



Broj:

Podgorica, 13.12.2022. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f st 1 t.10 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list Crne Gore“, br. 33/12, 13/18 i 145/21) i člana 10 stav 1 i 2 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list Crne Gore“, br. 12/18), u postupku davanja mišljenja po zahtjevu Ministarstva prosvjete, Podgorica, a na osnovu prijedloga mišljenja direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 13.12.2022.godine donosi

## MIŠLJENJE

### Zahtjev

Ministarstvo prosvjete je Aktom br. 01-600/22-2369/2 od 17.10.2022. godine, dostavilo zahtjev koji je zaveden u Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) pod br. 05-430/22-780/1 od 24.10.2022. godine, za produženje roka garancije SZ „Solidarno“ Podgorica. Zahtjev je dostavljen na ocjenu usklađenosti prijave državne pomoći sa Zakonom o kontroli državne pomoći i sa Obrascom 1 prijave za državnu pomoć koji je zaveden kod Agencije pod br. 05-430/780/2 od 24.10.2022. godine.

U prilogu inicijalnog akta su takođe dostavljeni:

- Obavještenje Prve banke CG br. 17-01/6364 od 14.10.2022. godine o dospjeću doguročnog kredita br. 04-420-3100374.4 Klijenta Stambena zadruga radnika prosvjete CG “Solidarno” Podgorica;
- Izjava direktora SZ Solidarno br. 1131 od 14.10.2022. godine;
- Urgencija za produženje garancije br. 1130 od 14.10.2022. godine i
- Nacrt Aneksa II Ugovora o kreditu br. 04-420-3100374.4 od 30.12.2019. godine.

Uvidom u predmetnih zahtjev, utvrđeno je da Obrazac 1 prijave za državnu pomoć nije uredno i precizno popunjen. Naime, u nacrtu ugovora o kreditu, koji je dostavljen uz inicijalni zahtjev, navodi se da je iznos kredita 1.188.900,23 eura, dok se u samoj prijavi navodi da je iznos garancije 1.200.000,00 eura. Imajući u vidu da državna garancija može pokrivati najviše 80% kredita, neophodno je bilo neophodno izmijeniti prijavu u ovom dijelu. S tim u vezi, Agencija je Aktom br. 05-430/22-780/3 od 01.11.2022. godine zatražila uređenje predmetnog zahtjeva i dopunjavanje dokumentacije.

Ministarstvo prosvjete je Aktom br. 01-600/22-2369/8 od 06.12.2022. godine, koji je zaveden kod Agencije pod br. 05-430/22-780/4 od 06.12.2022. godine, dostavilo uređeni Obrazac 1 prijave za državnu pomoć.

## Opis zahtjeva

Postupajući u predmetnoj stvari, Agencija je izvršila uvid u dostavljenu dokumentaciju i utvrdila da:

U Prijavi državne pomoći (Obrazac 1) Ministarstvo prosvjete navodi da se prijava ne odnosi na državnu pomoć, da je u pitanju indirektno dodjeljivanje, odnosno zahtjev za produženje garancije Vlade Crne Gore korisniku SZ „Solidarno“, Podgorica, da se ne radi o privrednom društvu u poteškoćama, u skladu sa definicijom iz Pravilnika o listi pravila državne pomoći – Smjernice o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama. U prijavi je uključena i klauzula o mirovanju koja znači da davalac pomoći istu može dodijeliti nakon ocjene Agencije za zaštitu konkurencije, da je mjera pomoći Garancija države, da je u pitanju individualna pomoć i da garancija iznosi najviše 80% kredita. Prema podacima navedenim u Obavještenju Prve banke CG br. 17-01/6364 od 14.10.2022. godine o dospjeću dugoročnog kredita br. 04-420-3100374.4, radi produženja garancije predmetnog kreditnog aranžmana neophodno je između ostalog dostaviti:

1. Saglasnost Ministarstva finansija za potpisivanje Aneksa II Ugovora o kreditu br. 04-420-3100374. koju je potrebno dostaviti Banci prije zaključenja Aneksa II;
2. Saglasnost Ministarstva prosvjete za potpisivanje Aneksa II Ugovora o kreditu br. 04-420-3100374. koju je potrebno dostaviti Banci prije zaključenja Aneksa II;
3. Potvrda Ministarstva finansija da će izdati Aneks II garancije Vlade Crne Gore 06-7104/1 od 30.12.2019. godine kao sredstvo obezbjeđenja Aneksa II Ugovora o kreditu br. 04-420-3100374. koju je potrebno dostaviti Banci prije zaključenja Aneksa II;
4. Aneks II Ugovora o kreditu br. 04-420-3100374. je potrebno zaključiti najkasnije do 30.12.2022. godine i
5. Aneks II Garancije Vlade Crne Gore 06-7104/1 od 30.12.2019. godine koji je potrebno dostaviti najkasnije do 30.12.2022. godine.

Kako je Agencija vodila više postupaka u vezi sa ocjenom prisustva državne pomoći kod izdavanja i produženja garancije za SZ “Solidarno” u svojim službenim evidencijama posjeduje Ugovor o dugoročnom kreditu broj: broj 04-420-3100374.4 od 30.12.2019. godine, kod Prve Banke Crne Gore, godine iz kojeg proizilazi da se odobrava SZ “Solidarno” kredit u iznosu od 1.500.000,00 eura, da država garantuje za 80% od ovog iznosa, te da je namjena kredita završetak izgradnje stambenog objekta u Budvi.

Predlogom Aneksa II Ugovora o kreditu br. 04-420-3100374.4 od 30.12.2019. godine članom 2 stav 1 definisano je da je iznos kredita 1.188.900.23 eura, te da će Aneks stupiti na snagu 30.12.2022. godine.

Agencija je izvršila uvid u dokumentaciju iz spisa predmeta poslovne oznake br. UPI-05-430/22-92, te zaključila da iz Uvjerenja Osnovnog suda u Podgorici Ku 2022/9010 od 06.10.2022. godine proizilazi da se Stanišić Zoran ne nalazi u evidenciji za krivična djela iz nadležnosti ovog suda, pa se protiv istog sada ne vodi krivični postupak, te da se u izjavi izvršnog direktora SZ „Solidarno“, Zorana Stanišića, navodi se da se SZ „Solidarno“ ne može

smatrati za privredno društvo u poteškoćama, odnosno potvrđuje se da SZ „Solidarno“ kao neprofitna organizacija ni po kom osnovu ne može smatrati kao privredno društvo u poteškoćama koje bi bez intervencije države doživjelo gotovo siguran prestanak poslovanja, kako u kratkoročnom, tako i u dugoročnom periodu, kao i da preduzeće posluje stabilno. Iz Potvrde Centralne banke Crne Gore br. 05-6926-2/2022 od 07.10.2022 godine proizilazi da račun SZ “Solidarno“ matični broj 02351471 na dan izdavanja potvrde, nije u blokadi.

S obzirom na to da član 11 stav 2 Zakona o kontroli državne pomoći, precizira da je za istinitost i tačnost podataka navedenih u prijavi državne pomoći odgovoran podnosilac prijave, Agencija je prilikom ocjene predmetnog Nacrta Aneksa II, te dostavljene dokumentacije, uzela u obzir odgovornost davaoca državne pomoći (kao podnosioca prijave državne pomoći) i ovo mišljenje zasnovala na podacima i informacijama sadržanim u dokumentaciji dostavljenoj od strane Ministarstva prosvjete.

### **Ocjena**

Prilikom zauzimanja stava po dostavljenom zahtjevu Agencija je uzela u obzir uslove propisane Pravilnikom o listi pravila državne pomoći, prilogom 5, tačka 3.2 Obavještenja Komisije o primjeni člana 87 i 88 Ugovora o Evropskoj zajednici na području državnih pomoći u obliku garancija ( (2008/C 155/02) str. 264-272) („Sl. list CG“ br. 35/14 ... 52/22).

S obzirom na to da se garancije koje je direktno dala država, tj. centralne, regionalne ili lokalne vlasti, kao i garancije koje su kroz izvore države dali drugi organi pod kontrolom države, kao na primjer preduzetnici, a koja se mogu pripisati državnim organima, mogu se smatrati državnom pomoći, Agencija je najprije cijenila da li SZ „Solidarno“ u čiju korist se produžava garancija ostvaruje pogodnost koju u svom redovnom poslovanju ne bi ostvario, ili stiče prednost u odnosu na svoje konkurente.

Agencija je na osnovu dostavljene dokumentacija, cijenila ispunjenost svakog uslova pojedinačno, kako je bliže opisano u nastavku ovog obrazloženja:

#### **1. Dužnik se ne nalazi u finansijskim teškoćama.**

Agencija je analizirala finansijske izvještaje dostavljene uz prijavu pomoći za 2020, 2021. i 2022. godinu, kao i potvrdu Centralne banke Crne Gore br. 05-6926-2/2022 od 07.10.2022 godine, proizilazi da račun SZ “Solidarno“ na dan izdavanja potvrde nije u blokadi.

Takođe, Agencija je uvidom u spise predmeta poslovne oznake br. UPI-05-430/22-92, utvrdila da je izjavom ovjerenom od strane Notara broj: 1097 od 07.10.2022. godine, direktor SZ „Solidarno“, mr Zoran Stanišić potvrdio činjenicu kojom se da zaključiti da SZ „Solidarno“ kao neprofitna organizacija koja je osnovanja sa osnovnim ciljem, a to je rješavanje stambenog pitanja prosvjetnih radnika Crne Gore, ni po kom osnovu ne može smatrati kao privredno društvo u poteškoćama koje bi bez intervencije Države doživjelo gotovo siguran prestanak poslovanja, kako ne u kratkoročnom, tako ni u dugoročnom preiodu, kao i da preduzeće posluje stabilno, što se može zaključiti iz realizacije svih projekta od osnivanja 2002. godine zaključno sa 2022. godinom.

Dodatno, Agencija je primjenila kriterijume iz Smjernice o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (2014/C 249/01). Saglasno

ovim smjernicama, smatra se da je privredno društvo u poteškoćama ako je bez intervencije države gotovo siguran prestanak njegovog poslovanja u kratkoročnom ili dugoročnom periodu. Stoga se smatra da je privredno društvo u poteškoćama ako je ispunjen najmanje jedan od sljedećih uslova:

1. U slučaju društva sa ograničenom odgovornošću ako je više od polovine njegovog upisanog osnovnog kapitala izgubljeno zbog akumuliranih gubitaka.
2. To se događa kada se odbijanjem akumuliranih gubitaka od rezervi (i svih drugih elemenata koji se generalno smatraju dijelom sopstvenih sredstava društva) dobije negativan kumulativni iznos koji prelazi polovinu upisanog osnovnog kapitala.
3. U slučaju društva u kojem barem neki članovi imaju neograničenu odgovornost za dug društva, ako je više od polovine njegovog kapitala prikazanog u finansijskim izvještajima društva izgubljeno zbog akumuliranih gubitaka.
4. Ako je privredno društvo predmet opšteg postupka zbog insolventnosti ili ispunjava kriterijume u skladu sa domaćim pravom da se protiv njega na zahtjev povjerilaca pokrene opšti postupak zbog insolventnosti.
5. U slučaju privrednog društva koje nije MSP ako je tokom posljednje dvije godine:
  - i. odnos knjigovodstvenog duga prema kapitalu privrednog društva bio veći od 7,5 i
  - ii. EBITDA koeficijent pokriva kamata privrednog društva bio niži od 1,0.

Uvidom u finansijske iskaze - bilanci stanja za 2020. 2021. i 2022. godinu, koji se nalaze u spisma predmeta Agencije poslovne oznake br. UPI-05-430/22-92, utvrđeno je da SZ „Solidarno“ nema akumuliranih gubitaka, da osnovni kapital iznosi 9,4 miliona eura, te da nije došlo do umanjenja kapitala usled akumuliranih gubitaka. U tom slučaju, nijesu ispunjeni uslovi da se SZ „Solidarno“ može smatrati privrednim društvom u poteškoćama u smislu tačaka 1. i 2. prethodno navedenih Smjernica.

Takođe, uzimajući u obzir Izjavu izvršnog direktora SZ „Solidarno“, mr Zorana Stanišića, kojom tvrdi pod moralnom i materijalnom i krivičnom odgovornošću da se ne radi o privrednom društvu u poteškoćama i činjenicu da Agencija nema drugih saznanja o ispunjavanju kriterijuma da protiv SZ „Solidarno“ može biti pokrenut postupak zbog insolventnosti, Agencija je ocijenila da ne postoje ni kriterijumi iz člana 3 naprijed navedenih Smjernica. Tačka 4 navedenih Smjernica odnosi se na društva koja nijesu mala i srednja preduzeća, a SZ „Solidarno“ prema broju zaposlenih i ostvarenim prihodima svrstava se u skladu sa domaćim zakonodavstvom u mala preduzeća.

Na osnovu svih prethodno navedenih kriterijuma i dostavljenih dokaza, Agencija zaključuje da se radi o preduzeću koje nije u teškoćama, u smislu definicije izvedene u Smjernicama Zajednice o državnim pomoćima za spašavanje i restrukturiranje preduzetnika u teškoćama.

## **2. Obim garancija može se pravilno izmjeriti u trenutku njene dodjele.**

Ovo znači da je garancija vezana za određenu finansijsku transakciju, za fiksni najviši iznos i da će biti vremenski ograničena.

Iz Nacrta Aneksa broj II Ugovora o kreditu br. 04-420-3100374.4 od 30.12.2019. godine, proizilazi i da se mijenja član 2 stav 1 tačke b), c) i f) ugovora na način što se mijenja iznos

kredita, trajanje kredita, krajnji rok otplate i kolaterali, na način da je iznos kredita: 1.188.900,23 eura (odnosi se na nedospjeli glavnični dug na dan 30.12.2022. godine), trajanje kredita: 30.12.2023. godine, te krajnji rok otplate kredita: 30.12.2023. godine i kolaterali: 16 (šesnaest) sopstveno blanko potpisanih mjenica Klijenta; 48 (četrdesetosam) Ovlašćenja za naplatu (Ovlašćenje br. 2); Aneks 2 Garancije Vlade Crne Gore br. 06-7104/1 od 30.12.2019. godine.

Ministarstvo prosvjete u prijavi i propratnim aktima navodi da će država garantovati za 80% iznosa duga SZ „Solidarno“ što bi bilo u skladu sa Pravilnikom o listi pravila državne pomoći, prilogom 5, tačka 3.2 Obavještenja Komisije o primjeni člana 87 i 88 Ugovora o Evropskoj zajednici na području državnih pomoći u obliku garancija ( (2008/C 155/02) str. 264-272).

### **3. Garancija ne pokriva više od 80% neotplaćenog zajma ili druge finansijske obaveze.**

Ako je finansijska obaveza u potpunosti pokrivena državnom garancijom, Evropska komisija smatra da je povjerilac manje motivisan da pravilno procijeni, osigura i minimizira rizik koji proizlazi iz kreditiranja, te je od velikog značaja da ispravno procijeni kreditnu sposobnost dužnika. Takvu procjenu rizika isto tako ne mora uvijek da izvrši državni garant, uslijed nedostatka načina da to učini. Nedostatak motivacije za minimiziranje rizika ne vraćanja zajma može da podstakne povjerioce da ugovore zajmove sa većim komercijalnim rizikom od uobičajenog, te se na taj način može povećati iznos visokorizičnih garancija u državnom portfoliju. Kako bi se osiguralo da povjerilac u stvarnosti snosi dio rizika, posebna pažnja mora se obratiti na sljedeća dva aspekta:

- kada se iznos zajma ili finansijske obaveze smanjuje tokom vremena, na primjer zato što je počelo otplaćivanje zajma, garantovani iznos mora srazmjerno da se smanjuje, na takav način da u svakom trenutku garancija ne pokriva više od 80% neotplaćenog zajma ili finansijske obaveze,
- povjerilac i garant moraju gubitke da podnose srazmjerno i na jednak način. Isto tako, neto povraćaj (tj. prihodi bez troškova obrade zahtjeva) proizašao iz sanacije duga od hartija od vrijednosti koje je dao dužnik mora srazmjerno da smanji gubitke koje snose povjerilac i garant.

### **4. Za garanciju je plaćena tržišno utvrđena cijena.**

Svako preuzimanje rizika treba da bude nagrađeno odgovarajućom premijom na iznos garancija ili iznos kontragarancije. Garancija ne sadrži pomoć kada je cijena plaćena za garanciju makar toliko visoka kao odgovarajuća referentna vrijednost za premije garancije koja se može naći na finansijskim tržištima. Ako se odgovarajuća referentna vrijednost za premije garancija ne može naći na finansijskim tržištima, ukupni finansijski trošak garantovanog zajma, uključujući kamatnu stopu zajma i premiju garancije, mora da se uporedi sa tržišnom cijenom sličnog zajma bez garancije. U oba slučaja, kako bi se odredila odgovarajuća tržišna cijena, trebalo bi uzeti u obzir karakteristike garancija i osnovnog zajma. Ovo uključuje: iznos i trajanje transakcije; osiguranje koje daje dužnik i druga iskustva koja utiču na procjenu stope naplate; vjerovatnoću neizvršavanja obaveza dužnika koja proizlazi iz njegove finansijske situacije, njegovog sektora djelatnosti i očekivanja; kao i drugih ekonomskih okolnosti.

Dakle, dužnik se klasifikuje prema ocjeni rizičnosti. Ovu klasifikaciju i pomoć Ministarstvu prosvjete prilikom oblikovanja tržišne cijene koju je potrebno naplatiti SZ „Solidarno“, može da pruži međunarodno priznata agencija za rangiranje, ili, ako je dostupna, unutrašnja ocjena koju koristi banka koja daje osnovni zajam.

Dodatno, Ministarstvo prosvjete može da sprovede poređenje cijena koje na tržištu plaćaju slično rangirana preduzeća. Takođe, kako bi se utvrdila tržišna cijena produženja roka važenja garancije, kao i monitoring da li je realna cijena od SZ „Solidarno“ naplaćena i prilikom izdavanja garancije, Agencija predlaže primjenu kriterijuma sadržanih u dokumentu: <http://www.bis.org/publ/work207.pdf>

### **Zaključak**

Imajući u vidu navedeno, ocijenjeno je da davanje 80% garancije na iznos od 1.188.900,23 eura predviđen nacrtom Aneksa broj II ugovora o kreditu broj 04-420-3100374.4, kod Prve Banke Crne Gore, isključuje elemente državne pomoći, ukoliko Ministarstvo prosvjete u roku od trideset (30) dana od dana prijema ovog mišljenja, dostavi Agenciji dokaz da je SZ „Solidarno“ platio tržišnu cijenu premije za izdatu garanciju.

Ovo mišljenje Agencija je zasnovala pod uslovom da su ispunjeni svi kriterijumi iz Rješenja br. UPI-05-430/21-145/3 od 22.12.2021. godine, o čemu će dokaze i podatke Ministarstvo prosvjete dostaviti Agenciji u prednje navedenom roku.

Produženje garancije u vezi sa Nacrtom aneksa II Ugovora o kreditu br. 04-420-3100374.4 od 30.12.2019. godine, ne odnosi se na pitanja državne pomoći u smislu člana 2 Zakona, ukoliko se planirana sredstva planiraju utrošiti u skladu sa namjenom ugovora o kreditu, kao i pod uslovom da su ispunjena sva četiri kriterijuma navedena u ovom mišljenju.

Dodatno Agencija predlaže Ministarstvu prosvjete i Ministarstvu finansija da u roku od 60 dana od dana donošenja ovog mišljenja obrazuju komisiju sastavljenu od predstavnika tih ministarstava, zaduženu da ispita da li je došlo do nenamjenskog trošenja sredstava i za praćenje projekta, u cilju njegovog završetka, kako krajnji kupci, kojima su namijenjeni stanovi, ne bi bili oštećeni.

Agencija je našla da u trenutku donošenja odluke o produženju roka važenja garancije nije prisutna državna pomoć, a s obzirom da Agencija nije nadležna da cijeni opravdanost i ciljeve izdavanja garancije, primjenu propisa o budžetu i drugih zakonskih propisa, to je obaveza resornog ministarstva da se stara o daljem postupku u vezi sa garancijom, a posebno u pogledu mogućnosti njenog aktiviranja.

S poštovanjem,

**PREDSJEDNIK SAVJETA**  
Dragan Damjanović

Dostavljeno:

- Ministarstvu prosvjete, Vaka Đurovića bb, Podgorica
- u spise predmeta,
- a/a