



Broj:

Podgorica, 3. septembar 2020.godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f stav 1 tačka 1 i čl. 19 stav 2 tačka 5 Zakona o zaštiti konkurencije (»Sl.list CG«, br. 44/12 i 13/18), a u vezi sa čl. 5, čl.14 stav 4, čl. 16 i čl. 20 stav 3 i 4 Zakona o kontroli državne pomoći (»Sl. list CG«, br. 12/18) i člana 18 Zakona o upravnom postupku (»Sl. list CG«, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), u postupku ocjene prisustva subjekta u tržišnoj ekonomiji kod dodjele pomoći u skladu sa Zakonom o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Društva za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "Montenegro Airlines" A.D., na sjednici održanoj 3.9.2020.godine, donosi

R J E Š E N J E

- I Zakonom o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Društva za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "Montenegro Airlines" A.D. Podgorica nijesu ispunjeni uslovi za primjenu testa subjekta u tržišnoj ekonomiji, a koji bi isključivao prisustvo državne pomoći.**
- II Pokreće se po službenoj dužnosti ispitni postupak u cilju ocjene usklađenosti odredbi Zakona o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Društva za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "Montenegro Airlines" A.D. Podgorica sa Zakonom o kontroli državne pomoći.**
- III Nalaže se Ministarstvu saobraćaja i pomorstva da, odmah po prijemu ovog rješenja, privremeno obustavi dodjelu sredstava preduzeću Montenegro Airlines A.D. Podgorica do odlučivanja o usklađenosti sa Zakonom o kontroli državne pomoći.**
- IV Nalaže se Ministarstvu saobraćaja i pomorstva da u roku od 30 dana od dana prijema ovog rješenja, Agenciji dostavi propisani obrazac prijave državne pomoći, kao i sve dodatne raspoložive podatke i informacije potrebne za ispitivanje usklađenosti državne pomoći preduzeću MONTENEGRO AIRLINES A.D. Podgorica sa Zakonom o kontroli državne pomoći.**

- V Ovo rješenje se objavljuje na internet stranici Agencije i pozivaju se zainteresovane strane da Agenciji dostave sve informacije i podatke značajne za odlučivanje Agencije.**

O B R A Z L O Ž E N J E

Shodno odredbama Zakona o kontroli državne pomoći ("Službeni list Crne Gore", br. 012/18 od 23.02.2018, u daljem tekstu: „ZKDP“), Ministarstvo saobraćaja i pomorstva dostavilo je, aktom zavedenim pod br. 05-UPI-72/6-19 od 10.12.2019.godine, Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Predlog zakona o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Društva za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "Montenegro Airlines" A.D. Podgorica (u daljem tekstu: „lex specialis“), radi ocjene usklađenosti sa Zakonom o kontroli državne pomoći. Dodatno, a kao sastavni dio predmetnog materijala, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je, aktom br.344/19-01-10118/2 od 18.12.2019.godine, te aktom br. 344/19-01-10057/3 od 20.12.2019.godine, dostavilo Izvještaj – Analiza opravdanosti predloženog ulaganja u kompaniju Montenegro Airlines a.d. Podgorica.

OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Cilj donošenja ovog lex specialis-a jeste finansijsko restrukturiranje Društva za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "Montenegro Airlines" A.D. Podgorica (u daljem tekstu: "MA" ili "Društvo") radi stvaranja uslova za namirenje dugova MA prema državi i ostalim povjeriocima, a koje MA kao dužnik ne može izmiriti bez ugrožavanja svoje likvidnosti i solventnosti, kao i radi nabavke vazduhoplova i restauracije motora vazduhoplova MA.

Ustavni osnov za donošenje Zakona sadržan je u članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru. Zakon ima karakter lex specialis, odnosno zakona kojim se uređuje poseban predmet.

Lex specialis

Lex specialisom uređuju se uslovi, način i postupak izmirivanja obaveza koje MA ima prema državi i trećim licima, izvor i način obezbjeđivanja sredstava za te namjene, kao i druga pitanja od značaja za razvoj MA.

Lex specialis predviđa sljedeće:

1) Izmirenje obaveza MA po osnovu poreza, doprinosa i obaveza prema Budžetu, tako što će MA pretvaranjem duga u akcionarski kapital MA izmiriti:

- dug na ime poreza i doprinosa Društva utvrđen od organa uprave nadležnog za poslove poreza u iznosu do 25.000.000,00 eura i
- dug Društva prema državi po osnovu već izvršenih plaćanja iz Budžeta Crne Gore (u daljem tekstu: "Budžet") u iznosu do 9.000.000,00 eura.

2) Izmirenje obaveza MA

Država će isplatiti sredstva MA na ime izmirenja dospjelih obaveza za račun MA koje MA ima prema Akcionarskom društvu za uslužne djelatnosti u vazdušnom saobraćaju "Aerodromi Crne Gore" Podgorica (u daljem tekstu: "Aerodromi") po osnovu zaključenih ugovora o pružanju usluga sa Društvom, po kojima obaveze dospijevaju do dana stupanja na snagu ovog zakona, u ukupnom iznosu do 32.000.000,00 eura, uvećanom za kamate i druga eventualna sporedna potraživanja, do kraja budžetske 2020. godine, a MA je u obavezi da izmiri dugovanja po ovom osnovu, bez odlaganja.

3) Izmirenje obaveza Društva prema privrednom društvu Kontrola letenja Srbije i Crne Gore "SMATSA" d.o.o. Beograd

Država preuzima dospjele obaveze koje MA ima prema privrednom društvu Kontrola letenja Srbije i Crne Gore "SMATSA" d.o.o. Beograd, po osnovu zaključenih ugovora o pružanju usluga sa Društvom do dana stupanja na snagu ovog zakona, u ukupnom iznosu do 6.500.000,00 eura, uvećanom za druga eventualna sporedna potraživanja do dana donošenja odluke Skupštine akcionara Društva o pretvaranju tog duga u akcije Društva.

4) Preuzimanje i izmirenje obaveza Društva prema Hipotekarnoj banci AD

Država preuzima dospjele obaveze koje Društvo ima prema "Hipotekarnoj banci" A.D. Podgorica, po osnovu zaključenih ugovora o kreditu sa Društvom do dana stupanja na snagu ovog zakona, u ukupnom iznosu do 6.800.000,00 eura, uvećanom za kamate i druga eventualna sporedna potraživanja od dana stupanja na snagu ovog zakona do dana donošenja odluke Skupštine akcionara Društva o pretvaranju tog duga u akcije Društva.

5) Obezbjedenje sredstava Društvu za izmirenje obaveza prema dobavljačima

Država će obezbijediti sredstva u godišnjem zakonu o budžetu i prenijeti ih Društvu za izmirenje dospjelih obaveza za račun Društva koje Društvo ima prema dobavljačima po osnovu izvršenih usluga i isporučenih roba i radova, i po kojima obaveze dopijevaju do dana stupanja na snagu ovog zakona, u ukupnom iznosu do 6.000.000,00 eura, uvećanom za kamate i druga eventualna sporedna potraživanja od dana stupanja na snagu ovog zakona do dana donošenja odluke Skupštine akcionara Društva o pretvaranju tog duga u akcije Društva.

6) Obezbjedeње sredstava za izmirenje obaveza Društva u 2020. godini

Država će Zakonom o budžetu za 2020. godinu obezbijediti iznos do 11.000.000,00 eura i prenijeti ih Društvu za iznajmljivanje vazduhoplova i motora, izmirenje ukupnih obaveza Društva po pravosnažnim i izvršnim sudskim presudama, a u kojima se predmet spora odnosi na isplatu otpremnine po osnovu proglašenja zaposlenih tehnološkim viškom i drugih obaveza po osnovu radnog odnosa, kao i ostale troškove iz tekućeg poslovanja.

7) Finansiranje nabavke vazduhoplova

Država će u periodu od 2021. do 2024. godine obezbijediti sredstva Društvu u neto iznosu do 50.000.000,00 eura za nabavku vazduhoplova, uvećanom za iznos pripadajućih poreza u skladu sa zakonom.

8) Finansiranje restauracije motora

Država će Zakonom o budžetu za 2020. godinu obezbijediti sredstva u iznosu od 8.800.000,00 eura za restauraciju motora na vazduhoplovima u svojini i/ili korišćenju Društva, po planu koji usvoji Odbor direktora Društva.

PRIVREDNO DRUŠTVO

Kompanija MA osnovana je 1994. godine za obavljanje redovnog domaćeg i međunarodnog putničkog saobraćaja i čarter saobraćaja, kao i prevoz prtljaga i pošte. Pretežna djelatnost MA je vazdušni prevoz putnika (šifra 5110) koja obuhvata prevoz putnika vazdušnim putem na redovnim linijama, sa utvrđenim redom letenja, čarter letove, letove radi razgledanja panorame, iznajmljivanje vazduhoplovne opreme sa posadom u svrhe prevoza putnika i aktivnosti ostale civilne avijacije, kao što su: prevoz putnika od strane aeroklubova u svrhu obuke ili zabave.

Vlasnička struktura društva je takva da Vlada Crne Gore ima 3.916.362,00 akcije, odnosno udio od 99,92%, ostali akcionari 3.205,00 akcija, odnosno 0,08% udjela.

SSP I MEĐUNARODNE OBAVEZE DRŽAVE CRNE GORE

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (u daljem tekstu: „SSP“) je međunarodni ugovor između države potpisnice i Evropske unije kojim je uspostavljen pravni okvir za uzajamnu saradnju i postepeno približavanje evropskim standardima. SSP-om se regulišu obaveze zemlje budućeg kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, prvenstveno u pogledu donošenja određenih zakona i njihove implementacije, kao i ispunjenja određenih standarda u domenu kvaliteta državne uprave i kapaciteta institucija. Evropska unija sa svoje strane znatno olakšava pristup svojem tržištu kompanijama iz zemlje potpisnice, pruža tehničku i finansijsku podršku iz pristupnih fondova Unije.

Da bi SSP stupio na snagu, moraju ga ratifikovati pojedinačno sve članice Evropske unije, kao i zemlja budući kandidat. Pregovori EU oko potpisivanja SSP-a sa Crnom Gorom počeli su u novembru 2005. Nakon sticanja nezavisnosti Crne Gore, usvojen je mandat za direktne pregovore sa Crnom Gorom u julu 2006. koji su otpočeli 26. septembra 2006. godine i zaključeni 1. decembra 2006. godine. SSP je parafiran 15. marta 2007. godine, a potpisan je 15. oktobra 2007. godine. Nakon okončane ratifikacije u svim državama članicama EU, SSP s Crnom Gorom stupio je na snagu 1. maja 2010. godine.¹

SSP u svom članu 73 tačka iii definiše da je zabranjena svaka državna pomoć koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju favorizovanjem određenih privrednih društava ili određenih proizvoda.

SSP dalje ustanovljava obaveze države Crne Gore u dijelu politike državne pomoći, i precizira da:

- Svi postupci suprotni ovom članu će se ocjenjivati na osnovu kriterijuma koji proizlaze iz primjene pravila o konkurenciji koji se primjenjuju u Zajednici, posebno članova 81, 82, 86 i 87 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice.;
- Crna Gora će pojedinačno osnovati operativno nezavisno javno tijelo kojem će povjeriti ovlašćenja neophodna za punu primjenu stava 1 (iii) ovog člana u roku od 1 godine od dana stupanja na snagu ovog Sporazuma. To će tijelo, između ostalog, biti ovlašćeno da odobrava programe državne pomoći i pojedinačne pomoći u skladu sa stavom 2 ovog člana, kao i da naređuje povraćaj državne pomoći koja je nezakonito dodijeljena.;

¹ <http://www.eu.me/mn/psp/proces-stabilizacije-i-pridruzivanja>

- Zajednica, s jedne strane, i Crna Gora, s druge strane, će osigurati transparentnost u oblasti državne pomoći, tako što će, između ostalog, drugoj ugovornoj strani dostavljati redovni godišnji izvještaj ili drugi sličan dokument, slijedeći metodologiju i prezentaciju pregleda Zajednice o državnoj pomoći. Na zahtjev jedne od ugovornih strana, druga će strana obezbijediti informacije o određenim pojedinačnim slučajevima javne pomoći.;
- Crna Gora će pripremiti sveobuhvatan popis programa pomoći koji su uspostavljeni prije osnivanja tijela iz stava 4 i takve će programe pomoći uskladiti s kriterijumima iz stava 2 ovog člana u periodu ne dužem od 4 godine od stupanja na snagu ovog Sporazuma.;
- Radi primjene odredbi stava 1 (iii), ugovorne strane prihvataju da će se tokom prve(ih) 5 godina nakon stupanja na snagu ovog Sporazuma, svaka javna pomoć koju dodjeljuje Crna Gora biti ocjenjivana imajući u vidu činjenicu da se Crna Gora smatraju područjima koja su identična područjima Zajednice koja su navedena u članu 87(3) (a) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.;
- Tokom perioda od 4 godine od stupanja na snagu ovog Sporazuma, Crna Gora će Komisiji evropskih zajednica dostavljati podatke o BDP-u po glavi stanovnika, koji su usklađeni na nivou NUTS-a II. Tijelo iz stava 4 i Komisija evropskih zajednica će, zatim, zajedno ocijeniti podobnost regija Crne Gore i, na osnovu toga, maksimalni iznos pomoći za izradu mape regionalnih pomoći na osnovu odgovarajućih smjernica Zajednice.;
- Gdje je neophodno, Protokolom 5 utvrđuju se pravila o državnoj pomoći u industriji čelika. Ovim Protokolom utvrđuju se pravila koja se primjenjuju u slučaju da se pomoć za prestrukturiranje dodjeljuje industriji čelika. Njime bi se naglasio poseban karakter takve pomoći, kao i činjenica da bi pomoć bila vremenski ograničena i povezana sa smanjenjem kapaciteta u okviru programa izvodljivosti.

U skladu sa svim navedenim, Crna Gora je uspostavila zakonski okvir u oblasti kontrole državne pomoći, od kojih je za predmetni slučaj neophodno izdvojiti: Zakon o kontroli državne pomoći², Uredba o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći³ i Pravilnik o listi pravila državne pomoći⁴.

²<http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta-2/?id={95618103-B83D-4A44-B05F-22914F79A63C}>

³<http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta-2/?id={9BA45284-FF23-4CB7-8E94-F30BCFF9D258}>

⁴<http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta-2/?id={4F6814FB-3324-41EA-9AC9-962D90675639}>

PLAN RESTRUKTURIRANJA MA IZ 2012. GODINE I RJEŠENJE KOMISIJE ZA KONTROLU DRŽAVNE POMOĆI

Rješenjem Komisije za kontrolu državne pomoći, br. 01-35/1 od 20. juna 2012. godine, Plan restrukturiranja kompanije MA ocijenjen je kao usklađen sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

Mjere koje je Plan sadržao bile su:

- 1) Konverzija dugovanja prema Agenciji za kontrolu letjenja Srbije i Crne Gore (SMATSA) u iznosu od 7.275.874,64 eura, vrijednost na koju je Uprava za nekretnine procijenila hotel Park u Bijeloj (rješenje Uprave za nekretnine br. 02- 2742/2 od 27. juna 2011. godine) jer je mjera predviđala da se ovaj dug prema SMATSA-i reguliše na način da se SMATSA-i u svrhu regulisanja duga ustupi na korišćenje hotel "Park" u Bijeloj, a istovremeno bi Vlada Crne Gore navedeni dug konvertovala u akcijski kapital MA.
- 2) Rješavanje dužničko-povjerilačkih odnosa između MA i Aerodroma Crne Gore. Postojeće obaveze prema Aerodromima Crne Gore u ukupnom iznosu od 9.753.073,23 eura riješile bi se na sljedeći način: dug od 702.921,68 eura, za koji postoji pravosnažna presuda, da bude isplaćen u periodu od 2 godine, sa početkom izmirenja obaveza od juna 2013 .godine, za ostatak u iznosu 3.052.617,54 eura duga da se izvrši otpis i da preostali iznos dugovanja od 5.997.534,01 eura bude konvertovan u akcijski kapital.
- 3) Preuzimanje kredita, i to u slučaju da takva mogućnost bude predviđena Zakonom o budžetu, Vlada CG bi preuzela finansiranje jednog od četiri nova aviona tipa Embraer 195, ukoliko se to u narednom periodu pokaže neophodnim za nesmetano funkcionisanje MA na tržištu. Iznos koji bi Vlada preuzela je 13.320.000,00 eura.
- 4) Odlaganje obaveza po osnovu poreza i doprinosa u skladu sa Uredbom o uslovima za plaćanje poreskih i neporeskih potraživanja ("Službeni list CG", broj: 67/09). Prema ovom reprogramu, trebalo je odložiti plaćanje obaveza za poreze i doprinose na period od godinu dana uz mogućnost produženja roka. Obaveza za poreze i doprinose na mjesečnom nivou iznosile su 320.000.00 eura.
- 5) U programu restrukturiranja ušao je već otpisani dug Vlade CG u iznosu od 3.233.336,56 eura, koji je nastao u periodu od 2002. do 2006. godine (zaključak Vlade br. broj: 03-7379, od 22. jula 2011. godine).
- 6) Garancija za obezbjeđenje kreditnih sredstava MA u visini od 9,6 miliona eura kod komercijalnih banaka.

Ukupan iznos pomoći koju je kompanija MA dobila kroz navedeni Plan restrukturiranja iznosio je 35.654.622,45 eura.

Plan restrukturiranja bio je odobren na period od 2012. godine do kraja 2015. godine, i u skladu sa scenarijima sadržanim u Planu, očekivalo se da će ovo privredno društvo, nakon sprovođenja mjera iz Plana, biti dugoročno održivo, odnosno da će samo moći da posluje na tržištu već u narednoj godini nakon završetka Plana restrukturiranja, odnosno od 2016. godine.

U skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći i Pravilnikom o listi pravila državne pomoći, Prilogom 1d – Smjernice o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (2014/C 249/01) („Sl. list CG“, br. 35/14, 02/15, 38/15 i 20/16), poglavljem 3.6.1. jasno je definisano da jedno privredno društvo može primiti pomoć za restrukturiranje samo jednom u deset godina.

Imajući u vidu navedeno, Agencija smatra da, obzirom da nije prošlo deset godina od usvajanja Plana restrukturiranja MA, odnosno **da je u pravnom smislu isti još uvijek na snazi**, kompaniji MA se može odobriti realizacija nerealizovanih mjera, ali **samo u obimu i za namjenu već utvrđene Planom restrukturiranja. Ipak, ovo je takođe uslovljeno detaljnim obrazloženjem zbog čega mjere koje je kompanija bila u obavezi da sprovede nisu ili su samo djelimično realizovane.**

KASNIJE MJERE DRŽAVNE POMOĆI U KORIST DRUŠTVA

Godišnjim izvještajem o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2018. godini utvrđeno je da je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva dodijelilo pomoć Društvu u ukupnom iznosu € 7.266.658,76. Ova pomoć nije bila prijavljena Agenciji na ocjenu usklađenosti sa ZKDP-om.

S tim u vezi, a shodno nadležnostima, Agencija je dana 18. oktobra 2019. godine donijela Rješenje broj 05-UPI-72/3-19 kojim je pokrenut ispitni postupak utvrđivanja usklađenosti državne pomoći dodijeljene Društvu sa ZKDP-om.

Na osnovu podataka i informacija dostupnih Agenciji u trenutku donošenja predmetnog rješenja od 18. oktobra 2019., Agencija je zaključila sljedeće:

- Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (davalac državne pomoći) dodijelilo je Društvu potencijalno neusklađenu državnu pomoć u iznosu od cca 7,2 miliona eura u 2018. godini, odnosno 5,5 miliona eura u 2019. godini.

- Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, kao davalac državne pomoći, je bilo dužno da prije dodjele državne pomoći Agenciji podnese prijavu na ocjenu usklađenosti sa ZKDP-om.
- Ministarstvo saobraćaja i pomorstva nije dostavilo Plan na osnovu kojeg je dodijeljena navedena pomoć, odnosno Agencija nije mogla cijeniti da li postoje zakonske pretpostavke za dodjelu ove pomoći.
- Ministarstvo saobraćaja i pomorstva nije dostavilo Plan na osnovu kojeg je dodijeljena navedena pomoć kojim bi predložilo kompenzacione mjere koje bi kompanija bila dužna da sprovede u odnosu na dodijeljeni iznos pomoći.
- Obzirom da je Plan restrukturiranja Društva ocijenjen usklađenim sa zakonom u junu 2012. godine, u skladu sa principom „prvi put-poslednji put“, ova kompanija ne smije dobijati dodatnu pomoć za restrukturiranje u roku od 10 godina od dana usvajanja Plana restrukturiranja.
- U skladu sa gore navedenim, ovakva pomoć bi potencijalno narušavala ili prijetila da će narušiti konkurenciju dovođenjem u povoljniji položaj Društva u odnosu na ostale učesnike na relevantnom tržištu.
- Stoga su postojale sumnje da je navedeni iznos dodijeljene pomoći neusklađen i samim tim i suprotan odredbama ZKDP-a, pa je Agencija po službenoj dužnosti pokrenula ispitni postupak ocjene usklađenosti državne pomoći dodijeljene Društvu.

OCJENA

Analizirajući dostavljeni lex specialis, odnosno odredbe kojima se utvrđuju obaveze Društva, visina dugova, uslovi, način i postupak izmirenja obaveza, Agencija je utvrdila da su u pitanju državna sredstva, odnosno sredstva iz budžeta države Crne Gore, odnosno finansijska pomoć, direktna ili indirektna, obzirom da sve mjere predviđene u čl. 3, 4, 5, 6, 7, 14, 15 i 16 padaju na teret državnog budžeta, bilo kao otpis poreza i doprinosa i potraživanja, odnosno umanjeње prihoda budžeta (čl. 3, 4), preuzimanje duga koji će se platiti iz budžeta države (čl.5,6), ili obezbjeđenje sredstava za obaveze društva, odnosno za nabavku vazduhoplova i restauracije motora obzirom da će biti plaćene direktno iz budžeta Crne Gore (subvencija) (čl. 7, 14, 15 i 16).

Shodno SSP-u i Ugovoru o funkcionisanju Evropske Unije, članu 107 (1) svaka pomoć dodijeljena od strane države putem državnih sredstava u bilo kom obliku, a koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju na tržištu stavljanjem određenih preduzetnika ili proizvodnju određene robe u povoljniji položaj, nije u skladu sa unutrašnjim tržištem u mjeri u kojoj utiče na trgovinu između država članica.

Istovremeno, članom 2 ZKDP-a, državna pomoć definisana je kao:

- 1) finansijska pomoć koja se direktno ili indirektno dodjeljuje iz državnog budžeta, odlukom Vlade Crne Gore, budžeta opštine, odlukom nadležnog organa opštine, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove;
- 2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu;
- 3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu; i
- 4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Test subjekta u tržišnoj ekonomiji (MEO test)

Pojam državne pomoći je utvrđen Obavještenjem Komisije o pojmu državne pomoći u skladu s članom 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01) (u daljem tekstu: "Obavještenje"), a po kojem **državnu pomoć čini prednost koja se obezbjeđuje preduzetniku putem državne intervencije. Prednost je prisutna kad god se finansijska situacija preduzetnika poboljša kao rezultat intervencije države pod uslovima koji se razlikuju od uobičajenih tržišnih uslova.**

Ukoliko se radi o ekonomskim transakcijama koje realizuje država, državni organ ili privredno društvo u vlasništvu države, u skladu sa uobičajenim tržišnim uslovima, kod istih nije prisutna dodjela državne pomoći. U vezi sa tim, poglavlje 4.2 Obavještenja ukazuje na obavezu sprovođenja testa subjekta u tržišnoj ekonomiji.

Shodno tački 76 Obavještenja svrha testa subjekta u tržišnoj ekonomiji jeste da se procijeni da li je država dodijelila prednost preduzetniku ne djelujući poput subjekta u tržišnoj ekonomiji u odnosu na određenu transakciju. U tom smislu nije važno predstavlja li intervencija opravdano sredstvo državnog organa radi sprovođenja pitanja javne politike (npr. zapošljavanje). Slično tome, profitabilnost ili neprofitabilnost korisnika sama po sebi nije odlučujući indikator za utvrđivanje da li je predmetna ekonomska transakcija u skladu s tržišnim uslovima ili nije.

Odlučujući element je pitanje da li su državni organi djelovali kao što bi to učinio subjekat u tržišnoj ekonomiji u sličnoj situaciji. Ako to nije slučaj, preduzetnik korisnik primio je ekonomsku prednost koju ne bi ostvario u

uobičajenim tržišnim uslovima, koja mu je omogućila povoljniji položaj u odnosu na njegove konkurente.

U skladu sa tačkom 77 Obavještenja za potrebe testa subjekta u tržišnoj ekonomiji, u obzir se uzimaju samo koristi i obaveze povezane sa situacijom države kao ekonomskog subjekta, uz isključenje onih povezanih s njom kao državnim organom. **Zaista, test subjekta u tržišnoj ekonomiji nije primjenjiv ako država djeluje kao državni organ, a ne kao ekonomski subjekt.** Ako se intervencija države pokreće zbog razloga javne politike (na primjer, zbog razloga socijalnog ili regionalnog razvoja), ponašanje države moglo bi biti opravdano sa stanovišta javne politike, ali u isto vrijeme ne bi bilo u skladu s tržišnim uslovima, jer se subjekti u tržišnoj ekonomiji obično ne vode takvim razmatranjima. Prema tome, test subjekta u tržišnoj ekonomiji treba primijeniti ne uzimajući u obzir sva razmatranja koja se isključivo odnose na ulogu države članice kao državnog organa (socijalnu, regionalnu politiku i sektorska razmatranja).

Tačka 78 Obavještenja propisuje da procjena pitanja da li je intervencija države u skladu s tržišnim uslovima mora se sprovesti na ex ante osnovi, uzimajući u obzir podatke dostupne u vrijeme donošenja odluke o intervenciji. Svaki razumni subjekat u tržišnoj ekonomiji bi obično izvršio sopstvenu ex ante procjenu strategije i finansijskih očekivanja projekta, na primjer, poslovnim planom.

Tačka 79 Obavještenja propisuje da ako država članica tvrdi da je ekonomska transakcija u skladu s testom subjekta u tržišnoj ekonomiji, a u vezi s tim postoji sumnja, ista mora osigurati dokaze koji ukazuju na to da je odluka za izvršavanje transakcije, u tom trenutku, donesena na osnovu ekonomskih procjena uporedivih s onima koje bi, u sličnim okolnostima, razuman privatni subjekat (sa karakteristikama sličnim onima predmetnog državnog organa) izvršio radi utvrđivanja profitabilnosti transakcije ili ekonomskih prednosti.

Naredne tačke Obavještenja razrađuju principe i metode koji mogu biti primjenjivi kod sprovođenja testa subjekta u tržišnoj ekonomiji.

Metode na koje ukazuje Obavještenje mogu da budu:

- Transakcije pari-passu, a koje predstavljaju transakcije u kojima istovremeno i pod jednakim uslovima nastupaju država i privredni subjekti u privatnoj svojini;
- Metoda upoređivanja (benchmarking), odnosno uslova pod kojima su uporedivi privatni subjekti, u uporedivim situacijama izvršili transakcije;
- Metode procjene, koje se zasnivaju na dostupnim, objektivnim, dokazivim i pouzdanim podacima. Kod transakcija velike vrijednosti obavezno je sprovođenje i analize osjetljivosti, pripremanje plana za nepredviđene slučajeve i upoređivanje rezultata s alternativnim metodologijama procjene.

Navedene metode se preporučuju, ali nijesu obavezujuće, te se mogu koristiti bilo koje druge metode kojima se pouzdano dokazuje svrha ulaganja.

Imajući u vidu naprijed citirane odredbe iz Obavještenja, može se zaključiti da je pri primjeni načela subjekta u tržišnoj ekonomiji bitno obezbijediti, ili dokazati sljedeće:

- da će investicije dovesti do prinosa kapitala u razumnom roku;
- da država može srednjoročno, ili dugoročno očekivati normalan povrat svojih investicija, ili prihod od prodaje svojih akcija;
- da se sprovede test subjekta u tržišnoj ekonomiji, koji se zasniva na ex-ante donesenom poslovnom planu korisnika, a kojim se pouzdano dokazuje opravdanost investiranja;
- da se ne uzimaju u obzir ostali ciljevi ekonomske, ili druge politike koje država želi da postigne sprovođenjem transakcije;
- da ne mora biti odlučujući indikator profitabilnost, odnosno neprofitabilnost subjekta u koji se investira;
- da je odlučujući element da li državni organ investira pod uslovima za koje bi isto učinio privatni subjekt u istoj, ili sličnoj situaciji.

Konačno, a prema mišljenju EK, državna pomoć je prisutna tamo gdje nije moguće pokazati da bi investicije dovele do normalnog prinosa kapitala u razumnom roku. EK zahtijeva da javne vlasti, kao i svaki privatni investitor, očekuju normalan povrat svojih investicija u vidu dividendi ili prodaje svojih akcija. Državna pomoć je prisutna kad god se srednjoročno ili dugoročno ne može očekivati normalan povrat. Prema praksi EK, svaka investicija u kompaniju sa ispodprosječnom profitabilnošću biće posmatrana kao državna pomoć, a ne kao ulaganje države u skladu sa testom subjekta u tržišnoj ekonomiji (MEO test).

Mišljenje Agencije br.01-804/10 od 23.12.2019.godine

Upućivanje na Test subjekta u tržišnoj ekonomiji (MEO test) rezultat je odluke podnosioca da lex specialis, kao i predložena rješenja sadržana u predmetnom Zakonu gradi isključivo na principima ekonomskog ulagača, a što je bio i osnov za odlučivanje sa nivoa Agencije.

Uz zahtjev za ocjenu lex specialis-a, od strane predlagača, Agenciji je dostavljen tekst Zakona i elaborat pod nazivom Plan finansijske konsolidacije i osnovni pravci razvoja „Montenegro- Airlines“ A.D. Podgorica. U obrazloženju lex specialis-a predlagač ukazuje na mogućnost primjene načela subjekta u tržišnoj ekonomiji, te je Agencija pristupila ocjeni ispunjenosti uslova za isto.

Budući da bi država bila jedini ulagač u slučaju MA, biznis plan je kamen temeljac za dokazivanje da je odluka države da se opredijeli za investiranje vođena profitom, te da će se prosječna profitabilnost postići u razumnom (srednjem / dugom) periodu državi zbog izvršenih ulaganja.

U postupku ocjene lex specialis-a, Agencija je utvrdila da nedostaje odgovarajući poslovni plan, odnosno da dostavljeni Plan finansijske konsolidacije i osnovni pravci razvoja „Montenegro-Airlines“ A.D. Podgorica ne dokazuje da će na osnovu ulaganja države doći do prinosa kapitala, koji će u razumnom roku državi obezbijediti povrat ulaganja, niti prati zahtjeve iz Obavještenja iz poglavlja 4.

Agenciji je stavljen na uvid i Izvještaj-Analiza opravdanosti predloženog ulaganja u kompaniju Montenegro-Airlines a.d. Podgorica, a koji je uradila kompanija Deloitte, koja je prepoznata kao kompanija za konsalting i reviziju.

Agencija je izvršila ocjenu da li je na ovaj način sproveden test subjekta u tržišnoj ekonomiji, te zaključila sljedeće:

1. U Analizi opravdanosti se ukazuje da ne postoje izgledi za transakciju pari-passu, odnosno za istovremeno i pod jednakim uslovima ulaganje države i drugog povjerioca, ili privatnog subjekta, te se ova metoda ne uzima u obzir.
2. Takođe se ne uzima u obzir ni metoda upoređivanja u odnosu na sličnu situaciju, ali se ne navode razlozi zbog čega.
3. Obradivač Analize opravdanosti se odlučio za metodu procjene iz tačke 102 Obavještenja, to jest za izračunavanje neto sadašnje vrijednosti, a koja predstavlja razliku između pozitivnih i negativnih novčanih tokova, diskontovane za odgovarajući povrat (trošak kapitala).
4. Obradivač Analize opravdanosti pri izračunavanju neto novčanog toka vrši razdvajanje ukupnog ulaganja od 155,1 miliona na ulaganja sa neutralnim efektom i ulaganja koja predstavljaju investiciju države. Ulaganja sa neutralnim efektom utvrđuje u iznosu od 79,3 miliona, a koja se odnose na dug po osnovu poreza i doprinosa, dug prema Aerodromima CG, dio duga prema SMATSI i dug prema Hipotekarnoj banci. Ostala ulaganja u iznosu od 75,8 miliona su osnova za izračunavanje neto sadašnje vrijednosti od 17,84 miliona, odnosno stope povraćaja investicije od 12,1% i navodi se da je zahtijevana stopa na bazi tržišnih pokazatelja 8%.

5. Neto sadašnja vrijednost je utvrđena samo za period 2020-2023 godine, a izostale su procjene za naredne godine i ne postoje bilo koje analize u pogledu očekivanog povrata i perioda istog, te na osnovu samog podatka nije moguće donijeti zaključke u postupku utvrđivanja mogućnosti primjene načela subjekta u tržišnoj ekonomiji.
6. U Analizi opravdanosti nije prezentiran način kako je izračunata stopa povraćaja, ali je najvjerojatnije računata u odnosu na ulaganje od 75,8 miliona, a ne u odnosu na ukupno ulaganje od 155,1 miliona. Stav Agencije je da je stopu povrata trebalo utvrditi u odnosu na ukupno ulaganje od 155,1 miliona.
7. Tačka 107 Obavještenja preporučuje i izradu protivčinjenične analize kod ulaganja u preduzetnike u poteškoćama, tako da se upoređivanje izvrši sa scenarijem u slučaju likvidacije. U Analizi opravdanosti je izvršeno izračunavanje mogućeg prihoda države u slučaju stečaja u iznosu od 2,809 miliona i isti podatak upoređuje sa izračunatom neto sadašnjom vrijednošću.

Uzimajući u obzir naprijed navedene činjenice i podatke Agencija je ocijenila sljedeće:

1. Ukupno ulaganje iznosi 155,1 miliona eura i ne postoji osnov da se iz njega izdvajaju ulaganja sa neutralnim efektom, odnosno ona koja će državi biti kompenzovana na druge načine, a ne kroz povrat kapitala. U tom slučaju za ta ulaganja ne bi se moglo primijeniti načelo subjekta u tržišnoj ekonomiji, već bi ista predstavljala državnu pomoć.
2. Samo izračunati podatak o neto sadašnjoj vrijednosti za period od četiri godine je nedovoljan dokaz i ne ukazuje na period u kojem država može očekivati povrat ulaganja, ni na iznos mogućeg povrata.
3. Prema tački 102 Obavještenja, postoji obaveza da zavisno od vrijednosti transakcije, nepreciznost procjene obično treba potvrditi sprovođenjem analize osjetljivosti, procjenjivanjem drugačijih poslovnih scenarija, pripremanjem plana za nepredviđene slučajeve i upoređivanjem rezultata s alternativnim metodologijama procjene. U ovom slučaju je korišćena metoda procjene, ali nije sprovedena nijedna naprijed pomenuta analiza, a bila bi obaveza s obzirom na visinu ulaganja.
4. U vezi sa zahtjevima iz tačke 3, neophodno je obezbijediti procjenu za tri različita scenarija, i to: osnovni scenario, optimistički scenario i pesimistički scenario, te upoređivanjem procjena iz istih, utvrditi da li je profitabilnost iz osnovnog scenarija realna u odnosu na ostale.

5. U situaciji kada ne postoji drugi privatni subjekt koji bi zajedno sa državom izvršio ulaganje, ili uslovi za upoređivanje sa drugom transakcijom u sličnim uslovima, kao ni potencijalni treći ulagač, načelo subjekta u tržišnoj ekonomiji jedino je moguće ako se obezbijedi dokaz o očekivanom povratu i periodu povrata.
6. Da bi se ispunili uslovi za naprijed navedenu tačku 5, bilo bi neophodno na osnovu plana budućeg poslovanja da se utvrdi rok za povrat ulaganja. Ukoliko bi država u razumnom roku ostvarila pravo na dividendu, ili bi istom mogla očekivati prihod od prodaje akcija koji bi bio na nivou visine ulaganja u tom slučaju bi bilo osnova da se razmatra i donese odluka o primjeni načela subjekta u tržišnoj ekonomiji.
7. Agencija u potpunosti uvažava kredibilitet obrađivača materijala, ali smatramo da je dostavljeni materijal nepotpun za donošenje konačne odluke u skladu sa propisima o državnoj pomoći. S obzirom da je Analiza opravdanosti Agenciji dostavljena dana 16.12.2019. godine, to nije ni bilo vremena da Agencija zahtijeva dostavljanje dopunjenog materijala.
8. Mišljenje Agencije se ne odnosi na ekonomsku opravdanost ulaganja, već se ukazuje na nepotpunost dokaza na osnovu kojih se može donijeti odluka o primjeni načela subjekta u tržišnoj ekonomiji. **S obzirom da je Analiza opravdanosti ocijenjena kao nepotpuna i upitna u dijelu koji se odnosi na razdvajanje ulaganja, Agencija ne isključuje mogućnost da se kroz nove analize dokaže da postoje uslovi za primjenu načela, ali u ovom trenutku ne postoji osnov da se o tome preliminarno izjašnjava.**
9. **U samoj Analizi opravdanosti za sada nijesu ispoštovani suštinski zahtjevi u pogledu testa subjekta u tržišnoj ekonomiji, odnosno da će doći do prinosa kapitala u razumnom roku koji će državi obezbijediti povrat ulaganja, a samim tim nijesu obezbijeđeni dokazi da je ispunjen osnovni uslov koji opravdava načelo subjekta u tržišnoj ekonomiji, to jest da bi privatni subjekt na isti način postupao u istoj, ili sličnoj situaciji.**
10. **Agencija je analizirala i praksu Evropske komisije, gdje je u određenim slučajevima primijenjeno načelo subjekta u tržišnoj ekonomiji, te zaključila da EK u svakom slučaju utvrđuje da li je obezbijeđen povrat ulaganja, te da li je prinos kapitala u osnovnom scenariju veći od prinosa kapitala u alternativnom scenariju.**

Uzimajući u obzir naprijed navedeno, Agencija je zaključila da u tom trenutku nije bilo uslova da cijeni usklađenost Predloga Zakona o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Društva za transport putnika i robe u vazдушnom saobraćaju "Montenegro Airlines" A.D. Podgorica, te u vezi sa tim donijela dana 23.12.2019.godine Mišljenje br.01-804/10 sa sljedećim dispozitivom:

Agencija za zaštitu konkurencije u ovom trenutku nema uslova da cijeni usklađenost Predloga Zakona o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Društva za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "Montenegro Airlines" A.D. Podgorica, iz sljedećih razloga:

- Dostavljeni materijal je nepotpun za donošenje konačne odluke u skladu sa propisima o državnoj pomoći.;
- Dokumentacija podnijeta Agenciji za zaštitu konkurencije, a kojom se dokazuje opravdanost ulaganja, u potpunosti ne sadrži procjenu o mogućem povratu izvršenog ulaganja i periodu u kojem će biti ostvareno.;
- Rok za postupanje Agencije za zaštitu konkurencije na raspolaganju bio je vrlo kratak, te ista nije bila u mogućnosti da zahtijeva dopunu dostavljenog materijala.;
- U samoj dokumentaciji za sada nijesu ispoštovani suštinski zahtjevi u pogledu testa subjekta u tržišnoj ekonomiji, odnosno da će doći do prinosa kapitala u razumnom roku koji će državi obezbijediti povrat ulaganja, a samim tim nijesu obezbijeđeni dokazi da je ispunjen osnovni uslov koji opravdava načelo subjekta u tržišnoj ekonomiji, to jest da bi privatni subjekt na isti način postupao u istoj, ili sličnoj situaciji.;
- **Mišljenje Agencije za zaštitu konkurencije se ne odnosi na ekonomsku opravdanost ulaganja, već se ukazuje na nepotpunost dokaza na osnovu kojih se može donijeti odluka o primjeni načela subjekta u tržišnoj ekonomiji.** S obzirom da je dokumentacija ocijenjena kao nepotpuna i upitna u dijelu koji se odnosi na razdvajanje ulaganja, Agencija za zaštitu konkurencije ne isključuje mogućnost da se kroz nove analize dokaže da postoje uslovi za primjenu načela, ali u ovom trenutku ne postoji osnov da se o tome preliminarno izjašnjava.

Postupanje Agencije kroz dodatne analize Deloitte-a

Mišljenjem koje je donijela Agencija ostavljena je mogućnost da se od strane davaoca državne pomoći još jednom preispita prisustvo državne pomoći, kao i usklađenost dodijeljene državne pomoći u skladu sa propisima kroz dodatne analize, te da se Agencija ponovo izjasni na osnovu podnijetih dokaza.

U vezi sa tim, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva Agenciji je dostavilo dana 27. maja 2020. godine, aktom br. 348/20-07-3441/1 od 26. maja 2020., zavedenim u Agenciji pod br. 05-288/1 i pod br. 01-143/5, dopis Ministarstva finansija br. 03-8999/1 od 25. maja 2020. godine sa Nacrtom Izvještaja o nezavisnoj analizi poslovanja Društva („IBR Izveštaj“) i Nacrtom Testa subjekta u tržišnoj ekonomiji vezano za planirane

investicije u Društvu („Deloitte Analiza“) pripremljenim od strane konsultantske kuće Deloitte, radi davanja mišljenja.

Dodatno, Ministarstvo finansija je, dana 8. juna 2020. godine, putem e-maila Agenciji dostavilo Deloitte Analizu (zavedena u Agenciji 08.06.2020. pod br. 01-143/14) i IBR Izveštaj, zaveden u Agenciji 8. juna 2020. pod br. 01-143/15, kao i naknadno više dodatnih obrazloženja i analiza od strane Deloitte-a, po podnijetim zahtjevima od strane Ministarstva finansija i Agencije, od kojih je posljednje dostavljeno Agenciji 6.jula 2020.godine.

Predlagač zakona u obrazloženju istog pozvao se na primjenu principa subjekta u tržišnoj ekonomiji (MEO test), odnosno da država realizuje investiciju pod istim uslovima pod kojima bi je izvršio i privatni ulagač.

Agencija je u svom Mišljenju od 23.decembra 2019.godine ukazala na uslove pod kojima se može cijeliti primjena MEO testa, a koji su detaljnije propisani Obavještenjem Komisije o pojmu državne pomoći u skladu s članom 107 stav 1 UoFEU. **Ukazujemo da ovo Obavještenje propisuje da se kod primjene MEO testa na investicije od strane države ne mogu cijeliti ciljevi koje država želi da postigne kao javna vlast, osim ciljeva koje bi ostvario privatni investitor kod ulaganja pod istim uslovima. U tom smislu, Agencija nema mandat da primjenu MEO testa pravda ciljevima koji se odnose na potrebu i značaj postojanja nacionalne aviokompanije, te se mora ograničiti na uslove propisane citiranim Obavještenjem.** Napominjemo i da MEO test nije jedini uslov u pogledu poštovanja propisa o državnoj pomoći kod državnih investicija, te da se isti sprovodi sa ciljem da se ispita mogućnost isključivanja državne pomoći. Država svakako ima pravo da investira i u cilju ispunjavanja ciljeva javne politike, ali se u tom slučaju ispituje postojanje i usklađenost državne pomoći.

Nadležni organi, odnosno Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Ministarstvo finansija u ponovnom obraćanju Agenciji ukazali su da se u konkretnom slučaju ne vrši dodjela državne pomoći, te se pozivaju na primjenu principa subjekta u tržišnoj ekonomiji, a koji treba da utvrdi Agencija i ocijeni da li je u ovom slučaju isključena državna pomoć.

U toku daljih aktivnosti po predmetnom, Agencija je ponovo pokrenula postupak, te ocijenila da je od značaja još jednom ukazati na ključna pitanja iz ranijeg Mišljenja, a naročito na sljedeće:

- pitanje razdvajanja ukupnog ulaganja na nepovratne troškove i investiciona ulaganja;
- nedostatak poslovnog plana, koji bi bio valjan za donošenje konačne odluke;
- činjenicu da ranije nije bio utvrđen razuman period za povraćaj investicije, kao ni iznos mogućeg povraćaja.

Agencija se Mišljenjem iz decembra 2019.godine nije usaglasila sa stavom Deloitte-a da ulaganja od 72,8 miliona € klasifikuje kao nepovratne troškove, te da se povraćaj kapitala ocjenjuje samo za dio ulaganja od 82,3 miliona €.

S tim u vezi, ukazuje se da Deloitte klasifikuje kao nepovratne troškove sljedeće:

- obaveze prema državi34 miliona €,
- obaveze prema aerodromima.....32 miliona €, i
- obaveze prema Hipotekarnoj banci....6,8 miliona €.

Agencija je upravo u Mišljenju iz decembra 2019.godine zauzela stav da ukupna ulaganja iznose 155,1 miliona €, s obzirom da se ove sve obaveze pokrivaju uplatama iz budžeta i na taj način vrši kapitalizacija navedenih uplata.

I Obaveze prema državi

Posebno se potencira pitanje na obaveze prema državi od 34 miliona eura, a koje se odnose na obaveze za poreze i doprinose na zarade zaposlenih. Agencija smatra da se potraživanja po osnovu poreza mogu klasifikovati kao nepovratni trošak jedino u skladu sa zakonskim propisima. Agencija nije saglasna sa ocjenom finansijskog savjetnika o klasifikaciji nepovratnih troškova, koji svoju ocjenu zasniva na tome da je dužnik faktički u teškoćama i da bi kroz sprovođenje stečaja država izgubila potraživanja. Takva procjena bi možda bila podobna kada su u pitanju potraživanja privatnih lica, ali kada su u pitanju potraživanja po osnovu poreza i doprinosa Agencija ukazuje na zakonske odredbe.

U vezi sa tim, citira se član 71a Zakona o poreskoj administraciji ("Sl.list RCG", br. 65/2001, 80/2004 i "Sl list CG", br. 20/2011, 28/2012, 8/2015, 47/2017 i 52/2019), koji propisuje da poreska obaveza prestaje:

- 1) naplatom poreza;
- 2) zastarjelošću poreza;
- 3) na drugi zakonom propisani način.

Takođe se citira član 12 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Sl list CG", br. 20/2014, 56/2014, 70/2017, 4/2018 - Odluka US CG, 55/2018 i 66/2019 - drugi zakon), koji propisuje sljedeće:

Ministarstvo finansija može odložiti naplatu poreskih i neporeskih potraživanja koja pripadaju budžetu države, odobriti plaćanje u ratama i kapitalizovati poreska i neporeska potraživanja za namjene regionalnog razvoja, restrukturiranje privrednih subjekata, kao i za druge namjene, u skladu sa propisom koji donosi Vlada.

Propisom iz stava 1 ovog člana utvrđuju se uslovi za odlaganje naplate poreskih i neporeskih potraživanja.

Predlog propisa iz stava 1 ovog člana prijavljuje se organu nadležnom za dodjelu državne pomoći.

Naprijed citirane odredbe ukazuju da crnogorski poreski propisi dozvoljavaju mogućnost da se poresko potraživanje može smatrati izgubljenim, odnosno nepovratnim, jedino nakon nastupanja zastare, pri čemu nikada ne zastarijevaju potraživanja po osnovu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. Bitno je naglasiti da se putem izmirivanja poreske obaveze ostvaruju i određena prava poreskog obveznika i njegovih zaposlenih, te da bi otpisom potraživanja moglo doći do gubitka prava na penzijsko osiguranje za određeni period, a što je predvidio i zakonodavac, tj. da nije propisao mogućnost otpisa.

Naprijed navedene činjenice dovode do zaključka da, ako se poreske obaveze pokrivaju od strane države, isto se jedino može klasifikovati kao državna pomoć.

Dalje se postavlja pitanje na koji drugi način propisan zakonom može prestati poresko potraživanje, te Agencija cijeni da su to slučajevi stečaja, likvidacije, ukidanja rješenja poreskog organa, kao i kapitalizovanja potraživanja od strane države. **Prema tome, ne postoji mogućnost da u skladu sa propisima Crne Gore poreska obaveza može prestati otpisom, nagodbom sa poreskim obveznikom, ili na neki treći način.**

Konkretno, u slučaju MA radi se o kapitalizovanju poreskih potraživanja i nije sporno da je to propisano u skladu sa posebnim zakonom (Zakon o ulaganju u konsolidaciju i razvoj društva za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "Montenegro Airlines" A.D. Podgorica). Međutim, postavlja se pitanje da li takva mjera predstavlja državnu pomoć, ili se može primijeniti test subjekta u tržišnoj ekonomiji ukoliko se kapitalizacijom naplati dio (možda i neznatan) potraživanja.

U ovom slučaju je nesporno da se poreska obaveza pokriva na teret budžeta, to jest na teret svih poreskih obveznika. Radi se o mjeri koja se primjenjuje prema samo jednom poreskom obvezniku i nemoguće je isključiti kriterijum selektivnosti. U vezi sa tim Agencija kao bitno navodi sljedeće:

- Zakonom nijesu precizno utvrđeni uslovi za povrat kapitalizovanog potraživanja, odnosno da li se očekuje povrat cjelokupnog, ili dijela potraživanja, te ni koliki se iznos očekuje;
- Država pokriva poreske obaveze iz budžeta, te se primjenjuje povoljniji poreski tretman prema samo jednom poreskom obvezniku;
- Poreski dug je znatno smanjen u korist poreskog obveznika, te je nemoguće isključiti prisustvo državne pomoći;
- U slučaju da je država i zakonom uredila srazmjeran iznos koji bi povratila kroz kapitalizaciju poreskog potraživanja nije moguće isključiti prisustvo državne pomoći s obzirom da se radi o selektivnoj mjeri;

- Srazmjera koju utvrđuje finansijski konsultant nije prihvatljiva kao odlučujuća činjenica da se isključi prisustvo državne pomoći.

U vezi sa naprijed navedenim, Agencija cijeni da mišljenje Deloitte-a o nepovratnim troškovima u ovom dijelu nije uspostavljeno na adekvatnoj zakonskoj podlozi, te da nije prihvatljiv stav konsultanta da se potraživanja države mogu svrstati u nepovratne troškove.

II Obaveze prema Aerodromima Crne Gore

Kada je u pitanju ulaganje za pokriće potraživanja Aerodroma Crne Gore od Montenegro Airlinesa od 32,0 miliona €, Agencija takođe ukazuje da zakon ne precizira ciljeve koji se očekuju od ovog ulaganja. U ovom slučaju se radi o odnosu države sa dva povezana lica nad kojima je većinski vlasnik država. I u ovom slučaju je Deloitte pristupio dokazivanju MEO principa sa aspekta da se radi o potraživanjima za koja je neizvjesna naplata, a s druge strane da će država obezbijediti određen povrat potraživanja u budućnosti kroz vrijednost akcija u MA. Država pokriva potraživanje takođe na teret svih poreskih obveznika i za očekivati je bila detaljnija analiza da li bi u istoj situaciji to uradio privatni investitor sa dva povezana lica. **U ovom slučaju se obrazloženje svodi na to da se radi o izgubljenom potraživanju Aerodroma Crne Gore, ali se ne analiziraju ni benefiti za državu, niti za Aerodrome od izvršenog ulaganja.**

III Obaveze prema Hipotekarnoj banci

Ulaganje od 6,8 miliona € za pokriće kredita prema Hipotekarnoj banci takođe se od strane Deloitte-a klasifikuje u nepovratne troškove i ne postavlja se povraćaj potraživanja kao cilj, niti se Zakonom utvrđuje obaveza za povraćaj makar i dijela potraživanja. **Za ovo potraživanje je nesporno da je pokriveno garancijom države, te da je izgubljeno i u slučaju stečaja i u slučaju investiranja i nastavka rada MA. U ovom dijelu Agencija cijeni da privatni investitor ne bi na isti način ignorisao gubitak ulaganja, kao što bi postupila država.**

Shodno postavljenom zadatku, Deloitte je pripremio i dostavio Agenciji Izvještaj o nezavisnoj analizi poslovanja društva Montenegro Airlines a.d. Podgorica i Test subjekta u tržišnoj ekonomiji vezano za planirane investicije u Montenegro Airlines a.d. Podgorica, koji istovremeno predstavlja i osnov za potvrdu opravdanosti ulaganja u MA.

Tokom sprovođenja analize Deloitte je najvećim dijelom koristio sledeće izvore informacija:

- Finansijske izveštaje Društva;

- Upravljačke pozicije koje je pripremio Društvo;
- "Plan finansijske konsolidacije i osnovni pravci razvoja Društva" od novembra 2019. godine, kao i razgovore sa Rukovodstvom Društva vezano za dugoročne finansijske projekcije;
- Zakon o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Društva.

Još jednom ukazujemo da se Agencija u svom Mišljenju iz decembra 2019. godine izjasnila da u tom trenutku nije postojao odgovarajući poslovni plan, koji dokazuje da će doći do prinosa kapitala u razumnom roku, odnosno da će se državi obezbijediti povrat uloženog kapitala.

Agenciji od strane nadležnih organa (Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Ministarstvo finansija) nije dostavljen novi poslovni plan Društva, već se opravdanost ulaganja dokazuje analizama urađenim od strane Deloitte-a. Deloitte je svoje analize zasnovao isključivo na bilansima uspjeha projektovanim za period od 2020.-2023. godine i analizi novčanog toka zaključno sa 2026.godinom. Deloitte zaključuje da od 2024. godine dolazi do stabilizacije poslovanja, te rezultate poslovanja u narednom periodu koriguje faktički u skladu sa stopom inflacije projektovanoj u EU u iznosu 1,90%.

Koristeći navedenu metodologiju, Deloitte je utvrdio neto sadašnju vrijednost Društva u iznosu od 21,8 miliona €, te smatra da je MEO test opravdan s obzirom da bi država ostvarila povrat ulaganja (82,3 miliona €) i iznos od 21,8 miliona € iznad izvršenog ulaganja. **Analiza Deloitte-a upućuje da neto sadašnja vrijednost MA (u trenutku ulaganja Države) iznosi 21,8 miliona eura, te da uz obračun rezidualne vrijednosti maksimalni iznos koji bi u budućnosti mogao biti vraćen državi iznosi 104,1 milion eura.**

Agencija se više puta obraćala preko Ministarstva finansija Deloitte-u sa ciljem da se preciznije objasne pojedini koraci u obračunu neto sadašnje vrijednosti, posebno postupak utvrđivanja rezidualne vrijednosti na kraju 2027. godine i stope povraćaja (IRR) od 13,5%, utvrdi rok u kojem je moguće izvršiti povraćaj ulaganja, po mogućnosti procijeni vrijednost akcija u budućem periodu, a posebno je potencirano pitanje da li se iz ukupnog ulaganja mogu izdvojiti nepovratni troškovi. Deloitte je u dodatnom mišljenju iznio stav da je rok za povraćaj investicije 10 godina, odnosno 2030. godina, obzirom da u toj godini kumulativni novčani tok postaje pozitivan.

Shodno iznijetom, bilo je za očekivati da Montenegro Airlines pripremi poslovni plan u kojem će biti projektovani rezultati poslovanja i procjena vrijednosti imovine za cijeli rezidualni period, te ostaje upitno da li je bilo dovoljno osnova za zaključak da se poslovanje stabilizuje nakon 4 godine i sama investicija postaje profitabilna.

Za primjenu testa subjekta u tržišnoj ekonomiji, neophodno je ukazati i na činjenicu da je Agencija pokrenula ispitni postupak utvrđivanja usklađenosti dodijeljene državne pomoći Montenegro Airlines a.d. Podgorica u 2018. i 2019.godini u iznosu od 12,7 miliona € (Rješenje br.05-UIP-72/3-19 od

18.10.2019.godine)⁵, te u skladu sa tačkom 81 Obavještenja Komisije o pojmu državne pomoći potrebno je odlučiti da li postoje uslovi za odvajanje ova dva postupka.

U prilogu ovoj konstataciji je i izjašnjenje-akt Ministarstva saobraćaja i pomorstva, br.348/20-07-245/2 od 29.maja 2020.godine, kojim obavještava Agenciju „da pomenuti iznosi nisu obuhvaćeni usvojenim Zakonom o ulaganju u konsolidaciju i razvoj društva za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju Montenegro Airlines AD Podgorica“.

U konačnom, ako bi uzeli u obzir ranije dodijeljene državne pomoći (12,7 miliona €), kapitalizaciju poreskog potraživanja od 34,0 miliona € i ulaganja od 82,3 miliona € (pri tome, čak iako bi hipotetički isključili ulaganje za Aerodrome i Hipotekarnu banku), onda bi očekivani povrat trebao da iznosi 129,0 miliona €. Ovaj iznos je značajno veći od iznosa koji u svojim analizama utvrđuje Deloitte, te Agencija praktično nema valjane razloge da ocijeni da bi na isti način postupio privatni ulagač, odnosno da u konkretnom slučaju nijesu ispunjeni uslovi za primjenu testa subjekta u tržišnoj ekonomiji.

Naprijed navedene činjenice dovode do zaključka:

1. Pokrivanja poreskih obaveza od strane države nije moguće dovesti u vezu sa postupanjem privatnog ulagača, te samim tim takva transakcija predstavlja državnu pomoć.
2. Pokrivanje obaveza prema Aerodromima Crne Gore, uz istovremeno oslobađanje obaveza od strane MA, predstavlja transakcije između povezanih lica, te u analizama Deloitte-a nije izvršena procjena benefita za državu u situaciji kada dolazi do odliva budžetskih sredstava u korist Aerodroma Crne Gore, a s druge strane oslobađanja obaveza za MA.
3. Pokrivanje obaveza prema Hipotekarnoj banci putem direktnog plaćanja istih predstavlja državnu pomoć ukoliko se kapitalizacijom ne može obezbijediti potpuni povrat potraživanja.
4. Agencija smatra da iznos od 72,8 miliona eura, koje Deloitte klasifikuje kao nepovratni trošak, **sadrži elemente držane pomoći**, te da privatni investitor pod istim uslovima ne bi imao niti zakonsku mogućnost, niti cilj da izvrši takvo ulaganje.
5. **Agencija cijeni da ukupno ulaganje iznosi 155,1 miliona eura** i ne postoji osnov da se iz njega izdvajaju ulaganja sa neutralnim efektom, odnosno ona koja će državi biti kompenzovana na druge načine, a ne kroz povrat kapitala.

⁵ http://www.azzk.me/dp/images/docs/Rjeenje_pokretanje_ispitnog_postupka_MA.pdf

U tom slučaju za ta ulaganja ne bi se moglo primijeniti načelo subjekta u tržišnoj ekonomiji, već bi ista predstavljala državnu pomoć.

6. Podaci iz finansijskih iskaza MA dokazuju da se radi o privrednom društvu u poteškoćama, da je vršena dodjela državne pomoći kroz usvajanje Plana restrukturiranja iz 2012.godine, da je vršena dodjela državne pomoći u 2018. i 2019.godini, te da se na taj način poslovanje održava kroz kontinuiranu dodjelu državne pomoći i ne postoji osnov da se dokaže prisustvo testa subjekta u tržišnoj ekonomiji.
7. Agencija smatra i da je bilo neophodno na ex ante osnovi procijeniti mogućnost naplate potraživanja za Aerodrome Crne Gore i potraživanja po osnovu izdate garancije za Hipotekarnu banku, da je to pitanje bilo potrebno utvrditi Zakonom, te da se ne može prihvatiti ocjena finansijskog konsultanta-Deloitte-a u odnosu na dio potraživanja koji bi u budućnosti mogao biti naplaćen.
8. Primjena propisa o državnoj pomoći ima za cilj da se suzbije finansiranje neefikasnosti privrednih društava u poteškoćama na račun efikasnih privrednih društava i drugih poreskih obveznika, te se kroz dodjelu sredstava iz budžeta neefikasnim preduzećima, po mišljenju Agencije, ne može pravdati prisustvo subjekta u tržišnoj ekonomiji.
9. Primjena principa subjekta u tržišnoj ekonomiji na ulaganje od strane države može da bude prihvatljiva samo u situaciji kada se dokaže da bi privatni subjekt pod istim uslovima izvršio ulaganje. Kod primjene ovog principa u potpunosti se moraju isključiti ciljevi koje država želi da postigne kao javna vlast, jer bi privatni investitor ignorisao takve ciljeve i samo bi se fokusirao na profit, ili na povećanje imovine koje može ostvariti. Agencija svakako prihvata ciljeve koje država želi ostvariti putem ulaganja, ali shodno propisima o državnoj pomoći, ne može prihvatiti razloge osim onih koji bi rukovodili privatnog ulagača da izvrši ulaganje.

Imajući u vidu navedeno, Agencija je utvrdila da Zakonom o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Društva za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "Montenegro Airlines" A.D. Podgorica nijesu ispunjeni uslovi za primjenu testa subjekta u tržišnoj ekonomiji (MEO testa), a koji bi isključivao prisustvo državne pomoći.

MA je društvo u poteškoćama, te se dodjela državne pomoći istom jedino mogla izvršiti putem sprovođenja Plana restrukturiranja.

Cijeneći činjenice da ne postoje uslovi za primjenu testa subjekta u tržišnoj ekonomiji (MEO testa), postoji sumnja da mjere propisane Zakonom o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Društva za transport putnika i robe u vazdušnom

saobraćaju “Montenegro Airlines” A.D. Podgorica predstavljaju mjere državne pomoći, za koje je potrebno shodno članu 14 stav 4 Zakona o kontroli državne pomoći pokrenuti ispitni postupak u cilju ocjene usklađenosti sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

Imajući u vidu naprijed izneseno, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

Uputstvo o pravnoj zaštiti: Ovo Rješenje je konačno u upravnom postupku i protiv njega nije dozvoljena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor tužbom kod Upravnog suda u roku od 20 dana od dana prijema rješenja.

ČLAN SAVJETA
Novo Radović

PREDSJEDNIK SAVJETA
Miodrag Vujović

Dostavljeno:

- Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
- u spise predmeta i
- arhivi