

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Правни основ за доношење овог закључка

Правни основ за доношење овог закључка садржан је у члану 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-УС, 72/12 и 44/14), којим је прописано да стратегијом развоја Влада утврђује стање у области из надлежности Републике Србије и мере које треба предузети за њен развој.

II. Разлози за доношење овог закључка

Према члану 38. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14) предвиђено је да образложење које прати закључак треба да садржи разлоге за његово доношење и објашњење свих потребних питања.

Висок и растући ниво проблематичних кредита све више оптерећује сектор банкарства у Републици Србији (у даљем тексту: РС), ограничава кредитну активности, онемогућава више стопе раста, те у коначници онемогућава развој српске привреде, иако је сектор банкарства у РС високо капитализован и ликвидан,.

Велики број земаља у успону, укључујући РС, бележио је високе стопе кредитног раста пре избијања кризе (2008). Наиме, у РС забележена је изузетна кредитна експанзија током 2005. и 2006. године, пре свега захваљујући доласку тзв. банака „у страном власништву” које су донеле јефтиније изворе финансирања. Поред тога, снажан кредитни раст био је заснован и на мање конзервативним моделима процене кредитног ризика, као и лошој процени колатерала, што је резултирало неодрживим моделом раста заснованом на потрошњи и високом степененом кредитне евроизације у преткризном периоду. Као резултат таквог приступа пославању, РС се крајем 2008. године почела суочавати са високим показатељем проблематичних кредита који је тада износио 11,3%, да би се са појачавањем финансијске кризе, већ након годину дана (2009), удео проблематичних кредита у укупним пласманима услед раста проблематичних кредита сектора привреде значајно повећао (за 4,4 п.п, односно на 15,7%). На крају априла 2015. године, проблематични кредити у сектору банкарства РС достигли су износ од РСД 442,6 милијарди (ЕУР 3,7 милијарди), са рациом бруто проблематичних кредита од 23%. Свеукупан обим проблематичних кредита дефинише сектор приватних правних лица и то како у погледу сопственог рација (28,8%), тако и у свом уделу у укупним кредитима (52.5%), при чему се већина проблематичних кредита односи на кредите који су у доцњи преко годину дана.

Имајући у виду овако висок удео проблематичних кредита у укупним пласманима, јасно је било да се морало, без даљег одлагања, приступити предузимању адекватних мера за решавање истих како би се са једне стране, створили услови за развој банкарства, а са друге стране, опоравак и развој српске привреде.

Стога, бројне домаће и међународне институције спровеле су различите анализе које су потврдиле да је тренд пораста проблематичних кредита од 2009. године у РС последица како макроекономских фактора, тако и фактора специфичних за банке (као што су слаба интерна организација, неадекватни аналитички капацитети и недостатак јасних процедура за управљање проблематичним кредитима).

Кад је реч о макроекономским детерминантама, економетријске анализе потврдиле су да виша стопа незапослености, депресијација валуте и виша инфлација утичу на раст проблематичних кредита, док проблематични кредити показују негативну корелацију с темпом привредног опоравка, односно виши раст БДП-а има за резултат нижи показатељ проблематичних кредита.¹

¹ Стопа раста БДП-а у Србији 2009. години износила је -3,1%. У периоду од 2010. до 2014. године, забележене су знатно ниже стопе раста БДП-а у поређењу с преткризном периодом, које су се кретале од -1,8% до 2,6%.

Препознајући озбиљност утицаја проблематичних кредита, српске надлежне институције, уз помоћ међународних финансијских институција (у даљем тексту: МФИ), учествовале су у бројним иницијативама усмереним на решавање ситуације са проблематичним кредитима.

Решавање питања проблематичних кредита у РС до сада је, међутим, било споро, што се може приписати неразвијеном тржишту проблематичних кредита.² Наиме, након што је криза почела, због раста нивоа проблематичних кредита, банке су заоштриле кредитне стандарде, али иако је конзервативан приступ приликом одобравања кредита смањило прилив нових проблематичних кредита он није истовремено решавао и проблем постојећег портфолија истих. Постојеће проблематичне кредите банке нису биле заинтересоване да продају услед високих дисконта, што је делимично последица неадекватне процене колатерала, а што је заједно са информационом асиметријом, слабостима у вези са остварењем права обезбеђених поверилаца, скупим и дугим судски поступцима наплате и стечаја показало да, такође, негативно утиче на тржиште проблематичних кредита.

Током кризе, висок ниво проблематичних кредита постао је ограничавајући фактор, да би временом прерастао у извор системског ризика и то не само у РС, већ и у другим земљама у успону, с обзиром на то да он ограничава како раст кредитне тако и економске активности.

Имајући у виду узроке високог нивоа проблематичних кредита, као и сложеност проблема који се мора решити, и јавни и приватни сектор постали су свесни да решавање проблематичних кредита не може проистећи само од банкарске индустрије и без помоћи Владе, већ да је неопходно предузети заједничке активности које треба да се одвијају паралелно са опоравком реалне економије.

У складу са изнетим, Влада, заједно са Народном банком Србије (у даљем тексту: НБС) и уз помоћ МФИ, посветила се подршци изнајмажења смисленог решавања проблематичних кредита од стране приватног сектора. У ту сврху, Влада је Одлуком 05 Број: 02-5145/2015-1 донетој на седници дана 11. маја 2015. године образовала Радну групу за израду Стратегије за решавање проблематичних кредита (у даљем тексту: РГ) састављену од представника Министарства финансија (у даљем тексту: Мфин), Министарства привреде (у даљем тексту: МП), Министарства правде (у даљем тексту: Мправде), Агенције за осигурање депозита (у даљем тексту: Агенција) и НБС са задатком да развије свеобухватну стратегију за решавање проблематичних кредита чији је циљ, између осталог, да (i) идентификује и уклони препреке за смислено реструктурирање дуга; (ii) ојача подстрек одрживим, али проблематичним дужницима и повериоцима да учествују у смисленом реструктурирању; (iii) осигура правовремено препознавање губитка; и (iv) спречи даље гомилање проблематичних кредита у српском банкарском систему. Стратегија, такође, укључује два акциона плана, при чему је један припремљен од стране Владе, а други од стране НБС, при чему се од истих очекује да, заједно имплементирани, чврсто поставе ниво проблематичних кредита на путању опадања.

Тренд раста проблематичних кредита након 2008. године, такође, последица је и раста стопе незапослености – са 13,6% крајем 2008. на 18,9% крајем 2014. године (на основу резултата Анкете о радној снази).

Поред тога, расту проблематичних кредита допринело је и слабење динара у односу на евро кумулативно за 22,1% у периоду од 2009. до 2012. године. Константно висок степен евроизације кредита (око 70%), утиче на то да део сектора привреде и становништва који није заштићен од кредитног ризика буде изложенији депресијацији домаће валуте.

Као резултат напред изнетог, негативна економска активност, а затим и њен успорен раст, заједно с растом незапослености, депресијацијом локалне валуте и падом реалних зарада, ослабили су способност дужника да отплаћују дугове и утицали су на раст проблематичних кредита у периоду од 2009. до 2012. године. Након тога, темпо раста проблематичних кредита бележио је доста слабији тренд.

² Укупна потраживања продата од стране банака, у периоду 2013-15. године, износила су свега РСД 56 милијарди на основу чега је јасна закључак, односно да је мали број банака искористио могућност продаје проблематичних кредита другим приватним правним лицима, као могућност и начин да „очисте“ свој портфолио, те да тако стечена средства искористе за кредитну активност, односно пласман у нове и здраве пројекте.

Наиме, детаљна анализа узрока и идентификовање свих препрека и „уских грла“ у поступку решавања проблематичних кредита од кључне су важности за спречавање њихових нежељених последица и остварење циља и мотива дефинисања Стратегије. Поред тога, фокус Стратегије је на решавању проблематичних кредита које мора бити практично и економски одрживо. Имајући у виду наведено, напомињемо да су чланови РГ одржали већи број заједничких, односно билатералних састанака у складу са потребама и да је, сходно томе, израђен предложени текст Стратегије.

Стратегија је дефинисана и предвиђено је да буде спроведена у сарадњи и координацији различитих државних органа – Мфина, МП, Мправде, Министарства грађевине, саобраћаја и инфраструктуре, Агенције с једне стране, и НБС с друге стране, уз подршку стручне помоћи МФИ. Како свеобухватно и дугорочно решавање проблематичних кредита не би обезбедило ниједно изоловано решење кључни фактор успеха представља координисано деловање свих надлежних институција. У складу са тим, предвиђено је да Радна група буде надлежна за имплементацију и надзор Стратегије, укључујући и идентификацију било каквих проклизавања и/или осталих ризика који изискују додатне мере.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да ће се према свим анализима и прогнозама раст постепено убрзавати у средњорочном периоду по основу мањег фискалног прилагођавања, опоравка тржишног поверења и кредитног раста, као и позитивних ефеката структурних реформи, предлаже се доношење ове стратегије.

III. Образложење појединачних решења

Поред уводног излагања, предложена стратегија конципирана је кроз пет делова, заједно са акционим планом и краћим освртом на искуства других земаља (Румуније, Албаније, Хрватске, Италије, Словеније) и изазове у реалном сектору.

Након уводног излагања у којем је укратко представљен приказ проблема на чије решавање је предложена стратегија фокусирана, следи први део у којем је детаљно представљено стање и тренд проблематичних кредита. Наиме, након упознавања са нивоом и структуром проблематичних кредита у РС, кроз исцрпан и јасан опис и графички приказ, објашњени су и идентификовани разлози постајања високог нивоа истих у РС, односно објашњење негативних утицаја на ниво проблематичних кредита унутрашњих и спољних макроекономских изазова, као и активности које су досада предузете у решавању проблематичних кредита од стране различитих институција (НБС, Владе итсл).

Кроз јасно и експлицитно представљање озбиљности проблема који изазива присуство проблематичних кредита створени су услови за објашњење и образложење потребе усвајања свеобухватне Стратегије.

Првобитно изнети наводи и подаци у предложеној стратегији, створили су основу за констатацију да, генерално посматрано, постоје микропруденцијални и макропруденцијални аспекти решавања проблематичних кредита. Са микропруденцијалног становишта, банкама је у интересу да смање ниво и број проблематичних кредита у циљу заштите њихове солвентности и ликвидности, што ће, у крајњем исходу, резултирати и заштитом интереса њихових клијената. Истовремено, решавање питања проблематичних кредита има и макропруденцијалну димензију будући да високо учешће проблематичних кредита може да представља системски ризик. Системски ризик се може јавити ако је укупна кредитна активност нижа него што би била да учешће проблематичних кредита није високо. Ниво проблематичних кредита указује на проблеме с којима се суочава привреда једне земље и њен реални сектор који није у стању да отплати дуг, али може бити и знак лошег регулаторног и правосудног оквира. У складу са изнетим, решавање питања проблематичних кредита захтева системски приступ.

Други део предложене стратегије односи се на циљ и кључне приоритете исте. Циљ Стратегије јесте обезбеђивање подстицаја и уклањање препрека идентификованих у систему које спречавају правремено решавање проблематичних кредита и успостављање система који ће спречити акумулацију

проблематичних кредита до нивоа који може имати негативне ефекте на кредитну активност угрожавајући потенцијални економски раст. У складу са тим, Стратегијом је предвиђено да буде обухваћено следеће:

- 1) Иако су проблематични кредити саставни део банкарског посла, неопходно је ојачати капацитет банака за решавање проблематичних кредита на правовремен и оптималан начин. С тим у вези, предвиђено је да НБС спроведе специјалне дијагностичке студије (у даљем тексту: СДС) на репрезентативном узорку активе банкарског сектора (од 14 банака) и, по завршетку СДС, НБС ће испитати модалитете подешавања регулаторног оквира за банке. НБС ће, такође, подстаћи коришћење конзервативних пракси резервисања у складу са Међународним Рачуноводственим Стандардима (у даљем тексту: МРС); предузети надзорне и регулаторне активности са циљем јачања регулаторног третмана реструктурираних потраживања и аспеката управљања проблематичним кредитима код банака; и побољшати извештавање о квалитету активе;
- 2) Процена вредности средстава обезбеђења која се показала као недовољно регулисана област и, сходно томе, изазвала неизвесности око валидности процена вредности. У циљу решавања овог питања, Мфин ће унапредити регулацију проценитеља и прецизност процене вредности непокретности тако што ће успоставити транспарентне критеријуме и стандарде за процену вредности, у складу са међународном најбољом праксом. НБС ће развити базу података, доступну банкама и проценитељима, за детаљне извештаје о проценама вредности стамбених и пословних непокретности попуњене у складу са унапред постављеним критеријумима.
- 3) Развој тржишта проблематичних кредита омогућио би правовремено и ефикасно решавање проблематичне активе и помогао би напоре банака како би се реструктурирале. Тренутни порески третман отписа или продаје проблематичних кредита и повезане процедуре могу представљати значајне дестимулансе за решавање проблематичних кредита. Мфин ће предузети све потребне активности (могуће привремене), ради елиминисања таквих дестимуланса, правне измене тренутног пореског законодавства, укључујући и препознавање отписа дугова као трошак у пореске сврхе, као и пореске импликације опроста дугова физичким лицима.
- 4) Вишенаменски приступ, с обзиром на разноликост фактора који утичу на спор развој тржишта проблематичних кредита, посебно области пореских препрека, правних препрека, препрека у капацитету, препрека у доступности података и других препрека. Остале аспекте које треба истражити укључују потенцијалне препреке при успостављању приватних друштава за управљање активом или других друштава за посебну намену, као и заштиту потенцијалне либерализације продаје проблематичних кредита инвеститорима и друштвима основаним ван граница РС. Коначно, НБС ће спровести свеобухватну анализу модалитета потенцијалне либерализације тржишта проблематичних кредита становништву.
- 5) Агенција која управља значајним уделом портфолија проблематичних кредита у државном власништву. Средства и експертиза Агенције су, међутим, недовољни за адекватно спровођење свог мандата, те да би решила ово питање, Агенција ће, у сарадњи са Мфин, развити Стратешки план за управљање активом и успоставиће интерне процедуре, са адекватним капацитетима, за редовне процене вредности активе и процену надокнадиве вредности повезаних средстава обезбеђења. Агенција ће, такође, успоставити консолидовани тим за решавање проблематичних кредита како би ојачала свој капацитет за решавање својих портфолија проблематичних кредита.
- 6) Вансудско реструктурирање како би се омогућила убрзана и уређена решавања привредних субјеката. У пракси, споразумно финансијско реструктурирање (у даљем тексту: СФР), показало се да се прекасно започиње, односно када је дужниково финансијско стање неповратно погоршано. Како би олакшало и подстакло на СФР, МП ће предложити измене постојећег Закона о СФР и повезаних подзаконских аката у сарадњи са Привредном комором Србије. Предложене измене имаће за циљ да убрзају процедуру СФР, унапреде оквир за учешће посредника, омогуће подршку и прошире свест о оквиру вансудског реструктурирања, као и да пружи званичне смернице државним повериоцима за вансудско финансијско реструктурирање.

- 7) Оквир за принудну наплату, с обзиром на то да многи фактори доприносе неефикасности, укључујући одлагања усред преоптерећености предметима, неадекватне судске процене вредности, неефикасне судске аукције и недостатак заинтересованости за судске аукцијске продаје. Затим, аукцијска правила за продају дужникове имовине су строга и дестимулативна, сходно чему, како би решило ова питања, Мправде ће предузети све потребне активности у циљу измене врсте аукција при случајевима принудне наплате против правних лица и предузетника (укључујући и хипотеке) и пребацивање надлежности за све судске случајеве принудне наплате против правних лица и предузетника привредним судовима.
- 8) Стечајни оквир који, иако је био проширен претходних година увођењем унапред припремљених реорганизација као нове опције реструктурирања, искуство показује да се оне користе углавном као начин да се продужи отплата дугова, без свеобухватног реструктурирања задуженог предузећа. Уз то, обезбеђени повериоци муче се да ефектно примене своја права, делом због значајних одлагања при ликвидацији обезбеђене имовине, тако да ће МП припремити измене Закона о стечају како би ојачало заштиту права обезбеђених поверилаца, једним делом кроз омогућавање веће контроле над одлукама које утичу на њихова обезбеђена права. МП ће, потом, предложити додатна правила за стечајне поступке (нпр, везана за проблематичне групе предузећа, заштиту нових извора финансирања при реорганизацијама, ревизију накнада стечајних управника, улогу поверилаца при избору стечајног управника). Даље, постоји потреба да се додатно ојачају капацитети Агенције за лиценцирање стечајних управника, као и да се ојача капацитет судова за управљање стечајним поступцима.
- 9) Хипотекарни оквир је управо измењен. Претходни оквир је имао бројне недоследности и двосмислености, што је доводило до проблема при извршењу хипотеке. Препознате препреке решене су циљаним изменама Закона о хипотеци усвојеним у јулу 2015. године. Уз ове измене, неопходно је да се унапреди ефикасност уписа хипотеке, који може бити одложен услед нерешених тужби на измене у Катастру непокретности. Неопходно је успостављање функционалног другостепеног процеса доношења одлука за предмете земљишног регистра, заједно са идентификацијом конкретних земљишних регистра са високим бројем нерешених предмета. Са друге стране, потребна су унапређења судских извршних поступака при активацији хипотеке и продаји обезбеђене имовине, који су оптерећени неефикасношћу основних судова надлежних за такве поступке. Адекватна заштита хипотекарних поверилаца нижег реда приликом вансудских хипотекарних поступака требало би да се обезбеди адекватном проценом вредности имовине која је предмет хипотеке и отвореним и транспарентним аукцијским поступцима.
- 10) Коначно, потреба, изводљивост и тренутак увођења оквира за лични стечај у РС биће пажљиво анализирани.

Трећи део предложене стратегије односи се на политике и мере, односно активности различитих институција. Наиме, у овом делу предложене стратегије, како би се постигао општи циљ Стратегије, а имајући у виду њене кључне приоритете, наведене су предложене активности за сваку институцију укључену у Стратегију, при чему је наредни део предложене стратегије, јасности ради, посвећен конкретној матрици, акционом плану, као саставном делу исте.

Релевантни Акциони план (предвиђен у Одељку IV) садржаће детаље свих активности, укључујући идентификацију надлежне институције (Мфин, НБС, Агенција, МП итсл), предвиђени временски рок и очекивани резултат за сваку поједину активност. Посебно указујемо да, због уставне и институционалне независности НБС, приложени предложени Акциони план обухвата активности надлежних министарстава и осталих државних институција осим НБС, која, предвиђено је да усвоји посебан акциони план (који ће бити у складу са овом стратегијом, а нарочито у складу са активностима из надлежности НБС које су наведене у Одељку III).

Наредни, пети део предложене стратегије односи се на накнадне активности. Наиме, предвиђено је да спровођење предложене стратегије представља трогодишњи континуирани процес, а да носилац истог буде РГ. Истим делом, предвиђено је да РГ два пута годишње припрема извештаје за Владу и НБС, на крају I и III квартала сваке године. Те извештаје ће пратити (ако је потребно) предлог измена и допуна Стратегије, зависно од примљених извештаја и информација о спровођењу акционих планова. У складу са тим, свака од институција носилаца конкретних активности према Акционом плану има обавезу да подноси кварталне извештаје РГ о спровођењу Акционог плана и могућим отвореним питањима о којима ће се дискутовати (и која ће се решити, уколико је потребно) на нивоу РГ. Истовремено, предвиђена је и блиска сарадња и размена информација са НБС. Наиме, НБС ће квартално обавештавати РГ о спровођењу сопственог Акционог плана, како би РГ имала тачан и потпун увид у резултате целокупне Стратегије и како би о истом могла да информише Владу.

Након Анекса у којем је дат табеларни приказ показатеља пословања банкарског сектора РС и структуре финансијског сектора, следи кратак приказ искустава других земаља и то: Румуније, Албаније, Хрватске, Италије и Словеније, да би се предложена стратегија завршила приказом изазова у реалном сектору.

IV. Процена финансијских средстава потребних за реализацију

За реализацију ове стратегије није потребно обезбедити новчана средства у буџету РС.