

**САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

06.08.2010. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о финансијској стабилности садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о финансијској стабилности, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство финансија, под бројем: 011-00-623/2009-16, од дана 12.07.2010. године, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство финансија доставило на мишљење Нацрт закона о финансијској стабилности, са Образложењем и прилогом Анализа ефеката прописа.

У Образложењу и Анализи ефеката прописа, обрађивач прописа је одговорио на питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005).

I ПРИМЕДБЕ САВЕТА НА ДОСТАВЉЕНО ОБРАЗЛОЖЕЊЕ И АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ЗАКОНА

Иако је предлагач формално испунио обавезе по питању пружања одговора које захтева Анализа ефеката, постоји неколико сегмената на које се могао дати знатно прецизнији одговор. Пре свега, на питање које су друге могућности за решавање проблема, предлагач је навео да су узета у обзир искуства већине земаља Европске уније и

земаља у окружењу. Ипак, искуства у овом погледу су веома различита,¹ и нигде није наведена логика интервенције, односно јасан одговор **зашто се предлагач определио баш за ово регулаторно решење**, а не за оно које подразумева нпр. формирање Савета за финансијску стабилност ((Financial Stability Oversight Council) коме би биле поверене одређене функције. Имајући у виду да је већ предузето низ мера (нпр. повећање износа осигураних депозита), као и да се нацртима измена и допуна других закона у овој области побољшавају постојећа регулаторна решења, којим се такође омогућава флексибилнија и правремена интервенција, предлагач би знатно побољшао квалитет предочене анализе, детаљнијим образлагањем потреба за појединим решењима и њиховим алтернативама.

Такође, било је могуће експлицитно навести зашто се предлагач определио за посебан закон, а не за измене и допуне постојећих закона. Неке од ових одговора добијени су у разговору са представницима Министарства финансија, те је Савет је при давању мишљења имао у виду додатна појашњења добијена од предлагача, као и чињеницу да је Нацрт закона један од услова предстојећег кредитног аранжмана.

II РЕШЕЊА ПРЕДЛОЖЕНА НАЦРТОМ ЗАКОНА КОЈА МОГУ ИЗАЗВАТИ НЕГАТИВНЕ ЕФЕКТЕ ПРИЛИКОМ ЊИХОВЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ

1. **Члан 1. ст. 2.** прописује да Влада може донети одлуку о томе да је наступила системска криза, односно да је вероватно да ће наступити. Поред начелних резерви у вези оваквог решења, а посебно могућих импликација термина „вероватно да ће наступити“ и његовог тумачења од стране депонената и банкара. **Самом најавом, ствара се подстицај банкама да превентивно добровољно аплицирају за финансијску подршку, а истовремено депонентима се шаље сигнал да повлаче депозите. С обзиром да предлагач остаје при овом решењу, позивамо предлагача да после речи „вероватно да ће наступити“ дода „услед наступања системске кризе у окружењу“.**²

У тексту Нацрта, такође је потребно прецизније се позивати на потребу за постојањем одлуке о наступању системске кризе.

¹ Овде наводимо неколико земаља које су на различит начин приступиле решавању проблема потенцијалне системске кризе

- Данска

<http://www.oem.dk/graphics/oem/nyheder/Pressemeddelelser%202008/Lov%20om%20finansiel%20stabilitet-eng.pdf>,

- Црна Гора

<http://www.mf.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=59655&rType=2&file=Zakon%20o%20Savjetu%20za%20finansijsku%20stabilnost.doc>

- САД

<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c111:5:./temp/~c11118WT9U::>

- Велика Британија

http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga_20100028_en_1#pb1-11g1

² Друга алтернатива је нпр. начин на који је то дефинисано у Великој Британији. Видити Financial Stability Act 2010, Section 1.

2. **Члан 2. ст. 1.** прописује да Влада може донети одлуку којом обезбеђује већу заштиту депонената, као и одлуку којом ће обезбедити **испуњење „и других обавеза“**. **Позивамо предлагача да размотри могућност прецизирања значења термина „и других обавеза“**, јер се у супротном ово може тумачити, али и примењивати на различите начине, иако је у тексту образложења предлагач навео стварну намеру овог става. Такође, било би добро навести **зашто се предлагач определио за прибављање мишљења, а не експлицитну сагласност НБС. НБС по природи функције коју обавља најбоље је упућена у могућност избијања системске кризе. Ипак, НБС само даје мишљење, а сама није у прилици да предлаже. Да ли то значи да је могуће донети одлуку о избијању системске кризе се и поред несагласности НБС?**

3. **Члан 4. ст. 1. Нацрта закона** дефинише облике финансијске подршке банкама. Како се у појединим случајевима држава може јавити и као поверилац банке, поред наведених облика финансијске подршке (гаранције, дугорочних кредита или улагања у капитал банке), **потребно је предвидети и могућност конверзије потраживања у капитал банке.**

4. **Члан 4. ст. 4. Нацрта закона** прописује да су акционари банке која је корисник финансијске подршке дужни да у корист Републике Србије заложу најмање 50% плус једну акцију с правом гласа. **Није јасно да ли су је ова одлука предуслов за добијање финансијске подршке, или се она доноси ex post. Такође, потребно је прецизирати рокове у којима ће се ова одлука донети.**

Поред наведеног, **сматрамо да је потребно поред овог предвидети и друге видове обезбеђења осим залог на акцијама, посебно у случају када је њихова вредност веома мала, те као таква не представљају адекватно обезбеђење.**

5. **Члан 5. ст. 3. Нацрта закона** прописује да је у случају да НБС процени да су јој потребне додатне информације, банка која је претходно проценила да јој је потребна финансијска подршка, доставља тражене податке у року од једног радног дана. У случају да је реч о компликованијим информационим захтевима, **сматрамо да је реалније прописати „у најкраћем могућем року, а не дуже од три радна дана“.**

6. **Члан 5. ст. 7. Нацрта закона** прописује критеријуме за утврђивање банке од системског значаја, односно оне које може проузроковати системски ризик. Иако је овде реч о „посебним критеријумима“ који важе током проглашеног периода системске кризе, **конзистентније решење је да ти критеријуми постоје пре самог проглашења кризе.** Наиме, ако се критеријуми одређују тек након „проглашења“ кризе, није јасно како се онда утврђује да постоји криза. Претпостављамо да се приликом проглашења кризе подразумева да је претходно утврђено да постоје проблематичне банке које могу да створе системски ризик, у супротном таква одлука је крајње арбитарна и може довести до тзв. „бирања победника“ (слично избору према којем Лиман брадерс није спасен, док су друге банке имале другачији третман).

7. **Члан 5. ст. 7. Нацрта закона** прописује критеријуме за утврђивање банке од системског значаја, односно оне које може проузроковати системски ризик. Иако је овде реч о „посебним критеријумима“ који важе током проглашеног периода системске

кризе, конзистентније решење је да ти критеријуми постоје пре самог проглашења кризе. Наиме, ако се критеријуми одређују тек након „проглашења“ кризе, није јасно како се онда утврђује да постоји криза. Претпостављамо да се приликом проглашења кризе подразумева да је претходно утврђено да постоје проблематичне банке које могу да створе системски ризик, у супротном таква одлука је крајње арбитрарна.

8. Члан 7. ст. 1. Нацрта закона усмерен је искључиво на *ex post* консеквенце коришћења финансијске подршке Републике Србије. Овакво решење ствара морални хазард у банкарском сектору, јер је реално је предвидети да банке које аплицирају за финансијску подршку претходно повећају зараде, накнаде и друга примања запосленим, како би та права имали и током, односно и шест месеци након коришћења финансијске подршке. У том смислу сматрамо да је потребно кориговати тачку 3. ст. 1. овог члана.

Такође, могуће је размотрити и оштрије мере и размотрити могућност раскида штетних уговора или укидање других бенефиција чланова органа управљања.

9. Сходно члану 5. Нацрта закона уводи се концепт добровољног пријављивања за финансијску подршку. Концепт добровољности у случају кризе ствара подстицај банкарима да се што пре јаве за финансијску подршку (*first-come first-served*). С обзиром да је претходно потребно донети одлуку скупштине банке, као и да је потребно време да би се сазвала скупштине, врло је вероватно да ће остале банке врло брзо сазнати шта се дешава. У случају овакве трке, када би се више банака јавило за подршку, претпостављамо да министарство надлежно за послове финансија не би имало довољно средстава, односно да је мало вероватно да ће у довољно кратком периоду бити у прилици да их прикупи.

Имајући у виду наведено, Савет констатује да образложење Нацрта закона о финансијској стабилности, који је Савету поднело на мишљење Министарство финансија, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић