



# Vodič kroz državne pomoći

---

*Dace Berkolde i Eszter Hargita*

8.5.2015.

---

# Smjernice za državnu pomoć

## Sadržaj

Uvod.....	3
Poglavlje I – Pojam „pomoći“ .....	4
1. Privredna djelatnost .....	4
2. Mogućnost pripisivanja državi i sredstva države.....	10
2.1. Mogućnost pripisivanja državi .....	10
2.2. Sredstva države.....	11
3. Ekonomska prednost.....	15
3.1. Načelo subjekta u tržišnoj ekonomiji.....	16
3.1.1. Načelo investitora u tržišnoj ekonomiji.....	17
3.1.2. Načelo povjerioca u tržišnoj ekonomiji.....	18
3.1.2.1. Utvrđivanje tržišne cijene za zajmove.....	18
3.1.2.2. Utvrđivanje tržišne cijene za garancije.....	20
3.1.3. Načelo prodavca u tržišnoj ekonomiji.....	21
4. Selektivnost.....	22
4.1. Materijalna selektivnost .....	23
4.2. Geografska selektivnost .....	24
5. Uticaj na trgovinu .....	25
6. Uticaj na konkurenciju.....	26
Poglavlje II – Spojiva pomoć.....	27
Poglavlje III – Procedure .....	36
1. Obavezno prijavljivanje .....	37
2. Pojam šeme i <i>ad hoc</i> pomoći.....	39
3. Nova ili postojeća pomoć? .....	40
4. Odgovarajuće mjere.....	42
5. Nezakonita pomoć .....	44
6. Praćenje i izvještavanje.....	49



## Uvod

Članom 73 tačka (iii) Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Crne Gore, sa druge strane (u daljem tekstu: SSP) Crna Gora se obavezala da primjenjuje pravila o državnoj pomoći Evropske unije.

Da bi se ispunila ova obaveza Zakon o kontroli državne pomoći iz 2009. godine izmijenjen je 2011. godine a poseban organ, Komisija za kontrolu državne pomoći (KKDP) ojačan je zadatkom da obezbijedi uspješnu primjenu Zakona o kontroli državne pomoći. U 2010. godini donijeta je i Uredba koja sadrži detaljna pravila o načinu dodjele državne pomoći i mijenjana je više puta.

Prema posljednjoj izmjeni Uredbe koja je donijeta u proljeće 2014. godine, Ministarstvo finansija dužno je da redovno objavljuje u Službenom listu Crne Gore prevode svih relevantnih pravila pravne tekovine EU u oblasti državne pomoći. Prvi set pravila objavljen je u Službenom listu Crne Gore u avgustu 2014. godine čime je omogućena njihova neposredna primjena od strane crnogorskih organa za državnu pomoć prilikom ocjenjivanja i odlučivanja o mjerama državne pomoći (v. Poglavlje II za detaljnije informacije). Uбудuće će se i dalje objavljivati svi relevantni propisi EU o državnoj pomoći i na taj način će postati dio važećih pravila državne pomoći u Crnoj Gori.

Cilj ovog priručnika je da pomogne onima koji rade na poslovima vezanim za državnu pomoć da razumiju pojam državne pomoći, time što će predstaviti kategorije za koje se državna pomoć može dodijeliti i prikazati postupke koje treba poštovati ako treba da se utvrdi mjera državne pomoći ili ukoliko je mjera državne pomoći utvrđena bez odobrenja KKDP.

## Poglavlje I – Pojam „pomoći“

Članom 2 Zakona o kontroli državne pomoći<sup>1</sup> utvrđena je sljedeća definicija državne pomoći:

*“Državna pomoć su rashodi, umanjeni prihodi ili umanjenje imovine države, odnosno opštine, kojom se narušava ili može narušiti slobodna konkurencija na tržištu i koja može uticati na trgovinu između Crne Gore i Evropske zajednice ili države članice Centralno-evropskog ugovora o slobodnoj trgovini (CEFTA), dovođenjem u povoljniji tržišni položaj određenih privrednih subjekata, proizvoda ili usluga.”*

Razrađujući različite elemente pojma državne pomoći, ovo poglavlje će detaljno objasniti kada je mjera obuhvaćena definicijom državne pomoći iz člana 2 Zakona o kontroli državne pomoći ili na koji način bi mjera trebalo da bude osmišljena da ne bi predstavljala mjeru državne pomoći.

Elementi/uslovi pojma državne pomoći su sljedeći:

1. Postojanje privrednog subjekta (privredna djelatnost),
2. Finansiranje iz sredstava države i mogućnost pripisivanja mjere državi,
3. Dodjeljivanje prednosti,
4. Selektivnost mjere,
5. Uticaj koji može imati na konkurenciju i
6. Trgovinu između Crne Gore i država članica Evropske unije.

Prethodno navedeni elementi su kumulativni. Ukoliko bilo koji od njih nije ispunjen, planirana mjera ne predstavlja državnu pomoć, a predlagač mjere može je sprovesti bez odobrenja KKDP. **Međutim, neispunjenost prethodno pomenutih kriterijuma nije uvijek očigledna pa je iz tog razloga, u slučaju nedoumica u pogledu primjenjivosti pravila o državnoj pomoći, korisno kontaktirati KKDP ili Odjeljenje za državnu pomoći (ODP).**

Kao što će u nastavku teksta biti prikazano, državna pomoć može da ima različite oblike/vrste (bespovratna novčana sredstva, beskamatni zajam ili zajam sa povlašćenom kamatnom stopom, garancija, poreska olakšica, otpis duga, davanje besplatnog zemljišta, obezbjeđivanje električne energije po cijeni nižoj od tržišne cijene, odricanje od buduće dobiti, itd.). Pravila državne pomoći ne daju iscrpnu listu mogućih oblika/vrsta državne pomoći. Oblik/vrsta pomoći nije bitan, ono što je važno je da li mjera ispunjava prethodno navedene uslove. Ukoliko su ovi uslovi ispunjeni, primjenjuju se pravila državne pomoći.

### 1. Privredna djelatnost

Pravila državne pomoći, u načelu, primjenjuju se kada je korisnik pomoći „privredni subjekat“. Privredni subjekti su subjekti koji obavljaju privrednu djelatnost, bez obzira na njihov pravni status i način finansiranja i njihov status po domaćem zakonu. Klasifikacija određenog subjekta kao privrednog subjekta zavisi isključivo od prirode djelatnosti koja je predmet mjere državne pomoći. Na primjer,

---

<sup>1</sup> Slično tekstu člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU)

opština, pored svoje neprivredne djelatnosti, obavlja i privrednu djelatnost kada gradi višenamjensku arenu u kojoj može da se održi Madonin koncert. Ukoliko država finansira neprivrednu djelatnost opštine kao što je izgradnja ulica, javnih parkova, javnih vrtića, škola, ne primjenjuju se pravila o državnoj pomoći. Ukoliko opština zatraži pomoć za izgradnju višenamjenske arene, primjenjuju se pravila o državnoj pomoći.



Da li je pravni status po domaćem pravu odlučujući? **NE!**

Da li je cilj ostvarivanja dobiti odlučujući? **NE!**

Privredna djelatnost je svaka aktivnost koja se sastoji od nuđenja robe i usluga na tržištu. Pitanje da li postoji tržište za određene robe i usluge može zavistiti od načina na koji su te usluge organizovane u datoj državi. Međutim, odluka javnog organa da ne dozvoli trećim licima da pružaju određenu uslugu (na primjer, jer želi da pruža uslugu interno (*in-house*)) ne isključuje postojanje privredne djelatnosti ukoliko postoje drugi privredni subjekti koji bi bili spremni i sposobni da pružaju uslugu na datom tržištu.

#### **SA.35529: Digitalizacija knjiga u bibliotekama (CZ)**

U Republici Češkoj biblioteke su dužne da svoje usluge nude besplatno svim korisnicima. U datom slučaju, Evropska komisija je ispitivala da li bi privatni subjekt obavljao ovu djelatnost na profitnoj osnovi. Došla je do zaključka da je odgovor na ovo pitanje „ne“, zbog zakonske obaveze i kulturnih, obrazovnih i socijalnih karakteristika biblioteka. Stoga je Evropska komisija zaključila da u ovom slučaju nema privredne djelatnosti

#### **Sport i umjetnost mogu biti privredne djelatnosti**

**Profesionalni sportski klubovi** nadmeću se za gledaoce, prava prenosa, sportiste, prava na prodaju robe.

**Filmski producenti i umjetničke organizacije** nadmeću se za gledaoce i sponzore čak i ako nisu profitne.

#### **Neki primjeri privrednih i neprivrednih djelatnosti**

Vršenje *javnih ovlašćenja* (ukoliko je data djelatnost zadatak koji predstavlja dio osnovnih funkcija države) obično se ne smatra privrednom djelatnošću. Ukoliko javni subjekt obavlja privrednu djelatnost koja se može odvojiti od vršenja javnih

ovlašćenja, taj subjekt, u vezi sa tom djelatnošću, djeluje kao privredni subjekt. Činjenica da se od vršenja javnih ovlašćenja ostvaruje prihod, ne klasifikuje datu djelatnost kao privrednu djelatnost. Na primjer, ukoliko u državi postoji obavezni registar privrednih društava a za pristup informacijama iz registra naplaćuje se naknada, to ne znači da je vođenje registra privredna djelatnost.

#### ***Primjeri javnih ovlašćenja***

- *vojska ili policija;*
- *sigurnost i kontrola vazdušne plovidbe;*
- *kontrola i sigurnost pomorskog saobraćaja;*
- *nadzor za sprečavanje zagađenja;*
- *organizacija, finansiranje i izvršenje kazni zatvora;*
- *prikupljanje podataka koji se koriste za javne svrhe na osnovu zakonske obaveze propisane za predmetne privredne subjekte da objelodane takve podatke*

U oblasti *socijalne zaštite, zdravstvene zaštite i obrazovanja* klasifikacija privredne ili neprivredne djelatnosti zavisi od načina na koji su ovi sistemi uspostavljeni i strukturisani. Šeme koje se zasnivaju na solidarnosti ne podrazumijevaju privrednu djelatnost. Solidarnost znači da građani imaju pravo na odgovarajuću uslugu a kvalitet usluge koji dobijaju nije povezan sa cijenom koju plaćaju, ukoliko je plaćaju. Zdravstvene usluge koje se pružaju privatno uz naknadu ekonomske su po svojoj prirodi. Usluge koje pruža javni organ u vršenju svojih javnih ovlašćenja nisu ekonomske po svojoj prirodi, čak i ukoliko učesnici na tržištu nude slične usluge.<sup>2</sup>

Na neekonomsku prirodu *javnog obrazovanja* u načelu ne utiče činjenica da učenici ili njihovi roditelji ponekad moraju da snose dio operativnih troškova sistema. Takvim finansijskim doprinosom često se pokriva samo dio stvarnih troškova usluge, te se stoga ne može smatrati naknadom za pruženu uslugu.

Što se tiče infrastrukture, ukoliko privredni subjekt ima zakonski monopol (uspostavljen u skladu sa pravom Unije) i ograničen je regulatornim režimom koji važi za tu djelatnost, a uz to usluge o kojima je riječ nisu konkurentne drugim sličnim (liberalizovanim) uslugama, ne postoji rizik od narušavanja konkurencije.<sup>3</sup> Međutim, izgradnja bilo koje vrste infrastrukture koja je namijenjena za ekonomsko korišćenje, kao što je pista komercijalnog aerodroma, industrijski parkovi, predstavlja sama po sebi privrednu djelatnost, što znači da se primjenjuju pravila o državnoj pomoći.

<sup>2</sup> Odluka Komisije (EU) 2015/248 od 15. oktobra 2014. godine o mjerama SA.23008 (2013/C) (ranije 2013/NN) koje je Republika Slovačka sprovela za Spoločná zdravotná poisťovňa, a. s. (SZP) i Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. (VZP), SL L 41, 17.2.2015, str. 41.

<sup>3</sup> V. odluku Komisije N 356/2002 – UK - Network Rail.

**Tabela o ocjenjivanju infrastrukturnih slučajeva**

Vrsta infrastrukture	Načela za postojanje pomoći/odsustvo pomoći
<p><b>Aerodromi</b>  <u>Relevantne smjernice:</u>  <i>Smjernice za vazduhoplovni sektor 2014.</i></p>	<p>Ulaganja u aerodrome smatraju se privrednom djelatnošću i iz tog razloga se na njih u načelu primjenjuju pravila o državnoj pomoći do obima u kojem je infrastruktura namijenjena za pružanje aerodromskih usluga vazduhoplovnim prevoznicima uz plaćanje naknade (tačka 31 Smjernica za vazduhoplovni sektor) i/ili nevazduhoplovne komercijalne usluge drugim korisnicima (tačka 33 Smjernica za vazduhoplovni sektor).</p> <p>Na neekonomske usluge aerodroma, koje predstavljaju djelatnosti koje su pod kontrolom države, npr. kontrola saobraćaja, policija i carina, pravila državne pomoći se ne primjenjuju.</p>
<p><b>Luke</b>  <u>Relevantne smjernice:</u>  <i>Praksa<sup>4</sup></i></p>	<p>Ulaganja u lučku infrastrukturu smatraju se privrednom djelatnošću i iz tog razloga se na njih u načelu primjenjuju pravila o državnoj pomoći do obima u kojem je infrastruktura namijenjena za pružanje lučkih usluga brodskim kompanijama uz plaćanje naknade. Ovo isključuje ulaganje za neekonomske usluge luke, odnosno usluge koje su pod kontrolom države, kao npr. kontrola pomorskog saobraćaja, policija i carina.</p> <p>Lučki koncesionari i pružaoci lučkih usluga mogu da ostvare korist od nove i unaprijedene infrastrukture osim ukoliko se ona koristi po tržišnim uslovima ("tržišna cijena"). Javnim, otvorenim i nediskriminatornim tenderom obično se obezbjeđuju tržišni uslovi (v. SA.38478 – Luka Győr Gönyű).</p>
<p><b>Autoputevi</b>  <u>Relevantne smjernice:</u>  <i>Praksa koja se razvija<sup>5</sup></i></p>	<p>Autoputevi koji su dostupni za besplatno javno korišćenje predstavljaju opštu infrastrukturu i njihovo finansiranje nije obuhvaćeno pravilima državne pomoći. Nasuprot tome, ulaganja u autoputeve na kojima se naplaćuju putarine mogu se u nekim slučajevima smatrati kao mjere državne pomoći.</p> <p>U ranijim slučajevima, smatralo se da koncesionar za autoput izabran na tenderu ne dobija prednost (grčke odluke iz 2008. - npr. N 566/2007). Za razliku od toga, prednost za koncesionara ne može se isključiti kada se ugovor dodjeljuje (ili produžava) bez tendera.</p>
<p><b>Željeznice</b>  <u>Relevantne smjernice:</u>  <i>Smjernice za željeznički saobraćaj iz 2008. god.</i>  <i>Praksa<sup>6</sup></i></p>	<p>Državno finansiranje za izgradnju željezničke infrastrukture ne smatra se državnom pomoći ukoliko je infrastruktura u vlasništvu subjekta koji upravlja željezničkom infrastrukturom, pristup infrastrukturi je otvoren za sve potencijalne korisnike po nediskriminatornim uslovima a subjekt koji upravlja infrastrukturom ne dobija prekomjernu kompenzaciju.</p>
<p><b>Infrastruktura za gradski prevoz</b>  <u>Relevantne smjernice:</u>  <i>Praksa koja se razvija<sup>7</sup></i></p>	<p>Ograničena praksa  SA.34056 – Žičara za London (<i>Cable Car for London</i>) (2012): Ulaganje u infrastrukturu žičare za gradski saobraćaj smatrano je privrednom djelatnošću i na</p>

<sup>4</sup> Ocjena spojivosti direktno na osnovu Ugovora: član 107 stav 3 tačka (c) UFEU za morske luke (npr. SA.38302 – Luka Salerno) ili član 93 UFEU za unutrašnje luke i intermodalne platforme (npr. SA.38478 – Luka Győr Gönyű). Ključni element ocjene spojivosti je proporcionalnost pomoći, koja se utvrđuje na osnovu manjka finansijskih sredstava (*funding gap*).

<sup>5</sup> Član 107 stav 3 tačka (c) UFEU korišćena je za predmete grčkih autoputeva 2013/2014 (npr. SA.39224 – Autoput Moreas). Ključni element ocjene spojivosti je proporcionalnost pomoći, koja se utvrđuje na osnovu manjka finansijskih sredstava (*funding gap*).

2012 Okvir za UOEl: francuski autoputevi se od 2002. godine smatraju uslugama od opšteg ekonomskog interesa (npr. SA.38271 – "Plan de relance autoroutier").

<sup>6</sup> N 356/2002 (2002) – United Kingdom Network Rail; SA.35948 (2013) – Republika Češka – Produženje šeme za interoperabilnost u željezničkom saobraćaju.

Pomoć za željezničku infrastrukturu ocjenjuje se na osnovu člana 107 stav 3 tačka (b) UFEU/Saopštenja o važnim projektima od zajedničkog evropskog interesa (SA.36558, odluka Øresund Bridge (2014))



Vrsta infrastrukture	Načela za postojanje pomoći/odsustvo pomoći
	njega su se primjenjivala pravila državne pomoći jer je bila namijenjeno za pružanje usluga prevoza uz plaćanje naknade.
<b>Širokopojasne mreže</b> <u>Relevantne smjernice:</u> <i>Smjernice za širokopojasne mreže 2013.</i>	Ulaganja u širokopojasnu infrastrukturu smatraju se privrednom djelatnošću te se stoga na njih primjenjuju pravila o državnoj pomoći ukoliko je infrastruktura namijenjena za pružanje širokopojasnih usluga na komercijalnoj osnovi. Ovim su izuzete tzv. „zatvorene mreže“ koje povezuju isključivo javne organe.
<b>Energetska infrastruktura</b> <u>Relevantne smjernice:</u> <i>Smjernice za pomoć u oblasti energetike i zaštite životne sredine</i>	Ulaganja u energetska infrastrukturu smatraju se ekonomskom djelatnošću te se stoga, u načelu, na njih primjenjuju pravila o državnoj pomoći ukoliko je infrastruktura namijenjena za pružanje energetske usluga uz plaćanje naknade.
<b>Infrastruktura za tretman otpada</b> <u>Relevantne smjernice:</u> <i>Regulativa o opštim grupnim izuzećima (GBER) + Smjernice za pomoć u oblasti energetike i zaštite životne sredine</i>	Ulaganja u infrastrukturu za tretman otpadom smatraju se privrednom djelatnošću te se stoga, u načelu, na njih primjenjuju pravila o državnoj pomoći ukoliko je infrastruktura namijenjena za pružanje usluga tretmana otpada uz plaćanje naknade.
<b>Infrastruktura za vodosnabdijevanje i otpadne vode</b> <u>Relevantne smjernice:</u> <i>Praksa koja se razvija<sup>8</sup></i>	Ne smatra se da državno finansiranje za izgradnju infrastrukture za vodosnabdijevanje i otpadne vode predstavlja pomoć ukoliko je tržište zatvoreno za konkurenciju (npr. isključiva prava) a korisniku nije dozvoljeno da posluje na drugim tržištima. Finansiranje infrastrukture koja je udaljena od tržišta, npr. uzlazno je od tržišta usluga na kojima se usluge vodosnabdijevanja pružaju uz plaćanje naknade, ne predstavlja državnu pomoć (npr. postrojenja za desalinaciju, sprečavanje rizika od poplava, ukoliko su ispunjene određene zaštitne mjere. <sup>9</sup>
<b>Kultura i baština</b> <u>Relevantne smjernice:</u> <i>Regulativa o opštim grupnim izuzećima + član 107 (3)(d)</i> <i>Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU)</i>	Smatra se da javno finansiranje infrastrukture u kulturi predstavlja pomoć samo u posebnim situacijama kada su ta sredstva namijenjena za djelatnost koja se smatra privrednom djelatnošću i koja takođe može uticati na trgovinu između država članica.
<b>Sport</b> <u>Relevantne smjernice:</u> <i>Regulativa o opštim grupnim izuzećima + praksa</i>	Smatra se da javno finansiranje sportskih stadiona ili slične infrastrukture predstavlja pomoć ukoliko su namijenjeni za djelatnost koja se smatra privrednom djelatnošću i koja može uticati na trgovinu između država članica.
<b>Istraživanje</b> <u>Relevantne smjernice:</u> <i>Regulativa o opštim grupnim izuzećima + Okvir za istraživanje, razvoj i inovacije (odjeljak 4.5.2)</i>	Smatra se da javno finansiranje za izgradnju ili nadgradnju istraživačkih infrastruktura predstavlja pomoć ukoliko se koriste za obavljanje privrednih djelatnosti.

<sup>7</sup> Pomoć za infrastrukturu gradskog prevoza ocjenjuje se na osnovu člana 93 UFEU (SA.34056 – Žičara za London)

<sup>8</sup> N 443/2003 – BE – Eaux de deuxième circuit (pomoć)

N 588/2006 NL- Mjera subvencije vital Gelderland (nema pomoći za vodu za piće, pomoć za industrijsku vodu)

<sup>9</sup> Državna pomoć je prisutna samo ukoliko mjera može da naruši konkurenciju. Ukoliko privredni subjekt ima zakonski monopol (uspostavljen u skladu sa pravom Unije) i ograničeno je regulatornim režimom koji važi za tu djelatnost, i pored toga usluge o kojima je riječ nisu konkurentne sličnim (liberalizovanim) uslugama, ne postoji rizik od narušavanja konkurencije.



U oblasti infrastrukture, zbog prakse Evropske komisije koja se razvija, ima puno graničnih slučajeva gdje nije očigledno da li se pravila o državnoj pomoći primjenjuju ili ne. U tim slučajevima ocjenu treba da donese ODP, zapojedinačne slučajeve.

## 2. Mogućnost pripisivanja državi i sredstva države

Dodjela prednosti neposredno ili posredno kroz sredstva države i mogućnost da se takva mjera pripiše državi su dva posebna i kumulativna uslova. Ipak, obično ih treba obraditi zajedno.

### 2.1. Mogućnost pripisivanja državi

Ukoliko javni organ dodijeli pomoć korisniku ili odredi privatno ili javno tijelo da upravlja tom mjerom, ovaj transfer može se pripisati državi, čak i ukoliko javni organ uživa autonomiju.

#### C-482/99. Francuska protiv Komisije – Stardust Marine

Kompanija za brodove za rekreaciju dobila je dva kredita od dva zavisna društva banke Credit Lyonnais koja je (tada) bila u državnom vlasništvu. U svojoj odluci Evropska komisija je došla do zaključka da je podrška sadržala državnu pomoć zbog činjenice da je banke kontrolisala država. Nasuprot tome, Sud je smatrao da prosto vlasništvo nije dovoljno, da će se ispitivati i mogućnost pripisivanja državi.

Ukoliko prednost dodjeljuje javno privredno društvo, treba ispitati da li se može smatrati da su javni organi bili uključeni, na bilo koji način, u utvrđivanje mjere. Sama činjenica da mjeru preduzima javno privredno društvo nije dovoljna da se kaže da se mjera može pripisati državi. Istovremeno, shodno praksi EU, ne mora se dokazati da su, u konkretnom slučaju, javni organi naročito naložili javnom privrednom društvu da preduzme mjere pomoći o kojima je riječ, jer su odnosi između države i javnih privrednih društava neizostavno bliski, a nekada nisu suviše transparentni, tako da je često veoma teško da treće lice dobije pristup informacijama kojima može da dokaže da je mjera utvrđena po uputstvima javnog organa.

#### *Neki posebni indikatori za mogućnost pripisivanja državi:*

- posebna odluka / direktiva koju su izdali vladini organi,
- integracija javnog privrednog društva u javnu administraciju,
- priroda djelatnosti privrednog društva i njihovog obavljanja na tržištu,
- pravni status privrednog društva (da li se na njega primjenjuje javno pravo ili obično privredno pravo)
- stepen nadzora nad upravom privrednog društva,
- svaki drugi indikator koji pokazuje uključenost javnih organa.

Mjera se ne može pripisati državi ukoliko je država dužna da je sprovede shodno pravu Unije bez ikakvog diskrecionog prava. U tom slučaju, mjera proizilazi iz akta zakonodavnih organa Unije i ne može se pripisati državi. To je bio slučaj u dolje pomenutom predmetu u Njemačkoj i to će biti slučaj i u Crnoj Gori ukoliko zakonodavstvo EU bude trebalo da se prenese a Crna Gora ne bude imala diskreciono pravo da ga izmijeni (to nije dozvoljeno zakonodavstvom EU).

### T-351/02. Deutsche Bahn AG protiv Komisije

Sprovođenje Direktive Savjeta 92/81/EEZ (i direktiva koje su je zamijenile) koja propisuje akcizu na mineralna ulja ali oslobađa akcize mineralna ulja koja koriste pružaoci vazduhoplovnih usluga. Deutsche Bahn je podnio Evropskoj komisiji pritužbu na državnu pomoć navodeći da to predstavlja pomoć za avioprevoznike. Predmet je otišao na Sud. Sud je rekao da mjera ne podrazumijeva državnu pomoć, jer iako u mjeri postoji prednost za avioprevoznike, direktiva je ipak donijeta na nivou EU, države članice su dužne da je sprovedu, te se stoga to oslobodjenje od akcize ne može pripisati državama članicama.

Međutim, ukoliko zakonodavstvo EU omogućava različit tretman, ali je to samo mogućnost a ne i obaveza, uvođenje povlašćenog tretmana može da postavi pitanje državne pomoći. Ovo je slučaj, na primjer, kod nižih poreskih stopa koje su omogućene Direktivom Savjeta 2003/96/EZ od 27. oktobra 2003. godine o restrukturiranju okvira Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije. V. na primjer predmete državne pomoći br. NN 29/2008 – Mađarska – Oslobodjenje od akcize i povraćaji za energente koji se koriste kao gorivo za prevoz u željezničkom saobraćaju i plovidbu unutrašnjim plovnim putevima.<sup>10</sup>

## 2.2. Sredstva države

Sredstva države obuhvataju sva sredstva javnog sektora, uključujući sredstva unutar državnih subjekata (regionalnih, lokalnih ili drugih). Nije bitno da li je institucija u okviru javnog sektora autonomna. Sredstva koja obezbjeđuje centralna banka države određenim kreditnim institucijama po pravilu su takođe obuhvaćena područjem primjene pravila državne pomoći. Sredstva javnih privrednih društava takođe predstavljaju sredstva države jer država može da usmjerava korišćenje tih sredstava.

Odricanje od prihoda države (npr. poreske mjere) takođe se smatra sredstvom države:

- potpisivanje ugovora o pomoći (umjesto prvog realizovanog plaćanja),
- davanje garancije (umjesto korišćenja garancije),

itd.

Transfer sredstava države može se izvršiti u više oblika, kao što su bespovratna sredstva, zajmovi, garancije, vlasnički kapital, naknade u naturi.

Kada javni organi ili javna privredna društva pružaju robe ili usluge po cijeni koja je niža od tržišne cijene ili odobre pristup javnom domenu ili prirodnim resursima ili dodijele posebna ili isključiva prava bez odgovarajuće naknade, takve prednosti takođe se klasifikuju kao sredstva države.

Međutim, mjera se ne smatra sredstvom države kada je riječ o finansijskim sredstvima Unije kojima centralno upravljaju institucije, agencije, zajednička

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/225858/225858\\_1366351\\_41\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/225858/225858_1366351_41_2.pdf)

privredna društva ili drugi organi Unije koji nisu pod neposrednom ili posrednom kontrolom države članice. Ovo je slučaj na primjer kod programa Horizont 2020. i Cosme, gdje se odluke donose na nivou EU a ne na nacionalnom nivou te se stoga pravila državne pomoći ne primjenjuju.

### **Horizont 2020.**

Horizont 2020. je do sada najveći program istraživanja i inovacija EU. Mogućnosti finansiranja u okviru programa Horizont 2020. utvrđene su višegodišnjim programima rada, koji obuhvataju veliku većinu dostupne podrške. Programe rada priprema Evropska komisija prema okviru koji je predviđen propisima o Horizontu 2020. i kroz proces strateškog programiranja koji integriše ciljeve politike EU prilikom utvrđivanja prioriteta. U dvogodišnjim programima rada objavljuju se konkretne oblasti koje će se finansirati iz programa Horizont 2020.

### **COSME**

COSME je program EU za konkurentnost privrednih društava i malih i srednjih privrednih društava (MSP) koji traje od 2014. do 2020. COSME olakšava i poboljšava pristup malih i srednjih privrednih društava finansiranju kroz dva različita finansijska instrumenta: (1) Instrument garancija za zajmove i (2) Instrument vlasničkog kapitala za rast.

Na drugoj strani, ukoliko se finansiranje Unije kojim se upravlja na centralnom nivou, kao što su Cosme ili Horizont 2020, kombinuje sa nacionalnim javnim finansiranjem, odnosno državnom pomoći, samo državna pomoć se uzima u obzir prilikom utvrđivanja da li se poštuju maksimalni intenziteti pomoći ili maksimalni iznosi pomoći, pod uslovom da ukupni iznos javnog finansiranja koji je dodijeljen za iste opravdane troškove ne pređe najpovoljniju stopu finansiranja koja je utvrđena važećim pravilima prava Unije.<sup>11</sup> Ovo znači, na primjer, ukoliko Brisel odluči da obezbijedi za projekat 25% pomoći iz programa Horizont 2020., a nadležni crnogorski organ takođe planira da podrži isti projekat, može to da uradi, ali mora da primijeni pravila državne pomoći za crnogorsko finansiranje. Dakle, ukoliko je važeći intenzitet pomoći 25% a ukupni opravdani troškovi projekta su 100.000 EUR, onda crnogorski organi mogu da dodijele 25.000 EUR pomoći.

Isto važi i za druga sredstva koja potiču iz Unije (npr. pretpristupni fondovi) ili međunarodnih finansijskih institucija, kao što su MMF ili EBRD. Ista će se smatrati

<sup>11</sup> V. član 8 stav 2 Regulative Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. juna 2014. godine o proglašavanju određenih kategorija pomoći spojivim sa unutrašnjim tržištem u primjeni čl. 107 i 108 Ugovora ili tačku 9 Saopštenja Komisije – Okvir za državnu pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije (SL C 198, 27.6.2014)

sredstvima države ukoliko domaći organi imaju diskreciono pravo u pogledu korišćenja tih sredstava (naročito kod izbora korisnika).

Pravilo koje ima za rezultat finansijsku redistribuciju od jednog do drugog privatnog subjekta bez daljeg učešća države ne podrazumijeva transfer sredstava države, ukoliko se novac prenosi direktno od jednog do drugog privatnog subjekta, a da pri tom ne prolazi kroz javno ili privatno tijelo koje je država odredila da upravlja transferom.

**Predmet C-379/98, *PreussenElektra AG* [2001]**

Njemački zakon (*Stromeinspeisungsgesetz*) obavezao je privredna društva distributeri električne energije da kupuju električnu energiju iz obnovljivih (tj. 'zelenih') izvora energije po najnižim cijenama koje su bile više od tržišnih cijena. Ovim je data prednost proizvođačima energije iz obnovljivih izvora. Zakonom je propisana obaveza za proizvođače 'konvencionalne' energije da djelimično distributerima kompenzuju tako nastale dodatne troškove. Društvu *PreussenElektra*, proizvođaču električne energije iz konvencionalnih izvora, dostavljena je faktura za električnu energiju proizvedenu iz energije vjetra koju je kupio jedan od njegovih redovnih klijenata. *PreussenElektra* je tvrdila da je njemački zakon doveo do nezakonite državne pomoći. Pitanje je bilo da li je propisima uspostavljen sistem kojim sredstva društva *PreussenElektra*, koja se koriste za subvencionisanje proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora, treba smatrati 'sredstvima države'. Evropski sud je kazao da u okviru mjere ne postoji mehanizam kontrole sredstava koja se prenose između korisnika, distributera i proizvođača, te stoga ne podrazumijeva nikakav direktan niti indirektan transfer sredstava države.

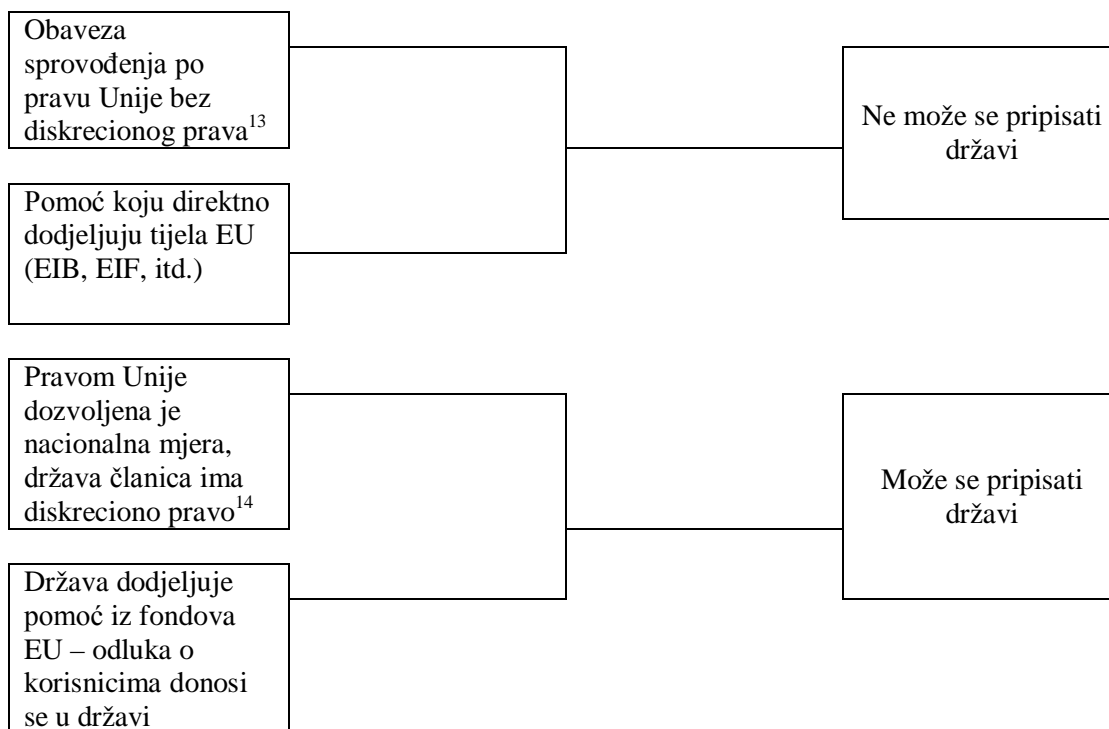
Sredstva države su, međutim, prisutna kada fizička lica/privredna društva uplaćuju troškove u fond nad kojim nadzor vrši država a fond ih usmjerava korisnicima. U predmetu *Vent de Colere*<sup>12</sup> Evropski sud je smatrao da postoji intervencija sredstvima države. Kao i u predmetu *PreussenElektra* predmet se odnosio na troškove proistekle iz električne energije proizvedene iz energije vjetra. U skladu sa propisima Francuske, distributeri električne energije bili su dužni da kupuju električnu energiju proizvedenu iz energije vjetra po cijeni višoj od tržišne cijene. To im je stvaralo dodatne troškove. Prethodno, dodatne troškove je nadoknađivao fond za javne usluge, međutim 2008. godine je novim propisima predviđeno da će se nadoknađivati u potpunosti troškovima (utvrđenim ministarskim aktom) koje treba da plaćaju krajnji potrošači električne energije a naplaćuje ih javno tijelo. Evropski sud je kazao da se mora smatrati da fond za javne usluge ostaje pod javnom kontrolom, i utvrdio je da se taj predmet razlikuje od predmeta *PreussenElektra*.

Sljedeći grafikon ukratko prikazuje kada se mjera može pripisati državi. U ovom slučaju, pravila o državnoj pomoći primjenjuju se ako su ispunjeni i drugi elementi

<sup>12</sup> C-262/12. *Vent de Colère* (FR)

pojma države pomoći. U tabeli se navodi i primjer za slučajeve kada se mjera ne može pripisati državi, te se stoga pravila o državnoj pomoći ne primjenjuju.

### Grafikon: Mogućnost i nemogućnost pripisivanja državi



### 3. Ekonomska prednost

Prednost je svaka ekonomska korist koju privredni subjekt ne bi pribavio pod uobičajenim tržišnim uslovima tj. u odsustvu intervencije države.

Što se tiče postojanja prednosti, bitan je samo efekat mjere na privrednog subjekta dok razlog za intervenciju države ili njen cilj nijesu važni. Kad god se finansijska situacija privrednog subjekta poboljša kao rezultat intervencije države, prisutna je prednost. Da bi se to ocijenilo, finansijski položaj privrednog subjekta nakon mjere trebalo bi uporediti sa finansijskim položajem u kojem bi bio da mjera nije sprovedena.

#### Primjeri

- Privredno društvo kupuje/uzima u zakup zemljište u javnom vlasništvu ispod tržišne cijene
- Privredno društvo prodaje zemljište državi po cijeni koja je viša od tržišne
- Privredno društvo ima povlašćeni pristup infrastrukturi bez plaćanja tržišne naknade
- Privredno društvo pribavlja kapital od države po uslovima koji su povoljniji od uslova koje nudi privatni investitor
- Privredno društvo plaća manji iznos poreza nego što bi inače trebalo da plaća

<sup>13</sup> V. – prethodno pomenuti Predmet T-351/02. Deutsche Bahn AG protiv Komisije

<sup>14</sup> V. – prethodno upućivanje na Državna pomoć br. NN 29/2008 – Mađarska – Oslobođenja od plaćanja akcize i povraćaji za energente koji se koriste kao gorivo za željeznički prevoz i plovidbu unutrašnjim plovnim putevima



- itd.

Činjenica je da je mjera obavezna, odnosno da oblik/vrsta prednosti nije bitan. Postojanje prednosti ne isključuje se samo zbog činjenice da su konkurentni privredni subjekti u drugim državama u povoljnijem položaju (npr. stopa poreza na dobit je niža u drugoj državi pa predmetna država odobrava smanjenje za privredno društvo na koje utiče konkurencija iz druge države). Ovo znači da mađarsko privredno društvo koje izvozi 99% svoje proizvodnje u Crnu Goru ne može da traži kompenzaciju od države Mađarske na koju se ne bi primjenjivala pravila o državnoj pomoći tvrdeći da njegovi konkurenti iz Crne Gore imaju povoljniju stopu poreza na dobit (9%) od stope poreza na dobit u Mađarskoj (19%).

Prednost se može dodijeliti i privrednim subjektima koji nijesu oni na koje su sredstva države direktno prenijeta (posredna prednost). Takve posredne prednosti treba razlikovati od čisto sekundarnih ekonomskih efekata koji su prisutni kod skoro svih mjera državne pomoći (npr. kroz povećanje proizvodnje). Posredna prednost je prisutna ukoliko je mjera osmišljena na način da usmjerava svoje sekundarne efekte na privredne subjekte ili grupe privrednih subjekata koji se mogu identifikovati. Ovo je slučaj, na primjer, ukoliko je direktna pomoć, *de facto* ili *de jure*, uslovljena kupovinom robe ili usluga koje proizvode, odnosno pružaju, samo određeni privredni subjekti.

#### **C-403/10 P Mediaset SpA protiv Komisije**

Godine 2007, Evropska komisija je istraživala mjeru koja se ticala pomoći koju je Vlada Italije dodjeljivala fizičkim licima za kupovinu dekodera za prijem signala emitera digitalne zemaljske televizije koji nude usluge televizije koja se plaća. Iako je pomoć dodjeljivana fizičkim licima a ne privrednim subjektima, i uprkos činjenici da je iznos pomoći po korisniku bio veoma mali [oko 150 EUR], Evropska komisija je zaključila da su stvarni korisnici emiteri zemaljske televizije i da je pomoć koju su primili nespojiva sa unutrašnjim tržištem. Shodno tome, Evropska komisija je naložila Italiji da izvrši povraćaj pomoći od emitera zemaljske televizije.<sup>15</sup>

### **3.1. Načelo subjekta u tržišnoj ekonomiji**

Ekonomskim transakcijama koje obavlja javno tijelo ili javno privredno društvo ne dodjeljuje se pomoć njegovom saradniku, i stoga ne predstavljaju pomoć, ukoliko se

<sup>15</sup> Evropska komisija proglasila je pomoć nespojivom iz dva glavna razloga. Prvo, pomoć nije bila neophodna i nije imala podsticajni efekat, jer je tržište prirodno, kroz sopstvene mehanizme, prelazilo sa analogne na digitalne tehnologije. Drugo, pomoć je pravila razliku između različitih tehnologija radiodifuzije. Po pravilu, pomoć mora da bude tehnološki neutralna da ne bi neopravdano narušila konkurenciju. U ovom slučaju pomoć je bila namijenjena emiterima zemaljske televizije nauštrb drugih platformi. Nije bila slučajnost da je Evropska komisija pokrenula svoju istragu nakon pritužbe koju je je podnio Sky, emiter satelitske televizije.

Budući da italijanski emiteri zemaljske televizije nisu dobili nijedan euro direktno od vlade, nije bilo baš jasno za koliki će iznos Italija morati da izvrši povraćaj. Iz tog razloga, Evropska komisija je ukazala da iznos koji treba vratiti predstavlja razliku između dodatnog prihoda koji su ostvarili emiteri – kao rezultat povećane tražnje zbog subvencije dekodera – umanjenog za dodatne troškove koje su emiteri imali zbog širenja svojih usluga. Onda je ostavila Italiji da identifikuje ko su tačno bili korisnici i nakon toga da obračuna precizan iznos pomoći koji treba vratiti.

obavljaju u skladu sa uobičajenim tržišnim uslovima. (Načelo subjekta u tržišnoj ekonomiji)

Da bi se ocijenilo da li javni subjekt ispunjava načelo subjekta u tržišnoj ekonomiji treba uporediti ponašanje države sa ponašanjem uporedivog privatnog subjekta u istoj ili sličnoj situaciji, pod uobičajenim tržišnim uslovima. Ukoliko test pokazuje da je privatni subjekat mogao opravdano da donese istu odluku, nema prednosti i stoga nema ni državne pomoći.

Test bi trebalo obaviti prethodno, uzimajući u obzir podatke koji su dostupni u trenutku donošenja odluke (kao što je poslovni plan). Činjenica da će se kasnije stvarna rentabilnost razlikovati od plana nije presudna.

U sudskoj praksi EU, razrađene su tri varijacije načela subjekta u tržišnoj ekonomiji:

1. Načelo investitora u tržišnoj ekonomiji (MEIP): traži profit
2. Načelo povjerioca u tržišnoj ekonomiji: traži otplatu
3. Načelo prodavca u tržišnoj ekonomiji: traži maksimalnu cijenu

### 3.1.1. Načelo investitora u tržišnoj ekonomiji

Investitor u tržišnoj ekonomiji traži profit. Kako dokazati da je načelo investitora u tržišnoj ekonomiji ispunjeno?

Sudska praksa EU predlaže tri načina:

- a) *Istovremenost* što znači da privatni subjekt učestvuje u transakciji istovremeno, pod istim uslovima, sa istim dostupnim informacijama kao i država. Privatno učešće mora biti značajno (>30%), i na njega ne bi trebalo da utiču drugi odnosi sa državom. Učešće zaposlenih ili postojećih vlasnika<sup>16</sup> ne bi zadovoljilo načelo investitora u tržišnoj ekonomiji po osnovu načela istovremenosti, jer na njihovu odluku utiču različiti ciljevi, kao što je da se zadrži svoje radno mjesto ili održi postojeći posao.
- b) *Ukoliko nema privatnog učešća*, ponašanje privatnog investitora može se dokazati upoređivanjem sa sličnim transakcijama na tržištu i pouzdanim poslovnim planom koji su potvrdili spoljni eksperti.
- c) Kod sektora/transakcija kod kojih nijesu dostupna mjerila za uporednu analizu, ispunjenost načela investitora u tržišnoj ekonomiji dokazuje se *hipotetičkim privatnim subjektom*. Ocjena se može vršiti izračunavanjem interne stope prinosa (IRR) ili izračunavanjem neto sadašnje vrijednosti (NPV)<sup>17</sup>.

Važno je u svim slučajevima da razlozi javne politike (npr. regionalni razvoj, zapošljavanje, poreski prihodi) nisu bitni, računa se samo očekivana dobit. Kada država odlučuje o investiciji u oblasti turizma (na primjer, izgradnja hotela u državnom vlasništvu), povećanje poreza i drugih javnih prihoda s tim u vezi iz

<sup>16</sup> Ukoliko postojeći vlasnik (država) dodijeli dodatni novac privrednom društvu to treba ispitati u skladu sa tačkom b) ili c).

<sup>17</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Net\\_present\\_value](http://en.wikipedia.org/wiki/Net_present_value)

sektora turizma ne može se uzeti u obzir u poslovnom planu. Ili kada država upoređuje dva scenarija: da li da spasi ili da ne spasi privredno društvo u poteškoćama, ne može da računa na buduće naknade za nezaposlene koje država treba da plati u slučaju zatvaranja privrednog društva.

Mišljenje nezavisnih eksperata može da bude korisno kao na primjer o pouzdanosti poslovnih planova. Poslovni plan treba da sadrži analizu osjetljivosti što znači da treba razmotriti različite scenarije (pesimistički, realni i optimistički).

### 3.1.2. Načelo povjerioca u tržišnoj ekonomiji

Privatni povjerilac nastoji da povrati iznose (glavnica + kamate) koji mu se duguju. Ukoliko je dužnik u finansijskim poteškoćama, privatni povjerilac bi nastojao da obezbijedi otplatu u razumnom roku. Ovo može da obuhvati prihvatanje rata ili reprogramiranje dugova, ukoliko je iznos u ovom slučaju viši od iznosa koji se očekuje u slučaju likvidacije. Ovo, naravno, zavisi od više stvari, kao što je status povjeriočevog potraživanja, jemstva, mogućnosti ponovnog uspostavljanja održivosti, troškovi i trajanje likvidacije itd.

Postupanje u skladu sa tržišnim uslovima može se utvrditi na osnovu empirijskih podataka o tržištu ili poređenja sa sličnim tržišnim transakcijama (tj. uporednom analizom (*benchmarking*)).

Međutim, za slučajeve gdje nije dostupno ništa od prethodno navedenog Evropska komisija je razvila posredne indikatore/zamjenske vrijednosti (*proxies*) za utvrđivanje tržišne stope, odnosno cijene.

#### 3.1.2.1. Utvrđivanje tržišne cijene za zajmove

Ukoliko nije dostupno tržišno mjerilo, tržišna stopa može se utvrditi na osnovu pravila koja su utvrđena Saopštenjem Komisije o reviziji metode za utvrđivanje referentnih i diskontnih stopa (*Sl. list C 014, 19.01.2008, str. 0006 – 0009*).

$$\text{Tržišna stopa} = \text{referentna stopa} + \text{individualna premija}$$

Referentna stopa<sup>18</sup>: stopa koju je utvrdila Evropska komisija na osnovu godišnje međubankarske ponudene stope, kada se radi o državama članicama, u skladu sa metodologijom predviđenom Saopštenjem o referentnoj stopi. Kada je riječ o Crnoj Gori, utvrđuje je KKDP i objavljuje se na internet stranici Ministarstva finansija (<http://www.kkdp.gov.me/vodici/147471/Podaci-o-nominalnoj-i-efektivnoj-kamatnoj-stopi-za-2014-godinu.html>)

Individualna premija (marža) utvrđuje se na osnovu tabele iz Saopštenja o referentnoj stopi. Marže su jedinstvene u svim državama članicama; može ih, dakle, koristiti i Crna Gora.

Informacije o bonitetu privrednog subjekta mogu se pribaviti od banaka preko potencijalnog korisnika ili direktno.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/reference\\_rates.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html)

**Tabela iz Saopštenja o referentnoj stopi**

<b>Kreditna marža u baznim poenima</b>			
<b>Kategorija rejtinga</b>	<b>Kolateralizacija<sup>19</sup></b>		
	<b>Visoka</b>	<b>Uobičajena</b>	<b>Niska</b>
Pouzdan (A-AAA)	60	75	100
Dobar (BBB)	75	100	220
Zadovoljavajući (BB)	100	220	400
Slab (B)	220	400	630
Loš/Finansijske poteškoće (CCC i manje)	400	630	1000 <sup>20</sup>

Napomene:

- Za novoosnovana privredna društva i privredna društva bez kreditne istorije: obavezna je premija koja iznosi 400 bp. Povezana društva ne mogu imati manji stepen rizika od matičnih privrednih društava.
- Kod reprogramiranja duga mora se ispitati šta bi odlučio privatni povjerilac: likvidacija firme ili da se ostavi više vremena i iznos otplati sa kamatom. Prilikom ovog ispitivanja treba uzeti u obzir nekoliko faktora, kao što su nivo i izvršnost kolaterala, prioritet potraživanja kada ima više povjerilaca, troškovi i trajanje postupka likvidacije, povraćaj u postupku likvidacije za dug neobezbijeden kolateralom, poslovna održivost dužnika – vjerovatnoća otplate sa kamatom.

Primjer

Privredno društvo A traži zajam.

Referentna stopa je 8%

Bonitet privrednog društva je zadovoljavajući, kolateralizacija je uobičajena

Tržišna stopa= referentna stopa+dopuna u skladu sa tabelom

Tržišna stopa= 8%+2,2%=10,2%

<sup>19</sup> Uobičajeni kolateral treba razumjeti kao nivo kolaterala koji finansijske institucije uobičajeno zahtijevaju kao garanciju za svoj zajam. Nivo kolaterala može se izmjeriti kao gubitak po osnovu neizmirenja obaveza (*Loss Given Default*) (LGD), koji predstavlja očekivani gubitak u procentu izloženosti dužnika uzimajući pritom u obzir iznose koji se mogu povratiti od kolaterala i stečajne mase; shodno tome LGD je obrnuto proporcionalan validnosti kolaterala. Kod Saopštenja o referentnoj stopi, pretpostavlja se da „visoka“ kolateralizacija podrazumijeva LGD koji je manji od ili jednak 30%, „uobičajena“ kolateralizacija podrazumijeva LGD između 31% i 59%, a „niska“ kolateralizacija podrazumijeva LGD koji je veći od ili jednak 60%. Za detaljnije informacije o pojmu LGD-a, v. Bazel II: Međunarodno usklađivanje mjerenja kapitala i standarda kapitala: revidirani okvir — sveobuhvatna verzija, dostupno na: <http://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf>

<sup>20</sup> Pri čemu se primjenjuju i posebne odredbe za pomoć za spašavanje i restrukturiranje, kako su utvrđene smjernicama Zajednice o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje privrednih društava u poteškoćama ([SL C 244, 1.10.2004, str. 2](#)) a naročito tačkom 25(a), u kojoj se upućuje na ‘stopu koja je barem uporediva sa stopama koje se primjenjuju na „zdrava“ privredna društva, a naročito po referentnim stopama koje je utvrdila Komisija’. Na osnovu toga, u slučajevima pomoći za spašavanje, primjenjuje se jednogodišnja stopa IBOR uvećana za najmanje 100 baznih poena.

### 3.1.2.2. Utvrđivanje tržišne cijene za garancije

Državna garancija ne podrazumijeva državnu pomoć ukoliko:

1. zajmoprimac nije u finansijskim poteškoćama,
2. utvrđen je obim garancije (nije neograničen),
3. ne predstavlja više od 80% neizmirenog kredita/obaveze,
4. za garanciju se plaća tržišna cijena.

Ako se radi o šemi, mora biti samofinansirajuća. Ovo znači da se prihodima od naknade za garanciju pokrivaju operativni gubici šeme uključujući i troškove državnog kapitala koji koristi institucija koja izdaje garanciju.

Za utvrđivanje tržišne cijene pojedine garancije, dostupne su sljedeće metode<sup>21</sup>:

- a. Mjerilo sa tržišta
- b. Ukoliko mjerilo iz tačke a. nije dostupno, cijena plaćena za garanciju i kamatna stopa plaćena za zajam treba barem da dostignu visinu kamatne stope koja se plaća za zajam koji nije obezbijeđen garancijom.

Primjer

Ukoliko je kamatna stopa za zajam koji nije obezbijeđen garancijom 10%, a kamatna stopa sa garancijom je 7%, cijena garancije treba da bude najmanje 3%.

- c. Ukoliko podaci iz tačke b. nisu dostupni, cijena plaćena za zajam koji nije obezbijeđen garancijom treba da bude jednaka tržišnoj stopi koja je utvrđena na osnovu Saopštenja o referentnoj stopi, naime referentna stopa + individualna premija.

Saopštenjem o garancijama predviđene su „sigurne luke (*safe harbour*)“ ukoliko je zajmoprimac malo ili srednje privredno društvo. U tom slučaju, tržišna stopa garancije utvrđuje se na osnovu tabele iz Saopštenja o garancijama (v. u nastavku teksta)<sup>22</sup>. Ukoliko se ispostavi da primjena ove tabele u Crnoj Gori nije izvodljiva, zbog nepostojanja sličnog rejtinga u crnogorskim bankama, jedna od mogućnosti mogla bi da bude da se uspostavi sopstveni sistem rejtinga u konsultaciji sa bankama i Evropskom komisijom.

<sup>21</sup> Kao što je navedeno i u članu 5 Zakona o kontroli državne pomoći, individualna garancija ne sadrži državnu pomoć ukoliko su ispunjeni sljedeći uslovi:

- zajmoprimac nije u finansijskim poteškoćama.
- garancija je povezana sa konkretnom finansijskom transakcijom, daje se za fiksni maksimalni iznos i na određeno vrijeme.
- garancija ne pokriva više od 80% neizmirenog iznosa kredita ili druge finansijske obaveze
- za garanciju se plaća tržišna cijena.

<sup>22</sup> Za mala i srednja privredna društva koja nemaju kreditnu istoriju ili rejting koji se zasniva na bilansu stanja, kao što su određena privredna društva za posebne namjene ili novoosnovana privredna društva, premija „sigurne luke“ iznosi 3,8% ali nikada ne može biti niža od one koja bi se primjenjivala na matično privredno društvo/društva.

Kreditni kvalitet	Standard & Poor's	Fitch	Moody's	Godišnja premija sigurne luke
Najviši kvalitet	AAA	AAA	Aaa	0,4%
Veoma visoka sposobnost plaćanja	AA + AA AA –	AA + AA AA –	Aa 1 Aa 2 Aa 3	0,4%
Visoka sposobnost plaćanja	A + A A –	A + A A –	A 1 A 2 A 3	0,55%
Aдекватna sposobnost plaćanja	BBB + BBB BBB –	BBB + BBB BBB –	Baa 1 Baa 2 Baa 3	0,8%
Na sposobnost plaćanja mogu uticati nepovoljni uslovi	BB + BB	BB + BB	Ba 1 Ba 2	2%
Sposobnost plaćanja će vjerovatno biti smanjena zbog nepovoljnih uslova	BB – B +	BB – B +	Ba 3 B 1	3,8%
	B B –	B B –	B 2 B 3	6,3%
Sposobnost plaćanja zavisi od kontinuiranih povoljnih uslova	CCC + CCC CCC – CC	CCC + CCC CCC – CC C	Caa 1 Caa 2 Caa 3	Ne može se pružiti godišnja premija sigurne luke
Nesposobnost izmirenja obaveza ili blizu nesposobnosti izmirenja obaveza	SD D	DDD DD D	Ca C	Ne može se pružiti godišnja premija sigurne luke

Ukoliko nije dostupna nijedna od prethodno pomenutih metoda može se koristiti metodologija *Scoreboard-a*<sup>23</sup> (godišnji izvještaj EU). Po toj metodologiji, kada je riječ o garancijama: *“Element pomoći je puno niži od vrijednosti kapitala za koju se daje garancija. Kada nije dostupan tačan iznos elementa pomoći, procjenjuju se gubici za Vladu. Ukoliko je dostupna samo vrijednost kapitala za koju se daje garancija, procjenjuje se da element pomoći iznosi 10% te vrijednosti.”*

### 3.1.3. Načelo prodavca u tržišnoj ekonomiji

Prodavac u tržišnoj ekonomiji nastoji da dobije najbolju cijenu a to bi trebalo da radi i država ukoliko prodaje imovinu, zemljište ili akcije/udjele. Negativna cijena je takođe prihvatljiva kao tržišna cijena ukoliko bi troškovi likvidacije koje treba da plati privatni vlasnik bili veći od negativne cijene (troškove koji se pojavljuju samo na javnoj strani kao što su troškovi nezaposlenih radnika, gubitak prihoda od poreza treba zanemariti).

<sup>23</sup>

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/conceptual\\_remarks.html#calc\\_aid\\_element](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/conceptual_remarks.html#calc_aid_element)

U slučaju prodaje zemljišta, objekata i javne imovine otvoren, nediskriminatoran i bezuslovan postupak prikupljanja ponuda, koji je na odgovarajući način objavljen, obezbjeđuje da je najviša cijena ponuđena na tender ujedno i tržišna cijena.

Ukoliko tender ne bude uspješan, na primjer zbog malog broja dostavljenih ponuda, tržišna cijena može se utvrditi kroz procjenu vrijednosti od strane nezavisnog eksperta koja je dovoljno skoro obavljena, odnosno ažurirana. Važno je, međutim, napomenuti da uspješan tender “poništava” cijenu koju je dao nezavisni ekspert.

Čak i u slučaju “bezuslovne” prodaje mogu se propisati ograničenja radi sprečavanja javne štete, iz razloga povezanih sa zaštitom životne sredine ili da bi se izbjegle isključivo špekulativne ponude. Ograničenja u vezi sa urbanističkim i regionalnim planiranjem koja vlasnik mora da poštuje u skladu sa domaćim pravom o korišćenju zemljišta i objekata ne utiču na bezuslovnost ponude.

#### 4. Selektivnost

Mjera koja se klasifikuje kao državna pomoć mora da bude “selektivna”. Selektivnost mjere utiče na ravnotežu između pojedinih privrednih društava i njihovih konkurenata. Šema je “selektivna” ukoliko se primjenjuje samo na određena privredna društva, na različite sektore privrede ili na djelove teritorije države članice. Ovo je, između ostalog, slučaj kod šema sektorske i regionalne pomoći. Šema je selektivna i ukoliko organi koji njome upravljaju imaju određeni stepen diskrecionog prava, tj. odnosna pomoć nije “automatska”.

##### **Primjer**

Planira se uvođenje poreske mjere koja predviđa određenu poresku olakšicu ukoliko privredno društvo uloži najmanje 1 milion eura i zaposli 50 novih radnika.

Ukoliko je mjera *automatska* – svako privredno društvo koje dostigne ulaganje u iznosu od 1 milion eura i minimalni uslov za otvaranje novih radnih mjesta ima pravo na poresku olakšicu. Međutim, čak i u slučaju automatskih šema poželjno je da se u okviru mjere propiše vođenje evidencije tj. registracija. U protivnom, davalac pomoći će teško moći da kontroliše koliko je novca potrošeno ili će biti potrošeno u okviru šeme.

Ukoliko poreska mjera *nije automatska*, davalac pomoći ima pravo (diskreciono ovlašćenje) da ne dodijeli poresku olakšicu čak i ukoliko su minimalni uslovi propisani mjerom pomoći ispunjeni.

Čak i kada je mjera automatska, može biti selektivna, ukoliko sadrži selektivne elemente kao što su minimalni iznos zahtijevanog ulaganja, teritorijalna ograničenja itd. Za razliku od toga, opšte mjere služe čitavoj ekonomiji, važe na čitavoj teritoriji date države, i primjenjuju se na sve privredne subjekte u svim sektorima. Otvorene su za sve privredne subjekte koji posluju u državi ravnopravno i stoga nisu selektivne.

Mjera koja je dostupna samo malim i srednjim privrednim društvima je selektivna čak i ukoliko su 99,9% privrednih društava u datoj državi mala i srednja privredna društva.

U praksi je teško napraviti razliku između opštih i selektivnih mjera i može se ispostaviti nakon detaljnije analize da mjere koje su naočigled opšte po području primjene to u stvari nisu. Na primjer, u predmetu Komisija protiv Francuske<sup>24</sup> uvedena je preferencijalna diskontna stopa za izvoz. Bila je dostupna svakom privrednom društvu tako da je Vlada Francuske tvrdila da je to mjera opšte monetarne politike koja je dostupna svima, ali u praksi mogli su da je koriste samo oni privredni subjekti koji su mogli da iskoriste određene mogućnosti izvoza. Predstavljala je dakle državnu pomoć.

Pitanje selektivnosti pojavljuje se ukoliko ne mogu svi sektori privrede da koriste mjeru. Štaviše, činjenica da veliki broj privrednih subjekata (što može obuhvatiti sve privredne subjekte iz određenog sektora) ispunjava uslove propisane mjerom čak i iz više sektora ne znači da je ta mjera opšta mjera ekonomske politike.

Postojanje objektivnih kriterijuma za primjenu mjere nije dovoljno da se isključi postojanje selektivnosti. Korisno je razlikovati materijalnu i geografsku selektivnost.

#### 4.1. Materijalna selektivnost

Materijalna selektivnost postoji kada se mjera primjenjuje samo na određene privredne subjekte ili sektore privrede.

Osnovni test za materijalnu selektivnost ima za svrhu da se utvrdi da li je mjerom o kojoj je riječ predviđen nejednak tretman najmanje dvije grupe privrednih subjekata koje na prvi pogled treba tretirati jednako.

Materijalna selektivnost može da predstavlja *de jure* selektivnost, što znači da selektivnost proizilazi direktno iz zakonskih kriterijuma, te je tako mjera formalno rezervisana za određene privredne subjekte.

#### **Predmet C-143/99, *Adria-Wien Pipeline i drugi protiv Finanzlandesdirektion für Kärnten***

**[2001] ECR I-8365**

Dobar primjer je predmet *Adria-Wien*, gdje je povraćaj energetske poreza bio dostupan samo privrednim društvima koja su se primarno bavila proizvodnjom roba i nije bio dostupan privrednim društvima u drugim sektorima privrede kao što je pružanje usluga (tužilac u predmetu *Adria-Wien* bila je građevinska firma koja dakle nije imala pravo na povraćaj poreza). Smatralo se da predstavlja državnu pomoć jer su njime smanjivani troškovi koji bi inače bili obuhvaćeni budžetom privrednog subjekta (cijena energije) a nije bilo opravdano po osnovu zaštite životne sredine da se dobavljači roba i usluga tretiraju različito.

Ukoliko su kriterijumi za primjenu mjere formulisani u opštem i objektivnom smislu, ali njeni efekti značajno favorizuju određenu grupu privrednih subjekata (npr. diskriminatorne administrativne prakse) govorimo o *de facto* selektivnosti.

Opšta politika direktnog oporezivanja još uvijek je u nadležnosti država članica (iako one moraju da vrše tu nadležnost u skladu sa pravom EU) i mogu, stoga, da donesu odluku o, na primjer, visokoj ili niskoj stopi poreza na dobit pravnih lica, ili visokim ili niskim kamatnim stopama. To je osnovni princip, jer opšte mjere

<sup>24</sup> Predmeti 6 i 11/69, *Komisija protiv Francuske* [1969] ECR 523.



ekonomske politike i poreske mjere država članica koje su dostupne svim privrednim subjektima nisu obuhvaćene pravilima o državnoj pomoći. Međutim, ukoliko je uticaj poreske mjere neravnomjeran i koristi samo nekim privrednim subjektima na način koji nije opravdan „inherentnim“ ciljevima poreskog sistema, ta mjera može predstavljati državnu pomoć.

Prema praksi Evropskog suda, materijalnu selektivnost bi po pravilu trebalo ocjenjivati analizom koja se sastoji iz tri koraka:

1. određivanje referentnog sistema, koji predstavlja okvir u odnosu na koji se ocjenjuje selektivnost;
2. ispitivanje da li se mjerom pravi razlika između privrednih subjekata čime se odstupa od tog sistema; i
3. ukoliko to nije slučaj, da li je to odstupanje opravdano zbog same prirode referentnog sistema ili njegovih opštih postavki.

**Predmeti C-72 i 73/91, Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG protiv Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG [1993] ECR I-887**

U predmetu *Sloman Neptun* njemački zakon je omogućio pomorcima koji nisu bili državljani EEZ i nisu imali stalno prebivalište ili boravište u Njemačkoj da budu zaposleni na brodovima koji plove pod njemačkom zastavom po uslovima koji su bili nepovoljniji u pogledu zarade i socijalne zaštite od uslova koji su važili za državljane Njemačke (ili EEZ). Propisima su dakle privredna društva koja zapošljavaju određenu kategoriju pomoraca bila oslobođena troškova koje bi inače imala. Sud, kojem je predmet upućen iz domaćeg suda, je smatrao da iako oslobođenje može da predstavlja državnu pomoć, mjera u ovom predmetu nije predstavljala državnu pomoć, jer su posljedice različitog tretmana stranih pomoraca i pomoraca iz EU bile inherentne sistemu i dotična mjera nije bila način da se privrednim društvima o kojima je riječ dodijeli određena prednost.

## 4.2. Geografska selektivnost

Mjera je geografski selektivna ukoliko privredna društva u određenom dijelu teritorije države imaju povlašćeni tretman u odnosu na privredne subjekte na ostalom dijelu teritorije.

Ukoliko je nacionalnim sistemom opštinama omogućeno da uvede lokalne poreze i opština uvede lokalni porez koji se primjenjuje na cijeloj teritoriji te opštine, radi se o opštoj mjeri čak i ukoliko je poreska stopa u susjednoj opštini niža.

Evropski sud je utvrdio tri kumulativna kriterijuma čija ispunjenost omogućava da se geografski ograničene mjere ne smatraju selektivnim za svrhe kontrole državne pomoći.

- Prva faza analize obuhvata prirodu fiskalne autonomije koju uživa data pokrajina/region. Subnacionalni organ mora da ima, na ustavnom nivou, politički i pravni status koji je odvojen od centralne vlasti.
- Drugo, organ o kojem je riječ mora da ima proceduralnu autonomiju u smislu da centralna vlast ne bi trebalo da može da utiče na sadržinu regionalne mjere.

- Treće, subnacionalni organ mora da ima finansijsku autonomiju. Nijedno smanjenje poreza u regionu ne smije da bude kompenzovano finansijskim inputima centralne vlasti ili drugih regiona.

Drugim riječima, predmetni organ ne samo da mora da ima ovlašćenja da utvrdi određenu mjeru već mora i da se suoči sa političkim i finansijskim posljedicama takvog postupka.

#### **Kako dokazati isključivo lokalni uticaj?**

*„Zatražiti od davaoca pomoći ili potencijalnog korisnika statističke podatke o predmetnim korisnicima usluge (lokalnim, crnogorskim ili iz inostranstva), instituciji, itd.“*

### **5. Uticaj na trgovinu**

Po pravilu, pretpostavlja se da prednost koja je dodijeljena privrednom subjektu koje posluje na tržištu koje je otvoreno za konkurenciju utiče na trgovinu između Crne Gore i država članica EU. Na trgovinu se može uticati čak i kada se korisnik ne bavi trgovinom jer subvencija može otežati privrednim subjektima iz država članica EU ulazak na tržište tako što će lokalnu ponudu održati na istom nivou ili je povećati.

Shodno prethodnom načelu, naime da prisustvo subvencionisanog privrednog subjekta može da odvraća potencijalne konkurente od ulaska ili ostanka na datom tržištu, na trgovinu se može uticati čak i ukoliko korisnik izvozi sve ili većinu svojih proizvoda van Unije.

Međutim, prema skorijoj praksi Evropske komisije, određene aktivnosti imale su isključivo lokalni uticaj, te stoga nijesu uticale na trgovinu između država članica i Crne Gore.

Znaci „isključivo lokalnog uticaja” su:

- pomoć ne dovodi do privlačenja tražnje ili investicija u predmetni region i ne stvara prepreke osnivanju privrednih subjekata koji nisu iz Crne Gore;
- robe ili usluge koje proizvodi, odnosno vrši korisnik isključivo su lokalnog karaktera ili je njihova zona privlačenja geografski ograničena;
- uticaj na tržišta i potrošače u susjednim državama uglavnom je marginalan.

#### **Šta se može smatrati da ima isključivo lokalni uticaj?**

- Bazeni za plivanje i drugi rekreativni sadržaji namijenjeni pretežno za lokalno područje.
- muzeji i druga infrastruktura u kulturi za koju je malo vjerovatno da će privući posjetioce iz drugih država članica;
- bolnice i druge zdravstvene ustanove namijenjene lokalnom stanovništvu;
- informativni mediji i/ili drugi kulturni proizvodi koji, iz jezičkih i geografskih razloga, imaju lokalno ograničenu publiku;
- konferencijski centar, ukoliko su lokacija i uticaj koji pomoć može imati na cijene takvi da je malo vjerovatno da će preusmjeriti ka sebi korisnike iz drugih centara u drugim državama;
- žičare (ski-liftovi), ukoliko se odsustvo uticaja na trgovinu može dokazati na osnovu lokacije, vrste korisnika (lokalni ili ne), turističkih objekata u datom području itd.

## 6. Uticaj na konkurenciju

Pretpostavka je da se konkurencija narušava čim država dodijeli finansijsku prednost privrednom subjektu koji posluje u liberalizovanom sektoru gdje postoji, ili bi mogla da postoji, konkurencija.

Činjenica da država ili lokalna samouprava dodjeljuju javnu uslugu internom (*in-house*) pružaocu usluga kao takva ne isključuje mogućnost narušavanja konkurencije.

Mali iznos pomoći, mala veličina korisnika ili mali tržišni udjeli ne isključuju mogućnost narušavanja konkurencije.

Ukoliko je data usluga predmet zakonskog monopola i nije konkurentna sličnim (liberalizovanim) uslugama, a zbog regulatornih i zakonskih ograničenja pružalac usluge ne može da posluje na nekom drugom liberalizovanom tržištu, finansiranje datog subjekta od strane države ne predstavlja državnu pomoć.

## Poglavlje II – Spojiva pomoć

### Pravni osnov za kontrolu državne pomoći u EU

Osnovna pravila o državnoj pomoći utvrđena su u čl. 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU). Ova pravila se tumače i bliže uređuju sekundarnim izvorima prava, odlukama Evropske komisije i sudskom praksom Suda pravde Evropske unije. Sve ove pravne akte možete pronaći na sljedećim internet stranicama: (sekundarno zakonodavstvo: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html); odluke Evropske komisije: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/), evropski sudovi: <http://curia.europa.eu/>)

Članom 107 st. 2 i 3 i članom 106 stav 2 UFEU utvrđene su okolnosti u kojima Evropska komisija (KKDP u Crnoj Gori) može odobriti državnu pomoć.

**Članom 107 stav 2** predviđeno je da se **moгу odobriti** sljedeće **kategorije pomoći**:

- (a) pomoć socijalne prirode, dodijeljena pojedinačnim potrošačima, pod uslovom da je dodijeljena bez diskriminacije u pogledu porijekla odnosnih proizvoda;
- (b) pomoć za otklanjanje štete prouzrokovane prirodnim nepogodama ili vanrednim događajima.

Članom 107 stav 2 Evropskoj komisiji (za Crnu Goru: KKDP) ne daje se nikakvo diskreciono pravo da odlučuje da li je pomoć obuhvaćena jednom od ovih kategorija spojiva sa zajedničkim tržištem: uvijek jeste.

Međutim, pomoć, koja je obuhvaćena ovim kategorijama, treba prijaviti i KKDP će provjeriti da li su uslovi za primjenu ovih izuzeća ispunjeni. Pomoć se ne može dodijeliti dok KKDP ne donese pozitivnu odluku.

Kada je riječ o članu 107 stav 2 tačka (a), treba naglasiti da se pomoć može automatski izuzeti samo pod uslovom da je pomoć socijalne prirode i da se dodjeljuje pojedinačnim potrošačima, bez diskriminacije u pogledu porijekla odnosnih proizvoda.

Primjer ovoga bile bi:

- *poreska olakšica za potrošače koji kupuju vozila opremljena uređajima za smanjenje zagađenja;*
- *pomoć u hrani: država kupuje hranu od pojedinačnih privrednih društava da bi je distribuirala ispod cijene licima u stanju socijalne potrebe;*
- *garancije za stambene kredite fizičkim licima koji imaju poteškoće u otplati svojih hipotekarnih kredita.*

Treba naglasiti da se pomoć socijalne prirode u biti mora dodjeljivati za proizvode koji se odnose na životni standard korisnika, za odjeću, prehrambene proizvode, pod uslovom da nije povezana sa količinama subvencionisanih proizvoda.

U tački (b) člana 107 stav 2 navedeno je da se može izuzeti pomoć za otklanjanje štete prouzrokovane prirodnim nepogodama ili vanrednim događajima. Međutim, takva pomoć ne smije da pređe ono što je neophodno da se nadoknadi pretrpljeni gubitak ili šteta i treba da otkloni direktnu štetu a ne da pospješi industrijski razvoj pogođenih područja. Prekomjerna kompenzacija nije dozvoljena, te stoga druga plaćanja, kao što je npr. isplata osiguranja, treba oduzeti kada se utvrdi maksimalni iznos pomoći.

*Na primjer, ako je amortizovana vrijednost opreme koja je pretrpjela štetu od poplave bila 50 000 eura, možete dodijeliti samo 50 000 eura kao kompenzaciju za gubitak, a ne 100 000 eura što bi vjerovatno bila cijena nove opreme kojom bi se zamijenila oštećena oprema.*



Primjeri prirodnih nepogoda su: poplave, zemljotresi itd., uobičajeni rizici u poljoprivredi pak nisu obuhvaćeni ovim izuzećem.

Vanredni događaji su katastrofe koje je prouzrokovao čovjek. Primjeri vanrednih događaja su: rat, industrijske nesreće velikog obima, zagađenje rijeka, međutim, posljedice štrajka nisu obuhvaćene ovim izuzećem.

**Članom 107 stav 3** predviđeno je da se sljedeće kategorije **pomoći mogu odobriti**:

- (a) pomoć za unapređenje ekonomskog razvoja područja u kojima je životni standard izuzetno nizak ili je nezaposlenost izuzetno visoka;
- (b) pomoć za pospješivanje sprovođenja nekog važnog projekta od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnog poremećaja u privredi države članice;
- (c) pomoć za olakšavanje razvoja određenih privrednih djelatnosti ili određenih privrednih područja, kada takva pomoć ne utiče negativno na uslove trgovanja u obimu koji bi bio suprotan zajedničkom interesu;
- (d) pomoć za pospješivanje kulture i očuvanja baštine, kada takva pomoć ne utiče na uslove trgovanja i konkurenciju u Uniji u obimu koji bi bio suprotan zajedničkom interesu;
- (e) druge kategorije pomoći koje Savjet može utvrditi odlukom koju donosi kvalifikovanom većinom na predlog Evropske komisije.

I dok članom 107 stav 2 Evropskoj komisiji (za Crnu Goru: KKDP) nije dato nikakvo diskreciono pravo da kaže da li je pomoć obuhvaćena jednom od kategorija iz tog stava spojiva sa zajedničkim tržištem, članom 107 stav 3, na drugoj strani, predviđena je pomoć koju Evropska komisija „može smatrati spojivom”. Ovdje Evropska komisija i KKDP uživaju visok stepen diskrecionog ovlašćenja u smislu da li da odobre pomoć ili ne.

Osnovni uslovi za ocjenjivanje različitih kategorija pomoći utvrđeni su pravnim aktima koje je donijela Evropska komisija, kao na primjer u različitim „okvirima”, „smjernicama”, „obavještenjima”, „saopštenjima”, „regulativama o opštim grupnim izuzećima” i drugim dokumentima. Evropska komisija donosi sekundarno zakonodavstvo – smjernice i okvire da pomogne državama članicama tako što će unaprijed objaviti mjere koje će smatrati spojivim sa zajedničkim tržištem čime će ubrzati njihovo odobravanje.

Tačka (a) člana 107 stav 3 zajedno sa tačkom (c) predstavlja osnov za tzv. regionalnu pomoć.

Tačka (a) odnosi se na ekonomski razvoj najnerazvijenijih regiona Zajednice. **Čitava teritorija Crne Gore ispunjava uslove za tzv. region (a).** Član 107 stav 3 tačka (c) primjenjuje se na regione sa opštijim razvojnim problemima u odnosu na nivo države i na nivo Zajednice, jer su regioni na koje se primjenjuje član 107 stav 3 tačka (c) i regioni sa malom gustinom naseljenosti, kao i ostrva i drugi regioni koje karakteriše slična geografska izolacija. Ovo izuzeće trenutno se ne odnosi na Crnu Goru.

Član 107 stav 3 tačka (b) dozvoljava pomoć za važne projekte ili za otklanjanje ozbiljnog poremećaja.

Projekat se kategoriše kao važan projekat od zajedničkog evropskog interesa ukoliko ispunjava sljedeće kriterijume:

- pomoć mora služiti da se pospješi sprovođenje projekta,
- projekat mora biti konkretan, precizan i jasno definisan,
- projekat mora biti važan i u kvantitativnom i u kvalitativnom smislu,
- projekat mora biti od zajedničkog evropskog interesa i kao takav mora biti od koristi za čitavu Zajednicu.

*Primjeri projekata koji su obuhvaćeni ovom kategorijom su sljedeći: podrška bankama<sup>25</sup>, proizvodnja vazduhoplova, unapređenje životne sredine i projekti istraživanja i razvoja koji su važni i u kvantitativnom i u kvalitativnom smislu.*

---

<sup>25</sup> V. npr: 10.07.2013 – [Saopštenje Komisije o primjeni, od 1. avgusta 2013, pravila o državnoj pomoći na mjere podrške bankama u kontekstu finansijske krize \(„Saopštenje o bankarstvu“\)](#)

Kada je riječ o ozbiljnom poremećaju, poremećaji se moraju odnositi na cjelokupnu nacionalnu ekonomiju a ne samo na jedan region ili sektor. Ukoliko je u pitanju ovo drugo onda se može primjenjivati član 107 stav 3 tač. (a) ili (c).

Izuzeće predviđeno članom 107 stav 3 tačka (b) koristi se od 2008. godine za odobravanje pomoći za finansijski sektor.

Član 107 stav 3 tačka (d) omogućava izuzeće od zabrane pomoći za pospješivanje kulture i očuvanja baštine. Na osnovu ovog člana može se odobriti pomoć za podršku filmskoj industriji, pomoć za pozorišta i kulturne spomenike.

U posljednjoj tački člana 107 stav 3 navedeno je da se mogu izuzeti i druge kategorije pomoći, koje se utvrđuju odlukom Savjeta ministara (Savjet Evropske unije).

Tako, pored četiri kategorije pomoći za koje se može utvrditi da su spojive sa zajedničkim tržištem i da podliježu kontroli Evropske komisije, ima kategorija koje su pod kontrolom Savjeta ministara. Član 107 stav 3 tačka (e) omogućava Savjetu ministara (koji donosi odluku kvalifikovanom većinom na predlog Evropske komisije) da odluči da su dodatne kategorije pomoći spojive sa zajedničkim tržištem.

Uz to treba napomenuti da je na osnovu člana 107 stav 3 tačka (c) Evropska komisija izdala određeni broj okvira koji uređuju sektorsku pomoć, uključujući pomoć za aerodrome i avioprevoznike, saobraćaj, radiodifuzne usluge itd. Postoje i pravila o državnoj pomoći u poljoprivredi, ribarstvu, sektoru uglja itd.

Pored sektorske pomoći, Evropska komisija je usvojila politike u odnosu na tzv. "horizontalnu pomoć". Vrsta pomoći koja se tradicionalno kategoriše kao "horizontalna pomoć" uključuje pomoć za istraživanje i razvoj, pomoć za zaštitu životne sredine, opštu pomoć za ulaganje (tzv. regionalnu pomoć), pomoć za spašavanje i restrukturiranje, pomoć za rizični kapital itd.

Ovi dokumenti pomažu Evropskoj komisiji da vrši neophodno ocjenjivanje i sadrže područje primjene smjernica, vrstu pomoći koja se može odobriti, opravdane troškove, maksimalne intenzitete pomoći, posebne uslove, kao i pragove za prijavu.

Drugi veoma važan član UFEU je član 106 stav 2 kojim je predviđeno da se na privredne subjekte kojima je povjereno vršenje usluga od opšteg ekonomskog

---

23.07.2009 [Saopštenje Komisije "Ponovno uspostavljanje održivosti i ocjena mjera restrukturiranja](#) u finansijskom sektoru u sadašnjoj krizi na osnovu pravila o državnoj pomoći" Službeni list C195, 19.8.2009, str. 9.

25.02.2009 [Saopštenje Komisije o tretmanu umanjene vrijednosti imovine u bankarskom sektoru Zajednice](#)

Službeni list C 72, 26.03.2009, str. 1-22.

05.12.2008 – [Saopštenje Komisije „Dokapitalizacija finansijskih institucija](#) u trenutnoj finansijskoj krizi: ograničavanje pomoći na najmanju potrebnu i zaštitne mjere za sprečavanje neopravdanog narušavanja konkurencije“. Donijeto 5. decembra 2008. godine.

Službeni list C 10, 15.1.2009, str. 2-10.

interesa primjenjuju pravila iz UFEU, a naročito pravila o konkurenciji, ukoliko primjena tih pravila ne ometa vršenje tih usluga.

**Usluge od opšteg ekonomskog interesa** (u daljem tekstu: UOEI) definisane su pravom konkurencije EU kao privredne djelatnosti za koje javni organi utvrđuju da su od naročitog značaja za građane (osnovna potreba) i da se ne bi pružale (ili bi se pružale pod drugačijim uslovima) da nema javne intervencije. UOEI su usluge kao vodosnabdijevanje, snabdijevanje toplotnom energijom, radiodifuzne usluge, poštanske usluge, zdravstvene usluge itd.

Istovremeno, članom 106 stav 2 dozvoljeno je izuzeće od pravila sadržanih u UFEU, pod uslovom da se ispuni određeni broj kriterijuma:

- 1) mora da postoji akt o povjeravanju, kojim država dodjeljuje odgovornost za vršenje određenog zadatka privrednom subjektu
- 2) povjeravanje se mora odnositi na uslugu od opšteg ekonomskog interesa
- 3) izuzeće mora da bude neophodno za vršenje povjerenih zadataka i srazmjerno tom cilju (u daljem tekstu: zahtjev neophodnosti).
- 4) na razvoj trgovine ne smije se uticati u mjeri koja bi bila suprotna interesima Zajednice.

Ukoliko su ispunjeni uslovi iz člana 106 stav 2, državna pomoć spojiva je sa zajedničkim tržištem. S obzirom na to da nema definicije za usluge od opšteg ekonomskog interesa u EU, Evropska komisija i KKDP mogu samo da provjeravaju da li je prilikom definisanja UOEI napravljena očigledna greška.

### ***Međunarodne obaveze Crne Gore koje se odnose na državnu pomoć***

U skladu sa Privremenim sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju koji je zaključen između Republike Crne Gore i Evropskih zajednica i njihovih država članica (u daljem tekstu: Privremeni SSP), koji je stupio na snagu 1. januara 2008. godine, Crna Gora je preuzela obaveze u pogledu uspostavljanja sistema državne pomoći koji je usklađen sa sistemom državne pomoći u Evropskoj uniji, uključujući

- obavezu osnivanja nezavisnog organa;
- obezbjeđivanje transparentnosti u oblasti državne pomoći;
- pripremanje sveobuhvatne liste postojećih šema pomoći i njihovo usklađivanje sa kriterijumima za ocjenjivanje državne pomoći u Evropskoj uniji;
- obezbjeđivanje da je zabranjena državna pomoć koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju davanjem prednosti određenim privrednim subjektima ili proizvodima ukoliko može uticati na trgovinu između Evropske unije i Crne Gore.



S tim u vezi, Crna Gora se saglasila da poštuje načela koja proizilaze iz primjene relevantnih pravila o državnoj pomoći iz Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i odnosnog sekundarnog zakonodavstva, uključujući i odluke Evropske komisije i sudsku praksu Suda pravde EU.

### **Propisi Crne Gore o državnoj pomoći**

Da bi se sprovele obaveze iz SSP, u maju 2007. godine, Crna Gora je donijela prvi Zakon o kontroli državne podrške i pomoći i s njim povezane podzakonske akte.

Imajući u vidu razvoj politike državne pomoći, novi Zakon o kontroli državne pomoći donijet je u novembru 2009. godine (i posljednji put je izmijenjen u novembru 2011. godine), kao i s njim povezane podzakonske akte:

- 1) Uredba o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći (“Službeni list CG”, br. 27/10 i 34/11, posljednji put izmijenjena u martu 2014)
- 2) Uredba o načinu i postupku podnošenja prijave državne pomoći (“Službeni list CG”, br. 27/10, 34/11, posljednji put izmijenjena u martu 2013)
- 3) Uredba o načinu vođenja evidencije o državnoj pomoći (“Službeni list CG”, br. 27/10 i 34/11)
- 4) Pravilnik o listi pravila državne pomoći (“Službeni list CG”, br. 27/10, 02/15, od avgusta 2014, ažuriran u januaru 2015)

Pored toga, Zakonom o kontroli državne pomoći iz 2009. godine (posljednji put izmijenjen u novembru 2011) formirana je nova petočlana Komisija za kontrolu državne pomoći, nadležna za kontrolu dodjele pomoći, odobravanje, praćenje i povraćaj državne pomoći, čime se obezbjeđuje da sistemom državne pomoći u Crnoj Gori upravlja nezavisni organ<sup>26</sup>.

### **Zakon o kontroli državne pomoći**

Članom 6 Zakona o kontroli državne pomoći definisane su kategorije dozvoljene državne pomoći (slično kategorijama definisanim u članu 107 UFEU). Navedenim članom propisano je:

“1. Izuzetno od člana 2 ovog zakona, mogu biti dozvoljene sljedeće državne pomoći usmjerene za:

---

<sup>26</sup> U pogledu institucionalnog okvira, već je na osnovu Zakona o kontroli državne podrške i pomoći iz 2007. godine, odlukom Vlade Crne Gore (“Službeni list RCG”, broj 18/07) prva KKDP (čiji je prethodni naziv bio Komisija za kontrolu državne podrške i pomoći) osnovana kao operativno nezavisno tijelo. Novim Zakonom o kontroli državne pomoći iz 2009. godine, ponovo je osnovana nova Komisija za kontrolu državne pomoći (KKDP) kao organ koji ima sedam članova. Zbog izmjena Zakona o kontroli državne pomoći iz 2011. godine, KKDP sada broji 5 članova.

- 1) unaprjeđivanje ekonomskog razvoja Crne Gore;
- 2) otklanjanje ozbiljnih poremećaja u privredi Crne Gore;
- 3) unaprjeđenje razvoja regiona ili jedinice lokalne samouprave ili unaprjeđenje razvoja određenih privrednih djelatnosti, ako se time značajno ne utiče na tržišne uslove i konkurenciju na tržištu;
- 4) očuvanje kulturnog i historijskog nasljeđa;
- 5) namjene socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinačnim potrošačima, pod jednakim uslovima;
- 6) otklanjanje šteta nastalih usljed prirodnih nepogoda ili vanrednih okolnosti;
- 7) izvršavanje poslova od javnog interesa u obavljanju privrednih djelatnosti koji su povjereni pravnim licima, u visini potrebnoj za izvršavanje tih poslova.

2. Bliži kriterijumi, uslovi i način dodjele državne pomoći uređuju se propisom Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada).”

Svi bliži kriterijumi za dodjelu pomoći opisani su u Uredbi o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći, koja je izmjenama iz marta 2014. godine dopunjena članom 3a koji propisuje da će se prilikom ocjenjivanja planirane mjere državne pomoći uzimati u obzir i pravila koja proizilaze iz pravnih akata EU (regulative Evropske komisije, Savjeta, Evropskog parlamenta i prakse Evropskog suda).

Na nivou EU to su naročito:

Horizontalna državna pomoć	Državna pomoć za pojedine sektore	Državna pomoć u formi posebnih instrumenata pomoći
Regionalni razvoj	Radiodifuzni servis	Garancije
Istraživanje, razvoj i inovacije	Razvoj širokopojasnih mreža	Prodaja zemljišta
Zaštita životne sredine	Audiovizuelna produkcija	Osiguranje izvoznih kredita
Usavršavanje i obuka zaposlenih	Kultura	Fiskalne mjere
Zapošljavanje lica u nepovoljnom položaju i lica sa invaliditetom	Sport	Rizični kapital
Pomoć za mala i srednja privredna društva	Poštanske usluge	
Spašavanje i restrukturiranje privrednih društava u poteškoćama	Liberalizacija tržišta električne energije	
Usluge od opšteg ekonomskog interesa	Saobraćaj	
	Sektor uglja	
	Sektor brodogradnje	
	Finansijski sektor	
	Aerodromi i avioprevoznici	

Primjenjuju se i druga pravila EU za državnu pomoć, uključujući i pravila za pomoć *de minimis* (pomoć male vrijednosti).



Budući da postoje ciljevi državne pomoći koji su obuhvaćeni i smjernicama za državnu pomoć i regulativama o grupnim izuzećima<sup>27</sup>, primjenjuje se dokument koji se može koristiti za konkretni slučaj državne pomoći.

Na primjer, u skladu sa regulativom o grupnim izuzećima, sektorske šeme regionalne državne pomoći ne mogu se odobriti. U takvim slučajevima šeme pomoći moraju se izraditi i ocijeniti na osnovu pravila koja su utvrđena Smjernicama o regionalnoj pomoći<sup>28</sup> koja su stroža od pravila koja se odnose na regionalnu pomoć u regulativi o grupnim izuzećima. Istovremeno treba imati na umu da se u oba slučaja – i prilikom primjene regulativa o grupnim izuzećima i smjernica – mora podnijeti prijava KKDP i mora biti donijeta pozitivna odluka.

<sup>27</sup> Regulativa Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. juna 2014. godine o proglašavanju određenih kategorija pomoći spojivim sa unutrašnjim tržištem u primjeni čl. 107 i 108 Ugovora

<sup>28</sup> Smjernice o regionalnoj državnoj pomoći za period 2014-2020, **Službeni list C209, 23.07.2013.**

Na nivou Crne Gore situacija sa primjenom novih crnogorskih pravila o državnoj pomoći koji su na snazi od sredine 2014. godine je sljedeća.

Dopunama iz marta 2014. godine Uredbe o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći uveden je novi model prenošenja pravne tekovine EU u oblasti državne pomoći u crnogorski pravni sistem. Taj model sada omogućava objavljivanje njenih preveda u "Službenom listu Crne Gore". Tako je u avgustu 2014. godine objavljen Pravilnik o Listi pravila državne pomoći (Prilog 2) koji pored Smjernica za regionalnu pomoć za period 2014-2020. uključuje još 6 prevedenih propisa pravne tekovine EU, što omogućava da ih KKDP/ODP neposredno primjenjuju prilikom ocjenjivanja i odlučivanja o mjerama državne pomoći koje su planirane i na snazi u Crnoj Gori (državna uprava i nivo lokalne samouprave).

<b>Horizontalna državna pomoć</b>	<b>Državna pomoć za pojedine sektore</b>	<b>Državna pomoć u formi posebnih instrumenata pomoći</b>
<p>Regionalni razvoj (regulativa o opštim grupnim izuzećima, smjernice za regionalnu pomoć 2014-2020)</p> <p>Istraživanje, razvoj i inovacije (regulativa o opštim grupnim izuzećima, smjernice za regionalnu pomoć 2014-2020)</p> <p>Zaštita životne sredine (regulativa o opštim grupnim izuzećima, smjernice za životnu sredinu 2014-2020)</p> <p>Usavršavanje i obuka zaposlenih (regulativa o opštim grupnim izuzećima, smjernice za regionalnu pomoć 2014-2020)</p> <p>Zapošljavanje lica u nepovoljnom položaju i lica sa invaliditetom (regulativa o opštim grupnim izuzećima, smjernice za regionalnu pomoć 2014-2020)</p> <p>Pomoć za mala i srednja privredna društva (regulativa o opštim grupnim izuzećima, smjernice za</p>	<p>Radiodifuzni servis (saopštenje o radiodifuznim uslugama)</p> <p>Razvoj širokopojasnih mreža (regulativa o opštim grupnim izuzećima)</p> <p>Audiovizuelna produkcija (regulativa o opštim grupnim izuzećima)</p> <p>Kultura (regulativa o opštim grupnim izuzećima)</p> <p>Sport (regulativa o opštim grupnim izuzećima)</p> <p>Poštanske usluge</p> <p>Liberalizacija tržišta električne energije</p> <p>Željeznički i drumski saobraćaj (regulativa o javnom prevozu putnika u željezničkom i drumskom saobraćaju; smjernice za željeznički saobraćaj)</p> <p>Sektor uglja</p> <p>Sektor brodogradnje</p> <p>Finansijski sektor</p> <p>Aerodromi i avioprevoznici (smjernice za aerodrome i</p>	<p>Garancije (obavještenje o garancijama)</p> <p>Prodaja zemljišta (saopštenje o prodaji državne imovine)</p> <p>Osiguranje izvoznih kredita</p> <p>Fiskalne mjere</p> <p>Rizični kapital</p> <p><i>De minimis</i>/Pomoć male vrijednosti (regulativa o pomoći <i>de minimis</i>)</p>

<p>regionalnu pomoć 2014-2020)</p> <p>Spašavanje i restrukturiranje privrednih društava u poteškoćama (smjernice za spašavanje i restrukturiranje)</p> <p>Usluge od opšteg ekonomskog interesa (Odluka o UOEI; Okvir za UOEI)</p>	<p>avioprevoznike)</p>	
---	------------------------	--

Treba napomenuti da se svaka namjera da se dodijeli ili izmijeni državna pomoć mora **prijaviti KKDP** prije nego što se sprovede (obaveza prijavljivanja – v. detaljnije u Poglavlju III).



Svaka planirana državna pomoć – bez obzira na to da li je dodijeljena u skladu sa regulativom o pomoći *de minimis*, regulativom o grupnim izuzećima, smjericama, okvirima ili po bilo kojem drugom osnovu mora se prijaviti KKDP. U Crnoj Gori ne postoji mogućnost neprijavljivanja.

Detaljnije informacije o ciljevima državne pomoći i prihvatljivim aktivnostima/djelatnostima možete pogledati u tabelama 1 i 2 datim u Prilogu.

Svaka pomoć koju pružaju **država i opštinski organi, državna privredna društva, uključujući banke u državnom vlasništvu i druge institucije koje upravljaju sredstvima države** - treba da poštuje pravila o državnoj pomoći. I kreatori politike i davaoci državne pomoći dužni su da vode računa o **pitanjima državne pomoći** a idealno bi bilo da to čine **u najranijoj mogućoj fazi kreiranja politike**, savjetujući se pritom sa KKDP kako bi se obezbijedila izrada mjera podrške koje su usklađene sa pravilima o kontroli državne pomoći.

Svaka nezakonita pomoć – državna pomoć dodijeljena suprotno pravilima o državnoj pomoći – može da ima za posljedicu povraćaj primljene državne pomoći. Na iznos koji treba vratiti obračunava se kamata od dana kada je pomoć stavljena na raspolaganje korisniku do stvarnog povraćaja.

### 1. Obavezno prijavljivanje

Kontrola državne pomoći koju vrši Evropska komisija zasniva se na načelu obaveznog prethodnog prijavljivanja Evropskoj komisiji svih novih mjera pomoći. U skladu sa članom 108 stav 3 UFEU Evropska komisija se mora blagovremeno obavijestiti prije uvođenja mjere, kako bi mogla da iznese svoje primjedbe o svim planovima dodjeljivanja ili izmjene pomoći.

Slična načela utvrđena su i crnogorskim Zakonom o kontroli državne pomoći. Kontrola državne pomoći u Crnoj Gori zasniva se na obaveznom prethodnom prijavljivanju svih novih mjera pomoći (šema ili individualne pomoći) KKDP, koja je nadležna za odobravanje i praćenje svake pomoći u Crnoj Gori. KKDP u okviru Crne Gore ima ista ovlašćenja i nadležnost kao i Evropska komisija – GD za konkurenciju – za države članice EU.

Institucija koja izrađuje mjeru pomoći dužna je da **pripremi mjeru koja je usklađena sa pravilima o državnoj pomoći**.

Institucije koje dodjeljuju državnu pomoć (bez obzira na to da li je u pitanju ministarstvo, opština ili banka u državnom vlasništvu) moraju se postarati da svaka dodijeljena pomoć bude usklađena sa propisima o državnoj pomoći i da je odobrena od strane KKDP i prijavljena KKDP. Ukoliko postoji državna pomoć koja nije prijavljena i koju KKDP nije odobrila, takva pomoć smatraće se nezakonitom i moraće se vratiti ukoliko se za nju utvrdi da je neusklađena.

V. detaljnije informacije o nezakonitoj pomoći u tački 5 ovog Poglavlja.

U skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći, moraju se ispuniti sljedeća načela:

- Svaka namjera da se dodijeli ili izmijeni državna pomoć mora se **prijaviti KKDP** prije nego što se sprovede (obaveza prijavljivanja).



Svaka planirana državna pomoć – bez obzira na to da li je dodijeljena u skladu sa regulativom o pomoći *de minimis*, regulativom o grupnim izuzećima, smjernicama, okvirima ili po bilo kojem drugom osnovu mora se prijaviti KKDP.

- Planirane mjere državne pomoći **ne smiju se sprovesti/dodijeliti** bez prethodnog odobrenja KKDP (klauzula o mirovanju).

‘Dodjela pomoći’ ne podrazumijeva samo stvarnu isplatu pomoći već trenutak/dan kada je korisniku dodijeljeno zakonsko pravo da primi pomoć u skladu sa važećim domaćim pravnim režimom. Da bi se izbjeglo kršenje ovog uslova prilikom donošenja propisa o pomoći, davaoci pomoći mogu ili da prijave propise dok su još uvijek u fazi izrade ili, ukoliko to ne učine, da unesu u propis odredbu da davalac pomoći može da dodijeli pomoć tek nakon što pomoć odobri KKDP. Bez takve odredbe mjera se smatra nezakonitom (neprijavljenom) pomoći, i opšti rok od 30 dana (shodno članu 19 Zakona o kontroli državne pomoći) za razmatranje i donošenje rješenja o mjeri u tom slučaju ne važi. Pritom, na samom kraju mjera se može klasifikovati kao usklađena.

U situacijama kada davalac pomoći koji podnosi prijavu konstatuje da ne može dobiti pozitivnu odluku od KKDP ili kada planirana mjera postane irelevantna, prijava se može povući prije donošenja rješenja od strane KKDP. Takve mjere ne mogu se sprovesti jer su nezakonite.

Samo je dodjeljivanje individualne pomoći ispod određenih graničnih vrijednosti, ukoliko je dodijeljena na osnovu šeme pomoći koju je odobrila KKDP, oslobođeno od opšte obaveze prijavljivanja. Opšta izuzeća se ne primjenjuju u Crnoj Gori. Nakon prijema/evidentiranja prijave, planirane mjere državne pomoći KKDP ocjenjuje u odnosu na njihovu **usklađenost** sa materijalnim pravilima o državnoj pomoći (v. Poglavlje II).

### **Dostavljanje neophodnih podataka**

Shodno čl. 17 i 18 Zakona o kontroli državne pomoći, da bi se dobilo rješenje od KKDP davaoci državne pomoći – ministarstva i drugi organi državne uprave (uključujući regionalne i lokalne organe) dužni su da KKDP dostave:

- prijavu državne pomoći zajedno sa odgovarajućom dokumentacijom, uključujući nacrt/predlog **zakona/drugog propisa ili bilo kog drugog podzakonskog akta** kojim su definisani kriterijumi planirane mjere;
- na zahtjev KKDP i sve druge dodatne podatke i dokumentaciju koja se odnosi na datu mjeru.

Ako davalac državne pomoći ne dostavi podatke i dokumentaciju u roku koji odredi KKDP, prijava državne pomoći smatraće se povučenom.



Davaoci državne pomoći treba da imaju u vidu da prijava državne pomoći mora da bude “uredna” da bi KKDP mogla da ocijeni usklađenost mjere državne pomoći o kojoj je riječ. To znači da prijava mora da sadrži **sve propisane podatke**. Rokovi koje KKDP treba da poštuje za donošenje rješenja počinju da teku tek od trenutka podnošenja “uredne” prijave.

## Odgovornost korisnika pomoći

Svaki korisnik pomoći u krajnjem je odgovoran za ispunjavanje uslova individualne državne pomoći/šeme državne pomoći, vođenje transparentnih finansijskih evidencija i za pružanje tačnih i relevantnih informacija o primljenoj državnoj pomoći organu koji je nadležan za kontrolu.

Da bi bio siguran da je primljena pomoć usklađena i da bi izbjegao svaki eventualni budući povraćaj primljene pomoći, u interesu je primaoca pomoći da provjeri da li je pomoć primljena iz odobrene šeme pomoći.

## 2. Pojam šeme i *ad hoc* pomoći

Državna pomoć može da bude u obliku **šeme** pomoći ili u obliku **individualne pomoći**. Shodno Zakonu o kontroli državne pomoći:

(a) **šema državne pomoći** je „akt na osnovu kojeg se može izvršiti dodjela državne pomoći potencijalnim korisnicima, na osnovu opštih uslova određenih tim aktom, kao i akt na osnovu kojeg se vrši dodjeljivanje državne pomoći koja nije uslovljena konkretnim projektom korisnika, na neodređeno vrijeme, odnosno u neodređenom iznosu” (član 3 tačka (2) Zakona o kontroli državne pomoći).

(b) **individualna državna pomoć** je „pomoć koja se dodjeljuje određenom korisniku za određenu namjenu ili određeni projekat, kao i na osnovu šeme državne pomoći” (član 3 tačka (3) Zakona o kontroli državne pomoći).

Šema državne pomoći može da bude u obliku zakona, drugog propisa, uredbe i bilo kog drugog pravnog akta (šema može da bude i kombinacija više domaćih pravnih akata, kao npr. zakon u kombinaciji sa propisima kojima se bliže uređuju uslovi za dodjeljivanje državne pomoći).

Šema mora da sadrži barem sljedeće elemente:

(1) Kriterijume prihvatljivosti (elemente državne pomoći)

- \* Cilj šeme (*npr. podsticanje osnivanja novoosnovanih privrednih društva podrškom za izgradnju industrijskog prostora*)
- \* Prihvatljive aktivnosti/djelatnosti (*npr., izgradnja, renoviranje objekata koje je povezano sa uspostavljanjem industrijskog prostora*)
- \* Oblik pomoći/instrumenti pomoći (*npr., bespovratna sredstva/zajam itd.*)



- \* Opravdani troškovi (*npr., troškovi izgradnje/rekonstrukcije; infrastrukturni troškovi – pristupni putevi, sistemi za vodosnabdijevanje, električni vodovi itd.*)
  - \* Maksimalni intenziteti pomoći / maksimalni iznos pomoći (*npr., 50% opravdanih troškova; maksimalni iznos po privrednom društvu – 5000 EUR*)
  - \* Izuzeti sektori (*sektori definisani odgovarajućim dokumentom EU kao i sektori koje definiše obrađivač šeme*)
  - \* Pravila o kumulaciji (*šemom treba precizirati da li se pomoć dodijeljena na osnovu šeme može kumulirati sa drugim mjerama državne pomoći za iste opravdane troškove ili ne*)
  - \* Period trajanja (*od – do. Šema ne smije da prekorači period važenja pravnog akta EU na osnovu kojeg je šema izrađena. Ne duže od 7 godina*)
  - \* Korisnici (*npr., mala i srednja privredna društva/velika privredna društva/mikro privredna društva itd.*)
- (2) Administrativni uslovi – proceduralni uslovi, organi nadležni za odlučivanje, kvalitet prijave za projekat, potpunost podataka, ispunjenost tehničkih uslova itd.

Uvijek se predlaže da se izradi šema državne pomoći a ne mjere individualne pomoći da bi se sačuvali administrativni resursi davalaca pomoći i KKDP jer se svaka individualna pomoć koja se dodjeljuje na osnovu odobrene šeme može dodijeliti odmah bez dodatnih ograničenja u pogledu prijavljivanja, ukoliko su granične vrijednosti utvrđene odgovarajućom šemom državne pomoći ispoštovane.

Kada ministarstvo ili bilo koja druga institucija koja dodjeljuje državnu pomoć pripremi šemu državne pomoći ili planira da dodijeli individualnu pomoć, predlaže se da se o pitanju državne pomoći treba konsultovati sa ODP. Državna pomoć se ne može dodijeliti ukoliko nije prijavljena i odobrena od strane KKDP. Proces prijavljivanja treba da bude završen prije dodjeljivanja pomoći.

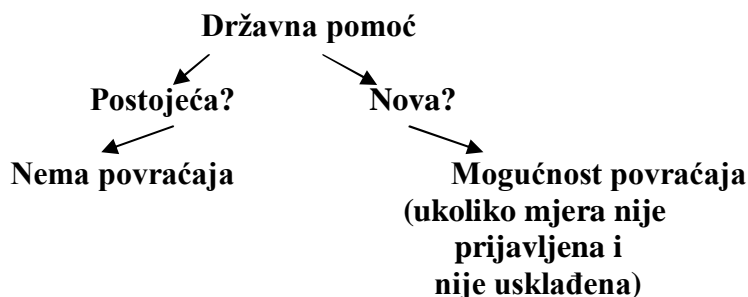
Mjera državne pomoći – šema ili individualna pomoć – koja ne poštuje pravila o državnoj pomoći može se prinudno obustaviti, čak i nakon što je već pokrenuta. Nezakonito dodijeljena državna pomoć može imati za posljedicu da se novac mora vratiti uz potencijalno veoma ozbiljne posljedice za primaoca.

### 3. Nova ili postojeća pomoć?

Važnost određivanja mjere državne pomoći kao „postojeće pomoći” — za razliku od „nove pomoći” — je u tome da Evropska komisija (u Crnoj Gori – KKDP) može da je promijeni samo za ubuduće. Prema postupku koji se primjenjuje u takvim slučajevima, Evropska komisija i KKDP mogu predmetnoj državi članici da predlože „odgovarajuće mjere“ (tj. izmjene ili ukidanje mjere pomoći) (v. detaljnije u tački 4). Ovo naročito podrazumijeva da su iznosi državne pomoći koji su isplaćeni u proteklom periodu na osnovu postojećih mjera zaštićeni od naloga za povraćaj primljene pomoći.

Važeća pravila EU o državnoj pomoći ograničavaju mogućnost za povraćaj postojeće pomoći. Stoga, ukratko, značaj razdvajanja nove pomoći i postojeće pomoći je da postojeća pomoć uživa bolju pravnu zaštitu. Na njih se primjenjuje manje strog sistem kontrole državne pomoći, i, naročito, kod njih ne postoji rizik od povraćaja pomoći.

Grafikon: Postojeća pomoć u odnosu na novu pomoć



Definicija postojeće pomoći može se naći u členu 1 tačka (b) Proceduralne regulative 659/1999<sup>29</sup>.

**Glavna načela** definicije **postojeće pomoći** za države članice su:

- (i) postojeća pomoć je pomoć koja je postojala prije stupanja na snagu Ugovora o EZ u odnosnim državama članicama, to jeste, šeme pomoći i individualna pomoć koje su stupile na snagu prije, ili su još uvijek važeće nakon, stupanja na snagu Ugovora o EZ;
- (ii) postojeća pomoć je odobrena pomoć, to jeste, šeme pomoći i individualna pomoć koje je odobrila Evropska komisija ili Savjet;
- (iii) postojeća pomoć je pomoć za koju se smatra da ju je odobrila Evropska komisija;
- (iv) postojeća pomoć je pomoć u odnosu na koju je rok za povraćaj istekao;
- (v) postojeća pomoć je pomoć za koju se smatra da je postojeća pomoć jer se može utvrditi da u vrijeme kada je stupila na snagu nije predstavljala pomoć, a naknadno je postala pomoć zbog razvoja zajedničkog tržišta a da je država članica nije mijenjala. Ukoliko određene mjere postanu pomoć nakon liberalizacije neke djelatnosti na osnovu prava Zajednice, takve mjere neće se smatrati postojećom pomoći nakon datuma koji je određen za liberalizaciju;

<sup>29</sup> Regulatorna Savjeta br. 659/1999 od 22. marta 1999. godine o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu člana 108 Ugovora o EZ  
Službeni list L 83/1, 27.03.1999, str. 1-9.

Slična načela uvedena su i Zakonom o kontroli državne pomoći. Prema definiciji iz člana 3 Zakona o kontroli državne pomoći postojeća državna pomoć je „individualna državna pomoć ili šema državne pomoći koja je stupila na snagu prije 1. januara 2008. godine, odnosno prije stupanja na snagu Privremenog sporazuma o trgovini i srodnim pitanjima između Evropske zajednice, s jedne strane, i Crne Gore, s druge strane.”

Shodno tome „**nova pomoć**“ je svaka pomoć - šeme pomoći i individualna pomoć, koja nije postojeća pomoć, uključujući i promjene postojeće pomoći.

Shodno tome, kada davaoci pomoći izmijene postojeću pomoć ona postaje nova pomoć koja se mora prijaviti. Primjenjuje se uobičajeni postupak za prijavljenu pomoć. Dakle, mora se prijaviti KKDP koja će ocijeniti njenu usklađenost na osnovu istog postupka koji generalno važi za novu pomoć.

Međutim, u skladu sa članom 4 Implementacione regulative 794/2004<sup>30</sup>, izmjene isključivo formalne ili administrativne prirode koje ne mogu uticati na ocjenjivanje spojivosti mjere pomoći sa zajedničkim tržištem, kao i povećanje prvobitnog budžeta postojeće šeme pomoći za do 20 % neće se smatrati izmjenom postojeće pomoći i ne prijavljuju se.

..

Davaoci državne pomoći dužni su da dostave KKDP godišnje izvještaje o svim postojećim šemama pomoći i individualnoj pomoći.

#### 4. Odgovarajuće mjere

Potreba za odgovarajućim mjerama obično se javlja kada EK promijeni svoje propise. Postupak odgovarajućih mjera je osmišljen da se Evropskoj komisiji omogući (u Crnoj Gori – KKDP) da ukine staru pomoć koja je postala nespojiva sa zajedničkim tržištem i da pregleda šeme pomoći ili odredbe koje su bile odobrene ranije ali koje možda više nisu spojive sa zajedničkim tržištem pod uslovima koji su trenutno na snazi.

Tako se postupak u EU primjenjuje uglavnom da se obezbijedi usklađenost šema u svim državama članicama prilikom donošenja novog ili izmijenjenog zakonodavstva.

Evropska komisija obično ostavlja rok od šest mjeseci od dana stupanja na snagu novog dokumenta politike za države članice za usklađivanje postojećih šema pomoći sa novim pravilima o državnoj pomoći.

---

<sup>30</sup> Regulative (EZ) br. 794/2004 od 21. aprila 2004. godine za sprovođenje Regulative Savjeta (EZ) br. 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu člana 93 Ugovora o EZ

SL L 140, 30.4.2004, str. 1-134.

**Primjer** (Okvir za državnu pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije; 2014/C 198/01):

*126. Komisija će načela iz ovog okvira primjenjivati za ocjenu spojivosti svih prijavljenih pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije o kojima mora donijeti odluku nakon **1. jula 2014. godine**. Nezakonita pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije ocjenjuje se u skladu sa pravilima koja se primjenjuju na dan dodjele pomoći.*

*127. U skladu sa članom 108 stav 1 Ugovora, **Komisija predlaže da države članice, po potrebi, izmijene svoje postojeće šeme pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije kako bi ih uskladile sa ovim okvirom najkasnije do 1. januara 2015. godine.***

*128. **Države članice pozivaju se da daju svoju izričitu bezuslovnu saglasnost sa odgovarajućim mjerama predloženim u tački 127 u roku od dva mjeseca od dana objavljivanja ovog okvira u „Službenom listu Evropske unije“.** U slučaju da ne dobije odgovor od neke države članice, Komisija će pretpostaviti da predmetna država članica nije saglasna sa predloženim mjerama.*

Shodno tome, Evropska komisija je ovlašćena da utvrdi odgovarajuće mjere koje će obavezati države članice da izmijene mjere pomoći koje su bile spojive sa zajedničkim tržištem kada su prvobitno donijete ali koje, na primjer, zbog promjena odgovarajućeg pravila Evropske unije o državnoj pomoći, treba izmijeniti.

Da bi mogla da predloži odgovarajuće mjere, Evropska komisija treba od predmetne države članice da pribavi sve podatke potrebne za pregled postojećih šema pomoći. Ukoliko Evropska komisija, odnosno KKDP, smatra da postojeća šema pomoći nije, ili da više nije, spojiva sa zajedničkim tržištem, obavijestit će predmetnu državu članicu (u Crnoj Gori – davaoca pomoći) o svom preliminarnom stavu i ostaviti predmetnoj državi članici (u Crnoj Gori – davaocu pomoći) mogućnost da dostavi svoje komentare u roku od jednog mjeseca.

Ukoliko Evropska komisija, odnosno KKDP, na osnovu informacija koje je dostavila država članica (u Crnoj Gori – davalac pomoći), zaključi da postojeća šema pomoći nije, ili da više nije, spojiva sa zajedničkim tržištem, izdat će preporuku kojom se predmetnoj državi članici/davaocu pomoći predlažu odgovarajuće mjere. Preporukom se mogu predložiti, naročito:

- (a) značajne izmjene šeme pomoći, ili
- (b) uvođenje proceduralnih uslova, ili
- (c) ukidanje šeme pomoći.

Država članica / davalac pomoći u Crnoj Gori obavezuje se svojim prihvatanjem da sprovede odgovarajuću mjeru.

Ukoliko predmetna država članica (davalac pomoći) ne prihvati predložene mjere a Evropska komisija, odnosno KKDP, nakon što je uzela u obzir argumente

predmetne države članice (davaoca pomoći u Crnoj Gori) i dalje smatra da su te mjere neophodne, pokrenuće postupak (otvoriti postupak istrage).

Važno je napomenuti da je postupak odgovarajućih mjera za postojeću pomoć postupak koji je usmjeren unaprijed. Nema povraćaja pomoći koja je već dodijeljena. Postupak se takođe primjenjuje samo na šeme pomoći a ne na individualnu pomoć.

Međutim, moguće je naravno imati i šemu pomoći sa jednim korisnikom, koji dobija redovne isplate u određenom vremenskom periodu (na primjer šema kojom se definišu parametri za kompenzaciju troškova pružanja usluge od opšteg ekonomskog interesa), u tom slučaju primjenjuje se postupak odgovarajućih mjera.

## 5. Nezakonita pomoć

Nezakonita pomoć je svaka pomoć koja je stupila na snagu suprotno proceduralnim pravilima o državnoj pomoći, to jeste pomoć koja je dodijeljena bez odobrenja Evropske komisije, a u slučaju Crne Gore – bez odobrenja KKDP.

Evropska komisija je dužna u skladu sa [Proceduralnom regulativom 659/1999](#) da ispita bez odlaganja svaku informaciju, iz bilo kojeg izvora, o navodnoj nezakonitoj pomoći. Slična načela sadržana su i u čl. 20 i 20a Zakona o kontroli državne pomoći. Obično postoje dvije glavne vrste slučajeva nezakonite pomoći:

- 1) mjere pomoći otkrivene na osnovu pritužbi;
- 2) prijavljeni slučajevi koji se kategorišu kao nezakonita pomoć jer je pomoć već sprovedena kada je prijavljena ili se sprovodi nakon što je prijavljena ali prije nego što je Evropska komisija/KKDP donijela odluku.

Državna pomoć sprovedena prije prijavljivanja kojom se krši obaveza mirovanja je nezakonita ali nije neizostavno nespojiva. Razlog za to je da Evropska komisija/KKDP treba da ispita i nezakonitu državnu pomoć i da ocijeni da li je spojiva sa zajedničkim tržištem. Ukoliko kontrolni organ utvrdi da je nezakonita mjera pomoći spojiva sa zajedničkim tržištem, zakonom nije propisana obaveza povraćaja u punom iznosu.

### **Razlike u postupku u odnosu na prijavljenu pomoć**

Glavne razlike između tretmana prijavljene i nezakonite pomoći proizilaze iz činjenice da je pomoć već počela da važi. Zato se u slučaju nezakonite pomoći tradicionalni rokovi za odlučivanje ne primjenjuju.

Osim odsustva roka, ispitivanje nezakonite pomoći je u biti slično postupku ispitivanja za prijavljenu pomoć.

– Shodno čl. 20 i 20a Zakona o kontroli državne pomoći, KKDP zahtijeva od davaoca državne pomoći da dostavi informacije/komentare u utvrđenom roku.

- Ukoliko je usklađenost pomoći nesporna, može se donijeti odluka da se ne ulažu prigovori.

– Ukoliko informacije koje je dostavio davalac državne pomoći nijesu potpune ili ne dostavi informacije koje je KKDP tražila u utvrđenom roku, KKDP može razmotriti zahtjev za pomoć i donijeti odluku na osnovu postojećih informacija.

Ukoliko KKDP dođe do saznanja da se dodijeljena državna pomoć koristi suprotno Zakonu o kontroli državne pomoći i da bi dalja dodjela pomoći mogla izazvati

značajno narušavanje konkurencije, ima pravo da naloži davaocu državne pomoći iz privremenu obustavu dodjele državne pomoći.

Pored toga, shodno pravu EU, kada je neizvjesno da li je pomoć spojiva, treba donijeti odluku da se pokrene formalni postupak istrage. Ukoliko, nakon formalnog postupka istrage organ za kontrolu državne pomoći odluči da je dodijeljena pomoć ne samo nezakonita već i nespojiva, dužan je da donese negativnu odluku (odluka o povraćaju pomoći).

Međutim, budući da se nezakonitost odnosi samo na proceduralna pitanja (neprijavlivanje), i dalje postoji mogućnost da se mjera smatra spojivom i da se pomoć stoga odobri.

Zakonitost	Spojivost	Posljedice
Neprijavljena	Spojiva	Odobrenje
Neprijavljena	Nespojiva	Povraćaj
Prijavljena	Spojiva	Odobrenje
Prijavljena	Nespojiva	Zabrana dodjele

### **Povraćaj**

U slučajevima nezakonite pomoći koja je i **nespojiva sa zajedničkim tržištem**, efikasnu konkurenciju treba ponovo uspostaviti i zato je neophodno da se bez odlaganja izvrši povraćaj pomoći, uključujući i kamatu, od korisnika. Povraćaj treba izvršiti u skladu sa procedurama propisanim domaćim pravom.

Povraćaj nije kazna već način da se ponovo uspostavi stanje koje je prethodilo dodjeli nezakonite i nespojive pomoći. Ovaj cilj se postiže kada korisnik koji je imao prednost u odnosu na svoje konkurente na tržištu vrati pomoć (uvećanu za kamatu).

### **Pravni okvir**

#### **Glavni principi u EU**

Članom 108 stav 3 UFEU utvrđena je zabrana za države članice da sprovede mjere pomoći prije odobrenja Komisije.

Osnovna pravila o povraćaju državne pomoći utvrđena su članom 14 Proceduralne regulative 659/1999:

U **članu 14 stav 1** Proceduralne regulative navedeno je da: “Kada se u slučajevima nezakonite pomoći donesu negativne odluke, Komisija donosi odluku da dotična država članica mora preduzeti sve potrebne mjere da od korisnika vrati pomoć (u daljem tekstu: „odluka o povraćaju pomoći”). Komisija ne zahtijeva povraćaj pomoći ako bi to bilo u suprotnosti sa opštim načelom prava Zajednice”.

U **članu 14 stav 2** Proceduralne regulative navedeno je da: “Pomoć koju treba vratiti uključuje i kamatu”.

U **članu 14 stav 3** Proceduralne regulative navedeno je da: “Ne dovodeći u pitanje bilo koju odluku Suda pravde Evropskih zajednica donijetu u skladu sa članom 185 Ugovora, povraćaj pomoći vrši se bez odlaganja i u skladu sa postupcima predviđenim domaćim pravom dotične države članice, pod uslovom da isti

omogućavaju brzo i efikasno izvršenje odluke Komisije. U tu svrhu i u slučaju pokretanja postupka pred domaćim sudovima, dotične države članice preduzimaju sve potrebne mjere koje su im na raspolaganju u okviru njihovih odnosnih pravnih sistema, uključujući i privremene mjere, ne dovodeći pritom u pitanje pravo Zajednice”.

**Članom 15** Proceduralne regulative, za povraćaj nezakonite i nespojive državne pomoći, utvrđen je rok zastare od deset godina.

### **Nacionalni pravni okvir**

Članom 16 Zakona o kontroli državne pomoći utvrđena je zabrana da davaoci državne pomoći sprovode mjere pomoći prije odobrenja KKDP, a osnovna pravila o povraćaju državne pomoći utvrđena su članom 21 Zakona o kontroli državne pomoći.

Shodno članu 21 Zakona o kontroli državne pomoći, kada KKDP utvrdi nepravilnosti u dodjeli i korišćenju državne pomoći, određuje rok u kome je davalac državne pomoći dužan da otkloni utvrđene nepravilnosti. Ako davalac državne pomoći ne otkloni utvrđene nepravilnosti u ostavljenom roku, KKDP donosi rješenje o neusklađenosti državne pomoći sa Zakonom o kontroli državne pomoći, to jeste, odluku o povraćaju pomoći.

Kada se u slučajevima nezakonite državne pomoći donese negativna odluka, KKDP odlučuje da davalac državne pomoći, bez odlaganja, mora da preduzme sve potrebne mjere radi povraćaja pomoći od korisnika u skladu sa nacionalnim postupcima.

KKDP može odlučiti da se samo dio mjere može odobriti ili da ne sadrži državnu pomoć. U tom slučaju, KKDP će naložiti da se vrati dio pomoći koji se ne može odobriti.

Povraćaj se vrši bez odlaganja i u skladu sa postupcima propisanim domaćim pravom, pod uslovom da isti omogućavaju brzo i efikasno izvršenje odluke KKDP.

### **Rokovi za povraćaj pomoći**

U skladu sa članom 21 tačka 5 Zakona o kontroli državne pomoći, ovlašćenje KKDP vezano za povraćaj pomoći ograničeno je na period od deset godina od dana dodjele državne pomoći.

Mora se, međutim, naglasiti da bilo koja radnja KKDP ili davaoca državne pomoći u vezi sa mjerom čini da rok zastare počinje iznova da teče. To znači da ukoliko KKDP sazna nakon 6 godina da postoji neusklađena mjera pomoći, davalac državne pomoći ne može da izbjegne povraćaj pomoći odlaganjem postupka.

### **Postupak povraćaja pomoći**

#### ***Donošenje konačne odluke o obavezi povraćaja pomoći***

Odluka o povraćaju pomoći predstavlja polaznu tačku za predmet povraćaja pomoći i, iz tog razloga, treba da bude što jasnija.

#### ***Određivanje korisnika pomoći i iznosa koji treba vratiti***

Odlukom treba utvrditi/odrediti:

- korisnika na kojeg se odnosi povraćaj pomoći,
- iznos koji treba vratiti ili način utvrđivanja iznosa.

Za pojedinačne slučajeve, utvrđuje se koje pravno lice treba da izvrši isplatu po osnovu povraćaja pomoći.

Kad god je to moguće, vrši se kvantifikacija iznosa pomoći koji treba vratiti. Treba naglasiti da, naime, kada KKDP ne raspolaže potrebnim informacijama i pored više zahtjeva upućenih davaocu državne pomoći, ona nije dužna da kvantifikuje pomoć i može ostaviti davaocu državne pomoći da to učini.

Ukoliko se pomoć ne može kvantifikovati (npr. u slučaju šema), mora se definisati i jasno precizirati metoda koju davalac državne pomoći treba da koristi da kvantifikuje iznos pomoći koji treba vratiti.

Pomoć koju treba vratiti uključuje i kamatu. U samoj odluci ne bi trebalo kvantifikovati iznos kamate koji treba vratiti već treba ukazati na koji način se taj iznos izračunava.

Za sprovođenje odluke o povraćaju pomoći, primjenjuju se striktni vremenski rokovi:

- prvi rok je **dva mjeseca** od donošenja odluke, u kojem davalac državne pomoći mora da obavijesti KKDP o planiranim ili preduzetim mjerama,
- drugi rok je **četiri mjeseca** od donošenja odluke, u kojem se odluka KKDP mora izvršiti.

### **Način primjene kamate**

1. Kamatna stopa koja se primjenjuje je referentna stopa koja je važila na dan kada je nezakonita i neusklađena pomoć prvi put stavljena korisniku na raspolaganje.
2. Kamatna stopa obračunava se, uz zaračunavanje kamate na dospjelu kamatu, do dana povraćaja pomoći. Na kamatu koja je obračunata u prethodnoj godini zaračunava se kamata u svakoj narednoj godini.
3. Kamatna stopa je važeća tokom čitavog perioda do dana povraćaja pomoći. Međutim, ukoliko je proteklo više od jedne godine od dana kada je nezakonita pomoć prvi put stavljena na raspolaganje korisniku do datuma povraćaja pomoći, kamatna stopa se ponovo obračunava u godišnjim intervalima, uzimajući kao osnov referentnu stopa koja važi u vrijeme ponovnog obračuna.

### **Pravilno izvršenje odluka o povraćaju pomoći**

Shodno članu 21 tačka 3 Zakona o kontroli državne pomoći „Rješenjem iz stava 2 ovog člana Komisija može naložiti davaocu državne pomoći da, bez odlaganja, preduzme mjere radi povraćaja dodijeljenog iznosa državne pomoći i da obustavi dalju dodjelu neiskorišćenog dijela državne pomoći”.

Imajući u vidu ovu odredbu, davaoci državne pomoći treba da ispune sljedeće uslove prilikom sprovođenja odluke o povraćaju pomoći:



- Davalac državne pomoći mora pokrenuti postupak povraćaja pomoći odmah i bez odlaganja;
- Davalac državne pomoći mora da identifikuje korisnika i da utvrdi iznos pomoći koji treba vratiti ukoliko to nije navedeno u odluci KKDP.
- Davalac državne pomoći mora da prizna odluku KKDP kao dovoljan pravni osnov za izdavanje pravnog akta kojim će se naložiti povraćaj pomoći;
- Davalac državne pomoći mora korisnicima da pošalje nalog za povraćaj u prvobitnom roku od četiri mjeseca.

### **Primjer za dispozitiv rješenja KKDP**

#### **Član 1X**

1. „Ministarstvo X” će izvršiti povraćaj pomoći iz člana [...] od korisnika.
2. Na iznose koje treba vratiti obračunava se kamata od dana kada su korisniku stavljeni na raspolaganje do stvarnog povraćaja tih iznosa.
3. Kamata se obračunava i na dospjelu kamatu.

#### **Član 2X**

1. Povraćaj pomoći iz člana [...] vrši se odmah i efikasno.
2. Davalac državne pomoći će se postarati da se ovo rješenje izvrši u roku od četiri mjeseca od dana obavještanja o ovom rješenju.

#### **Član 3X**

1. U roku od dva mjeseca od obavještanja o ovom rješenju, davalac državne pomoći dostaviće sljedeće informacije KKDP:
  - (a) ukupni iznos (glavnica i kamate po osnovu povraćaja) čiji povraćaj treba izvršiti od korisnika;
  - (b) detaljan opis mjera koje su već preduzete i planirane radi izvršenja ovog rješenja;
  - (c) dokumenta kojima se dokazuje da je korisniku naloženo da vrati pomoć.
2. davalac državne pomoći će redovno obavještavati KKDP o realizaciji mjera koje su preduzete radi izvršenja ovog rješenja dok ne bude okončan povraćaj pomoći iz člana [...] sa kamatom. Odmah će dostaviti, na jasan zahtjev KKDP, informacije o mjerama koje su već preduzete i planirane radi izvršenja ovog rješenja. Pružiće i detaljne informacije o iznosima pomoći i iznosu kamate po osnovu povraćaja koje je korisnik već vratio.

### **Informacije o iznosima primljene pomoći, iznosima koje treba vratiti i iznosima koji su već vraćeni**

Identitet korisnika	Ukupni iznos pomoći primljen na osnovu šeme	Ukupni iznos pomoći koji treba vratiti		Ukupni iznos koji je već isplaćen	
		Glavnica	Kamata na glavniciu po osnovu	Glavnica	Kamata na glavniciu po osnovu

			<i>povraćaja</i>		<i>povraćaja</i>

## 6. Praćenje i izvještavanje

Vrijednost Zakona o kontroli državne pomoći će se umanjiti ukoliko se odluke KKDP ne budu efikasno pratile i ako se ne bude provjeravala njihova primjena kako bi se obezbijedilo da se pomoć koristi u skladu sa rješenjem kojim je odobrena.

Stoga treba uspostaviti mehanizme na nivou davalaca državne pomoći, kao i na nivou KKDP, kojima bi se provjeravalo da li se pomoć koristi za namjenu za koju je odobrena a ne za neku drugu namjenu i da li su ispunjeni uslovi na osnovu kojih je odobrena, kao što su intenzitet pomoći, otvorena radna mjesta, izuzeti sektori, opravdani troškovi i drugi.

Obaveze praćenja propisane su i Zakonom o kontroli državne pomoći. Naročito je članom 23 predviđeno da “davalac državne pomoći dužan je da Ministarstvu do 15. marta tekuće za prethodnu godinu dostavi podatke o prijavljenim i dodijeljenim državnim pomoćima”. Na taj način KKDP ima osnov za vršenje analiza državne pomoći dodijeljene u prethodnoj godini.

Istovremeno, ODP i KKDP imaju sva prava da traže dodatne informacije koje su im potrebne da ocijene usklađenost državne pomoći dodijeljene u prethodnim periodima.

**Prilog**

**Tabela 1. Ciljevi obuhvaćeni Zakonom o kontroli državne pomoći i s tim povezani pravni osnovi iz propisa EU**

Zakon o kontroli državne pomoći						
		Cilj		GBER <sup>31</sup>	Posebne smjernice/neposredno na osnovu UFEU	Izuzeti sektori/djelatnosti/
Čl. 6 (1)	Ekonomski razvoj					
		Regionalna pomoć za ulaganje		Čl. 13-14	Smjernice za regionalnu pomoć	sektor čelika, brodogradnja, energetika, saobraćaj (+ sektor uglja u slučaju GBER)
		Regionalna operativna pomoć		Ne primjenjuje se u CG	Smjernice za regionalnu pomoć	velika privredna društva
Čl. 6 (2)	Ozbiljni poremećaj u privredi			-	Čl. 107 (2) (b)	-
Čl. 6 (3)	Razvoj određenih djelatnosti ili područja					
		Pomoć za mala i srednja privredna društvima		Čl. 17-19	-	
		Pomoć za pristup finansiranju za mala i srednja privredna društva		Čl. 21-24	Smjernice za rizični kapital	
		Pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije		Čl. 25-29	Smjernice za istraživanje, razvoj i inovacije	
		Pomoć za usavršavanje		Čl. 31	-	
		Pomoć za radnike u nepovoljnom položaju i radnike sa invaliditetom		Čl. 32-32	-	
		Pomoć za zaštitu životne sredine		Čl. 35-49	Smjernice za zaštitu životne sredine	
		Pomoć za širokopojasnu infrastrukturu		Čl. 52	Smjernice za širokopojasne mreže	

<sup>31</sup> Detaljnije informacije o ciljevima iz Regulative o opštim grupnim izuzećima (GBER), opravdanim troškovima i intenzitetima v. u tabeli 2.

Zakon o kontroli državne pomoći						
		Cilj		GBER <sup>31</sup>	Posebne smjernice/neposredno na osnovu UFEU	Izuzeti sektori/djelatnosti/
		Pomoć za sportsku i višenamjensku rekreativnu infrastrukturu		Čl. 55	Čl. 107 (3) (c)	
		Pomoć za lokalnu infrastrukturu		Čl. 56	Čl. 107 (3) (c)	
		Pomoć za aerodrome i avioprevoznike		-	Smjernice za aerodrome	
		Pomoć za drugu infrastrukturu (kao što su luke)		-	Čl. 107 (3) (c)	
		Pomoć <i>de minimis</i> (pomoć male vrijednosti)		Regulativa o pomoći <i>de minimis</i>	-	
		Pomoć za zatvaranje nekonkurentnih rudnika uglja		-	R	
		Pomoć za spašavanje i restrukturiranje		-	Smjernice za spašavanje i restrukturiranje	
		Pomoć za prevoz tereta u željezničkom saobraćaju			R	
		Pomoć u kontekstu sistema EU za trgovanje emisijama		-	R	
Čl. 6 (4)	Kultura i istorijska baština					
		Kultura izuzev filmova		Čl. 53	Čl. 107 (3) (d)	
		Pomoć za audiovizuelna djela (filmove)		Čl. 54	Saopštenje o državnoj pomoći za filmove	
Čl. 6 (5)	Pomoć socijalne prirode			-	Čl. 107 (2) (a)	
Čl. 6 (6)	Prirodne nepogode i vanredni događaji					
		Prirodna nepogoda		Čl. 50	Čl. 107 (3) (b)	
		Vanredni događaji		-	Čl. 107 (3) (b)	
Čl. 6 (7)	UOEI					
		Opšte UOEI		Odluka o UOEI	R	

Zakon o kontroli državne pomoći						
		Cilj		GBER <sup>31</sup>	Posebne smjernice/neposredno na osnovu UFEU	Izuzeti sektori/djelatnosti/
		Pomoć za radiodifuzne usluge			R	
		Pomoć za poštanske usluge			R	
		Pomoć za usluge javnog prevoza putnika u željezničkom i drumskom saobraćaju		Regulativa 1370/2008	R	

**Tabela 2 Ciljevi obuhvaćeni Regulativom o opštim grupnim izuzećima**

	<b>Pravni osnov EU*</b>	<b>Napomene</b>
<b>Regionalna pomoć</b>		
Pomoć za ulaganje za mala i srednja privredna društva/velika privredna društva (dostupna samo u područjima koja primaju pomoć)	Čl.13 i 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intenzitet pomoći ne prelazi maksimalni intenzitet pomoći utvrđen mapom regionalnih pomoći</li> <li>- 10% bonus za srednja privredna društva</li> <li>- 20% bonus za mala privredna društva</li> <li>- Posebni intenziteti pomoći za velike investicione projekte (preko 50 miliona EUR)</li> <li>- Nema pomoći za preseljenje djelatnosti</li> </ul>
Regionalna operativna pomoć (dostupna samo u područjima koja primaju pomoć)	Čl. 15	Intenzitet pomoći ne prelazi 100% opravdanih dodatnih troškova
Regionalna pomoć za urbani razvoj	Čl. 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pomoć za urbani razvoj podstiče dodatna ulaganja privatnih investitora (najmanje 30%)</li> <li>- Menadžeri fondova za urbani razvoj i nezavisni privatni investitori biraju se na osnovu otvorenog, transparentnog i nediskriminatornog poziva</li> <li>-Nema posebnog intenziteta pomoći</li> </ul>
<b>Pomoć za mala i srednja privredna društva</b>		
Pomoć za ulaganje za mala i srednja privredna društva (dostupna van područja koja primaju pomoć)	Čl. 17	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intenzitet pomoći - 20% za mala privredna društva</li> <li>- Intenzitet pomoći - 10% za srednja privredna društva</li> </ul>
Pomoć za konsultantske usluge u korist malih i srednjih privrednih društava	Čl. 18	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intenzitet pomoći - 50%</li> <li>- Konsultantske usluge pružaju spoljni konsultanti</li> <li>-Konsultantske usluge ne mogu se odnositi na trajnu ili periodičnu djelatnost niti biti povezane sa uobičajenim troškovima poslovanja privrednog društva</li> </ul>
Pomoć za učešće na sajmovima	Čl. 19	Intenzitet pomoći - 50%
<b>Pomoć za pristup finansiranju za mala i srednja privredna društva</b>		
Finansiranje rizika	Čl. 21	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nema intenziteta državne pomoći</li> <li>-Pomoć može biti na nivou investitora, finansijskih posrednika i krajnjih korisnika</li> <li>- Maksimalno 15 miliona EUR za krajnjeg korisnika</li> </ul>
Pomoć za novoosnovana privredna društva	Čl. 22	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nema intenziteta državne pomoći</li> <li>-Postoje gornje granice maksimalnih iznosa koji se mogu dodijeliti</li> <li>- Prihvatljiva privredna društva su mala privredna društva koja nijesu uvrštena na berzu do pet godina nakon registracije</li> </ul>

	<b>Pravni osnov EU*</b>	<b>Napomene</b>
		- Posebni bonusi za inovatorska privredna društva
Pomoć za alternativne platforme za trgovanje specijalizovane za mala i srednja privredna društva	Čl. 23	-Pomoć može biti na nivou subjekta koji upravlja platformom ili na nivou nezavisnih privatnih investitora
Pomoć za troškove izviđanja	Čl. 24	- Intenzitet pomoći – 50%
<b>Pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije</b>		
Pomoć za projekte istraživanja i razvoja	Čl. 25	- <i>Velika privredna društva:</i> Fundamentalno istraživanje: 100% Industrijsko istraživanje: 50% Studije izvodljivosti 50% Eksperimentalni razvoj: 25% - <i>Srednja privredna društva:</i> Industrijsko istraživanje:60% Eksperimentalni razvoj: 35% <i>Mala privredna društva:</i> Industrijsko istraživanje: 70% Eksperimentalni razvoj: 45% +15 procentnih poena (do 80% ukupno) ukoliko dva ili više saraduju
Pomoć za ulaganje u istraživačku infrastrukturu	Čl. 26	- Intenzitet pomoći -50% -Trebaju imati na umu da je istraživačka infrastruktura infrastruktura koju naučna zajednica upotrebljava za vršenje istraživanja u svojim odnosnim oblastima.
Pomoć za inovativne klastere	Čl. 27	-Intenzitet pomoći za ulaganje 50% Intenzitet pomoći može se povećati za 15 procentnih poena za ulaganja koja se nalaze u područjima iz čl. 107.3 (a) Intenzitet operativne pomoći – 50%
Pomoć za inovacije za mala i srednja privredna društva	Čl.28	- Intenzitet pomoći -50% - U slučaju pomoći za savjetodavne usluge i usluge podrške za inovacije, intenzitet pomoći može se povećati do 100% opravdanih troškova, pod uslovom da ukupni iznos pomoći za savjetodavne usluge i usluge podrške za inovacije ne prelazi 200 000 EUR po privrednom društvu za bilo koji period od tri godine
Pomoć za inovacije procesa i inovacije u organizaciji	Čl. 29	Velika privredna društva-15% Mala i srednja privredna društva – 50%
<b>Pomoć za usavršavanje</b>		
Pomoć za usavršavanje	Čl.31	- Pomoć se ne dodjeljuje za usavršavanje koje privredna društva sprovode da bi ispunila obavezne nacionalne standarde o usavršavanju. - Intenzitet pomoći - 50% (ne prelazi ukupno 70%) +10 procentnih poena za radnike sa

	<b>Pravni osnov EU*</b>	<b>Napomene</b>
		invaliditetom/radnike u nepovoljnom položaju +20 procentnih poena za mala privredna društva +10 procentnih poena za srednja privredna društva  100% za pomorski saobraćaj
<b>Pomoć za radnike u nepovoljnom položaju i radnike sa invaliditetom</b>		
Pomoć za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju u obliku subvencija zarada	Čl. 32	Intenzitet pomoći -50%
Pomoć za zapošljavanje radnika sa invaliditetom u obliku subvencija zarada	Čl. 33	Intenzitet pomoći - 75%
Pomoć za kompenzaciju dodatnih troškova zapošljavanja radnika sa invaliditetom	Čl. 34	Intenzitet pomoći - 100%
Pomoć za kompenzaciju troškova pomoći pružene radnicima u nepovoljnom položaju	Čl. 35	Intenzitet pomoći - 50%
<b>Pomoć za zaštitu životne sredine</b>		
Pomoć za ulaganje kojom se privrednim društvima omogućava da premaše standarde Unije za zaštitu životne sredine ili da povećaju nivo zaštite životne sredine u odsustvu standarda Unije	Čl. 36	Velika privredna društva: 40% - 10% bonus za srednja privredna društva - 20% bonus za mala privredna društva Intenzitet pomoći može se povećati za 15 procentnih poena za ulaganja koja se nalaze u područjima iz čl. 107.3 (a)
Pomoć za ulaganje za rano prilagođavanje budućim standardima Unije	Čl. 37	- ako se standardi sprovode više od tri godine prije stupanja na snagu standarda: 20% za mala privredna društva 15% za srednja privredna društva 10% za velika privredna društva - Ukoliko se sprovodi između jedne i tri godine prije stupanja na snagu standarda: 15% za mala privredna društva 10% za srednja privredna društva -5% za velika privredna društva - Intenzitet pomoći može se povećati za 15 procentnih poena za ulaganja koja se nalaze u područjima iz čl. 107.3 (a) i za 5 procentnih poena u područjima iz čl. 107.3. (c)
Pomoć za ulaganje u mjere energetske efikasnosti	Čl. 38	Velika privredna društva: 30% - 10% bonus za srednja privredna društva - 20% bonus za mala privredna društva Intenzitet pomoći može se povećati za 15 procentnih poena za ulaganja koja se nalaze u



	<b>Pravni osnov EU*</b>	<b>Napomene</b>
		područjima iz čl. 107.3 (a)
Pomoć za ulaganje u projekte energetske efikasnosti zgrada	Čl. 39	-Nema maks. intenziteta pomoći -Poštuju se gornje granice maksimalnih iznosa pomoći -Posebni uslovi za finansijske posrednike
Pomoć za ulaganje u visokoeffikasnu kogeneraciju	Čl. 40	Velika privredna društva: 45% - 10% bonus za srednja privredna društva - 20% bonus za mala privredna društva Intenzitet pomoći može se povećati za 15 procentnih poena za ulaganja koja se nalaze u područjima iz čl. 107.3 (a)
Pomoć za ulaganje za promovisanje energije iz obnovljivih izvora	Čl. 41	Velika privredna društva: 30% ili 45% zavisno od korišćene metode izračunavanja - 10% bonus za srednja privredna društva - 20% bonus za mala privredna društva Intenzitet pomoći može se povećati za 15 procentnih poena za ulaganja koja se nalaze u područjima iz čl. 107.3 (a)
Operativna pomoć za promovisanje električne energije iz obnovljivih izvora	Čl. 42	- Pomoć se dodjeljuje u konkurentnom postupku prikupljanja ponuda na osnovu jasnih, transparentnih i nediskriminatorskih kriterijuma, koji će biti otvoren za sve proizvođače električne energije iz obnovljivih izvora energije (moguće je nekoliko izuzetaka)
Operativna pomoć za promovisanje energije iz obnovljivih izvora u malim postrojenjima	Čl. 43	-Nema intenziteta pomoći - Pomoć po jedinici energije ne prelazi razliku između ukupnih nivelisanih troškova proizvodnje energije iz obnovljivih izvora o kojima je riječ i tržišne cijene odnosno oblika energije.
Pomoć u obliku smanjenja poreza za zaštitu životne sredine u skladu sa Direktivom 2003/96/EZ	Čl. 44	Nema intenziteta pomoći (dozvoljena je samo ukoliko je plaćen barem odgovarajući minimum utvrđen na nivou Zajednice)
Pomoć za ulaganje u sanaciju kontaminiranih lokacija	Čl. 45	Intenzitet pomoći – do 100%
Pomoć za ulaganje u energetski efikasno daljinsko grijanje i hlađenje	Čl. 46	Velika privredna društva: 45% - 10% bonus za srednja privredna društva - 20% bonus za mala privredna društva Intenzitet pomoći može se povećati za 15 procentnih poena za ulaganja koja se nalaze u područjima iz čl. 107.3 (a)
Pomoć za ulaganje u recikliranje i ponovnu upotrebu otpada	Čl. 47	- Pomoć za ulaganje dodjeljuje se za recikliranje i ponovnu upotrebu otpada koji su proizvela druga privredna društva. - Velika privredna društva: 35% - 10% bonus za srednja privredna društva - 20% bonus za mala privredna društva - Intenzitet pomoći može se povećati za 15

	<b>Pravni osnov EU*</b>	<b>Napomene</b>
		procentnih poena za ulaganja koja se nalaze u područjima iz čl. 107.3 (a)
Pomoć za ulaganje u energetska infrastrukturu	Čl. 48	- Nema maks. intenziteta pomoći - Posebni uslovi za obračunavanje maksimalnog opravdanog iznosa pomoći
Pomoć za studije o životnoj sredini	Čl. 49	Velika privredna društva: 50% - 10% bonus za srednja privredna društva - 20% bonus za mala privredna društva
<b>Šeme pomoći za nadoknadu štete prouzrokovane određenim prirodnim katastrofama</b>		
Šeme pomoći za nadoknadu štete prouzrokovane određenim prirodnim katastrofama	Čl.50	- Pomoć se može dodijeliti isključivo na osnovu šeme državne pomoći - Intenzitet pomoći - do 100%
<b>Pomoć za širokopojasnu infrastrukturu</b>		
Pomoć za širokopojasnu infrastrukturu	Čl.52	- Nema intenziteta pomoći - Pomoć se dodjeljuje na osnovu otvorenog, transparentnog i nediskriminatornog konkurentnog postupka izbora
<b>Pomoć za kulturu i očuvanje baštine</b>		
Pomoć za kulturu i očuvanje baštine	Čl.53	- Intenzitet pomoći – 80% za pomoć koja ne prelazi 1 milion EUR - Intenzitet pomoći - 70% za objavljivanje muzičkih i književnih djela + posebne metodologije moguće su za obračunavanje maksimalnog iznosa pomoći
Šeme pomoći za audiovizuelna djela	Čl.54	- Pomoć za produkciju audiovizuelnih djela-50% (za prekogranične i koprodukcijske projekte mogući su dodatni bonusi) -Pomoć za pretprodukciju – 100% -Pomoć za distribuciju – isto kao i intenzitet pomoći za produkciju
<b>Pomoć za sportsku i višenamjensku rekreativnu infrastrukturu</b>		
<i>Pomoć za sportsku i višenamjensku rekreativnu infrastrukturu</i>	Čl.55	- Intenzitet pomoći – 80% za pomoć koja ne prelazi 1 milion EUR +posebne metodologije moguće su za obračunavanje maksimalnog iznosa pomoći
<b>Pomoć za lokalnu infrastrukturu</b>		
Pomoć za lokalnu infrastrukturu	Čl.56	-Pomoć se ne može dodijeliti za aerodromsku i lučku infrastrukturu -Nema intenziteta pomoći. Maksimalni intenzitet pomoći obračunava se prema metodologiji koja je navedena u tom članu

\* - članovi se odnose na članove  
Regulative o opštim grupnim  
izuzećima (GBER)

