**IZVJEŠTAJ**

**O JAVNOJ RASPRAVI O Nacrtu zakona o sanaciji banaka**

Tekst Nacrta zakona o sanaciji banaka je 01. avgusta 2017. godine objavljen na sajtu Ministarstva finansija, sa pozivom da se sva zainteresovana lica uključe u javnu raspravu. Javna rasprava o Nacrtu zakona je bila otvorena do 11. septembra 2017. godine.

Tokom javne rasprave Ministarstvu finansija su dostavljeni sledeći komentari i sugestije:

|  |  |
| --- | --- |
| **Institucija** | **Dostavljeni komentari/sugestije** |
| Nevladina organizacija MANS | 1. **VLADA CRNE GORE ZNAČAJNO KASNI S DONOŠENJEM ZAKONA O SANACIJI BANAKA. TIME JE IZGUBILA OGROMNO VRIJEME DA VEĆ PRIKUPLJA NOVAC IZ BANKARSKOG SEKTORA KOJIM BI SE DIREKTNO FINANSIRALA EVENTUALNA PROPAST NEKE BANKE, PA JE POVEĆAN RIZIK DA BI PORESKI OBVEZNICI MOGLI FINANSIRATI LOŠE POSLOVNE POLITIKE U BANKARSKOM SEKTORU.**   Budući da je Direktiva 2014/59/EU Evropskog parlamenta donijeta još u maju 2014. godine, te da se njome ukazuje da bi za efikasan ishod sanacije bilo neophodno primijeniti određene instrumente do početka 2016., to se postavlja pitanje zašto Vlada značajno kasni sa donošenjem zakona o sanaciji banaka.  Evropskom direktivom se posebno naglašava da stabilizaciju finansijskog sektora treba da finansira upravo finansijski sektor, zbog čega je veoma bitno da se od finansijskog sektora na vrijeme prikupljaju sredstva koja bi poslužila u svrhu sanacije banaka.  Zakašnjelim donošenjem zakona o sanaciji banaka propušteno je značajno vrijeme da se od banaka već prikupljaju doprinosi za sanacioni fond iz kojeg bi se finansirale mjere sanacije. Time je istovremeno povećan rizik da bi poreski obveznici mogli finansirati loše poslovne politike u bankarskom sektoru.   1. **NACRT ZAKONA TREBALO BI DA SADRŽI PRECIZNU NORMU KOJA PROPISUJE USLOVE NA OSNOVU KOJIH SE JASNO UTVRĐUJE KADA JEDNA BANKARSKA INSTITUCIJA ČINI ZNAČAJAN UDIO U FINANSIJSKOM SISTEMU CRNE GORE.**   Direktiva 2014/59/EU Evropskog parlamenta iz maja 2014. godine preporučuje da se troškovi sanacije propadajuće institucije, koje bi snosili poreski obveznici, trebaju svesti na najmanju moguću mjeru.  Stoga je neophodno da zakon o sanaciji banaka sadrži odredbu koja propisuje uslove na osnovu kojih se može jasno utvrditi kada jedna bankarska institucija čini značajan udio u finansijskom sistemu zemlje, a što Evropska direktiva, pored ostalog, vezuje za ukupnu vrijednost finansijske institucije.   1. **NACRT ZAKONA, U DIJELU CILJEVA SANACIJE BANKE, POSTAVLJA CILJ IZBJEGAVANJA „ZNAČAJNOG“ ŠTETNOG UTICAJA NA FINANSIJSKU STABILNOST, ŠTO SE MOŽE ŠIROKO TUMAČITI, PA JE POTREBNO PRECIZNO NAVESTI DA TO MORA BITI „VEĆI“ ŠTETNI UTICAJ NA FINANSIJSKU STABILNOST.**   U dijelu Nacrta zakona o sanaciji banaka, koji se odnosi na ciljeve sanacije banke, kao jedan od ciljeva navodi se „izbjegavanje značajnog štetnog uticaja na finansijsku stabilnost, posebno spječavanjem širenja štetnih uticaja na finansijski sistem, uključujući i njihovo širenje na tržišnu infrastrukturu i održavanje tržišne discipline.“  Upravo predviđeni termin „značajnog“ daje mogućnost njegovog širokog tumačenja, pa bi to u praksi moglo da znači i da se sanacione mjere primijene i onda kada određena institucija nema veći uticaj na stabilnost finansijskog sektora, odnosno kada problem nastane u pojedinačnoj instituciji, a da istovremeno najveći dio finansijskog sektora nije ni zahvaćen.  Kako bi se izbjegla različita tumačenja i time otvorila mogućnost da se pomoć dodijeli i bankama koje ne ispunjavaju uslove za sanaciju, potrebno je precizno definisati kao cilj sanacije „izbjegavanje većeg štetnog uticaja na finansijsku stabilnost, posebno spječavanjem širenja štetnih uticaja na finansijski sistem, uključujući i njihovo širenje na tržišnu infrastrukturu i održavanje tržišne discipline.“   1. **U DIJELU NACRTA ZAKONA, KOJI SE ODNOSI NA USLOVE ZA SANACIJU ILI STEČAJ, POTREBNO JE KAO USLOV ZA VANREDNU JAVNU FINANSIJSKU POMOĆ PREDVIDJETI DA SE ODNOSI NA POMOĆ SOLVENTNIM INSTITUCIJAMA.**   Nacrt zakona o sanaciji banaka, u dijelu koji se odnosi na uslove za sanaciju ili stečaj, a koji se tiče vanredne javne finansijske pomoći, propisuje da se odnosi na pomoć za koju su ispunjeni uslovi: „1) preduzete mjere su privremenog karaktera i srazmjerne su otklanjanju posledica ozbiljnog finansijskog poremećaja, i 2) preduzete mjere se ne koriste radi nadoknađivanja gubitaka koje je banka ostvarila ili je vjerovatno da će ih uskoro ostvariti.“  Shodno Direktivi 2014/59/EU, kao i regionalnoj praksi (Hrvatska) potrebno je kao još jedan od uslova za vanrednu javnu finansijsku pomoć propisati uslov: „odnosi se na podršku solventnoj institiciji koja je odobrena u skladu sa pravnim okvirom za državnu pomoć“.   1. **NEJASNO JE ZAŠTO NACRT ZAKONA, SUPROTNO EVROPSKOJ DIREKTIVI, OMOGUĆAVA DA SE DRŽAVNI INSTRUMENTI FINANSIJSKE STABILNOSTI KORISTE KAKO BI SE IZBJEGAO STEČAJ FINANSIJSKE INSTITUCIJE, UMJESTO DA SE TO ODNOSI NA LIKVIDACIJU.**   Direktiva 2014/59/EU propisuje da državni instrumenti finansijske stabilnosti podrazumijevaju državnu podršku sa ciljem učestvovanja u sanaciji institucije ili subjekta, uključujući direktnu intervenciju kako bi se izbjegla njihova likvidacija.  Nacrt zakona o sanaciji banaka propisuje da se državni instrumenti finansijske stabilizacije koriste radi učestvovanja u sanaciji banke ili drugog subjekta, uključujući direktnu intervenciju kako bi se izbjegao stečaj.  Likvidacija uglavnom podrazumijeva prestanak solventnog privrednog društva, odnosno društva koje može da izmiri potraživanja svojih povjerilaca, a stečaj se odnosi na insolventno društvo, odnosno ono koje ne može da namiri svoje povjerioce, već se oni naplaćuju iz stečajne imovine, ukoliko je ima, pa je nejasno zašto se Vlada Crne Gore ne rukovodi duhom Evropske direktive.   1. **NACRT ZAKONA TREBALO BI DA SADRŽI ODREDBE O PLANU OPORAVKA INSTITUCIJE, KAO PREDFAZE POTENCIJALNE SANACIJE, UMJESTO ŠTO SU ONE UNIJETE U NACRT ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O BANKAMA.**   Nacrt zakona o sanaciji banaka uopšte ne sadrži odredbe koje se odnose na planove oporavka institucija ili subjekata, koji suštinski predstavljaju predfazu potencijalne sanacije, iako su one propisane Direktivom 2014/59/EU Evropskog parlamenta.  Umjesto toga, odredbe o planovima oporavka su uvrštene u Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o bankama, što nije u duhu pomenute Evropske direktive i pravno je neopravdano. Naime, planovi oporavka i kasnija eventualna procedura sanacije institucije ili subjekta pravno proizilaze jedno iz drugog i shodno tome treba da budu dio istog zakona, dok Zakon o bankama svakako sadrži posebne odredbe koje regulišu superviziju Centralne banke Crne Gore nad finansijskim institucijama u zemlji.   1. **NACRT ZAKONA TREBALO BI DA SADRŽI ODREDBE O MJERAMA RANE INTERVENCIJE I IMENOVANJU PRIVREMENOG UPRAVNIKA, NA OSNOVU KOJIH SE INTERVENIŠE PREMA BANCI PRIJE MJERA SANACIJE, UMJESTO ŠTO SU ONE UNIJETE U NACRT ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O BANKAMA.**   Nejasno je zašto Nacrt zakona o sanaciji banaka u potpunosti i dosljedno ne prati preporuke Direktive 2014/59/EU Evropskog parlamenta, iako se Vlada u obrazloženju poziva upravo na tu Evropsku direktivu kao ključni razlog izrade ovog zakonskog akta.  Stoga je potrebno da upravo u zakonu o sanaciji banaka, a ne zakonu o bankama, budu i one odredbe kojima se propisuju mjere rane intervencije, a u situaciji kada se za finansijsku instituciju, s obzirom na pogoršanje njene likvidnosti, veći nivo loših kredita ili koncentracije izloženosti, i slično, može procijeniti da će u budućnosti kršiti zakonske odredbe.   1. **JAVNA DEBATA O NACRTU ZAKONA O SANACIJI BANAKA I NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O BANKAMA JE U DOBROJ MJERI OBESMIŠLJENA, BUDUĆI DA JE DIO JAVNE RASPRAVE SPROVEDEN U VRIJEME GODIŠNJIH ODMORA.**   Ministarstvo finansija je 01. avgusta 2017. godine objavilo početak javne rasprave za Nacrt zakona o sanaciji banaka i Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o bankama, dok je 11. septembar 2017. godine određen kao datum njenog završetka.  Znatan dio javne rasprave poklopio se sa vremenom godišnjih odmora, čime je dobrim dijelom obesmišljena javna debata na ovu izuzetno značajnu temu, a Ministarstvo finansija nije organizovalo niti jedan javni događaj na kojem bi zainteresovanoj javnosti predstavilo predložena rješenja i omogućilo da se aktivnije uključi u dostavljanje sugestija i komentara. |
| Udruženje banaka Crne Gore | * Bitno je dodatno napomenuti da Zakonom o sanaciji banaka predviđeno formiranje „Sanacionog fonda“ u koji će banke biti obavezne da uplaćuju redovne i po potrebi vanredne doprinose. Članom 99 Zakona o sanaciji banaka definisano je punjenje ovog Fonda: Banke su dužne da, radi dostizanja ciljnog iznosa sredstava Sanacionog fonda iz člana 98 ovog zakona, jednom godišnje uplaćuju redovni doprinos.   Doprinos iz stava 1 ovog člana pojedinačne banke, srazmjeran je iznosu njenih obaveza (isključujući regulatorni kapital) umanjenom za iznos garantovanih depozita u odnosu na ukupni iznos obaveza (isključujući regulatorni kapital) umanjen za iznos garantovanih depozita svih banaka.  Doprinosi iz stava 2 ovog člana se prilagođavaju srazmjerno rizičnom profilu banaka u skladu sa kriterijumima za utvrđivanje rizičnosti banaka, utvrđenih propisom Centralne banke.  Centralna banka, u ostvarivanju funkcije upravljanja Sanacionim fondom, uzimajući u obzir iznos ukupnih obaveza umanjenih za stavke regulatornog kapitala i ulazne parametre za izračun rizičnog profila, obračunava iznos doprinosa iz stava 1 ovog člana za svaku banku.   * U dijelu komentara na Zakon o Sanaciji banaka, želimo da ukažemo da će opterećenja na banke da budu mnogo veća nego što je na sastancima sa predstavnicima regulatora ukazivano. Nemamo projektovano opterećenje po bankama. Vremenski horizont punjenja Fonda za sanaciju banaka trebao da bi da uvaži limite našeg tržišta i snagu banaka.   Predlažemo da se ovo rješenje još jednom preispita u pogledu finansijskog uticaja koji će imati na banke. |