



Br: 25 - 040/22-16776

11.07.2022. godine

VLADA CRNE GORE
GENERALNI SEKRETARIJAT
-n/r generalnog sekretara, gospodina Borisa Marića -

Ministarstvo finansija je razmorilo Predlog zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci koji je Skupštini Crne Gore podnio poslanik prof. dr Branko Radulović, i s tim u vezi daje sljedeće

M I Š L J E N J E

U vezi sa Vašim dopisom broj: 02 - 2729 od 11. maja 2022. godine, kojim se traži davanje mišljenja na Predlog zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci, koji je podnio poslanik prof. dr Branko Radulović, Ministarstvo finansija je, u saradnji sa Centralnom bankom Crne Gore, Državnom revizorskom institucijom, Agencijom za zaštitu konkurencije i Udruženjem banaka Crne Gore pripremio mišljenje na Predlog zakona.

Naime, 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 se obratilo Centralnoj banci Crne Gore, Državnoj revizorskoj instituciji, Udruženju banaka Crne Gore i Agenciji za zaštitu konkurencije sa zahtjevom za davanje mišljenja.

U mišljenju Centralne banke Crne Gore navodi se sljedeće:

„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 manjkivosti (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 manjkivosti 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 prioritarnih strukturnih promjena;
- udio nekvalitetnih kredita je na visokom nivou, ali trendovi ne ukazuju na njihov dalji rast. Krediti u kašnjenju su na prihvatljivom nivou, iako pokazuju blagi trend rasta;

- Investiciono - razvojni fond Crne Gore je u višegodišnjem periodu ostvarivao dobit, osim na kraju 2020. godine, kada je ostvaren gubitak od 11,2 miliona eura. U 2021. godini Investiciono-razvojni fond Crne Gore posluje pozitivno;

- Investiciono-razvojni fond Crne Gore je, u periodu od 2010. godine (od osnivanja) do kraja 2021. godine, crnogorskoj privredi plasirao preko 1,5 milijardi eura. Uloga Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore je bila naročito značajna tokom pandemije COVID-a, naročito u smislu podrške likvidnosti privrede i podrške ugroženim sektorima.

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 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.

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. Kapitalna pozicija Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore je dobra. Na 31.03.2022. godine (posljednji raspoloživi podatak), kapital Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore iznosi 90,3 miliona eura. Koeficijent adekvatnosti kapitala iznosi 23,1%, što je značajno iznad zakonskog minimuma od 8%. Struktura kapitala je adekvatna, jer u njemu dominira osnovni kapital.

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.

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:

- 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 ućlanjenje 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 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.
- 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.

- 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.
- 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).

- Takođe, pojedine odredbe Predloga zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci su međusobno inkopatibilne, pa stoga neprimjenljive (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 Državne revizorske institucije Crne Gore navodi se sljedeće:

„Predloženim zakonom je u članu 5 propisano da osnivački kapital u iznosu 100 mil. € obezbjeđuje država Crna Gora i da se isti isplaćuje iz sredstava budžeta Crne Gore. S tim u vezi, ukazujemo da je neophodno navedeni iznos sredstava osnivačkog kapitala predvidjeti godišnjim Zakonom o budžetu Države. Želimo ukazati da će navedeni iznos imati jednokratni fiskalni uticaj na budžetski rezultat kroz povećanje namjenske potrošnje za kapitalne izdatke – osnivački ulog.

Ovom prilikom ne možemo izraziti mišljenje u vezi sa pitanjima finansijskog tržišta na kojem kroz razvojnu banku postoji mogućnost da država institucionalizuje određenu vrstu monopola. Uvažavajući značaj i kompleksnost teme, cijenimo da je neophodno pribaviti mišljenje Centralne banke, kao i Agencije za zaštitu konkurencije koje bi zajedno sa stavom Centralne banke imalo presudan uticaj na sistemsku implementaciju ovog zakona. Imajući u vidu ulogu koju Investiciono razvojni fond ima u podršci razvoju crnogorske privrede predlažemo da se, u cilju iznalaženja najoptimalnijeg rješenja razmotri mogućnost transformacije Fonda.

Na kraju, ukazujemo da bi trebalo razmotriti odredbe člana 24 st. 1 i 2 kojima je propisano da „Savjet dostavlja Vladi i Skupštini, na razmatranja i usvajanje, godišnji finansijski izvještaj sa izvještajem o reviziji najkasnije do 30. juna tekuće godine za prethodnu godinu te da reviziju poslovanja i reviziju finansijskog izvještaja Banke vrši Državna revizorska institucija“. Ukoliko se usvoji, predloženo zakonsko rješenje **bi uticalo na nezavisnost** Državne revizorske institucije. Članom 9 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji je propisano da „Institucija samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije, vremenu i načinu vršenja revizije, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Institucija obavezno jednom godišnje vrši reviziju završnog računa budžeta Crne Gore“, dok predloženo zakonsko rješenje predviđa da se svake godine vrši revizija Banke, kao i da ista bude okončana najkasnije do kraja juna. Posebno treba imati u vidu i činjenicu da je dobra praksa da reviziju komercijalnih banaka vrše akreditovane međunarodne revizorske kuće za oblast monetarnog sistema.“

U mišljenju Udruženja banaka Crne Gore (UBCG) navodi se sljedeće:

„Prijedlog zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci je proslijeđen svim bankama i odgovarajućim odborima pri UBCG, ali nije bilo komentara na tekst Predloga zakona.

Takođe, pitanje osnivanja je na CBCG, kao i upodobljavanje strukture upravljanja u skladu sa Zakonom o kreditnim institucijama. Prezentovani djelokrug rada je mnogo širi nego što imaju banke, uključujući stimulisane izvoza, što podrazumjeva osiguranje, reosiguranje i izvozni faktoring. Specifična znanja su potrebna i ljudi od iskustva u ovom poslovanju da bi imali kvalitetne rezultate. Pored eksterne i interne revizije što je regulisano postojećim zakonima, a nije naznačeno tekstom, tekst proslijeđeni podrazumjeva i finansijski izvještaj Državne revizorske institucije, a danom početka rada banke, pretpostavljen je prekid rada Fonda. Upitno je kako regulisati odnos sa postojećim kreditorima i naplatom postojećih potraživanja? Da li će država da preuzme loše plasmane iz bilansa Fonda IRF-a, da bi na taj način imali zdrav start banke, neopterećen ranijim promašajima u plasmanima?

Ono što skreće pažnju kod proslijeđenog teksta jeste da:

- ne može biti stečaja niti likvidacije čl. 4;
- Osiguranje izvoza od netržišnog rizika i da može da zaključuje ugovore o osiguranju i reosiguranju čl.7;
- Izbor članova Savjeta – mimo Zakona o kreditnim institucijama čl.16 kao i definisanje Izvršnog odbora čl.19;
- Ne pominje se eksterna revizija osim DRI,
- ali svakako regulator ili kod nas CBCG ima zakonsku obavezu da skrenu pažnju na mogućnost upodobljavanja poslovanja te nove institucije u skladu sa standardima i postojećim zakonima i podzakonskim aktima. Tekst je od ranije, pa nije ispratio izmjene zakonskog okvira za rad banaka odnosno kreditnih institucija.“

U mišljenju Agencije za zaštitu konkurencije navodi se sljedeće:

„U skladu sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske Unije, član 107. (1), definisano je da osim ako Ugovorima nije drugačije određeno, svaka pomoć koja je dodijeljena od strane države članice ili putem državnih resursa u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti konkurenciju dovođenjem u povoljniji položaj određenih preduzeća ili proizvodnju

određene robe, u mjeri u kojoj utiče na trgovinu između država članica, nespojiva je sa unutrašnjim tržištem.

Saglasno članu 2 Zakona, utvrđeno je da je državna pomoć:

- 1) finansijska pomoć koja se direktno ili indirektno dodjeljuje iz državnog budžeta, odlukom Vlade Crne Gore, budžeta opštine, odlukom nadležnog organa opštine, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove;
- 2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu;
- 3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu;
- 4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Predlog zakona predviđa osnivanje Crnogorske razvojne banke, čiji se osnivački kapital u iznosu od 100 miliona eura obezbjeđuje iz budžeta Crne Gore (član 5 stav 2 Predloga zakona). Ovo znači da će Banka upravljati/raspolagati javnim sredstvima, odnosno da može načelno biti davalac državne pomoći. Dalje, član 7 stav 1 Predloga zakona predviđa mjere koje mogu biti državna pomoć, u smislu člana 2 Zakona. Međutim Predlog zakona ne predstavlja šemu državne pomoći. Naime, član 4 stav 1 Zakona propisuje da je šema državne pomoći akt (zakon, drugi propis, odluka, ugovor ili program) na osnovu kojeg se korisniku neposredno, u skladu sa uslovima određenim aktom, može dodijeliti državna pomoć na određeno ili na neodređeno vrijeme i u određenom ili neodređenom iznosu. Međutim Predlog zakona ne propisuje neposredan način dodjele pomoći korisnicima. U suštini, Predlog zakona definiše osnove za potencijalnu dodjelu državne pomoći, ali ne sadrži konkretne kriterijume za njenu dodjelu (intenzitet, instrumente dodjele, iznos, period dodjele).

Primjenom ovog akta konkretno, Vlada Crne Gore vrši svoje nadležnosti propisane članom 100 Ustava Crne Gore.

Imajući navedeno u vidu, ovim aktom se ne dodjeljuje neposredno državna pomoć, stoga ne postoje smjetnje za njegovo usvajanje, iz ugla propisa o državnoj pomoći.

Ipak, da bi davalac mogao da dodjeljuje državnu pomoć, neophodno je podzakonskim aktom (šemom državne pomoći) bliže propisati i urediti pravila i procedure za dodjelu državne pomoći. U tom slučaju, shodno članu 10 Zakona, neophodno je tražiti mišljenje Agencije prije donošenja tog akta.“

Imajući u vidu stavove svih relevantnih institucija, te pitanja koja su otvorena, smatramo da bi predloženi tekst Zakona morao biti značajnije unaprijeđen. Takođe, Ministarstvo finansija 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, a rješenja treba tražiti u saradnji između Vlade Crne Gore i Skupštine Crne Gore.

MINISTAR
mr Aleksandar Damjanović