

мр Соња Ивошевић—Добрић,
стручни сарадник Народне банке Југославије

ИНФОРМАЦИОНА ТЕХНОЛОГИЈА И КОНТРОЛНЕ ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ БАНКЕ СРБИЈЕ

1. ИНФОРМАЦИОНА ТЕХНОЛОГИЈА

За савремено информатичко друштво карактеристично је постојање огромног броја информација. Ефикасност система циркулације економских, планских, пословодних, статистичких, научно-технолошких и других информација постаје неопходан услов за доношење одлука. Да би донете одлуке биле оптималне, неопходно је обезбедити висок ниво квалитета и поузданости, као и правовременост информација на којима се одлуке заснивају. За квалитет одлуке, ефикасност и рационалност прибављања потребних информација постају *conditio sine qua non*. Увођење нових — ефикаснијих информационо-управљачких интензивних технологија у оне сфере у којима се доносе одлуке од ширег друштвеног интереса, постаје нужно на данашњем нивоу сложености друштвених, економских и других проблема развоја.

У стручним радовима из ове области (нпр., Д. Кавран), између осталог, истиче се да: \times израз информациона технологија \times иако је у широкој употреби, нема тачно одређено значење, које би га јасно одвајало од појма 'примена компјутера'. Упркос огромним променама у одговарајућим методима рада, оперативној пракси организација и управљачким методима које ствара, информациона технологија се још увек посматра, само као даље ширење примене компјутера. Претпоставља се да она настаје као резултат минијатуризације и смањења трошкова хардвера, уз упрошћавање софтвера, који постаје приступачан кориснику. Нове области примене компјутера у стварању великих база података, аутоматизација канцеларијског пословања и комуникационе мреже сматрају се само као проширење примене компјутера и не узимају се систематски у обзир при изради нацрта и постављања правних оквира⁽¹⁾.

Брже увођење информационе технологије, чак и када се овај израз употреби у најужем значењу — као проширење примене рачунара, омогућило би брз и лак приступ поузданим и правовременим информацијама. Ово је од изузетног значаја за утврђивање политике, схваћене као активности постављања основних циљева и задатака неке организације, па и друштва у целини. Битан услов за постављање адекватних основних циљева је постојање повратног информационог тока (тзв. *feed-back*), који омогућава контролу остваривања циљева и њихово прилагођавање оствареним резултатима. Повратни информациони токови се постижу вршењем контролне активности. Контрола је активност у којој се упоређују очекивани и постигнути резултати, уз могућност да се на основу тога изврше одговарајуће измене, како би се обезбедио жељени резултат⁽²⁾.

(1) Драгољуб Кавран, *LAWS AND REGULATIONS ON INFORMATION SYSTEMS DEVELOPMENT AND OPERATION*. Prepared for the Department of Technical Cooperation for Development — United Nations, 1987, стр. 2.

(2) Избор из стручне литературе за ову област: Вилием Ферншек, *ОСНОВЕ ИНФОРМАТИКЕ*, Информатор, Загреб, 1984. стр. 383; Тома Ђорђевић, *ТЕОРИЈА ИНФОРМАЦИЈА — Теорија масовних комуникација*, „Партизанска књига”, Љубљана — Београд, 1979. стр. 284; Јурај Бобер *СТРОЈ, ЧОВЈЕК, ДРУШТВО — КИБЕРНЕТИКА*. „Напријед”, Загреб, 1970. стр. 351; Мирко Брукнер, *ЕЛЕКТРОНИЧКА ОБРАДА ПОДАТАКА*, Геодетски факултет, Загреб, 1984. стр. 202; Радосав Бошковић, *ОСНОВИ СИСТЕМА ИНФОРМАТИКЕ*, „Просвета”, Пожаревац, 1983. стр. 495; Михаило Црнобрња, *ИНФОРМАЦИЈА КАО ОСНОВНИ РАЗВОЈНИ РЕСУРС*, Марксистички центар Градског комитета организације СК у Београду, Београд 1985. стр. 211; Џејат Бакачи, *УЛОГА СИСТЕМА ИНФОРМИСАЊА У МОДЕЛИМА ЕКОНОМСКЕ КИБЕРНЕТИКЕ*, Зборник радова Правног факултета у Приштини, Приштина, 1972. стр. 181 — 187 и др.

Област друштвено-економских односа, а посебно економских односа с иностранством, од посебног је друштвеног значаја, што је истакнуто у бројним планским и програмским документима⁽³⁾. У складу с актуелним друштвеним интенцијама на остваривању економске стабилизације и финансијске консолидације привреде и банака, велика пажња се посвећује утврђивању емисионе, новчане и девизне политике, као и заједничких основа кредитне политике. Монетарно-кредитну и девизну политику утврђује Скупштина СФРЈ, а спроводе је Народна банка Југославије и народне банке република, односно народне банке аутономних покрајина⁽⁴⁾.

„Народна банка Југославије, народне банке република и народне банке аутономних покрајина су установе јединственог монетарног система које спроводе заједничку емисиону политику коју утврђује Скупштина СФРЈ“ (Устав СФРЈ, чл. 260).

Народна банка Југославије прати и проучава појаве и кретања у области односа који су предмет заједничке емисионе, новчане и девизне политике, као и кретања у кредитним односима с иностранством, и о томе редовно обавештава Скупштину СФРЈ и Савезно извршно веће. Према Закону о Народној банци Југославије и јединственом монетарном пословању народних банака република и народних банака аутономних покрајина („Сл. лист СФРЈ“, бр. 49/76, са каснијим изменама и допунама):

„Ради обезбеђивања праћења (ових) појава и кретања... Народна банка Југославије, заједно са народним банкама република и народним банкама аутономних покрајина организује и усклађује јединствени информациони систем народних банака (...) као део информационог система Федерације од посебног значаја за субјекте друштвеног система информисања.“ На основу података које добија из јединственог информационог система народних банака, Народна банка Југославије предлаже циљеве и задатке заједничке емисионе, новчане и девизне политике, политике кредитних односа с иностранством и заједничких основа кредитне политике Савезном извршном већу.

Појаве и кретања у области која је регулисана монетарно-кредитном и девизном политиком утврђују се праћењем, у смислу вршења контроле спровођења мера заједничке емисионе, новчане и девизне политике и заједничких основа кредитне политике, коју спроводе народне банке.

II. КОНТРОЛНЕ ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ БАНКЕ СРБИЈЕ

Улога и положај, овлашћења и одговорности народних банака република и народних банака аутономних покрајина утврђени су републичким, односно покрајинским уставима и другим прописима. Тако, према Уставу СР Србије:

„Народна банка Србије је установа јединственог монетарног система (која) заједно са Народном банком Југославије и народним банкама других република и аутономних покрајина спроводи заједничку емисиону политику“ (Чл. 307).

Као организација Републике, Народна банка Србије је у оквиру својих права и дужности одговорна за: (а) стабилност валуте; (б) општу ликвидност плаћања у земљи и према иностранству, као и за (в) спровођење новчане и девизне политике и заједничких основа кредитне политике.

(3) Међу овим документима, најзначајнији су: Дугорочни друштвени план Југославије за период од 1986 — 2000. године („Сл. лист СФРЈ“, бр. 39/85); Друштвени план Југославије за период од 1986. до 1990. године („Службени лист СФРЈ“, бр. 75/85); Одлука о основним смерницама друштвено-економског развоја и оквирима економске политике Југославије за период од 1986. до 1990. године („Сл. лист СФРЈ“, бр. 67/84); Резолуција о политици остваривања друштвеног плана Југославије за период од 1986. до 1990. године у 1988. години („Сл. лист СФРЈ“, бр. 3/88); Дугорочни друштвени план Социјалистичке Републике Србије за период од 1986. до 2000. године („Сл. гласник“, бр. 51/85) и др.

(4) Избор из стручне литературе за ову област: Милутин Ђировић, *БАНКАРСТВО ЈУГОСЛАВИЈЕ — Теорија, организација, пословање* — III допуњено и измењено издање, Београд, 1983; Милан Голијанин *ЦЕНТРАЛНА БАНКА У ЕКОНОМСКОЈ ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ*, „Југословенско банкарство“, бр. 2, 1986, стр. 12 — 26; Владимир Мицкајловић *ДЕВИЗНА КОНТРОЛА — ПРАВНИ АСПЕКТИ*, магистарски рад, Београд, 1982; Оскар Ковач, Милутин Ђировић, Млађен Ковачевић, Мирослав Петровић, Боривој Јелић, Петар Мандић, Слободан Сикирић *ПРИЛОЗИ ЗА ИЗГРАДЊУ НОВОГ СИСТЕМА ЕКОНОМСКИХ ОДНОСА С ИНОСТРАНСТВОМ*, Научноистраживачки савет Народне банке Србије, март 1985; *МОНЕТАРНИ СИСТЕМ У УСТАВУ — ПРЕТХОДНИ ПРЕДЛОЗИ ЗА ДИСКУСИЈУ ПО УСТАВНИМ ПРОМЕНАМА*, Научноистраживачки савет Народне банке Србије, април 1987. и др.

У циљу остваривања наведених одговорности, Народној банци Србије су поверена посебна овлашћења. У оквиру ових посебних (јавних) овлашћења, Народна банка врши контролу спровођења мера заједничке емисионе, новчане и девизне политике и заједничких основа кредитне политике и има овлашћење да примењује законом прописане мере према субјектима за које утврди да се не придржавају предвиђених мера.

Контролом Народне банке Србије обухваћено је како девизно пословање организација удруженог рада и других правних субјеката, тако и пословање основних и удружених банака са територије СР Србије ван покрајина, са становишта спровођења монетарно-кредитних и девизних прописа.

(1) Девизно пословање Организација удруженог рада и других домаћих лица контролише се у границама утврђеним Законом о девизном пословању, Законом о кредитним односима са иностранством, Законом о промету робе и услуга с иностранством и Законом о обављању привредних делатности у иностранству. Контрола се врши прегледом исправа које организације удруженог рада подносе Народној банци Србије, а по потреби и непосредним увидом у исправе које се налазе код организација удруженог рада и других домаћих лица.

У Народној банци Србије врши се девизна документарна контрола — која обухвата контролу и прихватање пријава о закљученим пословима увоза и извоза и контролу њихове реализације, као и контрола обрачуна по извозу и увозу.

На овај начин се врши нарочито: (а) контрола остваривања и коришћења права на плаћање и наплаћивање робе и услуга у пословању с иностранством; (б) контрола увоза плаћене робе и услуга и наплаћивања извезене робе и услуга, као и (в) контрола посебног начина обрачунавања у пословању с иностранством,

Контрола већег дела девизног пословања организација удруженог рада и других домаћих правних лица већ се врши применом рачунара. Тако је контрола и прихватање пријава о закљученим пословима увоза и извоза од краја 1985. године обухваћена електронском обрадом података. У току је израда програма за праћење реализације прихваћених пријава о закљученим пословима увоза и извоза. Применом рачунара врши се и праћење увоза робе са консигнације, плаћање транспортних услуга према иностранству, кредитна одобрења и кредитна задужења у пословању с иностранством, девизна потраживања домаћих лица према иностранству, обрачун стимулација за извоз као и обрачун курсних разлика.

(2) Контрола пословања банака обухвата контролисање извештаја и података које су банке дужне да достављају Народној банци Србије, сходно важећим прописима, тзв. интерна контрола, и контролу документације и пословних књига у одређеној банци, тзв. екстерна контрола. О извршеној контроли састављају се записници који се достављају банци. Даљи поступак по записницима у којима су утврђене неуредности у пословању банака, односно решавање по приговорима банака на записнике, обухвата израду предлога решења о предузимању мера према банкама и предлога пријава за привредни преступ против банке и одговорног лица у њој, уколико је контролом утврђено да има основа за предузимање мера према банци, односно израду службених белешки о обустављању даљег поступка према банци по извршеној контроли.

III. ПРИМЕНА ИНФОРМАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ У ВРШЕЊУ КОНТРОЛНЕ ФУНКЦИЈЕ

Контролу пословања основних и удружених банака у оквиру Народне банке Србије врши Дирекција контроле. У обављању ове контроле могу се разликовати следеће фазе: (1) претходна фаза, која обухвата праћење и проучавање прописа, као припрему за вршење контроле; (2) фаза вршење контроле (интерне или екстерне), која обухвата и израду записника и решавање по приговорима банака на записнике; (3) фаза предузимања мера, која обухвата израду предлога решења о предузимању мера према банкама код којих је утврђено непоштовање прописа, израду предлога пријава за привредни преступ, прекршај или друго дело кажњиво по закону и израду службених белешки, о обустављању даљег поступка према банкама, ако су за то испуњени прописани услови, и (4) фаза коришћење добије-

них података о резултатима контроле и примени мера према банкама за потребе органа у Народној банци Србије и органа ван Банке, као завршна фаза вршења контроле пословања банака.

Област контроле пословања банака за сада није обухваћена електронском обрадом, мада се применом рачунара прате неки сегменти овог пословања који подлежу контроли Народне банке, као што су финансијски подаци и књиговодствена стања банака, стање одобрених средстава примарне емисије и обрачун камата на коришћена средства примарне емисије, девизни рачуни и девизна штедња грађана и вршење платног промета с иностранством — и то у делу контроле стања и промена на одређеним рачунима банака овлашћених за пословање с иностранством. Мишљења смо да би и у овом сегменту вршења контролне функције Народне банке Србије било могуће применити савремену информациону технологију.

Могућност примене рачунара у вршењу наведене контролне функције Народне банке Србије треба размотрити по свакој од наведених фаза појединачно.

(1) *Претходна фаза.* У оквиру контроле пословања банака контролише се спровођење великог броја прописа из области финансијског и друштвеног пословања за чију примену је Народна банка Србије одговорна (између осталих, Закон о Народној банци Југославије и јединственом монетарном пословању народних банака република и народних банака аутономних покрајина, Закон о основама банкарског и кредитног система, Закон о новчаном систему, Закон о обезбеђењу плаћања између корисника друштвених средстава, Закон о облигационим односима, Закон о меници, Закон о чеку, Закон о Служби друштвеног књиговодства, Закон о књиговодству, Закон о девизном пословању, Закон о кредитним односима с иностранством, Закон о промету роба и услуга с иностранством, Закон о прекршајима, Закон о привредним преступима — и више десетина подзаконских аката), који се релативно често мењају (неки од њих и више пута у току године).

Због обиља прописа било би корисно пронаћи начин да се брзо дође до потпуних података о прописима за чију примену је Народна банка одговорна. Ово би се постигло стварањем и редовним ажурирањем датотеке прописа.

При изради датотеке могли би се уносити интегрални текстови прописа — уколико се контролише примена свих одредаба прописа (нпр. контрола Одлуке о обавезној резерви банака код Народне банке Југославије) односно, уколико се контролише примена само неких одредаба прописа, могле би се у базу података унети само те одредбе (нпр., Дирекција контролише само примену одредаба о комисиону у пословању банака, па само због тога није потребно уносити у датотеку интегрални текст Закона о облигационим односима, којим је и ово питање регулисано — који садржи преко 1.000 чланова, већ је довољно унети само ове одредбе), уз навођење службеног гласила у коме је објављен пропис са свим изменама и допунама.

Ова датотека могла би да послужи при изради годишњег плана рада и утврђивања приоритета у вршењу контроле пословања банака. Поред тога, успостављање датотеке прописа чије се спровођење контролише омогућило би брже сналажење у бројним прописима за потребе руководства Банке и других корисника.

(2) *Фаза вршења контроле.* Напред је наведено да се контрола пословања банака коју врши Дирекција контроле врши као интерна и екстерна контрола.

(а) Примена рачунара могла би посебно доћи до изражаја у вршењу интерне контроле. Рокови за вршење интерне контроле, који су прописани одредбама Одлуке о начину вршења контроле и о предузимању мера према банкама, Југословенској банци за међународну економску сарадњу и другим финансијским организацијама („Сл. лист СФРЈ“, бр. 45/87) веома су кратки (три дана од дана добијања података), а извештаји и подаци од банака стижу са закашњењем. Извештаји и подаци се најпре обрађују и обједињују у другим организационим деловима Банке (Дирекцији монетарно-кредитних послова, Дирекцији финансијских послова, Дирекцији за аутоматску обраду података), па се тек после тога врши њихова контрола у Дирекцији контроле. Требало би размотрити могућност да се после обраде извештаја и података које банке достављају у Дирекцији за аутоматску обраду подата-

ка, паралелно са коришћењем унетих података за потребе других организационих делова, врши и поступак контроле, што би свакако допринело повећању ефикасности у вршењу контроле. Требало би испитати могућност да Дирекција контроле директно користи податке из књиговодственог стања и биланса банке, који су већ унети и обрађују се у рачунару, без потребе да се ови извештаји, који су прилично обимни, после обраде у Дирекцији за аутоматску обраду података достављају на контролу Дирекцији контроле — како се сада ради, а што доводи до значајног губитка времена. Требало би испитати могућност да обрада података у рачунару представља претходну фазу у вршењу интерне контроле. У овој фази би могле да се издвоје банке код којих је у обради извештаја и података који су по другом основу унети у рачунар утврђено одступање од прописа па би се даљи поступак контроле водио само према тим банкама, док би се за остале банке поступак контроле завршио у рачунару. На овај начин би се постигла већа усклађеност извршавања задатака са прописаним роковима. Истовремено, ово би могло да допринесе ефикаснијем вршењу контроле, јер би се недостаци у раду банака, који се прате кроз интерну контролу, могли брже установљавати и брже отклањати, па би и материјалне накнаде које прате одређене врсте пропуста у раду банака могле бити знатно мање.

На описани начин би се посредством рачунара могла вршити контрола обавезне резерве (на депозите и на пласмане), извештаја о порасту пласмана банака, рочне структуре пласмана банака у односу на изворе, минималне и посебне резерве ликвидности, стања жиро-рачуна и коришћења резервног фонда и обавезне резерве.

Поред тога, по извршеној интерној контроли, у датотеку, која би се у рачунару стварала за сваку банку посебно, могли би се уносити подаци о утврђеним пропустима у пословању.

(б) У Дирекцији контроле врши се и екстерна контрола пословања банака, која обухвата контролу документације и пословних књига у одређеној банци. Екстерна контрола може бити комплексна — када се контролише спровођење више мера или свих мера монетарно-кредитне политике, или парцијална — када се врши контрола спровођења само неких мера. У рачунар би се могли уносити сви подаци утврђени вршењем контроле — подаци о предмету контроле (код вршења комплексне контроле требало би навести све мере које су обухваћене контролом и у којим случајевима је утврђено одступање од прописа), време вршења контроле и утврђене неуредности. Ови подаци би улазили у датотеку банке, чије је пословање било предмет екстерне контроле, поред података о неуредностима које су утврђене вршењем интерне контроле.

(3) *Фаза предузимања мера.* У оквиру вршења јавних овлашћења, Народна банка је овлашћена да у управном поступку доноси решења којима се банкама код којих је контролом утврђено да нису спроводиле мере монетарно-кредитне или девизне политике налаже да ускладе пословање са прописима. До усклађивања пословања са прописима, банкама се обуставља даље кредитирање и куповина хартија од вредности из средстава примарне емиције код народних банака република и народних банака аутономних покрајина, односно доносе се негативна решења по њиховим захтевима за коришћење средстава примарне емиције.

У складу са важећим прописима, Дирекција контроле може да предлаже доношење више различитих врста решења, подношење пријава за привредни преступ по различитим основама и доношење службених белешки. Употребом рачунара било би могуће знатно рационализовати израду предлога ових правних аката, на тај начин што би се израдили програми за сваку од наведених врста аката. У рачунар би се у овом случају уносили само подаци који су специфични за доношење наведених аката. На овај начин би се постигла схематизација поднетих предлога аката и обезбедило постојање и праћење свих прописаних елемената у њима, што би допринело успешнијем одржавању рокова које је прописала Народна банка Југославије за доношење ових аката, а тиме и већем поштовању законитости у раду Народне банке Србије у целини.

Поред тога, у рачунар би се могли уносити и подаци о израђеним предлозима, односно о донетим правним актима и о предузетим мерама према банкама. Ови подаци би, уз

податке о неуредностима које су утврђене вршењем интерне и екстерне контроле, чинили саставни део датотеке сваке банке („лична карта банке“). Наведена датотека би представљала основ за обављање следеће фазе — фазе коришћења добијених података о резултатима контроле и примени мера према банкама за потребе органа у Народној банци Србије и органа ван Банке.

(4) *Фаза коришћења добијених података о резултатима контроле.* Ради остваривања веће ефикасности вршења контролне функције, било би пожељно обезбедити да се у релативно кратком времену добију подаци о раније извршеним контролама пословања банака и о евентуално уоченим неуредностима, као и о предузетим мерама према банкама. На овај начин би могла да се стекне релативно детаљна слика о свакој банци и проблемима који настају у њеном раду. Ови подаци би могли да се користе при одлучивању о предузимању мера и при избору мере коју треба предузети према банци код које су утврђене неуредности у пословању, као и за састанке са представницима банака приликом њихових иницијатива за разрешавање одређених питања и проблема из области пословања банака и привреде.

Најефикаснији и најбржи начин за добијање ових података био би посредством рачунара. Ово би подразумевало стварање датотека банака, које би садржале податке о извршеним контролама и предузетим мерама према 33 основне и две удружене банке са територије СР Србије ван социјалистичких аутономних покрајина и Поштанској штедионици. У ове датотеке могли би се уносити и закључци са састанака који су одржани са представницима банака, о постигнутом договору по одређеним питањима.

IV. ЗНАЧАЈ ПРИМЕНЕ ИНФОРМАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ У ВРШЕЊУ КОНТРОЛНЕ ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ БАНКЕ СРБИЈЕ

Подаци које Народна банка Србије утврди вршењем контроле спровођења мера заједничке емисионе, новчане и девизне политике и заједничких основа кредитне политике обрађују се и обједињавају у јединственом информационом систему народних банака. Поред тога, Народна банка Србије на основу ових података, као и на основу других података из свог пословања, израђује извештаје и информације о спровођењу заједничке емисионе, новчане и девизне политике и заједничких основа кредитне политике, као и кредитне политике СР Србије и доставља их Скупштини СР Србије, Извршном већу Скупштине СР Србије, Привредној комори Србије, Удружењу банака у Београду и другим заинтересованим организацијама.

Из наведеног проистиче изузетан значај који примена савремене информационе технологије има за вршење контролне функције Народне банке Србије и за обезбеђивање правовремених и поузданих података о уоченим појавама и кретањима у области односа који су предмет заједничке емисионе, новчане и девизне политике и заједничких основа кредитне политике и кредитне политике СР Србије, као и појавама и кретањима у области кредитних односа с иностранством. Истовремено, указује се и потреба брже и шире примене информационе технологије у циљу повећања ефикасности, рационалности и економичности у раду Народне банке Србије, као дела јединственог информационог система народних банака.

Народна банка Србије, као недржавни субјект коме је поверено вршење јавних овлашћења, решава у управном поступку о правима и обавезама домаћих правних, а, у неким случајевима, и физичких лица. Увођење савремене информационе технологије и пренос података на електронску обраду у великој мери би допринели повећању ефикасности, економичности и рационалности вршења јавних овлашћења Банке. На овај начин би се допринело остваривању друштвених интенција ка подизању квалитета и порасту ефикасности рада овог сегмента нашег правног и економског система.