



Broj: 05-

Podgorica, 23. decembar 2019. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f stav 1 tačka 8 Zakona o zaštiti konkurencije (»Sl.list CG«, br. 44/12 i 13/18), člana 10 Zakona o kontroli državne pomoći (»Službeni list Crne Gore«, br. 12/18), u postupku ocjene usklađenosti po prijavi državne pomoći prijavljene od strane Ministarstva saobraćaja i pomorstva, daje sljedeće

MIŠLJENJE

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 vazдушnom 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.

OBRAZLOŽENJE

Shodno odredbama Zakona o kontroli državne pomoći ("Službeni list Crne Gore", br. 012/18 od 23.02.2018), 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 sa stanovišta 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 (u daljem tekstu: „Analiza opravdanosti“).

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 specialis uređuje uslove, 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 dopijevaju 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) Obezbjedenje 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 charter 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, charter 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 budućer 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 kaže 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,

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

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 ovlaštenja 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.;
- 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.

Dodatno, nakon završenog Skrininga u Poglavlju 8 (Analitički pregled) u procesu otvaranja pregovora, Crna Gora je dobila 5 (pet) mjerila za otvaranje ovog poglavlja, i sva se odnose na politiku državne pomoći.

Ovo poglavlje je poslednje koje još uvijek nije otvoreno u pregovorima sa EU.

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 do 2016. godine.

OCJENA

Analizirajući dostavljeni *lex specialis*, odnosno odredbe kojima se utvrđuju obaveze Društva, odnosno 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 jer 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.

Shodno članu 2 Zakona o kontroli državne pomoći, državna pomoć definisana je:

- 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.

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 upoređivana (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.

Uz zahtjev za ocjenu *lex specialis-a*, 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 4.2.

Treba napomenuti da nije ni zadatak, niti nadležnost Agencije da vrši ekonomsku ocjenu poslovnog plana, već obaveza da utvrdi da li su ispunjeni uslovi iz Obavještenja i drugih propisa o državnoj pomoći u pogledu mogućnosti primjene načela subjekta u tržišnoj ekonomiji, a da je obaveza sprovođenja testa subjekta na investitoru i korisniku.

Agenciji je stavljen na uvid 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 materijala 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 najvjerovatnije 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 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 zaključuje da 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.

Imajući u vidu sve navedeno, odlučeno je kao u dispozitivu mišljenja.

Dostavljeno:

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

ČLAN SAVJETA
Novo Radović

PREDSJEDNIK SAVJETA
Miodrag Vujović