

C R N A G O R A · M O N T E N E G R O

Stupio na snagu prvi Zakon o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države

The first Law on the Management
of State-Owned Companies
has entered into force



FULL-SERVICE LAW FIRM

WITH REGIONAL PROMINENCE

AND LEX MUNDI GLOBAL REACH

JPM.LAW

Usvajanjem Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države Crna Gora je po prvi put uspostavila jedinstven pravni okvir kojim se uređuje način na koji država ostvaruje svoja vlasnička prava u privrednim društvima. Zakon predstavlja jednu od značajnijih reformi u oblasti korporativnog upravljanja privrednim društvima u vlasništvu države i dio je šire reforme javnog sektora.

Do donošenja ovog zakona pitanja upravljanja privrednim društvima u vlasništvu države bila su uređena fragmentarno kroz Zakon o privrednim društvima, posebne zakone koji uređuju pojedine djelatnosti i različite odluke Vlade. Takav sistem nije predviđao jedinstvena pravila za ostvarivanje vlasničke funkcije države, niti zajedničke standarde korporativnog upravljanja za sva privredna društva u državnom vlasništvu. Cilj ovakve reforme je uspostavljanje profesionalnijeg, transparentnijeg i odgovornijeg modela upravljanja usklađenog sa OECD Smjernicama o korporativnom upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države.

Zakon uvodi niz novih instituta u crnogorski pravni sistem i uspostavlja način na koji će država ubuduće upravljati privrednim društvima.

With the adoption of the Law on the Management of State-Owned Companies, Montenegro has for the first time established a unique legal framework that regulates the manner in which the state exercises its ownership rights in companies. The law represents one of the most significant reforms in the field of corporate governance of state-owned companies and is part of a broader public sector reform.

Until the adoption of this law, the issues of management of state-owned companies were regulated fragmentarily through the Law on Companies, special laws regulating certain activities, and various decisions of the Government. Such a system did not provide for uniform rules for the exercise of the state's ownership function, nor common standards of corporate governance for all state-owned companies. The aim of this reform is to establish a more professional, transparent and accountable governance model aligned with the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

The law introduces a number of new institutes into the Montenegrin legal system and establishes the way in which the state will manage companies in the future.

(i) Jedinstven model vršenja vlasničke funkcije države

Jedna od važnijih novina jeste uspostavljanje sistema koordinisanog upravljanja. Zakon uspostavlja centralizovani model u kojem Ministarstvo finansija ima koordinacionu ulogu u vršenju vlasničke funkcije države u privrednim društvima. Pri tome, resorna ministarstva zadržavaju nadležnosti u oblastima za koje su odgovorna, ali se upravljanje državnim portfoliom prvi put posmatra kao jedinstvena funkcija koja treba da bude zasnovana na zajedničkim principima i ciljevima.

U tom cilju, zakon predviđa politiku državnog vlasništva i sveobuhvatne strategije vršenja državnog vlasništva, kojima će se definisati dugoročni ciljevi države kao vlasnika i uspostaviti jedinstveni okvir upravljanja. Politiku državnog vlasništva čini skup principa, mjera i pravila koje donosi Vlada radi ostvarivanja vlasničke funkcije i upravljanja privrednim društvima u vlasništvu države.

(i) A unique model for the exercise of the ownership function of the State

One of the most important innovations is the establishment of a coordinated management system. The law establishes a centralized model in which the Ministry of Finance has a coordinating role in the exercise of the state's ownership function in companies. At the same time, line ministries retain competencies in the areas for which they are responsible, but for the first time the management of the state portfolio is seen as a single function that should be based on common principles and goals.

To this end, the law provides for a state ownership policy and comprehensive strategies for the exercise of state ownership, which will define the long-term goals of the state as an owner and establish a unified governance framework. State ownership policy consists of a set of principles, measures and rules adopted by the Government for the purpose of exercising the ownership function and managing state-owned companies.

(ii) Pismo o očekivanjima – novi instrument

Posebnu novinu predstavlja uvođenje pisma o očekivanjima. Pismom o očekivanjima država će svake godine definisati očekivanja koja ima od pojedinog privrednog društva koje je u njenom vlasništvu. Ona obuhvataju strateške prioritete, finansijske i operativne ciljeve, pitanja održivosti, pružanje javnih usluga, kada je to primjenljivo, kao i standarde korporativnog upravljanja i upravljanja rizicima. Zakon predviđa da se, pored ciljeva za narednu poslovnu godinu, utvrđuju i projekcije pokazatelja za naredne tri godine, čime se uvodi srednjoročno planiranje poslovanja državnih društava.

Na ovaj način fokus upravljanja pomjera se sa formalnog nadzora nad radom društava na ostvarivanje unaprijed definisanih rezultata i mjerljivih pokazatelja učinka.

(ii) Letter of Expectations – New Instrument

A special novelty is the introduction of a letter of expectations. Each year, the state will define the expectations it has for each company that it owns. These include strategic priorities, financial and operational objectives, sustainability issues, the provision of public services, where applicable, and corporate governance and risk management standards. The law envisages that, in addition to the goals for the next business year, projections of indicators for the next three years are also determined, which introduces medium-term business planning of state-owned companies.

In this way, the focus of management shifts from formal supervision of the work of companies to the achievement of predefined results and measurable performance indicators.

(iii) Profesionalizacija organa upravljanja

Zakon definiše i unifikovani način imenovanja direktora i članova organa upravljanja.

Određuje se jedinstven sistem javnih konkursa za imenovanje direktora, članova odbora direktora i nadzornih odbora u privrednim društvima u vlasništvu države. Kandidati će se birati na osnovu stručnih kvalifikacija, iskustva i poznavanja oblasti korporativnog upravljanja, finansija i djelatnosti konkretnog društva.

Postupak izbora sprovodi Komisija za izbor, koju obrazuje Vlada, a čiji je predsjednik ministar finansija. Istovremeno, zakon propisuje da najmanje jedna trećina članova nadzornog odbora, odnosno neizvršnih direktora u odboru direktora, moraju biti nezavisni članovi, pri čemu su uslovi njihove nezavisnosti detaljnije uređeni nego što je to slučaj u opštem režimu Zakona o privrednim društvima.

(iii) Professionalization of the governing body

The law also defines a uniform method of appointing directors and members of the management body.

A unique system of public competitions for the appointment of directors, members of the board of directors and supervisory boards in state-owned companies is determined. Candidates will be selected on the basis of professional qualifications, experience and knowledge in the field of corporate governance, finance and the activities of a particular company.

The selection procedure is carried out by the Selection Commission, which is formed by the Government, and whose chairman is the Minister of Finance. At the same time, the law stipulates that at least one third of the members of the supervisory board, i.e. non-executive directors in the board of directors, must be independent members, while the conditions of their independence are regulated in more detail than is the case in the general regime of the Law on Companies.

(iv) Novi standardi korporativnog upravljanja

Pored izmjena koje se odnose na vršenje vlasničke funkcije i imenovanje organa upravljanja, zakon uvodi i niz standarda korporativnog upravljanja koji će se primjenjivati na privredna društva u vlasništvu države.

Akcionarska društva koja imaju status javnog društva dužna su da primjenjuju kodeks korporativnog upravljanja propisan pravilima tržišta kapitala. Istovremeno, privredna društva, osim mikro društava, dužna su da usvoje korporativne politike koje uređuju upravljanje materijalnim rizicima, pitanja održivosti, zaštite životne sredine i sprečavanja korupcije, u skladu sa smjernicama Ministarstva finansija.

Zakon takođe propisuje obavezu donošenja etičkog kodeksa, obrazovanja komisije za praćenje njegove primjene, kao i dodatna pravila za sprečavanje sukoba interesa članova organa upravljanja. Time se nastoji uspostaviti sistem odgovornosti koji prevazilazi formalno poštovanje zakona i podstiče primjenu principa dobrog korporativnog upravljanja u svakodnevnom poslovanju društava.

(iv) New standards of corporate governance

In addition to the changes related to the exercise of ownership functions and the appointment of management bodies, the law also introduces a number of corporate governance standards that will apply to state-owned companies.

Joint-stock companies that have the status of a public company are obliged to apply the code of corporate governance prescribed by the rules of the capital market. At the same time, companies, with the exception of micro companies, are obliged to adopt corporate policies governing material risk management, sustainability, environmental protection and corruption prevention issues, in accordance with the guidelines of the Ministry of Finance.

The law also prescribes the obligation to adopt a code of ethics, the establishment of a commission to monitor its implementation, as well as additional rules to prevent conflicts of interest of members of the governing body. This seeks to establish a system of accountability that goes beyond formal compliance with the law and encourages the application of the principles of good corporate governance in the day-to-day operations of companies.

(v) Razdvajanje komercijalnih i nekomercijalnih djelatnosti

Jedno od značajnijih rješenja odnosi se na privredna društva koja, pored tržišnih djelatnosti, obavljaju i javne usluge.

Takva društva će biti dužna da sa državom zaključe ugovor o pružanju javnih usluga i da vode odvojeno računovodstvo za komercijalne i nekomercijalne djelatnosti. Kompenzacija koju društvo prima za pružanje javnih usluga može se koristiti isključivo za pokriće troškova tih usluga, u skladu sa pravilima o kontroli državne pomoći, dok se njeno korišćenje za finansiranje tržišnih aktivnosti izričito zabranjuje. Ovim rješenjem zakon nastoji da obezbijedi veću transparentnost finansiranja javnih usluga i spriječi narušavanje tržišne konkurencije.

(v) Separation of commercial and non-commercial activities

One of the most important solutions refers to companies that, in addition to market activities, also perform public services.

Such companies will be obliged to conclude a contract with the state for the provision of public services and to keep separate accounting for commercial and non-commercial activities. Compensation received by a company for the provision of public services may only be used to cover the costs of those services, in accordance with state aid control rules, while its use to finance market activities is expressly prohibited. With this solution, the law seeks to ensure greater transparency in the financing of public services and prevent distortion of market competition.

(vi) Veća transparentnost i praćenje učinka

Novi zakon značajno proširuje obaveze transparentnosti. Ministarstvo finansija prati finansijsko poslovanje i učinak privrednih društava u vlasništvu države, priprema zbirni godišnji izvještaj o njihovom poslovanju, razvija metodologiju za procjenu fiskalnih rizika i objavljuje rezultate analiza poslovanja. Zakon uvodi i obavezu periodične analize državnog portfolija. Ministarstvo finansija će najmanje jednom u tri godine analizirati opravdanost daljeg državnog vlasništva u pojedinim društvima i, u zavisnosti od rezultata analize, Vladi predlagati povećanje ili smanjenje državnog učešća, odnosno druge mjere koje se odnose na organizaciju i poslovanje tih društava.

(vi) Increased transparency and monitoring of the impact

The new law significantly expands the transparency obligations. The Ministry of Finance monitors the financial operations and performance of state-owned companies, prepares a summary annual report on their operations, develops a methodology for assessing fiscal risks, and publishes the results of business analyses. The law also imposes an obligation to periodically review the state's portfolio. At least once every three years, the Ministry of Finance shall analyse the justification for further state ownership in individual companies and, depending on the results of the analysis, propose to the Government an increase or decrease in state participation, or other measures related to the organization and operation of these companies.

Zaključak

Donošenjem Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države Crna Gora je prvi put uspostavila jedinstven regulatorni okvir kojim se uređuje vršenje vlasničke funkcije države.

Iako će puna primjena zakona zavisiti od donošenja podzakonskih akata i njegove dosljedne implementacije u praksi, usvojeni okvir predstavlja značajan iskorak u odnosu na dosadašnji model upravljanja privrednim društvima u vlasništvu države. Poseban značaj reforme ogleda se u nastojanju da se upravljanje državnim vlasništvom zasnije na jasnim ciljevima, mjerljivim pokazateljima učinka i profesionalnim standardima korporativnog upravljanja, uz usklađivanje sa međunarodno prihvaćenim principima u ovoj oblasti.

Privredna društva u vlasništvu države, odnosno lokalne samouprave, dužna su da usklade svoju organizaciju i poslovanje sa zakonom i izvrše registraciju promjena u Centralnom registru privrednih subjekata u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu zakona. Zakon je stupio na snagu 2. jula 2026. godine.

Conclusion

With the adoption of the Law on the Management of State-Owned Companies, Montenegro has for the first time established a single regulatory framework governing the exercise of the state's ownership function.

Although the full implementation of the law will depend on the adoption of bylaws and its consistent implementation in practice, the adopted framework represents a significant step forward compared to the current model of management of state-owned companies. The special significance of the reform is reflected in the effort to base the management of state ownership on clear objectives, measurable performance indicators and professional standards of corporate governance, while aligning with internationally accepted principles in this area.

Companies owned by the state, i.e. local self-government, are obliged to harmonize their organization and business with the law and register changes in the Central Register of Business Entities within 12 months from the date of entry into force of the law. The law came into force on 2 July 2026.

Autor | Author



Dajana Drljević, Senior Associate

2 Šeika Zaida Street

81000 Podgorica, Montenegro

T: + 382 20 672534

E: dajana.drljevic@jpm.law