

TEMA BROJA

Aktuelni izazovi u bankarskom sektoru

Osnovne ocene Zakona o preuzimanju imovine i obaveza banaka

Boško Živković i Miroslav Marinković

Usvojen je Zakon o preuzimanju imovine i obaveza određenih banaka. Problemi u poslovanju nekoliko banaka u vlasništvu Republike Srbije i pritisak da se ti problemi reše nametnuli su potrebu za usvajanjem novog zakonskog okvira kojim se reguliše oblast poslovanja banaka. Krajem oktobra Narodna skupština je usvojila Zakon o preuzimanju imovine i obaveza određenih banaka radi očuvanja stabilnosti finansijskog sistema („Službeni glasnik RS“, br. 102/12). Osnovna namera Zakona dobro je usmerena: banke u državnom vlasništvu duboko su opterećene tradicijom iz devedesetih godina prošlog veka. Realno je pretpostaviti da neke od ovih banaka, pod dominantnom vlasničkom kontrolom Vlade, nastavljaju praksu insajderskog kreditiranja. Slično stanovište imao je i Savet guvernera Narodne banke Srbije kada je, jula ove godine, naložio Izvršnom odboru NBS da u svim bankama sa dominantnim državnim vlasništvom izvede posebne detaljne kontrole. Nalaz nije iznenađujući: državne banke, kao i državna preduzeća, imaju isti problem korporativnog upravljanja – partijsko vlasništvo.

Osnovni cilj usvajanja Zakona o preuzimanju jeste očuvanje stabilnosti finansijskog sistema u slučaju da je nesprovođenje preuzimanja imovine problematične banke može ugroziti. Nastojanje da se zakonski okvir usvoji po ubrzanom proceduri prouzrokovano je objektivno prisutnim rizikom i strahom regulatornih organa da bi neizvesnost (nedefinisan status problema) mogao izazvati snažan negativan efekat na stabilnost bankarskog sistema u trenutku kada je privatna štednja visoko zavisna od nivoa poverenja u sistem. U tom smislu je namera i ubrzano donošenje zakona racionalan i bolji izbor od prethodnog rešenja tzv. *bridge* banke (tj. banke za premošćavanje).

Koncept Zakona sadrži nekoliko koraka:

- ocenu potrebe za preuzimanjem imovine problematične banke;
- prenos dela imovine i obaveza na banku koja vrši preuzimanje odnosno akviziciju;

- finansijsku podršku banci koja vrši preuzimanje u cilju očuvanja stabilnosti finansijskih tokova;

- oduzimanje dozvole za rad problematičnoj banci.

Drugi zakoni regulišu istu materiju. Uprkos činjenici da je preuzimanje konkretnih mera na rešavanju problema u poslovanju pojedinih banaka u vlasništvu Republike Srbije bilo neophodno, usvojeni zakonski okvir ima niz nelogičnosti. Pre svega, materija koju Zakon o preuzimanju reguliše već je regulisana drugim zakonskim aktima – Zakonom o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje, Zakonom o osiguranju depozita, Zakonom o Agenciji za osiguranje depozita, Zakonom o privrednim društvima i, konačno, Zakonom o obligacionim odnosima. Donosioci odluka su ipak ocenili da sprovođenje postojećeg zakonskog okvira nije dovoljno za očuvanje stabilnosti sistema i da je neophodno usvojiti novi okvir. Usvajanje novog okvira nije samo po sebi problematično ukoliko je to prilika za jasno definisanje problema i načina za njegovo rešavanje. Međutim, Zakon o preuzimanju ostavlja nekoliko nedoumica.

Sledi evidencija najvažnijih neodređenosti Zakona.

1. Kriterijum za izbor banaka u kojima se interveniše

Usvojeno rešenje ne sadrži jasnu definiciju i kriterijume za ocenu nivoa rizika očuvanja stabilnosti finansijskog sistema ugrožene banke. Jednostavnije: iz koncepta Zakona nije jasno šta bi se dogodilo sa stabilnošću sistema u slučaju da se ne izvrši preuzimanje ugrožene banke. Drugi veliki problem Zakona jeste definisanje kriterijuma za ocenu pogodnosti banke koja vrši preuzimanje. Ova neizvesnost sadrži rizik širenja poremećaja na zdrave delove sistema. Ukoliko je kapacitet banke koja preuzima neadekvatan, problem se može multiplikovati i zahtevati veće resurse države. Nadalje, pošto je inicijator transakcije Ministarstvo finansija, a ne NBS postavlja se pitanje da li je okrnjena ustavna funkcija NBS kao osnovnog nosioca monetarne vlasti i institucije zadužene za očuvanje finansijskog sistema Republike Srbije. Konačno, Zakon se primenjuje samo na banke u kojima Republika Srbija ima direktno ili indirektno kontrolno učešće. Imajući u vidu da banke u privatnom vlasništvu čine preko 80% tržišta, postavlja se pitanje da li se samo predmetne banke mogu okarakterisati kao „prevelike za propadanje“

(engl. *too big to fail*, izraz korišćen za bankarske sisteme širom sveta koji su primili državnu pomoć). Ovaj problem je bio i ostao velika kontroverza tokom poslednjih nekoliko godina. Veliki privatni gubici banaka su socijalizovani; masivne intervencije u bankama izazivaju i masivne preraspodele društvenog bogatstva iz javnog sektora u privatni sektor. Problem će u našim uslovima biti lako prepoznatljiv u slučaju privatizacije „Poštanske štedionice“. Budući privatni vlasnik iskoristiće benefite masivne državne intervencije. Ova praksa države jeste razlog kontroverzi u zemljama koje su izvele masivnu socijalizaciju privatnih gubitaka pod izgovorom zaštite javnog interesa. Velika diskreciona moć organa koji donosi inicijalnu odluku može biti izvor moralnog hazarda.

U evropskim i američkim regulatornim okvirima kriterijumi za ocenu banaka u kojima se interveniše uvek su jasno definisani i odnose se na tržišno učesće, ispunjenje zahteva za adekvatnošću kapitala, sistemski značaj sa aspekta privatnog sektora i druge kriterijume koje odredi nacionalno regulatorno telo. Jedan od najvažnijih kriterijuma jeste procena uticaja rezultata alternativnih scenarija za samu banku koja je izložena intervenciji. Scenarija podrazumevaju dokapitalizaciju od strane države i postojećih akcionara, pronalaženje strateškog partnera ili direktnu prodaju i otvaranje stečajnog postupka. Tek nakon analize efekta navedenih aktivnosti na stabilnost finansijskog sistema može se doneti adekvatna odluka. U našem iskustvu, ova argumentacija je izostala. Ovo je drugi veliki izvor moralnog hazarda organa koji donosi odluku.

2. Imovina i obaveze koje se preuzimaju

Drugi veliki problem jeste činjenica da Zakon o preuzimanju ne definiše jasno koja se imovina i obaveze mogu preneti na banku koja vrši preuzimanje i po kojoj vrednosti. Neadekvatna procena vrednosti nekretnina, strukture i naplativosti plasmana, ali i strukture depozita i potraživanja drugih poverilaca najveća je pretnja za uspešnost cele transakcije. Evidentno je da osnovni cilj treba da bude preuzimanje kvalitetnog dela bilansa problematične banke, dok toksični deo ostaje u njoj kako bi u poslednjoj iteraciji primene Zakona ušao u stečajnu masu. Ipak, Zakon o preuzimanju ne definiše kriterijum za procenu vrednosti imovine i obaveza niti obavezu da procenu izvrši nezavisna revizorska kuća. Kako su problemi u osnovi nastali usled neadekvatnog upravljanja i nepoštovanja standarda finansijskog izveštavanja, propuštena je prilika da se izvrši nezavisna ocena stvarnog stanja i na osnovu realnih kriterijuma donese odluka o načinu obavljanja transakcije, ukoliko se pokaže da je opravdana. Posledično, alternativna scenarija poput stečaja ili pokušaja pronalaženja strateškog partnera zbog toga postaju malo verovatna ili čak nemaju nikakvu šansu.

3. Intervencija državnim sredstvima

Zakon podrazumeva i bespovratnu finansijsku podršku banci koja vrši preuzimanje u cilju adekvatne realizacije transakcije. Dodatno, ukoliko je to banka u

vlasništvu Republike Srbije, Vlada može uložiti dodatna sredstva u slučaju da transakcija rezultira pogoršanjem stabilnosti i likvidnosti te banke. Kriterijum za definisanje iznosa budžetskih sredstava i eventualni povraćaj sredstava nije utvrđen. Ovim se stvara paradoksalna situacija – finansijska intervencija koja služi za realizaciju transakcije kojom se čuva stabilnost finansijskog sistema može ugroziti fiskalnu stabilnost, a samim tim i makroekonomsku stabilnost. Zakonom o preuzimanju nisu predviđeni mehanizmi kojima bi se ovakav scenario sprečio.

4. Status akcionara

Transakcija preuzimanja ugrožene banke može se izvršiti bez pristanka akcionara banke, što ceo proces dovodi u situaciju pravne neizvesnosti. Iako je izvesno da akcionari problematične banke moraju snositi posledice svojih investicionih odluka, oni svakako imaju i određena prava propisana drugim zakonskim aktima i ostaje nejasno kako će ih ostvariti nakon realizacije transakcije. Upravo je ova tema osnovna prepreka da se u proces preuzimanja uključe i banke koje su u privatnom vlasništvu, odnosno predstavljaju lokalne filijale evropskih bankarskih grupacija. Na kraju je ovo rešenje ispalo dobro. U nekim slučajevima privatni akcionari su tražili državnu intervenciju uz očuvanje sopstvenog vlasničkog udela (slučaj Čilea). Iako je na ovaj način izbegnut rizik ponavljanja greške, ostaje otvoreno pitanje mogućnosti primene ovog zakona u slučaju da neka privatna banka bude ugrožena. Druga konsekvencija ovog rešenja takođe je nepovoljna: banke koje vrše preuzimanje prvenstveno moraju biti banke u vlasništvu Republike Srbije. Državna finansijska intervencija biće neophodna i neminovna.

Zaključna ocena

Izložene nelogičnosti ne samo da ostavljaju prostor za sumnju u mogućnost ispunjenja osnovnog cilja već i u opravdanost celog koncepta. U krajnjoj instanci, ovakvo rešenje se može vratiti kao bumerang i produbiti nestabilnost sistema na srednji rok.

Trend usvajanja novog regulatornog okvira za rešavanje problema stabilnosti finansijskog sistema prisutan je u gotovo svim evropskim zemljama. U zavisnosti od specifičnosti osnovnog uzroka problema, primenjuju se različiti koncepti. Zajedničko za sve jesu jasni kriterijumi za definisanje banke kao značajne i jasno definisan finansijski okvir za intervenciju, naročito sa aspekta trošenja sredstava iz budžeta.

PRILOG: pregled uporedivih iskustava

a) Španija

Zbog problema na tržištu nekretnina, znatan broj banaka na španskom bankarskom tržištu suočava se sa visokim nivoom nenaplativih kredita i kontaminiranim aktivom. Španske regulatorne vlasti usvojile su zakonski okvir kojim se osniva banka za posebne name-

ne. Osnovni cilj banke pod nazivom „Sareb“ (akronim za banku sa lošom aktivom na španskom jeziku) jeste otkup loše aktive od banaka u sistemu. Predmet transakcije će pre svega biti nekretnine preuzete u procesu naplate problematičnih kredita iz kolateralala, kao i portfolio kredita plasiranih građevinskoj industriji. Aktiva će biti otkupljena po vrednosti koja predstavlja diskont knjigovodstvene vrednosti aktive, i to po prosečnoj stopi od 63% za zemljište i nekretnine, odnosno 46% za kreditni portfolio. Maksimalan budžet „Sareba“ za otkup loše aktive propisan je na 90 mlrd evra, pri čemu državni ideo može biti maksimalno 50% kako bi se izbegao negativan efekat na javni dug. Ostatak budžeta čine privatni institucionalni investitori s evropskog tržišta. Banka se osniva na period od 15 godina, za koliko se očekuje uspešno rešenje za svu preuzetu aktivu. Kao i drugi akteri na tržištu, i „Sareb“ će imati za cilj profitabilno poslovanje, pa se očekuje da u poslednjoj trećini svog poslovanja ostvaruje visoke stope prinosa na kapital.

Prednosti ovakvog rešenja ogledaju se u jasno definisanim kriterijumima za klasifikovanje aktive u kategoriju „loše“, jer se pošlo od ključnog problema bankarskog sektora – distorzije tržišta nekretnina u Španiji. Takođe, merama će biti obuhvaćene aktive svih banaka bez obzira na vlasničku strukturu. I konačno, iznos državne intervencije je ograničen zbog budžetskog ograničenja.

b) Slovenija

Imajući u vidu da se veliki broj banaka na slovenačkom tržištu suočava sa problemom nenaplativih kredita, regulatorne vlasti su donele odluku o formiranju Agencije za upravljanje slabim potraživanjima banaka i posebnog Fonda za loše kredite. Osnovni cilj je da se od banaka za koje se proceni da su sistemski važne, bez obzira na vlasničku strukturu, izvrši otkup problematičnih i spornih potraživanja po vrednosti od oko 50% knjigovodstvene vrednosti. Transakcija će biti izvršena zamenom ove aktive državnim obveznicama. Na ovaj način bi se bilansi banaka rasteretili i postali likvidniji, nakon čega se bankama pruža prilika da na međunarodnom tržištu pronađu nedostajući nivo kapitala, ali sada u znatno nižem iznosu. Ukupan budžet Fonda za loše kredite iznosio bi maksimalno 4 mlrd evra, čime bi se potreban nivo svežeg kapitala sveo na nivo od jedne milijarde evra. Kriterijume za ocenu sistemskog značaja banke odrediće centralna banka i nadležno ministarstvo. Jedan od uslova za otkup aktive jeste i jasan plan poslovnog restrukturiranja banke, koji će pokazati da je banka nakon transakcije spremna da aktivno kreditira privatni sektor. Zakonski okvir će jasno propisati i obaveze i prava postojećih akcionara u procesu sanacije i dokapitalizacije banaka. Delovanje Agencije i Fonda je ograničeno na period do 2017. godine, do kada se očekuje rešavanje statusa preuzetih problematičnih i spornih kredita. Rukovođenje institucijama biće povereno profesionalnim menadžerima koje će imenovati Vlada i centralna banka.

I u ovom slučaju, osnovne prednosti su jasno definisani kriterijumi za ocenu značaja banke, pri čemu zakonski okvir ne pravi razliku između privatnih i državnih banaka. Takođe, budžet za kompletan program jasno je definisan, imajući u vidu budžetski deficit Slovenije. Konačno, profesionalno upravljanje programom povećava njegov legitimitet.

c) Hrvatska

Regulatorne vlasti u Hrvatskoj su sredinom tekuće godine usvojile program konsolidacije malih banaka. Program podrazumeva zajedničko ulaganje Republike Hrvatske i privatnih investicionih fondova kojima se vrši sanacija banaka koje zbog svoje veličine ne mogu privući dodatni kapital za adekvatno poslovanje. Osnovni motiv regulatornih vlasti za učešće u transakciji jeste činjenica da ciljana grupa banaka predstavlja osnovnu finansijsku podršku malim i srednjim preduzećima. Nakon izvršene transakcije, upravljanje bankom se poverava novom profesionalnom menadžmentu koji ima za cilj konsolidaciju postojećeg ili kreiranje novog poslovnog koncepta. Program nema za cilj otkup problematične aktive, već se promenom poslovnog modela nastoji ublažiti negativan efekat distorzije na buduće poslovanje.

Prednost ovog modela ogleda se u ograničenom učešću države i preuzimanju upravljanja bankama od strane profesionalnih menadžera. Takođe, procenu da li banka zaslužuje finansijsku pomoć pored regulatornih vlasti vrše i nezavisni privatni investitori. Osnovni nedostatak ovog modela jeste činjenica da problemi bankarskog sektora direktno proističu iz problema privatnog sektora. Sektor malih i srednjih preduzeća upravo je najosetljiviji segment privrede, pa sanacija bankarskog sektora neće imati željene efekte bez sveobuhvatne privredne reforme.

Kriza, potrošnja i bankarski sektor

Miladin Kovačević i Mahmud Bušatlija

Lako je složiti se sa idejom (da ne pominjemo brojne zagovornike u domaćoj stručnoj i političkoj javnosti, možemo samo ukazati na takve autoritete makroekonomske nauke kao što su Stiglic i Krugman) da će povećana potrošnja pomoći ubrzanju privredne aktivnosti i tako (preko ulaganja iz profita) povećati investicije u dalji razvoj, ali se nameće pitanje kako to postići u praksi. U situaciji naše autentične, duboke sistemske krize, opterećene i globalnom krizom koja nam onemogućava lak pristup investicionim sredstvima, pred nama su dva rešenja.

Prvo rešenje. Prvo rešenje (koje to zapravo i nije) ogleda se u inerciji prevelike javne potrošnje (njenog učešća u BDP-u u 2012, prema rebalansu konsolidovanih javnih finansija, od oko 52%) kao noseće snage

ukupne potrošnje, a pre svega lične i kolektivne, uz pad investicija iz godine u godinu (u 2012. od najmanje 5%). Potrošački model, koji traje decenijama, u krizi je pre-rastao u dužnički model i ubrzao je javno zaduživanje kao kompenzaciju ranijeg intenzivnog komercijalnog zaduživanja (prekogrančni krediti i domaća ekspanzija zaduživanja) i još ranijeg ulivanja u javnu potrošnju privatizacionih prihoda. Sada smo pred zidom krize duga koja se ne može prevazići kratkoročnim merama fiskalne konsolidacije, niti se pod teretom te krize može preokrenuti trend pada proizvodnje, javnih prihoda i duboke depresije zaposlenosti (stopa nezaposlenosti je veća od 25%). Ovaj model je doveo do disproporcija u primanjima onih koji rade u javnom sektoru u odnosu na ostale, ali nije postao generator održive tražnje niti generator investicija, makar i u infrastrukturi u neophodnoj meri. Komercijalni dug je kamen oko vrata privrede koja hronično pati od nelikvidnosti, pa i nesolventnosti, a fiskalne obaveze dodatno otežavaju finansijsko poslovanje privrednih subjekata.

U svakom sagledavanju opšte nelikvidnosti i mogućih opcija makar delimične sanacije komercijalnog duga i nelikvidnosti (što su dva lica iste medalje) neophodna je analiza komercijalnog duga, kako po delatnostima, karakteristikama duga tako i po veličini i karakteristikama privrednih subjekata-dužnika. To je, inače, fokus krize koga se nerado dotiču kako sami privrednici, tako i nadležne institucije ili analitičari. Jedan od problema je i nedostupnost zvaničnih podataka o pojedinačnim dužnicima i poveriocima. Mora se imati na umu da nestanak svakog radnog mesta smanjuje budžetski prihod za porez na platu i doprinose za obavezno socijalno, zdravstveno i penzijsko-invalidsko osiguranje, da tržište gubi potrošača, a budžet povećava izdatke transferom ka socijalnom ili penzionom osiguranju za novog nezaposlenog. Konsolidacija javnih finansija nema alternativu, ali ona nije moguća bez povezane i kompleksne reforme javnog sektora i sistemske regulative. Nije moguće inicirati trajnu konsolidaciju bez, na primer, emancipacije penzijsko-invalidskog osiguranja (Fonda PIO) od budžeta, a ta emancipacija nije moguća bez povezivanja reforme sistema PIO sa korporativizacijom i kreiranjem autonomnih fiskalnih prihoda, pored postojećih doprinosa koje bi trebalo smanjiti zbog potrebe rasterećenja privrede. Nužna decentralizacija nije moguća takođe bez kreiranja autonomnih fiskalnih prihoda zajednica na nižim nivoima, a to je moguće samo posredstvom reforme upravljanja gradskim i građevinskim zemljištem.

Drugo rešenje. Drugo rešenje podrazumeva koncept povećanja zaposlenosti uz smanjenje političkog rizika zemlje, poboljšanje kreditnog rejtinga i rasta priliva stranih direktnih investicija, a pre svega povećanje broja *greenfield* projekata koji povećavaju zaposlenost, a naročito u proizvodnji razmenljivih dobara za izvoz. U spregnutom procesu fiskalne konsolidacije (gašenja deficita u javnim finansijama i potrebe za kratkoročnim zaduživanjem) i reformi koje treba da rasterete privredu i

istovremeno obezbede prostor u javnim finansijama za investicije u infrastrukturne delatnosti i razvoj poljoprivrede i energetike, obezbeđuje se finansijska podrška jednom planu zapošljavanja od strane države koji je u uslovima krize neophodan. Nije reč o povećanju administracije, već o javnim i javno-privatnim investicionim projektima u raznim infrastrukturnim delatnostima koje mogu biti zamajac i preduslov razvoja i zapošljavanja. Oslonac su projekti u infrastrukturnim delatnostima, a ne socijalno zapošljavanje u javnim službama i servisima (obrazovanje, zdravstvo, javna administracija i drugi servisi, kao i javna preduzeća, moraju pretrpeti reformsku racionalizaciju i profesionalizaciju). U vremenu potrebnom za poboljšanje ukupnih uslova poslovanja i stvaranja odgovarajućeg poslovnog ambijenta potrebno je maksimalno rasteretiti privređivanje, preko fiskalne politike preneti teret oporezivanja s rada na kapital i imovinu, a putem prilagođavanja bankarskog sistema olakšati i rasteretiti zaduživanje. Reformom javnog sektora treba preraspodeliti aktivnosti javnih državnih i komunalnih preduzeća i preko korporativizacije ta preduzeća depolitizovati i profesionalizovati upravljanje. Taj proces će prevesti javna preduzeća u realan (komercijalni) okvir proizvodnje i pružanja usluga i lišiti ih potrebe za budžetskim subvencionisanjem, ali će dovesti i do smanjenja broja zaposlenih, zbog optimizacije rada.

U situaciji u kojoj će se i dalje gubiti radna mesta u komercijalnom sektoru i javnim preduzećima (kada se reformom javnog sektora i korporativizacijom prevedu u komercijalni sektor) mora se naći način da država na sebe preuzme rasterećivanje dela privrede, pre svega proizvodnju razmenljivih dobara za izvoz, kao i malih i srednjih preduzeća koja prate tu proizvodnju. U tom smislu analiziraćemo upravljanje državnim kapitalom u bankarskom sektoru, s aspekta predupređivanja razvoja rizika u bankarskom sektoru, rasterećenja dela privrede i stimulisanja većeg zapošljavanja.

Prelivanje globalne krize na našu zemlju dovelo je do produblivanja problema u bankarskom sektoru, a posebno problema u vezi sa upravljanjem državnim kapitalom u komercijalnim bankama. Kriza je uslovlila veću potrebu za kreditiranjem privrednih delatnosti, prebacujući težište sa investiranja na održavanje likvidnosti, što je usporilo razvoj (investiranje) i dovelo do daljeg pada zaposlenosti. U ovu krizu banke su ušle s relativno loše pozicije kreditiranja privrede, uz obezbeđenje hipotekama, a ne kroz konzervativni kriterijum selekcije na bazi ocene održivosti i prinosa privredne aktivnosti koja se finansira iz kredita. Početkom ovog veka hipoteke su korišćene konzervativno, pokrivajući kredite do visine od 50% vrednosti imovine pod hipotekom. Taj trend se vrlo brzo promenio i većina banaka je dostigla pokrivenost kredita do 90% od vrednosti imovine, a neke banke su čak i nekoliko puta premašivale vrednost imovine pod hipotekom. Ovaj način pasivnog obezbeđivanja kredita kolateralom čija vrednost s vremenom opada i bez tržišnih poremećaja, u situaciji plitkog tržišta nekretnina i poseb-

nog problema koji nastaje nerealno visokom procenom vrednosti imovine, doveo je do toga da je dobar deo kredita s vremenom postao problematičan za naplatu (NPL), a posebno putem aktiviranja hipoteke. Izbegavajući konzervativni pristup u osiguranju povraćaja kredita preko ocene poslovne aktivnosti, koja mora obezbediti profit dovoljan za povraćaj, a oslanja se na istoriju poslovanja, većina banaka je radije kreditirala *start-up* aktivnosti koje se mogu osigurati jedino zalogom već stečene imovine. Ova situacija je posebno izražena u bankama, ali i u finansijskim institucijama (razvojni fondovi Srbije i Vojvodine i fond za podsticaj izvoza) sa državnim kapitalom. Čest je slučaj da se plasman osigurava imovinom koja će tek biti kupljena iz kredita. Dosadašnji rezultati istrage u vezi sa upravljanjem „Agrobankom“ nagoveštavaju spre-gu političara i povezanih lica i firmi, gde se političkim uticajem obezbeđuje kredit uz slabo ili nikakvo osiguranje povraćaja, koji cirkuliše kroz čitav niz vlasnički povezanih preduzeća, bez ikakve privredne aktivnosti. Nažalost, iz kontrole poslovanja i najavljenih istraga u „Razvojnoj banci Vojvodine“¹ i Razvojnom fondu Vojvodine i nizu drugih banaka biće jasno da se taj proces zloupotreba političkog položaja i sa njom povezana korupcija neće zaustaviti na „Agrobanci“, čime je ugrožen bankarski sistem u celini. Ono što naročito zabrinjava jeste da za zloupotrebe u poslovanju banaka nije bilo potrebno da država ima apsolutnu većinu, nego samo neformalnu kontrolu poslovanja preko pojedinaca, konsultantskih firmi i direktnog uticaja političara.

Problemi koji su bazično nastali u bankama s državnim kapitalom rešavaju se, jednim delom, podizanjem kredita i u privatnim bankama, radi reprograma ili delimičnog razduživanja, pa se na taj način isti problemi

1 Kada je posredi „Razvojna banka Vojvodine“, koja ima preko 75% za naplatu problematičnih kredita (NPL), mora se obratiti posebna pažnja na koji način su osiguravani povraćaji tih kredita. Imajući u vidu da je poljoprivredno zemljište osnovni resurs Vojvodine, moguće je očekivati da se kolaterali u velikoj meri odnose upravo na to zemljište, što znači da „Razvojna banka Vojvodine“ praktično drži ili poseduje velike površine poljoprivrednog zemljišta, mahom nekultivisanog u očekivanju 2014. godine, kada će, prema odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija morati da dozvoli građanima Evropske unije kupovinu zemljišta. Rešavanje problema poslovanja ove banke može ići pravcem prenosa zdravog dela poslovanja, kao i depozita građana i privrede, u neku bolju banku, ali se u tom slučaju mora voditi računa da se jedan deo nenaplativih kredita ne otpiše, a kolateral ostane u posedu nesolidnog klijenta, posebno ako je reč o poljoprivrednom ili građevinskom zemljištu. Ovaj problem se samo delimično može rešiti dokapitalizacijom koja bi bila izvedena emisijom obveznica Vojvodine, sa prispećem za 30 godina, kako je najavljeno. Pokrivanje teško naplativih i nenaplativih plasmana dugom Pokrajine u principu je problematičan, jer nemogućnošću naplate, privatni kredit se pre-liva u javni dug zbog pomešanih prava i obaveza u domenu tzv. javne svojine i nerešenog statusa tzv. društvene svojine. S druge strane, ovaj postupak ne može obezbediti neophodnu likvidnost banke i adekvatnost kapitala. U svakom slučaju, u postupku sanacije ove banke mora se voditi računa da prethodno poslovanje „Metals banke“ i „Vojvođanske razvojne banke“, koja je nastala iz nje, mora biti sankcionisano, bilo da je u pitanju banka ili nesolidan klijent. To bi se najlakše postiglo ekspro-prijacijom imovine nesolidnog klijenta, na račun nevraćenog državnog kapitala, a nipošto prenosom nenaplativih plasmana i kolaterala u zdravu banku.

preliva i na te banke. Doduše, privatne banke sa stranim kapitalom lakše se kapitalizuju iz matičnih izvora, a siguran profit na našem tržištu obezbeđuju u dobroj meri preko tržišta državnih obveznica, uz minimalnu aktivnost u privredi. Stoga se mora voditi računa da se banke što više potisnu iz trgovine državnim obveznicama, čime bi im se ograničilo sigurno visokoprofitno poslovanje, što bi ih usmerilo na kreditiranje privrede i konzervativnije upravljanje kapitalom.

Ukoliko država ne bude vodila računa o stanju i perspektivama u bankama s državnim kapitalom, nizak nivo povraćaja komercijalnih kredita i nemogućnost naplate iz kolateralnog obezbeđenja nastaviće da generišu gu-bitke i konačno će ugroziti privatnu štednju. Da bi se to predupredilo, potrebno je pristupiti transformaciji bana-ka s državnim kapitalom, bez obzira na učešće držav-nog kapitala u ukupnom kapitalu banke. Ova transfor-macija bi morala konsolidovati poslovanje tih banaka, zaštititi privatnu štednju i rasteretiti jedan deo privrede, prvenstveno mala i srednja preduzeća, koja su u suštini žilavija i elastičnija, a lako se prilagođavaju, što bi treba-lo da bude i osnova znatnijem zapošljavanju. Prvi korak u transformaciji mora biti strukturno i kadrovsko pril-a-gođavanje Agencije za osiguranje depozita i sanaciju banaka, koja mora, pored osnovne delatnosti, da odigra ulogu regulatora rasterećenja privrede.

Transformacija banaka sa državnim kapitalom mora ići pravcem ukрупnjavanja² i izdvajanja problematičnih plasmana u najslabiju banku, koja bi preko procesa likvidacije otpisivala deo duga, ali samo onaj koji je bio direktno aktiviran u razvoj, koji je kreirao nova radna mesta ne skuplja od 10.000 do 12.000 evra po zaposle-nom. Ovaj limit je potreban da bi se jasno razdvojili oni koji su kredite koristili u stvaranju rentnog kapitala uz malo ili nikakvo povećanje zaposlenosti od onih koji su uz velike lične žrtve pokušavali da zadrže i povećaju svo-ju privrednu aktivnost. Otpisom ionako nenaplativog duga tim firmama bi se deblokirali računi i omogućilo normalno poslovanje, ali samo pod uslovom ekstenziv-nijeg zapošljavanja. Opravdanje za ovaj postupak može se naći u velikom dugovanju države prema privredi i ne-ažurnosti u povraćaju PDV-a, što je u dobroj meri pogo-

2 Primer rešavanja problema Agrobanke ukazuje na potrebu da se izbegavaju neprovereni modeli ukрупnjavanja preko banke za premošćavanje, koja se otvara samo na kratak rok i sa suženim ovlašćenjima. Izjava predsednika IO Nove Agrobanke (bivši direktor Agrobanke i Agencije za sanaciju banaka) da su neki od klijenata do-bili dve godine grejs-perioda potvrđuje neophodnost oštre kontrole nad procesom likvidiranja banaka, koje treba da sprovodi Agencija za osiguranje depozita i sanaciju banaka, ali na transparentan način i u okviru proverenih tržišnih modela spajanja banaka na bazi jasno izraženog poslovnog interesa. Upotreba banke za premošćavanje je kontraproduktivna, jer otvara mogućnost dalje zloupotrebe i dovođenje pojedinih klijenata u povlašćeni položaj, uz mogućnost da se potraživanja od tih klijenata potpuno izgube u neopravdanom ot-pisu. Spasavanje zdravog dela uzdrmanih banaka mora se rešavati procesom ukрупnjavanja direktnom alokacijom zdravog dela poslovanja u drugu banku. Tako se izbegavaju dodatni troškovi poslovanja neopera-tivne banke za premošćavanje, ali i dalje zloupotrebe.

dilo mala i srednja preduzeća, pogotovo pod pritiskom globalne krize i smanjene potrošnje. Otpis ni u kom slučaju ne bi smeo da se primenjuje u slučaju privrednih subjekata koji su stvarali rentni kapital, ili neto profit u velikoj meri ili u celosti prenosili u ličnu potrošnju. Ovi privredni subjekti moraju biti tretirani sa dužnom pažnjom i opterećeni dugom, čak i po cenu dovođenja u stanje bankrota, jer su posledice po gubitak radnih mesta minimalne.

Ukupnjene banke sa očišćenim bilansima i konsolidovanim poslovanjem sačuvale bi privatnu štednju i bile bi mnogo spremnije za privatizaciju, ali isključivo putem dokapitalizacije, a ne prodajom državnog kapitala. Ovaj princip privatizacije je jako važan, jer država zadržava svoju imovinu kroz kapital u bankama, a banke dokapitalizacijom dobijaju veći operativni kapital kojim će podsticati razvoj privrede. Privatizacija banaka dokapitalizacijom, provedenom uz restriktivnu i oštru kontrolu porekla kapitala, dovela bi do depolitizacije i profesionalizacije upravljanja. Ipak, bez temeljitih promena u oblasti bankarskog poslovanja, koje će sistemski okrenuti banke ka osnovnom poslovanju s privredom, teško će se popraviti stanje u bankarskom sektoru.

Čitav ovaj proces, a naročito ocena kome bi bili otpisani dugovi, mora biti potpuno depolitizovan i profesionalizovan, inače će se proces propadanja banaka nastaviti pod uticajem dnevne politike. Stoga je vrlo važno da se uloga Agencije za osiguranje depozita i sanaciju banaka, kao osnovne poluge provođenja predloženog prilagođavanja bankarskog sistema, učvrsti zakonodavno i profesionalno, a oslobodi svakog političkog uticaja.

Preuslov naznačenog zahvata u delimičnom saniranju nelikvidnosti, blokada i rizika u bankarskom sektoru, kao što je već rečeno, ubrzana je trajna konsolidacija javnih finansija putem reformi javnog sektora i sistema. U isto vreme, mora se preispitati mogućnost delovanja monetarne politike u smislu preusmeravanja finansijskog sektora ka privredi i stanovništvu, a manje u pravcu finansijskog tržišta države. Konsolidacija javnih finansija svakako će imati znatan uticaj i na monetarnu politiku, smanjujući kreiranje novčane mase, odnosno tražnje i potrošnje i samim tim relaksirati potrebu za restriktivnom monetarnom politikom. Država bi imala dovoljno prostora u javnim finansijama da uđe u proces sukreditiranja komercijalnih investicionih projekata, kao garant i platilac dela kamatnog opterećenja.