

CENTRALNA BANKA CRNE GORE
Savjet Centralne banke Crne Gore

MIŠLJENJE
na Predlog zakona o Razvojnoj banci Crne Gore

I. Centralnoj banci Crne Gore dostavljen je 22. jula 2024. godine, zahtjev ministra finansija za davanje mišljenja na **Predlog zakona o Razvojnoj banci Crne Gore**, koji je Skupštini Crne Gore predložio 21 poslanik.

Predlogom zakona o Razvojnoj banci Crne Gore uređuje se osnivanje djelatnost, poslovanje, organizacija i kontrola Razvojne banke Crne Gore (u daljem tekstu: Razvojna banka).

Prema Predlogu zakona, Razvojna banka ima svojstvo pravnog lica, koje se osniva kao akcionarsko društvo, sa ciljem razvoja crnogorske ekonomije kroz finansijsku podršku od strane ove banke i to: ubrzanog privrednog razvoja Crne Gore, dinamiziranja rasta privrednih društava, ravnomjernijeg regionalnog razvoja i konkurentnosti, likvidnosti privrednih društava, proizvodnje i usluga orjentisanih prema izvozu, proizvodnje kojom se smanjuje uvozna zavisnost, infrastrukturnih projekata, projekata vodosnabdijevanja, tretmana otpadnih voda i zaštite životne sredine i drugih projekata od lokalnog, regionalnog i državnog značaja.

Za obaveze Razvojne banke bezuslovno i neopozivo na prvi poziv jemči Crna Gora, bez izdavanja posebne garancije, osim za depozite položene kod Razvojne banke.

Takođe, prema Predlogu zakona, osnivač Razvojne banke je Crna Gora, a prava i dužnosti osnivača vrši Vlada Crne Gore; osnivački kapital Razvojne banke ne može biti manji od 90.000.000 eura i čini ga kapital preuzet od Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore A.D.

Predlogom zakona se u članu 9 utvrđuje da Razvojna banka pruža, između ostalog, i finansijske i sa njima povezane usluge, uključujući odobravanje kredita, obavljanje faktoringa i drugih oblika potraživanja i izdavanja garancija; osiguranje izvoza od netržišnih rizika; primanje depozita, pružanje usluga platnog prometa.

Prema Predlogu zakona se, na sličan način kao što je to uređeno Zakonom o kreditnim institucijama za kreditne institucije, utvrđuju zahtjevi za upravljanje rizicima, uspostavljanje sistema upravljanja i sistema internih kontrola, zahtjevi za kapitalom, ograničenja u poslovanju, zaštita klijenata, računovodstvo i revizija finansijskih iskaza, organi Razvojne banke, finansiranje i javnost rada, kao i izvještavanje i kontrola poslovanja Razvojne banke od strane Centralne banke Crne Gore (u daljem tekstu: Centralna banka).

Osnivanje Razvojne banke izvršiće se transformacijom Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore.

Kako je navedeno u obrazloženju Predloga zakona, u cilju podsticanja ravnomjernog održivog ekonomskog razvoja, konkurentnosti i likvidnosti privrednih subjekata, inkluzije ranjivih segmenata, kao i finansiranja infrastrukturnih projekata, transformacijom Investiciono – razvojnog fonda Crne Gore u Razvojnu banku planira se implementacija dodatnih podsticaja konkurentnosti crnogorske privrede kroz intenziviranje pristupa grantovima dostupnim kroz EU fondove koji bi takođe postali dio podrške privredi Crne Gore, kreiranju novih finansijskih instrumenata po uzoru na državne razvojne banke u državama članicama EU, kao i snaženju izvoznog potencijala crnogorskih preduzeća kroz osiguranje izvoza od netržišnih rizika.

II. Savjet Centralne banke Crne Gore, na sjednici od 06.08.2024. godine, razmotrio je navedeni Predlog zakona o Razvojnoj banci Crne Gore i, s njim u vezi, daje sljedeće

MIŠLJENJE

1. Postojanje institucije, odnosno Razvojne banke, koja će se baviti finansiranjem razvojnih i infrastrukturnih projekata, podsticanjem osnivanja, razvoja i održivosti poslovanja mikro, malog i srednjeg biznisa, kao i velikih privrednih društava i preduzetnika, osiguranjem izvoza od netržišnih rizika, uključujući podršku zelenoj ekonomiji i sl., je od ključnog značaja za valorizaciju potencijala rasta, povećanje konkurentnosti crnogorskih proizvoda i racionalnije upravljanje nacionalnim resursima. Takođe, unapređenje institucionalnog okvira sa Razvojnomo bankom će kreirati sistemski pristup za ravnomjerniji regionalni razvoj i dugoročnu održivost crnogorske privrede.

Primjeri zemalja iz neposrednog okruženja i Evropske unije, koje imaju postojanje ovakvih institucija, ukazuju na opravdanost poslovanja razvojne banke.

S tim u vezi, Centralna banka podržava osnivanje Razvojne banke Crne Gore.

2. Međutim, i pored navedenog, Centralna banka smatra bitnim da ukaže i na pojedina rješenja za koja cijeni da bi trebalo dodatno preispitati prije donošenja predmetnog zakona:

a) Djelatnost primanja depozita

Odredbom člana 9 stav 1 tačka 3 Predloga zakona propisano je da Razvojna banka obavlja djelatnost primanja depozita.

Dalje, odredbom člana 5 stav 3 Predloga zakona propisano je da se na osnivanje poslovanje i kontrolu Razvojne banke **ne primjenjuju zakon i drugi propisi kojim se uređuje osnivanje, poslovanje i kontrola kreditnih institucija**, osim propisa čija je primjena utvrđena ovim zakonom.

S tim u vezi, ukazujemo da je u recitalu Direktive 2013/36/EU Evropskog Parlamenta i Savjeta od 26. juna 2013. godine o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i prudencijalnom nadzoru nad kreditnim institucijama, izmjeni Direktive 2002/87/EZ i stavljanju van snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (tzv. CRD) **navedeno da obim primjene propisa koji se odnosi na kreditne institucije treba da bude što širi i da obuhvata sve institucije čija je djelatnost primanje povratnih sredstava od javnosti u obliku depozita ili drugim oblicima.** Izuzeci od primjene ove Direktive su unaprijed dogovoreni između država članica i utvrđeni u članu 2 Direktive, gdje su taksativno nabrojane sve institucije na nivou pojedinačne države članice na koje se odredbe te direktive ne primjenjuju. Uglavnom se radi o kreditnim unijama, razvojnim bankama i izvoznim bankama, za čije obaveze garantuju same države članice. Imajući u vidu navedeno, Centralna banka je mišljenja da u odnosu na pitanje obavljanja djelatnosti primanja depozita od strane Razvojne banke, treba pribaviti mišljenje Evropske komisije.

Takođe, otvara se pitanje da li će se utvrđivanjem ovlašćenja za Razvojnu banku da može da obavlja djelatnost primanja depozita ugroziti jedno od osnovnih principa funkcionisanja razvojnih državnih finansijskih institucija, odnosno načela nekonkurencije sa bankarskim sektorom.

Naime, ako bi Razvojna banka primala depozite od klijenata fizičkih i pravnih lica i plasirala ih, između ostalog, u vidu kredita kao što to rade kreditne institucije i na ovaj način obavljala dominantni ključni bankarski posao kreditnih institucija, ova institucija bi se stavila u privilegovani položaj u odnosu na kreditne institucije koje su dužne da ispunjavaju sve regulatorne zahtjeve koje se odnose na njih i da pritom uplaćuju naknade po osnovu doprinosa za Fond za zaštitu depozita i Sanacioni fond u skladu sa zakonom. Stavljanjem u privilegovani položaj instituciju koja podliježe manjim prudencijalnim zahtjevima u odnosu na ostale učesnike na finansijskom tržištu moglo bi da dovede do narušavanja stabilnosti finansijskog sistema, posebno uzimajući u obzir njenu veličinu, s obzirom na to da nastaje transformacijom Investiciono-razvojnog fonda, koji je po veličini aktive, na dan 30. jun 2024. godine, veći od šest kreditnih institucija, od čega su četiri sistemski značajne.

Pri tome, dodatno cijenimo potrebnim da ukažemo da iz odredaba Predloga zakona nije jasno utvrđeno o kojim depozitima se radi (od javnosti ili od državnih organa ili drugih subjekata), već je odredbom člana 9 stav 5 Predloga zakona propisano da primanje, raspolaganje i zaštitu depozita propisuje Vlada Crne Gore.

S tim u vezi, napominje se da se radi o odnosima koji moraju biti predmet zakonske materije, a ne podzakonskog akta Vlade, posebno što se radi o značajnim aktivnostima koje mogu imati negativne implikacije po interese deponenata. Tim prije, što je članom 4 Predloga zakona predviđeno da država jemči za obaveze Razvojne banke, **osim za depozite,** pa nedostatak garancija za depozite ovim zakonom se dovodi u pitanje zaštita deponenata, koje, ponovo ukazujemo, ne smije biti predmet podzakonskog akta Vlade, već isključivo zakona.

Cijeneći navedeno, postavlja se i pitanje da li će deponenti koji nijesu dovoljno informisani biti u mogućnosti da razlikuju Razvojnu banku od ostalih kreditnih institucija, u koju će plasirati sredstva motivisani očekivano većim kamatnim stopama, rukovodeći se time da

je riječ o državnoj kreditnoj instituciji gdje su im depoziti garantovani, ne znajući da nemaju pravo zaštite depozita, u skladu sa Zakonom o zaštiti depozita, odnosno da za njihove depozite neće garantovati Fond za zaštitu depozita.

Sa druge strane, Razvojna banka, kao slabije regulisana institucija, čiji osnivački kapital ne može biti manji od 90 miliona eura, što je iznad ukupnog kapitala osam kreditnih institucija, posmatrano na 30. jun 2024. godine, može značajno da utiče na likvidnost kreditnih institucija.

Ako se uzme u obzir misija razvojnih banaka, koje osnivaju države zemalja u kojima one posluju, koje sredstva prikupljaju od strane fondova po povoljnijim uslovima dobijenim za namjenu ekonomskog razvoja države, omogućavanje finansiranja od strane građana čija sredstva, pritom nijesu sigurna, odnosno zaštićena zakonom, odstupa od navedene misije razvojnih banaka i od standarda zaštite depozita.

b) Djelatnost pružanja usluga platnog prometa

Odredbom člana 9 stav 1 tačka 4 Predloga zakona propisano je da Razvojna banka obavlja usluge platnog prometa u skladu sa posebnim zakonom. S tim u vezi, Centralna banka ukazuje da su 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 utvrđeni pružaoci platnih usluga i drugi se ne mogu određivati. Ovom direktivom nije data mogućnost da pružaoci platnih usluga, odnosno platnog prometa budu i subjekti kao što je predložena Razvojna banka.

Naime, prema Zakonu o platnom prometu, koji je usklađen sa gore navedenom direktivom, pružanje platnih usluga mogu pružati samo lica navedena u članu 4 stav 1 tog zakona, i to:

- 1) banka i druga kreditna institucija sa sjedištem u Crnoj Gori;
- 2) platna institucija sa sjedištem u Crnoj Gori;
- 2a) registrovani pružalac usluga informacija o računu sa sjedištem u Crnoj Gori;
- 3) institucija za elektronski novac sa sjedištem u Crnoj Gori;
- 4) ogranak kreditne institucije iz treće države sa sjedištem u Crnoj Gori;
- 5) Centralna banka;
- 6) Država Crna Gora i jedinice lokalne samouprave kada ne djeluju u svojstvu vlasti.

Takođe ukazujemo i na odredbe člana 80 stav 3 Zakona o platnom prometu kojima je propisano da izvršavanje platnih transakcija novčanim sredstvima primljenim od korisnika platnih usluga radi pružanja platnih usluga platna institucija obavlja preko transakcionih računa koje otvara kod banaka.

S tim u vezi, ukazujemo i da su shodno članu 5 Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja pravna lica i preduzetnici dužni da otvore račun kod banke na način utvrđen

propisima, vode novčana sredstva na tom računu i vrše transfer sredstava preko tog računa, uključujući i plaćanje poreza, prireza i doprinosa na obračunatu bruto zaradu i naknadu zarada, kao i isplatu neto zarada i naknada zarada zaposlenima.

Stoga, navedene radnje iz domena pružanja platnih usluga ne bi mogla da vrši Razvojna banka.

Dodatno, u vezi sa pružanjem platnih usluga od strane Razvojne banke ukazujemo da propisima o poslovanju više razvojnih banaka u okruženju, nije utvrđena mogućnost pružanja platnih usluga.

c) Zaštita klijenata Razvojne banke

Odredbama čl. 38 do 44 Predloga zakona uređuje se obračun i iskazivanje efektivne kamatne stope kreditnih institucija, promjenljiva kamatna stopa, zaštita klijenata, kao i postupci po prigovoru i vansudsko rješavanje sporova.

Po predloženom rješenju, iz odredbe člana 44 Predloga zakona proizilazi da je Centralna banka nadležna za vansudsko rješavanje sporova, pri čemu ovim zakonom nije uređen način vansudskog rješavanja sporova, kao što je to Zakonom o kreditnim institucijama predviđeno za klijente kreditnih institucija (član 219), a imajući u vidu da je primjena Zakona o kreditnim institucijama isključena u odnosu na Razvojnu banku, to predmetno pitanje ostavlja otvoreno, odnosno neuređeno.

d) Organi Razvojne banke

Predlogom zakona utvrđen je dvodomni sistem upravljanja, u skladu sa kojim su organi Razvojne banke Skupština, Nadzorni odbor i Upravni odbor. Nadzorni i Upravni odbor su organi upravljanja Razvojne banke.

Takođe, čl. 55 i 65 Predloga zakona propisano je da članovi Nadzornog i Upravnog odbora moraju ispunjavati određene uslove primjerenosti, kao npr. uslov dobrog ugleda, iskreno i pošteno djelovanje, iskazivanje nezavisnog mišljenja, posjedovanje stručnih znanja i iskustva, i sl., dok je odredbom člana 65 stav 2 propisano da Upravni odbor je dužan da, uz prethodnu saglasnost Nadzornog odbora, donese primjerenu politiku za izbor i procjenu ispunjenosti uslova za pojedinačne članove Upravnog odbora, kao i za članove Upravnog odbora zajedno, **koju je Razvojna banka dužna da sprovodi.**

Međutim, Predlog zakona ne sadrži odredbu kojom bi se uputilo na bliže uređivanje navedenih uslova, postupak procjene njihove ispunjenosti, niti ko vrši procjenu primjerenosti za članove Nadzornog, odnosno Upravnog odbora.

S obzirom na predložene aktivnosti ove finansijske institucije, ukazujemo na važnost preventivne kontrole Centralne banke, te smatramo potrebnim učešće Centralne banke u procesu imenovanja članova organa banke. Ovo posebno iz razloga što Razvojna banka ima sve elemente i karakteristike komercijalne banke, te je s toga, djelovanje Centralne banke kroz stručan i profesionalan pristup u cilju procjene ispunjenosti uslova

(kao i u slučaju komercijalne banke) od presudnog značaja za zaštitu svih povjerilaca/deponenata i budžet Crne Gore.

e) Finansiranje i javnost rada Razvojne banke

Odredbama čl. 68 i 69 Predloga zakona utvrđuju se izvori sredstava za poslovanje Razvojne banke i njihovo korišćenje, kao i javnost rada Razvojne banke. Članom 69 st. 2 i 3 predviđeno je da se javnost rada Razvojne banke ostvaruje dostavljanjem izvještaja o radu i godišnjih finansijskih iskaza sa mišljenjem revizora Vladi na upoznavanje, kao i objelodanjivanjem uslova za korišćenje sredstava Razvojne banke.

Obzirom na značaj osnivanja i poslovanja Razvojne banke i potencijalni uticaj na dalji ekonomski razvoj, konkurentnost i likvidnost privrednih subjekata, inkluzije ranjivih segmenata, kao i finansiranja infrastrukturnih projekata, smatramo da je Predlogom zakona potrebno predvidjeti dodatno objelodanjivanje podataka i informacija o poslovanju Razvojne banke, koji ne predstavljaju poslovnu tajnu, a u službi veće transparentnosti i bolje informisanosti klijenata i opšte javnosti.

f) Izvještavanje i kontrola poslovanja Razvojne banke

Čl. 70 do 75 Predloga zakona, utvrđena je obaveza Razvojne banke da Centralnoj banci dostavlja tačne i potpune izvještaje i druge podatke, u formi, na način i u vrijeme kako je propisano posebnim propisom Centralne banke, zatim nadležnost Centralne banke da vrši kontrolu poslovanja Razvojne banke, kao i ovlašćenje za izricanje mjere pisanog upozorenja u slučaju da utvrdi nepravilnosti u poslovanju Razvojne banke.

Takođe, odredbom člana 71 stav 2 Predloga zakona propisano je da u vršenju kontrole poslovanja Razvojne banke Centralna banka ocjenjuje usklađenost poslovanja Razvojne banke u skladu sa tim zakonom i propisima donesenim na osnovu tog zakona, pa u cilju jasnije formulacije predlažemo da se u članu 71 stav 2 Predloga zakona umjesto upućivanja na *propise donesene u skladu sa ovim zakonom* izvrši upućivanje na *propise Centralne banke*. Takođe, predlažemo da se član 75 stav 2 tačka 2 Predloga zakona, kojim se utvrđuju nepravilnosti u poslovanju na osnovu kojih Centralna banka može izreći mjeru pisanog upozorenja, proširi tako da obuhvata i propis iz član 33 Predloga zakona.

Dodatno, ukazujemo da je Zakonom o Centralnoj banci Crne Gore propisana nadležnost Centralne banke za vođenje **kreditnog registra zaduženja** pojedinih lica prema subjektima nadzora Centralne banke i drugim licima utvrđenim zakonom ili posebnim propisom Centralne banke. S tim u vezi, Predlogom zakona treba propisati i obavezu Razvojne banke da Centralnoj banci dostavlja izvještaje za registar kreditnih zaduženja, u rokovima i sa sadržajem utvrđenim propisom Centralne banke.

3. Imajući u vidu sve naprijed navedeno, Centralna banka je mišljenja da je potrebno dodatno razmotriti navedene odredbe Predloga zakona o Razvojnoj banci Crne Gore i,

kao što je već ukazano, pribaviti mišljenje Evropske komisije, kako bi se osigurala usklađenost sa evropskim standardima.

SAVJET CENTRALNE BANKE CRNE GORE

Broj: 0101-6230-2/2024
Podgorica, 06.08.2024. godine

**PREDSJEDAVAJUĆA**
GUVERNERKA
dr Irena Radović
