

CENTRALNA BANKE CRNE GORE

OKVIR ZA POLITIKU NADGLEDANJA PLATNIH SISTEMA

Podgorica, oktobar 2015. godine

SADRŽAJ

1. Uvod	3
2. Pojam i razlozi za nadgledanje platnih sistema.....	4
3. Uloga Centralne banke Crne Gore u obezbjeđenju sigurnog i efikasnog funkcionisanja platnih sistema i pravna osnova za nadgledanje platnih sistema	5
4. Ciljevi i standardi Centralne banke Crne Gore u nadgledanju platnih sistema.....	6
5. Djelokrug nadgledanja.....	7
6. Aktivnosti nadgledanja platnih sistema	9

1. Uvod

Platni sistemi su izuzetno značajni za stabilnost i efikasnost finansijskog sektora i ekonomije u Crnoj Gori u cjelini. Naime, platni sistemi, kao sistemi za prenos novčanih sredstava sa formalnim i standardizovanim postupcima i zajedničkim pravilima, obezbjeđuju „kanale“ za prenos sredstava između kreditnih i drugih institucija u cilju izvršavanja obaveza za plaćanje koje nastaju na finansijskim tržištima i u privredi uopšte. Oni omogućavaju poravnanje obaveza između dužnika i kreditora tj. između inicijatora i korisnika sredstava i ta funkcija ih čini kritičnim za efektivno funkcionisanje finansijskog sistema u Crnoj Gori, odnosno finansijskih sistema u svijetu, uopšte.

Imajući u vidu da je osnovni cilj Centralne banke Crne Gore podsticanje i očuvanje stabilnosti finansijskog sistema, uključujući podsticanje i održavanje zdravog bankarskog sistema i sigurnog i efikasnog platnog prometa, jasno je da je promovisanje nesmetanog funkcionisanja platnih sistema jedan od njenih ključnih zadataka.

Centralna banka, pored toga što je vlasnik i operater platnog sistema, u realizaciji ovog zadatka ima funkciju kontrole operatera i učesnika u platnom sistemu i nadgledanja platnih sistema, kao i ulogu katalizatora. Ove funkcije Centralne banke, iako se razlikuju, međusobno se ne isključuju već su, sa aspekta očuvanja finansijske stabilnosti, jedna drugoj komplementarne.

Okvir za politiku nadgledanja platnih sistema je dokument kojim se prikazuju uloga, principi, ciljevi, standardi i aktivnosti nadgledanja koje obavlja Centralna banka, a u saglasnosti sa principima za uspješno nadgledanje za koje se zalaže Banka za međunarodna poravnanja (Bank for International Settlements - BIS).

Objavlivanjem ovog dokumenta Centralna banka, poštujući načelo transparentnosti u obavljanju funkcije nadgledanja platnih sistema, omogućava operaterima platnih sistema bolje razumijevanje ciljeva nadgledanja, kao i bolje razumijevanje i praćenje poslovnih zahtjeva i standarda sa kojima se očekuje da budu usaglašeni. Takođe, kroz transparentnost ovog postupka, Centralna banka pokazuje da je dosljedna u obavljanju nadgledanja platnih sistema i na taj način pruža osnovu za ocjenu njegove uspješnosti.

2. Pojam i razlozi za nadgledanje platnih sistema

Banka za međunarodna poravnanja definiše nadgledanje platnih sistema kao funkciju centralne banke u okviru koje se ciljevi sigurnosti i efikasnosti promovišu praćenjem (monitoringom) postojećih i planiranih sistema, procjenom tih sistema prema ovim ciljevima i po potrebi iniciranjem promjena u njima.¹

Centralne banke su po prirodi stvari zainteresovane za sigurno i efikasno funkcionisanje platnih sistema. Prvo, centralne banke privredu opskrbljuju novcem, pri čemu je jedna od funkcija novca da bude sredstvo razmjene, a bez sigurnih i efikasnih platnih sistema ta funkcija novca bila bi ozbiljno ugrožena. I bez obzira na to da li je centralna banka emisiona ili ne, jedan od njenih osnovnih zadataka je održavanje povjerenja u novac, sredstva plaćanja i, konačno, u platne sisteme. Drugo, većina centralnih banaka ima mandat za održavanje i očuvanje finansijske stabilnosti, pa im je u interesu i minimiziranje potencijalnih izvora sistemskog rizika koji bi preko platnih sistema mogli da se prenesu (ili u njima jave), na druge, inače finansijski zdrave učesnike u platnom sistemu (obično banke) i/ili njihove klijente. Treće, za centralne banke koje vode monetarnu politiku je veoma važno da su transferi sredstava između njih i poslovnih banaka pri operacijama monetarne politike sigurni i efikasni.

Nadgledanje platnih sistema, kao regulatorna aktivnost, uvodi se usljed određenih slabosti tržišta, tzv. neuspjeha tržišta (*market failures*) - situacija u kojima tržišta prepuštena sebi ne daju ishod koji je efikasan tj. koji vodi optimalnoj alokaciji resursa gledano sa šireg, društvenog aspekta. Najkarakterističniji neuspjeh tržišta odnosi se na tzv. negativne eksternalije, situaciju u kojoj operater ili neki od učesnika u donošenju svojih poslovnih odluka ne razmatraju negativne posljedice na druge učesnike u platnom sistemu i/ili njihove klijente tj. privredu u cjelini, već se primarno vode svojim interesima. Operater, na primjer, tako može da bude nedovoljno motivisan da investira u sigurnost sistema, dok npr. neki učesnici mogu da budu nedovoljno motivisani za pravovremeno izvršavanje plaćanja prema drugim učesnicima. Sistemski rizik je zapravo jedan od oblika negativnih eksternalija.

Naime, platni sistemi su izloženi širokom spektru rizika, uključujući pravni i kreditni rizik, rizik likvidnosti, te operativni rizik. Ovi rizici mogu imati implikacije na operatera platnog sistema, njegove učesnike kao i na ostale finansijske infrastrukture koje su sa njima povezane ili zavise od njih. U određenim okolnostima, ovi rizici mogu postati sistemski, i predstavljati ozbiljnu prijetnju ne samo na adekvatno funkcionisanje i stabilnost platnog sistema već i na finansijski sektor u širem smislu, i shodno tome na ekonomiju u cjelini.

Pored negativnih eksternalija, kod platnih sistema mogu se javiti i drugi slični neuspjesi tržišta, kao npr. u slučajevima mrežnih eksternalija, problema koordinacije, monopolističkih struktura itd.

Na primjer, učesnik, pri odlučivanju da li da pristupi ili ne nekom platnom sistemu, rukovodi se samo svojim, usko postavljenim odnosom troškova i koristi, ne razmatrajući to što bi njegovim učešćem svi drugi postojeći učesnici u platnom sistemu i/ili njihovi klijenti ostvarili dodatne benefite njegovim učešćem. U vezi sa tim, ponekad je za formiranje novog, boljeg sistema koordinacija tržišta nedovoljna, jer učesnici u platnom sistemu i/ili njihovi klijenti, gledano iz svog pojedinačnog ugla posmatranja, iz različitih razloga mogu da budu nedovoljno zainteresovani da na njega pređu, ili pak da iniciraju/koordiniraju prelazak drugih. Ili, kako formiranje platnog sistema zahtijeva značajna fiksna sredstva, pri čemu svaka dodatna transakcija u sistemu košta neznatno, obično dolazi do uspostavljanja velike koncentracije operatera platnih sistema, nerijetko i do monopolističkih struktura, a bez raspoloživih alternativa. Velika tržišna moć operatera u tom slučaju, u odnosu na ono što je

¹ "Central bank oversight of payment and settlement systems", 2005, Banka za međunarodna poravnanja.

optimalno za društvo u cjelini, može da vodi manje kvalitetnim uslugama, višim cijenama, nedovoljnim ulaganjima u sisteme za upravljanje rizicima, nedovoljnim inovacijama itd.

Za platne sisteme od izuzetnog značaja je postizanje dobrog balansa između operativnih troškova, sigurnosti i pouzdanosti. Jedino sistemi koji su sigurni i pouzdani i koji obezbjeđuju brzo i ekonomično obavljanje operacija, kao i nivo usluga koji je ekonomski isplativ za učesnike sistema i njihove klijente i koji odgovara njihovim potrebama će biti u širokoj upotrebi.

3. Uloga Centralne banke Crne Gore u obezbjeđenju sigurnog i efikasnog funkcionisanja platnih sistema i pravna osnova za nadgledanje platnih sistema

Shodno Zakonu o Centralnoj banci Crne Gore, („Sl. list Crne Gore“, br. 40/10 i 46/10, 6/13), osnovni cilj Centralne banke jeste podsticanje i očuvanje stabilnosti finansijskog sistema, uključujući podsticanje i održavanje zdravog bankarskog sistema i sigurnog i efikasnog platnog prometa. Polazeći od ovog osnovnog cilja, proizilazi i odgovornost Centralne banke za nadgledanje rada platnih sistema, što je prema Zakonu jedna od funkcija Centralne banke.

Regulatorni okvir za sprovođenje nadgledanja platnih sistema čine i Zakon o platnom prometu ("Sl. list Crne Gore", br. 62/13 od 31.12.2013. godine i br. 6/14 od 04.02.2014. godine) i Odluka o nadgledanju rada platnih sistema ("Sl. list Crne Gore", br. 48/14), čija primjena počinje 01.01.2016. godine. Do tog roka primjenjuje se Odluka o načinu vršenja kontrole platnih sistema („Sl. list Crne Gore“, br. 24/09).

Nadgledanje platnih sistema je funkcija koja je komplementarna ostalim funkcijama Centralne banke za postizanje ciljeva u oblasti platnih sistema.

Naime, Centralna banka Crne Gore je vlasnik i operater platnog sistema (Platni sistem Centralne banke) koji se sastoji od:

- RTGS sistema u kome se izvršavaju pojedinačne platne transakcije između učesnika po bruto principu u realnom vremenu - Real Time Gross Settlement i
- DNS sistema u kome se izvršavaju međubankarske platne transakcije po neto principu u odloženom vremenu - Deferred Net Settlement.

Takođe, shodno Zakonu o Centralnoj banci Crne Gore, ona može biti vlasnik i/ili operater sistema za poravnanje hartija od vrijednosti i drugog platnog sistema, kao i učesnik u platnom sistemu. Dodatno, Centralna banka je odgovorna i ovlašćena za izdavanje dozvole za rad platnih sistema čiji nije operater, donošenje propisa kojima se uređuju platni sistemi, utvrđivanje pravila za rad platnih sistema čiji je operater i obavljanje drugih poslova, u skladu sa Zakonom. Centralna banka Crne Gore je i agent za poravnanje, odnosno institucija koja obavlja poravnanje u platnim sistemima što je od ključnog značaja za njihovu sigurnost.

Zahvaljujući ulogama koje ima, Centralna banka daje značajan doprinos razvoju platnih sistema i djeluje kao uspješan „katalizator“ za iniciranje, promovisanje i sprovođenje njihovih reformi. Kroz ulogu katalizatora, Centralna banka pruža savjetodavnu i stručnu pomoć po svim pitanjima koja se tiču platnih sistema. Takođe, kroz ovu ulogu ona teži da podrži bankarski sektor i njegove inicijative za inovacijama i unapređenjima platnih sistema jer je to od obostranog interesa.

4. Ciljevi i standardi Centralne banke Crne Gore u nadgledanju platnih sistema

Osnovni cilj nadgledanja platnih sistema koje vrši Centralna banka Crne Gore jeste obezbjeđivanje i unapređenje sigurnosti i efikasnosti funkcionisanja platnih sistema u cilju održavanja stabilnosti finansijskog sistema, iako je primarna odgovornost za sigurno i efikasno funkcionisanje platnog sistema na njegovom operateru.

Sigurnost označava ograničavanje rizika koji se mogu pojaviti u platnom sistemu i koji mogu ugroziti ili negativno uticati na adekvatno i kontinuirano funkcionisanje platnog sistema i finansijsku stabilnost zemlje.

Efikasnost podrazumijeva brzo i ekonomično obavljanje operacija u platnom sistemu, kao i nivo usluga koji je ekonomski isplativ za učesnike sistema i njihove klijente i koji odgovara njihovim potrebama.

Centralna banka Crne Gore, u bliskoj saradnji sa bankama i ostalim učesnicima u platnom sistemu, u kontinuitetu radi na obezbjeđenju optimalnog dugoročnog balansa između sigurnosti i efikasnosti, što podrazumijeva optimalan balans između operativnih troškova, sigurnosti i pouzdanosti platnog sistema u zemlji.

Centralna banka je ciljeve u nadgledanju platnih sistema prevela u set standarda (principa) i zahtjeva koje platni sistemi treba da zadovolje. Principi za nadgledanje platnih utvrđeni su primjenom relevantnih međunarodnih standarda i principa razvijenih od strane Odbora za platni sistem i sistem poravnanja Banke za međunarodna poravnanja (CPSS) - Osnovni principi za sistemski značajne platne sisteme².

Banka za međunarodna poravnanja i Međunarodna organizacija komisija za hartije od vrijednosti su u 2012. godini objavile Principe za infrastrukture finansijskih tržišta³ koji sadrže nove, zahtjevnije međunarodne standarde - principe za funkcionisanje sistemski važnih infrastrukture finansijskog tržišta, među kojima su i platni sistemi. Principi su razvijeni sa ciljem povećanja njihove sigurnosti i stabilnosti, a od centralnih banaka se očekuje usvajanje i konzistentna primjena novih principa, praćenje njihove ispunjenosti kroz obavljanje nadgledanja, kao i međusobna saradnja u promovisanju ciljeva sigurnosti i efikasnosti navedene infrastrukture.

Centralna banka Crne Gore je usvojila ove principe i od 01. januara 2016. godine, oni će biti korišteni u procjeni sigurnosti i efikasnosti platnih sistema u Crnoj Gori.

Principi za nadgledanje platnih sistema detaljnije su specificirani u odluci kojom se bliže uređuje način vršenja nadgledanja platnih sistema⁴.

Implementacijom relevantnih međunarodnih standarda, Centralna banka obezbjeđuje jednak tretman na međunarodnom nivou i usklađivanje regulatornog okvira za realizaciju svojih aktivnosti vezanih za nadgledanje platnih sistema sa međunarodno prihvaćenom najboljom praksom. Sa druge strane, prilagođavajući i specificirajući međunarodne standarde i preporuke za prilike u Crnoj Gori, Centralna banka obezbjeđuje da se, u postavljanju zahtjeva koje platni sistemi u Crnoj Gori treba da zadovolje, uzmu u obzir i specifičnosti crnogorske ekonomije.

² Core principles for systemically important payment systems (CPSS, 2001).

³ Principles for financial market infrastructures (PFMIs) (CPSS-IOSCO, 2012).

⁴ Odluka o načinu vršenja kontrole platnih sistema «Sl.list CG», br. 24/09 od 01.04.2009. godine i Odluka o nadgledanju rada platnih sistema ("Sl. list Crne Gore", br. 48/14) koja će se primjenjivati od 01.01.2016. godine.

Operater platnog sistema primarno je odgovoran za usklađivanje sa definisanim politikama i standardima.

5. Djelokrug nadgledanja

Djelokrug nadgledanja koje realizuje Centralna banka proizilazi iz njenog osnovnog cilja definisanog Zakonom o Centralnoj banci Crne Gore, koji se odnosi na „podsticanje i održavanje sigurnog i efikasnog platnog prometa“.

U skladu sa tim, Centralna banka vrši nadgledanje platnih sistema u zemlji i to sistemski značajnih platnih sistema, značajnih platnih sistema i drugih platnih sistema.

Značajni platni sistemi su sistemi koji se određuju na osnovu kriterijuma koje propisuje Centralna banka.

Značajan platni sistem čiji poremećaj u radu može izazvati sistemski rizik je sistemski značajan platni sistem.

RTGS sistem Platnog sistema Centralne banke, koji procesuirá velike vrijednosti, predstavlja okosnicu finansijske infrastrukture u Crnoj Gori. Ovaj platni sistem čiji je vlasnik, operater, učesnik i agent za poravnanje Centralna banka, predstavlja sistemski značajan platni sistem.

Platni sistem Centralne banke za sada je jedini platni sistem u zemlji.

Shodno važećoj regulativi, sistemski značajni platni sistemi treba da budu usklađeni sa svim principima za funkcionisanje platnih sistema. Platni sistemi koji nijesu sistemski značajni, treba da budu usklađeni sa dijelom principa na način kako je definisano u odluci kojom se uređuje način na koji se obavlja nadgledanje platnih sistema.

6. Aktivnosti nadgledanja platnih sistema

Centralna banka Crne Gore nadgledanje rada platnih sistema vrši procjenom usklađenosti rada platnog sistema sa principima za funkcionisanje platnih sistema.

Procjena usklađenosti rada platnog sistema sa principima za funkcionisanje platnih sistema vrši se:

- *neposredno* - direktnim uvidom u rad platnog sistema, i/ili
- *posredno* - praćenjem i analizom informacija, statističkih podataka, izvještaja i drugih dokumenata koji se odnose na funkcionisanje platnog sistema.

Glavne izvore informacija čine: redovni i "ad hoc" izvještaji o aktivnostima platnog sistema koje operater platnog sistema dostavlja na zahtjev Centralne banke, dokumentacija o platnom sistemu, izvještaji interne revizije, izvještaji sa sastanaka odbora direktora, neposredan uvid u rad platnog sistema, bilateralni kontakti sa operaterima platnih sistema i učesnicima u platnom sistemu i dr.

Centralna banka Crne Gore, shodno važećoj regulativi, ima ovlašćenja da od operatera i učesnika platnog sistema za potrebe nadgledanja dobije sve potrebne informacije i dokumentaciju koja se odnosi na rad platnog sistema.

Procjena usklađenosti rada platnih sistema sa standardima i principima za funkcionisanje platnih sistema realizuje se u cilju sagledavanja usklađenosti platnih sistema sa utvrđenim zahtjevima i standardima i nije usmjerena na individualne učesnike u sistemu, već na platni sistem u cjelini.

Prilikom planiranja aktivnosti vezanih za nadgledanje platnih sistema, Centralna banka je usvojila pristup određivanja prioriternih aktivnosti u skladu sa procjenom i izvorima rizika koji se u platnom sistemu identifikuju.

U zavisnosti od ocjene nivoa usklađenosti platnog sistema, Centralna banka može preporučiti promjene u platnim sistemima i preduzimati druge odgovarajuće aktivnosti u cilju postizanja usaglašenosti sa principima za funkcionisanje platnih sistema.

U cilju obezbjeđenja transparentnosti, Centralna banka prezentuje realizaciju aktivnosti nadgledanja u okviru Godišnjeg izvještaja o radu Centralne banke Crne Gore i u okviru ostalih izvještaja koje objavljuje na svojoj internet stranici.

Centralna banka obezbjeđuje dosljednu primjenu standarda nadgledanja i primjenjuje iste standarde i zahtjeve u odnosu na sve platne sisteme u Crnoj Gori, uključujući i platni sistem čiji je ona vlasnik i operater. U tom smislu, u okviru Centralne banke funkcija nadgledanja platnih sistema organizaciono je razdvojena od operativne funkcije odgovorne za rad platnog sistema, a obezbijeđena je i razdvojenost direktne linije upravljanja. Na ovaj način, minimiziran je konflikt interesa u procesu procjene usklađenosti platnog sistema čiji je vlasnik i operater Centralna banka.

U obavljanju nadgledanja, Centralna banka obezbjeđuje povjerljivost određenih statističkih podataka, informacija i drugih dokumenata koji se odnose na funkcionisanje platnih sistema i koristi ih samo u svrhu obavljanja aktivnosti koje obuhvata nadgledanje tih sistema.

Centralna banka, radi uspješnog obavljanja nadgledanja i ispunjavanja postavljenih ciljeva, aktivno saraduje sa drugim relevantnim institucijama na nacionalnom i međunarodnom nivou.

7. Reference

Bank for International Settlements (BIS), 2005, "Central bank oversight of payment and settlement systems", raspoloživo na: <http://www.bis.org/cpmi/publ/d68.htm>

European Central Bank, 2011, "Eurosystem Oversight Policy Framework", raspoloživo na: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eurosystemoversightpolicyframework2011en.pdf>

Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS), 2001, "Core Principles for Systemically Important Payment Systems", raspoloživo na: <http://www.bis.org/cpmi/publ/d43.htm>

Bank for International Settlements and International Organization of Securities Commissions (CPSS-IOSCO), 2012, "Principles for financial market infrastructures", raspoloživo na: <http://www.bis.org/cpmi/publ/d101.htm>

European Central Bank (ECB), 2014, "Regulation of the European Central Bank (Eu) No 795/2014 of 3 July 2014 on Oversight Requirements for Systemically Important Payment Systems (Ecb/2014/28)" raspoloživo na: <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140821.en.html>

European Central Bank (ECB), 2014, "Revised Oversight Framework For Retail Payment Systems", *ECB regulation on oversight requirements*, raspoloživo na: <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140821.en.html>

De Nederlandsche Bank (DNB), 2014, "Oversight of payment and settlement systems 2013", raspoloživo na: <http://www.dnb.nl/en/payments/oversight/index.jsp>

Bank of England, 2000, "Oversight of payment systems", raspoloživo na: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/psor/ops.pdf>

Narodna banka Srbije (NBS), „Politka nadgledanja platnih sistema”, raspoloživo na: <http://www.nbs.rs/internet/latinica/35/nadgledanje/index.html>

Narodna banka Srbije (NBS), 2013, "Nadgledanje platnog sistema u 2013. godini", raspoloživo na: http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/35/nadgledanje/izvestaji/ps_nadgledanje_2013.pdf