



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Analiza ranijih slučajeva mogućeg lobiranja u svetlu aktuelnih zakonskih rešenja- četvrti primer

Transparentnost Srbija

Beograd, 2019

Analiza je urađena u okviru šireg Projekta koji je podržan od strane Misije OEBS u Republici Srbiji. Svi izloženi stavovi pripadaju autorima i ne mogu se pripisati niti moraju odražavati stavove Misije OEBS.

Sadržaj

LEX SPECIALIS ZA KREDITE U ŠVAJCARSKIM FRANCIMA	3
Opis slučaja	3
Komentari „Transparentnosti“	4
Ko je tražio ovakav zakon?	5
Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju?	6

LEX SPECIALIS ZA KREDITE U ŠVAJCARSKIM FRANCIMA

Opis slučaja

Skupština Srbije usvojila je 25. maja 2019. godine Zakon o konverziji stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim francima ("Sl. glasnik RS", br. 31/2019), kojim se reguliše konverzija stambenih kredita iz franaka u evre. Zakonska rešenja se odnose na korisnike stambenih kredita u švajcarskim francima, banke i državu, koja će budžet Republike koštati 11,7 milijardi dinara, a koja će za 15.785 građana olakšati otplatu tih pozajmica.

Uslovi konverzije stambenih kredita iz franaka u evro su: otpis 38 odsto preostale glavnice, kamatna stopa važeća na dan 31. marta 2019, ali ne veća od 3,8 odsto plus euribor (za varijabilne) i četiri odsto za fiksne stope. Kurs po kojem se radi konverzija je na dan potpisivanja ugovora.

Ovaj „lex specialis“, koji je kritikovala stručna javnost kao i Fiskalni savet, rezultat je desetogodišnjih protesta građana koji su se okupili u više udruženja ne bi li na taj način imali veći uticaj na donosiocima odluke. Jedno od udruženja, Centar za zaštitu korisnika bankarskih usluga „CHF Srbija“, organizovao je protest, a meseca dana pre donošenja *lex specialisa* i štrajk glađu ispred Vrhovnog kacionog suda. Protest se odvijao ispred sudske zgrade zato što su mnogi korisnici kredita pokrenuli sudske postupke protiv banaka, pozivajući se na odredbe Zakona o obligacionim odnosima o ništavosti ugovornih odredaba, sudovi su o tome odlučivali sporo i neujednačeno, a VKS je nedopustivo odugovlačio sa zauzimanjem stava po tom pitanju. Štrajkače je tada posetio i predsednik Srbije Aleksandar Vučić, koji im je obećao rešenje. Ono je stiglo mesec dana kasnije, ali ne u vidu sudske odluke, nego posebnog zakona.

„CHF Srbija“ okuplja pravnike i ekonomiste koji argumentuju da su ugovori o stambenim kreditima „u švajcancima“ nezakoniti, nepravični i ništavi. Predstavnici udruženja su isticali da je osnovni problem to što se stalno vrši preračunavanje glavnice duga u franke, pa tako korisnici već i kroz otplatu glavnice vraćaju banci mnogo više nego što su od nje uzeli (kada se poređenje vrši u nekoj drugoj valuti). Takođe, njihova je teza da građani nisu bili informisani o rizicima ovakvih kredita.

Proteste su podržali i članovi Udruženja za zaštitu potrošača Efektiva, sa stavom da je najveći problem nedostatak sistemskog rešenja - posebnog zakona ili bar „usklađivanje sudske prakse“, jer su prethodno bile donete svega četiri pravosnažne presude u korist klijenata, a mnogo više u korist banaka i da to treba da podstakne Vrhovni kacioni sud (VKS) da „konačno zauzme stav“.

O krajnjem ishodu – *lex specialisu*, udruženja su imala različite stavove. Dok je CHF podržala predlog Vlade, Efektiva u tome vidi „aboliciju banaka“. „Ovim zakonom im se daje za pravo da zadrže deo onoga što su nezakonito prisvojile, a deo koji će da vrate, opet će taj deo država da im subvencionise, tako što će da im uplati 80 miliona evra. Dakle ako imamo stav da su banke opljačkale korisnike ovih kredita, onda ne vidimo ni jedan jedini razlog da ih država još za to i nagrađuje“, smatra Dejan Gavrilović iz Udruženja Efektiva.

Pre više od decenije, građani su masovno uzimali kredite indeksirane u švajcarskim francima, jer su kamate bile povoljnije od onih vezanih za evre. To indeksiranje znači da bi u oba slučaja građani dobijali dinare, ali je vrednost kredita obračunavana u jednoj ili drugoj valuti. Uprkos činjenici da je guverner

Narodne banke Srbije Radovan Jelašić 2007. upozoravao da uzimanje kredita vezanih za švajcarski franak nosi veći rizik, pomama za ovim zajmovima trajala je sve do svetske ekonomske krize. Prema kursu Narodne banke Srbije, 28. marta 2007. franak je vredeo 50 dinara, a tačno 12 godina kasnije - 105 dinara.

Udruženja "švajcaraca" su tokom poslednjih desetak godina bili gotovo svakodnevna tema u medijima, a kao primeri o kojima se najviše pisalo bile su poznate ličnosti, koje su ostajale na ulici zbog kredita u francima. (Između ostalih, glumci Nebojša Dugalić koji je pretio da će se iseliti iz Srbije i Milorad Mandić Manda koji je umro od srčanog udara, zbog previše preuzetih obaveza, a što su mediji okarakterisali kao smrt zbog vraćanja duga u "švajcaraca"). Mediji su naširoko objavljivali ispovesti poznatih ličnosti koji su našli spas o lex specialisu.

Osnovna kritika lex specialisa bila je da ovim zakonom nisu obuhvaćeni svi građani, odnosno svi koji su uzimali te pozajmice, a isplatili su ih ili im je stan pod hipotekom oduzet, jer nisu mogli da isplaćuju dug. Drugi razlog za kritiku bilo je to što je država na sebe preuzela deo troškova za sprovođenje tog zakona. Fiskalni savet je tim povodom saopštio da nije opravdano da se budžetska sredstva koriste za rešavanje problema s kreditima indeksiranim u švajcarskim francima. Fiskalni savet je upozorio i da zakon o konverziji stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim francima predstavlja presedan koji nosi fiskalne rizike, jer se odnosi samo na grupu dužnika koji još nisu otplatili svoja dugovanja bankama u švajcarskim francima, a ne na sve dužnike, i može se iskoristi za nove zahteve da se iz javnih sredstava subvencionišu i naknade troškova drugim dužnicima koji su isključeni iz sadašnjeg predloga zakona.

Malo pre nego što je usvojen poseban zakon, Vrhovni kasacioni sud (VKS) je zauzeo stav da je indeksacija stambenih kredita u švajcarskim francima ništava – ukoliko nije utemeljena u pisanom dokazu da je banka plasirana sredstva pribavila zaduživanjem u toj valuti i da je pre zaključenja ugovora korisniku kredita dostavila potpunu pisanu informaciju o svim poslovnim rizicima i ekonomsko-finansijskim posledicama koje će nastati primenom takve klauzule – ništava. „Iako Pravno shvatanje VKS ni u jednom svom stavu ne podrazumeva uključivanje javnih sredstava za rešavanje problema kredita indeksiranih u švajcarskim francima, zakon predviđa znatna izdvajanja iz budžeta, u iznosu od oko 10 milijardi dinara – što smatramo neosnovanim. Na ovaj način, troškove obeštećenja dužnika, proistekle iz sudske odluke, umesto isključivo komercijalnih banaka delimično će snositi i poreski obveznici“, navodi se u saopštenju Fiskalnog saveta.

Komentari „Transparentnosti“

Transparentnost Srbija je upozorila javnost i narodne poslanike 18.4. 2019. na to da je odluka o prihvatanju da po hitnom postupku raspravlja o predogu zakona koji nije prošao javnu raspravu, u direktnoj suprotnosti sa odredbama Zakona o državnoj upravi i preporukama Grupe zemalja za borbu protiv korupcije.

Pregovori koje je Ministarstvo finansija vodilo sa udruženjima korisnika ovih kredita i bankama ni u kom slučaju se ne mogu smatrati valjanom zamenom za javnu raspravu. Odsustvo javne rasprave se ne može pravdati ni time što, prema rečima ministra Malog, zakonski tekst predstavlja „kompromisno rešenje između nekoliko zainteresovanih strana“ - udruženja, banaka, i države.

Naime, pored legitimnih interesa dužnika koji su u nevolji zbog porasta vrednosti franka, i banaka koje su im davale kredite, „leks specijalis“ će se izvesno odraziti na interese drugih građana, kroz izdvajanje oko 100 miliona evra iz budžeta, uticaj na kreditnu politiku banaka, cene na tržištu nekretnina i na brojne druge načine. Građani su, međutim, lišeni mogućnosti da svojim predlozima utiču na odredbe zakona.

Pravila o javnim raspravama iz Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade, što bi trebalo da obavezuje i Ministarstvo finansija, nalažu da se organizuje javna rasprava u pripremi novih zakona. Ovakve rasprave se bez izuzetka moraju organizovati kada se zakonom „bitno menja pravni režim u jednoj oblasti“, kao i onda kada se „uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost“. Očigledno je da je javna rasprava o nacrtu ovog zakona bila obavezna po oba kriterijuma, i da se ona morala obaviti pre nego što je tekst iznet pred Vladu. Ovo nije jedini slučaj nepoštovanja propisa o javnim raspravama, ali je svakako jedan od najdrastičnijih, s obzirom na stepen interesovanja javnosti za materiju koju zakon uređuje i finansijske posledice.

U konkretnom slučaju, predlog zakona koji je Vlada uputila Narodnoj skupštini ne sadrži uopšte osvrt na to da li su i sa kime obavljene konsultacije u vezi sa izradom zakonskog teksta. U obrazloženju se, međutim, nalaze neke očigledno netačne ili neobrazložene tvrdnje. Tako se u okviru „analize efekata propisa“, na pitanje „na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu“, odgovara da će „rešenja pre svega pozitivno uticati na korisnike definisane ovim zakonom“, dok se uopšte ne razmatra pitanje uticaja na druga lica. U okviru procene iznosa finansijskih sredstava koja će biti potrebna za sprovođenje zakona, navodi se da će „ukupan efekat ovog zakona na budžet Republike Srbije iznosi do 11.686.680.000,00 dinara.“ Imajući to u vidu, očigledno je da će za isti iznos biti na šteti ostvarivanje nekih drugih javnih interesa koji se finansiraju iz budžeta, pa je u tom smislu pomenuta „analiza efekata zakona“ očigledno nepotpuna.

Pored toga, imajući u vidu mogućnost da se odredbe ovog zakona protumače kao stavljanje građana u neravnotežan položaj (npr. onih koji su ranije konvertovali svoje kredite), odnosno stavljanje banaka u neravnotežan položaj (u zavisnosti od toga koliko su kredita odobravali sa valutnom klauzulom u CHF), kao i činjenicu da se u vezi sa ovim ugovorima vode mnogi sudski sporovi, obrazloženje predloga zakona, u pogledu posledica njegove primene, u najmanju ruku je nepotpuno..

Ko je tražio ovakav zakon?

O ovom slučaju nedostaju ključne informacije o uticaju na donosiocima odluka. Naime, u javnosti su bili veoma vidljivi predstavnici udruženja dužnika, sa svojim zahtevima. Međutim ne može se reći da je zakon njihova tvorevina. Tokom prethodnih godina bilo je poziva da Srbija uredi situaciju sa „švajcarscima“ kao što su to učinile i neke od zemalja u susedstvu, zahteva za postupanjem Narodne banke i sudova i direktnih pregovora između udruženja i banaka.

Desetog aprila 2019. pojavila se vest da „bankari i zaduženi u švajcarskim francima, uz posredovanje države, nastavljaju pregovore o posebnom zakonu kojim bi bio rešen decenijski problem više od 16.000 građana“. Kako su tada pisale "Novosti", na stolu je predlog zakona kojim se predviđa otpis 40 odsto glavnice, konverzija u evro i nastavak otplate po godišnjoj kamatnoj stopi od 3,5 odsto. Predlog važi za

sve zadužene bez obzira na iznos kredita.“ "Radne grupe Udruženja banaka Srbije su nacrt radile na osnovu smernica donetih na sastancima predstavnika Ministarstva finansija, Narodne banke Srbije (NBS), banaka najviše izloženih ovim kreditima, kao i predstavnika zaduženih građana", kazao je za "Večernje novosti" izvor iz bankarskih krugova.

Ništa manje nije zanimljivo ni pitanje interesa za donošenje ovakvog zakona. Naime, ako se pođe od mišljenja VKS, moglo bi se ustanoviti koje bi banke najviše bile na šteti u slučaju da je pravni stav primenjen u svim sudskim sporovima. Međutim, do tih podataka je bilo nemoguće doći od Ministarstva finansija. S druge strane, Narodna banka Srbije je negirala da je vršila analizu primene pravnog shvatanja VKS¹, da poseduje takvu analizu čiji je autor neko drugi, odnosno da ima informaciju da je analiza uopšte vršena. Takođe, NBS je negirala da ima procenu o tome u kojoj meri su pojedine banke u Srbiji pri zaključivanju ugovora o stambenom kreditu sa valutnom klauzulom u CHF plasirale sredstva koja su poticala od zaduživanja banke u toj valuti.

Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju?

U ovom slučaju je mnogo podataka ostalo nepoznato, pa je zato ostala i nedoumica o tome koliko bi Zakon o lobiranju pomogao da se poveća transparentnost.

Izvesno je da su zakonska rešenja potekla od bankara, i da su zatim dobila podršku od nekih udruženja i dužnika, ali je nepoznato da li su državni organi zatražili od Udruženja banaka da napravi nacrt ili su bankari prvi izneli svoje predloge. U prvom slučaju bi se smatralo da nije reč o lobiranju, a u drugom bi aktivnosti bile obuhvaćene odredbama Zakona i morale bi da se evidentiraju i prijave Agenciji za borbu protiv korupcije.

Zakon o lobiranju ne bi rešio ključni problem manjka transparentnosti u ovom slučaju – odsustvo informacija o efektima zakona u kontekstu odluka suda i razloga koji bi eventualno opravdali budžetska davanja. To su analize koje bi trebalo da sačini Ministarstvo finansija, da bi dokazalo da postupaju u javnom interesu, bez obzira na to da li je bilo lobiranja ili ne.

Javno obećanje predsednika Vučića da će problem biti rešen, iza koga je munjevito usledilo predlaganje „lex specialis“-a, moglo bi se pre tumačiti njegovom obaveštenošću o već postignutom dogovoru ministra finansija i bankara, a ne samo političkim uticajem da se takva odluka donese. Kako god bilo, sve i da je presudno uticao na donošenje Zakona, predsednik se ne bi mogao smatrati lobistom. Kada funkcioneri daju mišljenja o propisima, to se ne smatra lobiranjem. Takođe, javni funkcioneri se ne uklapaju u definicije ni registrovanih ni neregistrovanih lobista, čak ni kada postupaju van svojih nadležnosti.

¹ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_NBS.pdf