

Ivica Prga*

UDK 336.64
Prethodno priopćenje

FINANCIRANJE TRGOVAČKIH DRUŠTAVA U VLASNIŠTVU GRADOVA - KAKO KONCIPIRATI ODGOVARAJUĆI MODEL -

Autor razmatra problem izbora modela financiranja gradskih poduzeća. Budući da postoje stavovi da se prihvati model financiranja osnivanjem gradskih komunalnih banaka, autor izlaže kretanja na financijskom tržištu, pravnu regulativu, opisuje način financiranja lokalnih uprava i njihovih poduzeća u Europi i navodi argumente protiv osnivanja gradskih komunalnih banaka kao alternativnog modela financiranja gradskih poduzeća.

Uvod

U radu autor razmatra koliko je moguća promjena organizacijskog i sadržajnog koncepta financiranja gradskih poduzeća¹, i primjereno tome, upućuju li recentni financijski trendovi u svijetu i u Hrvatskoj na potrebu osnivanja gradskih komunalnih banaka. U prvom su dijelu rada izloženi osnovni parametri i trendovi svjetskog i hrvatskog financijskog sustava, a u drugom je ponuđena sistematizacija osnovnih odrednica financiranja gradskih uprava i njihovih poduzeća i rezimirana je svrsishodnost osnivanja gradskih komunalnih banaka, kao modela financiranja javnih gradskih trgovačkih poduzeća.

* Ivica Prga, dr. sc., ravnatelj Hrvatskog instituta za bankarstvo i osiguranje. Rad primljen u uredništvo: 8. 4. 2003.

¹ U radu će biti korišten naziv gradska poduzeća za sektor trgovačkih društava u vlasništvu gradova.

U radu je autor pokušao izbjeći aktualne prijepore o dominantnim obilježjima hrvatskog financijskoga sustava, o njegovoj internacionalizaciji, strukturi vlasništva i privatizacije. Budući da je današnja Hrvatska već duboko integrirana u europski financijski sustav, argumente za/protiv gradskih komunalnih banaka valja evaluirati u navedenom kontekstu. Pritom se ne smije zaboraviti da je ekonomska argumentacija samo jedan od čimbenika buduće odluke u izboru načina financiranja javnih gradskih poduzeća, a da gospodarski razvitak uključuje značajnu polit sociološku komponentu, koja je često presudna u izboru modela financiranja.

Priroda financiranja gradskih poduzeća

Hrvatska je stručna javnost suglasna da sektor gradskih poduzeća može biti jedan od klasičnih razvojnih faktora hrvatskoga gospodarstva. No, različiti stavovi postoje kada se radi o nacionalnoj razvojnoj strategiji toga sektora. Oni se kreću od mišljenja da je tržištu potrebno prepustiti alokaciju proizvodno-uslužnih faktora, do stavova da država mora preuzeti ključnu ulogu u poticanju gradskih poduzeća i na taj način posredno generirati ubrzani razvitak lokalnih zajednica i države.

Nedvojbeno je da je tržište u uvjetima savršene konkurencije najmoćniji mehanizam racionalne alokacije resursa i da ono na najbolji način može dati odgovore na pitanja: što, kako i za koga proizvoditi? Iskustvo pokazuje da je uvjet savršene konkurencije hipotetički i da tržište, zbog niza faktora, ne može uspješno djelovati. Preferencije za javnim dobrima koje se utvrđuju u političkom procesu glasovanja, eksternalije, monopol, veliki rizici i negativna selekcija u osiguranju, redistribucija dohotka i stabilizacijske mjere, samo su neki od činitelja koji govore o utjecaju države na gospodarske tokove (Jurković, 2002.). Takve dvojbe o opredjeljenju između tržišnih rješenja i rješenja “državnog intervencionizma” možda najviše postoje na području financiranja javnog sektora, a time i sektora gradskih poduzeća.

Današnji stupanj razvitka pokazuje da gradska poduzeća još uvijek ne sadrže “kritičnu masu” razvojnih potencijala za poticanje bržeg ukupnog gospodarskog rasta, a ni potencijale kojima bi povećali zaposlenost. Ključna je pretpostavka njihove preobrazbe u politici investiranja. Stupanj amortiziranosti proizvodnog kapitala i relativno niska stopa povrata od ulaganja rezultiraju visokim stopama potrebnog eksternog financiranja gradskih poduzeća.

Zbog toga pitanje izbora optimalnog modela njihovog financiranja još uvijek u znanstvenoj i stručnoj javnosti nije dobilo ni približno jednoznačan odgovor. Uspješnost gradskih poduzeća podrazumijeva modernu institucionalnu i financijsku potporu. U razvijenim je tržišnim gospodarstvima česta sintagma da je država najlošiji poduzetnik, i da potporu takvim poduzećima valja prepustiti privatnom

sektoru ili tržišno razvijenim i profitabilno orijentiranim institucijama. Ipak, problematiku funkcioniranja gradskih poduzeća potrebno je promatrati u širem kontekstu relevantnih socioekonomskih, političkih i interesnih faktora unutar zemlje. "Vezati" gradska poduzeća isključivo za sustav državnih poticaja i subvencija isto je tako pogubno kao što bi bilo pogrešno alokaciju proizvodnih faktora prepustiti tržištu. Komercijalne su banke spremne kreditirati javna poduzeća uz relativno nepovoljne uvjete i visoke kamatne stope, opravdavajući takvu politiku rizikom pravovremene naplate. Zbog toga je koncipiranje modela financiranja gradskih poduzeća osnivanjem gradskih komunalnih banaka koje bi poslovale na komercijalnim osnovama samo jedan od alternativnih načina financiranja gradskih poduzeća i potrebno mu je pristupiti oprezno.

Priroda optimalnog modela financijske potpore javnim gradskim poduzećima otvara niz dvojbi. Model izravne financijske potpore iz proračuna ili kreditne potpore sustavom posebnih državnih financijskih institucija u praksi može rezultirati nizom ograničenja. Takav "zatvoren" financijski sustav ne može u državnom proračunu osigurati sredstva za sve veće potrebe javnih poduzeća. Zbog toga je, u praksi razvijenih tržišnih gospodarstava, izgrađen "otvoren" financijski sustav, koji za financiranje tih namjena privlači privatni kapital s financijskog tržišta. Navedeni mehanizam redistribucije sredstava u javni sektor moguće je ostvariti²:

1. pribavljanjem dodatnih sredstava emisijom zadužnica na domaćim i internacionalnim tržištima preko državnih financijskih institucija ili državnih agencija,
2. državnom potporom privatnim financijskim institucijama za financiranje posebnih namjena
3. osiguranjem, garantiranjem i otkupom kredita privatnih institucija odobrenih za izabrane namjene.

Naravno da je koncipiranje adekvatnog modela podrške gradskim poduzećima iznimno složeno, posebno ako imamo u vidu ubrzanu integraciju hrvatskog financijskog sustava u europski i promjene koje taj proces prate.

Protjeklo desetljeće obilježeno je izrazitim rastom međunarodnih tokova kapitala. Ključnu ulogu u tome imale su velike inozemne banke, motivirane težnjom diverzifikacije vlastitog portfelja i smanjenja rizika. Financijske i valutne krize u SAD i u Europi pokazale su da ni najrazvijenije zemlje nisu imune na ozbiljne financijske poremećaje³, što je u percepciji rizika kod bankara smanjilo razliku između razvijenih i onih u razvoju i determiniralo ulazak inozemnih banaka na

² Vidjeti opširnije Leko, V.: "Financiranje javnih interesa preko državnih i od države podupiranih privatnih financijskih institucija", Računovodstvo, revizija i financije, Pula, 1999.

³ Sistematizacija uzroka financijskih i bankarskih kriza izložena je u članku Prga, I.: "Neki aspekti upravljanja bankovnim krizama", Ekonomski pregled, 5-6/2002.

tržišta tranzicijskih zemalja. Sposobnost procjene međunarodnih rizika omogućila je bankama iskorake izvan vlastitih granica, u dotad nerazvijena tržišta, stvarajući pretpostavke za brži rast tržišnih udjela, za okrupnjivanje banaka, za implementaciju novih proizvoda i za mogućnost bržega rasta (Šonje, 2000).

U procesu brze transformacije hrvatskoga bankovnog tržišta banke su u prvi plan stavile profit (što je u kratkom roku racionalno), a razvojnu funkciju, imanentnu čak i tržišno najrazvijenijim privredama, "elegantno" prepustile državi. Na taj su način ključni dijelovi hrvatskoga gospodarstva, poput javnog sektora ili sektora gradskih poduzeća, prepušteni tržištu i, uglavnom nepovoljnim, komercijalnim uvjetima financiranja.

Analiza modela financiranja javnih gradskih poduzeća preko komercijalnih banaka pokazuje da su banke u pretežno privatnom/ino vlasništvu sklone financirati takva poduzeća isključivo u okviru komercijalnih kriterija. Privatno tržište u pravilu izbjegava povoljnije kreditiranje, niže kamate, grace period i sl., bez pribavljanja prvoklasnih kontragarancija ili državnih poticajnih sredstava. Plasmani u javna poduzeća sadrže više rizika nego što su ga banke spremne prihvatiti u uvjetima rigorozne prudencijalne regulacije. Sa druge su strane manje ili regionalne banke izložene riziku granske ili geografske koncentracije i zbog toga bježe iz kreditiranja javnih poduzeća (Leko, 1999.), posebno iz dugoročnih plasmana (za koje ne postoji sekundarno tržište). Svjesni navedenih ograničenja, kreatori gospodarske politike u tržišno visokorazvijenim zemljama rješavaju gospodarski rast ključnih gospodarskih sektora državnim potporom specijaliziranim financijskim institucijama. Takva je institucija najčešće organizirana kao banka pod sponzorstvom države, i s osnivačima iz područja privatnih banaka, privatnih kreditora, institucionalnih i individualnih investitora, lokalne države i krajnjih korisnika kredita. Razvijene tržišne zemlje pravovremeno su shvatile da generatori gospodarskog razvitka, među kojima je nedvojbeno i sektor gradskih poduzeća, ne podrazumijevaju samo jeftine, ali i ograničene, državne izvore, nego i snažne izvore bankovnog kapitala koji uživaju državnu potporu.

Opće determinante razvitka financijskog sustava u svijetu i u hrvatskoj

Globalni trendovi razvitka svjetskog financijskog sustava posljednjeg desetljeća u tolikoj su mjeri promijenili instrumente, proizvode i procese na bankarskom tržištu, da je konačan rezultat tih promjena danas teško sagledati.⁴ Takve se pro-

⁴ Posljedice smanjenja broja kreditnih institucija, koncentracije i budućnosti malih kreditnih institucija vidjeti kod Stojanović, A.: "Uloga i značenje banaka u suvremenim financijskim sustavima", disertacija, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2001.

mjene, prije svega, ogledaju u konsolidaciji, konglomerizaciji i u smanjenju broja kreditnih institucija, u defenzivnim spajanjima i u trendu porasta broja velikih bankarskih grupa (na račun malih institucija koje posluju kao “niche players”).

Hrvatsko financijsko tržište, iako “plitko” i s malim brojem financijskih posrednika, nije ostalo izvan globalnih tokova. U Republici Hrvatskoj u godini 2002. poslovalo je 47 poslovnih banaka, od čega su 23 bile u pretežno stranom vlasništvu. Udio aktive stranih banaka u ukupnoj aktivi svih banaka iznosio je 90,1%, udio aktive dviju najvećih banaka u ukupnoj aktivi bankarskog sektora 45,4%, a udio depozita dviju najvećih banaka u ukupnim depozitima sustava iznosi 48,9%.⁵ Vrijednost Herfindahlova indeksa pokazuje da je stupanj koncentracije hrvatskog bankovnog sustava u blagom padu. Oko sredine godine 2002. iznosio je 1265 jedinica, a u godini 2001. bio je 1315 jedinica⁶. Moguće je zaključiti da hrvatski financijski sustav ima sve značajke tipičnog “bank based” financijskog sustava.

Refleksija globalnih trendova na hrvatsko financijsko tržište postoji u sljedećim trendovima:

1. Ulazak inozemnih banaka snažno je internacionalizirao hrvatsko financijsko tržište.
2. Postoji proces konglomerizacije intenziviranjem “mergers and acquisitions” i formiranjem velikih bankovnih grupa.
3. Paralelno postoje procesi “obrambenog spajanja” banaka u vlasništvu domaćeg kapitala.
4. Kreditne institucije gube tržište zbog disintermedijacije, posebno na području kratkoročnog financiranja.

Oligopolske karakteristike, tržišna segmentacija između velikih bankovnih grupa i procesi defanzivnog spajanja, upućuju na zaključak da je mogućnost ulaska novih banaka na takvo tržište izuzetno otežana i praćena visokim inicijalnim troškovima.

Zakon o bankama - restriktivni pristup i problem povezanih osoba

U propitivanju adekvatnosti modela financiranja gradskih poduzeća preko gradskih komercijalnih komunalnih banaka veoma je značajan pravni okvir za osnivanje banke propisan Zakonom o bankama⁷. Prema Zakonu, banka je finan-

⁵ Podaci su sadržani u Biltenu o bankama, izd. HNB, broj 5/2002.

⁶ Indeks se računa kao kvadrat aktive banke/aktive svih banaka x 100.

⁷ Narodne novine, 84/2002.

cijska institucija koja je od Hrvatske narodne banke dobila odobrenje za rad i koja je osnovana kao dioničko društvo sa sjedištem u Republici Hrvatskoj. Hrvatska narodna banka izdaje banci odobrenje za rad, koje uključuje dozvolu za pružanje bankovnih i ostalih financijskih usluga. Na osnovi odobrenja banka se upisuje u sudski registar.

Prema članku 15. Zakona, najmanji je iznos temeljnog kapitala potreban za osnivanje banke 40 milijuna kuna. Hrvatska narodna banka obvezna je u roku od 6 mjeseci od dana zaprimanja urednog zahtjeva za davanje odobrenja za rad banke odlučiti o zahtjevu i dostaviti rješenje podnositelju zahtjeva.

Zakon sadrži niz restriktivnih odredbi kojima je cilj ograničenja u preuzimanju velikih rizika. Banka mora osiguravati razinu kapitala adekvatnu opsegu i vrstama usluga koje pruža i rizicima kojima je izložena u pružanju tih usluga. Adekvatnost kapitala, utvrđena kao odnos jamstvenog kapitala banke i rizikom ponderirane aktive, mora iznositi najmanje 10% (stopa adekvatnosti kapitala). U poslovanju banke posebni značaj ima mjerenje rizika banke prema jednoj osobi, odnosno utvrđivanje iznosa svih kredita i drugih potraživanja, ulaganja u vrijednosne papire i u vlasničke uloge i preuzete obveze koje banka ima prema jednoj osobi. Zakonski je definirano da izloženost prema jednoj osobi podrazumijeva izloženost prema svim povezanim osobama. To je ograničenje posebno značajno za temu ovoga rada zbog vlasničke povezanosti osoba iz područja gradskih poduzeća - potencijalnih klijenata banke.

Zakon definira najveću dopuštenu izloženost banke tako da izloženost prema jednoj osobi ne smije preći 25% jamstvenog kapitala. Velika izloženost banke javlja se u slučaju kada je izloženost prema jednoj osobi jednaka ili prelazi 10% jamstvenog kapitala banke. Zbroj svih velikih izloženosti ne smije prelaziti 600% jamstvenog kapitala banke. Izloženost prema jednoj osobi, odnosno grupi povezanih osoba koja ima 5 ili više posto dionica s pravom glasa u skupštini banke, ne smije biti veća od 5% jamstvenog kapitala banke.

Odredbe Zakona o bankama moguće je promatrati na dvije razine:

1. Zakon shvaća banku kao univerzalnu i polifunkcionalnu financijsku instituciju koju je, uz pretpostavku osiguranja novčanog cenzusa od 40 milijuna kuna, i kadrovskih, tehnoloških i organizacijskih preduvjeta, moguće u kratkom roku osnovati.
2. Restriktivne odredbe Zakona, koje se odnose na područje preuzimanja velikih rizika u poslovanju u odnosu na jamstveni kapital banke, posebno prema jednoj osobi, postavljaju nepremostiva ograničenja na strani aktive potencijalne gradske komunalne banke.

Neki aspekti funkcioniranja bankovnih institucija gradskih uprava

Funkcioniranje bankovnih institucija gradskih uprava zasniva se na tradicionalnom načelu fiskalnog federalizma, po kojem alokativna funkcija može biti dodijeljena nižim organima vlasti. Takav pristup uključuje dvije osnovne premise: sofisticirano financijsko tržište i adekvatnu kreditnu sposobnost lokalnih vlasti. Iskustva zemalja s razvijenim financijskim tržištem pokazuju da osnivanje municipalnih financijskih korporacija, koje posluju na komercijalnoj osnovi, može u dugom roku smanjiti trošak kreditiranja javnog sektora. Tome pogoduje i relativno visok kreditni rejting lokalnih jedinica. Takve državne/municipalne agencije posluju na načelima sekuritizacije, stvarajući pool manjih emisija vrijednosnih papira, oslobođenih oporezivanja. Budući da imaju potporu centralnih vlasti, one su vezane uz specijalizirane središnje garancijske institucije, koje olakšavaju municipalnim vlastima pristup zajmovima.⁸

U koncipiranju odgovarajućeg modela financiranja gradskih poduzeća, značajni mogu biti iskustva i pravna regulativa zemalja na financijskom i bankarskom modelu kojih je zasnovan i hrvatski financijski i bankarski model.

Što pokazuje Njemačko iskustvo? Štedne banke i regionalne žiro-središnjice u Njemačkoj čine najveću retail bankovnu grupaciju. Obje su u vlasništvu županija i gradova, a zakonskim im je ograničenjima zabranjen rad izvan njihova područja ili regije. Na svršetku godine 1995. udruženje štedionica imalo je 20.1 % udjela u njemačkom bankovnom tržištu, a dvanaest je pokrajinskih žiro institucija imalo 18.2% udjela u domaćem bankovnom poslovanju. Štedne su banke javne institucije koje su osnovala javna tijela i, u gotovo svim slučajevima, uživaju potporu u obliku javne garancije županije, općine ili udruženja štedionica.

Njemačkim štedionicama upravljaju fondacije. Županije pružaju potporu fondaciji i kontroliraju poslovanje banke ili djeluju kao jamac da će banka ispuniti svoje obveze prema izvorima sredstava. Lokalno ili regionalno tijelo imenuje članove upravnog vijeća i predstavnike zaposlenika. U praksi postoji načelo da se osnivači fondacija ne mogu koristiti profitom ili imovinom štedionica u slučaju likvidacije i da predstavnici županijskih/lokalnih vlada nisu plaćeni za svoj rad. Što se tiče definiranja vlasničke strukture, štedne banke i regionalne žiro institucije mogu se tretirati kao financijske institucije javnog sektora za poslovanje jamči grad, općina ili regija koja je ustanovila fondaciju. Osnovno je načelo regulative štednih banaka regionalno načelo, a to znači da je poslovna aktivnost određene štedionice-banke uvijek usmjerena na ono područje koje daje garanciju.

⁸ Takve financijske institucije/fondove već su оформili Ekvador, Jordan, Indonezija, Maroko, Filipini i Tunis.

Takve financijske institucije pružaju usluge štednje i platnog prometa, kreditiranja kućanstava s nižim i srednjim primanjima i ispunjavaju financijske zahtjeve lokalnih zajednica koje su, u većini slučajeva, također vlasnice štedionica. Uz tradicionalno bavljenje hipotekarnim poslovima i davanjem zajmova gradu štedionice konkuriraju privatnim poslovnim bankama u financiranju široke skale industrijskih projekata. Pasivu fonda skoru u cjelini čine štedni ulozi. Kreditni se potencijal povećava izdavanjem hipotekarnih obveznica i obveznica lokalnih vlasti. Komitentsku strukturu čine "male" i "srednje" individualne štediše kojima su potrebna povremena ulaganja u kućanstva, obrtnici i mali poduzetnici i javni sektor - grad ili općina. Zajmovi klijentima čine 60% ukupne aktive (od toga su 30% hipotekarni krediti). Oko 25% ukupne aktive alocirano je u vrijednosnice, uglavnom unutarnje kratkoročne obveznice.

Uspjeh "Sparkassenstiftunga" uvjetovan je njihovom regionalnom usmjerenošću i regionalnom filozofijom. Za razliku od drugih kreditnih institucija, uspjele su opstati unatoč recesijama, uglavnom zbog temeljitog poznavanja lokalnih tržišnih uvjeta. Njihova ponuda uključuje hipotekarne zajmove, police životnog i neživotnog osiguranja, leasing i široku paletu retail proizvoda. Veće štedne banke ciljano se usmjeravaju na poslovanje manjeg opsega, većih marži i veće selektivnosti. Dvanaest županijskih regionalnih banaka i Njemačka žiro središnjica čine dio sustava Udruženja štedionica, koji djeluje kao klirinška banka. Županijske banke pružaju dodatne usluge štednim bankama, uključujući međunarodni platni promet, financiranje međunarodne trgovine, informatičku obradu podataka i usluge upravljanja investicijama. Svaka županijska banka također posluje kao "kućna" banka za svoju regiju. Neke županijske banke imaju ulogu promoviranja programa regionalnog ekonomskog razvitka. Unatoč okretanju prema aktivnostima komercijalnog bankarstva, tendencija je županijskih banaka manja profitabilnost u odnosu na komercijalne banke. Značajan udio njihova poslovanja odnosi se još uvijek na davanje dugoročnih zajmova s niskim maržama javnom sektoru.

Zanimljivo je i iskustvo Bankovno-financijske zajednice Berlina. Zajednica je ustanovljena 1994. udruživanjem nekoliko financijskih institucija u vlasništvu grada Berlina, koji je najveći pojedinačni dioničar. Djeluje u marketinškim segmentima poslovanja sa stanovništvom, wholesale bankarstva i poslovnih nekretnina. U poslovanju sa stanovništvom vodeća su poslovna banka za privatne klijente i tvrtke grada Berlina i okolice. U nuđenju usluga koriste se različitim kanalima distribucije - od poslovnica do internet bankarstva. Posebna se pažnja poklanja poslovima investiranja i osnivanja regionalnih tvrtki koje imaju perspektivu rasta i predstavljaju buduće izvore prihoda. Wholesale banking uključuje tržište kapitala, korporativno i međunarodno bankarstvo. U području tržišta kapitala koriste se strategijama za kratkoročno trgovanje i za portfelje investicijskih kamata. Klijenti Zajednice jesu centralna, regionalna i lokalna vlast, gradska udruženja posebnih

namjena, neprofitne organizacije, zdravstvene institucije i zaklade. Aktiva Zajednice uključuje prijevoznu infrastrukturu, zdravstvene usluge, školstvo i sveučilišta, energetska postrojenja, vodne kapacitete i telekomunikacije.

Europsko udruženje štedionica (ESBG) međunarodno je udruženje osnovano 1963. Članice su Udruženja institucije iz 25 zemalja. Opća obilježja ESBG jesu:

- uska povezanost s lokalnim i regionalnim gospodarstvom - kanaliziranje najvećeg dijela štednih depozita u investicije od lokalnog i regionalnog značenja;
- socijalna osjetljivost i odgovornost - nediskriminativna politika, značajan udio dobiti troši se na projekte od općeg dobra;
- posebna se pažnja poklanja privatnim kućanstvima i malim i srednjim poduzetnicima;
- međunarodna suradnja sa sličnim institucijama, umjesto konkurentskog odnosa;
- Članice ESBG profitne su institucije s općenito visokim tržišnim udjelom (u mnogim zemljama čak između 30% i 45%). Organizirane su kao dionička društva. Karakterizira ih visok kreditni rejting (između A1 i AAA).

Nizozemsko BNG društvo osnovano 1914., na inicijativu Udruženja nizozemskih gradskih općina, da bi pružilo najpovoljnije zajmove nizozemskom javnom sektoru. Od tada je BNG društvo u potpunom vladinom vlasništvu (50% središnja nizozemska vlada, a 50% vlada lokalne samouprave). Kreditiranje je ograničeno na središnju i lokalnu vladu, jedinice u državnom vlasništvu i na institucije EU za koje jamče njihove vlade. Davanje zajmova tražiteljima izvan toga kruga ograničeno je unutarnjim aktima na maksimalan iznos od 15% od ukupne aktive. Kreditni rang od 1996. po Moodyu jest AA. Udio u vlasništvu ograničen je na entitete nizozemskog javnog sektora. Dionice ne kotiraju na burzi. U direktnom je vlasništvu nizozemske središnje vlade 50% kapitala. Ostalih 50% u vlasništvu je više od 90% nizozemskih gradskih općina i 11 od 12 županija. BNG je financijska institucija specijalizirana za lokalne i regionalne vlasti i pridružene institucije ili institucije povezane s nizozemskom državom. BNG ne posluje s privatnim sektorom i s nevladinim komercijalnim entitetima.

Dexia je neosporno najveća svjetska grupacija u pružanju financijskih usluga javnom sektoru. Grupacija ima 17% ukupnog europskog tržišnog udjela i posluje preko specijaliziranih podružnica i agencija u desetak zemalja:

- u Belgiji ima 79% ukupnog javnog sektora;
- u Francuskoj je bankar za lokalni sektor s tržišnim udjelom većim od 40%;
- u Sjedinjenim Državama ima 25% udjela u municipalnim kreditnim obveznicama;

- u Njemačkoj, Velikoj Britaniji, Italiji, Španjolskoj, Slovačkoj, Portugalu, Austriji Švedskoj djeluje preko podružnica.

Da bi zadovoljila veoma specifične potrebe klijenata javnog sektora, Dexia je razvila financijsku ekspertizu u četiri područja:

- financiranje investicija lokalnih vlada i organizacija javnog sektora u formi zajmova;
- financiranje infrastrukturnih projekata u sektorima transporta, energije, telekomunikacije, okoliša;
- kreditiranje uz municipalne obveznice;
- spektar primjenjenih financijskih usluga, uključujući vođenje računovodstva, optimizaciju financijskih tokova, investicijske i osiguravateljske proizvode, upravljanje aktivom i financijsko savjetovanje.

Kommunalkredit Austria (KA) jedina je austrijska banka specijalizirana za financiranje jedinica lokalne samouprave. Ona pribavlja sredstva za investicijske projekte za potrebe javnih i polujavnih institucija. Zbog ambicija i potencijala banke da djeluje i na međunarodnome planu, ona ponajprije financira lokalne vlasti i gradske općine u zemljama Europske Zajednice (s iznimkom Francuske, Belgije i Luksemburga) i Švicarske. Klijenti su banke i uprave regija Srednje i Istočne Europe. Premda je KA osnovana još godine 1958., značajan je ekonomski razvitak banke, koja je u 100 % privatnome vlasništvu, započeo u ranim devedesetim godinama. KA je danas najveći pojedinačni zajmodavac jedicama lokalne samouprave (više od 60% austrijskih lokalnih samouprava klijenti su banke). Ne postoji posebna regulativa koja određuje ekonomske norme djelovanja banke. Kao i sve austrijske banke, podliježe odredbama nacionalnog Zakona o bankama i odredbama Poslovnog kodeksa. U skladu sa strateškim opredjeljenjem o racionalnosti poslovanja banke, ona ne posluje preko poslovnica, nego pribavlja sredstva izdavanjem obveznica. Premda je financiranje austrijskih municipata bilo na svojevrsan način privatizirano godine 1993., glavni je zadatak banke i dalje ostao isti - osiguravanje dugoročnih sredstava s rokovima dospijeća do 30 godina. To je to posebno područje rada u koje KA usredotočuje svoje poslovne aktivnosti i u kojem uživa konkurentske prednosti u usporedbi s univerzalnim poslovnim bankama. Ta se prednost povećava znanjem o strukturiranju dugoročnih financijskih aranžmana, cost-efficiency prednostima (prema jednoj međunarodnoj studiji, omjer je troškova i dobiti specijaliziranih banaka 23% niži od omjera koji postižu univerzalne banke) i visokog AA kreditnog rejtinga banke. AA rejting omogućuje Kommunalkredit banci da se poslovno poveže s investitorima koji imaju dugoročnu orijentaciju, da refinancira aktivnosti koje su u skladu s dospijećem i, konačno, stavlja ih u poziciju da posjeduju "jeftiniji" novac osiguravateljskih agencija i centralne banke.

Navedeni primjeri upućuju na sljedeće: financijske institucije koje djeluju na području financiranja lokalne uprave karakterizira niz specifičnosti, od kojih neke traže posebnu zakonsku regulativu (zabrana rada izvan regije, upravljanje putem fondacija, financiranje izdavanjem hipotekarnih obveznica, ulazak u područje životnog i neživotnog osiguranja, i sl.). Zbog toga ne čudi svojevrsan sukob između promoviranja lokalnih gospodarskih interesa i težnje za komercijalnim bankarstvom. Poslovna orijentacija po kojoj je profitabilnost potisnuta u korist dugoročnog kreditiranja javnog sektora, s niskim maržama, govori da su ove financijske institucije bliže javnim fondovima nego komercijalnim bankama (primjer BNG koji ne želi poslovati s privatnim sektorom i nevladinim komercijalnim entitetima). Zato što veći dio takvih institucija svjesno ne želi ući u poslovanje s građanstvom, nedostatak klasičnih izvora financiranja u dužem roku, rezultira problemima u bilanci uspjeha i potrebi kapitalne potpore centralnih organa.

Osnivanje gradskih komunalnih banaka - sistematizacija zaključaka

Ekonomsko nam promišljanje govori da se osnivanje banke, kao i kod svih drugih ekonomskih projekata, mora promatrati u kontekstu troškova i potencijalnih budućih prihoda. U razumnome razdoblju prihodi moraju biti veći od troškova. Osim toga je, na konkurentnom bankarskom tržištu dugoročna opstojnost banke moguća ako banka ostvaruje prosječne profite⁹. Kako je naprijed pokazano, struktura je hrvatskog bankarskoga tržišta oligopolistička, iako u Hrvatskoj djeluje relativno veliki broj banaka u odnosu na broj stanovnika i u odnosu na bruto domaći proizvod, veći dio bankarskoga tržišta pokrivaju dvije, odnosno, u širem obuhvatu, pet banaka. Budući da dio sudionika na bankarskom tržištu u velikoj mjeri determinira tržišne uvjete (cijene bankarskih usluga), monopolska pozicija tim bankama omogućuje monopolske profite, koji su veći od prosječnih profita konkurencijskih bankaka. Veličina njihova poslovanja omogućuje im korištenje ekonomije obujma, odnosno strategiju svoga razvitka usklađuju s djelovanjem zakona opadajućih troškova i rastućih prinosa.

Rezultat je takve poslovne politike smanjenje troškova (transakcijskih i manipulativnih) poslovanja po jedinici proizvoda. Definirano ekonomski preciznije - granični troškovi poslovanja padaju s rastom poslova. Granični trošak određuje cijenu bankarske usluge. Uz manje granične troškove, cijena je bankarske usluge niža, čime raste njezina konkurentnost, ili preciznije - banka uz istu cijenu ostvaruje veće profite. Zbog toga je proces ulaska na monopolno tržište skopčan s visokim

⁹ Vidjeti o tome opširnije kod Jurčić, Lj. i suradnici: " Studija o opravdanosti osnivanja gradske komunalne banke", Hrvatski institut za bankarstvo i osiguranje, Zagreb, 2003.

rizicima. Rizici proizlaze prije svega iz nepredvidljivosti ponašanja, odnosno reakcije tržišnih lidera, monopolista. Sa druge strane, troškovi osnivanja banke relativno su visoki, pa bi profitabilnost prvih godina rada bila više nego upitna. Procjene pokazuju da bi stopa rizika poslovanja gradskih komunalnih banaka bila veća od stope povrata na kapital.

Osim navedenih gospodarskih razloga, postoji još i niz faktora koji govore protiv osnivanja gradskih komunalnih banaka, kao modela za financiranje gradskih poduzeća:

1. Konflikt interesa - cijena javnog dobra i njegova dostupnost po socijalno prihvatljivoj cijeni u konfliktu je s osnovnim postulatima bankovnog poslovanja, sa sigurnošću, rentabilnošću i s likvidnošću plasmana,
2. Povezane osobe - suvremena bankovna supervizija inzistira na mikroekonomskim uzrocima bankovnih kriza. Koncentracija zajmova i povezano posuđivanje, koje bi se javilo u slučaju financiranja vlastitih trgovačkih poduzeća, ključni su uzroci propasti banaka u razdoblju između godina 1974.-1997. godine¹⁰,
3. Visina jamstvenog kapitala - osiguranje odgovarajuće visine jamstvenog kapitala za funkcioniranje komercijalne banke koja bi pratila financijske potrebe sektora javnih trgovačkih poduzeća podrazumijeva uplatu visokog iznosa temeljnog kapitala u inicijalnoj fazi osnutka banke¹¹,
4. Aktiva, rizik i kratkoročnost - Ako zanemarimo ograničenja preuzimanja velikih rizika, nerješivim se čini problem ročnosti aktive buduće banke i potencijalnih rizika. Da bi banka bila konkurentna prosjeku hrvatskog bankarskog sektora, ona bi morala poslovati s prosječnom kamatnom maržom od 6,2%, što podrazumijeva kratkoročne plasmane u "sigurne" i nerizične sektore. Kao što je naprijed izloženo, sektor gradskih trgovačkih poduzeća treba dugoročne plasmane, uz poticajnu kamatnu stopu i grace periode,
5. Nedostatak jeftinih izvora sredstava - Da buduća banka ne bi (barem u početnoj trogodišnjoj fazi) ušla u poslove s građanima, javlja se problem jeftinih izvora, čime je aktiva u startu skuplja od konkurentnih banaka na

¹⁰ Propast Bankhausa godine 1974., teksaških banaka godine 1985-1987., Continental Illinois 1984, američkih štedionica godine 1989., itd. uključuje koncentraciju zajmova i povezane osobe.

Odnos supervizije, regulacije i krize vidjeti kod De Juan, A.: "The Roots of Banking Crises" Macroeconomic Issues and Issues of Supervision and Regulation", Inter-American Development Bank, 1995.

¹¹ Za ilustraciju, trgovačka poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba imala su u godini 2002. ukupan iznos kratkoročnih i dugoročnih obveza 1.254 milijuna kn (Izvešće Gradskog ureda za gospodarstvo iz godine 2002.). Za financiranje navedenoga iznosa, uz pretpostavljenu ukupnu izloženost od 600%, iznos jamstvenog kapitala morao bi iznositi više od 200 milijuna Kn.

hrvatskom financijskome tržištu. Prema tome bi orijentacija gradskih trgovačkih poduzeća na plasmane vlastite banke rezultirala višim troškovima poslovanja i skupljim outputima,

6. Zemljopisna koncentracija plasmana - Tipičan je slučaj lošeg upravljanja rizikom neuvažavanje potencijalnog rizika zemljopisne koncentracije. Stanje negativnog kapitala realnog sektora na ograničenom zemljopisnom području može rezultirati insolventnošću banaka koje su imale koncentraciju plasmana u takvim poduzećima. Banke su u takvim slučajevima nesposobne generirati interni pozitivni kapital, što može rezultirati početnom fazom krize¹².

Proizlazi da je model financiranja gradskih trgovačkih poduzeća preko gradskih komunalnih banaka, koncipiranih kao komercijalnih univerzalnih banaka, potrebno odbaciti i rješenja tražiti u osnivanju specijaliziranih financijskih institucija, pod donatorstvom države, koje bi mjerama financijske politike zadovoljile potrebu za javnim dobrima.

LITERATURA

1. De Juan, A.: "The Roots of Banking Crises", Macroeconomic Issues and Issues Supervision and Regulation, Inter - American Development Bank, 1995.
2. Hinds, M.: "Economic Effects of Financial Crises", Working Paper, 104, World bank, 1988.
3. Jurčić, Lj. i suradnici: "Studija o opravdanosti osnivanja Gradske komunalne banke", Hrvatski institut za bankarstvo i osiguranje, Zagreb, 2003.
4. Jurković, P.: "Javne financije", Masmedia, Zagreb, 2002.
5. Leko, V.: "Financiranje javnih interesa preko državnih i od države podupiranih privatnih financijskih institucija", Računovodstvo, revizija i financije, Pula, 1999.
6. Prga, I.: "Neki aspekti upravljanja bankovnim krizama", Ekonomski pregled, Zagreb, 5-6/2002.
7. Stojanović, A.: "Uloga i značenje banaka u suvremenim financijskim sustavima", disertacija, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2001.
8. Šonje, V.: "Trendovi u svjetskom bankarstvu i njihov utjecaj na Hrvatsku", u "Strategija razvoja financijskog sektora u Hrvatskoj", HIBO, Zagreb, 2000.

¹² Hinds, M.: Economic Effects of Financial Crises, Working Paper, 104, World Bank, 1988.

OSTALI IZVORI

1. "Bilten o bankama", Hrvatska narodna banka, zagreb, 5/2002.
2. "Izvješće o poslovanju trgovačkih društava u vlasništvu Grada Zagreba", Gradski ured za gospodarstvo, Zagreb, 2002.
3. Zakon o bankama, NN, 84/2002.

FINANCING OF THE PUBLIC ENTERPRISES OWNED BY MUNICIPALS

Summary

The author examines the issue of the selection of model for municipal enterprises financing. As there are some attitudes to accept financing by establishing municipal banks, the author exposes the trends on financial market, legislation, describes financing of local administration and their enterprises in Europe and states arguments against establishing municipal banks, as an alternative model for financing municipal enterprises.