



Crna Gora
Ministarstvo finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 02-7495

23. april 2020. godine

**VLADA CRNE GORE
GENERALNI SEKRETARIJAT
-n/r generalne sekretarke, gospođe Nataše Pešić -**

U vezi sa Vašim dopisom broj: 07-2391/2 od 16. aprila 2020. godine, kojim se traži davanje mišljenja na Predlog zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita, koji su Skupštini Crne Gore podnijeli poslanici mr Raško Konjević, dr Draginja Vuksanović-Stanković, Ranko Krivokapić i Džavid Šabović, Ministarstvo finansija, u saradnji sa Centralnom bankom Crne Gore, daje sljedeće

M I Š L J E N J E

Predlogom zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita predlažu se hitne mjere za odlaganje plaćanja kreditnih obaveza građana i pravnih lica prema bankama i drugim finansijskim institucijama, po osnovu ugovoru o kreditu, u cilju sprečavanja posledica krize za građane i privredu, nastale usljed pandemije korona virusa.

Takođe, Predlogom zakona se predlaže primjena i na ugovore o kreditu koje banka zaključi i nakon stupanja na snagu Zakona, kao i retroaktivna primjena Zakona.

U odnosu na Predloženi zakon ističemo:

PRAVNI ASPEKT

I. Načelne primjedbe stavno-pravnog karaktera

Donošenje Predloga zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita bilo bi **ustavno-pravno sporno**, imajući u vidu sljedeće:

Ustav Crne Gore uspostavlja sistem podjele nadležnosti, odnosno sistem nemiješanja nadležnosti pojedinih organa u nadležnost drugih organa.

Odredbama člana 143 stav 1 Ustava Crne Gore utvrđeno je da je Centralna banka Crne Gore samostalna organizacija, odgovorna za monetarnu i finansijsku stabilnost i funkcionisanje bankarskog sistema.

Odgovornost Centralne banke Crne Gore za finansijsku stabilnost bliže je uređena Zakonom o Centralnoj banci Crne Gore, te se ovim zakonom kao nadležnost



Centralne banke Crne Gore utvrđuje i nadziranje održavanja stabilnosti finansijskog sistema kao cjeline i donošenje propisa i mjera iz ove oblasti (član 14 tačka 1 ovog zakona), a odlučivanje o ovim pitanjima je istim zakonom dato u nadležnost Savjetu Centralne banke Crne Gore time što je propisano da ovaj savjet odlučuje o uvođenju zaštitnih i drugih mjera radi održavanja stabilnosti finansijskog sistema kao cjeline (član 44 stav 2 tačka 10 ovog zakona).

U skladu sa navedenim ustavnim i zakonskim ovlašćenjima, Centralna banka Crne Gore je, u cilju ublažavanja negativnih uticaja novog koronavirusa u poslovanju banaka i održavanja stabilnosti finansijskog sistema kao cjeline, 17.03.2020. godine donijela **Odluku o privremenim mjerama za ublažavanje negativnih uticaja novog koronavirusa na finansijski sistem**, koju je izmijenila i dopunila odlukom donešenom 31.03.2020. godine.

Kao jedna od mjera utvrđenih navedenom odlukom je uvođenje moratorijuma na otplatu kredita u trajanju do 90 dana, svim korisnicima kredita (pravna lica, fizička lica, preduzetnici i ostali korisnici kredita) koji to žele. Ovom odlukom su propisani i način i postupak realizacije ove mjere.

Odredbama člana 16 tačka 5 Ustava Crne Gore utvrđeno je da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju i druga pitanja od interesa za Crnu Goru, što je predlagač Predloga zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita i naveo kao ustavni osnov za donošenje tog zakona.

Predlogom zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita uređuju se, gotovo na identičan način, ista pitanja koja su već uređena navedenom Odlukom Centralne banke Crne Gore, koja je donijeta na osnovu izričitih ovlašćenja utvrđenih Ustavom Crne Gore i Zakonom o Centralnoj banci Crne Gore, što znači da bi se donošenjem ovog zakona derogirao ustavno-pravni princip podjele nadležnosti između pojedinih organa, odnosno princip da isto pitanje ne mogu da urede dva različita organa (u ovom slučaju – Centralna banka Crne Gore i Skupština Crne Gore), kroz dva različita pravna akta (odlukom i zakonom).

Saglasno naprijed navedenom, mišljenja smo da bi, u konkretnom slučaju kada je odlaganje plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita Centralna banka Crne Gore već uredila svojom odlukom, bilo ustavno-pravno sporno da se o istim pitanjima donese i predloženi zakon.

Takođe, ukazujemo i da bi se, donošenjem zakona kojima bi se uredila ista pitanja koja je Centralna banka Crne Gore već uredila svojom odlukom, prekršili principi samostalnosti i nezavisnosti Centralne banke Crne Gore, utvrđeni Ustavom Crne Gore i Zakonom o Centralnoj banci Crne Gore.



Odredba člana 10 Predloga zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita, kojom je propisano da se ovaj zakon primjenjuje retroaktivno od 23. marta 2020 godine, u potpunosti je nesaglasna sa odredbama člana 147 st. 1 i 2 Ustava Crne Gore, kojima je utvrđeno da zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo, a da izuzetno, samo pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo. Saglasno navedenom, utvrđivanje retroaktivnosti cijelog zakona čini ovaj zakon nesaglasnim sa Ustavom Crne Gore.

II. Ostale načelne primjedbe

1. U članu 2 stav 1 Predloga zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita pogrešno se koristi termin "druge finansijske institucije" jer ne obuhvata, pored banaka, sve druge finansijske institucije, a što se ne rješava nabrojanjem u zagradi samo pojedinih drugih finansijskih institucija. Takođe, navođenje da i davaoci lizinga obavljaju djelatnost odobravanja kredita suprotno je relevantnim odredbama Zakona o finansijskom lizingu, faktoringu, otkupu potraživanja, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima. Naime, saglasno ovom zakonu, davaoci lizinga ne odobravaju kredite, već predmet lizinga, čiji su vlasnik, prenose na primaoca lizinga, uz ugovorenu lizing naknadu.
2. Odredbama člana 5 stav 1 Predloga zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita propisuje se da je korisnik kredita koji želi da ostvari pravo na odlaganje kreditnih obaveza dužan da obavještenje o toj svojoj namjeri dostavi banci naikasnije u roku od 20 dana od dana stupanja na snagu tog zakona, a odredbama člana 6 istog Predloga zakona propisuje se da se odredbe tog zakona primjenjuju i na ugovore o kreditu koje zaključi banka sa korisnikom kredita i nakon stupanja na snagu ovog zakona.

Navedena pravna rješenja su kontradiktorna i, stoga, neprimjenljiva. Pored toga, odredbe člana 6 Predloga zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita su u potpunosti neprihvatljive i iz razloga što je mjera odlaganja plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita privremenog karaktera – kao hitna mjera za ublažavanje ekonomskih posljedica nastalih u uslovima pandemije novog koronavirusa, a primjenom navedenog člana 6 odlaganje plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita postalo bi mjera trajnog karaktera.

3. Centralna banka Crne Gore, u skladu sa Zakonom o kreditnim institucijama, vrši kontrolu poslovanja banaka, ocjenjujući sposobnost upravljanja rizicima i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima Centralne banke, te odredbe



člana 7 Predloga zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita, kojima se propisuje da Centralna banka Crne Gore sprovodi nadzor nad primjenom tog zakona, treba uskladiti sa Zakonom o kreditnim institucijama.

EKONOMSKI ASPEKT

Odluka Savjeta Centralne banke Crne Gore u potpunosti je uskladjena sa EBA (the European Banking Authority) Smjernicama o zakonodavnim i nezakonodavnim moratorijumima za otplatu kredita primijenjene u svjetlu krize COVID-19.

Crna Gora je jedna od rijetkih dvanaest zemalja u svijetu koja je usvojila ovu mjeru, a čiji se obračun kamate tokom trajanja moratorijuma sprovodi na identičan način kao u ostalim jurisdikcijama.

U cilju suštinskog razumijevanja uticaja moratorijuma na poslovanje banaka, potrebno je razložiti uticaj na likvidnu poziciju banaka i njenu profitabilnost.

Naime, u skladu sa Odlukom o privremenim mjerama, moratorijum podrazumijeva privremenu obustavu svih plaćanja obaveza po osnovu kredita (glavnica, kamata, zatezna kamata, naknada i dr.). U dijelu likvidnosti to znači da će banke u periodu od tri mjeseca, koliko traje moratorijum, biti uskraćene za sve novčane prilive po osnovu otplate kredita, odnosno pripadajućeg dijela glavnice i kamate. U februaru 2020.godine, ukupna dospelja potraživanja banaka po osnovu glavnice i kamata su iznosila oko 105 miliona EUR, odnosno u periodu od tri mjeseca trebala bi da iznose oko 315 miliona EUR, što predstavlja četvrtinu godišnjeg priliva banaka po navedenom osnovu, odnosno predstavlja snažan negativan uticaj na likvidnu poziciju banaka. Jaka likvidna pozicija banaka u pretkriznom periodu, izražena kroz visok nivo likvidne aktive od skoro 1 milijardu EUR, odnosno preko 20% ukupne aktive, omogućuje bankama da se na uspješan način izbore sa umanjenim prilivima likvidnih sredstava tokom trajanja moratorijuma. Posebno treba naglasiti da se od banaka, sa pravom, očekuje da tokom i nakon moratorijuma nastave sa kreditnom aktivnošću, uz ekstenzivna restrukturiranja, uključujući grejs periode, što će sve za posljedicu imati dodatni pritisak na njihovu likvidnu poziciju.

U dijelu prihoda, banke će tokom moratorijuma obračunavati kamatu i nakon njegovog završetka istu pripisati glavnom dugu. Ideja da se kamata tokom trajanja moratorijuma ne obračunava, odnosno da je banka otpiše bi za posljedicu imalo značajan negativan efekat na poslovanje banaka. Naime, imajući u vidu da je ukupni prihod od kamata na kredite banaka, tokom februara 2020.godine iznosio oko 12 miliona EUR, te bi se banke otpisom kamata tokom trajanja moratorijuma u trajanju od 90 dana, odrekle



prihoda od kamate na kredite od oko 36 miliona EUR. Navedeno bi za posljedicu imalo da bi velika većina banaka ušla u zonu poslovanja sa gubitkom, što bi za posljedicu imalo umanjeње njihovog kapitala, sopstvenih sredstava i koeficijenta solventnosti, kao relativnog pokazatelja adekvatnosti kapitala.

Prethodno navedena analiza se odnosi na poziciju prihoda banke, što nije isto što i dobit banke. Kao što je poznato, prihodi se u bilansu uspjeha knjiže po principu njihovog obračuna, a ne naplate. Naime, bez obzira što prihodi od kamata predstavljaju dominantnu vrstu prihoda banke, da bi se došlo do neto dobiti, od ukupnih prihoda banke treba oduzeti i rashode koji se odnose u prvom redu na pasivne kamate, naknade, opšte troškove i troškove obezvrjeđenja, odnosno rezervacija za očekivane gubitke u skladu sa međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja (MSFI). Od svih navedenih troškova treba posebno izdvojiti troškove rezervacija za očekivane gubitke, koji su u direktnoj vezi sa kvalitetom aktive. Naime, veći nivo nekvalitetnih kredita korespondira sa većim nivoom ovih rezervacija, što za rezultat ima manju neto dobit banaka, a u ekstremnim slučajevima i poslovanje sa gubitkom. Imajući u vidu smanjenje ekonomske aktivnosti, porast nezaposlenosti i smanjenje prosječne zarade koji su za očekivati kao posljedica pandemije novog koronavirusa, u budućem period se očekuje rast nivoa nekvalitetnih kredita, što će za posljedicu imati i veći nivo rezervacija, odnosno nižu neto dobiti banaka ili poslovanje sa gubitkom. Upravo su visok nivo nekvalitetnih kredita, koji je u najgorem razdoblju krize dosežao do nivo od 25%, odnosno rezervacije za očekivane gubitke u periodu posljednje krize, uzrokovali nizak nivo prihoda banaka, odnosno poslovanje pojedinih od njih u zoni gubitaka, što je s druge strane imalo za posljedicu i negativan efekat na kapital, sopstvena sredstva i koeficijent solventnosti.

Činjenice da su se banke tokom prethodnih nekoliko godina oporavile od efekata posljednje krize i da su nakon smanjenja nivoa nekvalitetnih kredita, uspjela da unaprijede profitabilnost i likvidnost. Međutim, ne treba zaboraviti da je taj isti bankarski sistem u periodu od prije samo nekoliko godina poslovao u zoni gubitaka imajući u vidu da je u periodu od 2009.godine pa do kraja 2019.godine, bankarski sistem kao cjelina je poslovao sa gubitkom 5 poslovnih godina. Navedeno ima za posljedicu da jedan broj banaka i dalje u svojim bilansima ima akumulirane gubitke iz prethodnog perioda, koji još uvijek nijesu eliminisani profitabilnim poslovanjem posljednjih godina.

Po osnovu tvrdnji da će svi korisnici kredita u preostalom roku otplate platiti iznos od jednog ili više anuiteta u odnosu na prvobitni plan otplate, potrebno je naglasiti da ukupni iznos koji bi korisnik kredita platio zavisi od preostalog roka otplate kredita. Dakle, što je kraći preostali rok, korisnik kredita će ukupno platiti manji iznos. Posebno treba voditi računa o vremenskoj dimeziji novca, jer nije isto da li će se nešto platiti sada ili u roku od 6 godina. Vremensko vrednovanje novca se svodi na razliku u



vrijednosti novca koji je trenutno na raspolaganju u odnosu na vrijednost novca koji će biti na raspolaganju u nekom drugom trenutku u budućnosti. Navedeno se postiže diskontovanjem budućih novčanih tokova na sadašnju vrijednost i njihovim upoređivanjem sa novcem koji je na raspolaganju u ovom trenutku. U skladu sa navedenim, korisnicima kredita će na raspolaganju biti novac u iznosu od tri mjesečna anuiteta, čime će povećati svoj raspoloživi dohodak tokom trajanja moratorijuma, dok će s druge strane imati minimalno povećanje mjesečnog anuiteta nakon isteka moratorijuma, u periodu do konačne otplate kredita.

Primjena moratorijuma za posljedicu ima minimalno povećanje mjesečnog anuiteta u preostalom roku otplate za najveći broj korisnika kredita, dok bi s druge strane uticaj otpisa obračunate kamate tokom trajanja moratorijuma imao razarajući uticaj na bankarski sistem.

Posebno negativne posljedice na poslovanje banaka i njihovu kreditnu aktivnost u narednom periodu može imati odredba da se ovaj zakon primjenjuje i na kredite koji se odobre nakon njegovog stupanja na snagu. Ovo se posebno odnosi na kratkoročne kredite privredi za likvidnost, zbog mogućnosti da klijenti uzimaju takve kredite i odmah zahtijevaju moratorijum, čime sebi obezbjeđuju tromjesečno besplatno finansiranje. Pri takvoj situaciji banke će vjerovatno posebno izbjegavati takve aranžmane jer im neminovno donose gubitke i na taj način će osnovano uskraćivati podršku za likvidnost čak i subjektima koji možda neće imati namjeru da na taj način iskoriste ovu odredbu zakona.

Imajući u vidu navedeno, predlaže se da Vlada Crne Gore donese sljedeći:

ZAKLJUČAK

Vlada Crne Gore je na sjednici od ____ 2020. godine, razmotrila i prihvatila mišljenje Ministarstva finansija kojim se odbija Predlog zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita, koji su Skupštini Crne Gore podnijeli poslanici mr Raško Konjević, dr Draginja Vuksanović-Stanković, Ranko Krivokapić i Džavid Šabović.

S poštovanjem,



MINISTAR
Darko Radunović