

На основу члана 43. 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, 7/14-УС и 44/14), , на предлог Министарства финансија,

Влада доноси

## СТРАТЕГИЈУ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМАТИЧНИХ КРЕДИТА

### УВОД

**Висок и растући ниво проблематичних кредита представља извор системског ризика не само у Републици Србији, већ и у осталим земљама у успону и појединим развијеним земљама.** У многим земљама проблематични кредити достигли су нивое који негативно утичу на канале кредитне понуде и условљавају погоршање показатеља финансијског здравља банкарског сектора. У том смислу, чишћење биланса банкарског сектора постало је неопходно за нову кредитну активност по нижим каматним стопама и за подршку привреди с циљем достизања одрживих стопа економског раста. Анализе међународних финансијских институција (у даљем тексту: МФИ) упућују на закључак да показатељ проблематичних кредита већи од 10% смањује кредитну активност за 4% (по искључењу споредних ефеката). Због тога, питање проблематичних кредита треба да се решава на одржив начин како би банкарски сектор био у потпуности у стању да обнови кредитирање економски одрживих привредних субјеката.

**Банкарски сектор у Републици Србији је високо капитализован и ликвидан.** Учешће проблематичних у укупним кредитима је високо, али тај ниво још увек не угрожава стабилност финансијског система захваљујући потпуној покривености тих кредита регулаторним резервисањима. Ипак, проблематични кредити постали су извор системског ризика и државни органи Републике Србије (Влада и Народна банка Србије (у даљем тексту: НБС)) препознали су потребу решавања проблематичних кредита као задатак од високог значаја који изискује израду свеобухватне стратегије уз укључивање свих надлежних институција. Влада је формирала Радну групу коју чине представници свих релевантних институција у циљу израде Стратегије за решавање проблематичних кредита (у даљем тексту: Стратегија), која обухвата: (1) утврђивање регулаторних, пореских, институционалних и других препрека за решавање проблематичних кредита, (2) опсег специфичних активности (политика и мера) које треба да предузму све институције ради постизања основног циља и остварења кључних приоритета Стратегије, (3) акциони план Владе који дефинише активности свих државних институција и акциони план НБС с прегледом свих активности које ће НБС предузети током спровођења Стратегије, и (4) обавезе у вези с праћењем извршења за Радну групу и за све институције надлежне за предузимање активности.

**У складу са Стратегијом, надлежне институције предузеће бројне активности,** које је потребно спровести како би се: (1) проценио капацитет банака за решавање проблематичних кредита, (2) створили услови за развој тржишта проблематичних кредита, (3) унапредило и подстакло вансудско реструктурирање и (4) унапредили механизми за решавање корпоративног дуга судским путем и регулаторни оквир за хипотеку.

## I ПРОБЛЕМАТИЧНИ КРЕДИТИ – СТАЊЕ И ТРЕНДОВИ

**Проблематични кредит дефинисан је Одлуком о извештавању банака („Службени гласник РС”, бр. 125/14 и 4/15) – Прилог 8 (НПЛ 1), као стање укупног преосталог дуга појединачног кредита (укључујући и износ доцње):**

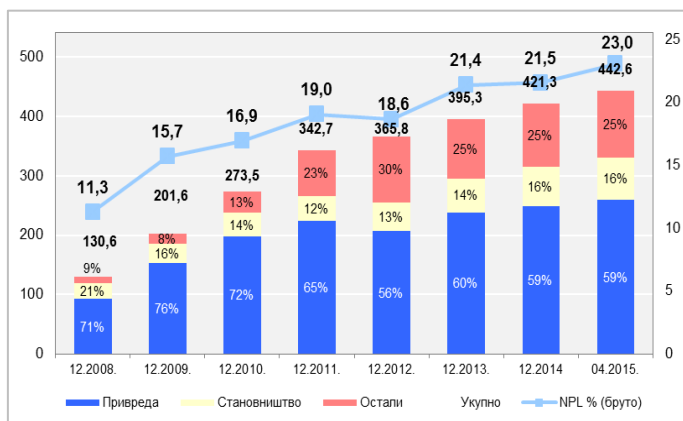
- по основу кога је дужник у доцњи (на начин предвиђен одлуком којом се уређује класификација билансне активе и ванбилансних ставки банке) дуже од 90 дана, или по основу плаћања камате или главнице,
- по коме је камата у висини тромесечног износа (и виша) приписана дугу, капитализована, рефинансирана или је њено плаћање одложено,
- по основу ког дужник касни мање од 90 дана, али је банка проценила да је способност дужника да отплати дуг погоршана и да је отплата дуга у пуном износу доведена у питање.

### 1.1. Проблематични кредити – ниво и структура

**Банкарски сектор у Републици Србији је високо капитализован.** Крајем марта 2015. године, показатељ адекватности капитала банкарског сектора износио је 20,25%, што је у довољној мери изнад регулаторног минимума прописаног у Републици Србији (12%) и знатно изнад међународног стандарда који је дефинисао Базелски комитет за супервизију банака (8%). Просечан показатељ ликвидности у марту 2015. године био је 2,21 (регулаторни минимум износи 1,0), и био је изнад 2,0 током целе 2014. и у првом тромесечју 2015. године, што указује на то да су ликвидна средства (ликвидна потраживања првог реда и остала потраживања која доспевају у наредних месец дана) двоструко већа од збира обавеза без утврђеног рока доспећа и обавеза које доспевају у наредних месец дана. У периоду пре финансијске кризе и чак неколико година након што је криза почела (2006–2010), банкарски сектор остваривао је релативно стабилан профит, али током последње четири године (од 2011. године) профитабилност банкарског сектора под знатним је утицајем банака у специфичним околностима. Потребно је истаћи да су одузимање дозволе за рад четири банке и знатно повећање нивоа исправки вредности код једне банке у великој мери допринели смањењу профитабилности банкарског сектора у претходном периоду.

**Ипак, проблематични кредити представљају главни проблем у банкарском сектору Србије.** Ниво, структура и природа проблематичних кредита значајан су извор ризика за банкарско пословање, при чему основни разлози настанка и повећања проблематичних кредита указују на потребу свеобухватног и стратешког приступа за њихово решавање. Поред тога, акумулирање проблематичних кредита у билансима банака негативно утиче на кредитну активност банака, а самим тим и на привредну активност, пре свега због смањења доступности потенцијалних извора финансирања како за привредна друштва тако и за становништво.

**Висок и растући ниво проблематичних кредита врши притисак на билансе банака.** Од почетка финансијске кризе, када је НБС почела с редовним праћењем проблематичних кредита у банкарском сектору Србије (2008), бележи се њихов више или мање сталан раст. Након привременог смањења у другој половини 2012. године (у највећој мери као последица одузимања дозволе за рад Агробанке), показатељ проблематичних кредита поново је порастао у 2013. години и наставио да расте током 2014. и у првом тромесечју 2015. године. Крајем априла 2015. године ниво проблематичних кредита у банкарском сектору Србије достигао је износ од 442,6 милијарди динара (3,7 милијарди евра) с бруто показатељем проблематичних кредита од 23,0%

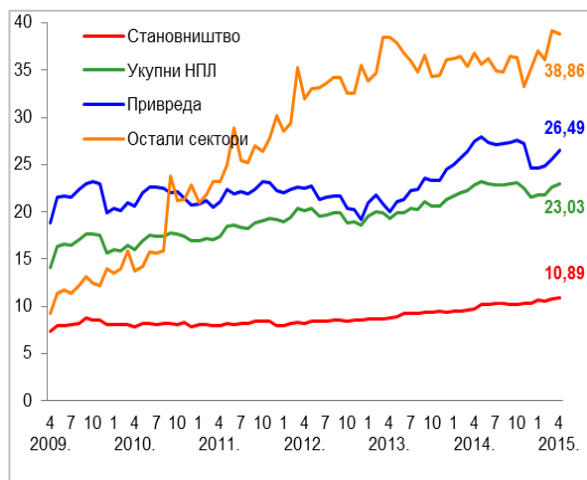


Графикон 1: Бруто проблематични кредити (у млрд динара)

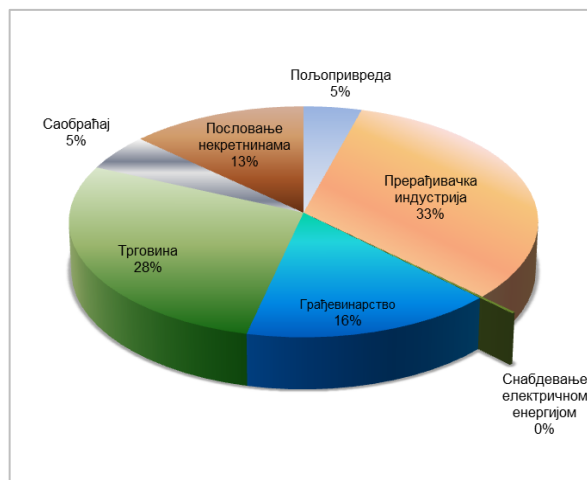
**Сектор привредних друштава у приватном власништву одређује ниво целокупних проблематичних кредита,** у погледу обима и релативног учешћа у укупним кредитима. На крају априла 2015. године проблематични кредити привредних друштава у приватном власништву у укупним проблематичним кредитима имали су учешће од 52,5% (232,2 милијарди динара), са показатељем од 28,8%. Сектор грађевинарства, који чини 16,2% укупних проблематичних кредита привредних друштава у приватном власништву, забележио је највиши показатељ проблематичних кредита у сектору привреде, на нивоу од 50,4%, а прате га прерађивачка индустрија (учешће од 32,8% с бруто показатељем проблематичних кредита од 26,5%) и трговина (учешће од 28,1% с бруто показатељем проблематичних кредита од 25,4%). Потребно је истаћи да проблематични кредити лица у стечају (приказују се одвојено од „активних” привредних друштава за статистичке потребе) чине око 20% укупних проблематичних кредита. Учешће проблематичних кредита сектора јавних предузећа<sup>1</sup> у укупним проблематичним кредитима износи 6,1% (27 милијарди динара) на крају априла 2015. године, с бруто показатељем од 15,6%.

<sup>1</sup> Јавна предузећа чине предузећа која обављају делатност од општег значаја, а које оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе (Секторска класификација институционалних јединица према европском систему рачуна (ESA2010), користи се искључиво за потребе израде статистичких извештаја који се достављају НБС).

**Графикон 2:** Тренд проблематичних кредита – укупно и према сектору  
(\*привреда обухвата приватна и јавна предузећа)



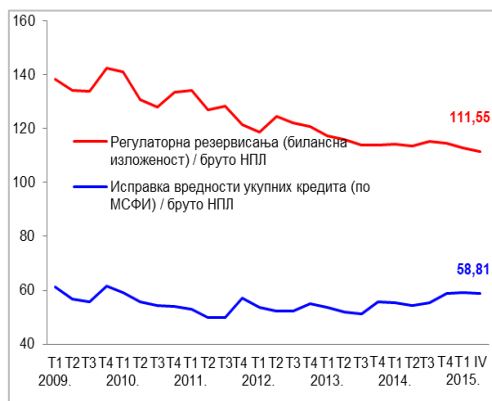
**Графикон 3:** Проблематични кредити привредних друштава према сектору



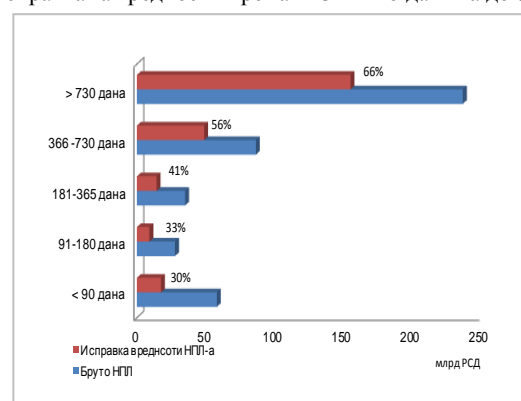
**Проблематични кредити становништва континуирано расту** и чине 16,1% (71 милијарда динара) укупног износа проблематичних кредита. Показатељ проблематичних кредита сектора становништва први пут је прешао 10% у мају 2014. и крајем априла 2015. достигао је ниво од 10,9%. Крајем априла 2015. године, бруто показатељ проблематичних стамбених кредита износио је 9,0%. Погоршање квалитета стамбених кредита примарно је условљено знатним растом стопе незапослености, стагнирањем нивоа зарада и депрецијацијом домаће валуте. Ипак, показатељ проблематичних кредита за становништво у великој мери је испод просека за укупне кредите и знатно је нижи од показатеља проблематичних кредита сектора привреде.

**Највећи део проблематичних кредита односи се на кредите који су у доцњи преко једне године.** У поређењу с крајем 2013. године, учешће проблематичних кредита који су у доцњи дужи од једне године порасло је са 64% на 73% на крају априла 2015. године. Наиме, 322 милијарде динара односи се на кредите који су у доцњи дужи од 365 дана, од чега се 236 милијарди динара односи на кредите који су у доцњи дужи од две године. Поред раста од 12% укупних бруто проблематичних кредита (у поређењу с крајем 2013), укупан износ проблематичних кредита који су у доцњи преко годину дана порастао је за 26%. Притом, 74% укупних проблематичних кредита предузећа у стечају (66 милијарди динара) односи се на кредите који су у доцњи дужи од две године. Рочна структура портфолија проблематичних кредита упућује на бројне проблеме с којима се банке суочавају у поступку наплате и у стечајном поступку, покушавајући да реше питање проблематичних кредита

**Графикон 4:** Покриће проблематичних кредита (%)



**Графикон 5:** Покриће проблематичних кредита исправкама вредности према МСФИ по данима доцње



**Проблематични кредити у значајној мери су покривени регулаторним резервисањима (112%) и у извесној мери исправкама вредности у складу с МСФИ (59%).** Ниво исправки вредности за проблематичне кредитне с дужим периодом кашњења, посебно када је у питању сектор привредних друштава, отвара питања у вези са адекватношћу праксе резервисања у банкарском сектору, као и квалитета процене средстава обезбеђења. Опредељење да ли је садашњи ниво покрића исправкама вредности у складу с МСФИ адекватан изискује даљу анализу и дубље сагледавање процедура и пракси које банке примењују у вези с резервисањем.

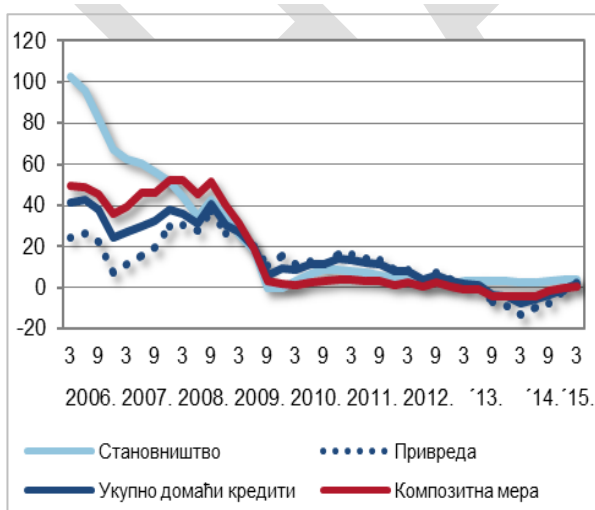
**Табела 1:** Покриће проблематичних кредита исправкама вредности према МСФИ

30.4.2015. године	< 90 дана	91–180 дана	181–365 дана	366–730 дана	>730 дана
Сектор привредних друштава	33%	31%	36%	52%	53%
Лица у стечају	57%	82%	64%	68%	77%
Сектор становништва	22%	27%	48%	66%	75%
<b>Укупно</b>	<b>30%</b>	<b>33%</b>	<b>41%</b>	<b>56%</b>	<b>66%</b>

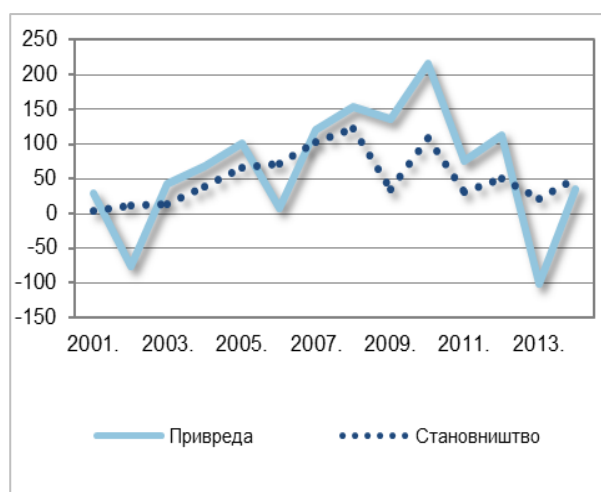
## 1.2. Разлози високог нивоа проблематичних кредита у Србији

Велики број земаља у успону, укључујући Републику Србију, бележило је високе стопе кредитног раста пре избијања кризе. Током 2005. и 2006. године, у Србији је забележена кредитна експанзија, захваљујући пре свега доласку тзв. банака „у страном власништву” које су донеле и јефтине изворе финансирања. Како би се спречили негативни ефекти снажног кредитног раста по монетарну и финансијску стабилност, који су довели и до високог степена кредитне евроизације у Републици Србији, НБС је увела контрацикличне мере.

Графикон 6: Реални кредити привреди и становништву (мг стопе раста, у %)



Графикон 7: Номинални раст кредита привреде и становништва (у млрд динара)



У периоду од 2005. до 2008. године дошло је до опоравка кључних макроекономских показатеља, али је, истовремено, дефицит текућег рачуна достигао своје максималне нивое (повећање са 8,4% на 21,1% БДП-а). То је био јасан знак да модел раста заснован на потрошњи није одржив на дуг рок и да треба да буде замењен моделом раста који је заснован на инвестицијама и извозу.

Табела 2: Макроекономски показатељи

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	I 2015.
Реални раст БДП-а (у %)¹)	5,5	4,9	5,9	5,4	-3,1	0,6	1,4	-1,0	2,6	-1,8	-1,8
Потрошачке цене (у % у односу на исти месец претходне године)²)	17,7	6,6	11,0	8,6	6,6	10,3	7,0	12,2	2,2	1,7	1,9
Девизне резерве НБС (у млн евра)	4.922	9.020	9.634	8.162	10.602	10.002	12.058	10.915	11.189	9.907	10.515
Извоз робе и услуга (у млн евра)³)	5.329	6.948	8.110	9.583	8.043	9.515	11.145	11.469	13.937	14.451	3.531
- стопа раста у % у односу на претходну годину	19,1	30,4	-	18,2	-16,1	18,3	17,1	2,9	21,5	3,7	6,9
Увоз робе и услуга (у млн евра)³)	9.612	11.970	15.468	18.267	13.099	14.244	16.487	16.992	17.782	18.096	4.434
- стопа раста у % у односу на претходну годину	0,7	24,5	-	18,1	-28,3	8,7	15,7	3,1	4,7	1,8	7,1
Текући рачун платног биланса³) (у млн евра)	-1.778	-2.356	-5.474	-7.126	-2.032	-2.037	-3.656	-3.671	-2.098	-1.985	-447
у % БДП-а	-8,4	-9,6	-18,6	-21,1	-6,6	-6,8	-10,9	-11,6	-6,1	-6,0	-6,2
Незапосленост по Анкети (у %)	20,8	20,9	18,1	13,6	16,1	19,2	23,0	23,9	22,1	18,9	19,2
Зараде (просечне за период, у еврима)	209,7	260,0	347,1	400,5	337,4	330,1	372,5	364,5	388,6	379,3	344,0
Републички буџетски суфицит/дефицит (у % БДП-а)⁴)	0,5	-1,7	-1,6	-1,7	-3,2	-3,4	-4,0	-5,9	-5,2	-6,4	-2,4
Консолидовани фискални резултат (у % БДП-а)⁴)	1,2	-1,5	-1,9	-2,6	-4,4	-4,6	-4,8	-6,8	-5,5	-6,7	-2,4
Јавни дуг Републике Србије (централни ниво државе, у % БДП-а)	50,2	35,9	29,9	28,3	32,8	41,8	45,4	56,2	59,6	71,0	75,1
Курс динара према евр (крај периода)	85,50	79,00	79,24	88,60	95,89	105,50	104,64	113,72	114,64	120,96	120,22

¹) У сталним ценама претходне године.

²) Цене на мало до 2006. године.

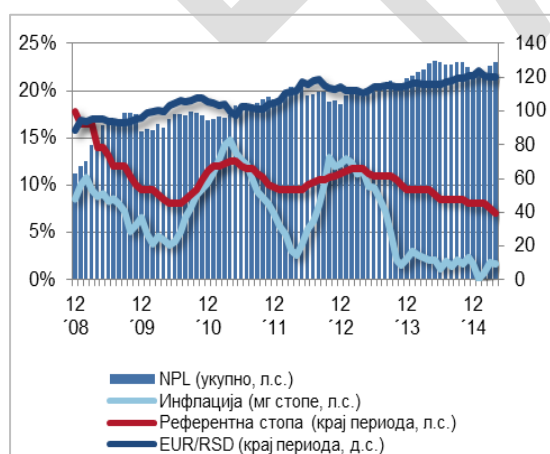
³) Од 2007. подаци о извозу и увозу робе и услуга су усклађени са смерницама садржаним у Приручнику за израду платног биланса и међународне инвестиционе позиције бр. 6 ММФ-а (ВРМБ). Подаци за 2005. и 2006. приказани су према претходној методологији. Због прекида серије за 2007. стопе раста извоза и увоза робе и услуга нису приказане. Од 1. јануара 2010. РЗС региструје извоз и увоз према општем систему трговине, који представља шири концепт и обухвата сву робу која улази на економску територију земље или је напушта, са изузетком робе која је у транзиту. Упоредиве податке РЗС је објавио за 2007, 2008. и 2009. годину. Претходне године су дате према специјалном систему трговине. Размена с Црном Гором регистрована је према припадајућим трансакцијама од 2003. године.

⁴) Консолидовани (од 2005.) и републички (од 2008.) дефицит у кључују плаћање активираних гаранција, докапитализације банака и преузимања дуга, према методологији ММФ-а.

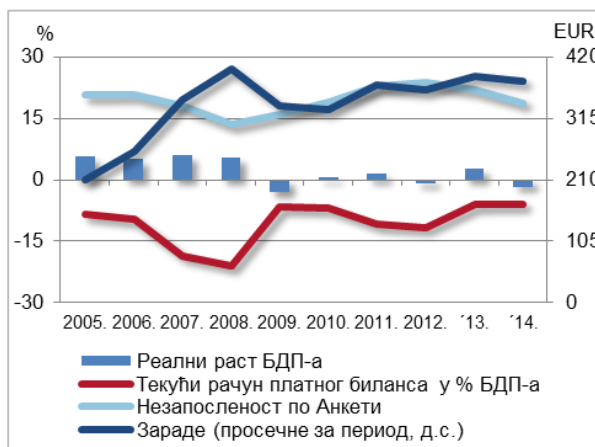
Извор: РЗС, Министарство о финансија и НБС.

Снажан кредитни раст био је, заснован на мање конзервативним моделима процене кредитног ризика и лошој процени колатерала. То је резултирало неодрживим моделом раста заснованим на потрошњи и високим степеном кредитне евроизације у преткризном периоду. Услед тога, Србија је ушла у кризу с високим показатељем проблематичних кредита који је крајем 2008. године износио 11,3%. Након годину дана то учешће је, са појачавањем финансијске кризе битно повећано, када су се и макроекономски услови у Србији драстично погоршали, што је био случај и у другим земљама у успону. Тако је током 2009. године, показатељ проблематичних кредита повећан за 4,4 процентна поена на 15,7%, услед раста проблематичних кредита сектора привреде.

Графикон 8: Проблематични кредити и макроекономски показатељи (месечно)



Графикон 9: Проблематични кредити и макроекономски показатељи (крај године)



Анализе које су спровеле бројне домаће и међународне институције потврђују да је тренд раста проблематичних кредита који је забележен у периоду након 2009. године последица како макроекономских фактора, тако и фактора који су специфични за банке. Кад је реч о

макроекономским детерминантама, економетријске анализе потврђују да виша стопа незапослености, депрецијација валуте и виша инфлација утичу на раст проблематичних кредита, док проблематични кредити показују негативну корелацију с темпом привредног опоравка (виши раст БДП-а има за резултат нижи показатељ проблематичних кредита). Стопа раста БДП-а у Србији 2009. године износила је -3,1%. У периоду од 2010. до 2014, забележене су знатно ниже стопе раста БДП-а у поређењу с преткризном периодом, које су се кретале од -1,8% до 2,6%. Тренд раста проблематичних кредита након 2008. године такође је последица раста стопе незапослености – са 13,6% крајем 2008. на 18,9% крајем 2014. (на основу резултата Анкете о радној снази). Поред тога, слабљење динара у односу на евро кумулативно за 22,1% у периоду од 2009. до 2012. такође је допринело расту проблематичних кредита. Константно висок степен евроизације кредита (око 70%), утиче на то да део сектора привреде и становништва који није заштићен од кредитног ризика буду изложенији депрецијацији домаће валуте. Као резултат тога, негативна економска активност, а затим њен успорен раст, заједно с растом незапослености, депрецијацијом 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 био је доста слабији.

**Поред макроекономских фактора који су утицали на раст проблематичних кредита, постоје и фактори који су специфични за банке и који успоравају решавање питања проблематичних кредита.** Иако су кредитни стандарди данас много строжији у поређењу с преткризним периодом, банке ипак треба да унапреде свој капацитет за управљање проблематичним кредитима. Подаци о оперативним могућностима банака у области управљања проблематичним кредитима показују да су поједине банке суочене са слабом унутрашњом организацијом и slabим аналитичким капацитетом, као и да немају јасне поступке и процедуре за управљање проблематичним кредитима, што је значајно за њихово ефикасније решавање. То се огледа у високом уделу проблематичних кредита који су у доцњи дужој од 365 дана (73% крајем априла 2015).

**Споро решавање питања проблематичних кредита може такође бити приписано неразвијеном тржишту проблематичних кредита.** Један од разлога зашто тржиште проблематичних кредита није развијено може се наћи на страни понуде. Другим речима, банке не желе да продају кредите због високих дисконта, што је делимично резултат неадекватне процене колатерала која нису увек у складу с најбољом међународном праксом. Услед тога, процена будућих новчаних токова од зајмова који су обезбеђени колатералом представља ограничење за продају проблематичних кредита. Поред тога, информациона асиметрија, слабости у вези са остварењем права обезбеђених поверилаца, скуп и дуги судски поступци наплате и стечаја негативно утичу на тржиште проблематичних кредита.

### **1.2.1. Унутрашњи и спољни макроекономски изазови с негативним утицајем на ниво проблематичних кредита**

**Економски опоравак се наставља, али су извесни изазови и даље присутни.** Након што је остварена негативна стопа раста БДП-а у 2014. години, очекује се благи опоравак реалног БДП-а у 2015. години. Нешто боља економска активност него што је предвиђено почетком 2015. године одражава ефекте нижих цена нафте на домаћу тражњу и повољније међународно окружење. Упркос знатној фискалној консолидацији која се спроводи, пад домаће тражње ће бити ограничен и компензован снажнијом екстерном тражњом. Раст ће се постепено убрзавати у средњорочном

периоду по основу мањег фискалног прилагођавања, опоравка тржишног поверења и кредитног раста, као и позитивних ефеката структурних реформи.

Очекује се да ће се **укупна инфлација (мерена индексом потрошачких цена)** вратити на ниво близу циља од 4% до краја 2015. године. Према пројекцијама, просечна инфлација у 2015. години износиће 2,5% као резултат нижих цена нафте и нижег од очекиваног раста регулисаних цена. Очекује се да ће се инфлација вратити у границе дозвољеног одступања од циља у другој половини 2015. године. Након тога, очекује се да ће остати у границама циља од  $4\% \pm 1,5$  процентних поена. С наставком фискалног прилагођавања и стабилизовањем услова спољног финансирања, референтна каматна стопа снижена је на 6% (што представља њен најнижи ниво), у складу са изгледима кретања инфлације и финансијском стабилношћу. Даље ублажавање монетарне политике биће постепено и зависиће од макроекономског окружења, укључујући и услове спољног финансирања.

**Влада је решена да спроведе низ мера фискалне консолидације** чиме ће се зауставити раст јавног дуга до 2017. године и поставити чврста основа за његов пад након тога. Уведено је кредибилно трогодишње прилагођавање, које је у великој мери концентрисано на прве фазе спровођења, при чему бруто фискалне мере износе  $4\frac{3}{4}\%$  БДП-а у периоду од 2015. до 2017, од чега је преко половине већ спроведено или ће бити спроведено ове године. Акцент тих мера биће стављен пре свега на ограничавање јавних расхода.

**Очекује се даљи пад дефицита текућег рачуна**, са 6,0% БДП-а у 2014. години на око 4,25% БДП-а у 2015. години, а након тога на око 3,5% БДП-а на средњи рок. Очекује се да ће се спољно финансирање ослањати углавном на директне стране инвестиције, издавање еврообвезница и пројектне зајмове, уз могућност још једног билатералног концесионог зајма.

**Присутни су извесни спољни ризици наниже, али постоје и знатне резерве којима је могуће одговорити на те ризике.** Могуће преливање негативних трендова из региона и ризик продужења периода успореног раста трговинских партнера Србије, могу имати негативан утицај на Србију. Континуирано раздуживање зависних друштава страних банака, која доминирају српским финансијским сектором (око 75,0% имовине банкарског сектора односи се на тзв. банке „у страном власништву“) могао би да представља ризик. Међутим, према свим релевантним показатељима, ниво девизних резерви довољно је висок и гарантује заштиту домаћег система од екстерних шокова. Банкарски систем као целина је добро капитализован и ликвидан, депозитна база је јака, а аранжман с ММФ-ом пружа додатну гаранцију за одбрану од негативних кретања.

**Висок степен евроизације кредита (око 70,0%) и депозита (око 77%) и даље представља један од ризика наниже.** У циљу ублажавања тог ризика, НБС и Влада наставиће с применом Стратегије динаризации која почива на три стуба: (i) одржавању укупне макроекономске стабилности; (ii) стварању повољних услова за развој тржишта динарских обвезница; и (iii) унапређењу инструмената заштите од девизног ризика. Свесна ризика високог степена евроизације по монетарну и финансијску стабилност, НБС ће наставити са спровођењем режима руковођеног пливајућег курса динара, у складу са оквиром циљања инфлације. Стога, интервенције НБС на међубанкарском девизном тржишту и даље ће бити ограничене на ублажавање прекомерних осцилација курса без циљања одређеног нивоа или путање девизног курса, узимајући у обзир импликације по финансијску стабилност и остварење циљане стопе инфлације.



### 1.3. Активности које су до сада предузете у решавању проблематичних кредита

НБС је предузела мере с циљем ограничења кредитирања у иностраној валути дужника незаштитених од девизног ризика. НБС је и дизајнирала инструменте монетарне политике на начин да се њима обезбеди подршка динаризацији финансијског система Србије. Један од разлога повећања нивоа проблематичних кредита након избијања финансијске кризе, у високо евроизованој економији, била је депрецијација домаће валуте. Узроци евроизације у Републици Србији су дубоко укорени и последица су периода хиперинфлације током 1990-их. Висок ниво евроизације кредита (око 70%) један је од системских ризика, будући да депрецијација валуте умањује способност дужника који нису заштитени од девизног ризика да отплаћују свој дуг. Истовремено, висок ниво евроизације кредита у Србији умањује ефикасност трансмисионог механизма монетарне политике, будући да изменама референтне каматне стопе утиче само на око 30% кредитног тржишта. Према томе, деевроизација је системски значајан задатак, али истовремено и дугорочан процес који захтева заједничке напоре свих надлежних институција у Србији. У том погледу, НБС и Влада Републике Србије су дефинисале стратегију динаризације и обавезале се да ће је спроводити. Многе од дефинисаних мера и активности већ су спроведене – знатно су смањене стопе обавезне резерве на динарске изворе финансирања (5% и 0%, у поређењу са 26% и 19% на девизне изворе средстава, у зависности од уговорене рочности извора финансирања); динарске позајмице од стране МФИ су либерализоване; уведено је искључиво коришћење динарских хартија од вредности у монетарним операцијама, укључујући динарске хартије од вредности које су издале високо рангиране МФИ; уведени су девизни свопови с циљем унапређења тржишта инструмената заштите од девизног ризика; динарска крива приноса продужена је на десет година успешним пласирањем десетогодишње динарске државне обвезнице. Како би се смањило акумулирање девизног ризика у систему, средином 2011. такође је уведено неколико пруденцијалних мера: забрањено је девизно кредитирање физичких лица, осим у еврим (или са валутном клаузулом везаном за евро); уведено је ограничење од 80% у погледу односа између главнице кредита и процењене вредности средства обезбеђења (*loan-to-value ratio*) за стамбене кредите у иностраној валути и кредите индексирани девизном клаузулом; уведено је обавезно полагање учешћа или депозита у износу од 30% износа кредита за све кредите физичким лицима у иностраној валути и кредите индексирани девизном клаузулом. Примена тих мера допринела је повећању динарског кредитирања становништва – са 21,6% у јануару 2010. на 41,2% у мају 2015. године. Укупан ниво динаризације кредита још увек је низак (30,1%) због ниског нивоа динарског кредитирања сектора привреде (иако је програм субвенционисаног динарског кредитирања подстакao динаризацију кредита привреди, чији је ниво порастао са 18,6% крајем маја 2014. на 22,5% крајем маја 2015, тај проценат је и даље веома низак).

**Инфлација бележи пад, инфлациона очекивања су усидрена, каматне стопе на динарске кредите су снижене, а курс динара је знатно стабилнији.** Међугодишња инфлација ушла је у границе циља у септембру 2013, и пала је испод доње границе дозвољеног одступања од циља у марту 2014. Инфлациона очекивања која су више од годину дана била стабилна у оквиру дозвољеног одступања од циља такође указују на то да се у наредном периоду не очекују већи инфлаторни притисци. Референтна каматна стопа је у јуну 2015. снижена на 6%, што представља њен најнижи ниво од увођења режима циљања инфлације. Пратећи пад референтне каматне стопе, камате на динарске кредите такође су снижене. Упркос многим спољним ризицима, почев од четвртог тромесечја 2012. постигнута је релативна стабилност курса динара, подржана мерама НБС. Захваљујући постигнутој стабилности, депрецијација динара имала је мањи утицај на кретање нивоа проблематичних кредита у периоду након 2012. године у односу на утицај који су оствариле реалне зараде.

**Надлежне институције, уз помоћ МФИ, учествовале су у низу иницијатива за решавање проблематичних кредита.** Ове иницијативе обухватиле су пројекте усмерене на унапређења стечајних оквира и споразумног вансудског реструктурирања; развој правосудних капацитета; развој базе података о проценама непокретности које служе као средство обезбеђења кредита; развој одговарајућих стандарда процене и темељног надзорног оквира за проценитеље непокретности. Паралелно с тим, надлежне институције активно су учествовале у међународним форумима, попут Бечке и Београдске иницијативе, и активно сарађују с банкарским групама и матичним супервизорима ради разматрања планова матичних банака и њихових капацитета за даље финансирање зависних друштава, као и ради обезбеђења финансијске подршке домаћем банкарском сектору.

### **Конференција „Београдска иницијатива – Решавање проблематичних кредита у Србији”**

Дводневна конференција „Београдска иницијатива – решавање питања проблематичних кредита у Србији“ која је одржана крајем априла 2015. године окупила је велики број представника приватног и јавног сектора и МФИ. Конференција је организована у сарадњи између НБС, Министарства финансија, Саветодавног центра Светске банке за финансијске услуге (*Fin SAC*) и ММФ-а. На конференцији је учествовало око 150 представника надлежних министарстава, банака, МФИ, Удружења банака Србије, домаћих и страних ревизорских кућа, инвеститора и правника.

Главна запажања и закључци са конференције су следећи:

- Решавање проблематичних кредита је изузетно важно питање и активности представника јавног сектора које буду предузимане у том циљу морају бити координиране. Другим речима, ниједно изоловано решење не би обезбедило свеобухватно и дугорочно решавање проблематичних кредита. Једна од кључних порука са конференције јесте да је координисано деловање свих надлежних институција од кључног значаја;
- Макроекономска и фискална консолидација, које већ дају видљиве ефекте, допринеће бржем решавању проблематичних кредита. Свесни да решавање тог питања не може бити ни брзо ни једноставно, учесници су се сагласили да је неопходно усмерити напоре на налажење решења која се могу применити на све случајеве. Према томе, детаљна анализа узрока и идентификовање свих препрека и „уских грла“ у поступку решавања проблематичних кредита од кључне су важности за спречавање њихових нежељених последица. Поред тога, решавање проблематичних кредита мора бити практично и економски одрживо;
- Решавање проблематичних кредита мора да буде финансирано од стране приватног сектора, док јавни сектор треба да обезбеди подршку у виду регулаторних подстицаја. Представници приватног сектора потврдили су да је низ регулаторних решења већ усвојен али није примењен, због чега их треба промовисати;
- Представници јавног и приватног сектора сагласили су се да ће посебна дијагностичка испитивања банака, која НБС спроводи у сарадњи с ММФ-ом, према методологији упоредивој с методологијом ЕЦБ-а, помоћи да се боље препознају питања релевантна за проблематичне кредите;
- Пожељно би било да се побољшају услови за развој тржишта проблематичних кредита, кроз процену преосталих препрека за развој тог тржишта (пореских, регулаторних, рачуноводствених, препрека које се тичу доступности података итд.);
- Потребно је проценити проблем ценовног јаза имајући у виду велики број фактора који одређују његову величину (неликвидност тржишта, обим тржишта, транспарентност информација, високи

фиксни трошкови, недостатак заинтересованих инвеститора, ниво резервисања, неспремност банака да продају проблематичне кредите, сложене процедуре наплате итд.);

– Порески подстицаји за отпис проблематичних кредита постоје, али је важно уклонити препреке за њихову пуну примену у пракси;

– Неопходно је усвојити Закон о вршењу процена вредности непокретности како би се унапредили стандарди процене средстава обезбеђења (треба регулисати услове за процену вредности непокретности, лиценцирање проценитеља, надзор над овим поступком, Удружење проценитеља итд.);

– Биће установљена база података о проценама вредности непокретности које служе као средство обезбеђења кредита како би се проценитељима, банкама и НБС омогућио приступ релевантним подацима у вези с проценама вредности непокретности. Поред тога, НБС ће користити те податке за праћење системских ризика;

– Закон о хипотеци треба изменити како би се унапредио процес вансудске продаје непокретности ради намерења хипотекарног потраживања (омогућити брисање права накнадних хипотекарних поверилаца у случају вансудске продаје хипотековане непокретности);

– Унапређење регулаторног оквира стечајног поступка како би се обезбеђени повериоци заштитили како у случају унапред припремљеног плана реорганизације, тако и у стечајном поступку;

– Јачање капацитета стечајних управника, стечајних судија и релевантних учесника с циљем унапређења ефикасности стечајног поступка;

– Унапређење и промовисање Закона о споразумном финансијском реструктурирању привредних друштава;

– Важно је деловати у оквиру „Колективне акције на регионалном нивоу“ (Бечка иницијатива) – тј. регионалног приступа, са активностима и решењима прилагођеним за појединачне земље;

– Решавање проблематичних кредита треба да проистекне искључиво из координираног деловања свих учесника, због чега је неопходно сачинити свеобухватну стратегију за решавање проблематичних кредита.

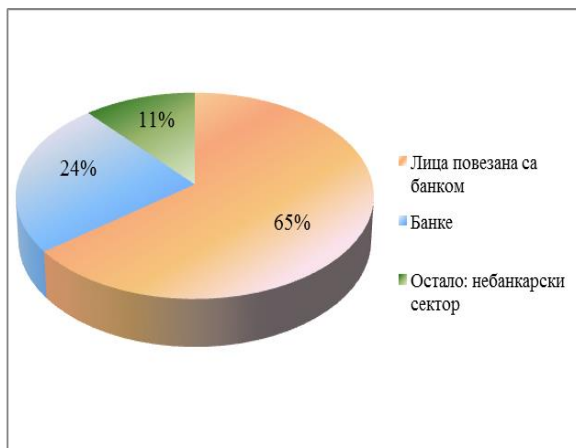
**Ради очувања стабилности банкарског сектора, НБС је усвојила неколико контрацикличних регулаторних мера, чије је спровођење било могуће захваљујући знатном износу резерви акумулираних у преткризном периоду:**

- Изменама Одлуке о управљању ризицима из децембра 2012. године банкама је омогућено да ублаже кредитни ризик уступањем доспелих потраживања од једног правног лица или предузетника другом правном лицу. Реч је о кључном побољшању будући да је, до усвајања измена, уступање потраживања било веома строго регулисано.
- Измене Одлуке о класификацији билансне активе и ванбилансних ставки из децембра 2012. године такође су имале за циљ пружање доприноса решавању питања проблематичних кредита, подстичући банке да уложе додатни напор у примени постојећих правних механизма (нпр. Закон о добровољном финансијском реструктурирању, Закон о стечају).
- Крајем 2014. године, Извршни одбор НБС усвојио је измене и допуне Одлуке о класификацији билансне активе и ванбилансних ставки. Измене се односе на правила

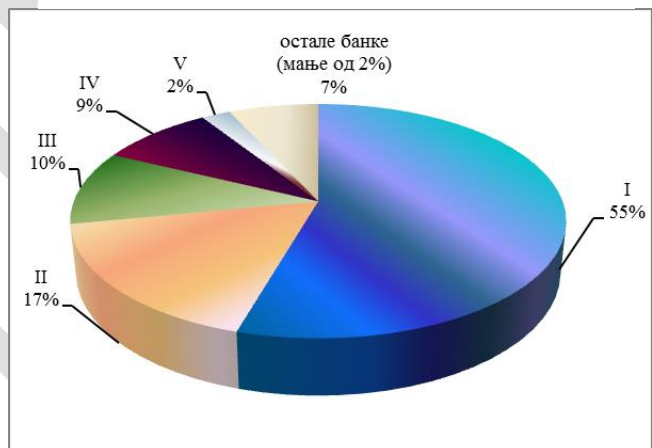
класификације средстава стечених наплатом потраживања, потраживања од лица којима се уступају потраживања, као и на рачунање броја дана доцње од накнадно уговореног датума доспећа.

**Сврха наведених мера била је да допринесу решавању питања проблематичних кредита.** Притом, ослобађајући претходно блокирана средства по основу регулаторних резервисања како би се подстакло кредитирање добрих пројеката и клијената (с позитивним утицајем на реални сектор), те мере су дале прве ефекте који су, међутим, били скромни. Укупна потраживања која су банке уступиле, у периоду од 2013. до априла 2015. године, износе само 56 милијарди динара. Свега неколико банака искористило је прилику да прода проблематичне кредите другим правним лицима обезбеђујући на тај чишћење портфолија и коришћење средстава за кредитирање нових и здравих пројеката.

**Графикон 10:** Уступљена потраживања од правних лица према лицу коме се уступа потраживање, 2013–2015.



**Графикон 11:** Учешће у укупним уступљеним потраживањима правних лица по банкама – пет банака с највећим учешћем, 2013–2015.



**У марту 2014. године НБС је израдила план за решавање питања проблематичних кредита.** Тим планом, као једна од краткорочних мера, предвиђено је спровођење анализе о могућностима увођења обавезног отписа проблематичних кредита путем компаративног увида у мере примењене у региону, као и путем квантификације ефеката тих мера на показатељ проблематичних кредита, профит или губитак по појединачним банкама, као и за цео банкарски сектор.

**На основу резултата анализе, донети су одређени закључци.** Закључено је да би увођење модела обавезног директног отписа који би подразумевао обавезу банака да отпишу необезбеђене проблематичне кредите привредних друштава који су у доцњи дужој од три године, обезбеђене проблематичне кредите сектора привредних друштава који су у доцњи преко пет година, као и необезбеђене проблематичне кредите лица у стечају код којих је дужник у доцњи преко годину дана, довело до:

- Смањења показатеља проблематичних кредита за 4,88 процентних поена,
- Губитка у целом банкарском сектору у износу од 27,38 милијарди динара (што би подразумевало претварање профита банкарског сектора од 11,24 милијарде динара на дан 30. априла 2014. године у губитак од 16,14 милијарди динара).

У априлу 2015. године, НБС је израдила и доставила банкама детаљну анкету, како би прикупила све релевантне информације о разлозима за акумулирање проблематичних кредита у билансима банака, правним и практичним препрекама с којима се банке суочавају у поступку решавања питања проблематичних кредита, као и о мерама које су банке спремне да предузму у случају да проблематични кредити озбиљно угрозе ликвидност или капитал банке. Одговори које су банке доставиле НБС тренутно се анализирају, а резултати ће бити коришћени при дефинисању будућих активности из надлежности НБС.

**Агенда финансијског сектора договорена у оквиру Меморандума о економској и финансијској политици у склопу аранжмана с ММФ-ом, заснована је на неколико стубова од којих посебна дијагностичка испитивања банака представљају један од кључних стубова.** Имајући у виду постојеће неизвесно економско окружење, НБС тренутно спроводи програм посебних дијагностичких испитивања банака које послују у Републици Србији, у складу са сличним иницијативама у бројним земљама чланицама Европске уније (ЕУ). Спровођење посебних дијагностичких испитивања почело је у априлу 2015. године и биће завршено до краја септембра 2015. године.

**Поменута дијагностичка испитивања, у великој мери слична проценама квалитета активе које су спроведене у земљама ЕУ, омогућиће проверу стања банкарског сектора,** уклониће неизвесности у вези с квалитетом активе банака и дати смернице за вођење регулаторне и супервизорске политике. Захваљујући специфичној структури посебних дијагностичких испитивања, НБС намерава да стекне бољи увид у праксу процене колатерала од стране банака, процени адекватност резервисања (с посебним освртом на ваљану примену МСФИ) и да обезбеди боље информације ради лакшег решавања проблема. Паралелно с тим, НБС ће додатно унапређивати регулаторни и супервизорски оквир применом стандарда и захтева у складу са прописима ЕУ (*EU Single Rulebook*), најбоље међународне праксе и закључака који проистекну из дијагностичких испитивања.

**Путем дијагностичких испитивања банака, НБС ће подстицати конзервативну примену МСФИ и праксу објављивања информација,** при чему ће дијагностичка испитивања бити заснована, у мери у којој је то могуће, на снажнијој примени стандарда за процену колатерала и минималним захтевима за проценитеље. Поред тога, НБС ће користити искуство стечено кроз дијагностичка испитивања за јачање пруденцијалног оквира и супервизорског приступа.

#### **1.4. Образложење потребе усвајања свеобухватне Стратегије за решавање проблематичних кредита**

**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. Имајући то у виду, решавање питања проблематичних кредита захтева системски приступ.

**Висок ниво проблематичних кредита постао је ограничавајући фактор током кризе и прерастао је у извор системског ризика не само у Републици Србији, већ и у другим земљама у успону.** Поред тога, он ограничава раст кредитне и економске активности. Решавање питања проблематичних кредита у Републици Србији је до сада било споро. Износ проблематичних кредита који је уступљен, отписан или наплаћен у последњих неколико година није био довољно висок. Проблематични кредити слабе кредитне канале и кроз нижу понуду кредита негативно утичу на инвестиције и привредни опоравак. Истовремено, нижи привредни раст утиче и на квалитет кредитног портфолија банака, а тиме и на перформансе банкарског сектора. Због тога повећање нивоа проблематичних кредита у дужем периоду може угрозити стабилност финансијског система. Проблематични кредити представљају и један од разлога који утичу на раст цене задуживања, имајући у виду да банке често зарачунавају више каматне стопе на новоодobreне кредите с циљем покрића губитака насталих по основу проблематичних кредита. Због тога је управо чишћење биланса банака важан предуслов за подржавање кредитног циклуса по нижим каматним стопама и за подршку враћању на више стопе привредног раста.

**Поред макроекономских изазова који су допринели расту проблематичних кредита, постоје и питања која је потребно решити а која су специфична за банке.** Након што је криза почела, због раста нивоа проблематичних кредита, банке су заоштриле кредитне стандарде. Међутим, конзервативан приступ приликом одобравања кредита може спречити прилив нових проблематичних кредита, али неће решити постојећи портфолио ових кредита. Дакле, потребно је више урадити на стварању адекватних подстицаја за банке да брже решавају проблематичне кредите. У вези с тим, банке треба да успоставе, уколико већ нису, организационе јединице за решавање проблематичних кредита у циљу унапређења управљања проблематичним кредитима. Потребно је развити и имплементирати системе раног упозоравања у банкама које имају релативно велики кредитни портфолио. Како би се подстакло решавање питања проблематичних кредита, потребно је да се унапреди поступак процене вредности колатерала, повећа транспарентност информација о проблематичним кредитима и уклоне поједине регулаторне препреке. Све то захтева заједничке и координисане активности јавног и приватног сектора.

**Због сложености питања проблематичних кредита, њихово решавање захтева добру координацију активности и активно учешће свих релевантних институција у изради и спровођењу свеобухватне стратегије.** Имајући у виду узроке високог нивоа проблематичних кредита као и сложеност проблема, и јавни и приватни сектор су свесни да решавање проблематичних кредита не може проистећи само од банкарске индустрије и без помоћи Владе, због чега је неопходно предузети заједничке активности које треба да се одвијају паралелно са опоравком реалне економије. Успешност решавања проблематичних кредита такође ће зависити и од примене одговарајућих подстицаја за вансудско реструктурирање потраживања у складу са тржишним трендовима, паралелно са спровођењем структурних реформи. Реструктурирање презадужених привредних друштава треба да буде праћено привредним опоравком на средњи рок, чиме ће се обезбедити одрживост модела њиховог пословања. Активности које се односе на наплату и реструктурирање дугова треба да буду усмерене на јачање заштите права обезбеђених поверилаца у поступку стечаја. Поред наведеног, унапређење корпоративног управљања треба да се одвија паралелно с решавањем проблематичних кредита. Унапређење управљања и увођење мера штедње у компанијама које су у државном власништву представља приоритет Владе, а истакнуто је и као приоритет у поступку структурних реформи који је већ отпочео. Иако је одређена побољшања могуће очекивати у блиској будућности, истрајност у спровођењу и јак надзор неопходан су предуслов за њихово спровођење.

**С обзиром на све препреке за решавање проблематичних кредита на дуг рок, Стратегија је дефинисана и биће спроведена у сарадњи и координацији различитих државних органа –**

**Министарства финансија, Министарства привреде, Министарства правде, Министарства грађевине, саобраћаја и инфраструктуре, Агенције за осигурање депозита (у даљем тексту: Агенција) с једне стране, и НБС с друге стране, уз подршку стручне помоћи МФИ.** Имајући у виду да је проблем генерисан годинама, посебно у току кризе, власти многих земаља одлучиле су да дефинишу стратегију за решавање питања проблематичних кредита уз учешће свих релевантних институција. Решавање проблематичних кредита треба да буде резултат заједничког залагања свих релевантних институција, с обзиром на то да проблематични кредити представљају претњу по финансијски систем и препреку инвестицијама и одрживом привредном развоју. МФИ такође пружају помоћ, с обзиром на стручне капацитете и искуства из бројних земаља. Због сложености проблема, његово ефикасно решење могуће је постићи само повезивањем текућих и будућих пројеката у вези с проблематичним кредитима како би они били део добро координираног процеса. У том смислу, потребно је обезбедити координиране активности и мере свих релевантних учесника, као и координирано спровођење и организовано праћење спровођења свих активности како би се остварио позитиван учинак.

## **II ЦИЉ СТРАТЕГИЈЕ И КЉУЧНИ ПРИОРИТЕТИ**

### **2.1. Основни циљ стратегије**

Циљ Стратегије је обезбеђивање подстицаја и уклањање препрека идентификованих у систему које спречавају правовремено 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. Очекује се да предузимање мера предвиђених овом Стратегијом снажно утиче на смањење нивоа проблематичних кредита. Постизање овог циља базираће се на тржишно оријентисаним решењима.

### **2.2. Кључни приоритети**

Како би се остварио основни циљ, идентификовано је неколико кључних области у оквиру којих је потребно унапредити (1) регулаторни оквир, (2) изградњу капацитета и/или (3) примену прописа:

- Структурне реформе, пре свега решавање питања државних предузећа у реструктурирању, односно у стечају;
- Унапређење капацитета банака за решавање проблематичних кредита;
- Омогућавање услова за развој тржишта проблематичних кредита;
- Побољшање и подстицање вансудског реструктурирања дуга;
- Унапређење оквира за судско решавање дугова и хипотеку;

### **2.3. Унапређење капацитета банака за решавање проблематичних кредита**

У складу с прописима НБС који се односе на управљање ризицима у банкама, банке су дужне да процењују кредитни ризик дужника, узимајући у обзир његове посебне карактеристике. Поред тога, банке треба да обезбеде јасну класификацију потраживања у категорије ризика у складу са степеном наплативости, као и континуирано праћење и потврду адекватности рангирања потраживања у те категорије. Исто тако, банке су дужне да процену кредитног ризика дужника узму у обзир приликом утврђивања износа исправке вредности билансне активе и резервисања за губитке по ванбилансним ставкама.

**Поред наведеног, банке су дужне да успоставе ефикасно праћење пласмана** укључујући и систем раног уочавања повећаног кредитног ризика који омогућава благовремено препознавање дужника код којих је дошло до повећања и који укључује утврђивање квалитативних и квантитативних показатеља за рано уочавање повећаног кредитног ризика.

**У наредном периоду, паралелно са активностима у вези с европским интеграцијама и применом Стратегије за увођење стандарда Базел III у Србији, а узимајући у обзир примену унапређених рачуноводствених стандарда (МФСИ 9), НБС ће анализирати нето ефекте локалних специфичности које су резултат правила класификације, континуирано водећи рачуна о очувању стабилности финансијског система.** Када је криза погодила тржиште Србије, НБС је почела са увођењем контрацикличних мера, чије је делотворно спровођење било могуће захваљујући постојању знатног износа капиталних позиција банака и резерви акумулираних током претходног периода. Управо те резерве које су омогућиле, с једне стране, апсорбовање губитака који су настали због кризе и даље представљају кључну гаранцију отпорности банкарског сектора на потенцијалне шокове, а с друге стране донекле су условиле уздржаност банака и непостојање проактивног приступа решавању питања проблематичних кредита.

**Одлуком о адекватности капитала банака и Одлуком о класификацији билансне активе и ванбилансних ставки банке захтева се од банака да анализирају тржишну вредност непокретности узете као колатерал најмање сваке треће године или чешће,** ако су се услови на тржишту некретнина значајно променили или се променило физичко стање имовине. Међутим, услед недостатка законских стандарда процене и посебне специјализоване струке проценитеља, регулатива НБС признаје сваког судског вештака одговарајуће струке као овлашћеног процењивача за те сврхе.

**Показало се да је процена вредности колатерала генерално недовољно регулисана област.** Таква ситуација условила је у великом броју случајева прецењивање вредности и знатне разлике у вредности колатерала у поступку извршења хипотеке. Заправо, највећи проблеми постоје код процене вредности непокретности и јавља се потреба за унапређењем регулативе која се односи на проценитеље, с циљем јачања стручности, искуства, кредибилитета и интегритета професије. Поред практично непостојећег правног оквира за лиценцирање или јасног одређивања искуства које проценитељ вредности непокретности треба да има, значајне препреке јављају се услед непостојања општеприхваћених метода процене, као и због недостатка судске стручности приликом одлучивања о прихватању датих процена (и у поступку извршења и у стечајном поступку). Из тог разлога, од великог значаја је постављање јасних и транспарентних критеријума и стандарда процене, у складу с добром међународном праксом.

**Поред тога, посебна дијагностичка испитивања биће спроведена на репрезентативном узорку активе банкарског сектора (14 банака).** Циљ тих испитивања је процена квалитета потраживања исказаних у билансима стања банака у складу с МСФИ и међународном праксом процене вредности колатерала. Посебна дијагностичка испитивања банака такође ће пружити НБС основ за утврђивање проблема у поступку наплате потраживања и отписа пласмана. Акцент тих испитивања биће на политикама и процедурама банака које се односе на кредитни ризик и омогућиће сагледавање капацитета банака да управљају проблематичним кредитима, дефинисање проблематичних и реструктурираних кредита (НБС, Европско регулаторно тело за банкарство - ЕБА) и политика и процеса које банке примењују у поступку исправке вредности потраживања и квалитета процене вредности колатерала. Резултати тих испитивања обезбедиће чврсту основу за даље унапређење регулаторног и супервизорског оквира за банке.



**Имајући у виду да су проблематични кредити карактеристика банкарског пословања**, као и чињеницу да се јављају мање или више у билансима банака у зависности од фазе економског циклуса, потребно је ојачати капацитете банака за решавање проблематичних кредита благовремено и на оптималан начин.

## **2.4. Омогућавање услова за развој тржишта проблематичних кредита**

**Стварање тржишта за продају и реструктурирање проблематичних кредита би омогућило банкама брже и ефикасније решавање лоше активе и употпунило би напоре банака за реструктурирање.** Тржиште проблематичних кредита би помогло банкама да управљају проблематичним кредитима, побољшају укупно управљање ризицима и промовишу реструктурирање привредних друштава и донело би веће користи на макро плану смањењем терета корпоративних дугова. То би са своје стране употпунило финансијско реструктурирање побољшањем свеукупне профитабилности банака.

**Међутим, у овом тренутку, тржиште проблематичних кредита у Србији није довољно развијено.** Иако су неке банке користиле повезана друштва за посебне намене како би им помогле да лакше очисте своје билансе стања, трансакције са трећим лицима-инвеститорима практично не постоје.

**Фактори понуде као и фактори тражње леже у основи спорог темпа развоја тржишта проблематичних кредита.** Фактори који ограничавају понуду повезани су са ограниченим подстицајима за банке да отпишу и продају лоше кредите, књижењем отписа по МСФИ, као и пореским режимом. Чини се да су препреке више финансијске него регулаторне природе. Међутим, постоје тржишне, пореске и друге регулаторне препреке реструктурирању дуга које се морају уклонити како би се омогућило реструктурирање и како би се побољшали подстицаји банкама да продају.

**Банке у Србији се и даље у великој мери ослањају на средства обезбеђења.** Иако колатерали пружају додатно обезбеђење од губитака, они подстичу банке да усвоје стратегију чекања да се види шта ће се десити и да се намире на крају продајом имовине дате као средство обезбеђења пре него да отуђе потраживања и продају их уз високи дисконт. Постоји значајна разлика између понуђене (куповне) и тражене (продајне) цене, што је, делом, повезано са недоследним и претерано оптимистичним проценама вредности непокретности која је дата као средство обезбеђења.

**Мала база инвеститора и недостатак сопственог капитала ограничили су потражњу за проблематичним кредитима.** Банке се суочавају са инхерентним тешкоћама у корпоративном реструктурирању с обзиром на њихов традиционални фокус на кредитирању. У поређењу са банкама, приватни инвестициони (*private equity*) фондови или фондови за реструктурирање су боље припремљени у смислу ризичног капитала и стручности да предузму реструктурирање дугова и пословања фирми које су у финансијским тешкоћама. Тржиште приватних инвеститора (*private equity*) готово да не постоји. Институционални инвеститори, као што су пензиони фондови и осигуравајућа друштва, поред тога што су веома мали у смислу тржишног удела, следе прилично конзервативну стратегију портфолија и не инвестирају у проблематичне кредите.

**Банкама није дозвољено да продају потраживања од становништва трећим лицима која нису банке.** Наиме, тржиште проблематичних кредита у Републици Србији је у овом тренутку ограничено на трансакције доспелих кредита правних лица, имајући у виду да Закон о заштити

корисника финансијских услуга забрањује продају кредита становништва било којим правним лицима осим банкама. У претходном периоду НБС је остварила значајан напредак у погледу заштите корисника финансијских услуга и сваки ниво либерализације трансакција проблематичних кредита становништва треба претходно пажљиво анализирати. Постоје бројни проблеми које треба узети у обзир и бројни предуслови које треба испунити (недостатак инструмената заштите физичких лица, лиценцирање и надзор потенцијалног купца, итд.) пре него што се омогући либерализација лоших кредита становништва како би се спречили могући негативни ефекти на појединце као и на финансијски систем. Поред наведеног, питања заштите података о личности треба узети у обзир са посебном пажњом.

#### **2.4.1. Уклањање пореских препрека**

**Порески третман отписа или продаје проблематичних кредита може представљати значајну препреку за развој тржишта проблематичних кредита.** Отпис ненаплативих дугова не подлеже опорезивању банака, у смислу пореза на добит правних лица, али под три кумулативна услова. Један од услова је и показивање да је покренут законски поступак, било извршни или стечајни. У пракси, тај услов је дестимулативан имајући у виду да се банке не опредељују за отпис дуга чак и у случајевима проблематичних кредита за које су издвојена резервисања у целом износу али за које судски поступци трају много година, без икаквих изгледа да ће се ускоро завршити. С друге стране, корпоративни дужници подлежу порезу на добит правних лица на износ опроштеног дуга, али им је дозвољено да пребију такав приход са губицима пренесеним из претходних пет година, што је у складу са најбољом међународном праксом.

**Банке подлежу пореском оптерећењу у контексту реструктурирања дуга становништва.** Тренутно, неке олакшице (опраштање главнице и камате) које се одобравају физичким лицима у финансијским тешкоћама се третирају као приход у сврхе пореза на доходак грађана. Банке су дужне да плате порез на доходак грађана по одбитку по номиналној стопи од 20 % (ефективна стопа од 16 %) у име појединачног дужника за део умањења кредита. Изузетно, порез на доходак грађана се не плаћа када банка може да докаже да су трошкови покретања судског поступка против таквог дужника виши од укупног износа преосталог дела потраживања, али тако нешто је тешко доказати у пракси. Овакав систем – у којем банке које одобравају олакшице физичким лицима у финансијским тешкоћама стварају себи моменталну пореску обавезу уз одрицање од будућих новчаних токова - генерише ограничења за реструктурирање кредита датим физичким лицима. Да би се отклонио овај јак дестимуланс и под условом да то не створи инструмент за избегавање пореза, у случајевима када банка даје олакшице физичким лицима у финансијским тешкоћама, порески дужник за порез на доходак је физичко лице, а не банка путем одбитка пореза.

**Сви порески подстицаји за реструктурирање дуга морају бити уравнотежени са фискалним аспектима. Неке промене могу бити само привремене и деловати** као пост-кризна мера која остаје на снази само док се не постигне напредак у рашчишћавању проблематичних кредита. Треба пажљиво анализирати и документовати годишње фискалне трошкове предложених подстицаја.

#### **2.4.2. Уклањање правних препрека**

**Правне неизвесности и дуготрајан процес извршења ограничавају могућности и увећавају трошкове реструктурирања.** Упркос побољшањима у Закону о стечају, велики број нерешених

предмета наставља да расте а привредни судови широм земље немају јединствени приступ у примени закона. Од 2005. године, различите промене регулаторног оквира су омогућиле како хибридне алтернативе (реорганизација) тако и вансудско реструктурирање дуга. Од 2010. године, када је уведен Унапред припремљени план реорганизације (УППР), све већи број великих дужника (више од 250 УППР са више од 2,5 милијарди евра обавеза) су одлучили да поднесу УППР. Упркос овим побољшањима, већина ових реструктурирања нису била значајна због великог броја дужника над којима је покренут поступак стечаја.

**Посебан проблем за продају спорних проблематичних кредита може се појавити ако банка као продавац покрене парнични поступак.** То се догађа због чињенице да Закон о парничном поступку спречава новог власника проблематичног кредита да се придружи постојећем спору против дужника (или га преузме). Привредни апелациони суд је заузео став да у том случају постојећи судски поступци морају да буду завршени и, ако се прода проблематичан кредит, банка ће на крају изгубити. Ово може имати практичне последице у смислу потребе да нови власник проблематичног кредита започне нови спор, што може смањити интересовање купаца (и у случајевима када је у међувремену наступила застарелост, таква ситуација може имати штетне правне последице).

#### **2.4.3. Јачање капацитета Агенције у циљу ефикаснијег решавања портфолија државних пласмана и пласмана банака у стечају**

**Капацитети и експертиза Агенције су недовољни, имајући у виду опсег њене надлежности.** Поред основне надлежности као институције одговорне за осигурање депозита и накнаду осигураних депонената, Агенција, такође наступа као стечајни управник или ликвидатор банака и осигуравајућих и лизинг друштава којима је одузета дозвола за рад, као и институција задужена за управљање средствима и наплату потраживања преузетих у име Владе РС. Од 2011. године, Агенција има улогу администратора Фонда за заштиту инвеститора. Процеси продаје друштвеног капитала у осигуравајућим друштвима су у оквиру надлежности Агенције, као и продаја државних акција у домаћим банкама, али у случају процеса продаје који су покренути пре 1. априла 2015. године.

**За решавање ових проблема Агенција намерава да:** 1) развије стратешки план за опоравак средстава, као и годишњи оперативни план за надзор менаџмента и запослених у овој области, 2) успостави интерне процедуре и потребан капацитет за редовно вршење процене вредности активе и надокнадиве вредности повезаних средстава обезбеђења и њиховог правног статуса, и 3) ојача капацитет за решавање својих портфолија проблематичних кредита у државном власништву и који се налазе у оквиру стечајног поступка.

#### **2.4.4. Процена осталих препрека при продаји проблематичних кредита**

**Чини се да је могуће даље наставити са радом у циљу процене других препрека при продаји проблематичних кредита (било да су то законске, регулаторне, рачуноводствене, фискалне или препреке везане за податке из разних јавних регистара) како би се осигурала свеобухватност реформе.** У том циљу, Министарство финансија ће ангажовати спољне консултанте, како би, заједно са банкама, инвеститорима, стручњацима и међународним финансијским институцијама припремили детаљну процену свих аспеката који се односе на оснивање и пословање друштава за управљање имовином или других друштава за посебне намене која се користе у ту сврху. Радна група ће детаљно истражити потребе, пореске и капиталне

импликације, као и неопходне мере заштите за потенцијалну либерализацију продаје проблематичних кредита инвеститорима и субјектима основаним ван Србије. Резултати таквих процена треба да послуже Радној групи као смерница за даље законске и друге мере и радње и како би се Влади и/или НБС, у зависности од случаја, предложили потребне измене ове стратегије. Ипак, у предлагању решења за препреке везане за податке, Радна група ће поштовати постојећи законски оквир у области заштите поверљивости података, којим се дефинише објективни простор за потенцијалне интервенције Радне групе.

## **2.5. Побољшање и подстицање вансудског реструктурирања дуга**

**Олакшавање и подстицање вансудских реструктурирања могло би да стимулише убрзану и уређену наплату спорних корпоративних пласмана.** Иако је Србија једна од малобројних земаља која нуди споразумне, хибридне и формалне (судске) надзиране опције реструктурирања за привреду и банке, успех механизма споразумног (добровољног) финансијског реструктурирања (СФР) као једног од инструмената за реструктурирање је био прилично ограничен. У току прве четири године примене Закона о споразумном финансијском реструктурирању, само 37 случајева је започето и само 11 је успешно завршено. Од 11 успешних случајева, 8 је закључено кроз СФР (у форми преовлађујућег споразума између поверилаца), а у остала три случаја постигнути су били посебни билатерални споразуми.

**У пракси, СФР се касно започиње – када је финансијско стање дужника неповратно погоршано и када су формалне судске процедуре адекватније.** Један од разлога који утиче на мали број случајева СФР јесте недовољан ниво свести о детаљима процедуре и предностима поступка СФР код дужника (мање репутационе штете) и, донекле, банака. Поред поједностављења тренутног правног оквира кроз промену природе одредби о мировању дуга и укључивања предузетника у дефиницију дужника који испуњавају услове, процес СФР-а би могао да буде унапређен стандардизацијом неких споразума/уговора који се користе у том поступку, унапређењем стручности посредника који поступају у предметима СФР-а и повећањем нивоа свести о СФР као опцији реструктурирања. Већој примени СФР-а и других вансудских споразума о реструктурирању би такође допринели додатни фискални и регулаторни подстицаји, при чему би такве подстицаје требало пажљиво избалансирати са фискалним аспектима, а они би могли представљати привремене, пост-кризне мере.

**Иако предлози за проширење обухвата и флексибилности вансудских процедура представљају корак напред, постизање веће ефикасности СФР захтеваће време и континуиране напоре у развијању културе преговарања у српском друштву упоредо са унапређењем институционалног и правосудног система.** У складу са тим, скорашње усвајање INSOL правила за наплату спорних пласмана у случајевима са више поверилаца од стране Удружења банака Србије може бити од помоћи при усмеравању банака учесника ка СФР-у.

## **2.6. Унапређење оквира за судско решавање дугова и хипотеку**

**Систем извршења у Србији је оптерећен превеликом количином предмета и ниском ефикасношћу судова у поступању у тим предметима.** Бројне реформе правосудног система изазвале су додатна кашњења и проблеме. Иако мрежа привредних судова функционише на вишем нивоу ефикасности, проблеми у функционисању мреже основних судова релевантни су за предмете извршења хипотеке, јер су они надлежни за такве предмете. Кључни фактори који

доприносе неефикасности и врло ниским стопама наплате путем судске продаје имовине дате као средство обезбеђења су одлагања услед преоптерећености судова, неадекватне судске процене вредности имовине, неефикасне судске аукције, као и неуспех у привлачењу довољно заинтересованих за судске аукцијске продаје. Истовремено, тржишна ограничења и даље играју значајну улогу.

**Са друге стране, аукцијска правила за продају дужникове имовине у току извршног поступка су донекле ригидна и дестимулативна.** Ово се такође односи на процедуре судског активирања хипотеке и из тог разлога многи учесници на тржишту (углавном банке) оклевају да користе овај метод извршења. Иако наизглед погодно за повериоце, правило две аукције са минималном почетном ценом често се покаже да није у најбољем интересу хипотекарног повериоца, посебно у случајевима где поверилац има разумна очекивања (или чак купца) за продају за (или око) 100% процењене тржишне вредности (или у свим случајевима где постоји ограничен број купаца – један или два). Ово је посебно тачно у вези са правилом да прва аукција дужникове имовине почиње на 60% процењене вредности имовине. Са друге стране, ово се показује штетним по интересе самог дужника. У сваком случају, јасно је да мора постојати ефикасна метода продаје која омогућава завршетак поступка након два (или не више од три) покушаја.

#### **2.6.1 Унапређење стечајног оквира**

**У стечајни оквир су последњих година унете нове опције реструктурирања у виду тзв. унапред припремљеног плана реорганизације (УППР).** Ово је била добродошла допуна постојећој стечајној реорганизацији. Оба процеса се управљају сличним материјалним правилима, иако имају значајно различите процедуре (УППР се ефективно одиграва ван формалног контекста стечаја, иако користи неколико инструмената стечајног поступка). Иако Закон о стечају пружа читав распон инструмената за реструктурирање и презадуженост, пракса показује да ови процеси одузимају много времена у неким случајевима, где је утрошено време често погрешно искоришћено, што је омогућено недовољно јасним правилима поступка.

**Смислено реструктурирање дуга у Републици Србији (генерално и под режимом инсолвентности) је ретко.** Реорганизације путем УППР често се користе, али у већини случајева само као техника за реструктурирање и продужење отплате дугова, са ликвидацијом одређене имовине у одређеним случајевима од високог значаја. Општи преокрет у пословању проблематичних дужника ретко се постиже. Ово се може приписати различитим факторима, као што су недостатак снажних инструмената за судско и вансудско извршење, недостатак воље код поверилаца за упуштање у озбиљно реструктурирање дугова, као и значајне тешкоће дужника да набаве свежа финансијска средства. Како је финансирање у Србији већином обезбеђено, постојећи недостаци у заштити права обезбеђених поверилаца значајно доприносе изазовима у налажењу нових финансијских средстава дужницима у финансијским тешкоћама, али такође и чињеница да не постоје посебна правила за заштиту и додатну сигурност оних који обезбеде ново финансирање. Такође је тачно да тренутно нема специјализованих фондова у овој области на тржишту Србије.

**Сам стечајни поступак учесници на тржишту сматрају исувише дугим и неефикасним, што за последицу има ниже приносе за повериоце током продужених временских периода.** Ово је само делом проузроковано постојећим законским оквиром (за који је установљено да је генерално у складу са међународном најбољом праксом), а много више неефикасном (у неким случајевима и неправилном) применом постојећих закона и прописа. Обезбеђени повериоци се нарочито

суочавају са значајним изазовима: њихова права првенства су често нарушена или су суочени са значајним одлагањима ликвидације заложене имовине. Формална примедба на одлуку стечајног управника – као једина мера доступна повериоцима у постојећем правном оквиру – није се показала као ефикасан правни лек, и често се одбацује. Истовремено, заложена имовина се често даје у закуп како би се покрили трошкови стечајног поступка на дуже временске периоде о индиректном трошку и на штету обезбеђеног повериоца, који нема утицаја на поменуте активности.

**Као опште правило, обезбеђени поверилац не би требало да буде стављен у лошији положај који би резултирао значајно мањом наплатом него у нормалном оквиру за извршење.** У ту сврху, строжа правила за одржавање мораторијума (тј. укидање одлагања) у току стечајног поступка била би од помоћи. Сматра се да би таква законска промена помогла да се фокус активности стечајног управника преусмери на ликвидирање имовине. Ово би могло да створи уравнотеженији приступ интересима стечајне масе дужника и његових обезбеђених поверилаца. Таква промена би требало да се направи у складу са најбољом праксом, а у циљу максимизације наплаћене вредности. Пракса показује да у многим случајевима одређена заложена имовина није нужно неопходна за реорганизацију, па би се у таквим случајевима могло разматрати да се дозволи обезбеђеном повериоцу да затражи (и добије) укидање одлагања извршења. Пракса имплицира да, кад би обезбеђени повериоци имали већа овлашћења над проценом вредности имовине, као и каснијом продајом/располагањем том имовином, стопе наплате из заложене имовине би се вероватно повећале. Такође, у многим случајевима везаним за планове реорганизације постоје значајне разлике између мишљења дужника и обезбеђеног повериоца о томе да ли је обезбеђени поверилац исувише или недовољно обезбеђен; о томе одлучује стечајни судија, али због значаја тог мишљења за будуће изгледе обезбеђеног повериоца (у смислу поступка гласања и правила поравнања) и утицаја тог мишљења на структуру класа повериоца у склопу плана реорганизације, требало би гарантовати право на жалбу незадовољној страни.

**Тренутно нема никаквих правила којима се регулише и/или координира потенцијална инсолвентност или реорганизација два или више повезаних предузећа у финансијским тешкоћама.** Највећи део концентрације проблематичних кредита у Србији односи се на велика предузећа и групе предузећа. Међутим, оквир за инсолвентност не пружа ниједан механизам регулисања/координације инсолвентности повезаних предузећа или група предузећа. Сматра се да такви случајеви захтевају виши ниво координације и сарадње између различитих стечајних управника и координисане покушаје реорганизације, посебно у случајевима где су међусобни односи тесно повезани гаранцијама плаћања и производним процесима.

**Стечајни поступак је постао врло сложен и високо специјализован судски поступак који захтева посебна знања и искуство од стечајних судија.** Међутим, правосудни систем (а поготово привредни судови) у Србији није у потпуности одговорио на ову промену и не постоје хомогена правила за избор и обуку стечајних судија, који би требало да буду специјализоване судије без других послова у привредним судовима. Такође је приметно да се у појединим привредним судовима само једном судији распоређују стечајни предмети, што потенцијално води до преоптерећености предметима. Ово такође захтева разматрање потенцијалног успостављања специјализованог стечајног суда. Требало би да постоји јединствено правило о максималном броју текућих предмета стечаја по сваком таквом судији (тај број не може бити исти као и за стандардне парничне предмете, већ мора бити значајно нижи) како би се омогућило судији да уложи време и труд да проучи појединости сваког предмета (а посебно предложене планове реорганизације и дотад уложене примедбе поверилаца) и све податке који долазе од бројних учесника овог вишестраначког поступка, јер је правило да се укључи имовина значајне вредности и

супротстављени интереси различитих актера (у поређењу са уобичајеним привредним спором). Такође би требало омогућити судији да правилније и строже надгледа рад стечајних управника у свим релевантним детаљима (нпр. у вршењу својих овлашћења да пажљивије испитују и одобравају – супротно преовлађујућој пракси – месечне спискове трошкова стечајног поступка, као и да обезбеђују поштовање свих релевантних закона и прописа).

**Стечајним судијама често недостају знања и вештине из економске и финансијске области, што посебно доводи до њиховог претежног ослањања на оно што долази од стечајних управника.** И даље постоји уврежено мишљење међу стечајним судијама да је стечајни управник орган суда (или његов помоћник), као што је некада био, а супротно његовој тренутној улози органа поступка, заједно са органима поверилаца. Ова донекле неодговарајућа перцепција спречава многе судије да правилно примењују законске одредбе и своја дискрециона овлашћења дата законом, посебно у случајевима налик на спор између дужника и његових поверилаца, али и између самих поверилаца, или у споровима између обезбеђеног повериоца и стечајног управника.

**Све горе наведено би требало да обезбеди стварање услова за бржи и ефикаснији стечајни поступак, што би даље за резултат имало веће и брже наплаћене приходе поверилаца.** У случајевима где је реорганизација оправдана и одобрена, требало би да резултује брзим изласком реструктурираног дужника из формалног судског поступка, омогућавајући му да настави са нормалним пословним активностима.

## **2.6.2. Унапређење успостављања и извршења хипотеке**

**Постојећи хипотекарни оквир датира из 2005. године и након 10 година праксе његове противречности и двосмислености у великој мери су се показале, што је довело до много практичних проблема при извршењу хипотека.** При успостављању хипотеке, један од главних проблема лежи у неефикасном функционисању Катастра непокретности у неким од главних пословних области, као што су Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац. Оно ефективно спречава упис (регистрацију) хипотеке због претходно нерешених промена које се тичу исте парцеле или друге непокретности. У неким случајевима, упис хипотеке може потрајати и више од годину дана. Ово ствара правну несигурност и непотребне ризике за хипотекарне повериоце.

**Активирање хипотеке се такође суочава са великим проблемима у пракси.** Ово важи како за вансудско активирање хипотеке, тако и за судски поступак извршења. Један део проблема лежи у нејасном законском тексту, али други део проблема се односи на неефикасно функционисање система у целини.

**Вансудско активирање хипотеке се у реалности суочава са три главне препреке.** Прво, постоје проблеми са правовременим уписом забележбе о активирању хипотеке у одређеним земљишним књигама које имају велики број нерешених предмета. Друго, како дужници имају право на жалбу на такву забележбу, постоји потреба за другостепеним одлучивањем, што се ретко решава правовремено (уобичајени период одлучивања по жалби је дужи од две године). Ово у стварности чини читав процес неприхватљиво спорим. И треће, у случајевима где дужници успеју да упишу хипотеку нижег реда пре хипотекарне продаје, тренутно тумачење текста закона од стране суда онемогућава брисање било које такве хипотеке нижег реда након хипотекарне продаје. Коначно, са било којом променом правила која омогућава ефикасније вансудско активирање хипотеке, правичност поступка за све заинтересоване стране (власника, имаоца хипотеке првог

реда и евентуалне имаоце хипотеке нижег реда) би увелико зависила од адекватног и прецизног институционалног оквира за процену вредности имовине.

**Судски поступак извршења хипотеке и продаје заложене имовине оптерећена је неефикасношћу основних судова надлежних за такве поступке.** Суштински, због великог броја заосталих нерешених предмета извршења у основним судовима, судије су суочене са енормном количином посла и морају да решавају бројне предмете извршења мале вредности, што им не дозвољава да посвете адекватну пажњу предметима и продаји имовине из хипотеке високе вредности. У случајевима комплекснијих средстава обезбеђења (као што су индустријске непокретности и имовине која доноси приходе попут бензинских станица и сл.), судије основних судова немају довољно стручних знања за одређивање вредности таквих средстава обезбеђења (чак ни на основу мишљења вештака), што је битан корак у поступку, одлучујући за читав процес продаје. Као што је већ горе наведено, поступку извршења би такође допринело увођење механизма правилне и фер процене вредности имовине.

### **2.6.3. Процена потребе, изводљивости и избор тренутка увођења личног стечаја**

**Потреба, изводљивост и избор тренутка увођења оквира за лични стечај у Србији би морали да буду пажљиво размотрени.** Стање проблематичних кредита становништва у Србији је релативно под контролом и чини око 10% од укупних кредита становништву и 16% укупних проблематичних кредита. Иако је оквир личног стечаја важан инструмент за решавање презадужености у сектору становништва (који чини 33% укупних банкарских кредита у Србији), увођење таквог оквира није непосредни приоритет. Такође, значајно је истаћи време неопходно да се испуне потребни предуслови за успостављање делотворног режима личног стечаја.

**Како би испитала потребу, изводљивост и избор тренутка увођења оквира за лични стечај, Радна група, подржана од стране институција учесника, ће извршити анализу циљу идентификације свих формалних решења за смањење дуга која омогућавају корисницима да се врате у финансијско одрживо стање.** Анализа би требало да пружи детаље о природи предложеног решења, условима у којима дужник мора да се нађе како би имао могућност за такво решење, правне, финансијске и остале последице коришћења одређеног решења за смањење дуга, делотворност таквих решења у пракси, као и да идентификује најбољу праксу.

## **III АКТИВНОСТИ – ПОЛИТИКА И МЕРЕ**

Како би се постигао општи циљ Стратегије а имајући у виду њене кључне приоритете, надлежна тела и институције ће спровести дефинисане и координиране активности. Све активности наводе се у даљем тексту, а релевантни Акциони план (предвиђен у Одељку IV) садржаће детаље свих тих активности, укључујући идентификацију надлежне институције, предвиђени временски рок и очекивани резултат за сваку поједину активност.

### **3.1. Активности јачања капацитета банака за решавање проблематичних кредита**

У наредном периоду, НБС ће предузети активности из своје надлежности у складу са законским овлашћењима и Меморандумом о економској и фискалној политици који су потписали



представници Републике Србије и гувернер НБС, а које ће бити усмерене на јачање капацитета банака за решавање проблематичних кредита.

**НБС ће:**

- Спровести посебна дијагностичка испитивања, до краја септембра 2015. године и након тога анализирати могућности унапређења регулаторног оквира за банке;
- Предузети регулаторне и супервизорске активности с циљем јачања регулаторног третмана реструктурираних потраживања и поступка управљања лошом активом у банкама;
- Предузети активности које се односе на унапређење примене Међународног рачуноводственог стандарда 39 у банкама;
- Предузети активности ради унапређења објављивања информација о квалитету активе банака;
- Успоставити базу, доступну банкама и проценитељима, с циљем детаљног евидентирања, на основу претходно установљених критеријума, процена вредности стамбених и пословних непокретности.

**Како би подржало ову активност тако што ће омогућити регулисање процене вредности средстава обезбеђења, Министарство финансија ће:**

- унапредити регулисање струке проценитеља непокретности, са циљем јачања експертизе, искуства, кредибилитета и интегритета ове струке;
- унапредити прецизност процена вредности непокретности, у складу са међународном најбољом праксом, тако што ће поставити транспарентне критеријуме и стандарде за процену вредности, у складу са међународном најбољом праксом.

### **3.2. Активности за омогућавање услова за развој тржишта проблематичних кредита**

Имајући у виду бројне услове који се морају испунити како би се омогућио развој тржишта проблематичних кредита, а посебно препреке у областима пореза, права, капацитета, података и остале препреке, потребно је предузети активности у оквиру више области.

**Са посебном пажњом, Министарство финансија ће:**

- размотрити признавање банчаних отписа дугова правних лица као трошак за пореске сврхе, без потребе за започињањем судских поступака за кредите у доцњи преко две године, путем измена и допуна Закона о порезу на добит правних лица;
- размотрити укидање захтева да банке плаћају порез по одбитку приликом отписа дугова физичких лица, путем измена и допуна Закона о порезу на доходак грађана;
- у случају скупштинског прихватања горе наведених пореских подстицаја, хитно издати јединствена упутства за тумачење импликација нових пореских закона у контексту решавања проблематичних кредита како би се смањила неизвесност код поверилаца и дужника и осигурала једнакост;
- спровести свеобухватни преглед пореског законодавства са циљем да идентификује остале (потенцијалне) препреке, укључујући пореске импликације које се могу материјализовати приликом продаје проблематичних кредита, и припремити (уколико су потребне и имајући у виду фискалну одрживост) остале измене пореског законодавства и/или обавезујућа упутства запосленима у Пореској управи.

**Једна од посебних правних препрека која озбиљно кочи развој тржишта биће решавана од стране Министарства правде, које ће:**

- размотрити начине да реши постојећи проблем продаје проблематичног кредита током парничног поступка (нпр. тако што би се омогућила промена тужиоца до које је дошло због продаје проблематичног кредита у току парничног поступка без потребе за претходном сагласношћу туженог или, алтернативно, тако што би разјаснила постојећа правила о окончању парничног поступка у току како би се отклонила неизвесност око употребе такве коначне одлуке од стране новог власника проблематичног кредита).

**Имајући у виду да Агенција управља значајним портфолијом проблематичних кредита у државном власништву, она може имати значајан утицај како на процес решавања проблематичних кредита тако и на развој тржишта за проблематичне кредите. Како би постигла то, Агенција, у сарадњи са Министарством финансија, ће:**

- развити и усвојити Стратешки план за управљање активом (који ће бити спроведен у дело кроз Годишњи оперативни план) који ће обухватити: (i) вишегодишње токове готовине који су настали наплатом реструктурираних проблематичних потраживања, проблематичних потраживања повезаних са приватизацијама и осталим видовима наплате; (ii) трошкове везане за управљање портфолијом проблематичних кредита и (iii) дефинисане мере за праћење учинка менаџмента и запослених у овој области;
- успоставити интерне процедуре и потребан капацитет за редовно вршење процене вредности активе и надокнадиве вредности повезаних средстава обезбеђења и њиховог правног статуса;
- ојача капацитет за решавање својих портфолија проблематичних кредита у државном власништву и који се налазе у оквиру стечајног поступка, тако што ће створити консолидовани тим за решавање проблематичних кредита (који ће се адекватно упослити и обучити).

**Иако питање проблематичних кредита становништву није безначајно, оно је свакако комплексније и осетљивије у односу на сегмент проблематичних кредита правних лица. У ту сврху, НБС ће:**

- спровести свеобухватну анализу са циљем процене потенцијалних ефеката могуће либерализације уступања проблематичних кредита становништву и идентификације правних и осталих препрека повезаних с овим питањем.

**Министарство финансија ће истражити и посветити пажњу следећим препрекама:**

- препреке у вези са подацима, поред поменутих база података о средствима обезбеђења или проблема са откривањем података од стране банака који нису третирани постојећим правним оквиром у области заштите поверљивости података, а који су означени као битни за потенцијалне инвеститоре, биће истражене у сарадњи са банкама, инвеститорима, стручњацима и МФИ-ма;
- остале препреке (било правне, регулаторне, рачуноводствене или фискалне) при продаји проблематичних кредита у Србији које су повезане са успостављањем и функционисањем друштава за управљање имовином или других друштава за посебне

намене коришћених у те сврхе биће истражене и решаване у тесној сарадњи са релевантним странама. Детаљна процена укључиваће све аспекте овог питања, укључујући потребе, пореске и капиталне импликације, као и заштитне мере неопходне за потенцијалну либерализацију продаје проблематичних кредита инвеститорима и субјектима основаним ван Републике Србије.

### **3.3. Активности за побољшање и подстицање вансудског реструктурирања дуга**

**С обзиром да институционални оквир већ постоји али да су потребна побољшања и додатни подстицаји, Министарство привреде ће:**

- у сарадњи са Привредном комором Србије: убрзати и поједноставити постојећи поступак споразумног финансијског реструктурирања (СФР), омогућити предузетницима да се пријаве за поступак СФР и побољшати оквир за учешће посредника (у смислу њиховог избора и структуре накнада) омогућавајући већу заинтересованост искусних посредника да се пријаве за учешће у поступку СФР, а све то тако што ће предложити измене и допуне постојећег Закона о СФР и повезаних подзаконских аката;
- у сарадњи са Привредном комором Србије: радити на даљем унапређењу свести тржишних учесника о оквиру за вансудско реструктурирање кроз радионице и семинаре;
- у сарадњи са Привредном комором Србије и Удружењем банака Србије: ојачати подршку пружену од стране Привредне коморе малим и средњим предузећима (и предузетницима ако им је дозвољено да учествују у вансудском реструктурирању) у припреми одрживих планова реструктурирања и у даљим преговорима са њиховим финансијским повериоцима; развити шаблон кључних финансијских и пословних података које дужник мора доставити својим финансијским повериоцима на почетку предложеног СФР;
- подржати ове уложене напоре тако што ће формално дати инструкције/предложити државним повериоцима (а поготово Фонду за развој Републике Србије и Агенцији за осигурање и финансирање извоза) да поступају ефикасно и конструктивно у вансудском финансијском реструктурирању (укључујући и поступке СФР), са јасно и јавно назначеним временским и институционалним оквирима у свим случајевима (или категоријама случајева).

**Министарство финансија ће подржати вансудско реструктурирање дуга тако што ће:**

- размотрити начине да подржи ове уложене напоре тако што ће формално дати инструкције/предложити Пореској управи да поступа ефикасно и конструктивно у вансудском финансијском реструктурирању (укључујући и процедуре СФР), са јасно и јавно назначеним временским и институционалним оквирима у свим случајевима (или категоријама случајева).

### **3.4. Активности за побољшање оквира за судско решавање дугова и хипотеке**

**У складу са својим надлежностима, Министарство привреде (у сарадњи са Агенцијом за лиценцирање стечајних управника) предузеће следеће активности потребне за унапређење овог сектора:**

- унапредиће заштитне мере за обезбеђене повериоце како у реорганизацијама тако и у случајевима банкротства тако што ће (1) скратити временски период за одлучивање о (а) проглашавању банкротства и (б) могућој продаји правног лица, *inter alia* тако што ће донети строга правила о могућим покушајима реорганизација и спречити да се одуже поступци реорганизације; (2) омогућити брзо отуђење свих средстава која нису нужно неопходна за реорганизацију; (3) обезбедити снажну дестимулацију за неликвидирање имовине у року од 6 месеци од дана проглашења банкротства, у ком случају ће се увести посебни услови за укидање забране извршења; (4) омогућити обезбеђеним повериоцима да учествују у доношењу одлука поверилаца (нпр. давањем сагласности или на неки други начин којим могу да заштите свој легитимни интерес) о давању у закуп и продаји заложене имовине, као и у припремним активностима за реорганизацију и одлукама о (а) току стечајног поступка (нпр. покушај реорганизације или рано проглашење банкротства), (б) продаји правног лица и (с) продаји функционалне целине, и (5) пружити обезбеђеним повериоцима ефикасне инструменте и правне лекове везане за процену вредности заложене имовине у току процеса продаје (како на нивоу физичког лица тако и на нивоу правног лица или функционалне целине), као и за формирање класа обезбеђених поверилаца приликом реорганизација (како стечајних тако и унапред припремљених), а све то тако што ће усвојити амандмане на Закон о стечају;
- размотриће усвајање додатних правила за стечајне поступке за групе предузећа у финансијским тешкоћама како би се омогућило ефикасније (временски и процедурално) управљање вишеструким предметима стечаја или реорганизације за такве групе предузећа, путем измена и допуна Закона о стечају;
- размотриће јачање заштите новог финансирања у поступку реорганизације, али уз мере заштите обезбеђених поверилаца и избегавање злоупотреба, путем измена и допуна Закона о стечају;
- ојачаће капацитет Агенције за лиценцирање стечајних управника кроз техничко саветовање и програме обуке, повећаће број лица која врше надзор, размотриће модалитете за искључивање ризика дослуха насумичним избором надзорника за контролу досијеа предмета на месечном нивоу;
- ревидираће накнаде стечајних управника како би се подстакла правовремена продаја имовине или правног лица, у складу са успехом при продаји и/или намиривању поверилаца; размотриће ограничавање и/или увођење строгих услова за авансно плаћање накнада стечајног управника;
- омогућиће већу слободу повериоцима при избору стечајног управника како би се створили подстицаји за развој сектора професионалних услуга.

**Министарство правде, у складу са својим надлежностима и са планом реформе, ће:**

- у сарадњи са Правосудном академијом, Привредним апелационим судом и Агенцијом за лиценцирање стечајних управника: побољшати способност стечајних судова да управљају стечајним продајама, унапред припремљеним и стечајним плановима реорганизације и повезаним процедурама, тако што ће спровести свеобухватну обуку (са посебним нагласком на економске и финансијске аспекте реорганизационих планова и стечајних продаја) стечајних судија и установиће нормативан оквир за ефикасан механизам праћења свих предмета стечаја и реорганизације који трају дуже од 6 месеци, а код којих (а) одлука о плану реорганизације није била донесена у првом степену; и/или

(b) одлука о проглашавању банкрутства није била донесена у првом степену, а у свим случајевима ће бити уведен посебан ниво контроле у Привредном апелационом суду;

- у сарадњи са Министарством финансија: разматрати ефикасна решења за проблем конкурентских поступака судских и вансудских извршења хипотека (нпр. у смислу пружања јасних правила првенства једне процедуре над другом);
- размотрити усвајање промена нормативног оквира за ефикасно праћење судских предмета како би се операционализовала правила о транспарентности за све стечајне предмете која већ постоје у Закону о стечају, а све како би се осигурала пуна транспарентност свих поднесака, обавештења, доказа, одлука, као и одлука и докумената суда и стечајних управника садржаних у досијеу предмета, у електронским форми на веб страницу суда доступној за све стране које учествују у стечајним поступцима;
- размотрити типове аукција код извршења (укључујући хипотеке) над правним лицима и предузетницима, нарочито прву аукцију са почетном ценом од 100% процењене вредности нагоре и другу аукцију холандског типа са почетном ценом од 100% процењене вредности наниже, са утврђивањем (ако је уопште потребан) минималног нивоа продајне цене и дужниковог права прече куповине на другој аукцији;
- размотрити да се омогући привредним судовима надлежност за све судске предмете извршења против предузећа и предузетника, уз анализу могућег преноса (и утицаја истог) постојеће количине нерешених предмета.

**Министарство финансија припремиће предлог измена и допуна Закона о хипотеци који ће:**

- дозволити купцу имовине која је инструмент обезбеђења да је вансудски купи, ослобођену од заложних права нижег реда, али истовремено пружити задовољавајућу заштиту хипотекарних поверилаца нижег реда у смислу коришћења адекватне процене вредности при таквим вансудским продајама.

**Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (у сарадњи са Републичким геодетским заводом) ће:**

- створити функционалан другостепени процес доношења одлука за предмете везане за катастар непокретности;
- идентификовати конкретне катастарске службе (територије Београда, Ниша, Новог Сада и Крагујевца) са великом количином нерешених предмета и унапредити њихову ефикасност;
- осигурати једнообразну примену правила о промени елемената уписане хипотеке у случајевима реструктурираних кредита према вансудским, СФР или унапред припремљеним реструктурирањима.

**Радна група ће, уз подршку институција учесница, идентификовати и упутити релевантне државне институције да:**

- спроведу студију како би установиле потребу, изводљивост, потенцијалне проблеме који се морају решавати и избор тренутка увођења оквира за лични стечај у Републици Србији.

#### **IV АКЦИОНИ ПЛАН (ОВИ)**

На основу листе конкретних активности претходно наведених у Одељку III ове Стратегије, акциони план са назначеним активностима представљен је у форми матрице и приложен уз ову Стратегију. Акциони план се усваја заједно са овом Стратегијом и представља интегрални део исте. Потребно је истаћи да, због уставне и институционалне независности НБС, приложени акциони обухвата активности надлежних министарстава и осталих државних институција осим НБС, која ће усвојити свој посебни акциони план (који ће бити у складу са овом Стратегијом и нарочито у складу са активностима из надлежности НБС које су наведене у Одељку III). Сваки од акционих планова садржи детаљно описане кораке који треба да се предузму, са релевантним временским оквирима и очекиваним резултатима уз навођење институција надлежних за реализацију планираних активности.

#### **V НАКНАДНЕ АКТИВНОСТИ**

**Предвиђено је да спровођење Стратегије представља трогодишњи континуирани процес** при чему ће Радна група образована по Одлуци Владе Србије бр. 02-5145/2015-1 од 11. маја 2015. године бити носилац тог процеса. Она ће бити задужена за стално вршење надзора над спровођењем Стратегије, и идентификовањем свих преосталих ризика и изазова које треба решавати.

**Радна група ће бити обавезана да двапут годишње припрема извештаје за Владу Републике Србије 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 том циљу, свака од институција носилаца конкретних активности према Акционом плану ће имати обавезу да подноси кварталне извештаје Радној групи о спровођењу Акционог плана и могућим отвореним питањима о којима ће се дискутовати (и која ће се решити, уколико је потребно) на нивоу Радне групе. Радна група ће такође узети у обзир нове информације које Радној групи доставе друге државне институције и друге заинтересоване стране (укључујући међународне финансијске институције), као и тржишне околности и даљи развој догађаја на тржишту који могу довести до преиспитивања претходно усвојених мера и радњи и/или увођења нових и, сходно томе, ревизије ове Стратегије коју Радна група разматра и предлаже Влади и/или НБС.

**Одржаваће се блиска сарадња и размена информација са НБС.** НБС ће квартално обавештавати Радну групу о спровођењу сопственог Акционог плана, како би Радна група имала тачан и потпун увид у резултате целокупне Стратегије и како би о истом могла да обавести Владу.

Табела 3: Показатељи ословања банкарског сектора Републике Србије

(у %, уколико није другачије наведено)

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
<b>Адекватност капитала</b>							
Регулаторни капитал у односу на ризичну активу	21,9	21,4	19,9	19,1	19,9	20,9	20,0
Основни капитал у односу на ризичну активу <sup>1)</sup>	17,9	16,5	15,9	18,1	19,0	19,3	17,6
Билансни капитал у односу на билансну активу	23,6	20,7	19,7	20,2	20,5	20,9	20,7
<b>Структура и квалитет активе</b>							
Кредити пољопривреди у односу на укупне кредите	3,3	3,1	3,0	2,8	3,0	2,7	3,5
Кредити индустрији у односу на укупне кредите	18,4	17,9	19,3	17,2	17,9	18,4	19,2
Кредити трговини у односу на укупне кредите	16,9	17,3	16,6	14,7	15,0	13,5	13,9
Кредити грађевинарству у односу на укупне кредите	5,8	5,3	6,9	6,2	5,8	4,6	4,2
Остали кредити предузећима у односу на укупне кредите	8,1	9,8	9,7	10,9	12,8	11,4	11,5
Кредити физичким лицима у односу на укупне кредите	36,3	32,9	34,1	32,4	33,6	35,4	38,2
Од чега: стамбени кредити у односу на укупне кредите	13,9	13,8	15,4	15,0	16,1	16,8	18,0
Кредити осталим секторима у односу на укупне кредите	11,3	13,8	10,5	15,7	12,0	14,0	9,6
Бруто проблематични кредити у односу на укупне бруто кредите	11,3	15,7	16,9	19,0	18,6	21,4	21,5
Нето проблематични кредити у односу на укупне нето кредите	5,3	8,5	9,8	10,5	10,4	11,9	11,1
Исправка вредности укупних кредита у односу на укупне бруто кредите	8,3	9,6	9,1	10,9	10,2	11,9	12,7
Исправка вредности укупних кредита у односу на бруто проблематичне кредите	73,2	61,4	53,9	57,0	54,9	55,8	59,0
Исправка вредности проблематичних кредита у односу на бруто проблематичне кредите	56,9	50,9	47,2	51,0	50,0	50,9	54,9
Регулаторна резервисања за билансну изложеност у односу на бруто проблематичне кредите	153,6	142,5	133,6	121,4	120,7	113,8	114,5
Збир великих изложености у односу на регулаторни капитал	36,6	37,4	43,3	110,1	104,5	90,4	130,5
<b>Профитабилност</b>							
Принос на активу	2,1	1,0	1,1	0,1	0,4	-0,1	0,1
Принос на капитал	9,3	4,6	5,4	0,2	2,1	-0,4	0,6
Каматна маржа у односу на просечну билансну активу	5,7	5,1	4,6	4,6	4,3	4,2	4,3
Каматна маржа у односу на укупне оперативне приходе	64,2	67,0	68,3	72,0	69,2	72,6	72,3
Пословни расходи у односу на укупне оперативне приходе	59,0	62,6	63,5	61,8	66,1	65,3	64,7
Пословни расходи у односу на просечну билансну активу	-5,2	4,8	4,3	3,9	4,1	3,8	3,9
Расходи зарада у односу на пословне расходе	41,2	41,9	41,1	41,9	38,3	39,4	37,0
<b>Ликвидност</b>							
Ликвидна актива у односу на укупну билансну активу	43,3	41,5	35,1	37,8	34,5	38,5	37,1
Ликвидна актива у односу на краткорочне обавезе	68,6	63,6	56,4	62,8	57,5	62,2	58,6
Ликвидна актива првог реда у односу на укупну билансну активу	31,1	28,7	23,8	27,5	26,8	29,0	29,0
Ликвидна актива првог реда у односу на краткорочне обавезе	49,3	43,9	38,1	45,6	44,8	46,9	45,8
Кредити (исказани и индексирани у иностраној валути) у односу на укупне кредите	68,8	70,2	71,0	69,0	73,1	70,9	70,0
Депозити (исказани и индексирани у иностраној валути) у односу на укупне кредите	71,8	75,4	79,1	75,7	77,6	73,3	72,1
Кредити нефинансијском сектору у односу на депозите нефинансијског сектора	125,3	124,8	125,9	127,0	119,9	113,8	102,5
Кредити нефинансијском и недржавном сектору у односу на депозите нефинансијског и недржавног сектора	127,1	125,3	122,8	124,1	117,8	112,5	102,4
Кредити (исказани и индексирани у иностраној валути) у односу на депозите (исказане и индексирани у иностраној валути)	109,8	99,8	99,1	109,7	106,7	105,3	95,9
Депозити у односу на укупну билансну активу	57,7	60,2	59,4	57,9	59,0	60,7	63,7
Обавезе (исказане и индексирани у иностраној валути) у односу на укупне обавезе	74,3	77,8	81,8	79,0	80,1	76,7	74,5
<b>Осетљивост на тржишне ризике</b>							
Укупна нето отворена девизна позиција у односу на регулаторни капитал	7,4	3,6	3,9	6,2	5,5	4,4	3,9
Ванбилансне ставке у односу на укупну билансну активу	121,4	106,7	97,7	111,0	103,5	111,0	207,1
Ванбилансне ставке које се класификују у односу на укупну билансну активу која се класификује	56,2	43,3	33,9	32,0	26,1	28,8	27,6

<sup>1)</sup> Закључно с ТЗ 2011. године приказан је кориговани основни капитал (основни капитал умањен за недостајући износ резерви).

Извор: НБС.

Табела 4: Структура финансијског сектора

	2008.			2009.			2010.			2011.			2012.			2013.			2014.		
	Бр.	Мпрд RSD	%	Бр.	Мпрд RSD	%	Бр.	Мпрд RSD	%	Бр.	Мпрд RSD	%	Бр.	Мпрд RSD	%	Бр.	Мпрд RSD	%	Бр.	Мпрд RSD	%
<b>Финансијски сектор</b> (у % БДП-а)	85	1.989	100,0	88	2.378	100,0	84	2.759	100,0	87	2.868	100,0	85	3.108	100,0	80	3.081	100,0	78	3.227	100,0
		74,7			87,4			95,7			89,4			92,8			85,2			83,2	
<b>Банкарски сектор</b>	34	1.777	89,3	34	2.160	90,8	33	2.534	91,8	33	2.650	92,4	32	2.880	92,6	30	2.846	92,4	29	2.969	92,0
Државне банке	8	284	14,3	9	378	15,9	8	454	16,4	8	472	16,5	8	522	16,8	6	534	17,3	6	571	17,7
Приватне домаће банке	6	154	7,7	5	178	7,5	4	217	7,9	4	213	7,4	3	194	6,3	3	196	6,4	2	187	5,8
Стране банке	20	1.339	67,3	20	1.605	67,5	21	1.863	67,5	21	1.965	68,5	21	2.163	69,6	21	2.117	68,7	21	2.211	68,5
Грчке	4	301	15,1	4	353	14,8	4	427	15,5	4	393	13,7	4	426	13,7	4	409	13,3	4	418	12,9
Италијанске	3	352	17,7	3	457	19,2	2	526	19,1	2	591	20,6	2	657	21,1	2	679	22,0	2	738	22,9
Француске	2	107	5,4	2	140	5,9	3	202	7,3	3	263	9,2	3	287	9,2	3	299	9,7	3	304	9,4
Аустријске	4	387	19,4	4	454	19,1	4	469	17,0	4	493	17,2	3	449	14,4	3	429	13,9	3	441	13,7
Остале	7	193	9,7	7	202	8,5	8	238	8,6	8	225	7,8	9	345	11,1	9	301	9,8	9	310	9,6
<b>Остале финансијске институције</b>	51	212	10,7	54	218	9,2	51	226	8,2	54	218	7,6	53	228	7,4	50	235	7,6	49	258	8,0
Сектор осигурања	24	85	4,3	26	99	4,2	26	117	4,2	28	126	4,4	28	140	4,5	28	148	4,8	27	169	5,2
Сектор пензијских фондова	10	5	0,2	11	7	0,3	8	10	0,4	9	12	0,4	9	16	0,5	6	20	0,6	6	24	0,7
Сектор лизинга	17	123	6,2	17	111	4,7	17	99	3,6	17	80	2,8	16	72	2,3	16	67	2,2	16	65	2,0

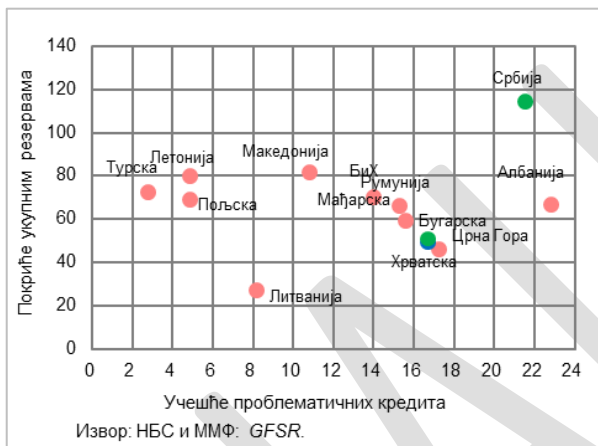
Извор: Народна банка Србије.

## Искуства из других земаља

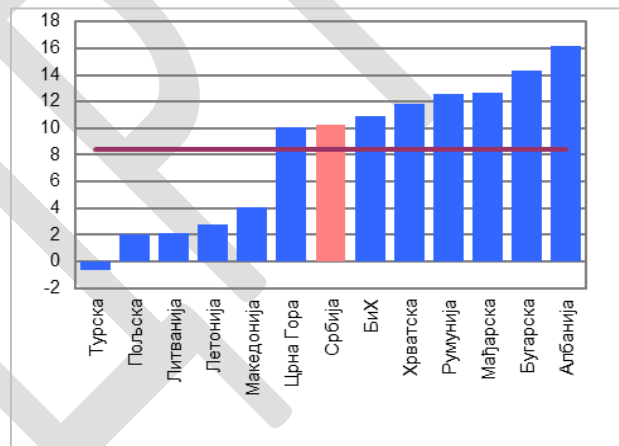
Високи и све већи удео проблематичних кредита у укупним кредитима постао је извор системског ризика у многим земљама у региону. Растући тренд проблематичних кредита је започео са избијањем финансијске кризе, а нарочито годину дана после, када су се погоршали макроекономски услови (смањена привредна активност, раст незапослености, док су локалне валуте депрецирале). Као последица, на крају 2014. просечни удео проблематичних кредита региона је<sup>2</sup> био већи за око 8 процентних поена у односу на 2008. годину.

Такав раст проблематичних кредита довео је до ограничавања понуде кредита. Смањена кредитна активност почела је да ограничава привредну активност. Имајући то у виду, многе земље у овом тренутку разматрају формулисање националних стратегија за решавање питања проблематичних кредита. Неке од њих су већ успоставиле међуинституционалне радне групе за решавање проблематичних кредита, док ће их неке формирати у блиској будућности.

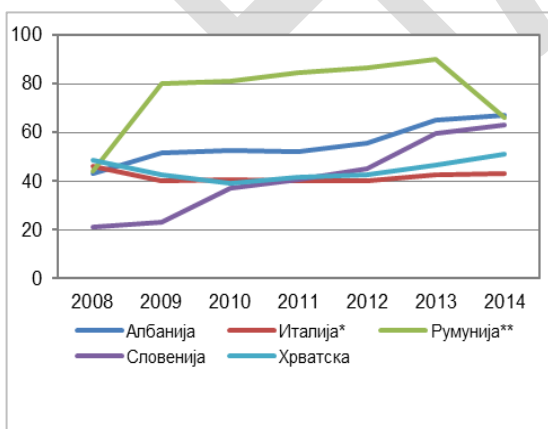
**Графикон 12:** Покривеност проблематичних кредита укупним резервама и учешће проблематичних кредита (2014, последњи расположиви подаци, %)



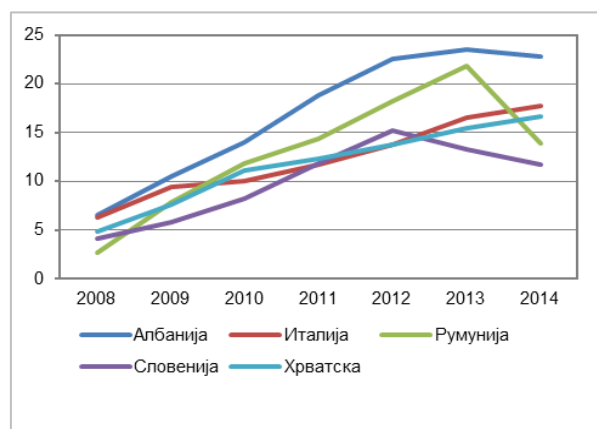
**Графикон 13:** Промена учешћа бруто проблематичних кредита у укупним бруто кредитима, регион (2014 у односу на 2008, п.п.)



**Графикон 14:** Покривеност бруто проблематичних кредита укупним резервама за процењене губитке, регион, (%)



**Слика 15:** Проблематични кредити у односу на укупне кредитите, регион, (%)



<sup>2</sup> Економије у успону и развоју у централној и источној Европи: Албанија, БиХ, Бугарска, Хрватска, Мађарска, Летонија, Литванија БЈРМ, Црна Гора, Пољска, Румунија, Србија и Турска.



## Румунија

Повећање учешћа проблематичних кредита у *Румунији* је проузроковано негативним трендом у кредитирању и slabим економским растом. Учешће проблематичних кредита је достигло 21,9% на крају 2013. Учешће проблематичних кредита сектора становништва је било 13,7% док су проблематични кредити сектора правних лица достигли 29,1% до краја 2013. Макроекономски фактори су имали снажнији утицај на квалитет кредитирања (реална стопа раста БДП-а 2009. г. је била -7,1%) у поређењу са оним факторима који се искључиво односе на банке, док је девизно кредитирање у Румунији извор системског ризика (ниво евроизације кредита је око 60%). Мерено учешћем проблематичних кредита, највећи удео су имале ћерке банке грчких банака (више од 30%) и ирских банака (око 25%), док су најмања покрића проблематичних кредита имале ћерке банке италијанских банака. У погледу реструктурирања портфолија проблематичних кредита, банке су у ограниченој мери до 2014. користиле технике отписа дуга. Кредитни ризик који произлази из проблематичних кредита је ограничен адекватним односом резервисања и показатеља солвентности. Национална банка Румуније је 2014. године, препознавши проблематичне кредите као извор системског ризика, препоручила банкама да отпишу проблематичне кредите који су у потпуности покривени резервисањима. Свеобухватна стратегија за решавање проблематичних кредита, коју је израдила централна банка се заснива на следећим елементима:

- отпис из биланса проблематичних кредита који су у потпуности покривени резервисањима и који су у доцњи дуже од 360 дана,
- подстицање свих банака да у потпуности покрију резервисањима изложености према несолвентним привредним друштвима и отпис истих из биланса и
- измена дефиниције проблематичних кредита у циљу усклађивања са дефиницијом ЕБА.

Наведене мере су убрзале продају проблематичних кредита, њихов отпис, као и већи ниво резервисања што је допринело смањењу проблематичних кредита у 2014. години за око 8 процентих поена на 13,9%, уз повећање покривености исправкама вредности у складу са МСФИ на 68,9%. У исто време, са овим мерама показатељи профитабилности су били негативни са *ROA* од -1,32% и *ROE* од -12,45% на крају 2014. године.

**Графикон 16: Покривеност** бруто проблематичних кредита укупним резервама за процењене губитке и учешће проблематичних кредита, Румунија\*, (%)



\* Пад покривености је резултат промене методологије

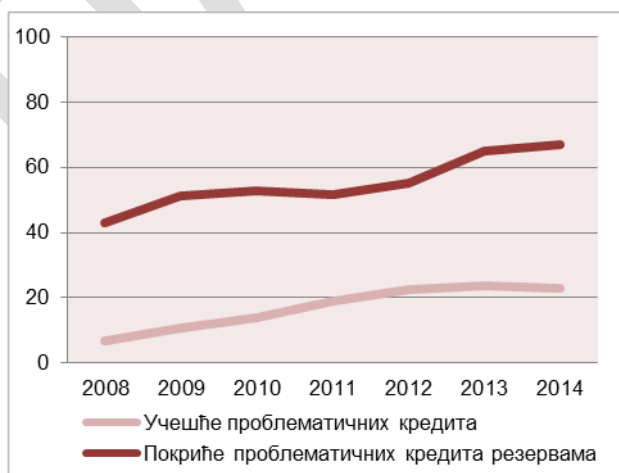
## Албанија

**Албанија** има највеће учешће проблематичних кредита у региону, са тенденцијом даљег раста. Проблематични кредити су већином концентрисани у грађевинском и прерађивачком сектору, које је криза снажно погодила. Кредитна активност је значајно порасла у периоду од 2003, што је довело до тога да су домаћи кредити у односу на БДП порасли са око 7% на око 40%. Истовремено, ниво евроизације кредита је забележио раст на око 50%. Такав раст је потпомогнут повећаном тражњом за кредитима у годинама када је растао БДП и константним растом банкарског сектора. У деценији пре кризе, економија је бележила просечни годишњи раст по стопи од 6 %, док су после 2009. године стопе раста биле много ниже. Учешће проблематичних кредита је порасло са почетком финансијске кризе. Модели кредитног ризика нису предвидели тежину и дуготрајност економске кризе. Такође, постоје докази о лошем финансијском планирању и извештавању од стране клијената банака, што је довело до лоше процене пословног потенцијала. Тако је ниво проблематичних кредита са 3,3% на крају 2007. дошао до 22,8% на крају 2014. године.

Током 2014. године, банке су активно отписивале проблематичне кредите – 12 од 16 банака у банкарском сектору је отписало и/или уступило портфолије проблематичних кредита из својих биланса (показатељ проблематичних кредита се смањило са 24,1% на крају јуна 2014. на 22,8% на крају 2014. године). У другој половини 2014. године, кредитна активност је показивала знаке опоравка, што је подржано опоравком привредне активности даљим смањењем трошкова финансирања и плаћањем доспелих неизмирених обавеза државе.

Како би се решавало питање проблематичних кредита, међуинституционална група је формирана 2015. године састављена од представника централне банке Албаније, Министарства финансија, Министарства привреде и Министарства правде. Елементи свеобухватне стратегије односиће се на отпис проблематичних кредита у билансима, као и на одређена регулаторна питања.

**Графикон 17:** Покривеност бруто проблематичних кредита укупним резервама за процењене губитке и учешће проблематичних кредита, Албанија, (%),  
Извор: GSFR



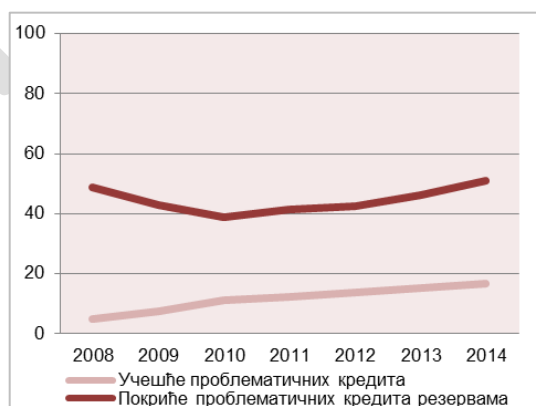
## Хрватска

Квалитет укупног кредитног портфолија у *Хрватској* се и даље погоршава, делимично и због пада привредне активности а делом и због повећања старости портфолија проблематичних кредита. На крају 2014. године учешће проблематичних кредита је било 16,7% (при чему је учешће проблематичних кредита у сектору привредних друштава било много веће, преко 30%).

Покривеност проблематичних кредита је порасла на 51,0%, што је резултат кретања у свим секторима, али углавном у сектору привредних друштава. Након 2013. године, када се покривеност повећала као резултат измена и допуна Одлуке о класификацији пласмана и припремљености банака за контролу квалитета активе (AQR), покривеност проблематичних кредита је наставила да расте као резултат старења постојећих проблематичних кредита, што је постало кључни фактор који утиче на добит банака. Мере донете у циљу решавања проблематичних кредита су до сада дале скромне резултате. Од почетка кризе, банке су кумулативно продале (углавном једна банка и углавном повезаним друштвима, али постоје докази о продаји проблематичних кредита приватним финансијским посредницима специјализованим за наплату потраживања) отписана или уступљена средства обезбеђења за око 33% проблематичних кредита до краја 2014. године. Да није било наведених активности, учешће проблематичних кредита би било приближно 20%. Ипак, постоје докази о неактивности одређених банака у решавању проблематичних кредита, односно решавање питања проблематичних кредита се убрза тек четири до пет година након категоризације одређеног кредита као проблематичног кредита. Судски поступци су спори, неке активности су већ предузете (регулаторне измене, пред-стечајна поравнања), али очекује се да ће оне дати резултате у периоду од наредне две до три године. Ниска стопа успешности пред-стечајних поравнања на почетку је била приписивана чињеници да су она укључивала друштва која су пословала са губитком дуже време и да су постала презадужена, зато што су њихови пословни и планови реструктурирања били лошег квалитета. Ова предузећа се, такође, суочавају са већим трошковима финансирања због повећаног кредитног ризика, и веће аверзије банака према ризику. Стога резултати корпоративног сектора као и положај поверилаца са обезбеђеним потраживањима могу бити бољи само по унапређењу оперативних резултата реструктурираних правних лица. На средњи рок, резултати се очекују, али само уз сарадњу обе стране, банака и предузећа у смислу отписа дела потраживања.

**Графикон 18:** Покривеност бруто проблематичних кредита укупним резервама за процењене губитке и учешће проблематичних кредита, Хрватска, (%)

Извор: GSFR



## Италија

**Италијански** банкарски сектор је забележио висок раст проблематичних кредита, са 4,5% на крају 2007. године на 17,7% на крају 2014. године. Значајан пораст проблематичних кредита делимично одликава продужену рецесију која је погоршала кредитну способност дужника, нарочито малих и средњих предузећа, који су постали презадужени. Истовремено, неефикасни и дуготрајни правни процеси, заједно са ограниченим подстицајима за отпис потраживања, успоравали су темпо решавања проблематичних кредита. Просечна покривеност резервисањима за италијанске банке је пала са 48% у 2007. години, на само 37% на крају јуна 2012. године. Специјална контрола кредита Централне банке Италије, у припреми за AQR, довела је до знатног раста покривености резервисањима. Истовремено, 2013. године се променио пропис о пореском режиму који је створио веће подстицаје за банке да издвајају резервисања и врше отписе. Ипак, покривеност резервисањима и отписи су на ниском нивоу, и не прате кретање тренда проблематичних кредита (44,4% а за пет највећих група – 46,6%). Степен покривености резервисањима у мањим банкама је био нижи од просека углавном зато што је више кредита покривено средством обезбеђења или јемством. Разноврсност средстава обезбеђења која су дали дужници знатно отежава процену њихове вредности. Просечно време до отписа проблематичних кредита је порасло на преко шест година.

Иако има неке активности, тржиште проблематичних кредита у Италији и даље није развијено. Италијанске банке имају тенденцију да држе проблематичне кредите, док истовремено предузимају мере наплате и реструктурирања кредита. ММФ је предложио следеће активности: убрзање резервисања и отписа; даље унапређење стечајног режима; поновно покретање тржишта проблематичних кредита; подстицање реструктурирања или решавања питања малих и средњих предузећа у финансијским тешкоћама; промовисање алтернативних извора финансирања; већа реализација средстава обезбеђења.

**Графикон 19:** Покривеност бруто проблематичних кредита укупним резервама за процењене губитке и учешће проблематичних кредита, Италија\*, (%)  
Извор: GSFR



\* јун 2014.

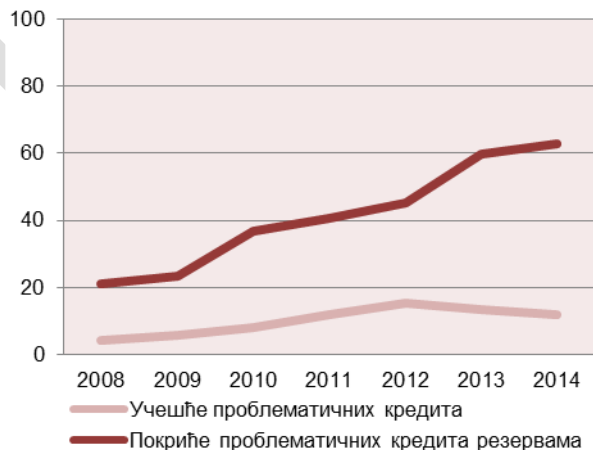
## Словенија

У **Словенији** су проблематични кредити били на нивоу од 11,7% на крају 2014. године, што је пад са 15,2% у 2012. години, када је достигнут највиши ниво. Словеначке власти су основале Друштво за управљање потраживањима банака (ДУТБ) у марту 2013. године, као државно предузеће. Мисија ДУТБ је: (1) стабилизација словеначког финансијског сектора кроз преузимање проблематичних кредита од системски значајних банака, (2) промовисање поверења у финансијски систем, (3) усмеравање кредитирања на предузећа која добро послују, и (4) олакшавање и подстицање одрживог корпоративног реструктурирања у Словенији. Банка Словеније је такође имала за циљ да убрза отпис проблематичних кредита, обавезујући банке да отпишу необезбеђена потраживања од дужника који су у доцњи више од годину дана или су у стечајном поступку. Ова мера централне банке се односила и на потраживања обезбеђена колатералом у виду непокретности која су у доцњи више од четири године или за које банка није реализовала средство обезбеђења у истом периоду. Упркос томе, није било значајнијег пораста отписа, осим током преноса на ДУТБ. Квалитет кредитног портфолија је и даље неповољан и представља за банке извор ризика по приходе и солвентност.

Са намером да подстакне банке да преузму активнију улогу у реструктурирању презадужених, али перспективних правних лица и сходно томе да се побољша квалитет портфолија, Банка Словеније је сачинила смернице за исказивање губитака кроз исправке вредности и резервисања. На тај начин, банке се подстичу да постепено ослободе резервисања и исправке вредности и за реструктуриране корпоративне изложености кад год се са таквим клијентима закључи Споразум о финансијском реструктурирању. Правна лица морају стално испуњавати своје обавезе из тих уговора као услов за ослобађање исправки вредности. Као микропруденцијална мера, горе наведено упутство је унапред усаглашено са словеначким институтом за ревизију и ревизорским кућама које врше ревизију банака. Било је 30 таквих случајева реструктурирања у новембру 2014. године. Најчешћи облици реструктурирања су повлачење инвестиција из имовине, и/или одређених линија пословања, продужење рока доспећа или одлагање плаћања доспелих потраживања и конверзија дуга у учешће у капиталу дужника.

**Графикон 20:** Покривеност бруто проблематичних кредита укупним резервама за процењене губитке и учешће проблематичних кредита, Словенија, (%)

Извор: GSFR



## Изазови у реалном сектору

**Структурне слабости доводе до слабљења привреде.** Значајна уска грла у активностима приватног сектора потичу од каскања за сличним земљама у многим аспектима пословне климе који смањују подстицаје за инвестиције. Структурне ригидности и ригидности тржишта рада су такође допринеле порасту стопе незапослености, развоју сиве економије, ниској стопи учествовања радне снаге, и релативно високом ослањању на дознаке из иностранства. Поред тога, друштвена предузећа неефикасно користе значајне ресурсе. Ова предузећа представљају значајан део српске привреде. Фискални трошкови повезани са овим предузећима убрзано расту у последњих неколико година, чинећи више од 2% БДП-а 2014. године, и били су концентрисани у 7 предузећа. Ови трошкови су нагло порасли у последњих неколико година углавном због погоршања пословања јавних предузећа и могли би још да порасту ако основни проблеми не буду решени. Додатни директни фискални трошкови настају из неизмирених доспелих пореза и социјалних доприноса углавном у јавним предузећима. Осим тога, јавна предузећа повећавају индиректне фискалне трошкове, који укључују имплицитне субвенције на трошкове задуживања због издавања државних гаранција.

**Влада је покренула планове како би започела са структурним реформама** са три шира приоритета: отварање нових радних места, побољшање пословног окружења и конкурентности, као и решавање и реформа јавних и друштвених предузећа. Када је у питању отварање нових радних места, Влада је предузела кључан корак у усвајању измена и допуна Закона о раду средином 2014. године са циљем увођења подстицаја за запошљавање и успостављање много флексибилније процедуре запошљавања. Што се тиче побољшања пословног окружења, Влада је посвећена бројним краткорочним и средњорочним мерама (укључујући, између осталог, спровођење регулаторног оквира за обједињен поступак за издавање грађевинских дозвола, коначно решење питања конверзије права коришћења земљишта у право својине, усвајање и примена новог Закона о инвестицијама како би се омогућила ефикасна координација дозвола везаних за инвестиције, итд.).

**Влада је покренула свеобухватне структурне реформе државних губиташа са циљем подстицања српског потенцијала за средњорочни раст и умањења фискалног ризика.** Скорашње промене Закона о стечају и Закона о приватизацији створиле су ефикасније инструменте који су потребни за решавање неодрживости државних и друштвених предузећа. Нови регулаторни оквир је био праћен значајним смањењем државне помоћи која се додељује овим предузећима, а која се постиже: смањењем директних и индиректних субвенција, ограничавањем издавања нових гаранција, и јачањем одговорности, транспарентности и праћења пословања ових предузећа. Програм који је успостављен обухвата две широке категорије ових предузећа. Прво, власти су узеле у обзир предузећа из портфолија Агенције за приватизацију, од којих је већина заштићена од наплате потраживања до краја маја 2015. године. За малу групу од 17 предузећа са високим изгледима за приватизацију, заштита од наплате потраживања је продужена крајем маја за још годину дана, а Министарство привреде ће дефинисати у Одлуци Министарства рокове за решавање појединачних предузећа у оквиру продуженог рока. Остатак од 500 предузећа у портфолију Агенције за приватизацију ће бити решен кроз приватизацију или стечај, у складу са недавно измењеним Законом о приватизацији. Од августа 2014. прикупљена су писма о заинтересованости за ова предузећа, а ми смо усвојили акциони план за стечајне поступке за 188 компанија почетком фебруара 2015. Од краја маја поднети су судски захтеви за стечајни поступак за 49 предузећа са малим изгледима за приватизацију, и такође су покренути јавни тендери за приватизацију 12 предузећа. Власти намеравају да заврше стечајни поступак за додатних 139

компанија до краја 2015. године, и процедуре приватизације за додатних 80 предузећа у реструктурирању до краја октобра 2015. године, кроз стечај или приватизацију.

**Другу групу обухватају велика јавна предузећа укључујући предузећа за струју, гас, железницу и путеве код којих је Влада започела и посвећена је реструктурирању како би ограничила додатне фискалне трошкове који би се појавили без промене у политици.** Истовремено, биће осигурано адекватно пружање услуга. Да би се подржао рад телекомуникационог сектора на строго тржишној основи, тендер за приватизацију за компанију Телеком Србија биће покренут током 2015. Уговор о управљању Железаром Смедерево је потписан у марту 2015. са холандском компанијом ХПК инжењеринг. Овај уговор је омогућио пословање Железаре без државне помоћи ове године, укључујући буџетске субвенције, државне гаранције, кредитирање из буџета или неке друге облике јавне помоћи и без даље акумулације неизмирених обавеза. Истовремено, власти ће наставити да истражују дугорочне концесије за управљање аеродромом у Београду и Коридором XI .

**Да би се обезбедила уштеда од привредног и финансијског реструктурирања великих јавних предузећа, Влада је увела низ промена у вези са управљањем јавним финансијама.** Као први корак, 2015. усвојена је уредба Владе којом се регулишу улоге и надлежности Министарства финансија, Министарства привреде и ресорних министарстава у вези са праћењем, подржавањем најбољих пракси управљања, финансијским извештавањем и транспарентношћу јавних предузећа. Од 2015. године уведена је обавеза подношења кварталних финансијских извештаја јавних предузећа Министарству финансија и Министарству привреде. Појачани су капацитети сектора за контролу и надзор јавних предузећа у оквиру Министарства привреде који је усмерен на корпоративну стратегију, управљање и оперативну ефикасност ових компанија. На крају, функција финансијског надзора јавних предузећа је оформљена у оквиру Јединице за управљање фискалним ризицима у склопу Министарства финансија, која се фокусира на ревизију и састављање финансијских извештаја ових предузећа и која процењује фискалне импликације.

## **VI ЗАВРШНИ ДЕО**

Ову стратегију заједно са Акционим планом објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број:  
У Београду, августа 2015. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК