



Evropski pokret
Crna Gora

KOALICIJA "EUROBLOK"

PROJEKAT:

**"JAČANJE KAPACITETA CIVILNOG DRUŠTVA ZA DOPRINOS EVROPSKOJ
INTEGRACIJI I PROCESU PRISTUPANJA"**

Kratka studija praktične politike

Struktura državne pomoći u Crnoj Gori

- Državna pomoć u funkciji ekonomskog razvoja -

Mr Bisera Turković

Podgorica, jul 2012.



*Ovaj projekat je finansijski podržan od strane **Evropske unije**, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost EPuCG i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.*

Kratka studija praktične politike

STRUKTURA DRŽAVNE POMOĆI U CRNOJ GORI - Državna pomoć u funkciji ekonomskog razvoja

Izdavač

Evropski pokret u Crnoj Gori

Za izdavača

Momčilo Radulović

Urednik

Momčilo Radulović

Autor

Mr Bisera Turković

Redakcija

Bisera Turković, Andrijana Nikić

Lektura i korektura

Mila Brnović

Dizajn i štampa

Studio "Mouse" Podgorica

Tiraž

100

Evropski pokret u Crnoj Gori (EPuCG)

Vlada Četkovića bb, Blok 9/Tološi, 81000 Podgorica

Tel/Fax: 020/268-651; email: emim@t-com.me

www.emim.org

CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-624-01-9

COBISS.CG-ID 20648720



Ovaj projekat je finansijski podržan od strane **Evropske unije**, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost EPuCG i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.

DRŽAVNA POMOĆ U CRNOJ GORI



Državna pomoć u Crnoj Gori je regulisana Zakonom o kontroli državne pomoći usvojenim 2009. godine, koji je dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o kontroli državne pomoći koji je usvojen 17. novembra 2011. u cilju bližeg usklađivanja sa pravilima Evropske unije o državnoj pomoći. Takođe, usvojeni su podzakonski akti za implementaciju Zakona i osnovana tijela koja su zadužena za njihovu primjenu. Time je najvećim dijelom zaokružen pravno-institucionalni okvir za kontrolu državne pomoći u Crnoj Gori. Međutim, pored problema praktične primjene pravila i rješavanja slučajeva državne pomoći i prevelikog izdvajanja iz BDP-a za potrebe državne pomoći, najveći problem ostaje loša struktura državnih pomoći koje se dodjeljuju u Crnoj Gori, sa velikim učešćem „loših“, a malim učešćem „dobrih“ državnih pomoći.

„Loše“ i „dobre“ državne pomoći

Šta su „loše“, a šta su „dobre“ državne pomoći? Državne pomoći se po svojoj namjeni dijele na pomoći namijenjene širokom krugu korisnika koji nijesu unaprijed određeni – horizontalne pomoći, pomoći pojedinim privrednim sektorima – sektorske pomoći, i regionalnu pomoć namijenjenu ujednačavanju regionalnih razlika i stimulisanju razvoja nerazvijenih regiona. Horizontalne pomoći imaju najmanje štetan uticaj na konkurenciju, jer unaprijed ne favorizuju nijedan sektor, preduzeće niti proizvod ili uslugu. Sektorske pomoći imaju najveći uticaj na konkurenciju, naročito ako su date kao individualna pomoć umjesto kao šema dostupna svim preduzećima u sektoru. Cilj svake politike državne pomoći treba da bude povećanje udjela horizontalne, a smanjenje udjela sektorske pomoći u ukupnim izdvajanjima za državnu pomoć. Takođe, i u okviru horizontalne pomoći možemo izdvojiti „dobre“ namjene, kao što su izdvajanja za istraživanje i razvoj, životnu sredinu, obuke i zapošljavanje, i lošije namjene kao što su pomoći za sanaciju i restrukturiranje, čiji efekat može često izostati ako nijesu pažljivo isplanirane.

Evropska Komisija je u maju 2012. objavila nove smjernice za modernizaciju državne pomoći¹, u skladu sa naučenim lekcijama iz perioda finansijske i ekonomske krize, kao i potrebama oporavka, iz kojih će proizići i izmjene i dopune određenih sekundarnih akata koji se odnose na državnu pomoć, a naročito na grupna izuzeća. Tri osnovna cilja ovog paketa preporuka su da se podstakne rast na ojačanom, dinamičnom i konkurentnom unutrašnjem tržištu, da se fokus kontrole usmjeri na slučajeve pomoći koji imaju najveći uticaj na unutrašnje tržište, kao i da se pojasne pravila i ubrza proces odlučivanja. Potpredsjednik Komisije zadužen za konkurenciju Joaquín Almunia je izjavio² da *“u ovakvoj*

1 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU State Aid Modernisation (SAM), 8.05.2012, Brussels

2 Izjava za štampu: State aid: Commission launches major initiative to modernise state aid control, IP/12/458,

klimi Evropa mora iskoristiti puni potencijal konkurentnog unutrašnjeg tržišta i da, u kontekstu fiskalne konsolidacije, vlade moraju usmjeriti rashode na prioritete koji podstiču razvoj“. On je izrazio očekivanje da će reforma državne pomoći pomoći javnim vlastima da efikasnije koriste oskudne javne resurse i dizajniraju državnu podršku preduzećima tako da to doprinese postizanju EU ciljeva rasta uz istovremeno organičavanje narušavanja konkurencije.“

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/458&format=HTML&aged=0&language=EN&uiLanguage=en>

STRUKTURA DRŽAVNIH POMOĆI U CRNOJ GORI

2

Učešće državne pomoći u bruto domaćem proizvodu (BDP) se progresivno povećavalo od 2008. godine kada je iznosilo 1,49%, preko 1,70% u 2009. do 2,32% u 2010. godini,³ a po najnovijem Godišnjem izvještaju za 2011. godinu⁴ ta cifra je u prethodnoj godini iznosila 2,03% BDP-a ili 66,441 miliona eura, što je u apsolutnom iznosu 7,62% manje nego u 2010. Koliko je tak iznos visok možemo vidjeti kada uporedimo sa EU-27 prosjekom za 2010, koji iznosi 0.5% BDP-a, dok je u Hrvatskoj taj iznos 1,15% takođe u 2010.

Horizontalne državne pomoći

Horizontalna državna pomoć je pomoć namijenjena širem krugu korisnika, i ne odlikuje je selektivnost pojedinih unaprijed određenih privrednih sektora, korisnika ili proizvoda i usluga. Samim tim, negativan uticaj koji može imati na tržišnu konkurenciju je znatno manji od selektivnih sektorskih pomoći.

Najčešće su horizontalne državne pomoći usmjerene na ciljeve obuke i zapošljavanja, podsticaj malih i srednjih preduzeća, sanaciju i restrukturiranje, zaštitu životne sredine i istraživanje i razvoj. Ovoj kategoriji pomoći pripada i pomoć za otklanjanje štete usljed prirodnih nepogoda.

Učešće horizontalne državne pomoći u ukupnom iznosu državne pomoći je u 2010. značajno povećano u odnosu na 2008, i to sa 4,93% na 67,14% što je pozitivan trend. Ono što nije pozitivan trend je što je od tog iznosa u 2009. 94,1%, a čak 97,02% u 2010. bilo usmjereno za namjene sanacije i restrukturiranja, i to je iznos dat za subvencije za struju Kombinat aluminijuma Podgorica i pomoć za još šest privednih društava. Mali procenat je bio usmjeren na mala i srednja preduzeća - 1,90%, 0,93% na zapošljavanje, dok nijedan dio novca utrošenog na državnu pomoć nije otišao na namjene istraživanja i razvoja niti zaštitu životne sredine. Najnoviji podaci za 2011. ukazuju na smanjenje učešća horizontalne pomoći na 31,52% ukupne državne pomoći, što predstavlja smanjenje od 59,89% u odnosu na 2010. Od tog iznosa, opet je najveći dio dat za potrebe spašavanja i restrukturiranja, i to 28,46% od ukupnog iznosa državnih pomoći.

³ Izvor: Izvještaj od dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2010. godini

⁴ Izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2011. godini, Komisija za kontrolu državne pomoći, jun 2012.

Državna pomoć za obuke

U Crnoj Gori u periodu 2008-2011. nije dodijeljena državna pomoć za obuke. Kriterijumi i bliži uslovi za dodjelu ove pomoći regulisani su članom 26 Uredbe o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći⁵ (u daljem tekstu: Uredba), koji je usklađen sa članom 39 EU Uredbe o opštim grupnim izuzećima⁶ i može se dodijeliti za opšte i posebno usavršavanje odraslih. Dozvoljeni intenzitet pomoći je do 60% opravdanih troškova za opšte usavršavanje, a taj intenzitet se može povećati i do 80% ukoliko se radi o licima sa invaliditetom ili ako se pomoć dodjeljuje srednjim i malim privrednim društvima, a čak do 100% ako se radi o preduzećima koja obavljaju djelatnost pomorskog saobraćaja.

Državna pomoć za zapošljavanje

Kada su u pitanju šeme pomoći za namjene zapošljavanja, ta pomoć je u periodu 2008-2010. imala trend opadanja, i u 2010. je iznosila nešto manje od pola miliona eura, koji su dati u vidu subvencije od strane Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća na osnovu Inoviranog programa za kontinuirano stimulisanje zapošljavanja i preduzetništva u CG.

Procenat učešća ove pomoći u ukupnoj državnoj pomoći je u 2011. godini⁷ približno isti kao u 2010, i iznosi 0,63%. Pravilnikom o izmjenama i dopunama pravilnika o sadržaju godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći, usvojenim u aprilu ove godine, predviđena je obaveza davalaca da Komisiji za kontrolu državne pomoći dostave podatke o očekivanim i ostvarenim efektima dodijeljene državne pomoći, i iako je ta analiza za sada više kvalitativna nego kvantitativna, predstavlja korak naprijed u kontroli cjelishodnosti i uspješnosti realizacije dodijeljene pomoći. U skladu sa tim, oba projekta Zavoda za zapošljavanje Crne Gore u 2011. godini, i to Program subvencionisanog zapošljavanja mladih na sezonskim poslovima i Inovirani program samozapošljavanja su ocijenjeni kao uspješni od strane Komisije.

Državna pomoć za zapošljavanje se na osnovu Uredbe može dodijeliti u vidu subvencija zarada⁸, i to licima u nepovoljnom položaju, ozbiljno nepovoljnom položaju (do 50% opravdanih troškova) i licima sa invaliditetom (do 75% opravdanih troškova), zatim kao kompenzacija dodatnih troškova zapošljavanja invalida rada.

EU Uredbom o izuzećima je, osim ove dvije vrste pomoći za zapošljavanje, predviđeno i izuzeće pomoći za zapošljavanje koja ide uz regionalnu pomoć za investicije i pomoć za mala i srednja preduzeća.

Trenutno, davalac državne pomoći za zapošljavanje je Zavod za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG), sa programima Subvencionisanog zapošljavanja mladih na sezonskim poslovima za 2012. godinu, i programom Radna praksa za visokoškolce.

5 Uredba o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći („Sl. list CG“, br. 27/10;34/11)

6 COMMISSION REGULATION (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation)

7 Izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2011. godini, Komisija za kontrolu državne pomoći, jun 2012.

8 Ova pomoć se ne može dodijeliti samo preduzećima za proizvodnju uglja i preduzećima u poteškoćama, u skladu sa članovima 14 i 27 Uredbe.



Državna pomoć za mala i srednja preduzeća

Državna pomoć za MSP je u periodu 2008-2010. u blagom porastu i u 2010. je iznosila oko 917.000 eura. Ta pomoć je u 2011. povećana na 1,366 miliona eura ili 2,06% ukupne državne pomoći.⁹

Kada su u pitanju mala i srednja preduzeća (MSP), davaoci pomoći su trenutno Investiciono-razvojni fond (IRF) i Direkcija za mala i srednja preduzeća (DMSP). IRF dodjeljuje državnu pomoć na osnovu svog Godišnjeg plana rada, trenutno plana za 2012. godinu, a u skladu sa Srednjoročnim programom rada, Finansijskim planom za 2012. godinu, aktuelnom ekonomskom politikom Vlade usmjerenom na suzbijanje ekonomske krize, i Strategijom ruralnog razvoja i Zakonom o regionalnom razvoju. Za tu namjenu suma izdvojena za 2012. je 20 miliona eura, a biće dostupna je u vidu *kredita*, i to: kredita posredstvom i uz garancije poslovnih banaka; direktnih kreditnih aranžmana, samostalnih i kofinansiranje sa komercijalnim bankama, i kredita za infrastrukture, ekološke i strateške projekte. IRF takođe posjeduje *garantni potencijal* za davanje garancija u iznosu od 10 miliona eura, kao i najnoviji instrument pomoći uveden u 2011. godini – *factoring*, tj. otkup duga na nivou od takođe 10 miliona eura kao podrška malim i srednjim preduzećima, a takođe će se vršiti i otkup duga u slučajevima kada je dužnik država Crna Gora.

Na osnovu analize efekata dodijeljene državne pomoći, državna pomoć dodijeljena na osnovu Godišnjeg plana IRF-a za 2011. godinu je uspješno realizovana, sa 200 uspješno realizovanih Odluka o odobrenim kreditima od 204 koliko ih je usvojeno. Zbog restriktivne politike bankarskog sektora u prethodnoj godini, najveći broj ovih projekata je realizovan direktnim kreditima iz sredstava IRF-a.

DMSP je prijavila *Program državne pomoći malim i srednjim preduzećima za 2012. godinu – Finansijska pomoć razvoju konkurentnih i inovativnih malih i srednjih preduzeća kroz projekat „Vaučerske šeme“*, koji je Komisija ocijenila kao usklađen sa Zakonom svojim rješenjem od 18. maja 2012.

Ministarstvo ekonomije je prijavilo državnu pomoć po Programu podsticanja razvoja konkurentnosti preduzetnika, mikro, malih i srednjih preduzeća u Sjevernom regionu Crne Gore i manje razvijenim opštinama za period od marta 2012. do kraja 2015. godine, koji je takođe ocijenjen kao usklađen sa Zakonom.

Uredbom je propisano da se državna pomoć za MSP može dati za namjene početnih ulaganja, savjetodavne usluge i učestvovanje na sajmovima i izložbama, kao i za usvajanje novih standarda za zaštitu životne sredine, pribavljanje i korišćenje prava industrijske svojine, mala privredna društva koja se bave inovacijama, podršku za inovacije, privremeno zapošljavanje visokostručnog kadra, i pomoć za rizični kapital, pod uslovima propisanim ovom Uredbom.

Državna pomoć za sanaciju i restrukturiranje

Uredbom je regulisana državna pomoć društvima u poteškoćama, pomoć za spašavanje i pomoć za restrukturiranje, dok se pomoć preduzećima u sektoru čelika se može dodijeliti u skladu sa Protokolom 5 SSP-a. Ova pomoć se može dodijeliti jednom u 10 godina, uz izuzetak okolnosti na koje se nije moglo uticati. Ipak, kako je ovo pomoć koja se dodjeljuje

⁹ Izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2011. godini, Komisija za kontrolu državne pomoći, jun 2012.

preduzećima koja su se već pokazala neefikasnim za samostalan opstanak na tržištu, dobra praksa EU ukazuje na to da se ova pomoć jednom preduzeću dodijeli samo jedanput, a naročito u slučajevima kada je prethodna pomoć dodijeljena ili korišćena nesaglasno pravilima.

Pomoć za sanaciju i restrukturiranje u Crnoj Gori je u periodu 2008-2010. bila u stalnom porastu, i ona je u 2010. činila 97,02% ukupne pomoći za horizontalne namjene u Crnoj Gori. To je pomoć data na osnovu Programa finansijskog restrukturiranja Kombinata aluminijuma Podgorica (subvencije za struju, otpis poreza, ekvivalent subvencije za garancije), po osnovu Plana restrukturiranja Rudnika boksita Nikšić, Modela finansijskog restrukturiranja Pobjede AD, Plana spašavanja Duvanskog kombinata AD Podgorica, Plana restrukturiranja Primorka AD Bar i Plana restrukturiranja preduzeća Javorak AD Nikšić. U 2011. godini, pomoć za spašavanje i restrukturiranje je smanjena u odnosu na 2010, ali uz i dalje vrlo visok udio te pomoći u ukupnoj državnoj pomoći od 28,46%, ili 18,909 miliona eura koliko je izdvojeno u prethodnoj godini.

Drugog aprila ove godine Dojče banka je, zbog neizmirenih obaveza od strane KAP-a, aktivirala garanciju Vlade Crne Gore, koja je potpuno isplatila 23,4 miliona eura, od čega je 22 miliona iznos glavnice, a 1,4 miliona iznos dospjelih kamata i troškova kredita. Komisija za kontrolu državne pomoći je na sjednici održanoj 1. juna 2012. donijela rješenje¹⁰ kojim su utvrđene nepravilnosti u sprovođenju Programa finansijskog restrukturiranja KAP-a, a aktiviranje i isplata garancije ocijenjeno kao pomoć neusklađena sa Zakonom o kontroli državne pomoći, jer se radi o novoj pomoći koja nije obuhvaćena programom restrukturiranja. Istim rješenjem je naređen povraćaj neusklađene pomoći kao i obustava eventualne dalje pomoći Kombinat aluminijuma. Ministarstvu ekonomije je naloženo da o preduzetim aktivnostima na izvršenju rješenja obavijesti Komisiju u što kraćem roku, koji nije preciziran.

Ministarstvo ekonomije je Komisiji za kontrolu državne pomoći dostavilo i izvještaj o analizi efekata pomoći KAP-u na osnovu Modela finansijskog restrukturiranja KAP-a¹¹, iz koga se može vidjeti da je došlo do brojnih odstupanja od planiranih efekata restrukturiranja, od kojih je najznačajniji opterećenje KAP-a po osnovu dugova, uprkos otpisu duga prema CEAC-u i Vladi Crne Gore po osnovu Ugovora o poravnanju u iznosu od 102 miliona eura, i ranijem otpisu duga po osnovu poreza u iznosu od 8 miliona eura. Socijalni program iz Modela restrukturiranja takođe nije uspješno realizovan i broj zaposlenih nije doveden na optimalan nivo.

Pomoć za sanaciju i restrukturiranje je u 2011. dodijeljena još i preduzeću Bega Press na osnovu Plana restrukturiranja u vidu subvenciju u iznosu od 880.802,32 eura, Fabrici elektroda „PIVA“ Plužine (FEP) u vidu garancija u iznosu od 1.500.000 eura, privrednom društvu Javorak u vidu ekvivalenta subvencije za garanciju u iznosu od 70.000,00 eura, i privrednom društvu „Lenka“ takođe kao ekvivalent subvencije za garanciju u iznosu od 52.500,00 eura. Realizacija ovih pomoći je takođe analizirana u svijetlu planiranih i očekivanih efekata (za sva navedena privredna društva osim privrednog društva „Lenka“) i pomoći preduzećima „Bega Press“, „Javorak“ i „FEP“ su ocijenjene kao nedovoljno uspješne.

¹⁰ www.kkdp.me

¹¹ Izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2011. godini, Komisija za kontrolu državne pomoći, jun 2012.



Državna pomoć za zaštitu životne sredine

Državna pomoć za zaštitu životne sredine nije dodijeljena u periodu 2008-2011, i Crna Gora, naročito uzevši u obzir da je Ustavno samoproklamovana kao ekološka, malo ulaže u zaštitu životne sredine. Kako je životna sredina javno dobro, to je svojevrsan primjer „neuspjeha tržišta“ da omogući njegovu „proizvodnju“, i pored drugih instrumenata, kao što je regulacija, treba iskoristiti državnu pomoć da se pruže podsticaji preduzećima, naročito industriji, da ulažu u zaštitu životne sredine. Udio pomoći za zaštitu životne sredine i uštedu energije u okviru pomoći industrijskom i uslužnom sektoru je u EU u 2010. godini iznosio oko 24%, a ta pomoć je naročito izražena u državama članicama kao što su Švedska, Finska, ali i Slovenija.

Državna pomoć za zaštitu životne sredine se po osnovu Uredbe može dodijeliti: za povećanje nivoa i standarda zaštite životne sredine, i to: materijalna ulaganja u zemljište, objekte, postrojenja i opremu, i nematerijalna ulaganja - troškove transfera tehnologije radi zaštite životne sredine, kao i nabavku prevoznih sredstava za drumski, željeznički i pomorski saobraćaj koja zadovoljavaju standarde; pomoć za prilagođavanje standardima zaštite životne sredine EU; za ulaganje u energetska sredstva; za obnovljive izvore energije; za upravljanje otpadom; za sanaciju kontaminiranih područja; za preseljenje privrednog društva radi zaštite životne sredine; kao i za izradu studije o životnoj sredini.

Brojne države članice su iskoristile ovakve i slične izuzetke predviđene Uredbom o izuzeću kao i pojedinačnim smjernicama da uspostave mjere kojima se smanjuje nivo zagađenosti životne sredine, naročito emisije ugljen-dioksida, a podstiče korišćenje obnovljivih izvora energije i inovativnih „zelenih“ procesa, iz kojih bi Crna Gora mogla iskoristiti primjere dobrih praksi, naročito u svrhu usklađivanja sa EU standardima.

Državna pomoć za istraživanje i razvoj

U periodu 2008-2010, pomoć za istraživanje i razvoj nije dodijeljena. Iz Komisije za kontrolu državne pomoći smo dobili i informaciju da se državna pomoć za istraživanje i razvoj u 2011. ipak dodjeljuje nenotifikovana na osnovu Konkursa Ministarstva nauke objavljenog u sredstvima javnog informisanja, međutim, uprkos višemjesečnim naporima Komisije, Ministarstvo nauke odbija da notifikuje tu pomoć, iako bi ista bila ocijenjena kao usklađena sa propisima s obzirom na svoju namjenu. U Godišnjem izvještaju Komisije¹² se navodi da je ona po službenoj dužnosti izvršila kontrolu propisa po osnovu kojih su dodijeljena sredstva na osnovu konkursa i ocijenila propise neusklađenim sa pravilima državne pomoći. Ministarstvu nauke je određen rok od 60 dana da izvrši traženo usklađivanje, a u skladu sa tim, pomoć koji su dodijelili je u Izvještaju prikazana kao neprijavljena državna pomoć u iznosu od oko 209 hiljada eura.

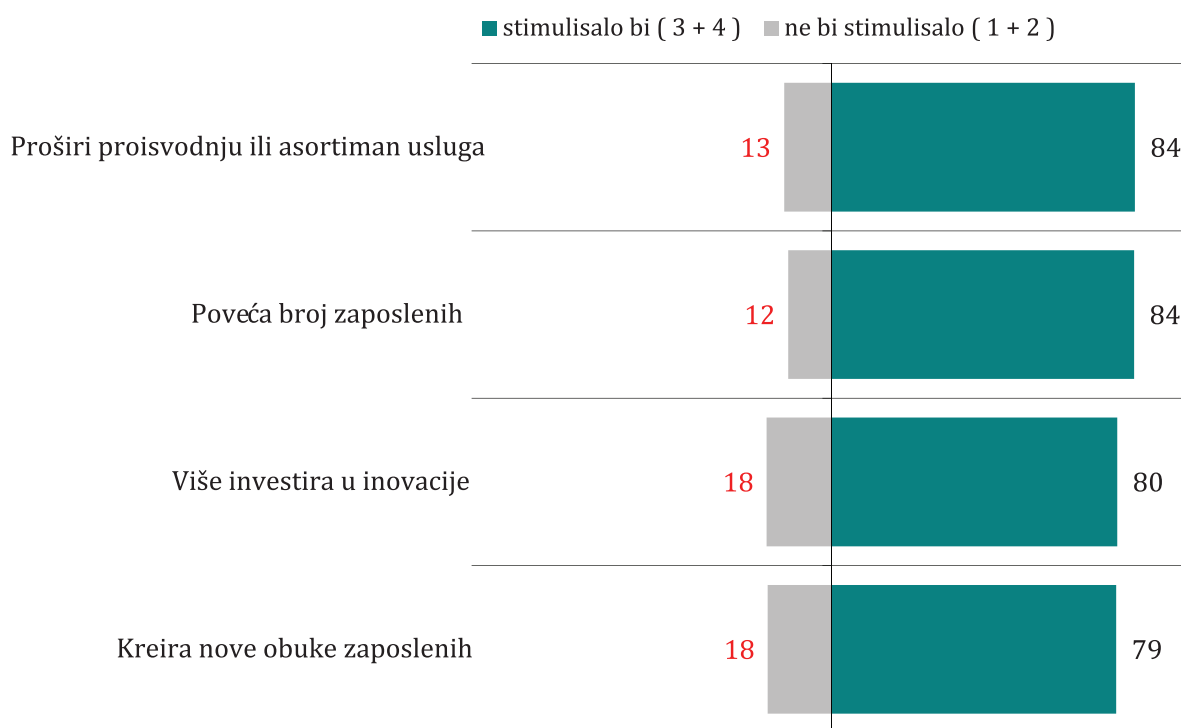
Pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije je najpodsticanija državna pomoć, čiji rezultati vode ka ostvarivanju ciljeva iz Lisabonske agende, a to su konkurentnija EU sa višim stepenom zaposlenosti. Istraživanje i inovacije vode ka unaprjeđenju proizvodnih procesa, ubrzanom rastu i većoj konkurentnosti proizvoda i usluga. Ipak, preduzeća se u ovaj vid ulaganja rijetko upuštaju zbog rizika ulaganja, pa eventualni profit radije usmjeravaju u druge namjene.

U istraživanju koje je sprovedeno u biznis sektoru, privrednici su upitani u kojoj mjeri bi

¹² Izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2011. godini, Komisija za kontrolu državne pomoći, jun 2012.

ih programi države za podsticaj istraživanja i razvoja stimulisali da ulože u ove namjene, i odgovori su u najvećoj mjeri pozitivni, što bi trebalo iskoristiti za unaprjeđenje kako proizvodnih tako i organizacionih procesa u crnogorskoj privredi, naročito inovativnih tehnologija i tehnologija povezanih sa korišćenjem obnovljivih izvora energije.

U kojoj mjeri bi sada dobijanje državne pomoći stimulisalo vaše preduzeće da?



U skladu sa Uredbom, pomoć za istraživanje i razvoj se može dodijeliti: za fundamentalno istraživanje i do 100% opravdanih troškova, za primijenjeno istraživanje do 50% opravdanih troškova, za razvojno istraživanje do 25% opravdanih troškova, a ovi procenti se mogu povećati do 80% za MSP; zatim za inovacije procesa i inovacije organizacije u sektoru usluga; državna pomoć za ulaganje inovativnim grupama i za pokrivanje redovnih troškova inovativnih grupa.

Pri dodjeli pomoći se mora voditi računa da je pomoć neophodna kao podsticaj, tj. da preduzeće u odsustvu iste ne bi uložilo u istraživanje i razvoj, da je proporcionalna i da nema negativnih efekata po tržišnu konkurenciju koji bi prevagnuli u odnosu na benefite koje pomoć treba da proizvede.

Sektorske državne pomoći

Kada je u pitanju pomoć pojedinim sektorima, ona je u periodu 2008-2010. bila u blagom padu, iznosivši 32,86% u 2010, ali je u 2010. apsolutni iznos 37,49% veći u odnosu na 2009. Od toga su najveći iznosi idvojeni za finansijske usluge, kulturu i informisanje, čelik i poljoprivredu i ribarstvo. Najnoviji podaci za 2011. godinu¹³ pokazuju da je udio sektorskih pomoći u ukupnoj državnoj pomoći u prethodnoj godini doživio još veći skok, sa 27,41% na 64,06% ili 42,564 miliona eura. U apsolutnim iznosima, to predstavlja

¹³ Godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u 2011. godini, Komisija za kontrolu državne pomoći, jun 2012



povećanje za 115,90% u odnosu na 2010, a čak 148,23% u odnosu na 2009. godinu. Ovakvo povećanje je najvećim dijelom rezultat aktiviranja i plaćanja garancije izdate Željezari Nikšić.

Finansijske usluge

Kada su u pitanju finansijske usluge, državna pomoć ovom sektoru je u 2010. zabilježila skok u odnosu na 2009. (sa 3,86 miliona eura na 7, 613 miliona eura) i predstavljala je reakciju na finansijsku krizu, i to kroz dvije šeme: „Program otklanjanja štetnih uticaja i zaštite bankarskog sektora od posljedica svjetske finansijske krize i očuvanje njegove sigurnosti i stabilnosti“ i „Garancijske i kreditne šeme“, obje podnešene od strane Ministarstva finansija na osnovu Zakona o mjerama za zaštitu bankarskog sistema. Program mjera je iskoristila samo jedna banka i to „Prva banka Crne Gore – osnovana 1901“, dobivši kredit za likvidnost u iznosu od 44 miliona eura. Pomoć je na osnovu istih šema dodjeljivana i u 2011. godini, i to u iznosu od 3,191 miliona eura.

Čelik

Pomoć sektoru čelika je u 2010. godini iznosila 5.576.000 eura, što je približno iznosu od 5.072.000 eura iz 2009, a gotovo duplo manje nego u 2008. kada je ta pomoć iznosila 10.792.000 eura. Međutim, u 2011. godini je ponovo došlo do velikog povećanja pomoći za sektor čelika i ta pomoć je iznosila 30,241 miliona eura.

Pomoć sektoru čelika u 2010. je data Željezari Nikšić. Prva pomoć Željezari dodijeljena je na osnovu Ugovora o subvenciji od 28. decembra 2007, a sljedeća nakon potpisivanja SSP-a na osnovu Plana restrukturiranja Željezare koji je predložilo Ministarstvo ekonomije, i koji je odobren od strane Komisije rješenjem od 3. februara 2010. Pomoć je data u vidu subvencije za struju i u vidu ekvivalenta subvencije na garanciju za kredit. Državna pomoć data Željezari je narušila princip EU „prvi put-zadnji put“, što se pokazalo i kao vrlo skupo po državu Crnu Goru. Željezara je nakon toga otišla u stečaj i njena imovina je nedavno prodana. Pokretanje stečaja je dovelo do aktiviranja garancije date Željezari, i država je isplatila iznos od 32.922.888,9 eura bankarskoj instituciji Credit Suisse. Taj iznos od 33 miliona eura, zajedno sa odloženim poreskim obavezama po osnovu PDV-a u iznosu od 613.631,86 eura u 2011. i odloženim carinskim dugom od 509.150,00 eura su prijavljeni u stečajnu masu Željezare Nikšić. Nažalost, iznos za koji je Željezara Nikšić prodana turskoj kompaniji „Toščelik“ nije dovoljan da bi se pokrila potraživanja države.

Uredba u dijelu III uređuje pomoć pojedinim sektorima, i obuhvata pravila o državnoj pomoći za zatvaranje čeličana, trajni prekid proizvodnje čeličnih proizvoda, zatvaranje čeličane koja je pod kontrolom drugog privrednog društva u sektoru proizvodnje čelika, pomoć čeličanama u skladu sa horizontalnim ciljevima. Pomoć sektoru čelika mora biti usklađena sa odredbama protokola V o državnoj pomoći industriji čelika, koji čini sastavni dio SSP-a. Crna Gora nije izradila nacionalni program restrukturiranja koji predstavlja obavezu iz tačke 4 ovog protokola.

Poljoprivreda i ribarstvo

Za oblast poljoprivrede i ribarstva u EU važe posebna pravila za dodjelu državne pomoći, pa se tako i Zakon i podzakonski akti o državnoj pomoći u Crnoj Gori ne odnose na ovaj sektor. Pomoć se umjesto toga dodjeljuje na osnovu Zakona o poljoprivredi i ruralnom

razvoju¹⁴ i Uredbi o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2011. godinu¹⁵.

Sektoru poljoprivrede i ribarstva je dodijeljen veliki udio državne pomoći u 2010. godini, i to 2.934 miliona eura, gdje se kao osnovni davalac javlja Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja. Državna pomoć dodijeljena u 2011. je nešto manja i iznosila je 1,668 miliona eura. Pomoć je dodijeljena po osnovu programa podrške mljekarskom sektoru, klaničnoj industriji, ratarskoj proizvodnji, podizanju višegodišnjih zasada, unaprjeđenju kvaliteta proizvoda, podrške intervencijama na tržištu i kao podrška sektoru morskog ribarstva i marikulture.

Kultura i informisanje

Državna pomoć izvojena za kulturu i informisanje bilježi porast u periodu 2008-2010, sa 777.000 u 2008, preko 5.159.000 u 2009, a u 2010. je iznosila 7.451.000 eura. U 2011. ta pomoć je dodijeljena na osnovu programa državne pomoći Ministarstva kulture za 2011. godinu kojim je finansirano 6 programa, i to: Sufinansiranje projekata i programa iz oblasti kulturno-umjetničkog stvaralaštva u 2011. godini, Kulturna baština, Podrška razvoju medijskog pluralizma, Javni radio-difuzni servisi Crne Gore, Prenos radio-difuznih signala RTCG na teritoriji Crne Gore preko radio-difuznih predajnika i Razvoj kulture na sjeveru Crne Gore.

Takođe je dodijeljena subvencija listu „Koha javore“ u iznosu od 150.000,00 eura, koju Ministarstvo nije notifikovalo Komisiji za kontrolu državne pomoći.

Ministarstvo je dodijelilo i regionalnu pomoć emiterima/elektronskim medijima u Crnoj Gori, i to otpisom duga prema Radio-difuznom centru u iznosu od 1.655.446,82 eura i Agenciji za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost u iznosu od 492.727,99 eura.

U oblasti kulture u 2012, Komisija je Nacrt programa pomoći Ministarstva kulture za 2012. godinu ocijenila kao nepotpuno usklađen sa Zakonom.¹⁶ Jedna od tačaka programa predviđa plaćanje prenosa radio-difuznog signala RTCG na teritoriji Crne Gore preko radio-difuznih predajnika. U rješenju se navodi da je na zahtjev Komisije, Ministarstvo kulture dostavilo dopis u kome je navelo da RTCG ne vodi odvojeno računovodstvo za poslove pružanja javne usluge emitovanja radio-televizijskog programa od drugih poslova. Imajući u vidu navedeno, kao i odredbe člana 43 stav 2 Uredbe o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći kojima je propisana obaveza vođenja odvojenog računovodstva, Komisija je tu tačku ocijenila neusklađenom, što pretpostavlja da Ministarstvo nema pravo dodijeliti predviđenu pomoć za ovu namjenu do ispunjenja uslova.

Saobraćaj

Državna pomoć sektoru saobraćaja može se na osnovu Uredbe dodijeliti za drumski i željeznički saobraćaj, kombinovani saobraćaj, za izgradnju lučke infrastrukture. U okviru

14 Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni list CG“, br. 56/09 i 40/11)

15 Uredba o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2011. godinu („Sl. List CG, br. 21/11)

16 Rješenje Komisije za kontrolu državne pomoći od 27.02.2012.



vazdušnog saobraćaja, pomoć se može dodijeliti u vidu kompenzacije za javne usluge i pomoći za uspostavljanje novih vazdušnih linija.

Sektoru saobraćaja je u prethodnoj godini dodijeljeno 3,551 miliona eura, što predstavlja učešće od 5,28% u ukupnoj državnoj pomoći. Iako su ova davanja iskazana u Godišnjem izvještaju za 2011. kao sektorska i regionalna pomoć, faktički predstavljaju pomoć za sanaciju i restrukturiranje.

Pomoć data kompaniji Montenegro Airlines je izazvala najviše problema, jer su garancije ovoj kompaniji date protivno pravilima o državnoj pomoći. Ekvivalent subvencije za garancije izdate kod Hipotekarne banke i NLB banke iznosi 278.000 eura. Takođe, izvršen je otpis duga Montenegro Airlines-a u iznosu od 3.233.336,56 eura. Vlada Crne Gore je zaključkom¹⁷ kojim je otpisala dug Montenegro Airlines-u naložila Ministarstvu pomorstva i saobraćaja da pripremi program restrukturiranja kompanije Montenegro Airlines, koji je u junu ove godine Komisija za kontrolu državne pomoći ocijenila kao usklađen sa Zakonom o kontroli državne pomoći. Ukupna državna pomoć predviđena ovim Planom za preduzeće Montenegro Airlines iznosi 35.654.622,45 eura.

Ministarstvo pomorstva i saobraćaja je dodijelilo i regionalnu pomoć Kontejnerskom terminalu, kao neto element pomoći za kredit dobijen od strane EBRD-a, koji iznosi 787.000,00 na kredit u iznosu od 4 miliona eura.

Ostali sektori

Sektorska državna pomoć za sektore rudarstva i brodogradnje nije dodijeljivana ni u 2010. ni u 2011. godini.

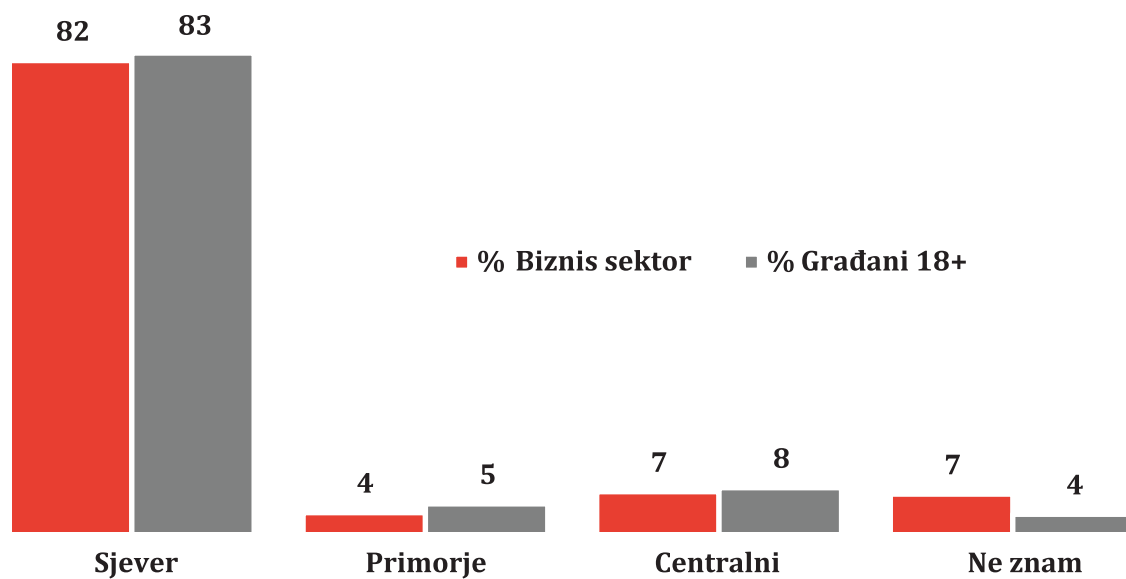
Regionalna državna pomoć

Regionalna državna pomoć kao pomoć za nerazvijena područja i ublažavanje regionalne neravnomjernosti u razvoju u 2010. nije dodjeljivana, jer se čekalo na usvajanje Mape regionalnih pomoći, pa uslovi za dodjelu nijesu bili ispunjeni. Ipak, pomoć regionima je dodjeljivana kroz različite projekte u okviru horizontalnih šema pomoći, naročito za poljoprivredu i mala i srednja preduzeća. Kako Uredba propisuje, pomoć se može dodijeliti za podsticanje regionalnog razvoja za početna ulaganja i otvaranje novih radnih mjesta u vezi sa početnim ulaganjima, a samo izuzetno i za nadoknadu troškova tekućeg poslovanja privrednog društva. Pomoć se ne može dodijeliti preduzećima koja se bave proizvodnjom sintetičkih vlakana, uglja, niti onima koja se suočavaju sa poteškoćama, a preduzećima u sektoru čelika samo u skladu sa Protokolom V SSP-a. Pomoć se može dodijeliti i za početna ulaganja, opravdane troškove za otvaranje novih radnih mjesta, operativnu pomoć, kao i za velike investicione projekte regionalnog razvoja.

U okviru istraživanja javnog mnjenja koje smo realizovali, i građani i privredni sektor su saglasni da je pomoć u Crnoj Gori najpotrebnija sjevernom regionu.

¹⁷ Zaključak Vlade, akt broj 03-7379 od 28. Jula 2011.

Kom regionu je državna pomoć najpotrebnija?



U prethodnoj godini, regionalna pomoć je iznosila 2.934.835,44 eura. Pomoć je dodijeljena na osnovu već pomenutih programa Ministarstva kulture, koja je pomoć od 2.148.174,81 eura opredijelila za namjene očuvanja medijskog pluralizma i finansijske održivosti medija, koji se trenutno suočavaju sa finansijskim teškoćama; kao i pomenute pomoći Kontejnerskom terminalu Bar.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

3

Zaključci

Analizom strukture državnih pomoći u Crnoj Gori i namjena za koje se izdvaja najviše državnog novca može se saznati mnogo o kvalitetu upravljanja javnim rashodima i usklađenosti budžetskih rashoda sa ciljevima ekonomske politike. U nastavku su izloženi najvažniji zaključci o strukturi državne pomoći, a potom i preporuke kako da se ta struktura unaprijedi, a državna pomoć smanji i bolje usmjeri.

- Izdvajanja Crne Gore za državnu pomoć su prevelika u odnosu na BDP, naročito u poređenju sa EU prosjekom. Radi realnijeg poređenja, izdvajanje za državnu pomoć u Crnoj Gori je u 2010. bilo gotovo dvostruko veće od izdvajanja Hrvatske za isti period. Izdvajanje je u 2011. smanjeno na 1,77% BDP-a¹⁸, što je i dalje visoko u odnosu na izdvajanja većine država članica čiji se prosjek kreće oko 0,5%¹⁹
- Struktura državne pomoći u Crnoj Gori je loša, sa gotovo stoprocentnim izdvajanjem za sanaciju i restrukturiranje i sektorsku pomoć. Analiza efekata državnih pomoći datih za sanaciju i restrukturiranje je pokazala da te pomoći nijesu realizovane u skladu sa planovima restrukturiranja.
- Pomoć data KAP-u na ime isplate aktivirane državne garancije konstituiše novu pomoć datu nesaglasno sa pravilima o dodjeli državne pomoći, zbog čega je naređen povraćaj.
- Izdvajanja za „dobre“ horizontalne pomoći usmjerene na podsticanje istraživanja i razvoja, zaštite životne sredine, obuke i zapošljavanje i razvoj malih i srednjih preduzeća su premala ili nepostojeća.
- Udio sektorske pomoći u ukupnoj državnoj pomoći je prevelik, naročito za sektor čelika.
- Podaci iz 2011. pokazuju trend smanjenja nove državne pomoći, kako je veliki dio izdvajanja u prethodnoj godini nastao kao posljedica neefikasne dodjele iz 2009. i 2010. godine, što je prouzrokovalo aktiviranje garancija.

¹⁸ Bez sektora poljoprivrede i ribarstva, saobraćaja i antikriznih mjera

¹⁹ Podatak za 2010. godinu

- Istraživanje javnog mnjenja u opštoj populaciji i biznis sektoru, nađeno je da i građani i predstavnici biznis sektora poljoprivredu, industriju/proizvodnju i turizam definišu kao tri sektora kojima je državna pomoć najpotrebnija, a od regiona kao ističu sjever Crne Gore kao područje kome je državna pomoć najpotrebnija.



Preporuke

1. Potrebno je izraditi nacionalni program restrukturiranja pojedinih sektora industrije za koje se izdvaja najviše pomoći, kao i pojedinačne biznis planove za svako preduzeće koje koristi, ili planira zatražiti pomoć za spašavanje i restrukturiranje.
2. Potrebno je da Ministarstvo ekonomije preduzme efikasne mjere za povraćaj pomoći date KAP-u u vidu plaćene garancije sa pripadajućim troškovima po nalogu Komisije za kontrolu državne pomoći.
3. Poželjno je izraditi strategiju državne pomoći za pojedine oblasti za koje se izdvaja najviše državnog novca, u formi strategije koja će definisati potrebe i targetirati pomoć tamo gdje je neophodna, i samo u visini u kojoj je neophodna, a u skladu sa ciljevima ekonomske politike, socijalne politike i politike zapošljavanja u cilju povećanja privrednog rasta i što boljeg upravljanja reformama i javnim rashodima, a ne povećanja javnog duga i opterećenja poreskih obveznika.
4. Potrebno je smanjiti ukupna izdvajanja za državnu pomoć, smanjiti izdvajanja za sanaciju i restrukturiranje i sektorske pomoći, a povećati udio državne pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije, zaštitu okoline, zapošljavanje i stimulisanje preduzetništva.
5. Kada su u pitanju horizontalne pomoći za istraživanje i razvoj, neophodno je u strategije razvoja nauke i istraživačkog rada uključiti i plan državne podrške ovoj oblasti, u cilju jačanja održivog razvoja, otvaranja novih javnih mjesta i unaprjeđenja proizvodnih procesa i organizacionih procesa za pružanje usluga. Šeme državne pomoću za ovu namjenu treba usmjeriti ka malim i srednjim preduzećima koja su zainteresovana za praćenje savremenih trendova i jačanje svoje konkurentske pozicije, na samo u Crnoj Gori već i šire.
6. Kada je u pitanju zaštita životne sredine, neophodno je iskoristiti instrumente državne pomoći koji stoje na raspolaganju kako bi se preduzeća stimulisala na korišćenje „zelenih“ tehnologija, kao i kako bi se regulisali postojeći problemi u upravljanju otpadom i sanaciji kontaminiranih područja, tamo gdje se ovi problemi ne mogu riješiti drugim, povoljnijim instrumentima.
7. Podrška malim i srednjim preduzećima mora biti dizajnirana tako da stimuliše osnivanje preduzeća tako što će im olakšati pristup početnom kapitalu, ulaganje u ljudske resurse i istraživanje.
8. Regionalnu pomoć treba dodjeljivati u skladu sa strategijom izjednačavanja regionalnih razlika u Crnoj Gori, koja bi prikazala analizu potreba u sjevernom, centralnom i južnom regionu Crne Gore, i istu uskladiti sa strategijama stimulanja malih i srednjih preduzeća.

9. Sve u svemu, potreban je širi sistemski pogled na instrumente državne pomoći, kako bi se oni izuzeci gdje je ona dozvoljena iskoristili za potrebe rješavanja regionalnih i socijalnih problema, podsticanja održivosti i rasta, otvaranje novih radnih mjesta i jačanje društva znanja.
10. Pri dodjeli državne pomoći, naročito sektorske, ali i horizontalnih i regionalnih pomoći potrebno je ubuduće staviti što veći naglasak na ekonomsku analizu i „test balansiranja“²⁰, a posebnu pažnju posvetiti procjeni rizika za izdavanje garancija koja je do sada dala vrlo loše rezultate.

²⁰ Akcioni plan za državnu pomoć, Manja i bolje usmjerena državna pomoć: mapa puta za reformu državne pomoći 2005-2009, Evropska komisija, Brisel, 2005.



Literatura:

- Zakon o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, broj 74/09; 57/11)
- Uredba o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći („Sl. list CG“, br. 27/10;34/11)
- Uredba o načinu i postupku podnošenja prijave državne pomoći
- Uredba o načinu vođenja evidencije o državnoj pomoći
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Crne Gore
- Uredba o izmjenama i dopunama uredbe o načinu vođenja evidencije o državnoj pomoći
- Uredba o izmjenama i dopuni uredbe o bližim kriterijumima uslovima i načinu dodjele državne pomoći
- Uredba o izmjenama uredbe o načinu i postupku podnošenja prijave državne pomoći
- Pravilnik o sadržaju godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći
- Poslovnik o radu Komisije za kontrolu državne pomoći
- The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C115/47, 9.05.2008
- Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty
- Commission Regulation (EC) No 794/2004 of 21 April 2004-implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying detailed rules for the application of Article 93 of the EC
- EU Competition law, Rules applicable to State Aid, Situation as at 1 March 2011, Competition Handbooks, Brussels 2011, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2011
- Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu
- Godišnji izvještaji o kontroli državne podrške i pomoći u Crnoj Gori u 2008. godini, Komisija za kontrolu državne podrške i pomoći
- Godišnji izvještaji o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2009. godini, Komisija za kontrolu državne pomoći
- Godišnji izvještaji o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2010. godini, Komisija za kontrolu državne pomoći
- Godišnji izvještaji o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2011. godini, Komisija za kontrolu državne pomoći
- Inventar dodijeljenih državnih pomoći 2010, www.kkdp.me
- Rješenja i zaključci Komisije za kontrolu državne pomoći, www.kkdp.me i putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama
- The Regional State Aid Maps for 2007-2013: Less and better targeted regional aid, *Patrick De Ridder, Competition Policy Newsletter, No. 1-2008*
- Akcioni plan za državnu pomoć, Manja i bolje usmjerena državna pomoć: mapa puta za reformu državne pomoći 2005-2009, Evropska komisija, Brisel, 2005.

