озбиљне, јер осим новчаних губитака могу укључивати и смањење оперативних капацитета банке, губитак пословних могућности, па чак и ограничења у приступу тржиштима или услугама.³¹

Ова два ризика су међусобно повезана, јер било какве регулаторне санкције или негативни јавни инциденти могу значајно угрозити углед банке. Банке које се суочавају са овим проблемима теже стичу нове клијенте и инвеститоре, а сваки инцидент који покреће регулаторне интервенције додатно утиче на њихову јавну перцепцију. Због тога је управљање овим ризицима од кључног значаја, што подразумева успостављање ефикасних интерних правила и контрола, правовремено испуњавање законских обавеза и праћење промена у законодавству и тржишним условима. Управо ови ризици, поред тога што могу изазвати финансијске губитке, играју централну улогу у очувању поверења клијената и дугорочној стабилности банке на тржишту.

1.3. Модели и технике управљања ризиком

1.3.1. Идентификација и процена ризика

Идентификација ризика представља систематски процес којим се откривају и описују сви могући извори опасности који могу утицати на рад банке. Ово обухвата

³⁰ Матић, В. (2009). Репутациони ризик. Банкарство, (1–2), 9–16., стр. 10.

³¹ Исто.

пажљиво посматрање како унутрашњих тако и спољашњих услова који могу довести до проблема у пословању, било да се ради о финансијским губицима, смањењу ликвидности или нарушавању угледа. Унутрашњи ризици могу настати услед грешака људи, недостатака у пословним процедурама или слабости у системима и контролама, док спољашњи ризици произлазе из промена у економском окружењу, законима, тржишним кретањима и регулаторним захтевима.³²

Процена ризика представља следећи корак у коме се процењује колика је вероватноћа да се одређени ризик оствари и колика штета може настати тиме. На тај начин банка може разлучити који ризици су најозбиљнији и захтевају хитно деловање, а који могу бити мање приоритетни. Важно је и разумевање како различити ризици могу међусобно утицати један на други, јер, на пример, проблеми са кредитима могу узроковати тешкоће у одржавању ликвидности или негативно утицати на репутацију банке. У пракси се за процену користе различите технике које могу бити засноване на бројкама и моделима или се ослањају на стручно мишљење и анализу постојећих процеса.

Циљ ових активности није само препознавање ризика, већ и стварање основе за развијање ефикасних стратегија управљања, припрему плана за ванредне ситуације и доношење одлука о неопходним резервама капитала. Када се идентификација и процена ризика обаве на прави начин, банка има могућност да благовремено реагује, смањи потенцијалне губитке и обезбеди стабилност свог пословања, чиме гради поверење код клијената, инвеститора и надлежних институција.

1.3.2. Методи мерења и контроле ризика

Мерење ризика подразумева процену колико је вероватно да ће одређени ризик стварно наступити и какве последице, било финансијске или нефинансијске, он може имати на пословање банке. Овај процес помаже да се разуме потенцијална изложеност банке и да се донесу одлуке које ће ограничити штету. Контрола ризика се, с друге стране, односи на примену разних мера које имају за циљ да спрече или ублаже негативне ефекте ризика, уз истовремено одржавање правог баланса између прихватања одређеног нивоа ризика и очувања стабилности финансијског пословања.³³

У пракси, мерење ризика се обавља коришћењем разноврсних техника које могу бити засноване на подацима и бројевима, али и на стручним проценама. Квантитативни приступ се ослања на различите статистичке и математичке моделе који помажу да се предвиди колики губици могу да се догоде и са каквом вероватноћом, док се квалитативне методе ослањају на искуство стручњака, анализу интерних процедура и процену потенцијалних слабости које није лако изразити бројкама. Ове методе

³² Катанчевић, В. Т., Каровић, С. (2017). Министарство одбране Републике Србије, Универзитет одбране у Београду, Војна академија., стр. 17.

³³ Гроздановић, М., Стоиљковић, Е. (2013). Методе процена ризика, Универзитет у Нишу, Факултет заштите на раду у Нишу, Ниш., стр. 45.

омогућавају да банка добије јасну слику о својој изложености ризицима и да на основу тога предузме адекватне мере.

Контрола ризика подразумева увођење различитих мера које имају за циљ да спрече или смање негативне ефекте по пословање банке. Ове мере могу бити усмерене на целу организацију, укључујући креирање и примену одговарајућих политика и стратегија за управљање ризиком. Поред тога, постоје и специфичне активности које се односе на појединачне процесе унутар банке, као што су постављање ограничења за изложеност одређеним врстама кредита, диверсификација инвестиционог портфолија како би се смањила концентрација ризика, као и заштита од колебања валутних курсева или каматних стопа коришћењем финансијских инструмената као што су деривати. Важан део контроле представља и континуирано праћење и редовна ревизија интерних правила и процедура.

Поред тога, мерење и контрола ризика су тесно повезани са развојем система интерне контроле и процедура извештавања који омогућавају менаџменту да добија благовремене и прецизне информације о ризицима, њиховом кретању и потенцијалним утицајима. Таква пракса олакшава доношење информисаних одлука које могу да смање шансе за појаву значајних губитака и допринесу стабилности банке.

1.3.3. Инструменти за ублажавање ризика (деривати, осигурање, диверсификација)

Инструменти који служе за ублажавање ризика представљају начине да банка смањи негативне последице које ризици могу изазвати на њен капитал, ликвидност и приходе, тако што део тих ризика преусмерава или трансформише, уместо да их у потпуности носи сама. Међу најчешћим средствима за ову сврху су деривати, осигурање и различите технике диверсификације.³⁴

Деривати су финансијски инструменти чија вредност зависи од цене неког другог средства, попут валута, каматних стопа или акција. Банке их користе као начин да се заштите од неповољних промена на тржишту, то је врста финансијске заштите која омогућава да се унапред обезбеди стабилност у условима неизвесности. На пример, уговори који обезбеђују фиксне каматне стопе или валутне курсеве помажу банци да избегне губитке који могу настати услед наглих тржишних флукуација. Иако ови инструменти пружају прецизну контролу над одређеним врстама ризика, њихова употреба захтева високу стручност и јасне смернице, јер могу донети и значајне финансијске последице ако се неправилно користе.

Осигурање представља начин преношења дела ризика на другу, спољашњу страну, најчешће осигуравајућу компанију, како би банка могла да се заштити од неочекиваних губитака који могу настати услед непредвидивих догађаја као што су природне непогоде, пожари, крађе или технички кварови који угрожавају њену имовину. Овај механизам пружа финансијску сигурност у случајевима када дође до неплаћања или других проблема са дужницима, чиме се смањује ризик од већих губитака. Ипак,

³⁴ Исто., стр. 52.

коришћење осигурања подразумева и одређене трошкове, јер банка плаћа премију као цену за ту заштиту.

С друге стране, диверсификација је приступ који подразумева распоређивање ризика кроз различите врсте активности, инструменте, клијенте, области пословања или географске зоне. Ова стратегија се заснива на идеји да губитак у једном делу може бити компензован добицима или стабилношћу у неком другом, што укупно смањује укупни ризик. На пример, када банка своје кредите расподели на више привредних сектора и различите типове зајмопримаца, смањује опасност од концентрисаних губитака. Исто тако, улагања у различите класе имовине као што су акције, обвезнице или некретнине помажу у ублажавању колебања на тржишту. Захваљујући диверсификацији, банка може одржати стабилније приходе и смањити ризик повезан са нестабилношћу капитала.

1.4. Међународни стандарди и регулаторни оквири

Регулација банкарског сектора углавном се обликује и усаглашава на међународном нивоу због међусобне повезаности финансијских институција широм света. Различите међународне организације, попут Међународног монетарног фонда, Светске банке, као и тела у оквиру Уједињених нација, Европске уније и ОЕЦД-а, заједнички раде на развоју оквира и стандарда који обухватају кључне аспекте економских и финансијских политика. Ово заједничко деловање је од посебног значаја за стабилно функционисање финансијских тржишта и обезбеђује да законодавство у Србији буде усклађено са међународним нормама, посебно оним које поставља Базелски комитет.³⁵

Стандарди које је Базелски комитет развио служе као основа за успостављање јасних правила којима се регулише колико капитала банка мора да има да би покрила ризике у свом пословању. Први пакет ових правила, познат као Базел I, поставио је темеље у погледу минималних капиталних захтева. Како је време пролазило и потребе су постајале сложеније, развијен је Базел II, који је омогућио банкама флексибилније приступе у процени ризика, укључујући и могућност да саме процењују вероватноћу неплаћања клијената, уз надзор регулатора у другим сегментима ризика. Овај стандард је унео значајне иновације које су одраз праксе великих међународних банака и прилагођене сложености савременог финансијског пословања.

Ипак, упркос напорима, у пракси су се показали одређени недостаци овог приступа, што је довело до потребе за даљом реформом. Као резултат тога, развијен је нови регулаторни оквир, познат као Базел III, који је имао за циљ јачање отпорности банкарског сектора. Иако је овај стандард формално усвојен 2010. године, његова пуна имплементација у пракси планирана је тек неколико година касније, како би банке имале довољно времена за прилагођавање новим захтевима и обезбедиле стабилност и сигурност финансијског система.³⁶

³⁵ Јовановић, М. (2018). Управљање банкарским ризиком. Зборник радова Правног факултета у Нишу, 81, 139–156. <https://doi.org/10.5937/zrpfni1881139J>, стр. 144.

³⁶ Исто.

Нови споразум није заменио претходне прописе, већ их је унапредио стављајући већи акценат на квалитет капитала, а не само на његову количину. Овај оквир је развијен као одговор на глобалну финансијску кризу која је почела 2007. године у Сједињеним Америчким Државама, са задатком да пружи стабилнији и отпорнији банкарски систем који ће боље издржавати будуће кризе. Иако је задржана основна структура састављена од три кључна принципа, они су додатно ојачани кроз нова правила. Једна од важних иновација су додатни заштитни слојеви капитала које банке морају имати уз већ утврђени минимални капитал, и то у виду висококвалитетних инструмената.

Нови оквир такође пружа регулаторима већу флексибилност да прилагоде захтеве различитим банкама, узимајући у обзир њихове специфичности и разлике у пословању. Једна од најзначајнијих новина је увођење проактивног капитала који служи као заштита од непредвиђених потреса на тржишту. Док су претходни стандарди добро функционисали у периодима економског раста, они нису били довољно флексибилни да одговоре на велике финансијске кризе које могу изненадити и изазвати озбиљне поремећаје, чиме су банке често биле у проблему да задовоље повећане захтеве за капиталом управо када је то најпотребније.³⁷

У новом систему су задржане главне карактеристике ранијих правила, али са нагласком на побољшан квалитет капитала који боље штити од губитака. Банке које желе да примењују ове напредне стандарде морају улагати значајне ресурсе у развој нових модела и обуку стручњака за њихову примену. Поред усаглашавања са регулаторним оквирима Европске уније, циљ ових промена је да се подигне ниво капитала, побољша контрола ризика ликвидности, ојача тржишна дисциплина и повећа транспарентност у раду банака кроз објављивање релевантних података. Такође, нови захтеви подразумевају прилагођавање система извештавања како би се обезбедила пуна усаглашеност са овим регулаторним стандардима.

Према правилима која су дефинисана у Базелским уговорима, кредитни ризик може се процењивати на више различитих начина. Најједноставнији метод за банке јесте стандардизовани приступ који се ослања на процене кредитних агенција. Ове агенције имају задатак да на основу доступних информација о клијентима процене њихову способност да испуне финансијске обавезе у будућности. У савременом финансијском систему, улога кредитних рејтинга је веома значајна, они су постали кључни елемент за приступ тржиштима капитала и средство које омогућава да се хартије од вредности категоришу према нивоу ризика. Овај систем је посебно добио на значају након увођења регулативе у Сједињеним Америчким Државама која фаворизује хартије које спадају у инвестициони део рејтинга.

Међутим, како би банке могле да примењују напредније стандарде управљања кредитним ризиком, неопходна су значајна улагања, како у развој нових методологија, тако и у обуку особља које ће радити са тим комплексним моделима. Примена ових стандарда захтева и озбиљне промене у организацији пословања и у самом начину извођења радних процеса, што може представљати велики изазов посебно за мање и

³⁷ Исто., стр. 145.

средње финансијске институције. Због тога се често дешава да неки видови регулаторних захтева буду доживљени као оптерећење, а не као прилика за побољшање пословне праксе. Овим темама ће бити посвећена детаљнија анализа у наредном делу рада који се бави регулаторним окружењем у Србији.

2. Банкарски систем и његова улога у јавном сектору

2.1. Функције и структура банкарског система

Банкарски систем чини мрежу финансијских институција које омогућавају проток новца у оквиру економије, пружају услуге плаћања, финансирања и помажу у управљању ризицима. У јавном сектору, његова улога је посебно важна јер олакшава прикупљање новца за државу, плаћање јавних расхода, као и управљање државним дугом. Осим тога, банкарски систем подржава економске мере које влада спроводи и осигурава стабилност финансијских токова, чиме доприноси фискалној стабилности и омогућава пренос средстава ка различитим деловима економије.³⁸

У свом раду, банкарски систем обавља неколико кључних функција. Пре свега, он прикупља депозите и штедњу од грађана и предузећа, претварајући та средства у расположив капитал за улагања и кредите. Поред тога, пружа могућности кредитирања како би обезбедио финансијску подршку за развој приватног и јавног сектора, укључујући инфраструктурне пројекте и друге јавне потребе. Банке такође омогућавају обављање плаћања и финансијских трансакција, било да је реч о електронским трансферима или готовинским уплатама. Коначно, управљање ризицима и обезбеђивање довољне ликвидности представљају кључне активности које имају за циљ да задрже стабилност финансијског система, контролишући кредитне, каматне и друге врсте ризика.

Током последњих деценија, пословање банака је значајно променило свој облик, нарочито у развијеним земљама као што су Сједињене Америчке Државе. Најважнији фактори који су утицали на ову трансформацију били су смањење државних ограничења у раду банака, брз развој информационих технологија и све присутнија глобализација банкарских активности. Ови процеси су довели до дубоких промена у начину функционисања банкарског сектора широм света.³⁹

Након колапса Њујоршке берзе која се догодила 1929. године, држава је преузела значајнију улогу у регулисању банкарског пословања како би осигурала стабилност целокупног финансијског система. У Сједињеним Америчким Државама, овај интервенционистички приступ огледао се у неколико битних тачака које су формиране да спрече превелику конкуренцију и ризике у банкарском сектору. Једна од таквих мера била је јасно раздвајање комерцијалног од инвестиционог банкарства, што је банке ограничавало да се баве само специфичним делатностима у оквиру својих лиценци. Такође, прописане су строге регулативе у вези са каматним стопама, попут забране плаћања камате на трансакционе депозите и постављања горње границе на камате за орочене депозите, које су биле повезане са стопама централне банке. Поред тога, држава

³⁸ Рачић, Ж. (2018). Банкарство. БА, Нови Сад., стр. 20

³⁹ Kalaš, B., Andrašić, J., Pjanić, M. (2016). Analysis of current state of the banking sector in Serbia. *Ekonomski pogledi*, 18(2), 87–100. <https://doi.org/10.5937/EkoPog1602087K>, стр. 88.

је усмеравала део кредитних пласмана у одређене секторе који су били од стратешког значаја.⁴⁰

Банкарски систем је организован по хијерархијском принципу, са централном банком на врху која има улогу у регулацији, контроли инфлације и подршци монетарним и фискалним политикама државе. Испод ње делују комерцијалне банке које пружају основне услуге као што су прикупљање депозита, одобравање кредита и обављање плаћања како приватним лицима тако и јавним институцијама. Поред комерцијалних банака, у систему има друге специјализоване финансијске институције, као што су развојне и инвестиционе банке, штедне установе и микрофинансијске организације, које се фокусирају на подршку специфичним економским и социјалним потребама.

Све ове структуре и функције банкарског система заједно доприносе ефективном функционисању јавног сектора, подстичу економски развој и обезбеђују стабилност финансијског окружења. Банке служе као важан посредник између оних који штеде и оних који улажу, помажући реализацију економске политике државе и финансирање кључних инфраструктурних пројеката. Уз то, развој технологије и промена у пословним моделима довели су до смањења броја филијала и запослених, што је омогућило смањење оперативних трошкова у банкарском сектору.⁴¹

У Сједињеним Америчким Државама, кроз законски акт познат као „*Glass-Steagall*“, направљена је јасна подела између комерцијалног и инвестиционог банкарства, као и територијална ограничења у пословању банака. Оваква структура резултирала је изузетно разуђеном мрежом комерцијалних банака које су пословале у оквирима својих одређених подручја, док су инвестиционе банке преузимале задатак припреме и емисије хартија од вредности. Велике компаније су се све више окретале финансирању преко тржишта капитала, док су берзе добијале контролу преко куповине акција. У исто време, традиционалне банкарске услуге засноване на депозитима и кредитима биле су углавном намењене малим и средњим предузећима која нису била део берзанског система.

Регулација која је ограничавала максималне камате на депозите повољно је утицала на банке све до периода великих инфлаторних таласа током 1960-их. Раст инфлације довео је до тога да део депозита напусти банке, јер су инвеститори тражили боље поврате на друга улагања. Овај притисак проузроковао је постепено укидање ограничења на каматне стопе и усмеравање кредита. До краја 1990-их, закон „*Glass-Steagall*“ је поништен, што је омогућило банкама да се баве разноврсним финансијским активностима и створило основе за савремене универзалне банке.

Смањење државних ограничења довело је до повећане конкуренције између банака и других финансијских институција, што је резултирало снижењем цена услуга и ширењем понуде банкарских производа, као и већом оријентацијом ка задовољењу потреба различитих корисничких сегмената. Услед тога, квалитет услуга се побољшао, а

⁴⁰ Исто.

⁴¹ Исто.

банке су почеле да модернизују своје дистрибутивне канале, уводећи нове компјутерске и телекомуникационе технологије како би побољшале комуникацију са клијентима.⁴²

У данашње време, савремени рачунари и информациони системи представљају технолошку основу банкарског пословања, омогућавајући брзу обраду података и пренос новца. Увођење електронског банкарства довело је до значајних промена како у технолошком, тако и у организационом смислу, повећавајући ефикасност рада. Савремене технологије омогућиле су бржу обраду кредитних захтева и директну комуникацију са корисницима, што је смањило потребу за великим бројем филијала и радника, чиме су оперативни трошкови значајно смањени.

Слика 4 – Рачунарске мреже и банкарски систем



Извор: Рачић, Ж. (2018). Банкарство. БА, Нови Сад., стр. 26

Развој информационих технологија има двострук утицај на банкарски сектор. С једне стране, модерне технолошке могућности омогућавају компанијама ван банкарства, посебно великим индустријским предузећима, да својим клијентима пружају финансијске услуге директно, без укључивања банака као посредника. Ова појава отежава традиционалним банкама одржавање своје доминације на тржишту. Са друге стране, развијени информациони системи постали су неодвојиви услов за очување конкурентности у банкарском пословању. Међутим, праћење и примена најновијих технолошких решења захтева велике финансијске инвестиције. Банке које немају довољно капацитета да се прилагоде овим променама често губе своју позицију на тржишту и могу бити принуђене да напусте пословање.⁴³

Један од фактора који обликују савремено банкарство је глобализација, која подразумева све слободнији проток капитала, роба и људи. Управо овај процес, уз

⁴² Рачић, Ж. (2018). Банкарство. БА, Нови Сад., стр. 26.

⁴³ Kalaš, B., Andrašić, J., Pjanić, M. (2016). Analysis of current state of the banking sector in Serbia. *Ekonomski pogledi*, 18(2), 87–100. <https://doi.org/10.5937/EkoPog1602087K>, стр. 89.

смањење регулаторних баријера, допринео је настанку мултинационалних банака које се шире преко националних граница. Ове финансијске институције проширују своје присуство отварањем филијала, куповином удела у локалним банкама или њиховом потпуном аквизицијом. За пословање у другој држави потребно им је одобрење од стране централне банке те земље. Глобализација је нарочито изражена у инвестиционом банкарству, док комерцијалне банке углавном остају оријентисане на домаће тржиште. Повећана конкуренција од стране мултинационалних банака отежава опстанак мањих локалних банака, које често бивају укључене у спајања или куповине од стране већих играча на тржишту.

2.2. Улога централне банке у стабилности финансијског система

Централна банка користи различите алате монетарно-кредитне политике како би одржала макроекономску стабилност у земљи. Главни задаци ове политике укључују подстицање економског раста, контролу инфлације, обезбеђивање пуне запослености, као и стабилност каматних стопа, финансијских тржишта и националне валуте. Међутим, данашњи економски консензус наглашава да је најважнији услов за дугорочни развој управо стабилна и ниска инфлација. Због тога многе централне банке широм света највише пажње посвећују управо овом аспекту.⁴⁴

Иако централна банка представља државну институцију, веома је важно да она има одређену меру самосталности у доношењу одлука, посебно у области кредитно-монетарне и девизне политике. Стручњаци сматрају да је политика ефикаснија када централна банка није под директним утицајем владе. Међутим, независност те институције никада није потпуна, јер држава кроз законодавство поставља оквир у коме централна банка функционише, што утиче и на њену могућност деловања.

Функционална повезаност између централне банке и државе је неопходна како би се осигурала хармонична сарадња и усклађеност економских и развојних политика. Иако се говори о „независним“ централним банкама, постоје и оне које су у великој мери под контролом државних органа, најчешће министарстава, која спроводе владини програм. Међутим, стручњаци често сматрају да такве банке немају довољно кредибилитета да самостално и ефикасно воде монетарну политику. У развијеним земљама централне банке обично имају већу слободу у одлучивању и функционисању него у државама у развоју.⁴⁵

Централна банка обавља кључне функције у финансијском систему државе, као што су издавање новца и контролисање укупне понуде новчаних средстава. Она управља златним и девизним резервама земље и води евиденцију о државним хартијама од вредности. Због ових улога, централну банку често називају и банком државе, јер обавља различите финансијске услуге у њеном име. Рачун државе се налази у њеним књигама, а држава има могућност да узима кредите од централне банке, као и да управља емисијом

⁴⁴ Рачић, Ж. (2018). Банкарство. БА, Нови Сад., стр. 25.

⁴⁵ Исто.

новца и трговином хартијама од вредности. Средства добијена овим путем често се користе за финансирање буџетског дефицита.

Поред тога, централна банка се назива и банком банака, јер надгледа рад свих других банака у систему. Она издаје дозволе за рад, прописује правила која банке морају поштовати, прати њихово пословање и врши супервизију како би осигурала стабилност банкарског сектора. Један од важних аспеката јесте одржавање адекватне ликвидности, па централна банка поставља захтеве банкама да држе одређене резерве као осигурање против потенцијалних губитака. На тај начин, она континуирано анализира финансијске извештаје банака како би благовремено уочила ризике и спречила могуће проблеме у систему.⁴⁶

Банке су обавезне да држе одређени износ средстава као обавезне резерве, које им помажу да смање ризик од недостатка ликвидности. Поред тога, формирање резерви за могуће губитке служи као додатна заштита од финансијских проблема. Међутим, иако централна банка врши стални надзор, понекад се деси да нека банка због неправилног управљања или неповољних околности дође у ситуацију да нема довољно ликвидних средстава за своје обавезе. У таквим случајевима, централна банка делује као крајњи извор финансијске помоћи, познат као зајмодавац у последњој инстанци. Она пружа потребну финансијску подршку угроженој банци како би се спречила њена пропаст, а тиме и ширење панике и озбиљније кризе у целом банкарском систему.

2.3. Однос између банкарског сектора и јавних финансија

Банкарски систем и јавне финансије су уско повезани делови економије који међусобно утичу један на други и имају улогу у развоју и стабилности државе. У банкарском сектору делују различите банке, комерцијалне, развојне и централна банка, које обезбеђују услуге везане за кредитирање, плаћања и инвестиције. Са друге стране, јавне финансије се баве прикупљањем и расподелом државних прихода, управљањем буџетом и контролом јавног дуга и фискалне политике.⁴⁷

Кроз банкарски систем, држава може обезбедити финансијска средства за реализацију јавних пројеката и услуга, као што су инфраструктура, здравство и образовање, емитујући хартије од вредности које купују комерцијалне банке, тиме обезбеђујући ликвидност на тржишту. Централна банка, са друге стране, користи различите инструменте да утиче на каматне стопе и доступност кредита, што директно одражава на буџетске приходе и трошкове државе.

Јак и стабилан банкарски сектор омогућава држави да управља јавним дугом на ефикасан начин и да се задужује по повољнијим условима. Уколико банке раде у условима високог ризика или са ограниченом ликвидношћу, држава може имати проблема са скупим финансирањем, што негативно утиче на буџет. Са друге стране, добро регулисан и развијен банкарски систем олакшава приступ повољним кредитима,

⁴⁶ Исто.

⁴⁷ Народна банка Србије. (2022). Годишњи извештај о стабилности финансијског система. Београд: Народна банка Србије. Доступно на: <https://www.nbs.rs>, преузето: 31.09.2025., стр. 28.

што помаже у смањењу дефицита и стабилизацији финансија. Поред тога, банке преко плаћања различитих пореза доприносе државним приходима, док истовремено омогућавају ефикасну наплату пореза и контролу финансијских трансакција, што је важно за добро вођење јавних финансија.

Као извор финансирања за пројекте од јавног значаја, попут изградње инфраструктуре, развоја социјалних програма и улагања у иновације, држава често узима банкарски систем. Банке имају важну улогу у обезбеђивању капитала и управљању кредитним ризицима, што држави омогућава да реализује дугорочне планове без угрожавања своје ликвидности. Ова сарадња такође има позитиван ефекат на приватни сектор, јер стабилно и сигурно финансирање јавних активности повећава поверење инвеститора у целу економију.

Међутим, овај однос није без изазова. Прекомерна ослањаност на кредите из банкарског сектора може довести до неконтролисаног раста јавног дуга и финансијских обавеза које постају тешке за сервисирање. Поред тога, ако банке нису довољно солвентне или ако регулаторни оквир није адекватан, способност државе да обезбеди финансирање може бити угрожена, што може имати негативне последице по државни буџет и шире економске токове.

Однос између јавних финансија и банкарског сектора је сложен и обостран. Банке пружају држави неопходна средства и алате за контролу ризика, док држава кроз своје политике утиче на стабилност и развој финансијског система. Добро развијен и стабилан банкарски сектор омогућава ефикасно управљање јавним новцем, подршку економском расту и смањење вероватноће финансијских потреса, док одговорна и промишљена фискална политика обезбеђује дугорочну одрживост финансијског система у целини.

2.4. Финансирање јавног сектора преко банкарског система

Банке имају важну улогу у финансирању јавног сектора, пружајући му средства на различите начине. Оне често купују државне хартије од вредности, као што су обвезнице, било директно приликом њихове емисије или касније на тржишту, и на тај начин држава може лакше обезбедити новац за своје потребе. Ове хартије банке користе као сигурну и ликвидну имовину, што им омогућава да побољшају своју финансијску позицију и користе их као гаранцију у трансакцијама са централном банком. Поред тога, државне банке често имају посебну улогу у подршци финансирању јавних пројеката, што додатно повезује финансијски сектор и државне активности.⁴⁸

Такав облик финансирања омогућава држави да брже реагује на своје текуће потребе и да реализује инвестиције које могу да допринесу развоју економије. Истовремено, банке доприносе стабилности тржишта државног дуга, обезбеђујући ликвидност и смањујући трошкове које држава има приликом задуживања. Међутим, ова блиска сарадња има и своје ризике. Један од главних проблема јавља се када држава заузме велики део доступних средстава из банкарског сектора, чиме се смањују ресурси

⁴⁸ Verkoren, C., Cortavarria-Checkley, L. (2025). Exceptional public solvency support to the banking sector – Pitfalls and good practice. International Monetary Fund.

који би иначе били на располагању приватним компанијама и појединцима. То може довести до скупљих кредита и ограничити развој привреде, посебно у земљама где банке представљају главни извор финансирања, а алтернативна тржишта капитала нису довољно развијена.⁴⁹

Фискални ризици у банкарском сектору представљају озбиљан изазов, посебно када банке имају велики удео државних обвезница у својој имовини. Такав положај повећава њихову осетљивост на проблеме са државним дугом. Уколико држава има тешкоће у измиривању својих обавеза или се одлучи на реструктурирање дуга, то одмах утиче на финансијско стање банака. Понекад се деси парадоксална ситуација да држава мора да користи јавна средства како би спасила банке које су јој претходно обезбеђивале финансирање. Овај феномен се назива „фискална доминација“ и указује на ситуацију у којој политички интереси и потребе државе за финансирањем надјачавају независност монетарне политике и регулаторних тела.

Када банке у великој мери купују домаће државне хартије, то може смањити нестабилност приноса све док су оне спремне да их држе, али истовремено повезује здравље јавних финансија и ликвидност банака, што може бити ризично. У тренуцима кризе или панике на тржишту, сумња у стабилност државних хартија може довести до брзог повлачења депозита из банака и повећања трошкова њиховог финансирања. Поред тога, банке често користе државне обвезнице као колатерал за позајмице од централне банке, што их чини зависним од приступа овом финансирању, па је неопходно пажљиво пратити квалитет и услове који се везују за та средства.

Иако државне хартије обично носе мањи принос у поређењу са кредитима приватном сектору, оне имају предност што не постоји ризик неплаћања, што обезбеђује стабилан приход. Банке због тога морају да балансирају између сигурности и приноса, при чему већа изложеност државним обвезницама може утицати на њихову нето каматну маржу и капиталну позицију. Због ових ризика, надзорне институције постављају правила која ограничавају концентрацију државних хартија у банкарским портфељима и захтевају да банке формирају одговарајуће резерве и спроводе стрес тестове како би се ублажили потенцијални системски ризици.⁵⁰

Стабилност финансијског система такође зависи од структуре власништва у банкарском сектору и развијености тржишта капитала. У земљама где државне банке имају велики удео или где тржиште није довољно отворено и ликвидно, банке су често јако укључене у финансирање јавног дуга, што повећава узајамне ризике између државе и финансијских институција. У случају проблема у јавним финансијама, то може довести до додатног оптерећења државног буџета због потребе спасавања банака. Са друге стране, ако тржиште има развијене институционалне инвеститоре, они могу преузети део финансијског терета, смањујући на тај начин директну изложеност комерцијалних банака и доприносећи стабилности система.

⁴⁹ Исто.

⁵⁰ Исто.

Практично праћење изложености банака према јавном сектору подразумева коришћење различитих мера које омогућавају увид у њихову повезаност са државним дугом. Међу најважнијим индикаторима су проценат државних обвезница у укупној имовини банке, колико се државне хартије користе као обезбеђење у операцијама са централном банком, као и степен концентрисаности појединих емитената. Поред тога, прати се и каматни ризик у портфељу обвезница, односно колико су банке изложене променама у приносима, као и резултати стрес тестова који симулирају сценарије као што су нагли пораст каматних стопа или неки други фискални потрес. Ови показатељи служе како банкама тако и регулаторима да правовремено препознају потенцијалне проблеме и да усмере адекватне мере за смањење ризика.⁵¹

Када је реч о одрживом управљању финансирањем државе преко банкарског сектора, кључно је усмерити се ка ширем спектру извора капитала, укључујући развој тржишта капитала и укључивање институционалних и страних инвеститора, како би се смањила зависност од банкарских позајмица. Такође, подизање нивоа транспарентности у управљању јавним финансијама и побољшање њиховог квалитета помаже у смањењу перципираног ризика и трошкова задуживања. Важно је и да постоје јасна правила која регулишу како банке вреднују и управљају изложеношћу државним хартијама, укључујући прописе који осигуравају довољну капиталну и ликвидну отпорност у случају да се појаве проблеми. На крају, сарадња између фискалних и монетарних власти мора бити добро уређена, јер монетарна политика не сме служити као директан извор финансирања државног буџета, што би могло довести до губитка контроле над инфлацијом и смањења поверења у економску политику.

2.5. Утицај државне политике и јавног дуга на банкарски сектор

У савременом економском систему, веза између државе и банака је тесна и међусобно зависна, јер банке представљају значајан канал кроз који се обезбеђује финансирање јавних потреба, док политика државе, кроз своје фискалне и регулаторне активности, утиче на услове у којима банкарски сектор послује и остварује добит. Јавни дуг, који настаје као резултат акумулације буџетских дефицита, често је смештен у портфељима банака преко државних обвезница, инструмената који се сматрају сигурним и лако трживим. Међутим, повећање обима јавног дуга чини банке осетљивијим на ризик који произлази из неспособности државе да измирује своје финансијске обавезе. У кратком року, веће каматне стопе на државне хартије могу донети банкарском сектору додатне приходе, али у дугом року, нестабилност фискалних политика или инфлациони притисци могу довести до значајних губитака.⁵²

Када држава спроводи политику повећане јавне потрошње и буџетских дефицита, она мора обезбедити средства за покривање тих потреба, често се ослањајући на финансирање преко домаћих банака. Такав начин обезбеђивања новца доводи до тога да

⁵¹ Исто.

⁵² Claey's, P., Bokemeier, B., Owusu, B., Equiza-Goni, J., Stierle, M., & Stoian, A. (2025). European governments' fiscal behaviour and public debt holders: What is the financial connection? (SUERF Policy Brief No. 1133). SUERF – The European Money and Finance Forum.

банкарски систем постаје носилац великог дела државног дуга, што с једне стране пружа стабилан извор прихода банкарским институцијама, али с друге стране ограничава количину капитала доступног за кредитирање приватног сектора. Ово смањење расположивих средстава за инвестиције у реалну економију познато је као ефекат истискивања, који може имати негативан утицај на економски развој и успорити раст.

Раст јавног дуга има директан утицај на каматне стопе у једној економији. Када држава повећава потражњу за финансијским средствима, она се такмичи са приватним сектором за ограничене изворе капитала, што обично доводи до пораста каматних стопа. Више камате значе скупље задуживање како за банке, тако и за њихове кориснике, што мења структуру трошкова и смањује профитабилност кредитирања. Истовремено, државне обвезнице које нуде више приносе постају привлачније за банке у односу на ризичније кредите приватном сектору, што их мотивише да улажу више у државни дуг, а мање у продуктивне инвестиције. Такав помак може довести до успоравања привредне активности и смањења улоге банака у подршци реалној економији.⁵³

Државна политика утиче на банкарски систем и кроз свој регулаторни и монетарни оквир. Централна банка има важну улогу у управљању ликвидношћу банкарског сектора путем инструмената као што су каматне стопе, обавезне резерве и интервенције на тржишту новца. Међутим, ако се монетарна политика користи за директно финансирање буџета, јавља се феномен који се назива „фискална доминација“, када монетарна политика губи самосталност и подређује се потребама фискалне политике.

У таквим условима, централна банка може бити приморана да одржава ниске каматне стопе како би држава могла јефтиније да се задужује, што може дугорочно угрозити контролу инфлације и довести до повећања инфлаторних притисака. За банке то значи ризик смањења реалне вредности њихових финансијских инструмената, што може угрозити њихову капиталну стабилност и захтевати додатне регулаторне интервенције.

Поред наведеног, државна политика утиче и на тржишна очекивања и поверење инвеститора. Висок ниво јавног дуга може довести до сумњи у способност државе да одржи фискалну дисциплину, што подстиче раст каматних стопа на државне обвезнице. Банке које имају значајан део таквих хартија у свом портфељу могу трпети губитке услед пада њихове тржишне вредности, што смањује ликвидност и повећава финансијске ризике, па чак и доводи до опасности од несолвентности. У крајњим случајевима, ова негативна динамика може створити „порочни круг“ између државе и банкарског сектора, где проблеми једног сегмента додатно утичу на другог. Пример овог феномена видели смо током дуговања кризе у еврозони, када су финансијске тешкоће појединих земаља озбиљно погодиле њихове банке.

⁵³ Исто.

Међутим, ако државна политика буде усмерена ка одрживом управљању дугом и обезбеди стабилно и предвидиво регулаторно окружење, то може имати позитивне ефекте на банкарски сектор. Добро вођена фискална политика са умереним нивоом дуга побољшава поверење инвеститора и кредитни рејтинг земље, што омогућава банкама приступ бољим изворима финансирања и смањује ризике. Такође, развијено домаће тржиште државних обвезница доприноси ликвидности и пружа банкарским институцијама више алата за ефикасно управљање ризицима и ликвидношћу.

3. Управљање ризицима у јавном сектору

3.1. Појам и специфичности ризика у јавном сектору

Принципи и модели управљања ризицима који се користе у приватном сектору могу се применити и у јавним институцијама, али је неопходно направити одређена прилагођавања како би се боље одразиле специфичности јавног сектора. Локалне управе се суочавају са бројним захтевима и циљевима, а сложени административни и регулаторни услови додатно отежавају ефективно управљање ризицима. Управљање ризицима у овом сектору је значајно комплексније него у приватном, делимично због широког круга заинтересованих страна, често супротстављених интереса и утицаја политике.⁵⁴

Јавне организације се суочавају са изазовима као што су честе промене у руководству и недовољна континуитет у вођству, што отежава доследно управљање ризицима. Руководиоци у овом сектору понекад немају довољно знања о техникама управљања ризицима и специфичностима пословања. Поред тога, постоји раздвојеност између оперативних и програмских буџета која додатно компликује процену и праћење ризика. Често недостају јасни и прецизни показатељи који би мерили ризике, а сложени процедурални захтеви и ограничена свест о значају управљања ризицима успоравају њихову ефикасну контролу.

Пошто јавне институције обухватају широк спектар заинтересованих страна, укључујући све грађане као коначне кориснике и контролоре, сложеност и разноликост ризика с којима се суочавају су изузетно велике. Врсте ризика су разноврсне и крећу се од репутационих, који имају посебан значај у јавном сектору, преко оперативних и финансијских ризика, до ризика који могу утицати на инфраструктуру и чак националну безбедност. Та широка палета изазова чини управљање ризицима у јавном сектору захтевним и захтева прилагођене приступе и решења.⁵⁵

У постојећој литератури која се бави темом управљања ризиком у јавном сектору постоји значајан недостатак. Иако се управљање ризиком генерално може посматрати као универзални оквир који се примењује на различите области, потребно је у обзир узети специфичности јавног сектора како би модели били што прецизнији и ефективнији. Једна од кључних разлика између јавног и приватног сектора односи се на природу одговорности менаџера. У приватном сектору, менаџери су одговорни према акционарима који су добровољно уложили капитал, док у јавном сектору финансирање долази углавном од пореских обвезника, што представља обавезу према јавности која није добровољна.

⁵⁴ Ahmeti, R., Vladi, B. (2017). Risk management in public sector: A literature review. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 5(1), 323–329. ISSN 2414-8385 (Online), 2414-8377 (Print)., стр. 325.

⁵⁵ Kapuscinska, K., Matejun, M. (2014). Risk Management in Public Sector Organizations: A Case Study. *International Journal of Business and Management Studies*, 3(3), 129-143., стр. 130.

Иако принципи и стандарди управљања ризиком важе у оба сектора, мере и приступи којима се управља ризиком могу се значајно разликовати, посебно када је реч о јавним институцијама. До сада су многа истраживања била усмерена на специфичне секторе или појединачне организације, као што су пројекти, пољопривреда или локалне управе. Земље које су највише посвећене развоју пракси управљања ризиком у јавном сектору углавном долазе из Европе, али и Канаде и Аустралије, које имају признате и развијене моделе.⁵⁶

Најпознатији међународни стандард у области управљања ризиком је *ISO 31000:2009*, али земље као што су Аустралија и Канада нуде додатне, детаљније и прилагођене оквири за јавни сектор. Аустралијски стандард, који је током времена претрпео неколико ревизија, посебно се истиче због обимног објашњења концепта ризика и практичних корака за његово ефикасно управљање у јавним институцијама. Реч је о документу који пружа конкретне смернице и добру праксу за примену.

Поред тога, извештаји и анализе из Викторије и Квинсленда, као делови рада тамошњих ревизорских канцеларија и влада, дали су значајан допринос унапређењу управљања ризиком у јавним организацијама кроз препоруке и смернице за бољу праксу. Ови примери показују како се на конкретним местима развијају приступи који могу послужити као модел и за друге државе и јавне секторе.⁵⁷

Деловање савремених јавних институција све више се приближава методама и техникама које су својствене пословном сектору. Због тога се у стручним круговима препоручују нови начини управљања, који имају за циљ повећање ефикасности рада, унапређење професионалности и подизање квалитета пружених услуга. Овакав приступ омогућава већу флексибилност и динамичност у раду разних јавних органа, укључујући локалне и регионалне управе, државне институције, здравствене центре, безбедносне структуре и образовне установе.

Један од значајних модела који је постао популаран током осамдесетих година прошлог века јесте концепт новог јавног менаџмента. Овај приступ се заснива на примену приватно-секторских принципа у јавним организацијама, са фокусом на постизање боље економичности, веће продуктивности и унапређење укупних перформанси. Нови јавни менаџмент уводи јасне стандарде и мере резултата, доноси такмичење у јавном сектору, као и дисциплинованији приступ управљању средствима. Он се одликује нагласком на професионално управљање, прецизно постављеним циљевима који се могу мерити, као и праћењем постигнутих резултата уз повезивање финансијских средстава и награда са оствареним учинком. Такође, подстиче се аутономија институција, уз поштовање буџетских ограничења и промене у прописима који регулишу јавне набавке и запошљавање. Укључује примену приватно-секторских

⁵⁶ Gherai, D. S., Balaciu, D. E. (2013). Role of Internal Auditing in Risk Management in the Public Sector and Local Entities - Case Study Bihor Country, The Journal of the Faculty of Economics - Economic, 1(1), стр. 22.

⁵⁷ Ahmeti, R., Vladi, B. (2017). Risk management in public sector: A literature review. European Journal of Multidisciplinary Studies, 5(1), 323–329. ISSN 2414-8385 (Online), 2414-8377 (Print), стр. 326.

техника, као што су флексибилни радни односи и системи стимулisaња, с циљем рационализације трошкова без нарушавања финансијске дисциплине.⁵⁸

Неки аутори истичу да увођење строге вертикалне контроле може довести до тога да се организације затворе у „силосе“, где информације и сарадња постају ограничени. Постоји и опасност да се због нагласка на финансијске резултате занемари квалитет услуга и друга важна питања. Такође, критикује се да овај приступ може смањити демократски утицај и учешће грађана у одлучивању, као и да може концентрисати превише моћи у рукама менаџера, што може довести до губитка професионалне контроле и транспарентности.⁵⁹

Да би се смањили ризици који могу настати применом модела новог јавног менаџмента, развијен је приступ који се ослања на сарадњу у управљању. Пошто су у јавном сектору важни и принципи јавног реда, неопходно је постићи равнотежу између ефикасног коришћења ресурса и заштите јавног интереса. Овај приступ, познат као концепт управљања или „*Governance*“, први је још седамдесетих година најавио *H. Cleveland* као модел који ће обликовати будућност јавне управе.⁶⁰

Тај модел укључује различите нивое власти и отвара могућности за партнерства између јавних и приватних актера, стварајући мрежне и хоризонталне везе које подстичу заједничко деловање. Оваква сарадња омогућава јавним институцијама да боље одговоре на све сложеније друштвене изазове и растућа очекивања грађана. Као део овог развоја, многе организације јавног сектора прибегавају примени *Lean Management* концепта, који помаже да се оптимизују трошкови и побољша ефикасност рада.

Међутим, имплементација оваквог модела захтева пажљиво усаглашавање са административним правом и прилагођавање метода величини и природи организације. *Lean Government* користи скуп интелигентних техника које омогућавају препознавање критичних тачака у раду организације и увођење мера за њихово унапређење. Основни принципи овог приступа обухватају фокус на потребе корисника, стварање додатне вредности, елиминисање губитака, јасно дефинисане одговорности запослених и континуирани развој кадра.⁶¹

За успешну примену *Lean Government* потребне су темељне организационе промене. Један од ефикасних алата у том процесу је пројектни менаџмент, који омогућава прецизно планирање и спровођење конкретних задатака у одређеном року, уз формирање тимова и размену добрих пракси. Овај систем не само да унапређује управљање већ и смањује отпор према иновацијама међу запосленима, док им истовремено пружа могућност да виде директне резултате свог рада и њихове користи.

⁵⁸ Gherai, D. S., Balaciu, D. E. (2013). Role of Internal Auditing in Risk Management in the Public Sector and Local Entities - Case Study Bihor Country, The Journal of the Faculty of Economics - Economic, 1(1), стр. 23.

⁵⁹ Исто.

⁶⁰ Исто.

⁶¹ Исто.

Како би се одговорило на изазове и промене које се јављају у јавним организацијама, развијен је концепт познат као *3Ms*, који обухвата три кључна елемента: управљање, праћење ефикасности и усмеравање ка тржишту. Овај модел помаже да се у јавном сектору примене идеје и принципи из пословног света, с циљем побољшања рада и ефикаснијег коришћења ресурса. Велика пажња посвећује се и људским ресурсима, јер су запослени и њихова мотивација, способност прилагођавања и заслуге важни за успешно спровођење промена. На тај начин овај приступ ствара основу за нови стил управљања који одговара савременим социјалним и економским условима у којима јавне институције послују.

Један од значајних трендова у овим трансформацијама јесте интеграција управљања ризиком у пословање јавног сектора. Ризик је неизоставни део сваког организованог рада и обухвата могуће непредвиђене ситуације које могу донети и неповољне последице, али и нове прилике. Управљање ризиком подразумева процену вероватноће да ће одређени догађај настати и тежине његових последица, што се може проучавати коришћењем различитих модела, укључујући економске и статистичке методе. Истраживачи такође истичу значај разумевања како људи перципирају ризик и како се о њему комуницира, укључујући и његове психолошке и социјалне аспекте.⁶²

У том смислу, ризик има двоструку природу, са једне стране представља претњу која може изазвати губитке, али са друге стране пружа могућност за иновације и развој у областима које раније нису биле истражене. Због тога је неопходно пронаћи моделе и добре праксе прилагођене јединственим потребама јавног сектора, што подразумева идентификацију ризика, њихову процену, одређивање прихватљивог нивоа ризика и примјену одговарајућих мера за његову контролу.

Јавне институције могу много научити из искустава приватних компанија, али је важно да прилагођавају те моделе свом специфичном окружењу и захтевима. У неким земљама већ постоје успешни примери јавних организација које су почеле да примењују ове приступе. Ипак, тренутно највећи изазов представља примена ефикасне контроле у управљању, где управљање ризиком заузима кључно место као средство за постизање бољих резултата и стабилнијег функционисања организација.

Управљање ризиком у организацијама има главни циљ да спречи настанак штетних ситуација и да смањи могуће губитке или неповољне последице. Овај процес захтева време, одговарајућу опрему и стручност како би се ефективно спровео. Кључно је да се систематски приступи сваком кораку у управљању ризиком, почев од јасног разумевања циљева организације, преко препознавања потенцијалних опасности које могу утицати на остварење тих циљева, па све до развијања мера које ће те ризике смањити или елиминисати. Важно је и континуирано праћење ризика како би се пронашла најбоља решења за њихово управљање.⁶³

⁶² Исто.

⁶³ Okanga, B. (2016). Financial risks management in public sector organisations. Research Journal of Finance and Accounting, 7(1), 1–12., стр. 2.

Почетак овог процеса подразумева дефинисање циљева који произлазе из мисије и стратегије организације. У оквиру тога, неопходно је јасно поставити шта управљање ризиком значи у конкретном контексту и како ће се спроводити у складу са законским и стручним смерницама. Након тога, следи идентификација ризика уз примену различитих техника, попут тимских расправа и анализа, како би се обухватиле све потенцијалне претње. Свака откривена опасност се анализира са аспекта вероватноће њеног настанка и могућих последица.⁶⁴

Детаљан приступ омогућава формирање базе података о ризицима који постоје у разним сегментима рада организације. Одговорни менаџери процењују који ниво ризика је прихватљив за њихову институцију, имајући у виду да су процене ризика често под утицајем различитих субјективних фактора. Поред тога, карактеристике ризика могу се разликовати у зависности од врсте изложености и потенцијалних последица, као и могућих добити које могу произаћи из управљања тим ризицима.

На основу свих прикупљених података и анализа, припрема се детаљан опис сваког ризика који затим разматрају менаџери и релевантни стручњаци. Ризици могу бити документовани у виду регистра или систематски организовани према њиховом значају и извору, што доприноси транспарентности и лакшој контроли. Овај систематски начин рада ствара основу за редовне извештаје и доношење информисаних одлука на највишем нивоу управљања у организацији.⁶⁵

Ризик може утицати на различите сфере рада у јавним организацијама, укључујући стратешко планирање, финансије, управљање кадровима, технологију и заштиту животне средине. Због тога је пре него што се крене у идентификацију ризика корисно припремити образац или шаблон који ће служити као извештај, у коме ће бити обухваћене све релевантне области и потенцијалне опасности. Организација се тако може поделити по деловима, при чему се могу идентификовати ризици као што су одлазак важних радника, смањење доступних ресурса, прекиди у комуникацији, као и различите ванредне ситуације попут пожара или других катастрофа које могу парализовати рад. Управљање ризиком је неопходно да би се смањила могућност да непредвиђени догађаји угрозе остварење постављених циљева. Врховни менаџмент мора јасно дефинисати које претње су прихватљиве и настојати да одржи ризик на одговарајућем нивоу.

Основна функција управљања ризиком је да се утврде најзначајнији ризици који могу угрожавати успех организације, као и да се дефинишу активности које ће ублажити њихов утицај или вероватноћу појаве. Ово се постиже сталним праћењем и редовном анализом свих релевантних области пословања.

⁶⁴ Gherai, D. S., Balaciu, D. E. (2013). Role of Internal Auditing in Risk Management in the Public Sector and Local Entities - Case Study Bihor Country, The Journal of the Faculty of Economics - Economic, 1(1), стр. 24.

⁶⁵ Wirick, D.W. (2009). Public-Sector Project Management. Meeting the Challenges and Achieving Results, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons., стр. 39.

Да би се овај процес спровео на одговарајући начин, менаџери могу рачунати на помоћ интерних ревизора, чије знање и искуство помажу у спровођењу превентивних мера и укупног смањења ризика. Извештаји интерне ревизије су важан извор информација јер садрже примере добре праксе и упутства за побољшање процеса, укључујући и управљање ризицима. У неким организацијама ризик се још увек посматра само као нешто негативно, али постоји све већа свест да управљање ризиком може бити и креативан процес који не само да штити организацију, већ и повећава њену вредност тако што указује на потенцијалне прилике и претње.⁶⁶

Јавне организације у пракси све више примењују савремене концепте и алате за управљање ризиком. То показује и усвајање стандарда као што је *AS/NZS 4360*, који обухвата примену процеса управљања ризиком у различитим организацијама, било јавним или приватним. Додатно, стандарди као што су *AIRMIC*, *ALARM* и *FERMA* нуде прецизне дефиниције и смернице које помажу менаџерима да прилагоде и развију систем управљања ризиком у складу са посебностима својих организација. Ипак, унапређење овог процеса није без изазова, нарочито због различитих извора претњи и тешкоћа у њиховој идентификацији.

Управљање ризиком у јавним организацијама захтева не само разумевање основних принципа, већ и осигурање да све активности у оквиру тог процеса буду спроведене на начин који је ефикасан, правовремен и економичан. За то је неопходно да менаџери обезбеде да сви запослени буду информисани о процедурама и користима које доноси управљање ризиком, као и да највиши руководиоци активно подржавају и промовишу овај процес у својим организацијама. Важно је изградити организациону климу која охрабрује иновативност и отвореност према преузимању ризика, као и да се управљање ризиком темељно укључи у све аспекте пословања.⁶⁷

Поред тога, овај процес треба да буде директно повезан са постизањем циљева организације, како би се ризици посматрали у контексту укупног успеха и развоја. Управљање ризиком такође мора обухватити и спољне интеракције, односно сарадњу и односе са партнерима и другим заинтересованим странама. Кроз поштивање ових основа, руководство не само да повећава свест свих запослених о важности управљања ризиком, већ и пружа конкретне алате и смернице за идентификовање и решавање потенцијалних претњи.

Корисно је, такође, да организације имају адекватну и јасну документацију која систематски описује све кораке у процесу управљања ризиком, укључујући идентификацију, анализу, праћење и процену ризика. Ова пракса олакшава комуникацију и побољшава транспарентност, што доприноси бољем разумевању и ефикаснијем управљању ризицима унутар јавних институција.

⁶⁶ Исто.

⁶⁷ Исто.

3.2. Финансијски ризици у управљању јавним средствима

Управљање финансијским ризицима представља део ширег поља управљања ризицима, које је током времена еволуирало из ранијег приступа који је био заснован на осигурању појединачних ризика. Традиционално, организације су се бавиле ризицима у одвојеним сегментима, што је доводило до недостатка координације и непотпуног покривања свих потенцијалних претњи. Такав фрагментован приступ није могао да обезбеди довољну интеграцију, па је због тога настала потреба за развојем свеобухватнијег система који омогућава да се ризици препознају и управљају на јединствен и синхронизован начин.⁶⁸

Управљање финансијским ризицима се издваја по томе што, иако се фокусира на финансијске аспекте, мора бити део ширег система управљања ризицима како би било заиста ефикасно. Руководиоци треба да посматрају ова два концепта као тесно повезана и међузависна. Успешност у контролисању финансијских ризика не може се остварити без добро постављеног и свеобухватног система за управљање ризицима у целини. Стога, иако је управљање финансијским ризицима само један сегмент ширег процеса, оно игра кључну улогу у његовом укупном функционисању и доприноси бољој заштити организације од непредвиђених финансијских удараца.

Управљање финансијским ризицима је процес у којем руководство предузећа анализира и контролише потенцијалне неповољне факторе како би смањио њихов утицај и омогућило организацији да оствари своје дугорочне циљеве. Иако је управљање ризицима важан део стратешког планирања, често се дешава да се мере за препознавање и смањење ризика не укључују адекватно у фазу креирања стратегије. То може довести до излагања организације ризицима који касније узрокују значајне финансијске губитке или трошкове. Због тога је важно да управљање финансијским ризицима буде интегрисано у све сегменте пословања како би се обезбедила већа стабилност и бољи резултати.

Овај процес доприноси смањењу трошкова и омогућава дугорочну одрживост организације, али пошто свака организација има своје специфичности, не постоји један универзалан приступ за све. У пракси, управљање финансијским ризицима обухвата низ корака, попут јасног дефинисања улога у организацији, идентификовања и вредновања ризика, израде плана за њихово контролисање и сталног праћења његове примене. Када се овај процес правилно спроводи, резултати се огледају у стабилном развоју и бољој оперативној ефикасности.⁶⁹

Међутим, заиста успешна примена управљања финансијским ризицима захтева и подршку врховног руководства, развој културе унутар организације која прихвата значај овог процеса, као и адекватну комуникацију и размену информација међу запосленима.

⁶⁸ Okanga, B. (2016). Financial risks management in public sector organisations. Research Journal of Finance and Accounting, 7(1), 1–12., стр. 3.

⁶⁹ Исто.

Уз то, важна је и употреба савремених информационих технологија које могу помоћи у прецизнијој идентификацији и контроли ризика. Без ових услова, иако постоје формални процеси, циљеви управљања ризицима могу бити тешко оствариви.

3.3. Институционални оквир за управљање ризиком у јавним финансијама

Институционални оквир за управљање ризицима у области јавних финансија представља свеобухватан систем који обухвата правила, процедуре и организационе структуре неопходне за контролу и праћење ризика који могу угрозити стабилност државних финансија. Циљ овог система је да обезбеди дугорочну стабилност буџета, спречи неочекиване финансијске проблеме и омогући транспарентно и одговорно коришћење јавних средстава у складу са прописаним принципима рационалног управљања.⁷⁰

Правни оквир чине Закон⁷¹ и прописи који регулишу области попут буџета, јавног дуга, јавних набавки и контроле расхода, постављајући основна правила и дефинишући надлежности различитих институција у процесу управљања ризицима. Поред тога, постоје подзаконски акти који ближе одређују како се врше процене ризика, како се они прате и како се укључују у буџетске планове. Стратегије и интерне политике имају улогу да унапреде сарадњу између институција и усагласе мере са средњорочним финансијским циљевима државе.

Важну улогу у овом систему има Министарство финансија, односно трезор, који прати и анализира ризике повезане са јавним финансијама. Ова институција има задатак да препозна и процени различите факторе који могу угрозити буџет, као што су државне гаранције, обавезе по основу јавно-приватних пројеката, дугови јавних предузећа и утицаји макроекономских промена.

Министарство финансија редовно припрема извештаје и одржава регистар ризика које доставља надлежним органима, попут владе и парламента. У оквиру министарства често постоји посебан сектор који се бави управљањем ризицима у јавним финансијама, развија одговарајуће методе и врши стрес-тестове како би препоручио мере за смањење изложености државе финансијским опасностима.⁷²

Влада, као највиши извршни орган, има улогу у усмеравању политике управљања ризиком. Она доноси кључне стратешке одлуке и одобрава мере које Министарство финансија предлаже, постављајући приоритете и ограничења у вези са преузимањем нових финансијских обавеза. Осим тога, Влада одлучује о великим пројектима који могу

⁷⁰ Република Србија, Министарство финансија. (2022). Смернице за управљање ризицима: Стално поступање у јавном интересу. Пројекат „ЕУ Подршка даљем развоју интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ)“. Финансирано средствима Европске уније, стр. 29.

⁷¹ Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 – др. закон, 92/2023 и 94/2024)

⁷² Република Србија, Министарство финансија. (2022). Смернице за управљање ризицима: Стално поступање у јавном интересу. Пројекат „ЕУ Подршка даљем развоју интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ)“. Финансирано средствима Европске уније, стр. 30.

значајно утицати на буџет државе, као и о државним гаранцијама. С друге стране, Парламент врши надзорну функцију, он усваја буџетске планове и фискалне стратегије, прати извештаје о ризицима и контролише рад Владе у области јавних финансија, осигуравајући на тај начин транспарентност и одговорност према грађанима.

Поред Владе и Парламента, важну улогу у систему имају и друга министарства и јавна предузећа која спроводе државне политике. Ове институције морају препознавати и пријављивати ризике који могу настати у оквиру њиховог рада, било да се ради о великим инфраструктурним пројектима, јавним набавкама или финансијској подршци одређеним секторима. Прикупљени подаци о ризицима интегришу се у централни систем за праћење фискалних ризика. Јавна предузећа, због своје важности и потенцијалних финансијских обавеза, редовно подносе извештаје и подлежу контроли како би се спречили неочекивани трошкови за буџет.

У оквиру институционалног система управљања ризицима посебну улогу имају и независна тела као што су државна ревизија и фискални савет. Државна ревизија контролише да ли је управљање јавним средствима у складу са законом, ефикасно и транспарентно, док фискални савет прати да ли се политика државе одвија у складу са принципима одрживости и пружа независне процене о ризицима који могу угрозити финансијску стабилност.

3.4. Улога Министарства финансија, централне банке и ревизорских институција

Министарство финансија има улогу у формирању и спровођењу буџетске политике државе, укључујући припрему државног буџета и праћење његове реализације. У области управљања ризицима, Министарство је задужено за препознавање свих фактора који могу угрозити стабилност буџета, као што су ризици везани за јавни дуг, гаранције које је држава дала, партнерства са приватним сектором, као и непредвиђене финансијске обавезе или промене у приходима. Ова институција такође прати кретања у макроекономији, спроводи анализе осетљивости буџета и процењује потенцијалне фискалне ризике.

На основу тога, развија стратегије и мере усмерене ка смањењу тих ризика и обезбеђује да информације о њима буду јасно приказане у буџетској документацији. Министарство финансија координише сарадњу са осталим релевантним институцијама у систему јавних финансија и одговорно је за креирање прописа и методолошких смерница које регулишу поступке у случају финансијских поремећаја.⁷³

Народна банка Србије има значајну улогу у одржавању финансијске и монетарне стабилности земље, што је тесно повезано са стабилношћу јавних финансија. Њена примарна функција је управљање монетарном политиком, укључујући контролу

⁷³ Република Србија, Министарство финансија. (2020). Приручник за финансијско управљање и контролу: Који се односи на успостављање система управљања и интерне контроле у јавном сектору Републике Србије. Београд: Пројекат „ЕУ подршка даљем развоју интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ)“, стр. 16.

инфлације и одржавање вредности домаће валуте. Помоћу својих алата, као што су регулисање каматних стопа, одређивање обавезних резерви и интервенције на тржишту, она утиче на финансијску ликвидност и услове под којима се држава може задуживати. Поред тога, Народна банка надгледа банкарски сектор, осигурава безбедност финансијских институција и обезбеђује поузданост платних система. У оквиру сарадње са Министарством финансија, она помаже у процени утицаја фискалне политике на монетарне токове, као и у анализи ризика насталих услед флукуација девизног курса, промена каматних стопа и спољних економских шокова. Такође, Народна банка управља јавним дугом преко емисије државних хартија од вредности и прати услове на финансијским тржиштима како би одржала финансијску стабилност.

Ревизорске институције, као што је Државна ревизорска институција, имају важну улогу у систему контроле и одговорности која је везана за јавне финансије. Њихова главна функција је да обављају независне и непристрасне провере финансијског пословања, буџета и извештаја различитих државних органа, јавних предузећа и других корисника јавних средстава.

Ове институције проверавају да ли су јавни ресурси коришћени у складу са законом, на економичан и ефикасан начин, као и да ли су адекватно заштићени од потенцијалних злоупотреба, превара или коруптивних радњи. У контексту управљања ризицима, ревизори процењују колико су механизми контроле у јавним установама делотворни и дају препоруке за побољшање тих система, праћећи истовремено и примену предложених мера. Рад ових институција доприноси јачању транспарентности и поверења грађана у начин на који се управља јавним средствима.

3.5. Синергија јавног и банкарског сектора у управљању ризицима

Јавни сектор има улогу у одржавању стабилности јавних финансија, контролисању дуга и одговорном управљању средствима која припадају грађанима, уз обезбеђивање транспарентности у трошењу тих средстава. Са друге стране, банкарски сектор управља новчаним токовима, кредитним ризицима и разним финансијским инструментима који помажу финансирање јавних активности, као што су државне обвезнице или зајмови јавним предузећима. Задовољавајућа сарадња између ових два сектора омогућава да се ризици везани за финансијску и буџетску стабилност третирају усклађено, чиме се минимизирају потенцијални поремећаји и негативни утицаји на буџетски систем.

Таква координација пружа јавном сектору потребну подршку за управљање финансијским инструментима и приступ капиталним тржиштима, док банкарски сектор има јасно разумевање државних финансијских приоритета и ограничења ризика. На пример, у случајевима великих инвестиционих пројеката или јавно-приватних партнерстава, банке заједно са Министарством финансија вреднују кредитне ризике, потенцијалне финансијске обавезе које држава може преузети и примењују мере које помажу у смањењу тих ризика, попут гаранција или других облика финансијске заштите.

Поред тога, централна банка има важну улогу у одржавању финансијске стабилности и ликвидности кроз спровођење монетарне политике и надзор над банкарским сектором. Она осигурава да банке имају адекватан капитал и да су способне да издрже могуће финансијске потресе, што директно подржава способност јавног сектора да ефикасно управља својим дуговима и ризицима.

4. Утицај управљања ризицима у банкарском сектору на јавни сектор

4.1. Механизми преноса ризика из банкарског у јавни сектор

Механизми преноса ризика описују како се ризици из банкарског сектора могу пребацити на државу и јавне финансије, било директно или преко посредних начина, што има значајан утицај на државни буџет, јавни дуг и стабилност финансијског система. Ови процеси захтевају пажљиво праћење и регулисање како би се спречиле непредвиђене последице по финансијску одрживост државе.⁷⁴

Државне гаранције које се дају банкарским институцијама, посебно када држава гарантује кредите које јавна предузећа или финансијске структуре добијају су један од најчешћих примера овог преноса. Уколико корисник кредита није у могућности да испуни своје обавезе, ризик банке се пребацује на државу, која онда мора да сноси губитке. Овакав модел је уобичајен код великих инвестиционих пројеката или јавних партнерстава, где држава путем гаранција преузима део ризика како би омогућила приступ финансирању.

Поред тога, држава често има директно власништво или учешће у банкама и финансијским институцијама. У тим случајевима, сваки губитак изазван лошим пословањем или управљањем у банкарском сектору може се одразити на јавне финансије, чиме се ризици банкарског сектора преносе на буџет и државни дуг.

У случајевима већих проблема, као што су масовна неплаћања кредита, недостатак ликвидности или чак пропаст банке, држава често мора да реагује интервенцијом ради очувања стабилности финансијског система. Ово подразумева значајна финансијска издвајања, санацију кроз различите мере подршке или кредите из државних фондова, чиме се ризици са приватног банкарског сектора пребацују на јавни сектор.

Такође, ризици могу бити пренети и преко сложенијих финансијских инструмената као што су деривати, који служе за хеджовање ризика везаних за девизни курс, каматне стопе или кредитне изложености. Уколико држава учествује у овим механизмима, било директно или путем гаранција, део ризика који би иначе остао на банкама, премешта се на јавни сектор. На овај начин, комплексност финансијских операција може додатно повезати банкарски ризик са одговорношћу државе.

⁷⁴ Република Србија, Министарство финансија. (2020). Приручник за финансијско управљање и контролу: Који се односи на успостављање система управљања и интерне контроле у јавном сектору Републике Србије. Београд: Пројекат „ЕУ подршка даљем развоју интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ)“, стр. 29.

4.2. Банкарске кризе и њихов утицај на јавне финансије

Када дође до кризе у банкарском сектору, поверење у банке се нарушава, што може озбиљно угрозити њихову ликвидност и способност да измире обавезе. У таквим ситуацијама, држава често мора да реагује како би спречила потпуни колапс финансијског система. То подразумева разне мере подршке као што су улагања у капитал банака, пружање гаранција за депозите, одобравање кредита или друге финансијске интервенције које утичу на то да ризици из банкарског сектора пређу на јавни сектор.⁷⁵

Ове кризе остављају тежак утицај на државне финансије, јер се јавни ресурси морају усмерити на санацију и стабилизацију банкарског система. То може довести до раста јавног дуга и смањења буџетских могућности за друге важне области, попут инфраструктуре или социјалних програма. Истовремено, економска криза која прати банкарске проблеме узрокује пад активности у приватном сектору, што смањује државне приходе од пореза и других извора, додатно отежавајући финансијско стање земље.

Кризе у банкарском систему могу изазвати ширење ризика кроз цео финансијски сектор, јер проблеми у једној банци често утичу на друге путем међубанкарских позајмица, финансијских инструмената и система плаћања. Ово нарушава стабилност целог система и захтева од државе да буде спремна да реагује како би заштитила не само саме финансијске институције већ и целу економију.⁷⁶

Недавна глобална финансијска криза открила је недостатке у постојећим правилима и регулативама, што је навело регулаторне органе широм света, укључујући и европске, да покрену темељну ревизију свих главних механизма контроле финансијског сектора. Фокус је био на унапређењу минималних захтева за капитал, осигурању депозита и унапређењу система за управљање кризама у банкама.

Као део ових напора, Европска комисија, уз помоћ академских институција и стручњака, развила је напредни модел под називом *SYMBOL*, који служи као алат за анализу и процену последица банкарских криза. Овај модел је усаглашен са *Basel 2* стандардима и посебно је осмишљен да узме у обзир ефекте ширења губитака међу банкама на међубанкарском тржишту. *SYMBOL* омогућава процену утицаја појединачних регулаторних мера, али и свеукупних пакета промена, што помаже регулаторима да боље разумеју и прилагоде своје интервенције. Оваква анализа је важна јер помаже у препознавању непотребних дуплирања или преклапања прописа, што унапређује ефикасност финансијског надзора и стабилност система у целини.

Модел *SYMBOL* омогућава детаљну анализу утицаја финансијске регулативе са шире, макроекономске тачке гледишта, при чему се губици појединачних банака сабирају како би се добила целокупна слика банкарског система. На овај начин, могуће

⁷⁵ Campolongo, F., De Lisa, R., Fagiani, R. (2011). The potential impact of banking crises on public finances: An assessment of selected EU countries using SYMBOL. RePEc., стр. 2.

⁷⁶ Dell'Ariccia, G., Detragiache, E., Rajan, R. (2008). The real effect of banking crises. In Journal of Financial Intermediation, 17, 89–112. International Monetary Fund., стр. 90.

је истовремено пратити како микро ниво пословања банака, тако и утицаје на целокупни финансијски систем и државне финансије. Овај модел користе европске институције као алат за процену ефеката различитих регулаторних предлога чији је циљ јачање финансијске стабилности и смањење ризика од будућих криза.

Поред тога, *SYMBOL* се користи и за процену утицаја банкарских криза на државне финансије, препознајући да су финансијски извештаји влада и банака тесно повезани и да проблеми у једном сектору могу утицати на друге. Управо због те повезаности, веома је важно у анализама узети у обзир како финансијски проблеми у банкарском сектору могу угрозити стабилност буџета.⁷⁷

Сам процес процене у оквиру модела састоји се из два главна корака. Прво, процењује се вероватноћа да ће одређена имовина банке доживети неплаћање, користећи методологије засноване на *Basel* стандардима. Затим се на основу тих података рачуна расподела укупних губитака по земљама, што омогућава бољу процену ризика на националном нивоу. Када се израчунају укупни губици, прво се претпоставља да ће их покрити капитал банака. Ако капитал није довољан, губици се надокнађују кроз различите механизме финансијске безбедности.

У случају да банка није у стању да покрије губитке сопственим капиталом, активирају се системи за осигурање депозита и фондови за решавање банкарских криза, који имају за циљ да заштите депоненте и да омогуће стабилан процес санације банака, чиме се спречава да се ризици шире на друге финансијске институције. Ако ни ови фондови нису довољни, губици се преносе на државни буџет, што је појачано током претходних финансијских потреса. Овакав модел пружа јасан увид у ланац преноса ризика и помаже у развоју адекватних мера заштите како би се смањиле последице могућих банкарских криза.

Модел *SYMBOL* служи за процену ризика да јавне финансије претрпе губитке због проблема у банкарском систему. Осим тога, он предвиђа и колика би била потребна финансијска средства која би држава морала да уложи у банкарски сектор у случају да сви постојећи заштитни механизми нису довољни за спречавање кризе. Приликом анализе користе се различити регулаторни оквири који одражавају могуће сценарије регулисања банкарског сектора.⁷⁸

Сваком сценарију претходе претпоставке везане за четири кључна елемента: колико минималног капитала банке морају да обезбеде према прописима, да ли постоје и колико су ефикасни фондови за осигурање депозита и решавање криза, да ли се примењују механизми који омогућавају да губици прво погађају акционаре и повериоце („*bail-in*“), као и да ли постоје ризици који се преносе међу банкама унутар финансијског

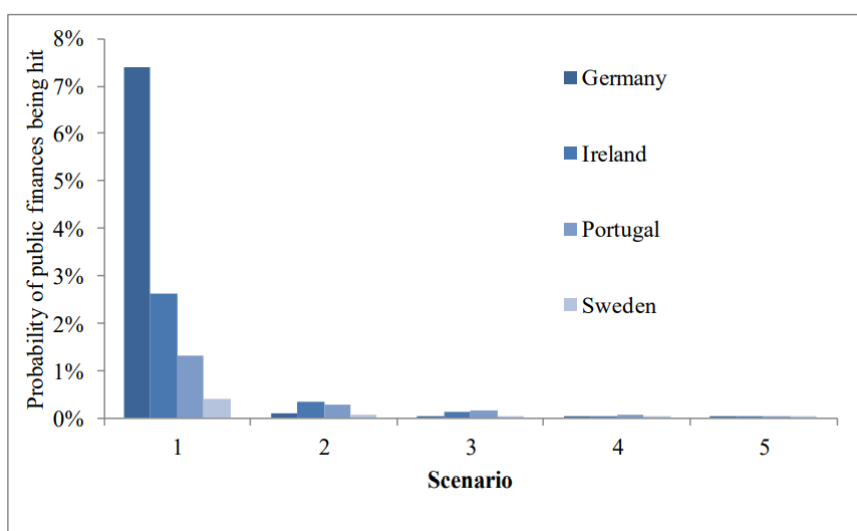
⁷⁷ Исто.

⁷⁸ Campolongo, F., De Lisa, R., Fagiani, R. (2011). The potential impact of banking crises on public finances: An assessment of selected EU countries using SYMBOL. RePEc., стр. 3.

система. Различите комбинације ових елемената формирају различите сценарије који симулирају потенцијалне ситуације.

Као пример, модел може приказати садашње стање у банкарском сектору, узимајући у обзир минимални регулаторни капитал од 8% у односу на ризиком прилагођену имовину, постојање фондова за заштиту депозита и механизма за решавање криза, као и примену „*bail-in*“ мера, али без ефикасног механизма који спречава ширење ризика са једне банке на другу. Овакав приступ омогућава боље разумевање колико су тренутни системи способни да издрже финансијске потресе и где постоје потенцијалне слабости.

Слика 5 – *Могућност да јавне финансије претрпе губитке због неплаћања од стране банака*



Извор: Campolongo, F., De Lisa, R., Fagiani, R. (2011). The potential impact of banking crises on public finances: An assessment of selected EU countries using SYMBOL. RePEc., стр. 3.

Модели као што је *SYMBOL* показују колико су банкарски сектор и државне финансије међусобно повезани и зависни једни од других. Када се у банкарском систему појаве проблеми или губици, то може довести до повећања обавеза које држава мора да покрије, док слабо стање јавних финансија смањује могућност државе да подржи банке у кризним тренуцима. Због тога је неопходно да постоји интегрисани систем управљања ризицима који ће омогућити брзо препознавање и процену опасности, уз добру сарадњу Министарства финансија, централне банке и других релевантних институција. Таква координација је важна да би се ризици адекватно контролисали и тако обезбедила стабилност целокупног финансијског система.

4.3. Улога државе у спречавању системских ризика

Држава има улогу у спречавању системских ризика кроз развијање и примену политика које имају за циљ да ублаже последице различитих криза, било да се ради о финансијским потресима, здравственим епидемијама или природним катастрофама. У стручним радовима се истиче један образац понашања када су у питању превентивне

мере, након што нека криза изблиза привуче пажњу, долази до повећаних улагања и активности у превенцији. Међутим, с временом, како се опасност повлачи из свести јавности и владајућих структура, интересовање за превенцију опада, а буџети и програми се смањују или укидају. Овај циклус је примећен и у области јавног здравља, као и у финансијском сектору. На пример, пре пандемије *COVID-19*, многе земље нису биле довољно припремљене за епидемије, иако су стручњаци упозоравали на ту опасност. Након саме пандемије, интересовање за епидемијску спремност поново расте, али питање је да ли ће овај појачани фокус бити дугорочан.

Слично томе, у финансијском сектору, регулаторне мере често зависе од тренутног економског стања. Када је економија стабилна и расте, регулативе се смањују, што понекад води ка већем ризику од кризе. Насупрот томе, у време кризе, прописе и контроле се поопштавају како би се ублажиле последице. Овај циклус регулације и дерегулације има значајан утицај на појаву и управљање финансијским кризама.⁷⁹

Када се догоди неки крупан и драматичан догађај, као што су финансијска криза, епидемија или природна непогода, он функционише као „фокусирајући догађај“. Такав догађај отвара очи јавности и носилаца одлука на проблеме који су до тада можда били занемарени. Јавна и медијска пажња, као и реторика вођена током кризе, ојачавају овај ефекат, чинећи проблем видљивијим и захтевајући деловање. Тиме се ствара повољан тренутак, познат као „политички прозор“, у којем се отварају нове могућности за доношење важних одлука и промена политика. Овај период је кључан за увођење мера које могу спречити или ублажити будуће кризе.⁸⁰

Различите кризе као што су финансијске, здравствене епидемије или природне непогоде могу у великој мери утицати на политички систем и померити фокус јавне пажње. У тим тренуцима, мере које су раније биле неприхватљиве или незамисливе постају дозвољене и подржане. Када се системски ризик оствари, то не само да отвара могућности за промене, већ у демократским друштвима и врши притисак на носиоце одлука да предузму кораке. Често се дешава да реакције буду прејаке, што доводи до претеране регулативе која понекад може више наштетити него што помогне.

У научним студијама препозната је понављајућа шема у начину на који се превентивне политике развијају и примењују. Учимо из претходних криза, али овај процес је ограничен због психолошких и институционалних баријера, па се грешке у реаговању често понављају. Иако је добро познато како власти одговоре када ризик постане стварност, мање је јасно да ли те мере имају трајан позитиван ефекат или доводе до проблема.

За праћење и анализу ових политика током времена користи се једноставан оквир заснован на теорији Kingdon-a, који је прилагођен за управљање ризицима и обогаћен

⁷⁹ Heerma van Voss, B. (2023). The prevention cycle: State investments in preventing system risks over time. *European Journal of Risk Regulation*. <https://doi.org/10.1017/err.2023.12>, стр. 3.

⁸⁰ Kim, Y., Kim, M., Kim, W. (2013). Effect of the Fukushima nuclear disaster on global public acceptance of nuclear energy. *Energy Policy*, 61, 822–828. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.05.091>, стр. 824.

временском димензијом. Овај модел узима у обзир све врсте политичких улагања, било да су у питању регулаторне мере, буџетска издвајања или комуникациони напори. Све мере које носе одређене трошкове за друштво укључују се у појам политичких инвестиција у превенцију. Модел претпоставља да владе прво примењују оне мере које доносе највећу корист у односу на трошкове, а како се издвајања повећавају, однос користи и трошкова постепено опада.⁸¹

То значи да за сваки ризик постоји нека оптимална количина превентивних мера, где било какво повећање или смањење издатака смањује укупну корист за друштво. Што је ризик већи и вероватнији, то је и потреба за већим улагањем у превенцију. Унутар овог модела постоје и ограничења у могућностима избора политика: одређене мере се сматрају неопходним и добијају широку подршку, док друге нису прихватљиве или се одбацују. Између њих влада има одређени простор за доношење техничких одлука у оквиру дозвољених опција.

Тако овај оквир пружа увид у то како политике превенције системских ризика могу да се крећу кроз циклусе, али и где је простор за унапређење и ефикасније управљање ризицима.

Понекад се дешава да мере које јавност одбацује или сматра неприхватљивим падну управо у оквир онога што би, према стручним проценама, био оптималан ниво улагања у превенцију. Ово се нарочито јавља код ризика који делују удаљено или тешко замисливо, као што су велике природне непогоде или епидемије. Насупрот томе, у појединим ситуацијама јавност може захтевати знатно чвршће и обимније мере него што је рационално, што онда води ка регулативама које превазилазе потребно и имају више негативних него позитивних последица. Такав ефекат био је уочен, на пример, у области антиктерористичких политика после 2022. године.

Важно је истаћи да се границе онога што је политички прихватљиво не задржавају увек на истој позицији. Када дође до велике кризе која привуче пажњу читавог друштва, ставови јавности се могу значајно променити. Мере које су раније биле одбачене постају изводљиве, а оне које су већ имале подршку добијају још већу тежину. Истовремено, државни апарат добија већу слободу и више ресурса да реагује, што резултира растом издатака за превенцију.

Како време пролази, интензитет сећања на догађај слаби, ризик се поново потискује у други план, а издвајања се постепено умањују. Долази до лаганог распада или смањивања превентивних програма, што представља врсту повлачења улагања. Тако се формира препознатљив образац: велика криза изазива нагло повећање активности и издатака, али након тога следи дужи период смањене посвећености и постепеног враћања на претходни ниво.⁸²

⁸¹ Исто.

⁸² Heerma van Voss, B. (2023). The prevention cycle: State investments in preventing system risks over time. *European Journal of Risk Regulation*. <https://doi.org/10.1017/err.2023.12>, стр. 4.

Овај концептуални модел омогућава да се у дугом временском оквиру прати како се државне политике превенције мењају под утицајем великих друштвених потреса. Он показује да превентивне мере нису статичне, већ зависе од колективног сећања, јавне перцепције ризика и политичких могућности које се отварају након великих криза.

4.4. Фискална стабилност и банкарска стабилност као међузависни фактори

Стабилан банкарски систем подразумева да финансијске институције могу редовно да испуњавају своје обавезе, да имају довољно расположивих средстава и да послују тако да очувају поверење клијената и инвеститора. Са друге стране, фискална стабилност се односи на способност државе да одговорно управља јавним приходима и расходима, да редовно отплаћује своје дугове и да одржава јавне финансије у оквирима који не доводе у питање њену економску одрживост.⁸³

Ове две сфере су дубоко повезане, јер слабости у банкарском сектору могу у кратком року створити велики притисак на државни буџет. Ако би банке ушле у велике губитке или у опасност од пропасти, држава би често била приморана да интервенише, што може довести до раста јавног дуга и повећања буџетских трошкова. И обрнуто, када је фискална позиција државе нарушена, на пример, када су дугови велики или су буџетски дефицити дуготрајни, то може утицати на стабилност банака, нарочито ако оне значајан део своје активе држе у државним хартијама од вредности.

Истраживања наглашавају да је управо одржавање одговарајућег односа између ова два стуба финансијског система кључно за очување шире економске стабилности. Добро регулисан и континуирано надзиран банкарски сектор, заједно са уравнотеженом и одговорном фискалном политиком, стварају услове у којима се ризици у једној области не преливају лако у другу.

Земље овај баланс покушавају да очувају кроз различите инструменте, па тако формирају заштитне фондове за случај банкарских проблема, прописују строге стандарде капитала за банке, развијају механизме за контролисано решавање криза у финансијским институцијама или уводе правила која ограничавају прекомерно задуживање државе. На тај начин се тежи томе да се могући шокови у једном делу финансијског система не претворе у широку економску нестабилност, већ да се унапред створе услови за њихово ефикасно управљање.

⁸³ Kubiszewska, K. (2019). Interdependence of ratios in banking stability pentagon. *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania UW*, 2(28), 65–79. <https://doi.org/10.7172/1733-9758.2018.28.6>, стр. 77.

5. Анализа и процена управљања ризиком у домаћем банкарском сектору

5.1. Анализа регулаторног оквира у Србији

Регулатива помаже у побољшању сигурности банкарске индустрије. Пресудан утицај на развој организационог дела који се бави управљањем ризицима имали су новији прописи. Супервизорски оквир поставља ограничења и смернице које подстичу управљање ризицима и стимулишу развој интерних модела управљања ризицима унутар банака. Међународна регулатива под окриљем Базелског комитета допринела је промоцији прецизније дефиниције ризика, развоју адекватније методологије за њихово мерење и увођења концепта „ризичног капитала“. Истовремено, прописи који постављају минимум захтеваног капитала представљају снажан подстицај за побољшање методологије мерења и контроле ризика код банака.⁸⁴ Овим је доказана друга посебна хипотеза.

Проблематика регулативе лежи у разликама између циљева банака и циљева органа који прописују регулативу. Да би свет финансија био сигурнији, на глобалном нивоу је у последњих тридесет година утрошено много времена како би се поставили јединствени стандарди пословања. Свет финансија се окренуо јачању корпоративног управљања, увођењу међународних рачуноводствених стандарда и стандарда извештавања, као и припреми Новог базелског оквира (Базел II).

Нови закони и подзаконска акта могу генерисати непредвидиво понашање банака са циљем да их банке избегну. Са својим Новим оквиром (Ревидирани оквир из 2006. године) за захтеваним минималним капиталом, Basel Committee on Banking Supervision – BCBS – жели да ублажи неке од недостатака који се везују, сада за већ бивши режим, у оквиру Базел I споразума.

У Закону о банкама три сегмента упућују на то да се приближавамо поштовању правила Базела II.⁸⁵

- део који се односи на регулацију минималне адекватности капитала у банкама у односу на ризиком пондерисану активу (минимум 8%, а по ранијем и садашњем закону 12%), али и на право националних контролора да овај квантитативни стандард одређују селективно у односу на појединачне банке, у зависноти од њиховог ризичног профила,
- увођење оперативног ризика у поступак утврђивања ризичности кредитног портфолиа банке и
- део који се односи на контролну функцију Народне банке Србије.

Усвојеним изменама и допунама Закона о банкама у члану 28. Закона, који уређује начин управљања ризицима којима је банка изложена у свом пословању, извршено је усклађивање са принципима и препорукама Базелског комитета за контролу банака

⁸⁴ Ивановић, П. (2009). Управљање ризицима у банкама. Београд: Београдска банкарска академија, стр.67

⁸⁵ Исто.

(Базел II) и тенденцијама упоредног банкарског законодавства тако што је новим ставом 3. овог члана прописано да је банка обавезна да омогући функционалну и организациону раздвојеност активности управљања ризицима и редовних пословних активности банке.

Оно што није учињено Законом могуће је регулисати пратећом подзаконском регулативом - одлукама, јер за то постоји овлашћење Народне банке Србије у Закону.

Процес усклађивања домаћег банкарског регулаторног оквира са стандардима Базела II у Републици Србији окончан је усвајањем скупа подзаконских аката које је Извршни одбор Народне банке Србије донео у јуну 2011. године. Наведени регулаторни пакет, објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 45/2011 и 46/2011, обухвата шест одлука којима се прецизирају правила за обрачун капиталне адекватности, управљање ризицима и унапређење транспарентности пословања банака у складу са три стуба Базела II.

У оквиру овог пакета донете су: Одлука о адекватности капитала банке, са пратећим прилозима, којом је нормативно уређен први стуб; Одлука о управљању ризицима банке, као основ за примену другог стуба; као и Одлука о објављивању података и информација банке, којом је обезбеђена примена трећег стуба. Поред тога, регулаторни оквир допуњен је Одлуком о контроли банкарске групе на консолидованој основи, Одлуком о извештавању о адекватности капитала банке и Одлуком о извештавању банака.

Циљ доношења наведених прописа огледа се у јачању отпорности и поузданости банкарског сектора, унапређењу укупне стабилности финансијског система, као и у развоју савремене супервизије засноване на процени ризика. Истовремено, овим мерама је омогућено усклађивање националног регулаторног оквира са релевантним правним тековинама Европске уније, пре свега са Директивом о капиталним захтевима (Capital Requirements Directive – CRD).

Примена већине наведених одредаба отпочела је 31. децембра 2011. године, док су правила која се односе на признавање кредитних рејтинга које додељују рејтинг агенције почела да важе раније, од 1. септембра 2011. године. Поједине норме су, ради постепеног усклађивања, примењиване уз одређени прелазни период до њихове пуне имплементације.

Нови Базелски оквир представљаће легитимацију наших банака у међународном пословном свету, па је неопходно да се благовремено остваре све припреме за његову примену.

Базелски комитет је формиран 1974. године од стране гувернера банака земаља чланица Г-10 (Белгија, Канада, Немачка, Италија, Јапан, Луксембург, Холандија, Шпанија, Шведска, Швајцарска, Велика Британија и САД.), на локацији Банке за међународно поравнање. Комитет се састаје редовно четири пута годишње. Њгова функција је формулисање основних стандарда и смерница супервизије и предлагање примера најбоље банкарске праксе.

У току 1988. године Комитет је одлучио да уведе систем за мерење адекватности капитала, популаран као Базелски споразум (Базел I). До 1992. године, овај систем је омогућио имплементацију оквира за мерење кредитног ризика, при чему је минимални стандард капиталне адекватности 8%. 1996. године Комитет је објавио додатак на Споразум о капиталу из 1988. године, који, поред кредитног ризика, свој фокус проширује и на капиталне захтеве који покривају изложеност банке тржишном ризику.

Ревидиран споразум о капиталу (Базел II) је званично усвојен 26. јуна 2004. године од стране чланова Комитета. Такође је планирано да се од краја 2007. године имплементирају најнапреднији приступи за мерење потребног нивоа капитала.⁸⁶

Опште је прихваћено да сва законодавства захтевају од банака да одржавају минимални ниво капитала чија је основна функција да служи као основ за даљи раст и развој, као и одбрана у случају настанка неочекиваних губитака.

Развојем технологије, методологија за управљање ризиком и самих финансијских тржишта, споразум о капиталу из 1988. године постао је мање сврсисходан за многе банке, пре свега из разлога што није омогућено диференцирање финансијских институција и степен њихове ризичности. Многе водеће банке су развиле значајно напредније технике контроле и управљања, пре свега кроз унапређење интерних процеса и примену најнапреднијих техника за мерење ризика и софистицираних метода за управљање ризиком.

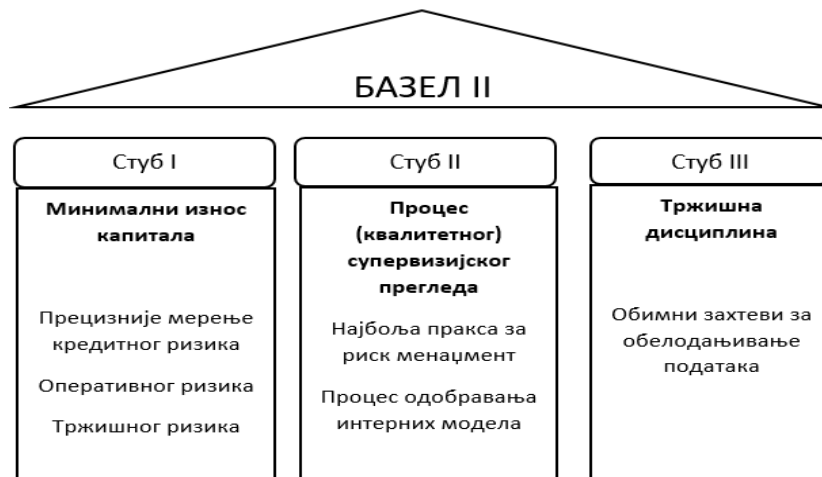
Базелски споразум II чине три стуба који се допуњавају и споразум представљају као једну логичну целину и који треба да допринесу повећању свеопште стабилности сигурности финансијских система. То су:⁸⁷

- I стуб – минимални ниво капитала за кредитни, тржишни и оперативни ризик,
- II стуб – функција надзора (супервизије),
- III стуб – тржишна дисциплина.

⁸⁶ Република Србија је почетком 2012. године имплементирала регулаторни оквир Базел II (с годину дана закашњења у односу на иницијални план примене који су усвојили НБС и Удружење банака Србије).

⁸⁷ Барјактаровић, Л., Јеремић, Љ. (2013). Финансијска криза и управљање ризицима осигурања и банкарства.

Слика 6 – Три стуба Базела II



Извор: Барјактаровић, Л., Јерemiћ, Љ. (2013). Финансијска криза и управљање ризицима осигурања и банкарства.

I стуб утврђује моделе минималних захтева за кредитни, тржишни и оперативни ризик у циљу омогућавања банкама и супервизорима да одаберу најприхватљивији. Пошто је чињеница да су банке изложене различитим врстама ризика и различитим интензитетима ризика, исти начин мерења не даје одговарајуће резултате. Овим стандардом се предлаже неколико опција за израчунавање потребног капитала за покриће ових ризика, у зависности од усвојених аката регулаторних органа, става или дозволе супервизора, технолошке опремљености и расположивости и обучености кадрова банке. У оквиру процене и обухватања ризика при утврђивању капиталне адекватности, банкарске институције могу примењивати три различита концепта за мерење ризичне изложености. Наведени концепти се међусобно разликују у погледу степена сложености, као и у нивоу прецизности у одражавању стварног ризика. Реч је о приступу базног индикатора (Basic Indicator Approach – BIA), стандардизованом приступу (The Standardised Approach – TSA) и напредном приступу мерења (Advanced Measurement Approach – AMA).⁸⁸

II стуб Базелског споразума II се односи на укупан ризични профил банке и базиран је на новом приступу функцији супервизорског надзора. Супервизори треба да подстичу банке да развијају интерне моделе за калкулацију капиталних трошкова сагласно свом ризичном профилу и да их контролишу колико су успешне у том послу. Смисао овакве интеракције је да се обезбеди активан дијалог између банака и надзорних органа који ће омогућити спровођење брзих и одлучних мера ради повећања нивоа капитала, у случајевима када се утврди да није задовољена адекватност капитала. Преокупација супервизора ће бити фактори ризика који нису у целини обухваћени при рачунању стопе адекватности капитала. То су екстерни фактори – ризик кретања каматне

⁸⁸ Исто.

стоје, пословни ризик. Базелски комитет за банкарску супервизију је идентификовао четири основан принципа супервизиског надзора:⁸⁹

- принцип интерне процене адекватности капитала (ICAAP),
- принцип супервизије (SREP),
- капитал изнад минималног нивоа и
- интервенција супервизора.

III стуб поспешује јачање тржишне дисциплине путем успостављања система обавезног обелодањивања пословних података који ће тржишним учесницима омогућити да изврше правилну оцену основних показатеља пословања финансијских институција као што су: капитал, изложеност ризицима, процес управљања ризицима и, на крају, утврђивање адекватности капитала одређене банке. На овај начин учесници на тржишту могу боље да разумеју профил ризика једне банке и адекватност нивоа капитала који она држи као покриће за одређени ниво ризика. Правила обелодањивања се базирају на поштовању начела материјалности, што значи да, ако се неке информације изоставе или погрешно прикажу могу да промене или утичу на већ донету процену или одлуку корисника те информације. По правилу, обавеза обелодањивања података је полугодишња, осим уколико се ти подаци већ не обелодањују у форми неких других извештаја чија је фреквенција већа.⁹⁰

Базелски споразум није нимало једноставан и све банке неће имати ни знања ни техничких могућности да га примене у кратком року, а ни финансијских, зато што су трошкови за имплементацију Базела II високи. Поред тога, јавиће се трошкови и у току одржавања система. Међутим, све ово не значи да не треба да се придржавају усвојене стратегије о имплементацији стандарда и да чине све да га једног дана примењују у потпуности. Чињеница је и да Базел II није готов производ и да постоји много других послова који треба да се ураде пре него што се крене у његову имплементацију. Први корак јесте израда и усвајање прописа и са њима детаљних упутстава или методологија о примени, који ће обавезивати све банке, и велике и мале, и банке са ино капиталом и банке са домаћим капиталом. Затим следи тестирање банака у погледу спремности за примену Базела II. Потом следи припрема банака за спровођење Базела II која подразумева едукацију запослених, успостављање адекватног ИТ система који ће осигурати потребне податке и бити подршка моделу управљања појединим ризицима, као и дефинисање различитих политика и процедура за управљање ризицима. Последњи корак је решавање питања која пракса покаже спорним за даљи развој пословања банака на принципима квалитетног управљања ризицима. Успешна примена нових принципа у многоме зависи и од кадрова који располажу релевантним знањима и вештинама за спровођење нових стандарда.⁹¹

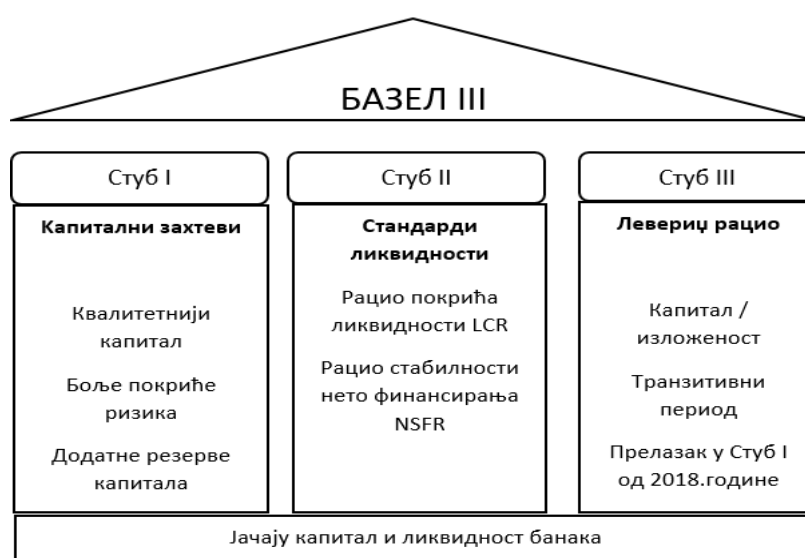
⁸⁹ Исто.

⁹⁰ Народна банка Србије. (2015). Стратегија имплементације Базел III [PDF]. https://www.nbs.rs/internet/latinica/55/55_2/bazel_3/Strategija_BazelIII.pdf

⁹¹ Исто.

Сазнања о бројним структурним слабостима финансијских система, као и ограничењима која су се испољила у примени стандарда Базел II током глобалне финансијске и економске кризе, условила су покретање свеобухватне реформе регулаторног оквира. У том контексту, Базел III стандарди усмерени су на јачање отпорности банкарског сектора на различите облике финансијских поремећаја, чиме се умањује могућност преношења ризика на реалну економију. Поред тога, ови стандарди доприносе унапређењу система управљања ризицима, квалитета корпоративног управљања у банкама, као и повећању нивоа транспарентности у њиховом пословању. Базел III истовремено представља и јасан израз настојања Базелског комитета да додатно оснажи регулаторне механизме, надзор над радом банака и улогу функције управљања ризицима.

Слика 7 – Базел III



Извор: Барјактаровић, Л., Јерemiћ, Љ. (2013). Финансијска криза и управљање ризицима осигурања и банкарства.

Један од главних задатака новог регулаторног оквира Базел III је да ојача приступе који подржавају базни принцип стабилности: микро и макро пруденцијалну регулативу.

Микропруденцијална регулатива на нивоу банкарског сектора повећава ниво отпорности банкарских институција у периоду стреса помоћу следећих регулатива:⁹²

- виши и бољи квалитет капитала банке, са много већим фокусом на заједнички акцијски капитал за апсорбовање губитака,
- обухватније покриће ризика у односу на активности на тржишту капитала и
- управљање стандардима.

Макропруденцијална политика усмерена је на примену посебних регулаторних инструмената чији је циљ умањење системских и финансијских ризика унутар финансијског система. Њиховом применом настоји се да се спрече или ублаже

⁹² Исто.

поремећаји у функционисању основних финансијских услуга, чије нарушавање може произвести значајне негативне ефекте на реални сектор привреде. За разлику од традиционалног приступа, макропруденцијални оквир доноси низ нових регулаторних механизма, међу којима се издвајају следећи: ⁹³

- капитални амортизери представљају инструменте којима се јача отпорност банака у фазама повећаних кредитних неравнотежа, при чему њихова примарна улога лежи у апсорпцији губитака и очувању стабилности током финансијских криза;
- ограничење левериџа, дефинисано кроз однос регулаторног капитала и укупне изложености банке, служи као допунска мера контроли прекомерног задуживања и заснива се на рачуноводствено утврђеној изложености;
- успостављање два показатеља ликвидности, чији је циљ обезбеђивање адекватне краткорочне и дугорочне ликвидносне позиције банака.

Базел III уводи додатни захтев за капиталом, што банкама омогућава да у периоду негативних ефеката или финансијских и економских притисака могу да апсорбују потенцијалне губитке. Другим речима, банкарски системи ће бити у могућности да у стресним ситуацијама повлаче капитал, с тим да што је ниво капитала банке ближи минималном захтеву, већа су и ограничења на расподелу добити (мање новца на располагању за исплату дивиденди, бонуса и других компензација).

5.2. Улога Народне банке Србије у управљању ризицима

Народна банка Србије обавља послове прикупљања, обраде и публикувања статистичких података у оквиру својих законских надлежности, које су утврђене одредбама чланова 68–70 Закона о Народној банци Србије⁹⁴. Наведеним одредбама прописана је обавеза правних лица и предузетника да воде одговарајуће евиденције, као и да достављају податке неопходне за израду статистичких показатеља од значаја за финансијски и монетарни систем. ⁹⁵

У складу са чланом 6. Закона о званичној статистици⁹⁶, Народна банка Србије има статус једног од носилаца производње званичне статистике у Републици Србији. Области за које је Народна банка Србије надлежна прецизније су дефинисане Програмом званичне статистике, док су врсте истраживања, динамика њиховог спровођења и извори података утврђени годишњим планом званичне статистике. У том оквиру, надлежности Народне банке Србије обухватају: ⁹⁷

- монетарну и финансијску статистику,
- статистику економских односа са иностранством,
- статистику платног система.

⁹³ Исто.

⁹⁴ Закон о Народној банци Србије („Сл. гласник РС“, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 - др. закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 - одлука УС, 44/2018 и 19/2025)

⁹⁵ Доступно на: <https://www.nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/statistika-n/>, преузето: 10.10.2025.

⁹⁶ Закон о званичној статистици („Сл. гласник РС“, бр. 104/2009)

⁹⁷ Доступно на: <https://www.nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/statistika-n/>, преузето: 10.10.2025.

Поред наведеног, чланом 37. Закона о девизном пословању⁹⁸ прописана је обавеза резидената да Народној банци Србије достављају податке о плаћањима, наплатама и трансферима који произилазе из међународног платног промета. Ови подаци имају посебан значај, јер представљају основу за израду и прогнозе платног биланса Републике Србије, који се користи као аналитичка подлога у процесу дефинисања циљева и мера монетарне политике.

У поступку израде и објављивања статистичких података, Народна банка Србије примењује принципе Кодекса праксе европске статистике (European Statistics Code of Practice – CoP), који је усвојио Одбор европског статистичког система 2005. године, а који је накнадно ревидиран 2011. и 2017. године. Овај кодекс се заснива на 15 основних принципа који се односе на институционални оквир, статистичке методе и квалитет статистичких производа, с циљем обезбеђивања да подаци буду релевантни, благовремени и поуздани, као и да се производе у складу са начелима професионалне независности, непристрасности и објективности.⁹⁹

У сарадњи са Републичким заводом за статистику и Министарством финансија, Народна банка Србије активно учествује у изради статистике националних рачуна сектора државе и пратећих статистичких области. Ради унапређења и усклађивања система националних рачуна са правним тековинама Европске уније и стандардима европске статистике, ове институције су 30. септембра 2019. године закључиле Споразум о сарадњи у области националних рачуна сектора државе и сродних статистика.

Правни положај, унутрашња организација, надлежности и функције Народне банке Србије, као и њени односи са органима Републике Србије и међународним финансијским институцијама, уређени су Уставом Републике Србије и Законом о Народној банци Србије¹⁰⁰. Народна банка Србије функционише као самостална и независна институција у обављању законом утврђених послова, при чему је за свој рад одговорна Народној скупштини Републике Србије.

Основни циљ деловања Народне банке Србије јесте постизање и очување ценовне стабилности, док истовремено, без угрожавања примарног циља, она доприноси очувању стабилности и отпорности финансијског система. Органи Народне банке Србије су Извршни одбор, гувернер и Савет гувернера. Извршни одбор чине гувернер и вицегувернери Народне банке Србије¹⁰¹.

Извршни одбор има кључну улогу у креирању и спровођењу монетарне и девизне политике, као и у предузимању мера усмерених ка очувању финансијске стабилности. У оквиру својих овлашћења, Извршни одбор утврђује програм монетарне политике, правила за одређивање каматних стопа, услове емисије хартија од вредности Народне

⁹⁸ Закон о девизном пословању („Сл. гласник РС“, бр. 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014, 30/2018 и 19/2025)

⁹⁹ Доступно на: <https://www.nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/statistika-n/>, преузето: 10.10.2025.

¹⁰⁰ Доступно на: https://www.nbs.rs/sr/o_nbs/polozaj/, преузето: 10.10.2025.

¹⁰¹ Исто.

банке Србије, спровођење операција на отвореном тржишту, политику краткорочног кредитирања, режим девизног курса, обавезне резерве банака, управљање девизним резервама, као и друге инструменте и мере монетарне и девизне политике. Такође, доноси мере усмерене на одржавање ликвидности банака и јачање стабилности финансијског система¹⁰².

Поред тога, Извршни одбор одлучује о висини референтне каматне стопе и других каматних стопа које се примењују у спровођењу монетарне политике, као и о доношењу прописа у области надзора и контроле финансијских институција. Одлукама донетим у форми решења, Извршни одбор одлучује о издавању и одузимању дозвола за рад банкама, друштвима за осигурање, лизинг друштвима, друштвима за управљање добровољним пензијским фондовима, платним институцијама и институцијама електронског новца, као и о покретању стечајних и ликвидационих поступака над наведеним институцијама.

Извршни одбор одлуке доноси већином гласова укупног броја чланова, при чему у случају једнаког броја гласова одлучујући глас има гувернер. Гувернер руководи радом Народне банке Србије, представља и заступа институцију, спроводи одлуке Извршног одбора и Савета гувернера, доноси акте који нису у надлежности других органа, уређује унутрашњу организацију и управља кадровским питањима, као и обавља друге послове утврђене законом¹⁰³.

Савет гувернера чини пет чланова, укључујући председника, које бира Народна скупштина на мандат од пет година, уз могућност поновног избора. Овај орган доноси Статут Народне банке Србије, одлучује о режиму девизног курса, усваја стратегије управљања девизним резервама и развоја институције, доноси финансијски план и усваја годишње финансијске извештаје, именује интерног и екстерног ревизора, надзире системе финансијског извештавања, управљања ризицима и интерних контрола, као и прати примену препорука ревизије¹⁰⁴.

Савет гувернера најмање два пута годишње подноси Народној скупштини извештај о свом раду, а одлуке доноси већином гласова од укупног броја чланова. Послови Народне банке Србије обављају се у оквиру основних организационих јединица, Завода за израду новчаница и кованог новца – Топчидер, као и у филијалама Народне банке Србије.

5.3. Практични модели управљања ризиком у комерцијалним банкама

Систем управљања ризиком у комерцијалним банкама Републике Србије заснива се на примени пруденцијалних, макропруденцијалних и интерних модела процене и контроле ризика, у складу са регулаторним захтевима Народне банке Србије и међународним стандардима банкарског пословања. Основни циљ ових модела јесте

¹⁰² Исто.

¹⁰³ Исто.

¹⁰⁴ Исто.

очување стабилности финансијског система, заштита капитала и обезбеђење континуитета у пословању банке, чак и у условима економске неизвесности и финансијских шокова.¹⁰⁵

Пруденцијални модели представљају основу за одржавање стабилности банкарског система. Њихов задатак је да се путем заштитних слојева капитала и континуираног праћења показатеља адекватности капитала омогући одрживо кредитирање привреде и становништва. Народна банка Србије примењује макропруденцијалне инструменте усмерене на ограничење прекомерне изложености ризицима и на смањење осетљивости банкарског сектора на спољне шокове.¹⁰⁶

У табели 2 су приказани најважнији индикатори и инструменти које Народна банка Србије примењује у циљу очувања стабилности банкарског система. Посебно се истиче висок ниво капитализације (ПАК 21,3%) и ликвидности (коэффициент 2,5), што потврђује ефективност пруденцијалних модела у смањењу осетљивости банкарског сектора на шокове.

Табела 2 - Најважнији индикатори и инструменти које Народна банка Србије примењује у циљу очувања стабилности банкарског система

Показатељ	Опис / намена инструмента	Вредност (2024)
Показатељ адекватности капитала (ПАК)	Мери укупни капитал у односу на ризиком пондерисану активу. Основни индикатор финансијске отпорности.	21,3 %
Показатељ адекватности основног акцијског капитала (CET1)	Однос најквалитетнијег дела капитала и ризиком пондерисане активе.	17,8 % (приближно, у складу са просеком региона)
Просечни месечни показатељ ликвидности	Однос ликвидних средстава и краткорочних обавеза. Минимална прописана вредност: 1,0.	2,5
Учешће проблематичних кредита у укупним кредитима	Мери квалитет кредитног портфолија и ефективност управљања кредитним ризиком.	2,5 % (крај 2024.) / 2,3 % (април 2025.)
Нето стабилни извори финансирања (NSFR)	Мери стабилност извора финансирања у односу на дугорочну активу. Кључан за праћење ликвидносног ризика.	>100 % (у складу са стрес-тест анализом)
Макропруденцијални инструменти	Контрацклични заштитни слој капитала, лимити LTV и LtD, мере динаризации, лимитирање девизне изложености.	Примењују се континуирано

Извор: Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије., стр. 49.

Кредитни ризик представља најзначајнији ризик у пословању комерцијалних банака. Практични модел управљања кредитним ризиком заснива се на процени

¹⁰⁵ Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије., стр. 49.

¹⁰⁶ Доступно на: https://nbs.rs/sr_RS/finansijske-institucije/banke/izvestaji-i-analize/, преузето: 15.10.2025.

кредитне способности клијената, класификацији активе и примени стандарда МСФИ 9 (IFRS 9) за израчунавање очекиваних губитака. У 2024. години учешће проблематичних кредита у укупним кредитима смањено је на 2,5%, а почетком 2025. на историјски минимум од 2,3%, што потврђује ефикасност примене интерних система за рано откривање и ублажавање кредитног ризика (табела 3).¹⁰⁷

Табела 3 – Показатељи кредитног ризика у банкарском сектору Србије (2024–2025)

Показатељ	Опис / значај показатеља	Вредност	Промена у односу на претходну годину
Учешће проблематичних кредита у укупним кредитима (NPL)	Индикатор квалитета кредитног портфолија и ефикасности наплате потраживања.	2,5 % (крај 2024) / 2,3 % (април 2025)	↓ са 3,0 % у 2023.
Учешће проблематичних кредита у кредитима привреди	Показује отпорност корпоративног сектора на финансијске ризике.	1,8 % (2024)	↓ са 2,2 % у 2023.
Учешће проблематичних кредита у кредитима становништву	Мери квалитет пласмана у сектору домаћинства.	3,4 % (2024)	↓ са 3,9 % у 2023.
Просечан годишњи раст кредита привреди	Одражава тенденцију кредитне експанзије у реалном сектору.	+4,8 %	↑ у односу на 3,5 % у 2023.
Просечан годишњи раст кредита становништву	Показује динамику кредитирања грађана.	+6,5 %	↑ у односу на 5,1 % у 2023.
Примена МСФИ 9 (IFRS 9)	Стандард за израчунавање очекиваних кредитних губитака – заснива се на процени вероватноће неизмирења обавеза.	Потпуна примена у свим банкама	/

Извор: Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије., стр. 51.

Ликвидносни ризик управља се применом динамичких модела прогнозе новчаних токова и мерењем показатеља ликвидности. Просечни месечни коефицијент ликвидности банкарског сектора у Србији у 2024. години износио је 2,5, што је значајно изнад прописаног минимума од 1,0. Поред тога, банке спроводе и стрес-тестове показатеља нето стабилних извора финансирања (NSFR) у циљу процене одрживости ликвидности у условима кризе (табела 4).¹⁰⁸

Табела 4 – Показатељи ликвидности банкарског сектора Србије (2024)

Показатељ	Вредност (крај 2024)	Прописани минимум
Просечни месечни коефицијент ликвидности	2,5	1,0

¹⁰⁷ Доступно на: https://nbs.rs/sr_RS/finansijske-institucije/banke/izvestaji-i-analize/, преузето: 15.10.2025.

¹⁰⁸ Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије., стр. 54.

Просечни месечни ужи коефицијент ликвидности	1,8	0,7
Показатељ краткорочне ликвидности мерен покрићем ликвидном активом (LCR)	192,4%	100%
Показатељ дугорочне финансијске стабилности који се исказује кроз однос нето стабилних извора финансирања (NSFR)	183,7%	100%
NSFR – стрес сценарио „већ виђено“	1,64	/
NSFR – стрес сценарио „преливање ризика“	1,56	/
NSFR – стрес сценарио „најгори случај“	1,44	/

Извор: Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије., стр. 55.

Банке редовно примењују стрес-тестове осетљивости на промене девизног курса и каматних стопа, уз коришћење деривативних финансијских инструмената ради заштите од осцилација. НБС интервенцијама на девизном тржишту обезбеђује стабилност динара, што у великој мери смањује изложеност банака девизном ризику (табела 5, слика 8).¹⁰⁹

Табела 5 – Девизни и тржишни ризици банкарског сектора Србије (2024)

Показатељ	Вредност (крај 2024)	Регулаторни максимум / минимум
Учешће тржишних ризика у укупној ризичној активи	0,5%	/
Нето отворена девизна позиција у односу на регулаторни капитал	1,5%	20,0% (макс.)
Степен динаризације депозита привреде и становништва	46,5%	/
Учешће краткорочних депозита	96,4%	/
Осетљивост на промене девизног курса и каматних стопа	Ниска	/
Употреба деривативних инструмената (FX swap, forward, IRS)	Да	/
Интервенције НБС на међубанкарском девизном тржишту	Континуиране	/

Извор: Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије., стр. 61.

Слика 8 – Показатељ девизног ризика

¹⁰⁹ Исто, 60.



Извор: Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије., стр. 62.

Управљање оперативним ризиком подразумева идентификацију, мерење и контролу ризика који проистичу из интерних процеса, људских грешака или технолошких пропуста. Банке у све већој мери унапређују своје стратегије сајбер безбедности, развијају информационе капацитете и програме обуке запослених у циљу превенције инцидената и заштите података (табела 6).¹¹⁰

Табела 6 – Оперативни ризик и сајбер безбедност банкарског сектора Србије (2024)

Показатељ	Вредност / Опис
Учешће оперативног ризика у укупној ризичној активи	14,1%
Учешће тржишног ризика у укупној ризичној активи	0,5%
Регулаторни капитал за покриће оперативног ризика	око 170 млрд РСД
Главни извори оперативног ризика	Интерни процеси, људске грешке, ИТ и безбедносни пропусти
Број евидентираних инцидената сајбер безбедности	Нема системски значајних инцидената
Стратегије сајбер безбедности	Усвојене у свим банкама
Програми обуке запослених за сајбер ризике	Сprovedени у преко 90% банака
Инвестиције у информациону безбедност	У сталном порасту

Извор: Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије., стр. 67.

Савремени модели управљања ризицима обухватају и процену климатских и ESG ризика (енг. *Environmental, Social, Governance*). У 2024. години спроведен је први климатски стрес-тест у Србији, којим су анализирани физички и транзициони ризици климатских промена по банкарски сектор. Ова анализа представља корак ка усклађивању

¹¹⁰ Исто, 66.

домаћег банкарског система са европском таксономијом и стандардима одрживог финансирања (табела 7).¹¹¹

Табела 7 – Климатски и ESG ризици у банкарском сектору Србије (2024)

Показатељ / Сектор	Процењени утицај транзиционог климатског ризика
Показатељ адекватности капитала – банкарски сектор (укупно)	↓ 0,17 п.п.
Највећи пад показатеља адекватности капитала – појединачне банке	↓ 0,51 п.п.
Раст очекиваних кредитних губитака по секторима	Највећи у рударству, затим прерађивачкој индустрији; најнижи у образовању
Физички климатски ризици (екстремни временски услови)	Умерен ризик
Транзициони ризици (порези, регулаторне промене)	Средњи до висок
ESG политика банака	У почетној фази примене
Усклађеност са европском таксономијом	У току
Интеграција климатских ризика у управљачке моделе	Да

Извор: Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије., стр. 71.

Све већи број банака примењује интегрисани приступ управљању ризицима, који повезује кредитни, тржишни, ликвидносни, оперативни и репутациони ризик у јединствен систем контроле. Наведени модел подразумева редовно спровођење стрес-тестова, интеграцију ризика у стратешко планирање и активну улогу одбора за ризике у доношењу управљачких одлука. Интегрисано управљање ризицима доприноси укупној отпорности банкарског сектора и представља основу савременог управљања финансијском стабилношћу (табела 8).¹¹²

Табела 8 – Интегрисано управљање ризицима у банкарском сектору Србије (2024)

Показатељ / Област	Опис / Вредност
Типови ризика обухваћени интегрисаним системом	Кредитни, тржишни, ликвидносни, оперативни, репутациони
Институционални оквир	Одбор за управљање ризицима у свим банкама
Примена стрес-тестова	Редовна (квартална и годишња)
Интеграција управљања ризиком у стратегију банке	Да
Регулаторни оквир	Базел III и Одлука о систему управљања ризицима банке
Проценат банака које примењују интегрисани модел	100%

¹¹¹ Доступно на: https://nbs.rs/sr_RS/finansijske-institucije/banke/izvestaji-i-analize/, преузето: 15.10.2025.

¹¹² Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије., стр. 75.

Главни циљеви	Повећање отпорности, смањење системског ризика, унапређење корпоративног управљања
Повезаност са финансијском стабилношћу	Висока

Извор: Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије., стр. 75.

Систем управљања ризицима у комерцијалним банкама Републике Србије у 2024. години карактерише висок степен развијености, стабилности и усклађености са међународним стандардима. Применом пруденцијалних, макропруденцијалних и интерних модела банке су обезбедиле одржив ниво капитализације (ПАК 21,3%), високу ликвидност (коэффициент 2,5) и ниско учешће проблематичних кредита (2,3% почетком 2025), што потврђује велику отпорност банкарског сектора на финансијске шокове.¹¹³

Ефикасно управљање кредитним ризиком, уз примену стандарда МСФИ 9, омогућило је благовремено препознавање и умањење кредитних губитака. Истовремено, ликвидносни и девизни ризици држани су под контролом кроз динамичке моделе прогнозе новчаних токова, редовне стрес-тестове и интервенције НБС на девизном тржишту, што је обезбедило стабилност динара и финансијску сигурност депонената.

Банке су посебну пажњу усмериле на оперативни и сајбер ризик, унапређујући технолошку инфраструктуру, безбедносне протоколе и обуку запослених. Увођењем климатских и *ESG* ризика у процес управљања ризицима, банкарски сектор Србије направио је значајан корак ка усаглашавању са европском таксономијом и стандардима одрживог финансирања.

Интегрисани приступ управљању ризицима, који повезује све најважније ризике у јединствен систем контроле, додатно је ојачао укупну отпорност и транспарентност банкарског система. Активна улога одбора за ризике и континуирано спровођење стрес-тестова обезбеђују правовремено реаговање у условима економске неизвесности.

5.4. Процена ефеката на јавни сектор – буџет, јавни дуг, инвестиције

Укупни приходи буџета већи су за 1,9% међугодишње, вођени растом пореза на доходак услед позитивних трендова на тржишту рада. Расходи су већи за 4,8%, пре свега због већих издатака за пензије, плате запослених у јавном сектору и капиталне издатке. Фискалном стратегијом за 2026–2028. предвиђен је дефицит од око 3% БДП-а, уз благо експанзивну политику због реализације програма „Експо 2027“.¹¹⁴

Фискална политика је умерено експанзивна, са повећаним јавним улагањима која стимулишу економију. Повећање плата и капиталних расхода доприноси расту тражње и БДП-а, али врши притисак на буџет и јавни дуг (табела 9).

Табела 9 – Основни показатељи фискалних кретања у Републици Србији (2025)

¹¹³ Доступно на: https://nbs.rs/sr_RS/finansijske-institucije/banke/izvestaji-i-analize/, преузето: 15.10.2025.

¹¹⁴ Народна банка Србије. (2025). Статистички билтен – август 2025. Београд: Народна банка Србије, стр. 55.

Показатељ	Вредност / промена	Утицај на јавне финансије
Раст укупних буџетских прихода	+1,9% међугодишње	Повећање прихода резултат је већег уплаћеног пореза на доходак грађана и добит, што је последица позитивних кретања на тржишту рада и стабилне економске активности.
Раст буџетских расхода	+4,8% међугодишње	Највећи утицај имају већи издаци за пензије, зараде у јавном сектору и капиталне пројекте, што указује на благо експанзивну фискалну политику.
Буџетски дефицит (пројекција)	≈ 3% БДП-а	Планирани ниво дефицита је у складу са стратегијом фискалне стабилности и усмерен је на подршку инвестицијама у оквиру програма „Експо 2027“.
Учешће јавног дуга у БДП-у	44,0%	Ниво јавног дуга остаје стабилан и испод критичних прагова, што указује на одрживост јавних финансија и контролисано задуживање.
Карактер фискалне политике	Умерено експанзивна	Фокус на подстицање раста путем повећања јавних инвестиција и зарада, уз одржавање дугорочне стабилности јавних финансија.
Главни фактори утицаја	Плате, пензије, капиталне инвестиције	Повећана јавна потрошња има позитиван ефекат на тражњу и запосленост, али истовремено захтева опрез у управљању јавним дугом.

Извор: Народна банка Србије. (2025). Статистички билтен – август 2025. Београд: Народна банка Србије, стр. 55.

Укупне обавезе државе према страним владама, развојним банкама и агенцијама износиле су 7,2 млрд евра. Дуг према ММФ-у чини 9% укупног спољног дуга јавног сектора. Око 60,2% јавног спољног дуга уговорено је по фиксној каматној стопи, што смањује ризик од промена на финансијским тржиштима.¹¹⁵

Висок удео дугорочних и фиксних кредита доприноси стабилности јавних финансија и ограничава ризике од повећања трошкова задуживања, посебно у условима глобалних монетарних промена (табела 10).

Табела 10 – Структура јавног спољног дуга Републике Србије (2025)

Показатељ	Вредност / Учешће	Значај за јавне финансије
Укупне обавезе државе према страним владама,	7,2 милијарде евра	Представља укупан износ дуга према међународним кредиторима (страним

¹¹⁵ Исто.

развојним банкама и агенцијама		владама, банкама и агенцијама), што чини основу јавног спољног дуга.
Учешће дуга према ММФ-у у укупном спољном дугу јавног сектора	9%	Релативно мали удео укупног дуга према ММФ-у указује на ограничену зависност државе од овог извора финансирања и већу самосталност у вођењу фискалне политике.
Дуг по фиксној каматној стопи	60,2%	Висок удео фиксних каматних стопа смањује осетљивост јавних финансија на промене каматних стопа на међународним тржиштима, што доприноси предвидљивости трошкова сервисирања дуга.
Дугорочни кредити (просечна рочност)	преко 10 година	Структура дуга је дугорочна, што омогућава равномерно отплаћивање и смањује ризик ликвидности.
Оцењена стабилност јавног дуга	Висока	Повољни услови задуживања, стабилна структура дуга и умерени нивои каматних стопа доприносе одрживости јавног дуга и стабилности јавних финансија.

Извор: Народна банка Србије. (2025). Статистички билтен – август 2025. Београд: Народна банка Србије, стр. 56.

На крају другог тромесечја, укупан показатељ адекватности капитала банкарског сектора достигао је ниво од 21,3%, што упућује на изражену капиталну снагу и способност банака да апсорбују потенцијалне шокове који могу проистећи из домаћег или међународног окружења. Нето финансијска позиција државе према банкарском сектору обухвата збирну разлику потраживања и обавеза у односу на Народну банку Србије и комерцијалне банке, при чему су у анализу укључени и субјекти локалног нивоа власти.¹¹⁶

Стабилан и добро капитализован банкарски сектор омогућава држави приступ домаћим изворима финансирања уз умерене трошкове, што олакшава управљање јавним дугом. Банке истовремено служе као канал за спровођење монетарне и фискалне политике (табела 11).

Табела 11 – Улога банкарског сектора у јавним финансијама Републике Србије (2025)

Показатељ	Вредност / Оцена	Значај за јавне финансије
Показатељ адекватности капитала банака (крај II тромесечја 2025)	21,3%	Овај ниво капитала знатно премашује међународни минимум (8%), што указује на високу отпорност банкарског система на финансијске шокове и стабилност финансијског посредовања.
Нето позиција државе код банкарског сектора	Позитивна	Обухвата односе државе са Народном банком Србије и комерцијалним банкама, укључујући локалне самоуправе. Позитивна позиција омогућава стабилно финансирање државних обавеза.

¹¹⁶ Исто, стр. 60.

Ликвидност банкарског сектора	Висока	Банке располажу довољним изворима ликвидности за финансирање државе и привреде, уз умерене трошкове задуживања.
Улога банака у спровођењу монетарне и фискалне политике	Важна	Банке представљају канал кроз који се спроводе мере монетарне политике (каматне стопе, кредити, државне обвезнице) и омогућавају ефикасно финансирање јавног сектора.
Ефекат на јавни дуг и буџет	Стабилизујући	Добра капитална позиција и поверење у банкарски систем доприносе нижим каматним стопама на домаће задуживање, чиме се олакшава управљање јавним дугом и смањују буџетски трошкови.

Извор: Народна банка Србије. (2025). Статистички билтен – август 2025. Београд: Народна банка Србије, стр. 61.

Инвестиције у основна средства и нето извоз били су главни покретачи раста БДП-а. Раст подржавају јавне инвестиције у оквиру програма „Србија Експо 2027“, као и раст кредитне активности и расположивог дохотка. Јавне инвестиције делују као мотор раста и преносе позитивне ефекте на приватни сектор и запосленост. Банкарски сектор подржава овај циклус кроз раст кредита и финансирање инфраструктуре (табела 12).¹¹⁷

Табела 12 – Утицај инвестиција на економски раст и јавне финансије Републике Србије (2025)

Показатељ	Опис / Вредност
Инвестиције у основна средства	Један од главних покретача раста БДП-а у 2025. години
Јавне инвестиције у оквиру програма „Србија Експо 2027“	Велики државни инвестициони програм
Раст кредитне активности банака	Двоцифрен међугодишњи раст кредита немонетарном сектору
Раст расположивог дохотка становништва	Последица повећања зарада и запослености
Ефекат јавних инвестиција на приватни сектор	Синергијски ефекат јавних и приватних улагања
Улога банкарског сектора у инвестиционом циклусу	Финансирање инфраструктурних и производних пројеката

Извор: Народна банка Србије. (2025). Извештај о инфлацији – август 2025. Београд: Народна банка Србије, стр. 43.

Банкарски и јавни сектор делују синхронизовано у циљу очувања економске стабилности и убрзања раста. Док банкарски систем обезбеђује финансијску подршку и стабилност ликвидности, државна фискална политика настоји да одржи равнотежу између подстицајног деловања јавних расхода и контроле дугорочне одрживости јавних

¹¹⁷ Народна банка Србије. (2025). Извештај о инфлацији – август 2025. Београд: Народна банка Србије, стр. 43.

финансија, што представља основу за стабилан економски развој и очување поверења домаћих и страних инвеститора у финансијски систем Србије.

5.5. SWOT анализа управљања ризицима у домаћем контексту

Из свега наведеног, у претходним поглављима, може се закључити да је систем управљања ризицима у банкарском сектору Србије у великој мери усклађен са међународним стандардима и показује висок степен отпорности на финансијске шокове. Снаге су у доброј капитализацији, ликвидности и регулаторној подршци НБС, док су слабости углавном везане за структуру извора финансирања и недовољну зрелост у примени ESG стандарда. Највеће прилике налазе се у развоју зелених финансија и дигитализацији управљања ризицима, док главне претње долазе из глобалне економске неизвесности и растућих сајбер и климатских ризика (табеле 13, 14, 15 и 16).

Табела 13 - SWOT анализа управљања ризицима у домаћем контексту – Снаге (S)

Снага	Образложење	Вероватноћа негативног исхода	Утицај	Приоритет
S1. Висока капитална адекватност (PAK 21,3%)	Индикатор знатно изнад регулаторног минимума; обезбеђује апсорпцију шокова	Ниска	Висок	1
S2. Јака ликвидност (LCR и NSFR стабилно изнад 150%)	Показује висок ниво ликвидних резерви и здраву структуру извора	Ниска	Висок	2
S3. Низак ниво NPL (3%)	Стабилан и квалитетан кредитни портфел	Средња	Средње/Висок	3
S4. Снажан надзор и регулаторни оквир НБС	Редовни стрес-тестови и конзервативна регулација	Ниска	Висок	4
S5. Развијени модели ERM и управљања ризицима	Већина банака има интегрисане системе	Средња	Средњи	5

Табела 14 - SWOT анализа управљања ризицима у домаћем контексту – Слабости (W)

Слабост	Образложење	Вероватноћа	Утицај	Приоритет
W1. Висока зависност од каматних прихода	Недовољна диверзификација прихода	Висока	Висок	1

W2. Доминација краткорочних депозита у структури извора	Око 95–96% укупних депозита	Средња	Висок	2
W3. Неуједначена развићност дигиталне и ИТ заштите	Мање банке имају слабији ниво сајбер безбедности	Средња/Висока	Висок	3
W4. Ограничени капацитети за напредне квантитативне моделе (AI/ML)	Недостатак стручних кадрова	Средња	Средњи	4
W5. Спорији развој ESG/зелених производа	Недовољна усклађеност са EU таксономијом	Средња	Средњи	5

Табела 15 - *SWOT* анализа управљања ризицима у домаћем контексту - Прилике (О)

Прилика	Образложење	Вероватноћа	Утицај	Приоритет
О1. Развој ESG и зелених финансијских производа	Усклађивање са EU политикама	Висока	Висок	1
О2. Дигитализација и примена AI/ML у управљању ризицима	Аутоматизација и боље прогнозе ризика	Висока	Висок	2
О3. Јачање домаћег тржишта капитала	Више могућности за дугорочне изворе	Средња	Средњи	3
О4. Међународна стандардизација (Basel III/IV)	Унапређење праксе управљања ризицима	Средња	Средњи	4

Табела 16 - *SWOT* анализа управљања ризицима у домаћем контексту - Претње (Т)

Претња	Образложење	Вероватноћа	Утицај	Приоритет
Т1. Глобална економска неизвесност (инфлација, камате)	Утицај на кредитну способност клијената	Средња/Висока	Висок	1
Т2. Растући ИТ и сајбер ризици	Пораст сајбер напада у региону	Висока	Висок	2
Т3. Климатски ризици (физички и транзициони)	Утицај на кредитни портфел банке	Средња	Средњи/Висок	3

T4. Пренос фискалних ризика на банкарски сектор	Висок удео јавног дуга у БДП	Средња	Висок	4
--	------------------------------------	--------	-------	---

Конкретне стратегије управљања (S–O, W–O, S–T, W–T) и оперативне мере су:

S–O стратегије (коришћење снага за искоришћавање прилика)

SO1. Развој зелених и ESG производа (S1, S2 → O1)

- Акција: коришћење ликвидности и високог капитала за финансирање зелених кредита и пројеката;
- Одговорни: управни одбор, сектор ризика, сектор за управљање ликвидношћу;
- Мерљивост: Удео зелених кредита у укупним пласманима у 12–24 месеца.

SO2. Интеграција AI/ML модела у ERM (S5 → O2)

- Акција: увођење машинског учења у кредитни скоринг;
- Рок: средњи рок (3–9 месеци);
- Ефекат: Повећање тачности процене ризика.

W–O стратегије (смањивање слабости коришћењем прилика)

WO1. Диверзификација прихода (W1 → O1/O2)

- Акција: развој провизионих производа, дигиталних услуга и инвестиционих фондова;
- Рок: 9–24 месеци.

WO2. Јачање сајбер безбедности кроз дигиталну инфраструктуру (W3 → O2)

- Акција: заједнички регионални SOC за мање банке;
- Одговорни: асоцијација банака, НБС;
- Рок: 3–9 месеци.

S–T стратегије (коришћење снага за заштиту од претњи)

ST1. Стрес-тестови на глобалне и климатске шокове (S4 → T1/T3)

- Акција: увођење климатских сценарија у редовне стрес-тестове;
- Ефекат: проактивна процена утицаја ризика.

W–T стратегије (ублажавање слабости ради избегавања претњи)

WT1. Смањење краткорочних депозита (W2 → T1)

- Акција: програми стимулисања дугорочних депозита;
- Рок: дугорочно (9–24 месеца).

WT2. Унапређење сајбер отпорности (W3 → T2)

- Акција: квартални пенетрациони тестови и годишњи DR тест (тест опоравка после катастрофе);
- Ефекат: Смањење ризика од ИТ инцидената.

Оперативни план (план имплементација)

0–3 месеца (краткорочно)

- формирање радне групе за ликвидност и сајбер ризике;
- анализа структуре депозита у циљу смањења краткорочних извора;
- иницијална процена критичних ИТ система.

3–9 месеци (средњи рок)

- пилот-пројекат за регионални SOC;
- увођење ESG производа и дигиталних услуга;
- интеграција климатских ризика у ERM.

9–24 месеца (дугорочно)

- развој интегрисане контролне табле ERM показатеља (PAK, NPL, LCR, NSFR) (PAK, NPL, LCR, NSFR);
- обука кадрова за квантитативне моделе и ESG анализу;
- завршна имплементација плана резервног финансирања (CFP).

Закључак

Управљање ризицима у банкарском пословању представља један од стубова финансијске стабилности сваке државе, посебно у условима савремених економских изазова и интеграције домаћег финансијског система у међународне токове. Банкарски сектор Републике Србије у последњој деценији развио је висок степен усклађености са међународним стандардима управљања ризицима, што је резултирало повећаном отпорношћу на финансијске шокове и очувањем стабилности финансијског система. Применом пруденцијалних и макропруденцијалних инструмената, у складу са регулаторним оквиром Народне банке Србије, банке су успеле да одрже висок ниво капиталне адекватности, ликвидности и квалитета кредитних портфолија.

Ефикасно управљање кредитним, ликвидносним, тржишним и оперативним ризиком допринело је изградњи стабилног и поверења вредног банкарског система који представља темељ јавних финансија и економске сигурности државе. Смањење учешћа проблематичних кредита, као и унапређење система контроле ликвидности и капитализације, омогућили су банкарском сектору да буде активан партнер државе у спровођењу фискалне и монетарне политике. На тај начин, стабилан банкарски систем постаје важан инструмент у финансирању буџета, управљању јавним дугом и подршци инвестиционим пројектима од националног значаја.

Народна банка Србије, као централна институција, има важну улогу у регулисању и надзору банкарског система, као и у превенцији системских ризика. Њен активан приступ кроз спровођење стрес-тестова, контролу девизног ризика и унапређење регулаторног оквира, допринео је повећању транспарентности и поверења у домаће финансијско тржиште. Истовремено, сарадња између банкарског и јавног сектора омогућава држави стабилно домаће финансирање, што умањује потребу за спољним задуживањем и доприноси фискалној одрживости.

Посебно је значајно што се у управљање ризицима све више укључују и нови облици ризика, као што су климатски, технолошки и *ESG* (еколошки, друштвени и управљачки) ризици, што указује на напредак ка савременом, одрживом и интегрисаном приступу финансијској стабилности. Примена ових модела усклађује домаћи банкарски систем са европским регулаторним стандардима и доприноси дугорочној конкурентности финансијског тржишта Србије.

Литература

1. Ahmeti, R., Vladi, B. (2017). Risk management in public sector: A literature review. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 5(1), 323–329. ISSN 2414-8385 (Online), 2414-8377 (Print).
2. Барјактаровић, Л., Јеремић, Љ. (2013). Финансијска криза и управљање ризицима осигурања и банкарства.
3. Verkoren, C., Cortavarria-Checkley, L. (2025). Exceptional public solvency support to the banking sector – Pitfalls and good practice. International Monetary Fund.
4. Вуковић, В. (2009). Ризици у банкарству са посебним освртом на оперативни ризик – магистарски рад. Београд: Универзитет Сингидунум.
5. Гроздановић, М., Стоилковић, Е. (2013). Методе процена ризика, Универзитет у Нишу, Факултет заштите на раду у Нишу, Ниш.
6. Gherai, D. S., Balaciu, D. E. (2013). Role of Internal Auditing in Risk Management in the Public Sector and Local Entities - Case Study Bihor Country, *The Journal of the Faculty of Economics - Economic*, 1(1).
7. Dell’Ariccia, G., Detragiache, E., Rajan, R. (2008). The real effect of banking crises. In *Journal of Financial Intermediation*, 17, 89–112. International Monetary Fund.
8. Доступно на: https://nbs.rs/sr_RS/finansijske-institucije/banke/upr-rizikom-likvidnost/, преузето: 29.09.2025.
9. Доступно на: <https://www.nbs.rs/sr/drugi-nivo-navigacije/statistika/statistika-n/>, преузето: 10.10.2025.
10. Доступно на: https://www.nbs.rs/sr/o_nbs/polozej/, преузето: 10.10.2025.
11. Доступно на: https://nbs.rs/sr_RS/finansijske-institucije/banke/izvestaji-i-analize/, преузето: 15.10.2025.
12. Драгосавац, М. (2012). Оперативни ризици. *Школа бизниса*, (4), 54-64.
13. Ђукановић, С. (2009). Управљање финансијским ризицима – практикум. Нови Сад: Висока пословна школа струковних студија.
14. Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 – др. закон, 92/2023 и 94/2024)
15. Закон о Народној банци Србије („Сл. гласник РС“, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 - др. закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 - одлука УС, 44/2018 и 19/2025)
16. Закон о званичној статистици („Сл. гласник РС“, бр. 104/2009)
17. Zazzara C., (2000), Credit risk in the traditional banking book – a VaR approach under correlated default, IX International Tor Vergata Conference on Banking and Finance
18. Ивановић, П. (2009). Управљање ризицима у банкама. Београд: Београдска банкарска академија.
19. Јовановић, М. (2018). Управљање банкарским ризиком. Зборник радова Правног факултета у Нишу, 81, 139–156. <https://doi.org/10.5937/zrpfni1881139J>
20. Kalaš, B., Andrašić, J., Pjanić, M. (2016). Analysis of current state of the banking sector in Serbia. *Ekonomski pogledi*, 18(2), 87–100. <https://doi.org/10.5937/EkoPog1602087K>

21. Kapuscinska, K., Matejun, M. (2014). Risk Management in Public Sector Organizations: A Case Study. *International Journal of Business and Management Studies*, 3(3), 129-143.
22. Катанчевић, В. Т., Каровић, С. (2017). Министарство одбране Републике Србије, Универзитет одбране у Београду, Војна академија.
23. Kim, Y., Kim, M., Kim, W. (2013). Effect of the Fukushima nuclear disaster on global public acceptance of nuclear energy. *Energy Policy*, 61, 822–828. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.05.091>
24. Ковачевић, В. (2016). Модели управљања ризиком у банкарском сектору (докторска дисертација, Универзитет привредна академија у Новом Саду, Факултет за економију и инжењерски менаџмент). Нови Сад.
25. Kubiszewska, K. (2019). Interdependence of ratios in banking stability pentagon. *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania UW*, 2(28), 65–79. <https://doi.org/10.7172/1733-9758.2018.28.6>
26. Matejun, M., Mikołajczyk, B. (2014). Risk management in public sector organizations: A case study. *Research Journal of Finance and Accounting*, 5(10), 70–78.
27. Матић, В. (2009). Репутациони ризик. *Банкарство*, (1–2), 9–16.
28. Митрашевић, М. (2020). Стратегије за управљање ризицима у банкама, дипломски рад. Универзитет у Источном Сарајеву, Факултет пословне економије.
29. Народна банка Србије. (2022). Годишњи извештај о стабилности финансијског система. Београд: Народна банка Србије. Доступно на: <https://www.nbs.rs>, преузето: 31.09.2025.
30. Народна банка Србије. (2025). Годишњи извештај о стабилности финансијског система за 2024. годину. Београд: Народна банка Србије.
31. Народна банка Србије. (2025). Извештај о инфлацији – август 2025. Београд: Народна банка Србије.
32. Народна банка Србије. (2025). Статистички билтен – август 2025. Београд: Народна банка Србије.
33. Народна банка Србије. (2015). Стратегија имплементације Базел III [PDF]. https://www.nbs.rs/internet/latinica/55/55_2/bazel_3/Strategija_BazelIII.pdf
34. Okanga, B. (2016). Financial risks management in public sector organisations. *Research Journal of Finance and Accounting*, 7(1), 1–12.
35. Рачић, Ж. (2018). *Банкарство*. БА, Нови Сад.
36. Република Србија, Министарство финансија. (2020). Приручник за финансијско управљање и контролу: Који се односи на успостављање система управљања и интерне контроле у јавном сектору Републике Србије. Београд: Пројекат „ЕУ подршка даљем развоју интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ)“.
37. Република Србија, Министарство финансија. (2022). Смернице за управљање ризицима: Стално поступање у јавном интересу. Пројекат „ЕУ Подршка даљем развоју интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ)“. Финансирано средствима Европске уније.
38. Terje A., Ortwin, R. (2009), On risk defined as an event where the outcome is uncertain. *Journal of Risk Research*, Vol. 12, No.1, pp. 1-11.
39. Тадић, А. (2018). Ризик ликвидности: Прегледни рад. 15-22.

40. Umihanić, B., Kozarević, E. (2020). Proces i organizacija upravljanja bankarskim rizicima. Process and organization of risk management in banking. Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli.
41. Heerma van Voss, B. (2023). The prevention cycle: State investments in preventing system risks over time. European Journal of Risk Regulation. <https://doi.org/10.1017/err.2023.12>
42. Campolongo, F., De Lisa, R., Fagiani, R. (2011). The potential impact of banking crises on public finances: An assessment of selected EU countries using SYMBOL. RePEc.
43. Claey's, P., Bokemeier, B., Owusu, B., Equiza-Goni, J., Stierle, M., & Stoian, A. (2025). European governments' fiscal behaviour and public debt holders: What is the financial connection? (SUIERF Policy Brief No. 1133). SUIERF – The European Money and Finance Forum.
44. Wirick, D.W. (2009). Public-Sector Project Management. Meeting the Challenges and Achieving Results, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.