



Broj:

Podgorica, 30.05.2023. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu člana 20f stav 1 tačka 10 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 44/12, 13/18 i 145/21) i člana 10 stav 1 i 2 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18), u postupku davanja mišljenja po zahtjevu Ministarstva kapitalnih investicija, a na osnovu prijedloga direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 30.05.2023. godine donosi

MIŠLJENJE

I Izdavanje državne garancije u iznosu od 80% od 3.000.000,00 eura za kreditni aranžman Montecargo AD isključuje prisutnost državne pomoći pod uslovima iz tačke 3.2 Obavještenja Komisije o primjeni člana 87 i 88 Ugovora o Evropskoj zajednici na području državnih pomoći u obliku garancija, koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 5 Pravilnika o listi pravila državne pomoći, opisanim u ovom mišljenju;

II Neophodno je da Ministarstvo kapitalnih investicija Agenciji dostavi dokaz o uplaćenju tržišnoj cijeni za garanciju, u roku od trideset (30) dana od dana izdavanja garancije od strane Ministarstva finansija.

OBRAZLOŽENJE

Zahtjev

Ministarstvo kapitalnih investicija (u daljem tekstu: „Ministarstvo“), podnijelo je Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Zahtjev za davanje mišljenja br. 05-344/23-1245/2 od 10.04.2023. godine, zaveden kod Agencije pod br. 05-430/23-301/1 od 24.04.2023. godine (u daljem tekstu: „Zahtjev“), u vezi sa zahtjevom Montecargo AD Podgorica (u daljem tekstu: „Montecargo“) za dobijanje državne garancije u iznosu od 3.000,000 eura. Cilj kreditnog aranžmana je ulaganje u investicionu opravku lokomotiva i vagona, nabavka određenog broja i serije teretnih vagona.

Uz inicijalni zahtjev je dostavljen i Obrazac 1 prijave državne pomoći u kojem se u bitnom navodi da mjera nije državna pomoć shodno članu 2 Zakona o kontroli državne pomoći, da se odnosi na specifični sektor – željeznički sektor, za teretnog operatora. Dalje se u prijavi navodi da je ukupan broj zaposlenih u Montecargo 315, da je godišnji promet 11.218.699,66 eura dok je aktiva 19,740.193 eura. Takođe se navodi da Montecargo nije društvo u poteškoćama shodno Smjernicama o državnoj pomoći za

spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (2014/C 249/01), te da za isto ne postoje nalozi za povraćaj državne pomoći. Pravni osnov za dodjelu je Zakon o budžetu za 2023. godinu („Sl. list CG“ br. 152/22), član 14 stav 2 tačka 6. Cilj garancije jeste optimizacija voznih sredstava – ulaganje u investicionu opravku lokomotiva i vagona, nabavka određenog broja i serije teretnih vagona. Ukupni iznos garancije je 3.000.000 miliona eura. Uz inicijalni akt je takođe dostavljen i Akt Montecargo AD br. 913/1 od 08.02.2023. godine u kojem se navodi da je Montecargo kao nacionalni teretni operater u cilju realizacije potpisanih komercijalnih ugovora o prevozu robe željeznicom bio je prinuđen da ulazi u veći investicioni ciklus voznih sredstava koji se mjeri većim iznosom finansijskih sredstava.

Ministarstvo je dopunilo dokumentaciju Aktom zavedenim u Agenciji pod brojem: 05-430/23-301/2 od 19.05.2023. godine, koji u prilogu sadrži Nacrt Ugovora o investicionom kreditu broj: 964-88-xx (u daljem tekstu: „Ugovor o kreditu“).

Ocjena

U skladu sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske Unije, član 107. (1), definisano je da osim ako Ugovorima nije drugačije određeno, svaka pomoć koja je dodijeljena od strane države članice ili putem državnih resursa u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti konkurenciju dovođenjem u povoljniji položaj određenih preduzeća ili proizvodnju određene robe, u mjeri u kojoj utiče na trgovinu između država članica, nespojiva je sa unutrašnjim tržištem.

Saglasno članu 2 Zakona o kontroli državne pomoći, utvrđeno je da je državna pomoć:

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

Garancija za potrebe finansiranja nabavke vagona za održavanje spremnosti voznog parka Montecargo AD predviđena je članom 14 Zakona o budžetu za 2023. godinu, što ukazuje da se radi o javnim sredstvima. Dalje, Montecargo je akcionarsko društvo koje se bavi prevozom tereta u željezničkom saobraćaju, što znači da obavlja privrednu djelatnost, čime se može dovesti u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu. Pomoć se odnosi samo na Montecargo, stoga je mjera selektivna. Četvrti uslov jeste da je u pitanju pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Prilikom zauzimanja stava o dostavljenom zahtjevu, Agencija je uzela u obzir uslove propisane 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) Pravilnika o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“ br. 35/14 ... 34/23) (u daljem tekstu: „Pravilnik“). 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 Montecargo u čiju korist se daje garancija ostvaruje pogodnost koju u svom redovnom poslovanju ne bi ostvario, ili stiče prednost u odnosu na svoje konkurente.

Navedenom odredbom 3.2. Obavještenja definisano je da, što se tiče pojedinačnih državnih garancija, smatra da je ispunjavanje svih sljedećih uslova dovoljno kako bi se isključila prisutnost državne pomoći:

- a) Dužnik se ne nalazi u finansijskim teškoćama shodno Smjernicama o državnim pomoćima za spašavanje i restrukturiranje preduzetnika u teškoćama;
- b) Obim garancija može se pravilno izmjeriti u trenutku njene dodjele. Ovo znači da garancija mora biti vezana za određenu finansijsku transakciju, za fiksni najviši iznos i mora biti vremenski ograničena;
- c) Garancija ne pokriva više od 80% neotplaćenog zajma ili druge finansijske obaveze;
- d) Za garanciju je plaćena tržišno oblikovana cijena.

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

1. Dužnik se ne nalazi u finansijskim teškoćama.

Radi utvrđivanja finansijskog stanja Montecargo, Agencija je primjenila kriterijume iz Smjernice o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (2014/C 249/01) koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 2b Pravilnika. 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. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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
 - ii. EBITDA koeficijent pokrića kamata privrednog društva bio niži od 1,0.

Agencija je ocijenila da se ne primjenjuju uslovi iz tačaka 1, 2 i 3 navedene smjernice, obzirom da se ne radi o društvu sa ograničenom odgovornošću, već o akcionarskom društvu. Takođe, uvažavajući uslove iz tačke 3., Agencija je izvršila uvid u zvanični sajt Centralnog registra privrednih subjekata (www.crps.me) i utvrdila da nad predmetnim privrednim subjektom nije pokrenut opšti postupak zbog insolventnosti (postupak likvidacije ili stečajni postupak), odnosno da se radi o aktivnom privrednom subjektu.

Prema podacima Uprave prihoda i carina, AD Montecargo spada u kategoriju velikih privrednih subjekata, pa se u konkretnom slučaju primjenjuje tačka 4. – u slučaju privrednog društva koje nije MSP.

U skladu sa navedenim, Agencija je izvršila uvid u finansijske iskaze – bilanse stanja za 2020, 2021 i 2022. godinu, koji su dostavljeni uz dopunu dokumentacije.

i. *odnos knjigovodstvenog duga prema kapitalu privrednog društva bio veći od 7,5*

Analizom finansijskih iskaza – bilans stanja za 2022. godinu, utvrđeno je da odnos duga i kapitala nije veći od 7,5 u prethodne 3 godine. Dakle, odnos knjigovodstvenog duga (kratkoročne + dugoročne obaveze) u iznosu od 8.384.241 eura prema kapitalu društva koji iznosi 31.171.923 eura, predstavlja odnos od **0,26** koji je u konačnom manji od propisanog odnosa duga i kapitala.

Bilans stanja za 2021. godinu, ukazuje na podatak da je odnos duga i kapitala bio **0,81**, odnosno da je iznos knjigovodstvenog duga bio 8.323.747 eura, dok je kapital društva iznosio 10.245.667 eura.

Finansijski podaci za 2020. godinu ukazuju na podatak da je odnos duga i kapitala bio **0,64**, odnosno da je iznos knjigovodstvenog duga bio 7.167.024 eura, dok je kapital iznosio 11.192.139 eura.

ii. *EBITDA koeficijent pokriva kamata privrednog društva bio niži od 1,0.*

Poštujući međunarodne MRS računovodstvene standarde, Agencija je prilikom analize EBITDA koeficijenta pokriva kamata, uzela u razmatranje zbir poslovnog rezultata i amortizacije u odnosu prema rashodima po osnovu kamata.

Finansijski iskazi za 2022. godinu prikazuju EBITDA koeficijent u iznosu od 46,29; za 2021. godinu koeficijent iznosi -1,47; dok je za 2020. godinu EBITDA koeficijent -23,98. Shodno navedenom, može se zaključiti da je EBITDA koeficijent pokriva kamata rapidno rastao od 2020 do kraja 2022. godine kada je dostigao iznos značajno veći od propisanog, što ukazuje na sigurnost pokriva kamata iz redovnog poslovanja.

Na osnovu svih prethodno navedenih kriterijuma i sprovedenih analiza, Agencija zaključuje da se radi o privrednom društvu koje nije u poteškoćama, u smislu tačke 5 definicije izvedene iz Smjernica Zajednice o državnim pomoćima za spašavanje i restrukturiranje preduzetnika u teškoćama.

Takođe, kako je naprijed navedeno, može se zaključiti da je AD Montecargo društvo kojem se u poslednjih nekoliko godina finansijsko stanje značajno popravlja. Ovo iz razloga što smo uvidom u Bilanse uspjeha utvrdili da je gubitak u 2020. godini iznosio 1.833.084 eura; u 2021. godini iznosio 946.471 eura, dok je u 2022. godini ostvaren dobitak u iznosu od 481.686 eura. Dakle, tokom prethodne 3 godine gubitak se značajno smanjivao, te ostvarenje dobitka u prethodnoj finansijskoj godini predstavlja relevantan pokazatelj oporavka poslovanja ovog privrednog društva.

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. U inicijalnom zahtjevu se navodi da će se garancija odnositi na iznos od 3.000.000 eura. U aktu Montecargo AD br. 913/1 se navodi da će se predmetne investicije završiti do kraja 2023. godine. Član 1 Nacrta Ugovora navodi da će se korisniku (Montecargo AD Podgorica) odobriti kredit u iznosu od 3.000.000 eura, da je rok otplate 84 mjeseca, a da je početak roka otplate 30 dana od dana isplate kredita. Članom 3 Nacrta Ugovora definisana je bezuslovna garancija Vlade Crne Gore – Ministarstva finansija u iznos od 80% kredita.

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 porfoliju. 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.

Shodno navedenom, Ministarstvo je dostavilo Nacrt Ugovora o kreditu koji članom 3 definiše garanciju države na iznos od 80% od ukupnog iznosa kredita.

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 prilikom oblikovanja tržišne cijene koju je potrebno naplatiti Montecargu, može da pruži međunarodno priznata agencija za rangiranje, ili, ako je dostupna, unutrašnja ocjena koju koristi banka koja daje osnovni zajam. Dodatno, Ministarstvo može da sprovede poređenje cijena koje na tržištu plaćaju slično rangirana preduzeća. Takođe, kako bi se utvrdila tržišna cijena garancije, kao i monitoring da li je realna cijena od Montecargo AD naplaćena i prilikom izdavanja garancije, Agencija predlaže primjenu kriterijuma sadržanih u dokumentu: <http://www.bis.org/publ/work207.pd>

Zaključak

Imajući u vidu navedeno, izdavanje državnih garancija za kreditni aranžman Montecargo AD Podgorica u iznosu od 80% od 3.000,000 eura kredita isključivalo bi prisustvo državne pomoći, pod uslovima bliže opisanim u ovom mišljenju. U tom slučaju, navedeni postupak bio bi u skladu sa Obavještenjem Komisije o primjeni člana 87 i 88 Ugovora o Evropskoj zajednici na području državnih pomoći u obliku garancija (2008/C 155/02) koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 5 Pravilnika o listi pravila državne pomoći.

Neophodno je da Ministarstvo kapitalnih investicija Agenciji dostavi dokaz o uplaćenju tržišnoj cijeni za garanciju, u roku od trideset (30) dana od dana izdavanja garancije od strane Ministarstva finansija.

Agencija u ovom mišljenju nije cijnila opravdanost i ciljeve izdavanja garancije, primjenu propisa o budžetu i drugih zakonskih propisa, što predstavlja je obavezu resornog ministarstva.

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK SAVJETA
Dragan Damjanović

Dostavljeno:

- Ministarstvu kapitalnih investicija, Rimski trg 46, Podgorica,
- a/a.