

SKUPŠTINA CRNE GORE
Gospodin mr Aleksa Bečić, predsjednik

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 4. marta 2021. godine, razmotrila **Predlog zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci, koji je Skupštini Crne Gore podnio poslanik prof. dr Branko Radulović**, a Skupština dostavila Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Predloženim zakonom o Crnogorskoj razvojnoj banci uređuju 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, čiji je cilj ostvarivanje javnog interesa i podsticanje 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, primanjem donacija, izdavanjem HOV i prodajom akcija i udjela iz portfelja Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore A. D (u daljem tekstu: Fond), te ostataka likvidacione ili stečajne mase, prodajom preostale imovine u slučaju likvidacije ili stečaja sprovedenog nad društvom u vlasništvu Fonda, iz dobiti društava u kojima Fond ima akcije ili udjele, prikupljanjem 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 crnogorske robe i usluga od netržišnih rizika. Takođe, 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 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 koja se imenuju na predlog organa državne uprave koji su nadležni za finansije, ekonomski razvoj i kapitalne investicije; jedan član koji se imenuje na predlog Univerziteta 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.

Takođe, 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 obratilo se Centralnoj banci Crne Gore i Investiciono-razvojnog 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., od ključnog je 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 njegovog 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 manjkavosti (koje su navedene u nastavku teksta), dajemo negativno mišljenje na dostavljeni tekst Predloga zakona, iako samim tim 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. Ne cijenimo da će eventualne manjkavosti poslovanja Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore na koje

ukazuje podnosilac Predloga zakona biti prevaziđene osnivanjem Crnogorske razvojne banke, jer se predlaže isti koncept poslovanja.

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

- veličina bilansne sume, prema kriterijumu koncentracije na bankarskom tržištu, ukazuje na to 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 promjena¹;

- visok nivo kredita koji kasne sa otplatom dovodi u pitanje adekvatnost upravljanja kreditnim rizikom i ukazuje na to 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, cijenimo da se potencijalno rješenje, ukoliko se smatra da je neophodno unapređenje u ovoj oblasti, sastoji u eventualnim izmjenama i dopunama važećeg Zakona o Investiciono-razvojnog fondu Crne Gore (uključujući i eventualnu promjenu naziva razvojne institucije države Crne Gore), posebno u aktuelnoj situaciji, u kojoj u poslovanju ovakve institucije akcenat u potpunosti treba staviti na finansiranje razvojnih i infrastrukturnih projekata i na razvoj mikro, malog i srednjeg biznisa.

3. Osnivanje nove institucije ima fiskalne implikacije s obzirom na to 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 iznosio je 24,58, što je daleko iznad propisanog iznosa od 8%. Visoka kapitalizovanost Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore ukazuje na činjenicu da bi, kada bi nova institucija preuzela sva prava i obaveze, država trebalo da obezbijedi i isplati iz Budžeta višestruko manji iznos od osnivačkog kapitala. Svakako, bila bi korisna dokapitalizacija u zavisnosti od fiskalnih mogućnosti, bez obzira na to da li se planira osnivanje nove institucije ili restrukturiranje postojeće.

Kada je riječ o fiskalnim implikacijama, treba imati u vidu da teškoće u poslovanju sa kojima se trenutno suočava privreda nose rizik da potraživanja

¹ 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).

Crnogorske razvojne banke ne budu pravovremeno ili uopšte naplaćena, a da država garantuje za obaveze Crnogorske razvojne banke bezuslovno i neopozivo.

4. Pored 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 za učlanjenje Crne Gore 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; takođe, istim zakonom je utvrđeno ovlašćenje 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 trebalo da Centralna banka cijeni usklađenost poslovanja Crnogorske razvojne banke. S tim u vezi, ukazuje se na to 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 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 koji nije predviđen Predlogom zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci, zbog čega bi ovako nepotpuno uređivanje odnosa dovelo do pravne nesigurnosti i problema u njegovoj primjeni.

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, pri čemu ne mogu ni 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, tj. 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 za učlanjenje Crne Gore u Evropsku uniju.

4.4. U Predlogu zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci nedostaje odredba kojom bi se uredila „primjena drugih zakona“, neophodna u slučaju kada se uređuje poslovanje specifičnih – *sui generis* subjekata kao što je Crnogorska razvojna banka. Dalje, Predlogom zakona nijesu 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“) predložene su djelatnosti Crnogorske razvojne banke (u tom 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 međusobno su inkompatibilne, pa stoga i neprimjenljive (npr. odredbe člana 6 stav 1 tač. 5, 6 i 7 Predloga zakona inkompatibilne su 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 predviđeno 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 A. D. (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 predviđeno je da sjedište Crnogorske razvojne banke bude na Cetinju. Navedeno podrazumijeva povećani operativni rizik od transfera dokumentacije Investiciono-razvojnog fonda 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 jeste 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 činjenicu da je Predlogom zakona precizirano da Crnogorska razvojna banka može biti članica i osnivati privredna društva u inostranstvu, kao

i da može biti članica međunarodnih finansijskih institucija i međunarodnih organizacija nadležnih za područje podsticanja razvoja ekonomije, bilo bi uputno definisati da Crnogorska razvojna banka u poslovanju sa inostranstvom koristi naziv na engleskom jeziku koji glasi „Development bank of Montenegro“, po ugledu na evropske razvojne banke.

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 i 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 „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 – emisiju funkciju, kao i da je javni dug Crne Gore iznad kriterijuma 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 takođe bi morala uvažiti kontinuirane primjedbe međunarodnih finansijskih institucija o visokoj saturaciji bankarskog sistema Crne Gore. Ističemo da Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka u svojim izvještajima u protekloj deceniji apostrofiraju da u Crnoj Gori postoji triput više banaka u odnosu na potrebe tržišta.

Osnivanje Crnogorske razvojne banke podrazumijeva potrebu usklađivanja dvije suprotstavljene uloge – da bude razvojna banka (samim tim i 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 uzrokuje veoma limitirajuće efekte na misiju

Crnogorske razvojne banke čiji je cilj podsticanje 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 na to 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 Vlada Crne Gore, u okviru saradnje sa Svjetskom bankom i EU (koje su dale značajan doprinos reformi i snaženju finansijskog sistema CG u proteklom periodu), zatraži tehničku pomoć za izradu Feasibility studije Predloga zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci.“

Uvažavajući navedena mišljenja Centralne banke Crne Gore i Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore A. D. (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, smatramo da treba nastaviti sa jačanjem regulatornih i institucionalnih kapaciteta IRF-a i sa 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.

Predsjednik
Prof. dr Zdravko Krivokapić

