



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Broj: 02-03-12800/1

Podgorica, 27.09.2021. godine

MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
-n/r ministru, gospodinu mr Jakovu Milatoviću-

Poštovani gospodine Milatoviću,

Na osnovu Vašeg akta, broj: 008-323/21-4152/7 od 21.09.2021. godine, kojim se traži mišljenje na tekst *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečajju*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Predloženo zakonsko rješenje, prvenstveno i direktno, će uticati na rad stečajnih upravnika, kao prve instance u procesu sprovođenja stečajnog postupka. U tom smislu, predložena su rješenja poput uvođenja stečajnog ispita, licenciranja i provjere znanja stečajnih upravnika, kao i način izbora stečajnih upravnika. Osim na njihov rad, predloženim izmjenama direktno će se uticati na rad stečajnih sudija sa namjerom da se omogući efikasno sprovođenje stečajnog postupka.

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

Na osnovu uvida u dostavljeni materijal za implementaciju *Zakona* potrebna su finansijska sredstva iz budžeta za rad Komisije za polaganje stručnog ispita za stečajnog upravnika i Komisije za provjeru znanja stečajnog upravnika. Takođe, propisano je da troškovi stručnog ispita za stečajnog upravnika i ispita provjere znanja padaju na teret kandidata (budući stečajni upravnici).

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečajju*.

S poštovanjem,


MINISTAR
mr Miroslav Spajić

Poslednja
verzija

OBRAZAC

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

NAZIV PROPISA

Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju

1. Definisane probleme

- 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)?

Zakon o stečaju je od sistemskog značaja za privredu i u tom smislu potrebno je da ovo zakonsko rješenje nude dodatne podsticaje za rješavanje problema insolventnosti privrednih subjekata odnosno kod onih koji imaju izražene poteškoće u poslovanju koji su dodatno izraženi tokom krize izazvane pandemijom Covid19.

U toku sprovođenja Zakona o stečaju ("Službeni list CG", br. 1/11 i 53/16) uočeno je da veliki broj privrednih društava koja su u stečaju nisu okončala započeti stečajni postupak u razumnim rokovima. Kako je efikasnost stečajnog postupka uslovljena relativno kratkim rokovima za okončanje stečaja, situacija u praksi uslovljena je niz problema: nedefinisani odnos između dužnika i povjerilaca, problemi zaposlenih u privrednim društvima u stečaju kao i dugotrajni sudski postupci. Posljedice evidentiranog stanja ukazuju na izraženu nekonzistentnost u postupanju stečajnih sudija i stečajnih upravnika, odugovlačenje postupka, netransparentno postupanje i slabu zaštitu povjerioca.

Nakon ozbiljne analize stanja na tržištu, utvrđena je da loša praksa u posljednjih 6-7 godina u Crnoj Gori karakteriše oblast stečaja, te je odlučeno da se ista promijeni što je prije moguće. Samim tim, ispostavilo se da postojeće zakonsko rješenje treba da bude usklađeno sa novim promjenama na tržištu na način da se pojedine odredbe preciziraju i obezbijedi njihova efikasnija primjena, pojedini rokovi skrate i definišu nove odredbe kojima se unaprjeđuje ostvarivanje ekonomičnosti, racionalnosti i efikasnosti stečajnog postupka, a sve u cilju da se prevaziđe dosadašnje shvatanje stečaja kao neminovnog kraha poslovanja. U tom smislu, početkom godine započete su aktivnosti na izmjenama i dopunama Zakona o stečaju, čije se donošenje očekuje u kratkom roku.

2. Ciljevi

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

Osnovni cilj izrade ovog zakonskog akta jeste da se predlože rješenja kojima se prevazilaze problemi uočeni u primjeni postojećeg zakona, poboljša položaj povjerilaca uz zaštitu interesa i očuva položaj preduzeća u stečaju, sa ciljem da stečaj bude način prevazilaženja poteškoća u poslovanju privrednog subjekta. Predloženim zakonskim rješenjima postignuće se veća efikasnost i transparentnost vođenja stečajnog postupka, kojim bi se otklonili uočeni problemi u praksi.

Cilj ovog Predloga zakona usaglašen je sa opštim prioritetom Programa rada Vlade za 2021. godinu koji se odnosi na zdrave finansije i ekonomski razvoj, koji se, između ostalog odnosi na unaprjeđenje konkurentnosti i poboljšanje poslovnog ambijenta za mala i srednja preduzeća sa ciljem pametnog, održivog i inkluzivnog rasta koji će doprinijeti kvalitetu života svih građana.

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?

Prilikom analize razmatrane su potrebe za promjenom regulatornog okvira ali i niz opcija u vezi sa rješavanjem pojedinačnih problema. Opcija status quo odnosno odsustvo regulatorne promjene nije prihvaćena jer niz navedenih problema nije mogao biti otklonjen bez izmjena regulatornog okvira.

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.

Predloženo zakonsko rješenje, prvenstveno i direktno, će uticati na rad stečajnih upravnika, kao prve instance u procesu sprovođenja stečajnog postupka. U tom smislu, predložena su rješenja poput uvođenja stručnog ispita, licenciranja i provjere znanja stečajnih upravnika, kao i način izbora stečajnih upravnika. Osim na njihov rad, predloženim izmjenama direktno će se uticati na rad stečajnih sudija sa namjerom da se omogući efikasno sprovođenje stečajnog postupka.

Indirektan uticaj će se ostvariti na sva privredna društva koja su u poteškoćama. Regulatorna rješenja uvedena u ovaj zakonski tekst utvrđena su i strukturirana na način koji omogućava relativno jednostavnu i shodnu primjenu njegovih normi na cjelokupan postupak stečaja.

Nakon detaljne analize modela u zemljama u okruženju i na teritoriji Evropske unije, ističemo da sva predložena rješenja u Predlogu zakona predstavljaju rezultat zajedničkog rada Radne grupe koja je zadužena za izradu ovog zakonskog akta. Model koji se predlaže ovim zakonskim aktom predstavlja svojevrsnu novinu u crnogorskom zakonodavstvu i šire, s obzirom da isti nije rezultat prilagođavanja već postojećeg zakonskog rješenja.

Značajne novine ovog zakonskog rješenja odnose se na uvođenje stručnog ispita, licenciranje i uvođenje ispita provjere znanja za stečajne upravnike, koji imaju za cilj pružanje dodatnih garancija da će stečajni upravnici obavljati svoje dužnosti stručno i profesionalno. S tim u vezi, propisano je da se stečajni upravnik imenuje rješenjem o otvaranju stečajnog postupka metodom slučajnog odabira iz Registra licenciranih stečajnih upravnika, pri čemu se slučajni odabir stečajnog upravnika vrši pomoću algoritma koji je sastavni dio aplikacije informacionog sistema pravosuđa. Predloženim rješenjem, analogno načinu izbora stečajnog upravnika, uređen je i način izbora privremenog stečajnog upravnika metodom slučajnog odabira primjenom algoritma informacionog sistema pravosuđa. Dodatno, uveden je Registar stečajnih masa koji je nedostajao u važećem zakonu. Nova rješenja idu u pravcu će doprinijeti boljem položaju povjerilaca, uz zaštitu interesa i očuvanje položaja preduzeća u stečaju sa ciljem da stečaj u praksi bude način prevazilaženja poteškoća u poslovanju privrednih subjekata.

Imajući u vidu da se ovim zakonom prvi put uvodi licenca za rad za stečajne upravnike, to je neophodno da stečajni upravnici koji se nalaze u Registru stečajnih upravnika na dan stupanja na snagu ovog zakona, a radi izdavanja licence i upisa u registar licenciranih stečajnih upravnika, polože ispit provjere znanja u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. S tim u vezi, propisana je obaveza stečajnih upravnika koji se nalaze u registru stečajnih upravnika na dan stupanja na snagu ovog zakona da u skladu sa ovim zakonom podnesu Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava zahtjev za izdavanje licence i prijavu za polaganje ispita provjere znanja u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Stečajnog upravnika koji ne podnese zahtjev za izdavanje licence, odnosno koji podnese navedeni zahtjev, a ne položi ispit provjere znanja u naznačenom roku, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava neće upisati u registar licenciranih stečajnih upravnika. Ujedno, propisano je da će registar licenciranih stečajnih upravnika biti dostupan javnosti i korisnicima informacionog sistema pravosuđa u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Rok od 12 mjeseci je neophodan jer je za donošenje podzakonskih akata potrebnih za sprovođenje ovog zakona ostavljen rok od dva mjeseca, dok se u registru stečajnih upravnika trenutno nalazi preko stotinu lica, zbog čega je za provjeru njihovog znanja, koja će se sastojati od pisanog i usmenog dijela, potreban duži vremenski period. Takođe, očekivanja su da će, u okviru istog roka, novi informacioni sistem pravosuđa biti predat na upotrebu korisnicima.

U smislu troškova, propisano je da troškove stručnog ispita za stečajnog upravnika i ispita provjere znanja, koji se polažu pred Komisijom Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, snose kandidati (budući stečajni upravnici). Cijeneći proceduru i složenost posla kolega koji će biti zaduženi za sprovođenje provjera i polaganja pred Komisijom, smatramo opravdanim uvođenje ovog vida troška za zainteresovane strane, koji ne može biti procijenjen u ovom momentu. O tome će se, naknadno, odlučivati od strane Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava. Trošak po kandidatu određuje se nakon izrade niza podzakonskih akata i formiranja Komisije pred kojom će se preispitivati znanje i stručnost stečajnih upravnika.

Ujedno, konstatujemo da ne postoje negativni uticaji sprovođenja Zakona, da primjena propisa ne stvara dodatne troškove privredi i građanima, druga administrativna opterećenja i biznis barijere u poslovanju.

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? Objasnite.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Objasnite.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena 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 proistići finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Objasnite metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Objasnite.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Objasnite.

Za implementaciju ovog propisa predviđena su izdvajanja finansijskih sredstava po osnovu rada Komisije za polaganje stručnog ispita za stečajnog upravnika i ispita provjere znanja. Ova sredstva biće planirana kroz Budžet Ministarstva pravde u 2022. godini koje će obrazovati i isplaćivati predmetnu komisiju. U ovom momentu, prije nego se izradi prateća regulativa, nije moguće procijeniti ovaj vid troška.

Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Usvajanjem ovog zakonskog rješenja predviđeno je donošenje podzakonskih akata iz kojih neće proistići finansijske obaveze.

Evidentno je da će primjenom propisa doći do povećanja prihoda za budžet Crne Gore koji će se ostvariti prilikom prijave stečajnih upravnika za polaganje stručnog ispita i ispita provjere znanja. Kako se nije moglo predvidjeti koliko u smislu broja kandidata će biti zainteresovano za ovaj vid provjere u uslovima kada nemamo ni okvirnu proračun koliko bi bili troškovi po kandidatu, nije dat precizan iznos sredstava koji se očekuje na prihodnoj strani Budžeta. Uvažavajući navedeno, nije bilo moguće koristiti metodologiju obračuna finansijskih izdataka/prihoda.

Ističemo da je član Radne grupe koji je radio na pripremi Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju bio predstavnik Ministarstva finansija i socijalnog staranja, kao i to da sa njegove strane nisu dobijene primjedbe koje je trebalo uključiti u tekst propisa.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Objasnite.

Nije korišćena eksterna ekspertska podrška u postupku izrade Predloga zakona.

U odnosu na konsultacije, Ministarstvo ekonomskog razvoja je 31. maja t.g. uputilo poziv za javne konsultacije zainteresovane javnosti sa naznakom da će iste trajati do 23. juna 2021. godine. Posljednjeg dana javnih konsultacija, u organizaciji Ministarstva ekonomskog razvoja, Sekretarijata Savjeta za konkurentnost i Udruženja pravnika, održan je Okrugli sto na temu konsultovanja zainteresovane javnosti o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju na kojem su iznijete inicijative, predlozi, sugestije i komentari prisutnih učesnika kao i učesnika koji su pratili Okrugli sto putem

zoom aplikacije. Svi opravdani predlozi i sugestije su prihvaćeni i preneseni u Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju.

Takođe, Ministarstvo ekonomskog razvoja objavilo je Javnu raspravu koja je trajala 42 dana (od 27. jula do 6. septembra 2021. godine). Za javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju nije bilo iskazanog interesovanja.

Dodatno, 06. septembra t.g. održan je Okrugli sto povodom Nacrta zakona o izmjenama i dopunama zakona o stečaju koji je predstavljao završni događaj Javne rasprave u organizaciji Ministarstva ekonomskog razvoja, Sekretarijata Savjeta za konkurentnost i Udruženja pravnik. Događaju je prisustvovalo preko 30 predstavnika ključnih partnera, prisutnih učesnika kao i učesnika koji su pratili Okrugli sto putem zoom aplikacije, gdje su sve zainteresovane strane imale priliku da daju primjedbe, predloge i sugestije u cilju unapređenja teksta Zakona.

Pitanja koja su bila predmet razmatranja na Okruglom stolu pristigla su od strane bivših radnika KAP-a na temu prava radnika u stečajnom postupku, novinarki dnevnog lista Pobjeda na temu izbora stečajnih upravnika i bankarskog sektora putem ZOOM-a na temu zaštite prava razlučnih povjerilaca.

Većina dostavljenih predloga i sugestija iz cjelokupnog procesa javnih konsultacija, nakon razmatranja i usaglašavanja tokom rada Radne grupa za izradu Predloga zakona, su prihvaćeni.

Ujedno, ističemo da su tokom cijelog konsultativnog procesa posebno pozivana sva poslovna udruženja, od kojih ni u procesu konsultacija ni u toku Javne rasprave nismo dobili predloge i sugestije za unapređenje ovog zakonskog akta.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Za implementaciju ovog propisa nema prepreka. Preostaje obaveza nadležnih resora u smislu pripreme niza podzakonskih akata koji će usloviti primjenu Zakona.

Ispunjenost ciljeva ovog propisa direktno će se odlikovati na rang u okviru Doing business Izvještaja Svjetske banke za narednu godinu, po indikatoru - efikasnost stečajnog postupka.

Za monitoring i evaluaciju primjene akta biće zaduženo Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava i Privredni sud Crne Gore.

Datum i mjesto:

Starješina

Podgorica, 24. septembar 2021. god.
