



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: 03-02-430/23-1241,

Podgorica, 05.07.2023. godine

## MINISTARSTVO FINANSIJA

Povodom *Predloga zakona o izmjeni i dopuni Zakona o stečaju i likvidaciji banaka*,  
Ministarstvo finansija daje sljedeće

### MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga zakona* i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni tekst *Predloga zakona*, navodi se da za implementaciju nijesu potrebna finansijska sredstva. Predložene izmjene i dopune *Zakona* imaju za cilj unaprjeđenje regulatornog okvira iz oblasti stečaja i likvidacije kreditnih institucija, precizniju upotrebu instrumenata sanacije po osnovu *Zakona* o sanaciji kreditnih institucija, kao i povećanu zaštitu budžetskih i drugih javnih sredstava.

Shodno navedenom, *Ministarstvo finansija*, sa aspekta državnog budžeta, nema primjedbi na *Predlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o stečaju i likvidaciji banaka*.

S poštovanjem,



MINISTAR

mr Aleksandar Damjanović

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	MINISTARSTVO FINANSIJA – CENTRALNA BANKA CRNE GORE
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o stečajju i likvidaciji banaka

## 1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Globalna finansijska kriza ukazala je na postojanje nedovoljno razvijenih instrumenata za efikasno rješavanje problema nestabilnih ili problematičnih kreditnih institucija, neophodnih za sprječavanje insolventnosti odnosno za ublažavanje negativnih posljedica nastalih u slučaju kada je insolventnost već nastupila, sve u cilju očuvanja funkcionisanja kreditne institucije koja je identifikovana kao značajna za sistem. Kako bi se izbjeglo spašavanje ovih institucija korišćenjem novca poreskih obveznika, na nivou EU je izrađen regulatorni okvir za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicionih društava. Ovaj okvir zasnovan je na Direktivi 2014/59 EU o uspostavljanju okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicionih društava (tzv. BRRD), kojom se obezbjeđuju instrumenti za pravovremenu intervenciju u kreditnoj instituciji koja je u problemima kako bi se obezbijedio nastavak ključnih finansijskih i ekonomskih funkcija te kreditne institucije, uz istovremeno ograničavanje uticaja propadanja kreditne institucije na ekonomski i finansijski sistem na najmanju moguću mjeru i uz minimiziranje mogućnosti da troškove sanacije u krajnjem snose poreski obveznici.

Minimalni zahtjev za regulatornim kapitalom i kvalifikovanim obavezama (MREL) se primjenjuje na sve kreditne institucije osnovane u EU, u cilju pokrića gubitaka i dokapitalizacije, izbjegavanja širenja negativnog uticaja na stabilnost finansijskog sistema, naročito sprečavanja širenja negativnih uticaja na finansijski sistem. Kroz implementaciju MREL standarda u zakonodavstvo Crne Gore, odnosno harmonizaciju sa zakonodavstvom EU, zahtijeva se od sistemski važnih kreditnih institucija kontinuirano održavanje dovoljnog iznosa obaveza za pokriće gubitaka i dokapitalizaciju kreditne institucije u sanaciji.

Direktivom 2017/2399/EU je izvršena izmjena Direktive 2014/59/EU u pogledu rangiranja neobezbijeđenih dužničkih instrumenata u hijerarhiji stečajnog postupka, sa ciljem povećanja pravne sigurnosti za investitore, pri čemu države članice treba da osiguraju da obični neobezbijeđeni dužnički instrumenti i druge obične neobezbijeđene obaveze koje nisu dužnički instrumenti imaju veći red prioriteta u nacionalnim zakonima o stečajnom postupku od dužničkih instrumenata nižeg reda prioriteta koji se koriste za ispunjavanje MREL zahtjeva. Naime, kako bi se poboljšala mogućnost sanacije kreditnih institucija, ova Direktiva zahtijeva od država članica da propišu red prioriteta u stečajnom postupku, po osnovu dužničkih instrumenata koji će služiti za ispunjavanje MREL zahtjeva, a koji bi u stečajnom postupku imali veći red prioriteta

od instrumenata regulatornog kapitala, kao i subordinisanih obaveza koje ne ispunjavaju uslove za regulatorni kapital, ali niži red prioriteta od ostalih obaveza. Tako bi kreditne institucije bile u mogućnosti da emituju, odnosno da se zaduže sa obavezama koje ispunjavaju MREL zahtjev, ali i da istovremeno imaju mogućnost da emituju odnosno da se zaduže po osnovu obaveza koje ne ispunjavaju MREL zahtjev. To će kreditnim institucijama dati mogućnost da koriste obaveze višeg reda prioriteta (koje imaju nižu cijenu) za svoje finansiranje ili bilo koje druge operativne razloge, a da sa druge strane imaju mogućnost i da se zaduže na tržištu u cilju ispunjavanja MREL zahtjeva.

Direktivom 2019/879/EU, u dijelu sanacije kreditnih institucija, propisano je da se ovlašćenje za smanjenje vrijednosti ili konverziju kvalifikovanih obaveza prvenstveno primjenjuje na kvalifikovane obaveze koje ispunjavaju uslove za MREL za kreditnu instituciju koja nije subjekat sanacije. S tim u vezi potrebno je propisati i da kvalifikovane obaveze koje se koriste za ispunjavanje MREL zahtjeva za kreditnu instituciju koja nije subjekat sanacije imaju niži red prioriteta u stečajnom postupku od ostalih kvalifikovanih obaveza.

Ukoliko se ne bi izvršila izmjena Zakona o stečaju i likvidaciji banaka na način kako je navedeno u prethodnom tekstu, crnogorski regulatorni okvir ne bi bio usklađen sa evropskim regulatornim okvirom po osnovu stečaja i likvidacije kreditnih institucija. Dodatno, primjena Zakona o sanaciji kreditnih institucija bi bila otežana zbog nedovoljno precizno propisanog redosljeda prioriteta u stečajnom postupku, što bi otežavalo primjenu instrumenata sanacije u postupku sanacije kreditnih institucija.

## 2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Usvajanjem predloženih izmjena i dopuna zakona stvoriće se preduslovi za ostvarivanje sljedećih ciljeva:

- unapređenje regulatornog okvira iz oblasti stečaja i likvidacije kreditnih institucija, kao i sanacije kreditnih institucija u pravcu njegovog dodatnog usklađivanja sa propisima EU;
- omogućavanja preciznije upotrebe instrumenata sanacije po osnovu Zakona o sanaciji kreditnih institucija;
- povećanu zaštitu budžetskih i drugih javnih sredstava, na način da se preciznijim definisanjem redosljeda prioriteta naplate u stečajnom postupku, omogućava adekvatnije korišćenje instrumenata sanacije kreditnih institucija, pa se korišćenje vanredne javne finansijske pomoći pri sanaciji kreditnih institucija, svodi na najmanju moguću mjeru.

## 3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Ovim zakonom, izvršiće se unapređenje regulatornog okvira, što će doprinijeti smanjenju vjerovatnoće nastanka budućih kriza i povećanju otpornosti kreditnih institucija na ekonomski

stres, bilo da je on uzrokovan sistemskim poremećajima ili događajima koji su specifični za pojedinačnu instituciju.

U slučaju opcije "status quo" izostalo bi dodatno regulisanje mehanizama kojima će se obezbijediti sledeće:

- Dodatno preciziranje redosljeda prioriteta u naplati potraživanja u stečajnom postupku;
- Mogućnost potpune i adekvatne primjene instrumenata sanacije po osnovu Zakona o sanaciji kreditnih institucija;
- Usklađenost sa relevantnim evropskim direktivama.

#### **4. Analiza uticaja**

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Ovim Zakonom će se ostvariti uticaj na poslovanje kreditnih institucija koje imaju dozvolu za rad izdatu od strane Centralne banke. Usvajanjem predloženih izmjena i dopuna zakona redosljed prioriteta u stečajnom postupku će se definisati u skladu sa relevantnim evropskim direktivama.

Dodatno, budući da je osnovni cilj Centralne banke podsticanje i očuvanje stabilnosti finansijskog sistema, uključujući podsticanje i održavanje zdravog bankarskog sistema, usvajanjem predloženih izmjena i dopuna zakona preciznije će se definisati mogućnosti Centralne banke da, kao organ za sanaciju kreditnih institucija, primjenjuje instrumente sanacije, što će imati pozitivan efekat na stabilnost finansijskog sistema, kao i kreditnih institucija koje posluju u finansijskom sistemu Crne Gore.

Centralna banka smatra da Nacrt zakona o izmjeni i dopuni Zakona o stečaju i likvidaciji banaka neće dovesti do stvaranja administrativnih opterećenja i biznis barijera, kao i da su troškovi koje će kreditne institucije imati za primjenu ovog zakona neznatni i neće imati materijalan uticaj na ukupne troškove, profitabilnost i kapital banaka.

#### **5. Procjena fiskalnog uticaja**

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**
- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.**
- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.**
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**
- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistći finansijske obaveze?**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih**

<p><b>izdataka/prihoda.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.</b></li> <li>- <b>Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?</b></li> <li>- <b>Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.</b></li> </ul>	
<p>Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore, niti iz zakona i podzakonskih akata proizilaze međunarodne finansijske obaveze.</p> <p>Implementacijom propisa neće se direktno ostvariti prihodi za budžet Crne Gore.</p>	
<p><b>6. Konsultacije zainteresovanih strana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.</b></li> <li>- <b>Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).</b></li> <li>- <b>Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.</b></li> </ul>	
<p>Prilikom izrade Nacrta zakona o izmjeni i dopuni Zakona o stečaju i likvidaciji banaka, nije korišćena ekspertska podrška.</p> <p>Predlog zakona je bio na javnoj raspravi od 29. maja 2023.godine do 19. juna 2023.godine. Obavještenje o javnoj raspravi je dostavljeno svim bankama u Crnoj Gori, Centralnoj banci Crne Gore, Fondu za zaštitu depozita i Udruženju banaka Crne Gore.</p> <p>Tokom trajanja javne rasprave primjedbi i predloga nije bilo osim sugestije Crnogorske Komercijalne Banke AD Podgorica za dodatno pojašnjenje odredbe stava 4 člana 48 Zakona, kojom se definiše redosljed prioriteta, a odnosi se na potraživanja fizičkih i pravnih lica koja su u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo razvrstana kao mikro, mala ili srednja pravna lica, po osnovu zaštićenih depozita, odnosno po osnovu depozita u iznosima koji prelaze iznose garantovanih depozita, a koji bi bili zaštićeni depoziti da nijesu položeni u filijali koju je banka osnovala u trećoj zemlji, jer navedena odredba nije najjasnije definisana.</p> <p>Izveštaj sa javne rasprave je objavljen na internet stranici Ministarstva finansija - <a href="https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-sa-javne-rasprave-nacrt-zakona-o-izmjeni-i-dopuni-zakona-o-stecaju-i-likvidaciji-banaka">https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-sa-javne-rasprave-nacrt-zakona-o-izmjeni-i-dopuni-zakona-o-stecaju-i-likvidaciji-banaka</a> .</p>	
<p><b>7. Monitoring i evaluacija</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?</b></li> <li>- <b>Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?</b></li> <li>- <b>Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?</b></li> <li>- <b>Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?</b></li> </ul>	
<p>Ne postoje potencijalne prepreke za implementaciju ovog zakona.</p> <p>Osnovni indikatori za mjerenje ispunjenja ciljeva predloženog zakona mogu biti: efikasnost sprovedenih postupaka sanacije, kao i efikasnost sprovođenja stečajnog postupka u smislu preciznijeg definisanja redosljeda prioriteta po osnovu isplate potraživanja u stečajnom postupku.</p> <p>Za monitoring primjene ovog zakona biće zadužena Centralna banka Crne Gore kao organ koji</p>	

je u skladu sa Zakonom o stečaju i likvidaciji banaka ovlašćen da otvara i sprovodi stečajni postupak i postupak likvidacije nad bankom.

**Datum i mjesto**

**Starješina**

\_\_Podgorica, 27.06.2023.

---