



НАРОДНА БАНКА СРБИЈЕ

СЕКТОР ЗА ПЛАТНИ СИСТЕМ

**ФУНКЦИЈА НАДГЛЕДАЊА
ПЛАТНОГ СИСТЕМА**

2015. год. и прва половина 2016. год.

Садржај:

Увод	2
1. Циљеви и делокруг надзора/надгледања платних система	3
2. Регулаторни оквир	3
2.1. Кључни аспекти регулаторног оквира	4
2.1.1. Послови у платном систему	5
2.1.2. Ризици у платном систему	8
2.1.3. Правила рада платног система	10
3. Преглед дешавања у Европској унији и активности Банке за међународна поравнања	13

Увод

Народна банка Србије води рачуна о платним системима и промовише њихову стабилност, сигурност и ефикасност кроз улогу оператора платних система и „катализатора“ њиховог развоја, а нарочито кроз обављање функције надзора/надгледања тих система. Наведене улоге Народне банке Србије међусобно су повезане, једна другу допуњавају и усмерене су ка истом циљу – обезбеђивању сигурног и ефикасног функционисања платних система у Републици Србији.

Кључни принципи којима се Народна банка Србије руководи у обављању надзора/надгледања платних система су:

- транспарентност,
- примена међународно признатих стандарда за функционисање платних система,
- конзистентност у примени захтева и стандарда на упоредиве платне системе.

Извештавањем о годишњим активностима које спроводи у оквиру ове функције, Народна банка Србије осигурава своју транспарентност и доприноси разумевању захтева и стандарда с којима треба да буду усклађени платни системи.

У протеклој 2015. години почела је примена новог Закона о платним услугама¹ и у првој половини ове године Народна банка Србије је донела низ подзаконских аката неопходних за примену законских одредаба које се односе на платне системе.

Активности Народне банке Србије у обављању функције надзора/надгледања платних система у 2016. години усмерене су на проверу испуњености прописаних услова за давање дозвола за рад платних система – правном лицу које је управљало радом платног система у складу са одредбама Закона о платном промету и прописа донетих на основу тог закона, као и новим учесницима на тржишту Републике Србије.

¹ „Службени гласник РС“, бр. 139/2014.

1. Циљеви и делокруг надзора/надгледања платних система

Основни циљеви надзора/надгледања платних система су стабилност и сигурност њиховог рада и адекватно управљање ризицима у овим системима.

За рад сваког појединачног платног система одговоран је оператор тог система који, кроз сагледавање идентификованих ризика и последица које они могу изазвати у раду платног система, треба да створи окружење за доношење одговарајућих пословних одлука.

Ипак, Народна банка Србије мора бити сигурна да су платни системи поуздани, без обзира на то ко је њихов оператор, због чега функција надзора/надгледања обухвата посредан и непосредан надзор над пословањем платних система, односно праћење усклађености њиховог рада са Законом о платним услугама и прописима донетим на основу тог закона.

Делокруг надзора/надгледања чине првенствено платни системи и активности у оквиру ове функције усмерене су на рад тих система у целини, а не на индивидуалне учеснике у њима.

Са друге стране, у делокругу надгледања су и платни инструменти чијим се коришћењем иницирају платне трансакције које се извршавају у платним системима – ако је употреба тих инструмената уређена посебним правилима договореним између њихових издаваоца. Надгледање инструмената плаћања представља важан део надгледања платних система у којем се извршавају платне трансакције инициране тим инструментима и укључује првенствено разматрање сигурности њихове употребе што је од значаја за одржавање поверења јавности у националну валуту.

2. Регулаторни оквир

Платни систем представља инфраструктуру финансијског тржишта за пренос новчаних средстава између његових учесника, с писаним и стандардизованим процедурама и правилима за обраду и нетирање и/или поравнање налога за пренос који се примењују на све учеснике у том систему. Од стабилног и сигурног рада платног система зависе не само учесници у том систему већ и крајњи корисници платних услуга.

Народна банка Србије обавља функцију надзора/надгледања платних система у складу са Законом о Народној банци Србије², Законом о платним услугама и прописима донетим на основу тог закона.

Законом о Народној банци Србије (чл. 4. и 59.) утврђено је да Народна банка Србије:

² „Службени гласник РС“, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 – др. закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015 и 40/2015 – одлука УС.

- уређује, контролише и унапређује несметано функционисање платног промета у земљи и са иностранством, у складу са законом;
- издаје и одузима операторима платног система дозволе за рад овог система, врши надзор над њиховим пословањем и обавља друге послове, у складу са законом којим се уређују платне услуге;
- води рачуна о ефикасном и сигурном функционисању и развоју платних система и, у складу са законом, доноси прописе којима се уређују ови системи.

На основу овлашћења из Закона о платним услугама (у даљем тексту: Закон) Народна банка Србије донела је следећа подзаконска акта:

- Одлуку о ближим условима и начину давања дозволе за рад платног система и сагласности на измене и допуне правила рада платног система („Службени гласник РС”, бр. 49/2015);
- Одлуку о начину одржавања и унапређивања стабилног и сигурног рада платног систем и извештавању Народне банке Србије („Службени гласник РС”, бр. 49/2015);
- Одлуку о садржају и начину вођења евиденције платних система („Службени гласник РС”, бр. 49/2015);
- Одлуку о почетном капиталу и минималном капиталу оператора платног система („Службени гласник РС”, бр. 49/2015);
- Одлуку о ближим условима и начину вршења надзора над пословањем платних система („Службени гласник РС”, бр. 49/2015).

Законом и наведеним подзаконским актима унапређен је регулаторни оквир у области платних система, нарочито у погледу успостављања захтева за обезбеђивање стабилног и сигурног рада тих система и ефикасног управљања ризицима којима је рад ових система изложен или би могао бити изложен, као и имплементације надзорних захтева за системски важне платне системе³ уз неопходна прилагођавања домаћем тржишту.

2.1. Кључни аспекти регулаторног оквира

Законом се свеобухватно, целовито и јасно уређују платни системи. Захтеви који се намећу оператору платног система у циљу обезбеђивања стабилног и сигурног рада система којим управља односе се на организационе, кадровске и

³ Regulation of the ECB (EU) No 795/2014 of 3 July 2014 on oversight requirements for systemically important payment systems (ECB/2014/28).

техничке услове, систем управљања и унутрашњих контрола, као и континуирано управљање ризицима у платном систему, а нарочито финансијским и оперативним ризиком.

Кључни аспекти регулаторног оквира за платне системе односе се на разумевање:

- послова који се обављају у платном систему и с тим у вези појмова утврђених Законом;
- специфичности ризика који се могу појавити у платном систему;
- значаја правила рада платног система у складу са којим оператор управља радом тог система.

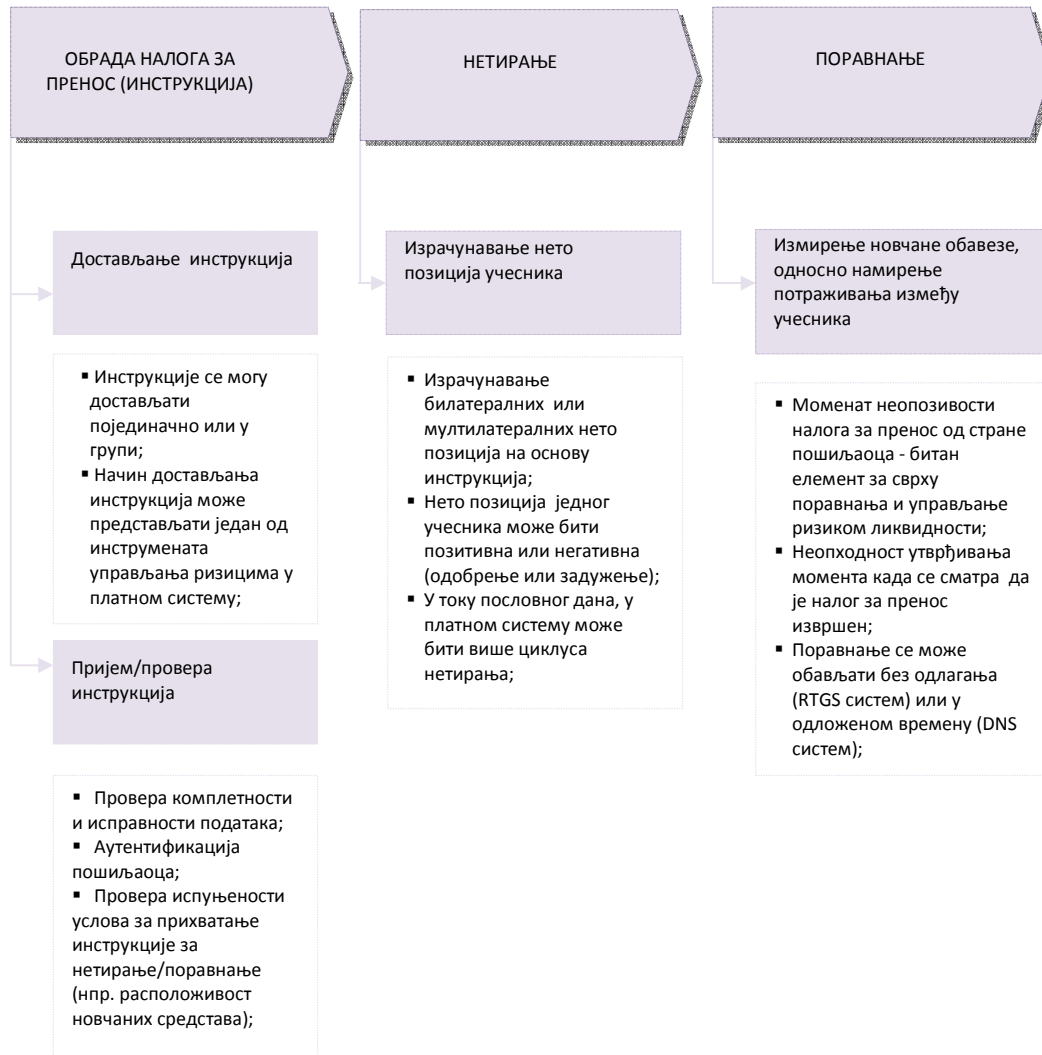
2.1.1. Послови у платном систему

Пренос новчаних средстава између учесника у платном систему обавља се у складу са стандардизованим процедурама и правилима за обраду и нетирање и/или поравнање налога за пренос који се примењују на све учеснике у том систему. Имајући то у виду, основни послови у платном систему су обрада налога за пренос, нетирање и/или поравнање на основу тих налога.

Налог за пренос у платном систему је инструкција учесника у том систему да се примаоцу стави на располагање новчани износ или инструкција која доводи до преузимања или извршења обавеза плаћања између учесника у платном систему. Ова инструкција првенствено проистиче из одређене платне услуге коју учесници – пружаоци платних услуга пружају својим корисницима платних услуга.

Како би учесници могли да разумеју ризике којима се излажу учествовањем у платном систему – „животни циклус“ налога за пренос, тј. извршавање тог налога мора бити у потпуности јасно, прецизно и свеобухватно. У графикону 1. приказане су фазе кроз које пролази налог за пренос у платном систему током извршавања.

Графикон 1. Фазе у извршавању налога за пренос у платном систему



Прва фаза у извршавању налога за пренос у платном систему је достављање тих налога (инструкција). Учесницима се могу понудити различити начини достављања ових налога (нпр. појединачно или у групи – batch) и у платним системима овај процес је обично аутоматизован. Достављање налога за пренос од стране учесника условљено је различитим факторима као нпр. захтевима утврђеним прописима, терминским планом рада платног система, трошковима ликвидности, управљањем ризицима, технологијом рада платног система у смислу постојања реда за чекање, могућности утврђивања и промене приоритета инструкција и др. За поравнање нето позиција из других платних система могу се користити различити модели достављања налога за пренос (нпр. сви налози за

задужење и одобрење рачуна учесника по основу нето позиције се достављају истовремено и др.)

Након достављања, налог за пренос пролази различите провере пре пријема/прихватања за нетирање/поравнање. Тип провере која се обавља у платном систему зависи од врсте система и технологије његовог рада али првенствено обухвата проверу комплетности и исправности одређених података у налогу за пренос, као и аутентичности његовог пошиљаоца у циљу обезбеђивања интегритета и непорецивости трансакције (валидација налога за пренос). У случају када систем није у могућности да верификује налог за пренос као валидан, тај налог се обично одбија и враћа учеснику – пошиљаоцу и неће бити примљен. Ако је верификација успешна, налог за пренос прелази у другу фазу у којој се врши нова провера којом се утврђује да ли налог за пренос испуњава одређене услове како би био прихваћен за нетирање/поравнање. Најчешће се то односи на проверу расположивости новчаних средстава ради поравнања, односно у неким случајевима и ради нетирања што зависи о тога да ли је реч о RTGS⁴ или DNS⁵ систему. Ако налог за пренос не испуњава овај услов, систем може одбити тај налог или га привремено сместити у ред за чекање (ако платни систем има ову функцију) из којег ће бити ослобођен у моменту када услов буде испуњен.

У DNS системима налог за пренос се прво укључује у нетирање (израчунавање нето позиција учесника – билатералних или мултилатералних нето позиција), а затим се израчунате нето позиције поравнавају.

Поравнање представља измирење новчане обавезе, односно намирење потраживања између учесника у платном систему на основу налога за пренос и обавља се преносом новчаних средстава. Моменат када се сматра да је одређен налог за пренос у платном систему извршен зависи од правног оквира у којем функционише платни систем, а нарочито од правила рада платног система.

У неким платним системима пошиљалац не може опозвати налог за пренос ако је тај налог прошао валидацију, што значи да пошиљалац не може опозвати налог за пренос иако је нпр. тај налог смештен у ред за чекање (у платним системима који имају ову функцију), док у другим платним системима пошиљалац може опозвати налог за пренос у било којем тренутку до обављања поравнања (RTGS) или момента када почиње израчунавање нето позиција (DNS).

Саставни део технологије рада RTGS система је да се поравнање обавља без одлагања, након верификације налога за пренос и ако је испуњен услов који се односи на расположивост новчаних средстава учесника.

У DNS системима налози за пренос се обично сматрају извршеним када се заврши поравнање нето позиција које су израчунате на основу тих налога. У овој врсти система постоје различити механизми управљања финансијским ризиком

⁴ RTGS – Real Time Gross Settlement System.

⁵ DNS – Designated-time Net Settlement Systems.

чији избор зависи од процене изложености платног система овом ризику, као и од тога да ли је платни систем утврђен као битан за финансијско тржиште (нпр. увођење више циклуса нетирања и поравнања нето позиција, унапред обезбеђена новчана средства „prefunding“ за максималну негативну нето позицију, поновно израчунавање нето позиција „unwinding“ и сл.).

2.1.2. Ризици у платном систему

Ризици који се могу појавити у платном систему су специфични и односе се на могућност настанка негативних ефеката на рад платног система. У том смислу, најзначајнији су финансијски и оперативни ризик.

Финансијски ризик у платном систему јесте могућност настанка негативних ефеката на рад платног система услед неспособности учесника или другог лица у овом систему да измири своје доспеле обавезе (ризик ликвидности), односно да трајно испуњава све своје обавезе (ризик солвентности).

Оперативни ризик у платном систему јесте могућност настанка негативних ефеката на рад платног система услед пропуста у раду запослених, недостатака у раду информационих и других система, неодговарајућих унутрашњих процедура и процеса, као и услед наступања непредвидљивих спољних догађаја.

Поред тога што је управљање ризицима од значаја за стабилан и сигуран рад платног система, значајно је и за остваривање постављених циљева оператора. Управљање ризицима посебно добија на значају код битних платних система у којима реализација ризика може, кроз ефекат „преливања“, довести до угрожавања стабилности и поверења у финансијски систем (системски ризик). Са једне стране, због централизације одређених активности у платном систему учесницима се омогућава да ефикасније и делотворније управљају својим ризицима, али са друге стране, наведена централизација доводи до међузависности различитих субјеката релевантних за рад овог система и самим тим до концентрације ризика.

Платни систем је првенствено изложен финансијском ризику који проистиче од његових учесника и правила рада тога система и процедуре које се примењују кључни су у управљању овим ризиком. Поједини платни системи нису изложени ризику солвентности – RTGS системи се због своје технологије рада не суочавају са ризиком солвентности који произилази од њихових учесника, али је зато у овим системима изражен ризик ликвидности с обзиром да учесници морају имати довољно расположиве ликвидности за несметано извршавање налога за пренос. Са друге стране, у DNS систему обрада налога за пренос се може вршити у реалном времену, али се израчунате нето позиције поравнавају у одложеном времену и учесници су изложени финансијском ризику у периоду у којем је то поравнање одложено.

Негативан ефекат на рад платног система може проистећи и од агента за поравнање услед нпр. његове неспособности да трајно испуњава све своје обавезе или неспособности да измири своје доспеле обавезе – ако учесници нису у могућности да одмах након завршетка поравнања располажу својим новчаним средствима. С тим у вези, оператор платног система треба да адекватно управља финансијским ризиком којем се платни систем и његови учесници излажу услед избора агента за поравнање. Избегавање овог ризика остварује се избором Народне банке Србије као агента за поравнање, с тим да је за битне платне системе, због њихове системске важности, Законом прописано да агент за поравнање може бити искључиво Народна банка Србије.

Са друге стране, негативан ефекат на рад платног система може проистећи и од оператора тог система у смислу реализације ризика солвентности или ризика ликвидности на страни оператора. Неадекватним управљањем општим пословним ризиком оператор може угрозити рад платног система. Нарочито је важно управљање ризиком ликвидности како би се обезбедило покриће оперативних трошкова у вези с радом платног система у периоду у којем се планира опоравак пословања или престанак рада платног система и успостављање/прелазак учесника на алтернативни начин извршавања налога за пренос.

Када се разматра оперативни ризик, сви платни системи су изложени овом ризику и он може довести до одлагања извршавања налога за пренос, финансијских губитака, проблема са ликвидношћу, као и угрожавања репутације тог система. Последице оперативних проблема нарочито су изражене у битним платним системима и могу довести до угрожавања стабилности целокупног финансијског система.

У управљању оперативним ризиком кључни су: безбедност информационог система, оперативна поузданост и континуитет пословања платног система. Примена добрих пословних обичаја и општеприхваћених стандарда у области безбедности информационог система и континуитета пословања осигурава оператору успостављање одговарајућег оквира за управљање оперативним ризиком. Унутрашњи и спољашњи извори овог ризика укључују нпр. неодговарајуће идентификовање и разумевање ризика, као и контролних активности и процедура неопходних за управљање овим ризиком, неодговарајуће контроле система и процеса, прекид пружања услуга других лица (телекомуникационе услуге, снабдевање електричном енергијом), природне непогоде и др. Како је платни систем комплексна инфраструктура – његова оперативна поузданост зависи од оперативне поузданости свих компоненти укључених у рад тог система. Дефинисање нивоа оперативне поузданости може се разликовати у зависности од начина на који се обавља поравнање (RTGS или DNS систем). Оперативна поузданост телекомуникационе инфраструктуре је генерално кључна за платне системе и на то оператор треба посебно да обрати

пажњу, а када је то могуће, да уговором са пружаоцем телекомуникационих услуга утврди ниво услуга, алтернативне канале за комуникацију и сл.

Оператор такође, треба да успостави процедуре које нарочито обухватају уочавање, анализу, решавање и евидентирање инцидената у платном систему. Како би се одржао дефинисани ниво оперативне поузданости, оператор мора водити рачуна о томе да промене у информационом систему платног система буду тестиране и одобрене пре пуштања у продукцију и да с тим у вези успостави одговарајуће процедуре и план враћања на претходно стање.

Како би учесници били у могућности да на одговарајући начин управљају ризицима којима се излажу учествовањем у платном систему, оператор треба да им правовремено обезбеди тачне и потпуне податке и информације неопходне за управљање ризицима што укључује и сву неопходну техничку документацију, корисничка упутства и сл. Такође, од значаја је да, при доношењу одлука у вези с радом платног система и управљањем ризицима у том систему, а нарочито одлука које се односе на његова правила рада, оператор сарађује са учесницима како би се осигурало да платни систем ефикасно и делотворно испуњава њихове потребе.

С обзиром на значај битних платних система, поред захтева прописаних за све платне системе, ови системи морају испунити и додатне захтеве утврђене Законом и подзаконским актима нпр. правилима рада битног платног система јасно се мора дефинисати тренутак прихватања налога за пренос у том систему и тренутак од када учесник и треће лице не могу опозвати тај налог (тренутак неопозивости), оператор треба да предузме све разумне мере за обезбеђивање наставка кључних пословних процеса у вези с радом платног система најкасније два сата после наступања догађаја који онемогућавају редован рад тог система, односно осигурање завршетка поравнања на основу налога за пренос најкасније до краја дана на који се то поравнање мора обавити.

2.1.3. Правила рада платног система

Платни системи имају специфичне карактеристике и значај за економију земље, па је регулисање њиховог функционисања неопходно како би се редуковала могућност да дође до системских поремећаја и обезбедила стабилност читаве финансијске инфраструктуре. Транспарентан и поуздан правни оквир, као и доступност неопходних информација, предуслови су за успостављање и свеобухватно управљање платним системом, како због идентификовања, процене и праћења, тако и због доношења одлука о мерама за поступање са свим врстама ризика који се могу појавити у њима.

С обзиром на то да се платни систем успоставља закључењем споразума/уговора у писаној форми између учесника тог система или између

учесника и оператора платног система, да је његово пословање засновано на стандардизованим процедурама и јединственим правилима за извршавање налога за пренос и да је оператор одговоран за управљање радом тог система – потребно је дефинисати јасна правила, поступке и процедуре на основу којих тај платни систем функционише. Имајући то у виду, за боље разумевање и ефикаснију примену Закона и подзаконских аката у домену платних система, од значаја је дати одређене смернице, нарочито у вези правила рада овог система. Дате смернице представљају препоруке, односно минимална очекивања од оператора при успостављању платног система, као и информације потенцијалним учесницима и свим заинтересованим странама о „дизајну“ (карактеристикама) платног система и разумевању ризика којима би могли бити изложени учешћем у том систему. Такође, на овај начин Народна банка Србије испуњава принцип транспарентности у вези са обављањем функције надзора над пословањем платних система, пружајући основу за оцену успешности обављања ове функције, што је у складу са препорукама релевантних међународних институција⁶.

Правилима рада платног система уређује се рад тог система на начин да се свеобухватно, јасно и прецизно прикаже његов основни „дизајн“ и уреде стандардизоване процедуре за обраду и нетирање и/или поравнање налога за пренос у том платном систему. Сврха правила рада платног система јесте да се утврде сва правила којих се морају придржавати, како учесници у том систему тако и сам оператор система приликом извршавања платних трансакција.

Оператор платног система је правно лице, које подноси захтев Народној банци Србије за давање дозволе за рад платног система и које по добијању те дозволе постаје одговорно, у складу са Законом, за управљање радом тог платног система. Оператор треба да обезбеди правну сигурност у свим сегментима рада платног система, поштујући регулативу којом се уређују платни системи.

Оператор је дужан да осигура стабилно и сигурно функционисање платног система које, при успостављању, у великој мери зависи од јасних правила рада и применљивости тих правила, не доводећи у питање одговорност оператора за управљање ризицима који се могу појавити у том платном систему након почетка рада тог система.

Пре свега, правилима рада платног система морају се јасно прецизирати могући учесници и захтеви који морају бити испуњени за прикључење у платни систем, како би потенцијалним учесницима и другим заинтересованим странама на транспарентан начин били предочени објективни и недискриминаторни услови за учествовање у том систему, без ограничавајућег фактора конкуренције између учесника.

⁶ BIS - Central bank oversight of payment and settlement systems, 2005.; Principles for Financial Market Infrastructures (PFMI), 2012.; IMF - The Financial Sector Assessment Program (FSAP).

Правила рада платног система имају кључну улогу у оспособљавању учесника да разумеју и финансијске ризике с којима се суочавају током свог учествовања у систему. За ефикасно управљање финансијским ризиком у платном систему од посебног значаја је да учесници у том систему знају карактеристике овог система како би разумели своје обавезе и одговорности у вези са управљањем финансијским ризицима. Због тога, правилима рада потребно је прецизно и свеобухватно уредити начин обављања послова у платном систему, што подразумева дефинисање читавог тока извршавања налога за пренос – од достављања и провере исправности електронских порука, прихватања, неопозивости, одбијања, израчунавања нето позиција учесника (уколико се обавља нетирање у платном систему), евентуалног постављања лимита или других начина за обезбеђивање средстава за поравнање, па до момента поравнања, односно обављања поступка поравнања. Минимални захтев који мора бити испуњен у сврху заштите од финансијских ризика у платном систему односи се на „дизајнирање“ платног система на начин да се правилима рада јасно утврде начини поступања у свим случајевима наступања неспособности измиривања обавеза учесника (нпр. одбијање налога за пренос који се односе на овог учесника и поновно израчунавање нето позиција за остале учеснике или неки други начин).

Како је агент за поравнање неопходна „карика“ у процесу извршавања налога за пренос, у правилима рада мора се јасно навести ко је агент за поравнање и начин обављања самог поступка поравнања, у смислу задужења, односно одобрења рачуна за поравнање учесника на коме се држе новчана средства која се користе за измирење новчаних обавеза, односно намирење потраживања између учесника у том систему. Међусобни однос између оператора и агента за поравнање, као и њихове улоге и одговорности нарочито у вези са располагањем новчаним средствима после завршетка поравнања, морају бити прецизиране правилима рада или уговорним односом.

Формат и намена електронских порука које се користе у платном систему, структура и елементи тих порука и начин њихове размене између учесника и оператора, као и између оператора и агента за поравнање од значаја су за рад платног система и треба да буду адекватно обухваћени правилима рада. На тај начин омогућава се сагледавање стандарда који ће се користити или прилагодити за формат и размену електронских порука и информација о раду платног система и обављању послова у том систему. То је, такође, од значаја и за потенцијалне учеснике у платном систему како би били у могућности да размотре приступ том систему у смислу неопходних измена у својим информационим системима.

Саставни део правила рада мора бити дневни термински план рада платног система. Њиме се јасно морају дефинисати периоди пословног дана у којима се извршавају налози за пренос и размењују остале поруке са учесницима. У циљу управљања ризицима, правилима рада се могу утврдити случајеви у којима постоји могућност одступања од дневног терминског плана рада, као и услови и

начин евентуалног одлагања одређеног временског периода на захтев учесника и дужина његовог трајања, ако је то дозвољено у платном систему. Ради адекватног утврђивања права и обавеза оператора и учесника у вези с управљањем ризицима, правилима рада би требало утврдити и мере које оператор предузима у случају када је онемогућен редован рад платног система услед нежељених и неочекиваних догађаја (нпр. наставак рада платног система са резервне локације и/или промена дневног терминског плана рада), као и начин поступања у случају оперативних проблема код учесника. Поред тога, ако је у платном систему дозвољено индиректно учествовање, правилима рада се мора јасно дефинисати ово учествовање, с обзиром на то да постоје различити типови индиректног учествовања, као и права и обавезе с тим у вези.

Правила рада су један од кључних докумената који у основи пружа слику „дизајна“ платног система – основних карактеристика тог система. Ипак, њихов значај се огледа у томе што се утврђују права, обавезе и одговорности у извршавању налога за пренос, као и у вези с управљањем ризицима и ако правила нису одговарајућа – јасна, прецизна и свеобухватна, постоји опасност да учесници стекну „лажну“ слику сигурности и поузданости платног система, која може потценити њихову изложеност ризицима.

3. Преглед дешавања у Европској унији и активности Банке за међународна поравнања

Убрзани технолошки развој, стварање нових платних услуга и инструмената и тенденција унапређења пружања тих услуга на глобалном нивоу, довели су до појачане конкуренције на тржишту услуга плаћања, појаве нових учесника који пружају те услуге, и самим тим потребе за свеобухватном и ефикасном заштитом корисника тих услуга.

Привредни субјекти у области информационо-комуникационих технологија (ИКТ) су, у последњој деценији, своје пословање у великој мери усмерили на тржиште платних услуга и постали значајни учесници на том тржишту стално нудећи иновативна решења. Услуге које ови субјекти пружају, у неким случајевима превазилазе стандардне техничке услуге којима се подржава пружање платних услуга (нпр. обрада, чување и заштита података, провера аутентичности података и субјеката, пружање услуга везаних за информациону технологију и комуникациону мрежу, обезбеђивање и одржавање терминала и уређаја који се користе за платне и друге сличне услуге) због чега је потребно да се и њихове услуге, на одговарајући начин обухвате регулаторним оквиром. Највећу пажњу у овом смислу имају платни инструменти код ограничене мреже продаваца робе и услуга и с тим у вези, апликације за мобилне телефоне, дигитални новчаници, услуге иницирања плаћања, услуге пружања информација

о рачуну, виртуелне валуте и трансакције плаћања овим валутама и др. Исто тако, разноврсност пословних модела плаћања и њихов очекивани даљи раст и развој, такође скрећу пажњу свих интересних група, а посебно регулаторних тела. Креирајући јединствено европско тржиште за плаћања (SEPA – *Single Euro Payments Area*), регулаторна тела ЕУ настоје да обезбеде хармонизован правни оквир у свим земљама чланицама ЕУ и конзистентну употребу инструмената плаћања.

Развој нових технологија: бесконтактна плаћања (NFC - *Near-field communication*), употреба токена⁷, blockchain⁸ технологије и др. доприносе креирању нових платних инструмената али доводе и до разматрања измена регулаторног оквира. Већина иновација настала је из реалних потреба тржишта и целокупан тржишни амбијент и правила која се тичу платних услуга промењени су захваљујући интеграцији и стандардизацији правила у Европској унији, а која треба да преобликују регулативу и праксу на националном нивоу што ће утицати на пословање привредних субјеката, финансијских и државних институција али и на коришћење платних услуга од стране потрошача. Са друге стране, глобална финансијска криза условила је и потребу за унапређење управљања ризицима у домену прања новца и финансирања тероризма и безбедности Интернет плаћања, али и преусмеравање пажње на ризике које генеришу иновације и нове технологије. У графикону 2. приказани су кључни циљеви регулаторних активности у Европској унији.

Графикон 2. Кључни циљеви регулаторних активности у Европској унији



⁷ Ручни уређај који се користи за ауторизацију финансијских трансакција.

⁸ Комплексна инфраструктура за извршавање трансакција коришћењем сложеног аутоматизованог технолошког решења и принципа потврде већине. Најпознатија примена је у извршавању трансакција Bitcoin-ом.

Један од основних изазова са којима се суочавају надлежна тела Европске уније је креирање таквог регулаторног оквира који ће са једне стране подстаћи конкурентност на тржишту и омогућити развој иновација, а са друге стране креирати јединствена правила која би важила за све учеснике на том тржишту уз очување безбедности плаћања и ефикасно управљање ризицима.

За потребе овог извештаја, а имајући у виду усклађивање правног оквира Републике Србије у домену платних услуга са релевантним прописима ЕУ, од значаја су активности, студије и анализе Европске централне банке, централних банака земаља чланица ЕУ, као и Банке за међународна поравнања и других релевантних институција⁹

У периоду 2013 – 2015. године, Европска централна банка је објавила низ докумената од значаја за тржиште платних услуга, укључујући и платне системе: Препоруке за сигурност Интернет плаћања (*Recommendations for the Security of internet payments*), Смернице за процену сигурности Интернет плаћања (*Assessment guide for the Security of internet payments*), Смернице за процену усклађености шема за трансфер одобрења, односно директна задужења са стандардима надгледања (*Guide for the assessment of credit transfer schemes against the oversight standards*, *Guide for the assessment of direct debit schemes against the oversight standards*). Поред тога, Европска централна банка донела је и Одлуку о захтевима за системски важне платне системе у погледу надгледања (*Regulation on oversight requirements for systemically important payment systems*) и с тим у вези, Методологију за процену платних система (*Assessment methodology for payment systems*), као и Ревидирани оквир за надгледање платних система за плаћања мале новчане вредности (*Revised oversight framework for retail payment systems*).

Током 2015. године у Европској унији спроведене су следеће кључне активности: усвојена је нова директива којом се уређују платне услуге на унутрашњем тржишту (*Directive (EU) 2015/2366*), објављен је документ у којем су изнета очекивања Евросистема у домену клиринг инфраструктура које треба да подрже инстант плаћања на јединственом тржишту и објављене су Смернице за процену усклађености картичних платних шема са стандардима надгледања (*Guide for the assessment of card payment schemes against the oversight standards*). Кључна активност Банке за међународна поравнања током 2015. године

⁹ European Payments Council Blog and Discussion Board – EU Regulatory Initiatives Impacting the Security of EURO Payments: the 2015 Outlook; Eurosystem oversight policy framework, ECB, 2015; Eurosystem expectations for clearing infrastructures to support pan-European instant payments in euro, ECB, 2015.; Guidance on cyber resilience for financial market infrastructures, BIS - CPMI-IOSCO, consultative paper, 2015.

односила се на објављивање предлога смерница за „cyber отпорност“¹⁰ инфраструктура финансијског тржишта¹¹.

У складу са Одлуком о захтевима за системски важне платне системе којом су имплементирани CPSS-IOSCO Принципи за инфраструктуре финансијског тржишта¹², Европска централна банка спроводи надгледање ових система. Додатно, ревидираним оквиром за надгледање платних система за плаћања мале новчане вредности, Европска централна банка извршила је поделу ових платних система како би се на одговарајући начин применили захтеви надгледања. Подела је извршена са аспекта системског значаја који ови системи имају за Европску унију (*ESIRPS – European systemically important retail payment systems*) или национално тржиште (*NSIRPS – National systemically important retail payment systems*), и на њих се примењује одлука Европске централне банке. Поред наведених, постоје и платни системи који нису од системског значаја али имају важну улогу у обезбеђивању сигурности и ефикасности финансијског система и заштите поверења у евро. Како ови системи имају различите профиле ризика, Европска централна банка их је поделила у две категорије: платни системи за плаћања мале новчане вредности који су од значаја и други платни системи (*PIRPS – Prominently important retail payment systems, ORPS – Other retail payment systems*).

Значај надгледања платних система за плаћања мале новчане вредности, поред сигурности и стабилности њиховог функционисања и преноса новчаних средстава између његових учесника, огледа се и кроз следеће циљеве: креирање јавног поверења да ће коришћење одређених платних инструмената произвести одговарајућу економску вредност (нпр. подстицање електронских платних инструмената); ефикасност – смањење кумулативних трошкова плаћања у сразмери са величином привредне активности; делотворност – подстицање брзих и сигурних преноса новчаних средстава са могућношћу праћења тока трансакције од почетка до краја; употреба било ког платног инструмента треба да доведе до тога да су трошкови, брзина и сигурност плаћања овим инструментима исти, без обзира где се налазе платилац и прималац плаћања.

Подстакнут променама на тржишту плаћања мале новчане вредности проузрокованих имплементацијом SEPA стандарда, иновацијама и развојем нових платних услуга – Евросистем у домену надгледања платних инструмената примењује хармонизовани приступ, са циљем да се обезбеди сигурност и ефикасност инструмената плаћања ради одржавања поверења у њихово коришћење и самим тим у валуту, чиме се промовише и ефикасност економије у целини.

¹⁰ Отпорност на нападе и претње усмерене против ресурса информационих система (нпр. рачунарски вируси, црви, тројански коњи, Интернет базирани напади и др.).

¹¹ Guidance on cyber resilience for financial market infrastructures - CPMI-IOSCO consultative paper, BIS, 2015.

¹² PFMI - Principles for financial market infrastructures.

Са аспекта надгледања, када се платни инструменти уређују платном шемом – јединственим правилима договореним између пружалаца платних услуга у вези с начином употребе истих и правима и обавезама свих учесника у ланцу плаћања тим инструментима – кључну улогу има субјект/тело које је одговорно за примену тих правила, понашање учесника у шеми и свеукупну промоцију платног инструмента у циљу његове што шире употребе. У управљању платном шемом и самим тим платним инструментом акценат је на управљању ризицима којима је овај инструмент изложен, а нарочито правном, оперативном и финансијском ризику, који у значајној мери могу нарушити поверење корисника у његово коришћење. Имајући то у виду, пажња треба да буде усмерена на свеукупно управљање платном шемом и сходно томе су дефинисани стандарди надгледања који се користе у процени усклађености платних шема. С тим у вези, 2008. и 2009. године Европска централна банка објавила је политике надгледања за три кључна инструмента плаћања у ЕУ: трансфер одобрења (*Credit Transfer*), директна задужења (*Direct Debit*) и платне картице, док су Смернице за процену усклађености тих шема са стандардима, као што је раније наведено, објављене 2014. за трансфер одобрења и директна задужења, односно 2015. године за картичне платне шеме. У табели 1. приказани су стандарди на којима се заснива надгледање платних инструмената у ЕУ.

Табела 1. Стандарди на којима се заснива надгледање платних инструмената у ЕУ

Стандард I	Субјект/тело које управља шемом за платни инструмент треба да успостави правила и уговорне односе за управљање овом шемом на начин да се обезбеди комплетан, недвосмислен и применљив правни оквир за правилно функционисање те шеме и усклађеност, у свим случајевима, са релевантним националним прописима и прописима ЕУ.
Стандард II	Свеобухватне информације, укључујући и одговарајуће информације о финансијском ризику треба да буду на располагању свим субјектима у шеми за платни инструмент. Јасна и ажурна документација је кључна за несметано функционисање ове шеме, она треба да буде правовремено доступна како би субјекти били у могућности да предузму одговарајуће активности у свим околностима, а нарочито ради управљања ризицима и смањења ризика губитка поверења у платни инструмент до којег може доћи због неочекиваних финансијских губитака, укључујући и злоупотребе платног инструмента. „Осетљиве“ информације треба да буду на располагању само релевантним субјектима и то у случају када је потребно да са тим информацијама располажу.

Стандард III	У шеми за платни инструмент треба да се обезбеди одговарајући ниво сигурности, оперативне поузданости и континуитета пословања. Оперативни ризик, укључујући и злоупотребе, може у значајној мери довести до финансијских губитака приликом употребе платног инструмента код једног или више субјеката у ланцу извршавања трансакција тим инструментом и може угрозити поверење у његово коришћење. Због тога је потребно успоставити одговарајуће сигурносне контролне активности како би се смањио оперативни ризик. С тим у вези субјект/тело које управља шемом за платни инструмент треба да успостави одговарајуће техничке стандарде и процедуре које ће усмерити пажњу релевантних субјеката у шеми на сигурност, континуитет пословања и поверавање активности другим лицима „outsourcing“.
Стандард IV	У шеми за платни инструмент треба успоставити делотворан, одговоран и транспарентан систем управљања. Ефикасна тела и процеси за доношење одлука су неопходни у циљу спречавања, правовременог препознавања и реаговања на могуће прекиде у раду. Од значаја је и делотворан систем унутрашњих контрола како би се спречио губитак поверења у шеми.
Стандард V	Оператор платног система у којем се извршавају налози за пренос по основу платног инструмента покривеног шемом треба да се прилагоди правилима шеме и да на одговарајући начин идентификује финансијски ризик и успостави одговарајуће мере за управљање тим ризиком. Процедуре за завршетак поравнања у случају неспособности измиривања обавеза учесника треба да буду одговарајуће, а учесници у платном систему морају у потпуности бити свесни својих обавеза у складу с тим процедурама.

Са аспекта сигурности плаћања, важну улогу на тржишту платних услуга ЕУ/ЕЕА има Европски форум за сигурност плаћања мале новчане вредности (*European Forum on the Security of Retail Payments - SecuRe Pay*) којим заједнички председавају Европска централна банка и Европска банкарска агенција (*European Banking Authority – EBA*). Основни циљ овог Форума је сигурност електронских плаћања мале новчане вредности, платних система и шема. SecuRe Pay такође, подстиче кооперацију између надлежних тела и на тај начин подржава успостављање хармонизованих политика и прописа у овој области (нпр. смерница, техничких стандарда, оквира за надгледање и сл.). У циљу унапређења сигурности пружања платних услуга, Форум се бавио анализом сигурносних аспеката услуге иницирања плаћања (*payment initiation services*) и услуге пружања информација о рачуну (*account information services*). На основу те анализе, Форум је у 2014. години објавио сет препорука које су комплементарне са препорукама за сигурност плаћања на Интернету. Узимајући

у обзир препоруке Форума, новом директивом којом се уређују платне услуге на унутрашњем тржишту (*Directive (EU) 2015/2366*) обухваћене су и наведене услуге, а Европској банкарској агенцији додељена је водећа улога, између осталог и за, развој нацрта регулаторних техничких стандарда намењених пружаоцима платних услуга. Стандарди треба да имају за циљ постизање одговарајућег нивоа сигурности корисника платних услуга и пружалаца тих услуга, заштиту новчаних средстава и података о личности корисника платних услуга, технолошку неутралност и неутралност пословних модела, као и да се омогући развој приступачних, иновативних и кориснику прилагођених начина плаћања. У домену инфраструктуре – платних система, новом директивом су измењене одредбе које се односе на приступ платном систему, у смислу да, ради осигурања поштене тржишне утакмице између пружалаца платних услуга, учесник у платном систему који је утврђен као битан у складу са Директивом 98/26/EЗ који пружа услуге у вези с тим системом другом пружаоцу платних услуга, такође би требао, када се то од њега тражи, одобрити приступ таквим услугама на објективан, сразмеран и недискриминаторни начин свим осталим пружаоцима платних услуга.

Сходно иновацијама на тржишту платних услуга, Одбор за плаћања мале новчане вредности у еврима (*ERPB - Euro Retail Payments Bord*)¹³ покренуо је иницијативу да Европски савет за плаћања (*EPC – European Payments Council*) – тело које представља пружаоце платних услуга у Европи, развије шему за инстант плаћања у еврима. Ради подстицања јединственог тржишта за инстант плаћања, Евросистем очекује од платних система да прихвате „пан-европски“ приступ за постизање овог циља уз адекватно управљање ризицима. С тим у вези, Европска централна банка је објавила очекивања за клиринг инфраструктуру која треба да подржи инстант плаћања на јединственом тржишту. Инстант плаћање дефинисано је као електронско решење за плаћање мале новчане вредности расположиво 24/7/365, у оквиру којег се одмах или у што краћем временском периоду након иницирања плаћања, обавља размена података између пружалаца платних услуга и та размена података омогућава одобравање рачуна примаоца плаћања и давање потврде платиоцу о извршеном плаћању. Због специфичности и важности јединственог тржишта за плаћања у еврима, што у основи представља изједначавање националних и прекограничних трансакција у овој валути, наглашава се да пружаоци платних услуга у шеми за инстант плаћања морају бити доступни једни другима и да платни системи то треба да имају у виду. У случају када се користи технологија DNS система за пренос новчаних средстава између различитих пружалаца платних услуга, треба напоменути да је за функционисање инстант плаћања од кључног значаја то што

¹³ ERPB је основан 2013. године ради подстицања развоја интегрисаног, иновативног и конкурентног тржишта за плаћања мале новчане вредности у еврима у Европској унији. Овим телом председава Европска централна банка, а састављено је од представника пружалаца платних услуга, корисника тих услуга и централних банака земаља чланица.

пружалац платних услуга примаоца плаћања ставља новчана средства на располагање примаоцу плаћања пре него што та новчана средства буду одобрена примаоцем пружаоцу платних услуга. Сама шема може допринети управљању финансијским ризиком тако што ће се утврдити максимални износ за индивидуално инстант плаћање, а са друге стране, очекује се да се у платним системима успоставе одговарајући механизми за управљање ризицима, пре свега, финансијским ризиком (нпр. унапред обезбеђена новчана средства – pre-funding, гарантни фондови у новчаним средствима и/или финансијским инструментима). Европска централна банка наглашава да у идеалним околностима, мере за управљање ризицима треба да буду хармонизоване у платним системима како би се олакшала прекогранична интероперабилност. Евросистем је покренуо иницијативу ка тржишним учесницима да сагледају који би захтеви били утврђени за поравнање инстант плаћања и управљање ризицима, како би те захтеве, као оператор платног система, узео у обзир и подржао поравнање у ТАРГЕТ2 систему.

Како инфраструктуре финансијског тржишта, међу којима су и платни системи, имају важну улогу у промовисању стабилности финансијског система, једна од кључних активности Банке за међународна поравнања током 2015. године односила се на објављивање предлога смерница за „cyber отпорност“ инфраструктура финансијског тржишта имајући у виду да ниво њихове оперативне отпорности, укључујући и „cyber отпорност“, може бити одлучујући фактор у укупној отпорности финансијског система. С тим у вези, објављен је предлог смерница у циљу унапређења „cyber отпорности“ инфраструктура, узимајући у обзир динамичку природу „cyber“ претњи и значај међусобне повезаности различитих субјеката у њима. Наведене смернице такође, препознају неке од јединствених изазова које „cyber“ ризици намећу традиционалним оквирима за управљање оперативним ризиком у инфраструктурама, као што је нпр. потреба за брзим и сигурним наставком пружања кључних услуга након „cyber“ напада. При томе, смернице немају за циљ увођење нових стандарда, већ на одговарајући начин разрађују успостављене Принципе за инфраструктуре финансијског тржишта (PFMI).