

Mr Isidora Beraha¹
Dr Sonja Đuričin²

Originalni naučni rad
UDK: 346.62(497.11)

EFEKTI USPOSTAVLJANJA PRAVNOG OKVIRA ZA MIKROFINANSIRANJE U SRBIJI³

Apstrakt

Postojeći model mikrofinansiranja u Srbiji ograničava njegovo efikasno funkcionisanje i zadovoljenje tražnje za mikro-kreditima od strane privrede i stanovništva, što nameće potrebu za uspostavljanjem adekvatnog pravnog okvira koji bi uslovio razvoj mikrofinansijskog sektora. Polazeći od osnovne uloge koju mikrofinansiranje, pre svega mikrokreditiranje, ima u postupku kreiranja održivog ekonomskog razvoja, rad ima za cilj da ukaže na značaj uspostavljanja adekvatnog pravnog okvira u ovoj oblasti i pozitivne društveno-ekonomske efekte koji iz njega proizilaze. U radu su analizirani postojeći model mikrofinansiranja u Srbiji i odabrana evropska iskustva u ovoj oblasti. Analiza Rumunije, kao primera dobre prakse, je pokazala da postojanje adekvatnog pravnog okvira omogućava efikasnije funkcionisanje mikrofinansiranja i podstiče razvoj mikro-kredita i mikro preduzeća.

Ključne reči: pravni okvir, mikrofinansiranje, mikro-krediti, društveno-ekonomski efekti, sektor MSPP

1. Uvod

Mikrofinansiranje predstavlja sektor finansijskih usluga namenjenih korisnicima kojima je zbog visine primanja onemogućen pristup

¹ Istraživač saradnik Instituta ekonomskih nauka u Beogradu, e mail: isidora.beraha@ien.bg.ac.rs

² Istraživač saradnik Instituta ekonomskih nauka u Beogradu, e mail: sonja.djuricin@ien.bg.ac.rs

³ Rad je deo istraživačkih projekata pod šifrom 47009 (Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU) i 179015 (Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU), finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

klasičnim bankarskim i drugim finansijskim uslugama. Pored usluga mikrokreditiranja, mikrofinansiranje uključuje i druge usluge, kao što su: mikroštednja, mikroosiguranje, transfer novca i sl. Mikrokreditiranje predstavlja vrstu finansijske usluge koja se razvila kao posledica izostanka mogućnosti korišćenja sredstava komercijalnih banaka od strane siromašnih pojedinaca, koji su imali ambiciju da razviju svoje preduzetničke ideje. Prvi oblici mikrokreditiranja zabeleženi su u *Grameen Bank* u Bangladešu, osnovane 1976. godine od strane *Muhammad Yunus* koji je za svoj doprinos ekonomskom razvoju i pomoći milionima siromašnih dobio Nobelovu nagradu za mir 2006. godine.

U Republici Srbiji, koju poslednjih decenija odlikuje loša poslovna klima, a posledično i nedovoljna društveno-ekonomska razvijenost, mikrofinansiranje ima širi značaj. Pad privredne aktivnosti, nerazvijenost finansijskog tržišta, kriza na tržištu rada i sve izraženije socijalne razlike i siromaštvo uticali su na činjenicu da mikrofinansiranje postane jedna od osnovnih poluga ekonomskog razvoja sa značajnim društveno-ekonomskim efektima.

Prema rezultatima istraživanja USAID u okviru projekta koji se bavi analizom uslova poslovanja u Srbiji, tražnja za mikrofinansijskom podrškom i sredstvima znatno prevazilazi njihovu trenutno raspoloživu ponudu. Uzimajući u obzir postojeći model mikrofinansiranja u Srbiji, procenjuje se da bi tražnja za mikro-kreditima u 2017. godini u odnosu na 2014. godinu mogla da poraste sa 55% na 63%. S druge strane, očekuje se da bi uspostavljanje adekvatnog pravnog okvira o mikrofinansiranju uticalo na smanjenje ovog tržišnog jaza sa pomenutih 55% u 2014. godini na 28% u 2017. godini.

Potreba za razvojem mikrofinansiranja u Srbiji uslovljena je većim brojem faktora, a pre svega opštim nepovoljnim stanjem u privredi i rastom siromaštva, ograničenim pristupom MSPP spoljnim izvorima finansiranja, naročito u ranoj fazi razvoja i nedovoljnom informisanosti potencijalnih korisnika o ovoj vrsti finansijskih usluga.

Polazeći od osnovne uloge koju mikrofinansiranje, pre svega mikrokreditiranje, ima u postupku kreiranja održivog ekonomskog razvoja, rad ima za cilj da ukaže na značaj uspostavljanja adekvatnog pravnog okvira u ovoj oblasti i pozitivne društveno-ekonomske efekte koji iz njega proizilaze. U cilju iznalaženja pozitivnih društveno-ekonomskih efekata u radu su analizirani postojeći model mikrofinansiranja u Srbiji i odabrana evropska iskustva u ovoj oblasti.

2. Postojeći model mikrofinansiranja u Srbiji

Aktuelni bankarski propisi u Srbiji ne pružaju mogućnost ni jednoj drugoj vrsti finansijskih institucija da prima štedne uloge i vrši pozajmljivanje privredi, pre svega sektoru MSPP. Nezainteresovanost banaka za plasiranje novca u obliku mikrokredita uslovlila je razvoj nekoliko tzv. mikrofinansijskih institucija (*microfinance institutions – MFIs*) koje kreditno podržavaju porodice sa niskim primanjima, preduzetnike početnike i mikro preduzeća. Rad mikrofinansijskih institucija omogućen je isključivo preko „partnerstva” sa poslovnim bankama. Postojeće mikrofinansijske institucije svoje aktivnosti obavljaju preko banaka, dajući im raspoloživa sredstva na komision. Banke vrše isplatu kredita, dok mikrofinansijske institucije obavljaju sve druge poslove vezano za pronalaženje klijenata, tehničku obradu zahteva, kontrolu namenskog korišćenja kredita i dr. Zbog zakonskih ograničenja, ove institucije obavljaju veći deo posla u postupku odobravanja kredita iako se banke formalno pojavljuju kao davaoci kredita⁴. Mikrofinansijske institucije imaju konsultante koji pomažu svakom klijentu da razume kreditne uslove, popuni odgovarajuće upitnike, izradi biznis plan i pripremi potrebnu dokumentaciju. Ukoliko klijent uspešno realizuje sve predpripremne radnje i njegova poslovna ideja se pokaže ekonomski opravdana, mikrofinansijska institucija donosi odluku o odobravanju kredita. Konačnu odluku o isplati kreditnih sredstava donosi banka sa kojom mikrofinansijska institucija saraduje. Nakon isplate kredita i početka njegovog korišćenja, mikrofinansijska institucija vrši monitoring i kontroliše namensko korišćenje sredstava. Mikrofinansijske institucije koje posluju u Srbiji su: MicroFins – DBS doo, Agroinvest Holding i Mikro razvoj doo.

MicroFins – DBS doo Beograd vrši usluge mikrokreditiranja fizičkih lica koja se bave samostalnom delatnošću (preduzetnici), sa ciljem poboljšanja životnog standarda i razvoja preduzetničkog duha. U ponudi su mikrokrediti sa kamatnom stopom od 3,29% za iznose od 50.000 RSD do 200.000 RSD i rokom otplate od 9 do 24 meseca. U zavisnosti od visine kredita, zavise i instrumenti obezbeđenja.

Agroinvest Holding je ogranak *Vision Fund International* i u Srbiji posluje od 2001. godine sa ciljem razvoja privrede, smanjenja siromaštva i povećanja zaposlenosti u nerazvijenim područjima. Krediti se koriste za pokretanje i unapređenje malog biznisa u oblasti trgovine, usluga i poljoprivrede i za rekonstrukciju proizvodnih pogona i poslovnog prostora, a namenjeni su preduzetnicima koji posluju u ruralnim područjima, kategorijama stanovništva sa niskim primanjima ili nezaposlenima, kao i mikro preduzećima sa dobrom poslovnom idejom. Maksimalan iznos

⁴ D. Erić et al., Finansiranje malih i srednjih preduzeća u Srbiji, 2012, 141

kredita je 400.000 RSD. Instrumenti obezbeđenja su obavezni, bez obzira na visinu kredita.

Mikro razvoj doo predstavlja jednu od najiskusnijih mikrofinansijskih institucija u Srbiji koja je preuzela poslove Fonda za mikro razvoj i nastavila sa izvršavanjem započetih projekata, a od 2013. godine je članica Evropske mikrofinansijske mreže (*EMF*). Cilj aktivnosti institucije je doprinos smanjenju siromaštva kroz inkluziju ugroženih, razvoj malog biznisa i kreiranje novih radnih mesta, dok je specifičan cilj obezbeđivanje prihoda, unapređenje kvaliteta stanovanja i obrazovanja raseljenim licima, izbeglicama i Romima. U ponudi su krediti u vrednosti od 20.000 – 500.000 RSD, sa rokom otplate od 6 - 36 meseci i kamatnom stopom čija visina zavisi od partnerske poslovne banke, kao i nefinansijske usluge savetodavnog tipa kao što su usavršavanje znanja i veština kroz dobijanje sertifikata, izrada biznis plana, istraživanja tržišta i sl.

Rad mikrofinansijskih institucija posredstvom banaka odlikuje niz nedostataka. Ovde se pre svega misli na činjenicu da svaka interna izmena u poslovanju banke-partnera dovodi do ponovnog pregovaranja i kreiranja novih uslova saradnje između dve organizacije. Troškovi poslovanja rastu, dolazi do prekida u radu mikrofinansijske institucije, a administrativne procedure se dodatno komplikuju. Otežavajuća okolnost se ujedno nalazi i u činjenici da se pomenutim zakonom mikro-krediti tretiraju kao “zajmovi u gotovini”, odnosno kao “potrošački krediti”, te se nalaze da budu obezbeđeni sa 122% kapitala čime se značajno smanjuje mogućnost plasmana sredstava mikrofinansijske institucije.

Pored mikrofinansijskih institucija, usluge mikrokreditiranja omogućene su i preko razvojnih nacionalnih programa podrške. U cilju podsticaja samozapošljavanja i razvoja preduzetničkog duha Vlada Republike Srbije je razvila niz instrumenata putem kojih, direktno ili preko emitenata, kreditno nesposobnim entitetima pruža mogućnost pribavljanja potrebnih finansijskih sredstava. Činjenica da razvojni nacionalni programi podrške Vlade RS predstavljaju daleko najveći obim finansijske podrške malim i srednjim preduzećima, registrovanim poljoprivrednicima, domaćinstvima i nezaposlenima je, u postojećim makroekonomskim okolnostima⁵, neprihvatljiva.

Sledeći primer dobre prakse, Vlada Republike Srbije treba da omogući makroekonomsku stabilnost i stvori ambijent za razvoj profitabilnih davaoca mikro-kredita koje odlikuje opsluživanje klijenata bez potrebe dodatnog

⁵ I. Beraha, S. Đuričin, „Stanje srpske privrede u poređenju sa bivšim republikama dvadeset godina nakon raspada SFRJ”, *20 godina od razbijanja SFRJ*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2011, 275-303

obezbeđenja sredstava od donatora ili iz državnih subvencija. Iz tih razloga nova *Strategije razvoja preduzetništva i sektora MSP u period 2014.-2020. godina*, između ostalog, sadrži ciljeve koji se odnose na uklanjanje administrativnih prepreka i poboljšanje pravnog okvira u ovoj oblasti⁶. Realizacija ovih ciljeva zahteva uspostavljanje pravnog okvira kojim bi bilo regulisano osnivanje i rad nebankarskih kreditnih institucija i kojim bi se utvrdio postupak licenciranja i nadzora mikrofinansijskih organizacija. Iskustvo pokazuje da su privatni davaoci mikro-kredita mnogo efikasniji od državnih, kao i da je model „profitnog“ mikrokreditiranja superiorniji u odnosu na „neprofitne“ modele⁷.

3. Pravni okvir o mikrofinansiranju – odabrana evropska iskustva

Pravni okvir u kojem se osnivaju, posluju i finansiraju mikro preduzeća razlikuje se među zemljama članicama EU. U većini zemalja ne postoje specifični zakoni koji se odnose na mikro preduzeća. Samo su Rumunija, Francuska, Mađarska, Italija, Slovenija, Latvija i Litvanija usvojile zakone o mikro preduzećima kojima se regulišu oblasti kao što su porezi, uslovi i procedure osnivanja i sl. Mikrofinansiranje je, takođe, u nekim zemljama regulisano posebnim zakonskim aktima, dok u drugim odredbama postojećih zakona (npr. zakona o bankarskom sektoru, zakona o nevladinim organizacijama i sl.). Uopšteno govoreći, nacionalna i zakonodavstvo EU u dovoljnoj meri ne uvažavaju specifičnu prirodu mikro-kredita. Obezbeđivanje mikro-kredita se tretira kao finansijska aktivnost na koju se primenjuju opšti zakonski propisi o finansiranju i kreditiranju. U nekim zakonodavstvima, kao npr. Rumunije i Francuske, postoje specifični zakoni koji regulišu oblast mikrokreditiranja i poslovanja nebankarskih institucija.

U uslovima u kojima postoje značajne razlike u načinima na koje je mikrofinansiranje regulisano u zemljama članicama EU, javila se potreba za lansiranjem inicijativa koje bi omogućile prikupljanje znanja, iskustava i primera dobrih praksi i njihovu diseminaciju unutar Unije. Cilj ovakvih inicijativa treba da bude pružanje pomoći zemljama članicama u uspostavljanju adekvatnog pravnog i regulatornog okvira i podrška razvoju mikrofinansijskog sektora uopšte. Najznačajnija inicijativa ove vrste nosi naziv Radna grupa o pravnom i regulatornom okruženju⁸. Inicijativu je osnovala EU, njom upravlja Evropska mikrofinansijska

⁶ S. Đuričin, O. Pantić, „Harmonization of national strategic documents with the documents of EU: licenses and permits for SMEs”, *Contemporary trends and prospects of economic recovery*, CEMAFI International Association, Nice, 2014, 623

⁷ D.Gies, „Mikrokreditiranje u Srbiji: da li je (zaista) potrebno?”, *Kvartalni monitor* 22/2010, 77-85

⁸ Legal and Regulatory Environment Working Group (LER-WG)

mreža, a primarni cilj je doprinos uspostavljanju pravnog i regulatornog okvira za mikrofinansiranje u članicama EU, jačanje kapaciteta Mreže za lobiranje na institucionalnom nivou i podrška transferu znanja i primera dobre prakse između mikrofinansijskih sektora u zemljama Unije.

Radna grupa o pravnom i regulatornom okruženju okuplja članice iz Nemačke, Mađarske, Rumunije, Francuske, Italije i Španije. Razlike u pravnim okvirima pomenutih zemalja mogu se sistematizovati na sledeći način⁹:

- U zakonodavstvima Rumunije i Francuske postoje posebni i specifični zakoni koji uređuju oblasti mikrokreditiranja i rada nebankarskih finansijskih institucija;
- U Italiji je od 2010. godine osnivanje nebankarskih mikrofinansijskih institucija regulisano zakonskim propisima. Novim članom Zakona o bankama u Italiji omogućeno je da pomenuti subjekti odobravaju kredite pojedincima za osnivanje i razvoj biznisa;
- U Mađarskoj ne postoji opšti pravni okvir koji se odnosi na mikrokreditni sektor. Međutim, postoje posebna pravila koja uređuju poslovanje institucija koje pružaju usluge mikrokreditiranja.
- Nemačka, uprkos tome što uvažava značaj mikrokreditiranja, ne želi da podriva monopolski položaj banaka pa je kreirala subvencionisani sistem zasnovan na saradnji između banaka i mikrokreditnih asocijacija;
- U Španiji ne postoji poseban zakon koji reguliše mikrofinansiranje ali su uočeni sistematski naponi na formiranju radnih grupa sa ciljem da se predloži regulativa o mikrofinansijskim institucijama.

Prema zakonodavstvu EU nebankarske institucije ne mogu uzimati depozite ali mogu obavljati aktivnosti kreditiranja. Međutim, mnoge zemlje članice su svojim nacionalnim zakonodavstvima ograničile kreditiranje samo na banke i specifične finansijske institucije, dok mikrokreditne institucije imaju ulogu posrednika. U zemljama kao što su Nemačka, Francuska, Austrija, Mađarska, Kipar, Slovenija i Luksemburg banke imaju monopol na tržištu zajmova. U manjem broju zemalja (npr. u Francuskoj) zakonodavstvo dozvoljava odobravanje kredita i nebankarskim institucijama. U pogledu institucija koje odobravaju mikrokredite praksa je slična u svim zemljama članicama i to su pre svega komercijalne banke i kreditne unije, zatim različite asocijacije (u Francuskoj je to asocijacija Adie, u Italiji su

⁹ European Microfinance Network, Legal and Regulatory Working Group, A Collection of Case Studies on the Legal and Regulatory Framework for Microfinance Provision, 12/2012, 2

neprofitne organizacije), vladine agencije i druge nebankarske institucije¹⁰.

Prakse evropskih zemalja razlikuju se i u oblasti poreskog zakonodavstva. Nacionalnim zakonodavstvima pojedinih zemalja predviđene su poreske olakšice za mikro preduzeća i mikrofinansijske institucije, a u nekim retkim slučajevima i poreska oslobođenja. Posebni uslovi oporezivanja za mikro i MSP primenjuju se u zemljama kao što su npr. Rumunija i Nemačka, dok pravo na odbitak poreza uživaju samozaposleni u Danskoj. Finska državna mikrofinansijska institucija *Finnish* oslobođena je poreza na prihod, dok su preduzetnici ili preduzeća čiji godišnji promet ne prelazi određeni iznos izuzeta od poreza na dodatu vrednost. U Španiji se na neprofitne organizacije primenjuje poseban poreski režim. Analiza iskustava ukazuje na odsustvo trenda, odnosno individualan pristup zemalja članica Unije u uvođenju poreskih podsticaja za mikrokreditiranje.

Odsustvo specifične zakonske regulative kojom bi se oblast mikrofinansiranja precizno definisala, može da uzrokuje probleme u pojedinim aspektima njegovog funkcionisanja. Naime, u nekim zemljama pristup centralizovanim registrima kreditne istorije pravnih i fizičkih lica omogućen je samo bankama što predstavlja problem kada se u ulozi mikrokreditnih institucija javljaju nebankarske institucije. U principu je češći slučaj da nacionalna zakonodavstva po pitanju zaštite podataka ne tretiraju na poseban način mikrokreditiranje. Međutim, u nekim evropskim zemljama nebankarske mikrokreditne institucije nemaju automatski direktan pristup bazama kreditnih biroa i to najčešće iz dva razloga¹¹: 1) pristup bazama zahteva članstvo u njima, a to članstvo nudi mogućnost pristupa podacima ali i obavezu dostavljanja istih (Austrija, Kipar, Danska, Litvanija, Španija); 2) u nekim zemljama (Estonija, Finska, Grčka, Slovačka, Slovenija) pristup bazama omogućen je samo bankarskim institucijama, a nebankarske mikrokreditne institucije nemaju obavezu dostavljanja podataka o korisnicima kredita. U određenom broju zemalja (kao što su Rumunija, Bugarska, Mađarska, Nemačka itd.) ova problematika regulisana je tako što nebankarske mikrokreditne institucije imaju pravo pristupa bazama i obavezu dostavljanja podataka u slučaju da su učesnice u procesu finansiranja ili ako njihov portfolio prelazi određeni iznos. Takođe, postoje zemlje u kojima mikrofinansijske institucije imaju sopstvene baze podataka o kreditnim istorijama korisnika.

Analiza iskustava pokazuje da ne postoji jedno univerzalno rešenje koje se može smatrati idealnim i koje je primenljivo u svim zemljama. Međutim,

¹⁰ The Thomson Reuters Foundation for Adie, *Creating Jobs in Europe: Legal and Regulatory Frameworks of Microenterprises and Microcredit in Europe*, A TrustLaw publication, 2011, 14

¹¹ *Ibid.*, 18.

analiza nedvosmisleno ukazuje i da postojanje adekvatnog pravnog okvira omogućava efikasnije funkcionisanje mikrofinansiranja i podstiče razvoj mikro-kredita i mikro preduzeća. Pravnim okvirom stvaraju se pretpostavke za osnivanje nebankarskih mikrofinansijskih institucija. Sa povećanjem broja institucija koje obezbeđuju finansijsku pomoć za mikro preduzeća značajno se doprinosi ostvarivanju ciljeva razvoja preduzetništva, smanjenja nezaposlenosti i privrednog rasta nacionalnih ekonomija. Zakonsko regulisanje mikrofinansiranja pomaže rešavanje problema pribavljanja kapitala za mikro preduzeća ili pojedince koji nemaju pristup tradicionalnim izvorima finansiranja. Specifičnim zakonodavstvima uvode se i garancijske šeme za kredite koji se odobravaju mikro i MSP čime se kreditne institucije oslobađaju dela rizika vezanog za finansiranje ovih preduzeća.

Imajući u vidu da analiza praksi u evropskim zemljama treba da bude u funkciji sagledavanja efekata zakonskog regulisanja mikrofinansiranja u Srbiji, kao i davanja određenih preporuka i smernica sa tim u vezi, detaljnije su analizirana iskustva Rumunije kao zemlje koja je ostvarila veliki napredak u oblasti mikrofinansiranja i može se smatrati primerom dobre prakse. Rumunija ne samo što je usvojila specifične zakone o mikrokreditiranju već poseduje i izvesne sličnosti sa Srbijom, što analizu čini relevantnom u odnosu na predmet i cilj ovog rada.

Specifični pravni okvir za mikrofinansiranje u Rumuniji inicijalno je uveden 2000. godine sa ciljem razdvajanja aktivnosti mikrofinansiranja od mikrofinansijskih i razvojnih programa međunarodnih mikrofinansijskih institucija i jačanje svesti kreatora ekonomske politike o potencijalnom značaju ovog sektora za ekonomski razvoj zemlje¹². Njegovu okosnicu čine Zakon o nebankarskim finansijskim institucijama i Zakon o aktivnostima kreditnih unija. Pravnim okvirom regulisani su svi važni aspekti osnivanja i poslovanja pružaoca mikrofinansijskih usluga kao što su: moguće pravne forme u kojima se osnivaju, minimalni zahtevani kapital, maksimalan iznos kredita koji mogu da pružaju, kamatne stope i druge provizije na mikro kredite i druge usluge, izveštavanje Narodnoj banci i drugim relevantnim institucijama.

Kratak pregled najznačajnijih karakteristika pravnog okvira koji reguliše odobranje mikro kredita i poslovanje mikrofinansijskih institucija prikazan je u narednoj tabeli¹³:

¹² A Collection of Case Studies on the Legal and Regulatory Framework for Microfinance Provision, European Microfinance Network, Legal and Regulatory Working Group, 12/2012, 16

¹³ Creating Jobs in Europe: Legal and Regulatory Frameworks of Microenterprises and Microcredit in Europe

A TrustLaw publication by the Thomson Reuters Foundation for Adie, 2011, 122

Tabela br. 1: Pravni i regulatorni okvir za mikro preduzeća i mikrofinansiranje u Rumuniji

REGULATORNI OKVIR ZA MIKRO KREDITE I MIKROFINANSIJSKE INSTITUCIJE
Vrste institucija koje obezbeđuju mikro kredite
Kreditne agencije Uredba Vlade br. 40/2000; Nebankarske mikrofinansijske institucije kao što su: Opportunity Romania, CAPA Finance, Express Finance, LAM; ROMCOM; Centar za ekonomski razvoj upravlja mikrokreditnim linijama Svetske Banke posredstvom ministarstava Rumunije; Komercijalne banke kao što su: Romanian Bank for Development (BRD), Romanian Commercial Bank (BCR); Specijalizovane banke: EximBank.
Specifični zakoni i regulativa koja se primenjuje na mikro kredite i mikrofinansijske institucije
Odluka Vlade br. 40/2000 u vezi sa odobravanjem kreditnih agencija u pogledu upravljanja njihovim fondovima za odobravanje mikro kredita, naknadno izmenjena ("Odluka Vlade 40/2000"); Zakon br. 93/2009 o nebankarskim finansijskim institucijama ("Zakon 93/2009"); Regulativa br. 20/2009 o nebankarskim finansijskim institucijama; Regulativa br. 4/2004 Narodne banke Rumunije o organizaciji i poslovanju Biroa za rizik banaka (Bankig Risks Office); Odluka Vlade br. 167/2010 kojom su odobreni Propisi o finansiranju preduzeća subvencionisanim kamatama ("Odluka 167/2010"); Odluka br. 69/2010 kojom se odobrava procedura za implementaciju Programa za razvoj preduzetničkih veština mladih i olakšavanje pristupa izvorima finansiranja - START ("Odluka 69/2010"); Odluka br. 105/2007 o obradi ličnih podataka u Kreditnom birou.
Izvori finansiranja za mikrofinansijske institucije
Komercijalne banke; Akcijski kapital; Fondovi Evropske Banke za Obnovu i Razvoj; Vlada Rumunije; Državni fond za razvoj međunarodne trgovine, finansiranje i refinansiranje programa razvoja, infrastrukture, objekata od javnog značaja, regionalnog razvoja, podrške aktivnostima istraživanja i razvoja, zaštite životne sredine, zapošljavanja i obuke, podrške i razvoja MSP; Soros Economic Development Fund - CDE Rural microfinance Program and CDE Roma Microcredit Program.
Operativna i finansijska autonomija mikrofinansijskih institucija
Nezavisno od pravnih zahteva za osnivanje mikrofinansijskih institucija i pravila korporativnog upravljanja, ove institucije uživaju operativnu i finansijsku autonomiju. Međutim, što se tiče odobravanja mikro kredita iz državnih fondova, autonomija kreditnih agencija i nebankarskih finansijskih institucija je ograničena s obzirom da kamatu prikupljenu od korisnika kredita mogu da koriste samo za kreiranje državnih fondova za mikro kredite. Nacionalna Banka Rumunije je nadzorni organ za sve nebankarske finansijske institucije. Nezavisno od stepena autonomije mikrofinansijskih institucija, NBR nadgleda njihove aktivnosti i može da kontroliše njihove centrale, registre, račune i kreditne aktivnosti. Takođe, nebankarske mikrofinansijske institucije moraju da dostave NBR svoje finansijske izveštaje i sve druge podatke koje NBR smatra neophodnim. U slučaju nepoštovanja ovih pravila, NBR može da kazni ili zabrani privremeno ili trajno rad takve institucije.

Postojanje pravila o zelenaštvu (maksimalne kamate)
Prema opštem pravilu koje proističe iz slobode uređivanja obligacionih odnosa, ugovorne strane mogu dogovoriti kamatnu stopu koju će primenjivati na sve odobrene kredite. Međutim, u skladu sa propisima o zaštiti potrošača, ukupan iznos kamatne stope mora biti jasno naznačen korisniku kredita. Što se tiče mikro kredita koji se odobravaju iz državnih fondova, Odlukom Vlade br. 40/2000 utvrđena je maksimalna kamata. Dalje, na osnovu Odluke br. 167/2010, pod određenim uslovima, Exim Banka može da subvencionise kamatu mikro preduzećma za kredite za investicione projekte, u iznosima između 10.000 i 35.000 Eura na period od 5 godina.
Pristup garancijskim šemama za banke i nebankarske institucije koje odobravaju mikro kredite
Nacionalni garancijski fond za MSP može da obezbedi garancije za kredite za MSP do 80% vrednosti kredita ali ne u iznosu većem od 80.000 Eura (standardna garancija) ili unutar određenog limita na osnovu sporazuma između Fonda i subjekta koji odobrava kredit (limitirana garancija). Fond odobrava garancije za sledeće nebankarske institucije: Small Finance IFN SA, Next Capital Factoring IFN, Patria Credit Institutie Financiara Nebancara SA, Access Financial Services IFN SA.
Registar podataka o kreditnoj istoriji i pristup nebankarskih mikrofinansijskih institucijama ovim registrima
u Rumuniji postoje dva osnovna registra kredita. Banking Risks Office Nacionalne Banke Rumunije sadrži lične podatke korisnika (pravnih i fizičkih lica), obaveze u iznosu većem od 20.000 RON (približno 4.600 Eura) i prevare kreditnim karticama. Podaci se čuvaju 7 godina. Kreditni biro je registar koji sadrži podatke o pojedincima koji ne izmiruju svoje obaveze duže od 30 dana. Podaci se čuvaju 4 godine. Mikrofinansijske ili kreditne institucije koriste ove podatke prilikom razmatranja odobranja kredita klijentima. Finansijske i kreditne institucije imaju pristup na bazi reciprociteta podacima Kreditnog biroa ukoliko sa njim imaju potpisan sporazum. Registar NBR je dostupan subjektima koji su u obavezi da NBR dostavljaju podatke (kreditne i nebankarske institucije čiji portfolio je veći od 12 mlrd Eura i koje su registrovane u Specijalnom registru NBR). Fizička lica takođe imaju pristup ovim registrima kako verifikovali podatke o svojoj kreditnoj istoriji.
Značajne preduzete inicijative za razvoj mikro kredita
Zahvaljujući novom pravnom okviru odnosno usvajanjem Zakona br. 93/2009 kojim su značajno smanjenje barijere za osnivanje i dobijanje dozvole, više od 50 novih mikrofinansijskih institucija je registrovano u periodu od 2 godine. Takođe, Odluka Vlade br. 6/2011 o stimulanju osnivanja i razvoja mikro preduzeća za mlade preduzetnike je stupila na snagu februara 2011. Na osnovu pomenute odluke Nacionalni garancijski fond za MSP daje garancije za mikro kredite mladim preduzetnicima koji nisu stariji od 35 godina koji prvi put osnivaju društvi sa ograničenom odgovornošću. Mikro preduzeća koja su osnovana prema Odluci 6/2011 oslobođena su plaćanja troškova registracije.

Izvor: The Thomson Reuters Foundation for Adie, Creating Jobs in Europe: Legal and Regulatory Frameworks of Microenterprises and Microcredit in Europe, A TrustLaw publication, 2011.

Kao najznačajnije prednosti prikazanog zakonodavstva smatraju se sledeće¹⁴: 1) pruža okvir za razvoj mikrofinansijskog sektora i unapređenje

¹⁴ European Microfinance Network, A Collection of Case Studies on the Legal and Regulatory Framework for Microfinance Provision, Legal and Regulatory Working Group, 12/2012, 18

pristupa izvorima finansiranja za lica i preduzeća koja nisu kreditno sposobna; 2) omogućilo je povećanje broja pružaoca mikrofinansijskih usluga sa 8 na približno 200; 3) operativna održivost pružaoca usluga je preko 100% i 4) aktivnosti kreditne unije su izuzete od oporezivanja.

4. Efekti uspostavljanja pravnog okvira za mikrofinansiranje u Srbiji

Uspostavljanje jasnog i koherentnog pravnog okvira za mikrofinansiranje u Srbiji je pretpostavka razvoja i ostvarivanja osnovne uloge mikrofinansijskog sektora koja se odnosi na efikasno pružanje finansijskih usluga MSP, preduzetnicima i drugim subjektima kojima je onemogućen pristup tradicionalnim izvorima finansiranja, uz istovremen pozitivan razvojni i društveni uticaj.

Uvođenje zakonodavstva kojim bi se precizno regulisala oblast poslovanja mikrofinansijskih institucija omogućilo bi razvoj mikrofinansijskog sektora i smanjivanje postojećeg jaza između ponude i tražnje za mikro kreditima i to na nekoliko načina¹⁵: 1) povećanjem portfolia mikrofinansijskih institucija u Srbiji, odnosno intenzivnijim prilivom sredstava investitora; 2) intenzivnijim uključivanjem postojećih i novih mikrofinansijskih institucija u svojstvu partnerskih kreditnih institucija u realizaciju programa finansiranih sredstvima EU (programi unapređenja pristupa izvorima finansiranja za MSP, programi razvoja preduzetništva, start-up i inovacija); 3) pristupom srpskih bankarskih i nebankarskih institucija programima Evropske komisije koji pružaju finansijsku i tehničku podršku; 4) širenjem aktivnosti postojećih mikrofinansijskih mreža koje posluju na Balkanu i širom sveta, kroz osnivanje mikrofinansijskih institucija u Srbiji i 5) aktivnijim uključivanjem lokalnih investitora, uključujući komercijalne banke, i osnivanjem novih komercijalnih nebankarskih institucija sa ciljem pružanja finansijskih usluga. Razvoj i efikasno funkcionisanje mikrofinansijskog sektora uslovalo bi diversifikaciju ponude finansijskih usluga, povećanje dostupnosti i snižavanje troškova finansijskih proizvoda.

Prema rezultatima već pomenutog istraživanja USAID, promene u srpskom zakonodavstvu bi trebalo da omoguće mikrofinansijskim institucijama direktno odobravanje kredita ciljnim korisnicima. Takve promene bi rezultirale redizajnom asortimana finansijskih proizvoda

¹⁵ M. Doiciu, ppt: Introduction of non-deposit-taking micro-finance institution in Serbia, Projekat za bolje uslove poslovanja, USAID, 2014, 1-30

postojećih mikrofinansijskih institucija i to u pravcu povećanja stepena njihove dostupnosti kroz snižavanje cena finansijskih proizvoda i ekspanziju aktivnosti kako bi se doprelo do što većeg broja potencijalnih korisnika naročito u nerazvijenim područjima. Takođe, neophodno je da novi pravni okvir predvidi minimalni zahtevani kapital za mikrofinansijske institucije čime bi se omogućilo da one u prve dve godine posluju sa neutralnim finansijskim rezultatom, kao i da njihovo poslovanje bude u skladu sa standardima kvaliteta EU za mikro kreditiranje (*European Code of Good Conduct*). Ulaganje u poslovanje mikrofinansijskih institucija trebalo bi da bude kombinacija duga (srednjoročne/dugoročne kreditne linije na period od 5 do 10 godina) i kapitala do vrednosti racia duga prema sopstvenom kapitalu od 6:1, pri čemu bi, u periodu od najmanje 3 godine, profit ovih institucija bio reinvestiran u cilju povećanja portfolia i broja korisnika. Prema procenama USAID-a, uspostavljanje pravnog okvira za mikrokreditiranje rezultiralo bi povećanjem kumulativnog priliva sredstava mikrofinansijskih institucija, banaka i programa/finansijskih instrumenata EU u srpsku privredu.

Adekvatan pravni okvir je preduslov razvoja mikrofinansijskog sektora u Srbiji. Samo efikasan i održiv mikrofinansijski sektor doprinosi ostvarivanju socijalnih ciljeva i razvoju nacionalne ekonomije, pre svega kroz smanjenje nezaposlenosti kao jednog od gorućih problema srpske privrede. Prema procenama USAID-a, jedan od najznačajnijih direktnih efekata razvoja mikrofinansijskog sektora je 230.000 novih radnih mesta (sa punim radnim vremenom i u formama samozapošljavanja) u naredne četiri godine. Unapređenjem pristupa izvorima finansiranja za domaća MSPP, kroz smanjenje cene mikro kredita i njihovu veću dostupnost, mikrofinansijski sektor pomaže u otklanjanju jedne od najvećih prepreka za dinamičniji razvoj i veći doprinos ovih preduzeća ekonomskom rastu i razvoju.

5. Zaključak

U uslovima aktuelnog stanja u srpskoj privredi postojeći model mikrofinansiranja ograničavanjem njegove efikasno funkcionisanje. Neophodno je uspostavljanje pravnog okvira koji bi omogućio razvoj mikrofinansijskog sektora i posledično njegov veći doprinos ostvarivanju društvenih i ekonomskih ciljeva. Uvažavajući odabrana evropska iskustva, a posebno Rumunije kao zemlje u kojoj su specifičnim pravnim okvirom regulisani svi značajni aspekti osnivanja i poslovanja mikrofinansijskih institucija, sagledani su pozitivni efekti zakonskog regulisanja ove oblasti u Srbiji. Očekivanja su da bi uspostavljanje adekvatnog pravnog okvira u Srbiji

imalo za rezultat kreiranje održivog sektora mikrofinansiranja, odnosno povećanje broja i portfolia mikrofinansijskih institucija, smanjivanje jaza između ponude i tražnje za mikro kreditima, intenzivnije uključivanje domaćih finansijskih institucija u razvojne programe EU, unapređenje pristupa izvorima finansiranja za MSPP, smanjenje nezaposlenosti i siromaštva, kao i rast i razvoj domaće privrede uopšte.

Isidora Beraha, MSc

Research Associate, Institute of economic Sciences, Belgrade

Sonja Đuričin, PhD

Research Fellow, Institute of economic Sciences, Belgrade

THE EFFECTS OF ESTABLISHING A LEGAL FRAMEWORK FOR MICROFINANCE IN SERBIA

Summary

The existing model of microfinance in Serbia has a limiting effect on its efficient operation and satisfaction of demand for micro credits, thus implying a need for the establishment of an appropriate legal framework for the development of microfinance sector. Starting from the basic role that microfinance, particularly microcredit, has in the process of fostering sustainable economic development, the paper aims to highlight the importance of establishing an adequate legal framework in this area and the positive socio-economic effects arising from it. This paper analyzes the current model of microfinance in Serbia, as well as selected European experience in this field. The analysis of Romania, as an example of good practice, has shown that the existence of an appropriate legal framework allows for more efficient functioning of microfinance and encourages the development of microcredit and microenterprises.

Key words: legal framework, microfinance, microcredit, socio-economic effects, SMEE sector