

ПОЛОЖАЈ МИКРОКРЕДИТНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Прегледни чланак

doi: 10.7251/GPF1537119V

Резиме: На финансијском тржишту постоји потреба и за другим облицима организовања, поготово у оним сегментима у којима банке немају интереса. Настанак микрокредитних организација у другој половини 20. вијека је узрокован управо наведеном потребом. Наш правни систем је један од ријетких који уређује и статусна питања и дјелатност ових организација, постепено их приближавајући банкама (нпр., прибављање дозволе за оснивање и надзор над радом од стране Агенције за банкарство, као и могућност обављања дјелатности с циљем стварања профита, те подвођење под истовјетан режим заштите одређених категорија корисника кредита), без обзира на специфичности обављања дјелатности (ограниченост према врстама финансијских послова, те намјени кредита и категорији корисника) које узрокују либералнији режим оснивања, мањи износ основног капитала и једноставнију структуру и дјелокруг органа друштва. Такође, омогућено је обављање микрокредитних послова не само у форми привредних друштава (микрокредитних друштава), већ и у облику удружења грађана (микрокредитних фондација). Неопходно је и даље радити на прилагођавању легислативе потребама финансијског тржишта и на тај начин омогућавању остваривања оних циљева обављања дјелатности микрокредитних организација који нису профитног карактера, као што су повећање нивоа запослености, побољшање продуктивности и обима привредних дјелатности и рјешавање социјалних проблема.

* Доцент, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци.

Кључне ријечи: *микрокредитна организација, микрокредитно друштво, микрокредит.*

1. УВОД

Иако су најзначајније, банке нису једине финансијске организације на нашем тржишту капитала. Постоји потреба и за другим облицима организовања који би покрили својом дјелатношћу онај сегмент кредитирања за којим банке углавном немају интереса, а чије је правно уобличење од општег друштвеног значаја, као и у случају банака.

Из самог етимолошког поријекла ријечи кредит, које води из латинског језика од глагола „credo”, што значи „вјеровати“, може се закључити да повјерење представља један од основних предуслова за одобравање кредита.¹ Код оних понуда гдје даваоци немају довољно повјерења у тражиоца кредита, тешко да ће и доћи до закључења уговора. Доследно слијеђење овакве логике би, међутим, оставило без шансе за самостално преживљавање, широке слојеве становништва, потенцијалне предузетнике и земљораднике, поготово у тзв. земљама „трећег свијета“. Схватање да је потребно пружити шансу и овим категоријама, које се развијало још од краја 18. и током 19. вијека,² довело је до стварања посебних финансијских организација, специјализованих за финансирање оних категорија корисника кредита које су изван домена интереса банака, прије свега због повећаног ризика и трошкова кредитирања.

У Њемачкој су се тако, још средином 19. вијека, почела оснивати кредитна удружења (уније), која су се бавила отварањем штедних рачуна и одобравањем кредита по нижој цијени радницима у индустрији и клијентима које је већина банака избјегавала.³ Да-

¹ Arwed Koch. *Kredit im Recht*. (Jena 1925), 2.

² Тако је, нпр. Џонатан Свифт (*Jonathan Swift*), по одређивању анархиста, средином 19. вијека писао о користима малих кредита за предузетничке активности, прије свега у смислу смањења сиромаштва. Видјети: <http://en.wikipedia.org/wiki/Microcredit>, 15.10.2014.

³ Peter Rose и Sylvia Hudgins. *Банкарски менаџмент и финансијске услуге*. (Београд 2005), 7.

нас добро познати Фридрих Вилхелм Рајфајзен (Friedrich Wilhelm Raiffeisen) је у наведеном периоду управо основао једну од првих финансијских кооперација ради кредитирања пољопривредника у руралним дијеловима Њемачке.⁴ Иако су ове организације данас у значајном броју израсле у банке, неке још увијек покривају оне дијелове финансијског тржишта за којима комерцијалне банке и микрофинансијске организације немају интереса или могућности продора, као што су појединци са ниским дохотком, регије у економској депресији, и сл.⁵ Коначно, у другој половини 20. вијека настале су и микрокредитне организације. Започело се са првобитним неуспјехом 50-их година у Пакистану, да би након тога било основано неколико организација у Бангладешу, међу којима се нарочито издвојила тзв. Грамен банка (Grameen Bank), основана 1983. године, која се сматра првом модерном микрокредитном организацијом на свијету. Њен оснивач је био Muhammad Yunus, уједно и добитник Нобелове награде 2006. године за резултате постигнуте у сегменту микрокредитирања.⁶

2. ВРСТЕ ДАВАОЦА МИКРОКРЕДИТА

Микрокредити представљају посебну врсту кредита, која се издваја прије свега по горњем лимиту који се може одобрити и посебним својствима корисника (у питању су углавном субјекти који не испуњавају услове финансијске способности који се траже за одобравање банкарских кредита). Чак су у првој верзији Закона о банкама Републике Српске микрокредити које одобравају микрокредитне недепозитне и непрофитне организације били изузети од

⁴ Robert Peck Christent; Richard Rosenberg; Veena Jayadeva. "Financial institutions with a double-bottom line: implications for the future of microfinance". (*CGAP Occasional Paper*. July 2004), 2-3.

⁵ Expert Group Report. *The Regulation of Microcredit in Europe*. (European Commission 2007), 19.

⁶ Пројекат Грамен банке је отпочео у малом граду Jobra, тако што је оснивач користио сопствени новац дајући га сиромашнима уз малу каматну стопу. Више: <http://en.wikipedia.org/wiki/Microcredit>, 15.10.2014.

забране давања без дозволе Агенције за банкарство РС.⁷ Касније је ова одредба замијењена новом, која није задржала наведену забрану, а то се десило из разлога што су микрокредитне организације (у даљем тексту: МКО) еволуирале у нашем законодавству, приближавајући се у неким сегментима банкама, почев од промјене даваоца одобрења за оснивање (умјесто Министарства финансија, то је сада Агенција за банкарство РС), преко губитка одреднице „непрофитне“ организације (макар кад су у питању микрокредитна друштва), па до подвођења режима микрокредитних послова под оквира рјешења која се односе на банкарске кредите (као у случају обавезности примјене законских одредби које се односе на заштиту корисника кредита који немају положај привредних субјеката).

У сваком случају, чињеница да микрокредитни послови имају наведене специфичности у односу на банкарске кредите је и омогућила продор других небанкарских субјеката у овај сегмент тржишта новца.⁸ Тако банке, као ни друге финансијске организације, попут државних банака, пољопривредних развојних банака или небанкарских финансијских организација,⁹ које су регулисане законом и под надзором су одређених управних организација (код нас, Агенције за банкарство РС), нису једини даваоци микрокредита. Штавише, овакве финансијске организације су и предмет критика да не показују довољно воље за прихватање социјалне мисије у сегменту микрокредита, те да због високих трошкова пословања често нису у стању да пружају услуге сиромашнијима и удаљеном становништву.¹⁰

⁷ Видјети чл. 2 ст. 2 Закона о банкама РС, Службени гласник РС, бр. 44/03.

⁸ У САД постоји податак да је проценат учешћа банака на финансијском тржишту са 2/3 опао на 1/5 средстава у посљедњих стотину година. Видјети: Peter Rose и Sylvia Hudgins. *Банкарски менаџмент и финансијске услуге*. (Београд 2005), 8-9.

⁹ Тако нпр., у Енглеској, поред банака и грађевинских друштава (building societies), кредитне послове могу обављати и неке друге финансијске институције као што су Агенти Круне (Crown Agents), кредитне уније и Национална штедна банка. Више: E. P. Ellinger и Eva Lomnicka. *Modern Banking Law*. (Oxford 2002), 25-26.

¹⁰ Brigit Helms. *Access for All: Building Inclusive Financial Systems*. (Washington 2006), 35-57.

Из наведених разлога су у овај дио финансијског живота укључени и неки атипични субјекти за банкарски сектор, који чак нису ни именовани у правној регулативи (попут залагаоница, „чуvara“ новца, сакупљача уштеђевине, и сл.) или барем немају одобравање микрокредита у опису своје редовне дјелатности (попут невладиних организација). Међутим, и услуге неких од ових субјеката су, по правилу, ограничене на ужи обим и краткорочне су, а често могу бити и веома скупе и на граници зеленаштва. Постоје, ипак, и предности које нуде, попут могућности организовања „мобилног“ или „сеоског“ банкарства.¹¹ Веома је важно да овакве организације схватају своју друштвену улогу, тј. да нису обичне кредитне организације, јер се у супротном неће разликовати од традиционалних банака и претвараће се у кредитне „ајкуле“.¹² Међу њима, посебно су интересантне организације које чине сами чланови, који су уједно и корисници кредита. Овакве организације се стварају у циљу самопомоћи, обично су мале и локалног карактера, што им омогућује боље познавање финансијске ситуације клијената и већу флексибилност. Једна од наведених организација је управо Грамен банка. Ипак, и оне имају недостатке, и то прије свега у погледу финансисјких вјештина за вођење тако комплексне дјелатности.

Посљедњој групи организација припадају и финансијске кооперације и кредитне уније. Финансијске кооперације су појава која датира још од 19. вијека (настајале су најприје у Енглеској и Њемачкој). Многе су се развиле у пуноправне банке, док неке још увијек покривају оне сегменте финансијског тржишта у које се банке и друге финансијске организације не могу пробити или немају интереса, као што су становништво са ниским приходима, удаљена сеоска подручја или регије захваћене економском депресијом.¹³ Ове организације су, као и кредитне уније, субјекти којима

¹¹ *Ibid*;

¹² Класичан примјер комерцијализације микрокредита десио се у Индонезији 1984. године када је МКО Unit Desa почела да нуди микрокредите по тржишним каматним стопама (нпр., преко 20% на мале кредите за пословне активности). Више: <http://en.wikipedia.org/wiki/Microcredit>, 15.10.2014.

¹³ Expert Group Report. *The Regulation of Microcredit in Europe*. (European

власници и управљају, и то за сопствене потребе давања подршке штедњи, коришћења удружених средстава у виду кредита, као и пружања везаних финансијских услуга. Ово су непрофитна удружења и њихови чланови су најчешће повезани неком заједничком карактеристиком (нпр., радним односом код истог послодавца или бављењем истом врстом дјелатности).¹⁴ У нашој правној регулативи постоје, такође, институције које имају правну природу задруга, те су блиске појму кредитних унија, а то су штеднокредитне организације. Ово су финансијске организације „добровољно удружених чланова, повезаних заједничком основом удруживања, у чијем пословању учествује сваки члан према начелу узајамне помоћи, у циљу промовисања штедње чланова и одобравања кредита члановима, ради унапређења и заштите њихових економских, социјалних и других интереса кроз заједничко посједовање и демократски контролисано пословање“.¹⁵

И у земљама Европске Уније постоји могућност да привредни субјекти који нису банке одобравају кредите, с обзиром да је основни критеријум разграничења банака од осталих финансијских организација могућност обављања депозитних, а не кредитних послова. Ипак, постоје и оне државе чланице које готово све кредитне активности резервишу за банке (нпр. Аустрија, Њемачка, Италија и Турска). У принципу, само двије државе (Француска¹⁶ и Румунија¹⁷) имају посебну легислативу која се односи на микрокре-

Commission 2007), 19.

¹⁴ Кредитне уније су раширене и на подручју САД-а и Канаде, као нпр., American Credit Union of Milwaukee и Chicago Post Office Employees Credit Union. Више: Peter Rose и Sylvia Hudgins. *Банкарски менаџмент и финансијске услуге*. (Београд 2005), 9.

¹⁵ Чл. 2 *Закона о штеднокредитним организацијама*. „Службени гласник Републике Српске“, бр. 93/06.

¹⁶ У виду изузетка. Наиме, у француском праву је прописано да само банке могу одобравати кредите (чл. 313-3 *Монетарног и финансијског закона*), али постоји неколико изузетака, као нпр. у случају добровољних асоцијација које одобравају кредите за покретање или унапређење пословања и корисницима који живе претежно од социјалних давања.

¹⁷ Посебним законом (бр. 240/2005), којим су регулисане тзв. «микрофинансијске трговачке компаније».

дите, док су у осталим државама микрокредити регулисани прописима који се односе на институције које их одобравају, у основи банке или небанкарске финансијске организације. Док је легислатива која се односи на банкарски сектор јасна и у доброј мјери хармонизирана европским банкарским правом,¹⁸ дотле се легислатива која се односи на остале финансијске организације разликује од земље до земље. Без обзира на то, преовлађује становиште да је оправдано допустити и другим финансијским организацијама, посебно специјализованим МКО, да се баве одобравањем микрокредита, поготово у оном сегменту финансијског тржишта који банке не покривају.¹⁹ У принципу, довољно је легислативом установити основне стандарде микрокредитирања и ослонити се на саморегулативу интерним актима самих микрокредитних организација, с обзиром да и превише детаљно регулисање може бити контрапродуктивно и угушити иновације, која ће се усвајати сходно потребама тржишта које најбоље могу уочити саме микрокредитне организације. Од осталих небанкарских субјеката издвојене су само кредитне уније и финансијске кооперативе које су, захваљујући дугој историји, регулисане посебним законима.

Према томе, у упоредном праву се могу пронаћи примјери микрофинансијских институција које претежно нису обухваћене посебном легислативом, обично имају мањи број запослених, одобравају мање новчане износе и то посебним циљним групама, као што су сиромашни, жене и незапослени.²⁰ Република Српска, стога, представља једну од рјеђих територијалних цјелина у којима су овакве организације регулисане и посебним законом.²¹ Наиме, микрокредитна организација (МКО) је дефинисана као недепозитна финансијска организација чија је основна дјелатност давање микрокредита, и то с циљем побољшања материјалног положаја ко-

¹⁸ *Банкарска директива* (2006/48/ЕС). Ова директива се не односи на саме кредитне послове, па тако не покрива ни материју микрокредита.

¹⁹ Више: Expert Group Report. *The Regulation of Microcredit in Europe*. (European Commission 2007), 4-15.

²⁰ *Ibid*; 15.

²¹ *Закон о микрокредитним организацијама*, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 64/06, 116/11. У даљем тексту: Закон о МКО.

рисника микрокредита, повећања запослености, пружања подршке развоју предузетништва и стицања добити, односно вишка прихода над расходима.²²

3. СТАТУС МИКРОКРЕДИТНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Микрокредитне организације се, према рјешењу нашег законодавца, оснивају по систему дозволе, коју издаје Агенција за банкарство РС. Пријава за упис у судски регистар се мора поднијети најкасније 30 дана од дана добијања дозволе за рад.²³ За разлику од нашег права, у појединим земљама које регулишу ову материју надзорно тијело се само обавјештава након уписа у одговарајући трговачки регистар. Тако нпр., право Румуније прописује обавезу обавјештавања Националне банке Румуније.²⁴ Такође, за разлику од све већег броја земаља које прелазе на режим управне организације која води регистар привредних субјеката, код нас је још увијек у функцији судски регистар, с тим да се ради на убрзању и олакшању регистрације, што свједочи и нови Закон о регистрацији пословних субјеката у Републици Српској.²⁵ Овим Законом је омогућено посредовање Агенције за посредничке, информатичке и финансијске услуге РС, преко које се документација доставља регистарском суду.

МКО се могу оснивати кроз два организациона облика, и то микрокредитно друштво и микрокредитна фондација. Само је микрокредитно друштво привредно друштво у правом смислу ријечи, док микрокредитна фондација има природу грађанскоправног субјекта, тј. удружења грађана, па се уписује у посебан судски регистар удружења грађана. Чињеница да су посљедњих пар година почели са радом привредни судови, међу којима су окружни стварно надлежни за регистрацију привредних друштава, довела је и до

²² Чл. 2 Закона о МКО.

²³ Видјети чл. 3 ст. 3 Закона о МКО.

²⁴ Expert Group Report *The Regulation of Microcredit in Europe*. (European Commission 2007), 14.

²⁵ „Службени гласник РС“. бр. 67/13.

физичког раздвајања вођења регистара не само у оквиру истог суда, већ и институционално, с обзиром да је надлежност за микрокредитне фондације остала у оквирима дјело круга основних судова. Микрокредитне фондације се, према томе, могу основати само као недепозитне и непрофитне организације (за разлику од микрокредитних друштава која могу имати профитни карактер, што им није било омогућено рјешењем претходног закона),²⁶ на шта упућује и рјешење из чл. 2 Закона о МКО које предвиђа двоструку варијанту циља оснивања МКО, и то стицање добити (у случају микрокредитних друштава) или стицање вишка прихода над расходима (у случају микрокредитних фондација). У принципу, ни остварење вишка прихода над расходима не би смио бити циљ оснивања, већ само посљедица вођења послова на финансијском тржишту. На то упућује и законска обавеза инвестирања вишка прихода над расходима у обављање микрокредитне дјелатности, односно забрана било какве (директне или индиректне) расподјеле наведеног вишка оснивачима, члановима органа, одговорним лицима и запосленима у микрокредитној фондацији и другим повезаним лицима, донаторима и трећим лицима.²⁷

МКО се може основати и као једночлано друштво, али само под условом да је оснивач правно лице. У случају само физичких лица у улози оснивача мора их бити најмање три.²⁸ Мотив за овакво рјешење је веће повјерење законодавца у правна лица, тј. њихову, опстојност и финансијску способност, што и нема баш превише аргумената у прилог, с обзиром да физичка лица могу надживјети правна лица, поготово у турбулентним временима која код нас нису ријетка појава, а неријетко могу бити и финансијски моћнија од правних лица (нпр., д.о.о. се сада може основати са основним капиталом од свега 1 КМ). У сваком случају, чињеницу која је довела до строжијег режима оснивања и обављања финансијске дјелатности, а тиме и утицања на финансијске токове на тржишту,

²⁶ Дијана Марковић-Бајаловић. *Привредне организације*. (Источно Сарајево 2005), 360.

²⁷ Чл. 40 Закона о МКО.

²⁸ *Ibid*; чл. 7 ст. 1.

треба уважити, али се то може контролисати и другим мјерама (прије свега, надзором над пословањем) без потребе за додатним условима наведеног типа који и не доприносе претјерано већем повјерењу у ове финансијске институције.

Основни капитал, који МКО морају имати, се разликује зависно од врсте, те се код микрокредитних друштава захтијева 500.000 КМ, а за микрокредитне фондације 50.000 КМ у новцу. Невнчане улоге мора процијенити овлашћени процјењивач. Специфичност микрокредитних друштава је да се могу оснивати у оба организациона облика друштава капитала (д.о.о. и а.д.), али да се за оба тражи исти наведени минимални новчани дио основног капитала. У фирми МКО мора бити наведена и ознака „микрокредитно друштво“ или „микрокредитна фондација“ и, као и у случају банака, нико не смије користити такве ознаке у смислу означавања дјелатности без дозволе Агенције за банкарство.²⁹

Агенција за банкарство даје сагласност и на оснивачке и друге опште акте МКО (тј. нацрт статута и статут), и то у року од 30 дана од дана подношења захтјева са уредном документацијом.³⁰ Коначно, о одобравању или одбијању захтјева за издавање дозволе за оснивање Агенција доноси рјешење у року од 60 дана од дана пријема уредног и потпуног захтјева.³¹

У погледу органа друштва задржан је стари систем двојности органа управе тако да су предвиђени паралелно и директор и управни одбор, иако се прешло на једнодомни систем управљања, на шта упућује чињеница да није одређен надзорни одбор.³² Супротно овом рјешењу, код банака је задржан дводомни систем али је прихваћено модерно рјешење јединства управе привредног друштва.³³ Наиме, тековина модерног корпоративног управљања

²⁹ Упоредити чл. 2 ст. 3 *Закона о банкама*, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 44/03, 116/11 и 59/13 са чл. 25 ст. 4 и чл. 35 ст. 3 *Закона о МКО*.

³⁰ Чл. 1-2 *Одлуке о условима и поступку давања сагласности на оснивачке акте микрокредитних организација*, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 03/07.

³¹ Чл. 7 ст. 3 *Закона о МКО*.

³² Упореди чл. 29 и чл. 41 *Закона о МКО*.

³³ Чл. 33 *Закона о банкама*.

је свођење управе на једно тијело или један орган у оквиру ког ће се тачно знати хијерархија одлучивања (нпр., у случају једнаке подјеле гласова у управном одбору одлучујући је глас председника овог органа), чиме је одбачена могућност довођења у заблуду ко је уствари први човјек у једном привредном друштву. Стога, уколико се формира управни одбор, директор као паралелни орган не би требао да постоји, већ би његову функцију требао преузети председник управног одбора, а уколико постоји и извршни одбор као оперативни орган, онда би наведено лице преузело и функцију првог човјека тог органа, односно генералног директора цијелог привредног друштва. Дакле, наведена савремена тековина компанијског права није уважена у нашој легислативи микрокредитних организација. Поред тога, необично је и рјешење да одбор за ревизију именује управни одбор, умјесто да то чини скупштина друштва, што такође подсећа на некадашње рјешење Закона о предузећима из 1998. године,³⁴ према којем је у нашем дводомном систему корпоративног управљања скупштина именовала управни одбор, а овај затим именована надзорни одбор. Код микрокредитних фондова, које ионако немају природу привредних друштава, скупштина није чак ни предвиђена као обавезни орган.³⁵ Ипак, за све МКО је прописана обавеза именовања, уз сагласност Агенције за банкарство, и спољног ревизора.³⁶

Надзор над пословањем МКО врши Агенција за банкарство РС (у даљем тексту: Агенција). Притом се контролишу и надзир у оснивање МКО, износ и начин уплате новчаног капитала МКО, усаглашеност МКО са законима и другим прописима и одржавање минималних услова пословања МКО, рад органа МКО, квалитет кредитног портфолија, пословање са повезаним лицима, праћење спречавања прања новца и финансирање тероризма, као и друге специфичне категорије.³⁷ Предмет и садржај контроле обухватају

³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 24/98.

³⁵ Чл. 41 ст. 2 Закона о МКО.

³⁶ *Ibid*; чл. 19 ст. 3.

³⁷ Чл. 3 ст. 3 Одлуке о контроли и надзору микрокредитних организација, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 03/07.

контролу законитости рада, примјену прописа и одржавање прописаних стандарда, а иста се обавља праћењем извјештаја, информација и података које достављају МКО, те непосредним прегледом пословних књига, књиговодствене и друге документације у МКО.

О налазима контроле се саставља записник на који МКО има право приговора у року од 8 дана од дана пријема, након чега се доноси рјешење о потребним активностима МКО за отклањање утврђених незаконитости и неправилности у пословању и одређују рокови за њихово извршење.³⁸ Поред наведене, мјере које Агенција може предузети у надзору над МКО састоје се у издавању упозорења у писаној форми, издавању прекршајног налога или подношењу захтјева за покретање прекршајног поступка, налагању предузимања додатних мјера (као нпр., привремена или трајна забрана закључивања нових уговора о микрокредитима или налагање привремене суспензије или разријешења дужности директора, чланова управног одбора или органа који врше надзор и именовања других лица умјесто њих), именовању савјетника у МКО или вањског ревизора на трошак МКО, забрани исплате дивиденде акционарима, односно добити члановима микрокредитног друштва, те одузимању дозволе за рад, као најстрожије санкције.³⁹

МКО је дужна да у остављеном року поступи у складу са наложеним мјерама и достави Агенцији одговарајуће доказе (нпр., у форми извјештаја, и сл.) из којих је видљиво да је поступљено у складу са налозима, тј. да су утврђене незаконитости и неправилности отклоњене или да је поступљено у складу са додатним мјерама. Уколико не поступи тако, Агенција може да микрокредитној организацији одузме дозволу за рад доношењем одговарајућег рјешења. У сваком случају, Агенција ће овакво рјешење донијети најкасније у року од 60 дана од дана пријема документације или других доказа, односно у року од 60 дана од дана сазнања за чињенице и околности због којих се дозвола одузима.⁴⁰ Агенција може

³⁸ Чл. 6 *Одлуке о контроли и надзору МКО*.

³⁹ Чл. 21 ст. 2 *Закона о МКО*.

⁴⁰ Чл. 3 *Одлуке о поступку одузимања дозволе за рад микрокредитних организација*, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 03/07.

дозволу одузети и из других разлога као што су неподношење захтјева за упис у регистар у року од 30 дана од дана издавања дозволе, незапочињање обављања дјелатности у року од четири мјесеца од уписа у регистар или необављање послова у раздобљу дужем од шест мјесеци, обављање дјелатности које нису послови микрокредитирања, неиспуњавање услова за пословање и необављање послова давања микрокредита у складу са законским и подзаконским актима, и сл.⁴¹

4. ДЈЕЛАТНОСТ МИКРОКРЕДИТНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

МКО имају доста ужи обухват пословне способности, у односу на банке, који им намеће сам законодавац. За разлику од банака које, осим кредитних, могу обављати и депозитне, гаранцијске, девизне, послове трговине са хартијама од вриједности и друге финансијске послове,⁴² МКО не могу обављати депозитне послове, па тако и новчана средства потребна за одобравање кредита, умјесто од трећих лица, махом прибављају од улога својих оснивача, те поклона и донација.⁴³ Ово је и основни разлог блажих услова за оснивање и мање строге контроле пословања у односу на банке, осим тога што су и кредити које одобравају ограничени на мање износе. Штавише, доводи се у питање и природа МКО као финансијских организација уколико се пође од премисе да су само они који послују са туђим новцем банкарски, док су они који позајмљују властити новац капиталисти.⁴⁴ Ипак, с обзиром да обављањем кредитних послова и МКО утичу на количину новца у оптицају у финансијским токовима једне земље, а тиме и на стабилност фи-

⁴¹ Видјети и остале разлоге за одузимање дозволе у чл. 23 *Закон о МКО* и чл. 1 *Одлуке о поступку одузимања дозволе за рад микрокредитних организација*, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 03/07.

⁴² Више о дјелатности банака: Зоран Васиљевић. *Правна теорија кредита*. (Бања Лука 2013), 202-209.

⁴³ Дијана Марковић-Бајаловић. *Право привредних друштава*. (Источно Сарајево 2011), 355-356.

⁴⁴ Овакав став заступа Ludvig von Mises. *The Theory of Money and Credit*. (London 1953), 262.

нансијског система, и оне се несумњиво морају сматрати финансијским организацијама.

МКО, према томе, у нашем правном систему, као једном од ријетких који ову проблематику и регулише својим законодавством, као своју основну дјелатност могу обављати само послове одобравања микрокредита, док само као споредне дјелатности које се уобичајено обављају уз наведену основну могу да се баве и примањем и давањем поклона и донација, давањем и узимањем у залог имовине, кредитним консултацијама, пословним савјетовањем и пружањем техничке помоћи корисницима микрокредита, те заступањем у осигурању.⁴⁵

Када су у питању микрокредити, чије одобравање представља основну дјелатност МКО, могао би се прихватити став да је њихов циљ не само давање подршке и унапређење предузетништва, већ и смањење сиромаштва кредитирањем оних слојева становништва који се налазе на маргинама и изван су дјелокруга банкарства.⁴⁶ Не би се могло прихватити заговарање ограничавања микрокредита само за продуктивне сврхе, као што су започињање или проширење привредне дјелатности, поготово што постоје различити приоритети у животима обичних људи када дођу у стање потребе за додатним изворима средстава који се могу подијелити у неколико основних група, и то потребе у животном циклусу (вјенчања, сахране, рођење дјетета, образовање, градња куће, и сл.), хитне персоналне потребе (болест, повреда, незапосленост, крађа, и сл.), катастрофе (пожари, поплаве, људски фактор-рушење градње, и сл.), те инвестиционе шансе (проширење пословања, куповина некретнина или опреме, и сл.).⁴⁷ Ни сами микрокредити одобрени појединцима се, међутим, не би могли подводити аутоматски под

⁴⁵ Видјети чл. 16 и чл. 21 ст. 5 Закона о МКО.

⁴⁶ Нарочито се развило кредитирање жена, које чине чак 75% од укупног броја корисника микрокредита у свијету. Овај вид кредитирања се јавио кад је Грамен банка открила да жене плаћају више износе анuitета, а да прихватају мање износе кредита од мушкараца. Види: <http://en.wikipedia.org/wiki/Microcredit>, 15.10.2014.

⁴⁷ Stuart Rutherford. *The Poor and Their Money*. (Oxford University Press, New Delhi 2000), 4.

потрошачке кредите, у смислу примјене прописа који се односе на ове, с обзиром да ови кредити помажу наведеним корисницима и да се ангажују у економским активностима, односно у сфери привређивања.⁴⁸

С обзиром на претходно изложеноу проблематику, микрокредите бисмо у основи могли подијелити у двије групе, и то конвенционалне и социјалне. Док први служе развоју предузетништва, други циљају на социјално и економски искључене људе.⁴⁹ Сами конвенционални микрокредити би се даље могли подијелити на индивидуалне и колективне, зависно од тога да ли служе финансирању индивидуалних предузетника или групе повезаних предузетника који заједнички наступају пред МКО, што је повољније и за саме даваоце кредита јер имају већи број одговорних лица за њихово враћање који пружају и узајамну подршку у циљу спречавања банкротства.

Микрокредити су, према томе, врста кредита који се одобравају с посебном намјеном (за постојећа или нова мала предузећа) или посебној категорији корисника (по правилу, онима који не могу претендовати на банкарске кредите), уз либералнији режим у погледу средстава обезбјеђења, али уз вишу каматну стопу и у мањем износу. И наше право ограничава максимални износ одобренних микрокредита, и то, зависно од тога да ли се у улози даваоца налазе микрокредитна друштва или фондације тај износ може бити максимално 50.000 КМ или 10.000 КМ. Поред тога, исти корисник који добије више кредита од исте МКО или групе повезаних МКО не може у збиру добити износ који прелази прописано ограничење.⁵⁰

Да легислатива Републике Српске прихвата подвођење социјалних позајмица под микрокредите говори и чињеница да је

⁴⁸ Expert Group Report. *The Regulation of Microcredit in Europe*. (European Commission 2007), 7.

⁴⁹ Оваква подјела је развијена у италијанском систему микрокредитирања. Више: *Ibid*; 12-13.

⁵⁰ Чл. 4 *Закон о МКО*. Слична ограничења постоје и у земљама чланицама ЕУ. И тамо је прописан максимум од 25.000 Евра. Expert Group Report. *The Regulation of Microcredit in Europe*. (European Commission 2007), 7, 14.

посебно наглашена заштита корисника микрокредита, под којима се подразумевају физичка лица која прибављају кредите у сврхе које нису намијењене њиховој пословној или другој комерцијалној дјелатности.⁵¹ МКО је у пословању са овом категоријом корисника дужна да се придржава основних начела облигационог права (начело савјесности и поштења, поступање са пажњом доброг стручњака, равноправност уговорних страна, и сл.), а сам Закон о МКО у погледу заштите корисника микрокредита упућује на детаљнија рјешења прописана Законом о банкама, која се односе на исту категорију лица.⁵² Ова рјешења је потребно примјењивати у свим фазама заснивања и постојања односа са корисником и то у погледу доношења, примјене и оглашавања општих услова пословања, информисања корисника у преговарачкој фази посредством стандардног информационог листа, одредивости уговорне обавезе по кредиту, обавезних елемената уговора о кредиту и услова за њихову измјену, врсте каматне стопе, услова за измјену промјенљиве каматне стопе и обавјештавања корисника, процјене кредитне способности, обезбјеђења испуњења кредитне обавезе посредством јемства, начина и поступка закључивања уговора о кредиту, стављања кредитних средстава на располагање, одустанка и пријевремене отплате кредита, посљедица неиспуњења уговорних обавеза, извјештавања корисника по кредиту, преноса потраживања из уговора о микрокредиту, остваривања права приговора и вођења евиденције по приговорима и других питања у вези са заштитом права корисника која су дефинисана законом.

Одредбе Закона о банкама о заштити корисника кредита су усвојене тек крајем 2011. године, након увиђања да је потребна појачана заштита од стране државе економски слабије стране. Нарочито је интересантно питање једностране измјене уговора и начина одређивања и мијењања каматних стопа. Тако МКО, као и банка, ако жели да измијени неки од обавезних елемената уговора о микрокредиту,⁵³ мора прибавити претходну писмену сагласност

⁵¹ Чл.17 ст. 1-2 *Закона о МКО*.

⁵² Чл. 17 ст. 5 у вези са чл. 98-98т и чл. 98ч-98ц *Закона о банкама*.

⁵³ Који су дефинисани у чл. 98з у вези са чл. 98м *Закона о банкама*.

корисника, изузев уколико се ради о промјенљивој каматној стопи уговореној у складу са Законом о банкама. Без сагласности корисника, МКО не може једнострано измијенити услове из уговора нити уговор једнострано раскинути или отказати, изузев на начин предвиђен општим правилима облигационог права. МКО, дакле, може самоиницијативно мијењати само необавезне уговорне елементе, али и тада мора обавијестити корисника о томе у року и на начин одређен уговором.⁵⁴

У погледу рјешења у вези каматне стопе, наше право само прописује обавезу објављивања ефективне каматне стопе, чији су начин обрачуна и исказивања прописани посебним подзаконским актом.⁵⁵ Када је у питању одређивање висине каматне стопе, међутим, не прописује се максимални износ на који она може гласити,⁵⁶ већ се само у погледу промјенљиве каматне стопе давалац кредита условљава да усклађивање њене висине врши према висини утврђене референтне каматне стопе са којом се према уговору камата усклађује, а која се јавно објављује и важећа је на дан истека уговореног рока за усклађивање каматне стопе.⁵⁷ Насупрот томе, у појединим правним системима се ограничава максимални износ на који каматна стопа може да гласи, и то на различите начине. Тако у белгијском праву, плафон каматне стопе зависи од висине позајмљеног износа и периода отплате кредита (смањује се са повећањем износа позајмице, а подиже са продужавањем отплатног периода), у Њемачкој каматна стопа не смије прелазити дупли износ просјечне каматне стопе у одређеном сектору (нпр., хипотекарни кредити) или преко 12 процентних поена од просјечне каматне стопе у том сектору, док у Италији не смије прелазити 50% просјечне опште каматне стопе на годишњем нивоу, коју примјењују банке и фи-

⁵⁴ Видјети чл. 98(и) Закона о банкама.

⁵⁵ Одлука о јединственом начину обрачуна и исказивања ефективне каматне стопе на микрокредите, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 15/12.

⁵⁶ Једини прописани максимални износ односи се на висину накнаде у случају пријевремене отплате кредита, и то 1%, односно 0,5% од износа кредита, зависно од преосталог уговореног времена отплате. Чл. 2-3 Одлуке о условима пријевремене отплате микрокредита, Службени гласник РС, бр. 15/12.

⁵⁷ Чл. 98н Закона о банкама.

нансијски посредници.⁵⁸ Овдје се ради о веома осјетљивом питању, код ког претјерано рестриktivно рјешење, које не оставља довољно слободе даваоцу кредита, може да проузрокује и контраефекат и одврати даваоце од даљњег одобравања кредита уколико не посједују довољно интереса. У сваком случају, с обзиром да наш законодавац није предвидио посебно рјешење, могу се примјењивати само опште одредбе о зеленаштву из ЗОО-а.

Притом се мора уважити и чињеница да разлог више каматне стопе на кредите које одобравају МКО у односу на банкарске не лежи увијек у жељи за стицањем екстрапрофита, већ просто у чињеници да су превисоки трошкови обраде у односу на мали износ кредита, као и чињеница да је у условима непостојања или слабијег режима средстава обезбјеђења повећан ризик отплате што кредитор надокнађује подизањем каматне стопе. У спорним случајевима, судови су ти који испитивањем свих околности случаја требају да оцијене да ли има и елемената зеленаштва. Остаје, поред свега, констатација да се у области микрокредита развија апсурдна пракса да они који имају најмање морају да плаћају највишу цијену за позајмљена средства. Стога постоје и критичари микрокредита који истичу управо њихову негативну страну да они не доприносе повећању прихода већ уводе кориснике у замку и дужничко ропство, што понекад завршава и катастрофалним посљедицама.⁵⁹ Ипак, користи микрокредита, које се састоје прије свега и у самој чињеници да се претежно ради о корисницима који у банкарском систему не би ни могли доћи до потребних средстава, говоре у прилог опстанку овог извора финасирања, уз потребу креирања прецизније и адекватније регулативе. Наш законодавац овим захтјевима даје допринос управо доношењем посебних рјешења по питању адекватније заштите корисника кредита која се односе и на банке и

⁵⁸ Expert Group Report. *The Regulation of Microcredit in Europe*. (European Commission 2007), 20. И у пољском праву је предвиђено ограничење које за критеријум узима четвороструки износ каматне стопе на ломбард коју примјењује Централна банка.

⁵⁹ Видјети <http://en.wikipedia.org/wiki/Microcredit>, 15.10.2014. Просјечна каматна стопа на микрокредите на глобалном нивоу износи око 37%. Види: <http://www.nytimes.com/2010/04/14/world/14microfinance.html>, 15.10.2014.

на МКО, а Закон о МКО даље додатно проширује круг заштићених субјеката и на предузетнике, који у складу са прописима о занатско-предузетничкој дјелатности обављају исту, као и предузетнике који се баве пољопривредном производњом на пољопривредном газдинству и носиоце пољопривредног газдинства, који обављају пољопривредну производњу у складу са прописима о пољопривреди, а чији микрокредити износе од 400 КМ до 10.000 КМ.⁶⁰

Посебним подзаконским актом је дефинисан и поступак рјешавања захтјева незадовољних корисника кредита по било ком питању из уговорног односа.⁶¹ Тако је МКО дужна да упозна корисника о праву на подношење приговора у писменој форми, да рјешава по приговорима у року од 30 дана од дана подношења, те да даје приједлоге за рјешење спорних односа када сматра да су приговори основани. Када не може пронаћи рјешење путем кореспонденције са самом МКО, клијент може у рјешавање спора да укључи и Агенцију за банкарство РС, која може од МКО затражити писмено изјашњење, те обавијестити корисника о резултатима наведеног обраћања и информисати га о механизмима заштите његових права.⁶²

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Микрокредити несумњиво имају оправдан разлог примјене на тржишту новца, па стога ни критике које указују на то да они не доводе до пораста прихода, већ повећавају сиромаштво и стварају дужничко ропство, нису довољно убједљиве да се постави питање корисности примјене овог инструмента финансирања. Исправније би, насупрот томе, било прихватити став да постоје одређене несавршености у легислативи на чијем исправљању је потребно радити како би овај инструмент добио још више на квалитету и значају, прије свега за предузетништво, економски развој, али и со-

⁶⁰ Чл. 17 ст. 6 Закона о МКО.

⁶¹ Одлука о ближим условима и начину поступања микрокредитне организације по приговору клијента, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 58/10.

⁶² *Ibid*; чл. 7.

цијална питања. Посебно је потребно додатно обрадити питања односа висине микрокредита, недостатка средстава обезбјеђења и трошкова у вези са одобравањем кредита, који се исказују у преви-соким ефективним каматним стопама.

Упоредноправно посматрано, у појединим земљама се већ примјењују одређена побољшања, о могућности чије имплементације је потребно размислити и код нас. Прије свега треба створити још повољније пословно окружење за тзв. «микропредузећа», како у фази оснивања, тако и током обављања дјелатности. Ово се посебно односи на области пореског и радног законодавства, поред компанијског права гдје су већ учињени помаци недавним рјешењима у материји регистрације пословних субјеката. И сами даваоци кредита (ово се поред банака односи и на МКО) требају да пружају подршку са своје стране, нарочито савјетодавно, али и пружањем додатних услуга у сфери пословног планирања, књиговодства, продаје, правних питања, и сл.

Побољшања се могу постићи и фаворизовањем посебних врста микрокредита које подстичу рационално коришћење и уредно враћања. Такве врсте су, нпр., степенасто и групно кредитирање. Првим се подробније провјерава озбиљност клијента тако што ће му се виши износи одобравати само ако успјешно врати претходно одобрене ниже износе, док се групним кредитирањем стимулише солидарност унутар групе повезаних дужника који ће једни другима пружати и средства обезбјеђења у случају потребе.

Нарочит значај требају имати мјере ограничења каматне стопе, али на начин да се тиме не угрози практиковање овог вида финансирања, услед немогућности покривања високих ризика и административних трошкова и тиме непопуларности за саме даваоце. У сваком случају, мора се спријечити и супротна појава зеленаштва, а томе могу допринијети разна законска рјешења попут дефинисања критеријума за ограничење максималне каматне стопе, увођењем програма микрокредитирања од стране државне банке (сличан систем већ постоји за одређене врсте кредита које комерцијалне банке одобравају из фондова Инвестиционо-развиј-

не банке), која би са нижом каматном стопом конкурисала осталим даваоцима кредита и утицала на обарање каматне стопе, затим увођењем одређених пореских и административних олакшица за обављање дјелатности микрокредитирања, и сл. Смањењу административних трошкова, а тиме и износу ЕКС, може допринијети и ангажовање специјализованих услужних организација које би пружале подрушку даваоцима микрокредита како у фази испитивања кредитног захтјева, тако и након одобравања. У том смислу подршка се може пружити и укључивањем невладиних и непрофитних организација у процес реализације кредита, а посебно у виду савјетодавне дјелатности, пружања информација, обучавања, и сл. Такође, на смањење ризика, а тиме и каматне стопе, могуће је утицати и обезбјеђивањем повољнијих средстава обезбјеђења (нпр., гаранција од стране државне банке).

Коначно, и унапређење међусобне сарадње између финансијских институција, а посебно банака и МКО може бити од великог значаја на развој дјелатности. Тако банке могу профитирати савладавањем додатних могућности за редукацију трошкова, док МКО могу више научити о професионалним банкарским стандардима, што може допринијети достизању већег степена самоодрживости. Уређености микрокредитног тржишта би нарочито допринијело и стварање микрокредитних националних програма од стране одређених државних управних организација (нпр., Агенције за развој малих и средњих предузећа), што се већ чини у појединим државама (попут Словачке).

Zoran Vasiljevic, PhD⁶³

POSITION OF MICROCREDIT ORGANIZATIONS IN THE LEGAL SYSTEM OF REPUBLIC OF SRPSKA

Summary

There is a need for other forms of incorporation on the financial market, especially in those segments where banks have no interest. The appearance of microcredit organizations in the second half of the 20th century was caused just by the stated need. Our legal system is one of the rare that regulate status issues and business activities of this kind of organizations, gradually approaching them to the banks (ie. obtaining approval for the incorporation and supervision of the activities by the Agency of Banking, as well as the ability to conduct business with the aim of making profit and procuring the identical regime for the protection of certain categories of borrowers), regardless of the specifics of the business activities (limitation by the types of financial activities and by the purpose of loans and category of borrowers) that causes more liberal regime of incorporation, less amount of capital and a simpler structure and competences of the company's bodies. Besides, it is enabled to carry out microcredit business not only in the form of companies (microcredit companies), but also in the form of civic associations (microcredit foundations).

It is necessary to continue working on adaptation of legislation to the needs of the financial market, thus enabling the realization of the objectives of business activities of microcredit organizations that don't have a profit character, such as increasing a level of employment, improvement of productivity and volume of business activities and resolving social issues.

Key words: *microcredit organization, microcredit company, microcredit.*

⁶³ Assistant Professor, Faculty of Law University in Banja Luka.

6. ЛИТЕРАТУРА

1. Васиљевић, Зоран. Правна теорија кредита. Бања Лука 2013.
2. Ellinger, E. P. и Lomnicka, Eva. Modern Banking Law. Oxford 2002.
3. Expert Group Report. The Regulation of Microcredit in Europe. European Commission 2007.
4. Закон о микрокредитним организацијама, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 64/06, 116/11.
5. Закон о штедно-кредитним организацијама, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 93/06.
6. Закон о банкама, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 44/03, 116/11 и 59/13.
7. Koch, Arwed. Kredit im Recht. Jena 1925.
8. Марковић-Бајаловић, Дијана. Право привредних друштава. Источно Сарајево 2011.
9. Mises (von), Ludvig. The Theory of Money and Credit. London 1953.
10. Monetary and Financial Code, France, http://195.83.177.9/upl/pdf/code_25.pdf.
11. Одлука о условима и поступку издавања дозволе за обављање дјелатности микрокредитирања микрокредитним организацијама, организационим дијеловима микрокредитних организација из ФБиХ, Дистрикта Брчко и страним микрокредитним организацијама у Републици Српској, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 03/07.
12. Одлука о условима и поступку давања сагласности на оснивачке акте микрокредитних организација, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 03/07.
13. Одлука о контроли и надзору микрокредитних организација, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 03/07.
14. Одлука о поступку одузимања дозволе за рад микрокредитних организација, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 03/07.

15. Одлука о критеријумима за именовање савјетника у микрокредитној организацији, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 68/12.
16. Одлука о условима и поступку издавања дозволе за статусну промјену микрокредитне организације, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 03/07.
17. Одлука о дефиницији лица повезаних са микрокредитном организацијом и минималним стандардима за пословање микрокредитне организације са повезаним лицима, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 03/07.
18. Одлука о осталим условима за пословање микрокредитне организације, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 111/07.
19. Одлука о ближим условима и начину поступања микрокредитне организације по приговору клијента, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 58/10.
20. Одлука о минималним стандардима за документовање кредитних активности микрокредитних организација, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 100/10.
21. Одлука о јединственом начину обрачуна и исказивања ефективне каматне стопе на микрокредите, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 15/12.
22. Одлука о условима пријевремене отплате микрокредита, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 15/12.
23. Одлука о висини и начину формирања резерви за покриће кредитних губитака микрокредитних организација, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 03/07.
24. Peck Christen, Robert; Rosenberg, Richard; Jayadeva, Veena. “Financial institutions with a double-bottom line: implications for the future of microfinance”. CGAP Occasional Paper. July 2004.
25. Rose, Peter и Hudgins, Sylvia. Банкарски менаџмент и финансијске услуге. Београд 2005.
26. Rutherford, Stuart. The Poor and Their Money. New Delhi 2000.
27. Helms, Brigit. Access for All: Building Inclusive Financial Systems. Washington 2006.