



PRIMLJENO:	20. 05.	20 21	GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	CG-1/21-1/2		
VEZA:			
EPA:	174 XXVII		
SKRAĆENICA:	PRILOG:		

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-1955/4
Podgorica, 19. maj 2021. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE
Gospodin mr Aleksa Bečić, predsjednik

Na osnovu člana 10 Uredbe o Vladi Crne Gore („Službeni list CG“, br. 80/08, 14/17 i 28/18), Vlada Crne Gore je dana 19. maja 2021. godine, bez održavanja sjednice, na osnovu pribavljene saglasnosti većine članova Vlade, odlučila o **Predlogu zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita (lex specialis)**, koji su Skupštini Crne Gore podnijeli poslanici mr Raško Konjević i dr Draginja Vuksanović Stanković, a Skupština dostavila Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

M I Š L J E N J E

U vezi sa Vašim dopisom, broj: 04-1955/2 od 14. aprila 2021. godine, kojim se traži davanje mišljenja na Predlog zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita (*lex specialis*), koji su Skupštini Crne Gore podnijeli poslanici mr Raško Konjević i dr Draginja Vuksanović Stanković, Vlada je pripremila mišljenje na Predlog zakona.

Naime, Predlogom zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita (*lex specialis*) – u daljem tekstu: Predlog zakona – utvrđuju se hitne mjere odlaganja plaćanja obaveza po osnovu ugovora o kreditu u cilju sprečavanja ozbiljnih ekonomskih posljedica i očuvanja stabilnosti finansijskog sistema u uslovima pandemije novog koronavirusa, na period od 180 dana, pri čemu se to pravo obezbjeđuje pravnim i fizičkim licima, preduzetnicima i ostalim licima.

Prema Predlogu zakona, odlaganje plaćanja kreditnih obaveza obuhvata privremenu obustavu svih plaćanja obaveza po osnovu kredita i obustavu svih isplata koje se odnose na otplate kredita. Za to vrijeme banke neće obračunavati kamate utvrđene ugovorom o kreditu, niti će obračunavati zateznu kamatu na dospjela neizmirena potraživanja po kreditu, neće pokretati postupak izvršenja, neće vršiti obračun dana kašnjenja, kao ni reklasifikaciju kredita u nižu klasifikacionu grupu. Takođe, prema Predlogu zakona, korisnik kredita je dužan da radi ostvarivanja ovog prava obavijesti banku o namjeri korišćenja navedenog prava. Istovremeno, predviđeno je da se odredbe Predloga zakona primjenjuju i na ugovore o kreditu koje banke zaključuju sa korisnikom kredita nakon stupanja na snagu ovog zakona.

Prema Predlogu zakona, nadzor nad njegovom primjenom sprovodi Centralna banka Crne Gore i u obavezi je da Skupštini Crne Gore dostavi izvještaj o nadzoru najkasnije do 31. 12. 2021. godine.

U odnosu na predloženi zakon, Vlada se obratila Centralnoj banci Crne Gore sa zahtjevom za davanje mišljenja.

U mišljenju Centralne banke Crne Gore navodi se sljedeće:

„Centralna banka Crne Gore, kao institucija zadužena za očuvanje finansijskog sistema, sa posebnom pažnjom je donosila mjere za ublažavanje negativnih uticaja epidemije zarazne bolesti COVID-19 na finansijski sistem.

Cilj ovih mjera je uspostavljanje održivog balansa između podrške likvidnosti realnom sektoru i stanovištvu, do granice do koje se neće ugroziti finansijska stabilnost odnosno kvalitet bilansa banaka. One će imati jednu od ključnih uloga u dugoročnom oporavku crnogorske ekonomije u periodu pred nama.

Imajući u vidu činjenicu da je crnogorska ekonomija sa procijenjenim padom u 2020. godini od -17% BDP-a najpogođenija u Evropi, Centralna banka je, proporcionalno tome, donijela najveći broj mjera i moratorijuma u Evropi, sa najdužim trajanjem odnosno najdužim rokovima za korišćenje moratorijuma.

Do danas je Centralna banka u okviru osam paketa mjera uvela šest moratorijuma, od kojih je jedan bio fleksibilan, a ostali obavezujući za banke (apsolutni moratorijum).

Moratorijum je uveden za ugrožene djelatnosti sa trajanjem do 31. 08. 2021. godine.

Lista ugroženih djelatnosti obuhvaćenih mjerama Centralne banke se, prema negativnim posljedicama koje je epidemija COVID-19 izazivala, dopunjavala i trenutno obuhvata 112 djelatnosti na koje se odnosi moratorijum. Time je obuhvaćeno više od 350 miliona eura bruto kredita pravnih lica koja obavljaju poslove iz ovih djelatnosti. Imajući u vidu ukupan broj kreditnih partija pravnih lica, moratorijumom je obuhvaćeno 21,3% kreditnih partija, odnosno više od petine privrede, uglavnom malih i srednjih privrednih društava.

Takođe, moratorijum je uveden za fizička lica korisnike kredita kojima je, zbog negativnog uticaja epidemije zarazne bolesti COVID-19, prestao radni odnos ili kojima nijesu isplaćene neto zarade tri mjeseca prije podnošenja zahtjeva za uspostavljanje moratorijuma sa trajanjem do 31. 12. 2021. godine.

Dodatno, navedenim mjerama Centralne banke omogućene su i pogodnosti za fizička lica, korisnike kredita kojima je banka bila dužna da odobri, na njihov zahtjev, promjenu plana otplate kredita produženjem roka otplate, ako je tim korisnicima kredita 31. 03. 2020. godine ili kasnije smanjena zarada za najmanje 10%, što je posljedica negativnog uticaja epidemije zarazne bolesti COVID-19.

Napominjemo da navedene mjere, upravo zbog pažljive analize njihovih efekata koju je prilikom njihovog kreiranja sprovodila Centralna banka, nisu imale negativne efekte na poslovanje banaka. Naime, banke su u periodu od marta do kraja 2020. godine odobrile 789 miliona eura novih kredita (za 34.396

klijenata fizičkih i pravnih lica), od čega se preko 72% odnosi na kredite odobrene pravnim licima, što ukazuje na neometan nastavak kreditne aktivnosti kao faktora važnog za prevazilaženje krize u realnom sektoru i podršku građanima. Takođe, tokom prva tri mjeseca 2021. godine banke su odobrile 238.088 hiljada eura novih kredita, što je za 22,95% više u odnosu na uporedni period prethodne godine.

Istovremeno je važno ukazati i na rezultate analize tromjesečnog moratorijuma na otplatu kredita iz marta 2020. godine. Podsjećamo, taj moratorijum imao je za cilj privremeno ustupanje brze likvidnosti fizičkim i pravnim licima u iznosu od 155 miliona eura kako bi se podržala i realna ekonomija (agregatna tražnja) u najkritičnijem periodu potpunog zamrzavanja znatnog dijela privredne aktivnosti. Tokom ovog perioda pravo na moratorijum koristilo je preko 24.000 zaposlenih u javnom sektoru, a to pravo koristili su i penzioneri (dakle, kategorija stanovništva koja nije bila u promijenjenim materijalnim okolnostima izazvanim posljedicama epidemije COVID-19). S tim u vezi, Centralna banka ukazuje na to da je neracionalno da moratorijum bude obezbijeđen licima koja imaju i koja će u perspektivi imati redovne i neumanjene prihode, tim prije što se od banaka s pravom očekuje da i pored uvedenih moratorijuma nastave sa kreditnom aktivnošću i podrškom likvidnosti korporativnog sektora kao primarnog zadatka, uz ekstenzivna restrukturiranja, uključujući grejs periode, što sve za posljedicu ima dodatni pritisak na njihovu likvidnu poziciju.

U odnosu na Predlog zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita (*lex specialis*) prije svega ukazujemo na efekte rješenja predloženog zakona na poslovanje banaka, likvidnost, profitabilnost i kapital banaka, kao i stabilnost finansijskog sistema.

Naime, čl. 2, 3 i 4 Predloga zakona je, između ostalog, predviđeno odlaganje plaćanja kreditnih obaveza korisniku kredita u trajanju od 180 dana, pri čemu banka za to vrijeme neće obračunavati kamatu propisanu ugovorom o kreditu; da se za korisnika kredita rok otplate produžava za period trajanja odlaganja; sljedeća rata kredita nakon isteka tog odlaganja dospijeva u skladu sa uslovima ugovora o kreditu, u nepromijenjenom iznosu obračuna svake ugovorene rate.

Utvrđivanje moratorijuma na predloženi način, u trajanju od 180 dana, podrazumijevalo bi odsustvo bilo kakvih plaćanja, što bi imalo značajne negativne reperkusije na likvidnu poziciju banaka. Naime, na osnovu podataka koje su banke dostavile Kreditnom registru Centralne banke na dan 31. 03. 2021. godine, ukupni anuiteti na mjesečnom nivou iznose oko 100 miliona eura. Navedeno znači da bi maksimalni negativan efekat na likvidnu poziciju banaka u periodu od 180 dana mogao da iznosi oko 600 miliona eura. Tačan negativan efekat će na direktan način zavisiti od broja podnijetih zahtjeva za uspostavljanje moratorijuma, pa bi npr. 80% uspostavljenih moratorijuma podrazumijevalo negativan efekat od oko 480 miliona eura (600 miliona eura x 80% = 480 miliona eura). U situaciji ugrožene likvidnosti, odnosno znatno smanjenih priliva po

osnovu naplate kredita, očekuje se da banke, u cilju očuvanja likvidne pozicije, znatno ograniče kreditnu aktivnost, zbog čega će izostati neophodna podrška vitalnim sektorima, odnosno stanovništvu.

Ukidanje obračuna ugovorom definisane kamate, odnosno bilo koje kamate, imalo bi negativan uticaj na prihode banke i indirektno bi uzrokovalo dodatne posljedice na adekvatnost kapitala. Naime, na osnovu podataka koje su banke dostavile Centralnoj banci na 31. 12. 2020. godine, ukupni prihod od kamate, kao najznačajnija pozicija prihoda banaka, iznosio je preko 150 miliona eura. U slučaju trajanja moratorijuma od 180 dana, tokom kojeg se ne bi obračunavala kamata, kako je to predloženo članom 3 stav 2 Predloga zakona, negativan efekat po bilans uspjeha bio bi preko 75 miliona eura. To bi značilo da bi sve banke poslovale sa gubitkom, uz negativan efekat na kapital i adekvatnost kapitala, imajući u vidu da je gubitak iz tekuće godine odbitna stavka od kapitala i sopstvenih sredstava. Podsjećamo da je neto dobit na kraju 2020. godine iznosila 22 miliona eura. Ukoliko bi ostvarene godišnje prihode iz 2020. godine umanjili za 75 miliona eura, navedeno bi uticalo na poslovanje sa gubitkom od preko 50 miliona eura na nivou sistema i negativan efekat na kapital i sopstvena sredstva banaka u istom iznosu, čime bi bila onemogućena podrška likvidnosti zdravim kompanijama i onima sa potencijalom za oporavak. Dakle, moratorijum nije jedina mjera podrške privredi i stanovništvu, već je od izuzetnog značaja i kreditna aktivnost banaka kao podrška njihovoj likvidnosti, a naročito sada, u uslovima epidemije.

Imajući u vidu navedeno, nesporno je da bi usvajanje Predloga zakona imalo izuzetno negativan uticaj na poslovanje banaka, ugrozilo bi likvidnost, profitabilnost i kapital banaka, kao i stabilnost finansijskog sistema, te dovelo u pitanje njegovu održivost.

Pored navedenog, odobravanje generalnog moratorijuma na otplate kreditnih obaveza u ovoj fazi pandemije, kada su poznati negativni efekti na pojedine kategorije korisnika kredita, narušava disciplinu plaćanja i omogućava neplaćanje i onim dužnicima koji su finansijski sposobni, ali ne žele plaćati – što će samo otežati i povećati troškove odobravanja kredita za buduće bonitetne klijente. Istovremeno, to može dovesti do poremećaja u smislu odobravanja kredita klijentima koji nisu bili komercijalno održivi ni prije epidemije, na račun sektora koji imaju veći potencijal.

U pogledu konstatacije o nepostojanju odredbe primarnih i sekundarnih izvora prava Evropske unije sa kojima bi se crnogorski propisi za uređivanje pitanja uvođenja moratorijuma na otplatu kredita mogli uporediti radi utvrđivanja stepena usklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske unije, ukazujemo na potrebu da se prilikom pripreme novih zakonskih rješenja mora uzeti u obzir smjernica Evropskog bankarskog regulatora (European Banking Authority – EBA) koja se odnosi na ovu oblast. Radi se o dokumentu pod nazivom Smjernice o zakonodavnim i nezakonodavnim moratorijumima na otplatu kredita koji se primjenjuju u kontekstu krize prouzrokovane pandemijom zarazne bolesti COVID-19 (EBA/GL/2020/02), koje su prvobitno usvojene u aprilu 2020.

godine i u dva navrata izmijenjene u junu i decembru iste godine (EBA/GL/2020/08 i EBA/GL/2020/15).

Generalno, EBA smjernicama se definišu stavovi o odgovarajućim supervizorskim praksama i načinu primjene određenih EU propisa koji se primjenjuju u okviru Evropskog sistema finansijskih supervizora. U tom smislu su nadležna tijela (na koja se smjernice odnose) dužna da se pridržavaju stavova datih u smjernicama tako što će ih na odgovarajući način uključiti u svoje prakse (npr. izmjenama pravnog okvira ili supervizorskih procesa).

Pomenutim smjernicama se propisuju razni kriterijumi koje mora da ispuni moratorijum da bi se smatrao „opštim moratorijumom na otplate“ na koji se one primjenjuju, a koji uključuju sljedeće:

- moratorijum može biti uveden zakonom ili drugim propisom, na inicijativu sektora ili djelatnosti koju su generalno dogovorile i koju primjenjuju relevantne kreditne institucije;
- moratorijum se primjenjuje na veliku grupu dužnika koja je unaprijed utvrđena na osnovu opštih kriterijuma, a iako opseg primjene moratorijuma može biti ograničen samo na kvalitetne dužnike koji nisu imali finansijskih poteškoća prije primjene moratorijuma, moratorijum ne bi trebalo da se ograniči samo na one dužnike koji su imali finansijskih poteškoća prije pojave pandemije koronavirusa;
- moratorijum se primjenjuje samo na izmjene plana otplate obustavljanjem, odlaganjem ili smanjivanjem otplate kamate ili glavnice, ali ne ostalih uslova (kao što je izmjena kamatne stope);
- moratorijum nudi iste uslove za izmjenu plana otplate svim izloženostima koje podliježu moratorijumu;
- moratorijum se ne primjenjuje na nove ugovore koji su zaključeni poslije objavljivanja moratorijuma.

U pogledu uvođenja moratorijuma na otplatu kredita, u dokumentu MMF-a iz juna 2020. godine, pod nazivom „Regulatorni i supervizorski odgovor bankarskog sektora u pogledu suočavanja sa uticajem koronavirusa“ (Banking Sector Regulatory and Supervisory Response to Deal with Coronavirus Impact), u kojem se daju preporuke koje imaju za cilj smanjenje rizika po finansijsku stabilnost, navodi se, između ostalog, i da bi trebalo izbjegavati potpuni moratorijum s obzirom na to da to može uticati na likvidnost i profitabilnost banaka. Da bi se minimizirali rizici finansijske stabilnosti i osigurala sposobnost banaka da kreditiraju ekonomiju, mjere podrške treba da budu što je moguće više ciljane, a korisnici kredita na koje pandemija nije imala značajnog uticaja treba da nastave sa redovnom otplatom dugova.

Imajući u vidu sve navedeno, a kako je prošlo više od godinu dana od početka epidemije zarazne bolesti COVID-19, postoji jasna slika koji su segmenti privrede i stanovništva dugoročno pogođeni efektima COVID-19, te na osnovu čega se mogu kreirati moratorijumi i ostale mjere u skladu sa realnim

potrebama stanovništva i privrede a da se tim mjerama ne ugrozi stabilnost finansijskog sistema.

Kako bi banke ostale stub oporavka realnog sektora u narednom periodu, ne smije se dozvoliti da se kriza iz realne ekonomije neselektivno prelije na finansijski sistem tako da ugrozi njegovu stabilnost, što bi se desilo u slučaju apsolutnog moratorijuma koji se Predlogom zakona želi uspostaviti.

Na kraju, Centralna banka u kontinuitetu prati realizaciju preduzetih mjera i kretanja u realnoj ekonomiji i finansijskom sistemu i po potrebi vrši njihovu korekciju ili donošenje dodatnih mjera kojima bi se ublažili efekti na građane i privredu, korisnike kredita, kao i na bankarski sistem.

Kako se predloženim zakonom ne postiže očuvanje stabilnosti finansijskog sistema nego on ima potencijal da ga naruši, pri čemu je ekonomski neefikasan i ne doprinosi oporavku ekonomije jer potencijalno ugrožava bankarski sistem i sposobnost banaka da učestvuju u njenom oporavku, dok, sa druge strane, privreda i stanovništvo koji imaju potrebu za obustavom plaćanja kreditnih obaveza to pravo mogu ostvariti koristeći postojeće mjere Centralne banke, to Centralna banka Crne Gore, kao institucija odgovorna za stabilnost finansijskog sistema, daje negativno mišljenje na Predlog zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita (*lex specialis*).“

Imajući u vidu navedeno, ukazujemo i na činjenicu da Crna Gora nema samostalnu monetarnu politiku, da se suočava sa izazovima u održavanju stabilnosti javnih finansija, pa se zato u pogledu ovakvih rješenja nije cjelishodno upoređivati sa Republikom Hrvatskom ili Mađarskom. Stoga je Vlada Crne Gore mišljenja da ne treba prihvatiti Predlog zakona o odlaganju plaćanja kreditnih obaveza korisnika kredita (*lex specialis*), koji su Skupštini Crne Gore podnijeli poslanici mr Raško Konjević i dr Draginja Vuksanović Stanković.

PREDSJEDNIK

Prof. dr Zdravko Krivokapić

