

## TEMA BROJA

### Rešenje za problematične banke: ocena nove zakonske regulative

Miroslav Marinković i Boško Živković

Početkom februara Narodna skupština usvojila je Izmene i dopune Zakona o banakama ("Službeni glasnik RS", br. 14/2015) kojim se na sveobuhvatan način reguliše oblast postupanja regulatornih tela u slučaju pretnji po očuvanje stabilnosti finansijskog sistema kao posledica problematičnog poslovanja jedne ili više banaka. Potreba za usvajanjem novog regulatornog okvira proistekla je iz (1) tehničke potrebe jer je prethodni propis – Zakon o preuzimanju imovine i obaveza određenih banaka radi očuvanja stabilnosti finansijskog sistema Republike Srbije – prestao da važi na kraju prethodne godine, ali pre svega iz (2) suštinske potrebe da se ova oblast uredi u skladu sa najboljom poslovnom praksom i otklone nedostaci prethodnog rešenja.

Osnovni postulati novog rešenja podrazumevaju:

- vraćanje vodeće uloge i prava osnovnog nosioca očuvanja stabilnosti finansijskog sistema Narodnoj banci Srbije, umesto Ministarstva finansija;
- primenu okvira na sve učesnike na bankarskom tržištu, a ne samo na banke u vlasništvu Republike Srbije;
- fazni pristup rešavanju problema kroz nekoliko iteracija, a sve u cilju pronalaženja optimalnog rešenja;
- mogućnost za primenu novih rešenja koja su u praksi, primenom na uporedivim tržištima u Evropi i okruženju, dala određene pozitivne pomake na očuvanje stabilnosti finansijskih sistema.

Sve nedoslednosti uočene u prethodnom zakonskom rešenju<sup>1</sup> su gotovo otklonjene - tretman imovine i obaveza banke, status akcionara, sredstva kojima se interveniše uključujući okvir za korišćenje budžetskih sredstva, vremenski period za trajanje procesa i preduzimanje daljih koraka.

Dakle, najvažnije ocene su:

#### 1. Narodna banka Srbije je osnovni nosilac aktivnosti

<sup>1</sup> Studiozna ocena prethodnog zakonskog okvira prezentovana je u MAT broj 2016

Novim zakonskim rešenjem, inicijativa za rešavanje pitanja problematične banke nalazi se u isključivo u ingerenciji Narodne banke Srbije kao nosioca monetarne vlasti i institucije koja ima ustavnu funkciju da sprovodi aktivnosti iz predmetne oblasti. Centralna monetarna insitucija analizira i preduzima sve aktivnosti u procesu otklanjanja negativnog uticaja na finansijsku stabilnost, formira predloge za sistemsko rešenje i inicira, uz adekvatno obrazloženje, aktivno učešće drugih državnih institucija, pre svih Agencije za osiguranje depozita i Ministarstva finansija. Kako bi se stvorila mogućnost za uočavanje ranih signala za nastanak potencijalnog problema i omogućila blagovremena reakcija, korigovane su odredbe o pristupu podacima banaka u okviru kontrolne funkcije banke.

#### 2. Omogućena je potpuna kontrola tržišta i potencijalnih negativnih uticaja

Odredbe zakona se sada odnose na sve učesnike na bankarskom tržištu, čime se praktično stvara mogućnost za adekvatno očuvanje stabilnosti finansijskog sistema, naročito zbog dominantnog učešća banaka sa maticama u inostranstvu na srpskom tržištu. Kao dopuna mogućnosti za adekvatnu reakciju u skladu sa ovim zakonom i nad bankama koje nisu u vlasništvu Repbulike Srbije, Narodna banka Srbije ima mogućnost pa i obavezu saradnje sa međunarodnim institucijama i regulatornim telima koja direktno ili indirektno predstavljaju zainteresovanu stranu u konkretnom slučaju. Ovim rešenjem se pravi značajan pomak za mogućnost intervencije u 'sistemski značajnoj banci', što je do sada bila više teorijska i u praksi usko sprovodiva odredba.

#### 3. Sistemski pristup rešavanju problema

Usvojeno rešenje obezbeđuje sistematizovan pristup problemu i stvara preduslove da se preduzmu adekvatne mere. Možda jedna od najvažnijih 'posledica' definisanih odredaba je ukidanje diskrecionog prava bilo kom telu ili instituciji da donese odluku od izboru banke za intervenciju i načinu na koji će se intervencija izvesti. Ovim je pitanje moralnog hazarda u primeni ovog zakonskog rešenja gotovo neutrulisano.

Fazni pristup rešavanju problema podrazumeva:

- a) uočavanje ranih signala - mogućnost da se kroz redovno izveštavanje banaka i dopunske izveštaje na inicijativu NBS prepoznaju signali za potencijalni problem;
- b) preporuke banci – definisanjem okvira za izradu plana oporavka ostavlja se prostor da banka otkloni

nedostatke i potencijalno negativan uticaj na tržište kroz preduzimanje internih mera i promenu poslovne politike; NBS mora odobriti predloženi plan oporavka uz mogućnost davanje određenih smernica, a može i naložiti primenu određenih mera koje banka mora sprovesti u okviru plana oporavka.

c) *ocena uticaja na sistem* – analiza uticaja na stabilnost finansijskog sistema i ocena da li je banka sistemski značajna ili ne, pre donošenja odluke o preduzimanju bilo kakvih mera. Analiza uzima u obzir veličinu banke, složenost njenog poslovanja, uticaj na druge učesnike u okviru finansijskog sistema i sistemski značaj za druge učesnike u ekonomskoj sferi.

d) *test najmanjeg troška* – NBS je naročito dužna da obavi kompletnu analizu svih alternativnih rešenja i njihovog uticaja na status banke i finansijski sistem odnosno izvrši tzv 'test najmanjeg troška'. Testom se utvrđuje koji je način regulisanja problema najsvrsishodniji za primenu – restrukturiranje, stečajni ili likvidacioni postupak. Analiza se pre svega odnosi na ocenu potrebe za angažovanjem sredstava budžetskih korisnika kroz intervenciju iz fonda Agencije za osiguranje depozita ili prikupljanjem dodatnih sredstava kroz izdavanje hartija od vrednosti Republike Srbije. Rezultati analize se dostavljaju pomenutim institucijama u cilju postizanja konsenzusa po pitanju preduzimanja daljih koraka. Ovo zakonsko rešenje je u potpunosti u skladu sa najboljom svetskom praksom na polju rešavanja pitanja sistemski značajnih institucija i preduzimanja aktivnosti na sanaciji problema u kojem su se našli.

e) *procena nezavisnog revizora* – ukoliko se pokretanje procesa restrukturiranja banke ispostavi kao najbolje rešenje odnosno 'rešenje od javnog interesa', pre pokretanja samog procesa, NBS je dužna da obezbedi nezavisnu procenu vrednosti imovine i obaveza banke. Na ovaj način se obezbeđuje realna polazna osnova za dalje sprovođenje postupka i stvara dobar potencijal za uspešno rešavanje problema.

f) *pokretanje postupka restrukturiranja* – finalna faza u kojoj NBS u potpunosti preuzima sve aktivnosti na polju rešavanja problema i preuzima zakonom definisane instrumente restrukturiranja. Opcije su koje su na raspolaganju nosiocima postupka su: prodaja akcija odnosno imovine i obaveza, prenos obaveza na banku za posebne namene, odvajanje imovine u posebnu agenciju za upravljanje imovinom ili pak raspodela gubitaka na akcionare i poverioce. Izbor bilo kog od instrumenata se zasniva na detaljnoj proceni efekata te mere na oporavak institucije odnosno uspešnost postupka restrukturiranja i efekata na očuvanje finansijske stabilnosti.

#### **4. Banka za posebne namene i agencija/društvo za upravljanje imovinom kao nove alternative za rešenje problema**

Mogućnost prenosa imovine i obaveza na specijalizovanu instituciju je novina i takođe predstav-

lja usklađivanje zakonskog okvira sa praksom definisanom u evropskim i američkim regulatornim okvirima. Zakonsko rešenje predviđa da banku sa posebnim namenama i agenciju/društvo za upravljanje imovinom može osnovati isključivo Republika Srbija sa ciljem da se održi kritična funkcija banke koja se restrukturira i da se adekvatnim upravljanjem prenetom imovinom i/ili obavezama omogući njihova fer vrednost i izvuku pozitivni neto efekti za proces restrukturiranja.

U pogledu banke za posebne namene, zakonsko rešenje ne znači da bi na tu banku bila preneti isključivo tzv. 'toksična aktiva' odnosno da bi ta banka nužno bila 'loša banka'. Sam prenos imovine i obaveza je rezultat analize da se postignu željeni efekti i u kasnijem periodu izvršila prodaja prenetih akcija, imovine i obaveza. Nadležnost za rad banke za posebne namene u smislu praćenja ispunjenja zadatih kriterijuma za osnivanje (minimalni kapital od 5 miliona evra) i održavanje pokazatelja poslovanja, koji ispunjavaju ciljeve zadate u postupku restrukturiranja osnovne banke, je isključivo u domenu NBS. Bitna odredba je i činjenica da se rad banke za posebne namene inicijalno ograničava na dve godine, čime se praktično sprečava da se problem po finansijsku stabilnost samo realocira a ne rešava (što je takođe bio problem prethodnom zakonskom okviru).

Rešenje za prenos imovine na agenciju/društvo za upravljanje imovinom takođe ne znači transfer isključivo loše imovine, već i imovine za koju je takav način upravljanja i pripreme za prodaju daleko svrsishodniji od prodaje u stečajnom postupku odnosno obezbeđuje najveće moguće prihode od unovčenja. NBS na bazi analiza sprovedenih u pre i u toku postupka restrukturiranja određuje naknadu po kojoj agencija/društvo plaća za preuzetu imovinu i eventualne obaveze proistekle iz preuzimanja. U ovom slučaju zakon nije predvideo period u kojem agencija/društvo treba da postoje i rešenje pitanje preuzete imovine.

Upravljanje ovim institucijama je u ingerenciji osnivača odnosno Republike Srbije, što ostavlja određeni prostor za negativna očekivanja u radu ovih institucija, ali imajući u vidu pomenuto odsustvo diskrecionih prava u postupku rešavanja problema i generalni kontekst celokupnog zakonskog rešenja, prostora za optimizam ima.

Nov zakonski okvir omogućava primenu praktičnih rešenja na polju očuvanja stabilnosti finansijskog sistema koja su prethodnih godina primenjivana u evropskoj praksi. Neki od primera su (1) slovenački Fond za loše kredite i Agencija za upravljanje lošim potraživanjima banaka kojim se loša aktiva menja državnim obveznicama sa rokom do 2017. godine, (2) hrvatski program podrške za konsolidaciju poslovanja banaka u smislu poslovnog restrukturiranja a ne izmeštanja imovine iz bilansa (3) španska banka za posebne namene SAREB koja je preuzela lošu imov-

inu od banka pre svega na polju nekretnina prezetih u procesu naplate potraživanja od dužnika sa rokom upravljanja odnosno prodaje imovine u narednih 15 godina od dana preuzimanja, ili (4) irska 'loša banka' NAMA kojom je izvršen otkup kredita datih privatnim licima za investiranje u nekretnine u zamenu za državne obveznice. Sva ova rešenja implementirana su u poslednji dve do tri godine i sa ove tačke gledišta još uvek nije moguće dati relevantnu ocenu njihove

primene na stabilnost pomenutih sistema. Ipak, njihova primena je rezultat sveobuhvatne analize uticaja na sve ekonomske sfere.

Upravo je obaveza da primena bilo kog rešenja mora biti rezultat detaljne analize sveobuhvatnog uticaja na stabilnost finansijskog sistema i budžetske intervenciji i definisanje odgovornosti svih zainteresovanih strana u procesu, najjači argument za izuzetno pozitivnu ocenu novog zakonskog rešenja.