

Vlada Crne Gore, na sjednici od \_\_\_\_\_ 2021. godine, razmotrila je Predlog mišljenja na Predlog zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci, koji je Skupštini Crne Gore podnio poslanik prof. dr Branko Radulović, i s tim u vezi, daje sledeće

## MIŠLJENJE

Predloženim zakonom o Crnogorskoj razvojnoj banci uređuje se osnivanje organizacija, ciljevi, status, vlasništvo, ovlašćenja i poslovanje Crnogorske razvojne banke.

Prema Predlogu zakona, Crnogorska razvojna banka je razvojna finansijska institucija države Crne Gore koja se osniva kao pravno lice koje se ne upisuje u Centralni registar privrednih subjekata, sa ciljem ostvarivanja javnog interesa i podsticaja održivog razvoja i doprinosa ukupnom društvenom napretku Crne Gore, a za čije obaveze garantuje država Crna Gora bezuslovno i neopozivo.

Takođe, prema Predlogu zakona, osnivački kapital Crnogorske razvojne banke iznosi 100.000.000 eura i uplaćuje ga Država Crna Gora iz budžeta. Banka pribavlja sredstva: iz prihoda ostvarenih poslovanjem, iz anuiteta po osnovu kreditnih plasmana i investicione aktivnosti, uzimanjem kredita i pozajmica, kao i primanjem donacija, izdavanjem HoV i prodajom akcija i udjela iz portfelja Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore A.D (u daljem tekstu: Fond), ostataka likvidacione ili stečajne mase, prodajom preostale imovine u slučaju likvidacije ili stečaja sprovedenog nad društvom u vlasništvu Fonda; iz dobiti društva u kojima Fond ima akcije ili udjele; prikupljanja po osnovu privatizacije državne imovine i iz drugih izvora, u skladu sa Zakonom.

Nadalje, predloženi zakon predviđa da djelatnosti Banke budu: finansiranje projekata od lokalnog, regionalnog i državnog značaja; podsticanje razvoja mikro, malog i srednjeg biznisa; finansiranje infrastrukturnih projekata; finansiranje javnih i privatnih investicija; podsticanje proizvodnje i izvoza; podsticanje zaštite životne sredine i osiguranje izvoza crnogorskih roba i usluga od netržišnih rizika. Takodje, u cilju obavljanja navedenih djelatnosti predviđeno je da banka: odobrava kredite i druge plasmane; izdaje bankarske i druge garancije; zaključuje ugovore o osiguranju i reosiguranju; ulaže u dužničke i vlasničke instrumente, vrši usluge platnog prometa i vrši druge finansijske poslove i usluge u cilju obavljanja navedenih djelatnosti.

Predlogom zakona predlaže se da organi upravljanja banke budu: Savjet, sastavljen od pet članova i Izvršni odbor, sastavljen od tri člana. Savjet banke imenuje Vlada, a čine ga: tri člana koji se imenuju na predlog organa državne uprave koji su nadležni za finansije, ekonomski razvoj i kapitalne investicije; jedan član koji se imenuje na predlog Univeziteta Crne Gore i jedan član koji se imenuje na predlog Privredne komore Crne Gore. Savjet imenuje i opoziva članove Izvršnog odbora i predviđeno je da Izvršni odbor čine: generalni direktor, zamjenik generalnog direktora i pomoćnik generalnog direktora.

Takodje, Predlogom zakona se predlaže da Vlada Crne Gore i Skupština Crne Gore usvajaju godišnji finansijski izvještaj sa izvještajem o reviziji najkasnije do 30 juna tekuće godine za prethodnu godinu, na predlog Savjeta, kao i da reviziju poslovanja i reviziju finansijskog izvještaja Banke vrši Državna revizorska institucija.

Prema Predlogu zakona, kontrolu poslovanja Crnogorske razvojne banke vrši i Centralna banka Crne Gore neposrednim pregledom dokumentacije i izvještaja i ocjenom usklađenosti poslovanja sa važećim propisima.

U odnosu na Predloženi zakon, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja se obratilo Centralnoj banci Crne Gore i Investiciono razvojnom fondu Crne Gore sa zahtjevom za davanje mišljenja.

U mišljenju Centralne banke Crne Gore navodi se sljedeće:

„1. Postojanje institucije koja će se baviti finansiranjem razvojnih i infrastrukturnih projekata, razvojem mikro, malog i srednjeg biznisa, garantovanjem (izvoznih i ostalih) poslova i sl., je od ključnog značaja u crnogorskoj privredi, koja ima ograničenu monetarnu politiku i ograničen fiskalni prostor zbog visokog nivoa javnog duga. Katalizatorska uloga ovakve institucije zavisi od stečenog povjerenja investitora, kvaliteta upravljanja i efikasnosti posredovanja. Takođe, u odsustvu instrumenata prilagođavanja spoljnim šokovima, razvojna institucija treba da prepozna mogućnosti premošćavanja problema kod dugoročno značajnih projekata, prije svega mikro, malog i srednjeg biznisa i njihovog očuvanja na tržištu.

Brojni primjeri zemalja iz neposrednog okruženja (Hrvatska, Makedonija, BiH) i Evropske unije (Njemačka, Mađarska, Slovenija, Francuska itd.), kao i na globalnom nivou (Kina, Brazil, Rusija, Japan itd.) ukazuju na opravdanost poslovanja razvojne institucije.

Smatramo da naziv institucije nije od presudnog značaja, već njene funkcije. Pošto predloženi Predlog zakona ima niz manjkovosti (koje su navedene u nastavku teksta), dajemo negativno mišljenje na dostavljeni tekst Predloga zakona, iako samim time ne odbacujemo predloženu ideju.

Naime, implementacija ciljeva koje predviđa dostavljeni Predlog zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci, već se realizuje preko Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore, na način koji je detaljno i konzistentno uređen Zakonom o Investiciono-razvojnog fondu Crne Gore. Eventualne manjkavosti poslovanja Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore, na koje ukazuje podnosilac Predloga zakona, ne cijenimo da će biti prevaziđene osnivanjem Crnogorske razvojne banke, jer se predlaže isti koncept poslovanja.

Dostavljamo naše viđenje dosadašnjeg rada Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore:

- veličina bilansne sume, prema kriterijumu koncentracije na bankarskom tržištu, ukazuje da je Investiciono-razvojni fond Crne Gore na nivou banke srednje veličine sa trendom rasta ka velikoj banci;

- sektorska struktura kreditnog portfolija ukazuje na činjenicu da je Investiciono-razvojni fond Crne Gore podsticao razvoj postojećeg privrednog modela baziranog na uslužnom sektoru (turizam, trgovina), a ne njegovu nužnu i postepenu transformaciju kroz podršku finansiranja prioriternih strukturnih promjena<sup>1</sup>;

- visok nivo kredita koji kasne sa otplatom dovodi u pitanje adekvatnost upravljanja kreditnim rizikom i ukazuju da će ubrzo doći do povećanja stope NPL-a koja je trenutno na prihvatljivom nivou;

- Investiciono-razvojni fond Crne Gore je u višegodišnjem periodu iskazao pozitivan finansijski rezultat;

- Investiciono-razvojni fond Crne Gore je, u periodu od 2010. do kraja jula 2020. godine, plasirao crnogorskoj privredi preko 1,2 milijarde eura kredita i njegova uloga je bila veoma značajna tokom pandemije, naročito za djelatnosti čije je poslovanje bilo ugroženo pandemijom.

2. Imajući u vidu navedeno, ukoliko se smatra da je neophodno unapređenje u ovoj oblasti, cijenimo da je potencijalno rješenje da se to ostvari eventualnim izmjenama i dopunama važećeg Zakona o Investiciono-razvojnog fondu Crne Gore (uključujući i eventualnu promjenu

---

<sup>1</sup> U strukturi kredita Investiciono razvojnog Fonda Crne Gore, odobrenih po djelatnostima, najveći dio kredita odnosi se na pravna lica - rezidente 99,35% (99,36% na kraju 2019. godine), a u okviru njih najveći udio od 24,60% ostvaruje sektor trgovine (26,73% na kraju 2019. godine), zatim 24,19% usluge pružanja smještaja i ishrane (22,28% na kraju 2019. godine) i 16,21% prerađivačka industrija (18,35% na kraju 2019. godine).

naziva razvojne institucije države Crne Gore), posebno u sadašnjoj situaciji kada je akcenat poslovanja ovakve institucije neophodno u potpunosti usmjeriti prema finansiranju razvojnih i infrastrukturnih projekata i razvoju mikro, malog i srednjeg biznisa.

3. Osnivanje nove institucije ima fiskalne implikacije s obzirom da je predviđen osnivački kapital Crnogorske razvojne banke u iznosu od 100.000.000 eura iz budžeta Crne Gore. Vrijednost kapitala Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore na kraju septembra 2020. godine iznosila je 98,5 miliona eura, a koeficijent adekvatnosti kapitala je iznosio 24,58, što je daleko iznad propisanog iznosa od 8%. Visoka kapitalizovanost Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore ukazuje da bi, kada bi nova institucija preuzela sva prava i obaveze, država trebala da obezbijedi i isplati iz budžeta višestruko manji iznos od osnivačkog kapitala. Svakako, bila bi korisna dokapitalizacija u zavisnosti od fiskalnih mogućnosti, bez obzira da li se ide na osnivanje nove institucije ili restrukturiranje postojeće.

Kada su u pitanju fiskalne implikacije, treba imati u vidu da teškoće poslovanja sa kojima se trenutno suočava privreda nose rizik da potraživanja Crnogorske razvojne banke neće biti pravovremeno ili uopšte naplaćena, a da država garantuje za obaveze Crnogorske razvojne banke bezuslovno i neopozivo.

4. Pored naprijed navedenih načelnih komentara, Centralna banka Crne Gore (u daljem tekstu: Centralna banka) smatra bitnim da ukaže i na sljedeća važna pojedinačna pitanja iz Predloga zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci:

4.1. Propisima Evropske unije kojima se uređuje poslovanje kreditnih institucija izričito se od primjene ovih propisa izuzimaju subjekti kao što je predložena Crnogorska razvojna banka, te je određenje u Predlogu zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci koje predviđa primjenu načela bankarskog poslovanja u suprotnosti sa ovim propisima Evropske unije. Stoga bi donošenje predloženog zakona sa navedenim određenjem koje nije usklađeno sa propisima Evropske unije imalo negativne implikacije u pristupnim pregovorima Crne Gore za učlanjenje u Evropsku uniju. Upravo imajući u vidu navedeno, samim Zakonom o Investiciono-razvojnog fondu Crne Gore propisan je minimalni koeficijent adekvatnosti kapitala (8%) koji se izračunava u skladu sa podzakonskim propisom koji donosi Centralna banka, a takođe istim zakonom je utvrđeno ovlaštenje za Centralnu banku da podzakonskim propisom uredi minimalne standarde za upravljanje rizicima u poslovanju Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore, što je ona i učinila.

4.2. Predlogom zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci predlaže se da kontrolu poslovanja Crnogorske razvojne banke vrši i Centralna banka Crne Gore neposrednim pregledom dokumentacije i izvještaja i ocjenom usklađenosti poslovanja sa „važećim propisima“. Ovako dato određenje je nedovoljno precizno i teško sprovodljivo u praksi, jer se njime ne određuju koji su to „važeći propisi“ sa kojima bi Centralna banka trebala da cijeni usklađenost poslovanja Crnogorske razvojne banke. S tim u vezi, ukazuje se da je Zakonom o Investiciono-razvojnog fondu Crne Gore vrlo precizno propisano da Centralna banka vrši kontrolu poslovanja ovog fonda ocjenjujući usklađenost poslovanja tog fonda sa tim zakonom i propisima Centralne banke (kako je naprijed navedeno, to su propisi o načinu izračunavanja koeficijenta adekvatnosti kapitala Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore i o minimalnim standardima za upravljanje rizicima u poslovanju Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore).

Takođe, s obzirom na specifičnost kontrole koju Centralna banka vrši nad poslovanjem Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore, Zakonom o Investiciono-razvojnog fondu Crne Gore detaljno je propisan postupak ove kontrole, a koji nije predviđen Predlogom zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci, iz kog razloga bi ovako nepotpuno uređivanje odnosa dovelo do problema u njegovoj primjeni i pravne nesigurnosti.

4.3. Propisima Evropske unije kojima se uređuje pružanje platnih usluga, odnosno Direktivom o platnim uslugama (Payment Services Directive – tzv. PSD2), koja predstavlja „full harmonization directive“ (direktivu koje države članice ne mogu ograničavati ili uvesti odredbe

drugačije od onih koje su utvrđene tom direktivom), izričito su utvrđeni pružaoci platnih usluga i drugi se ne mogu određivati. Ovom direktivom nije data mogućnost da pružaoci platnog prometa budu i subjekti kao što je predložena Crnogorska razvojna banka, te je određenje u Predlogu zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci da ova banka obavlja platni promet, t.j. da bude pružalac platnih usluga, direktno suprotno navedenom propisu Evropske unije. Stoga bi donošenje predloženog zakona i sa ovim određenjem koje nije usklađeno sa propisima Evropske unije imalo negativne implikacije u pristupnim pregovorima Crne Gore za učlanjenje u Evropsku uniju.

4.4. U Predlogu zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci nedostaje odredba kojom bi se uredila „primjena drugih zakona“, koja je neophodna u slučaju kada se uređuje poslovanje specifičnih – „sui generis“ subjekata kao što je Crnogorska razvojna banka. Dalje, Predlogom zakona nisu na odgovarajući način uređene nadležnosti predloženih organa Crnogorske razvojne banke - Savjeta i Izvršnog odbora, a nijesu utvrđena ni prava osnivača.

Posebno je značajno još jednom razmotriti da li bi Crnogorska razvojna banka bila pravno lice koje je u potpunosti „sui generis“, ili bi ona bila privredno društvo, sa određenim specifičnostima. U prilog opredjeljenju da to bude privredno društvo (i to „akcionarsko društvo“) su predložene djelatnosti Crnogorske razvojne banke, u kom slučaju bi trebalo izričito propisati supsidijarnu primjenu i značaj Zakona o privrednim društvima. U tom slučaju bi bilo primjereno da se Predlog zakona u dijelu organa banke upodobi odredbama Zakona o privrednim društvima kojima je normirano korporativno upravljanje akcionarskim društvom (Nadzorni odbor i Upravni odbor).

4.5. Takođe, pojedine odredbe Predloga zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci su međusobno inkopatibilne, pa stoga neprimjenjive (npr. odredbe člana 6 stav 1 tač. 5, 6 i 7 Predloga zakona su inkopatibilne sa odredbom člana 25 stav 3 Predloga zakona i sl.).“

U mišljenju Investiciono razvojnog Fonda Crne Gore navodi se sljedeće:

„Članom 5 Predloga Zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci previđeno je da se osnivački kapital u iznosu od 100.000.000 € isplaćuje direktno iz Budžeta Crne Gore. Navedeno predstavlja izazov u uslovima očekivanih efekata krize izazvane pandemijom virusa COVID-19. Bitno je istaći da poslovanje Investiciono razvojnog fonda Crne Gore AD (u daljem tekstu: Investiciono razvojni fond) od osnivanja do danas nije bilo na teret Budžeta, odnosno poreskih obveznika Crne Gore, da se Investiciono razvojni fond finansira iz sopstvenih sredstava i posluje u cilju obezbjeđenja najpovoljnijih uslova za korisnike kredita, uključujući i beskamratne kredite.

Nadalje, predlogom zakona previđeno je da sjedište Crnogorske razvojne banke bude na Cetinju. Navedeno podrazumijeva povećan operativni rizik transfera dokumentacije Investiciono razvojni fond koju Crnogorska razvojna banka preuzima. Važno je naglasiti finansijski aspekt prilagođavanja prostorija za poslovanje zahtjevnim standardima bankarskog poslovanja, kao i da ponuđeno rješenje iziskuje dodatne troškove potencijalnih klijenata Crnogorske razvojne banke dominantno lociranih u Podgorici. Uobičajena praksa je da sjedišta razvojnih banaka budu u glavnim gradovima država, o čemu govori i činjenica da je sjedište Hrvatske banke za obnovu i razvoj u Zagrebu (HBOR).

Imajući u vidu da je predlogom Zakona precizirano da Crnogorska razvojna banka može biti članica i osnivati privredna društva u inostranstvu, kao i biti članica međunarodnih finansijskih institucija i međunarodnih organizacija nadležnih za područje podsticaja razvoja ekonomije, bilo bi uputno definisati da se u poslovanju sa inostranstvom Crnogorska razvojna banka koristi nazivom na engleskom jeziku koji glasi "Development bank of Montenegro", po ugledu na evropske razvojne bake.

Stava smo da je u okviru djelatnosti Crnogorske razvojne banke potrebno predvidjeti i:

- Podsticanje zapošljavanja;

- Podršku projektima vodosnabdijevanja i smanjenja karbonskog otiska (zahtjevi međunarodnih finansijskih institucija);
- Podsticanje konkurentnosti crnogorskih proizvoda i usluga;
- Kreditiranje u funkciji podrške socijalnom preduzetništvu, samozapošljavanju, iniciranje novih investicionih proizvoda i razvoj i jačanje početnog biznisa (START UP preduzetništvo).

Kao jednu od najznačajnijih djelatnosti, u Predlogu zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci bilo bi uputno uvrstiti u zakonski propis "podsticanje likvidnosti", naročito zbog očekivanih efekata ekonomske krize izazvane pandemijom virusa COVID-19. Kao jedan od ključnih izazova očekuje se izražena nelikvidnost crnogorske privrede, posebno zbog činjenice da Centralna banka nema najvažniju - emisionu funkciju, a da je javni dug Crne Gore iznad kriterijima iz Maastrichta, sa tendencijom daljeg rasta.

Predloženim djelatnostima Crnogorske razvojne banke:

- nije navedena direktna podrška finansiranju projekata u oblasti turizma, poljoprivrede i energetike koje predstavljaju okosnice strateškog razvoja Crne Gore;
- nije predviđeno podsticanje uravnoteženog regionalnog razvoja, te je potrebno definisati sistemsku podršku razvoju manje razvijenih opština, posebno na sjeveru Crne Gore;

Takođe, prilikom osnivanja Crnogorske razvojne banke mora se uzeti u obzir pravni rizik transfera naplate potraživanja postojećih plasmana Investiciono razvojnog fonda, kao i činjenica da je osnivanje Crnogorske razvojne banke vremenski i tehnički komplikovan proces koji zahtijeva dodatna novčana sredstva, uz visok stepen operativnog rizika.

Analiza uslova za osnivanje Crnogorske razvojne banke bi takođe morala da uvaži kontinuirane primjedbe međunarodnih finansijskih institucija o visokoj saturaciji bankarskog sistema Crne Gore. Ističemo da Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka u svojim izvještajima unazad deceniju apostrofiraju da u Crnoj Gori postoji trostruko više banaka u odnosu na potrebe tržišta.

Osnivanje Crnogorske razvojne banke podrazumijeva potrebu usklađivanja dvije suprotstavljene uloge, da bude razvojna banka, samim tim da ima podsticajan-liberalan pristup odobravanja kreditno-garantnih instrumenata, a sa druge strane da bude održiva finansijska institucija koja će postupati po strogim i finansijski zahtjevnim, pravilima i propisima utvrđenim Zakonom o kreditnim institucijama i podzakonskom regulativom iz oblasti bankarskog poslovanja. Predmetna regulativa proizvodi značajno limitirajuće efekte na misiju Crnogorske razvojne banke na podsticanju održivog razvoja i ukupnog društvenog napretka Crne Gore.

Kao pozitivan primjer razvojne banke u okruženju može se navesti HBOR koja ima ulogu i razvojne i izvozne banke, osnovane u cilju podrške obnovi i razvoju hrvatske privrede.

S obzirom da je zahtijevano mišljenje na predlog Zakona (zaprimljeno u IRFCG A.D. dana 18.01.2021. godine) cijenimo da bi bilo uputno da se izvrši detaljnija finansijska i komparativna analiza predloga Zakona. Uvažavajući značaj i kompleksnost teme, cijenimo uputnim da u okviru saradnje sa Svjetskom bankom i EU koje su dale značajan doprinos reformi i snaženju finansijskog sistema CG u proteklom periodu, Vlada Crne Gore zatraži tehničku pomoć za izradu Feasibility studije predloga Zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci."

**Uvažavajući prethodno navedena mišljenja Centralne banke Crne Gore i Investiciono razvojnog fonda Crne Gore AD (IRF), a posebno imajući u vidu da se Predlogom zakona predlaže osnivački kapital u iznosu od 100.000.000 eura sredstava iz budžeta, smatramo da bi ovaj izdatak predstavljao dodatno opterećenje za stabilnost javnih finansija, odnosno dovelo bi se u pitanje ostvarenje ciljeva fiskalne politike i mjera fiskalne**

**konsolidacije. Takođe, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja smatra da treba nastaviti sa jačanjem regulatornih i institucionalnih kapaciteta IRF-a i reformom kreditne politike IRF-a, a ideju o transformaciji IRF-a i stvaranju nove institucije na tržištu razmotriti, u nekom od narednih ciklusa kreiranja ekonomske politike.**

Broj:

Podgorica, \_\_\_\_\_ 2021.godine

**VLADA CRNE GORE**

**Predsjednik,  
Zdravko Krivokapić**