



Crna Gora
Agencija za zaštitu konkurencije

GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O DODIJELJENOJ DRŽAVNOJ POMOĆI U 2021. GODINI

Podgorica, decembar 2022. godine

Sadržaj:

1. UVOD	3
2. METODOLOGIJA	5
2.1. PRAVNI OSNOV	5
2.2. PRIKUPLJANJE PODATAKA	6
2.3. PRIKAZ PODATAKA	7
2.4. DEFINICIJE I OBJAŠNJENJA	7
3. DODIJELJENA DRŽAVNA POMOĆ U 2021. GODINI	10
3.1. DRŽAVNA POMOĆ I PODSTICAJNE MJERE U POREĐENJU SA OSNOVNIM MAKROEKONOMSKIM INDIKATORIMA.....	10
4. IZVJEŠTAJ PO KATEGORIJAMA DRŽAVNIH POMOĆI	11
4.1. HORIZONTALNA DRŽAVNA POMOĆ	15
4.2. SEKTORSKA DRŽAVNA POMOĆ	17
4.3. REGIONALNA DRŽAVNA POMOĆ.....	18
5. USLUGE OD OPŠTEG EKONOMSKOG INTERESA, OPŠTEG INTERESA, POMOĆI MALE VRIJEDNOSTI (<i>DE MINIMIS</i> POMOĆI) I POMOĆI U SVRHU PODRŠKE EKONOMIJI U AKTUELNOJ PANDEMIJI COVIDA-19	20
5.1. USLUGE OD OPŠTEG EKONOMSKOG INTERESA (UOEI) I UOI (ŽELJEZNICE)	20
5.2. POMOĆI MALE VRIJEDNOSTI (<i>DE MINIMIS</i> POMOĆI)	21
5.3. POMOĆ U SVRHU PODRŠKE EKONOMIJI U AKTUELNOJ PANDEMIJI COVIDA-19	23
6. VRSTE (INSTRUMENTI) DODJELE DRŽAVNE POMOĆI	24
6.1. DRŽAVNE GARANCIJE KAO INSTRUMENT POMOĆI	26
7. REZIME	29

1. UVOD

Od stupanja na snagu Odluke Savjeta ministara Evropske unije o Evropskom partnerstvu, napredak Crne Gore u evropskim integracijama se prati, između ostalog, i na osnovu stepena ispunjenja preporuka koje taj dokument sadrži. Jedna od preporuka je i izgradnja transparentnog sistema državne pomoći, kao prvog koraka ka uspostavljanju kontrole u ovoj oblasti.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Crne Gore, s druge strane (u daljem tekstu: SSP), u oktobru mjesecu 2007. godine, odnosno stupanjem na snagu Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima 1. januara 2008. godine, Crna Gora je preuzela obavezu usvajanja pravnog okvira za kontrolu državne pomoći, usklađenog sa pravnom tekovinom Evropske unije (*acquis communautaire*) u ovoj oblasti.

Na ovaj način postavljene su osnove za uspostavljanje prethodne (*ex ante*) i naknadna (*ex post*) kontrole svih novih mjera državne pomoći, kao i usaglašavanje već postojećih mjera sa pravilima koja budu uspostavljena, što će u krajnjem imati pozitivne efekte u kreiranju ekonomske politike, planiranju budžeta i unapređenju politike regionalnog razvoja.

Kontrola državne pomoći uspostavljena je donošenjem Zakona o kontroli državne podrške i pomoći 2007. godine i pratećih podzakonskih akata: Uredba o bližim kriterijumima, namjeni i uslovima dodjele državne podrške i pomoći („Sl. list CG“, br. 13/08), Uredbu o načinu i postupku podnošenja i sadržaju potrebne dokumentacije za prethodnu i naknadnu kontrolu državne podrške i pomoći („Sl. list CG“, br. 13/08) i Pravilnik o sadržaju godišnjeg izvještaja o kontroli državne podrške i pomoći („Sl. list CG“, br. 07/08). U međuvremenu zakonodavni okvir je mijenjan nekoliko puta, a posljednje izmjene, u skladu sa obavezama iz Izvještaja o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Poglavlje 8. Politika konkurencije o usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa *acquis communautaire*-om iz ove oblasti¹, donijele su novi Zakon o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18) (u daljem tekstu: Zakon) i podzakonska akta: Uredba o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći („Sl. list CG“, br. 27/2010, 34/2011 i 16/2014), Uredba o načinu vođenja evidencije o državnoj pomoći („Sl. list CG“, br. 27/10 i 34/11), Pravilnik o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“, br. 35/14, 2/15, 38/15, 20/16, 33/20, 38/20 53/20, 98/20, 130/20, 44/21, 107/21, 131/21, 15/22 i 52/22), Pravilnik o sadržaju godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći („Sl. list CG“, br. 98/20) i Pravilniku o načinu podnošenja prijave i obrascu prijave za državnu pomoć („Sl. list CG“, br. 42/20, 130/20, 107/21 i 15/22).

Dodatno, usvojen je i Zakon o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 13/18) kojim su nadležnosti kontrole državne pomoći sa Komisije za kontrolu

¹http://www.mep.gov.me/rubrike/Pregovori-o-pristupanju-Crne-Gore-Evropskoj-uniji/dokumenti/Izvjestaji_o_analitickom_pregledu_uskladenosti_zak

državne pomoći prenijeti u nadležnost Agencije za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: Agencija). Takođe, usvojen je i Zakon o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 145/21).

Agencija je između ostalog nadležna da: vrši kontrolu usklađenosti državne pomoći sa zakonom (prethodna kontrola), vrši kontrolu usklađenosti dodjele i korišćenja dodijeljene državne pomoći sa zakonom (naknadna kontrola), prati realizaciju i efekte dodijeljene državne pomoći, nalaže povraćaj nezakonite i neusklađene državne pomoći, prikuplja i obrađuje podatke o planiranoj državnoj pomoći, prikuplja podatke o korišćenju i efektima dodijeljene državne pomoći, vodi evidencije državnih pomoći, podnosi godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći Vladi Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) i Skupštini Crne Gore, radi upoznavanja, podnosi godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći Evropskoj komisiji, daje mišljenja na zahtjev organa državne uprave, nadležnog organa lokalne samouprave i pravnog lica koje upravlja i raspolaže sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom u skladu sa zakonom u pripremi propisa i drugih akata kojima se uređuju pitanja u vezi dodjele državne pomoći, kao i u postupku njihovog donošenja, promoviše i podstiče unaprjeđenje sistema kontrole državne pomoći, daje mišljenje o primjeni propisa u oblasti zaštite konkurencije i državne pomoći, priprema stručne osnove za izradu zakona i podzakonskih akata iz oblasti zaštite konkurencije i državne pomoći.

Godišnji izvještaj o dodijeljenim državnim pomoćima u 2021. godinu sadrži analitički prikaz svih državnih pomoći dodijeljenih u 2021. godini, sa revidiranim podacima o dodijeljenim pomoćima u 2019. i 2020. godini u skladu sa propisanom metodologijom Evropske unije (u najvećoj mogućoj mjeri) i Pravilnikom, budući da obaveza izrade prikaza državnih pomoći, odnosno izrada redovnih godišnjih izvještaja o dodijeljenim državnim pomoćima proizilazi iz odredbi SSP-a.

Ovaj izvještaj sadrži podatke i informacije o državnim pomoćima dodijeljenim u 2021. godini i izrađen je na osnovu informacija dobijenih od strane davalaca državne pomoći (davalac državne pomoći je nadležni organ državne uprave, nadležni organ opštine i pravno lice koje upravlja i raspolaže sredstvima javnih prihoda i državnom imovinom u skladu sa Zakonom), te dominantno na osnovu podataka sadržanih u Predlogu zakona o završnom računu budžeta za 2021. godinu, radi preciznosti i sveobuhvatnosti prikazanih podataka, kao i Izvještaja Državne revizorske institucije o reviziji Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2021. godinu.

Agencija podnosi godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći Vladi i Skupštini Crne Gore, radi upoznavanja i Evropskoj komisiji, koristeći u najvećoj mogućoj mjeri metodologiju koja se koristi u Evropskoj uniji i njenim državama članicama u pripremanju godišnjeg izvještaja.

Agencija je tokom 2020. i 2021. godine uvela tri registra državnih pomoći: registar državnih pomoći Covid 19, registar de minimis pomoći i opšti registar državnih pomoći, u cilju transparentnosti podataka, koji su korisna i pouzdana alatka ne samo za davaoce državne pomoći, već i korisnike, te i za cjelokupnu javnost.

2. METODOLOGIJA

2.1. Pravni osnov

U cilju sprovođenja efikasne kontrole nad dodjelom državne pomoći, Crna Gora je usvojila pravni okvir koji čine sljedeći propisi:

- Zakon;
- Uredba o načinu vođenja evidencije o državnoj pomoći („Sl. list CG”, br. 27/10 i 34/11)²;
- Pravilnik o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG”, br. 35/14, 2/15, 38/15, 20/16, 33/20, 38/20 53/20, 98/20, 130/20, 44/21, 107/21, 131/21, 15/22 i 52/22);
- Pravilniku o načinu podnošenja prijave i obrascu prijave za državnu pomoć („Sl. list CG”, br. 42/20, 130/20, 107/21 i 15/22); i
- Pravilnik o sadržaju godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći („Sl. list CG”, br. 98/20) (u daljem tekstu: Pravilnik).

Pravilnikom je izmjenjena metodologija izvještavanja, tako da se sektor poljoprivrede i ribarstva ne iskazuje u godišnjim izvještajima o dodijeljenoj državnoj pomoći, za razliku od prethodnih godina, kada se podrška poljoprivredi i ribarstvu iskazivala, ali samo u ukupnom iznosu.

Dodatno, Crna Gora je u svoje zakonodavstvo preuzela i Privremeni okvir za mjere državne pomoći u svrhu podrške ekonomiji u aktuelnoj pandemiji Covida - 19 (svih pet amandmana, te je u ovom dijelu u potpunosti usklađena sa EU regulativom), što posljedično znači da Godišnji izvještaj o dodijeljenim državnim pomoćima u 2021. godinu sadrži (u daljem tekstu: „Izvještaj”) i podatke o državnim pomoćima dodijeljenim crnogorskoj ekonomiji u svrhu podrške protiv negativnih posljedica izazvanih pandemijom Covid 19.

Dalje, odredba SSP-a, član 73(9) prenijeta je i u nacionalno zakonodavstvo (član 1 stav 2 Zakona) , kojom se prezicira da se Zakon ne primjenjuje na podsticaje za razvoj poljoprivrede i ribarstva, jer podsticaji u sektoru poljoprivrede i ribarstva nisu državna pomoć u smislu Zakona, već će ovi podsticaji biti regulisani posebnom regulativom koja se odnosi na državnu pomoć u ovim sektorima, u skladu sa EU pravilima.

² Ova uredba je saglasno članu 1 Uredbe o prestanku važenja Uredbe o načinu vođenja evidencije o državnoj pomoći („Sl. list CG”, br. 83/22), prestala da važi 07.08.2022. godine, nakon čega je 10.08.2022. godine stupio na snagu Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o državnoj pomoći („Sl. list CG”, br. 85/22).

Oblast državne pomoći u Evropskoj uniji regulisana je čl. 107-109 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: UFEU). Na osnovu odredbi člana 107 stav 1 UFEU-a i u skladu sa Zakonom i SSP-om, državna pomoć predstavlja svaku pomoć koja:

- je dodijeljena iz javnih sredstava,
- je selektivna,
- predstavlja ekonomsku prednost određenom privrednom subjektu, sektoru ili regionu ili proizvodnji određenih proizvoda ili pružanju određenih usluga i na taj način narušava ili prijeti da naruši konkurenciju na tržištu; i
- utiče na međunarodnu trgovinu.

Prema metodologiji Evropske komisije, državnom pomoći se ne smatra pomoć dodijeljena korisnicima koji nisu privredni subjekti, odnosno koji ne obavljaju djelatnost proizvodnje i/ili prometa robe i/ili vršenja usluga na tržištu.

Takođe, državnom pomoći se ne smatra naknada dodijeljena privrednim subjektima za obavljanje usluga od opšteg interesa (Eng. PSO - Public service obligation) i usluge od opšteg ekonomskog interesa (Eng. SGEI - services of general economic interest)³, kada su kumulativno ispunjeni određeni kriterijumi, kao ni pomoć male vrijednosti. Takođe, subvencije željeznicama su isključene iz ukupnog iznosa državne pomoći, s obzirom da potpadaju pod član 93 UFEU-a i odgovarajuće propise.

U skladu sa navedenim, Izvještaj ne sadrži podatke o pomoći:

- dodijeljenoj domaćinstvima, invalidnim licima, za infrastrukturne projekte (ukoliko je pristup infrastrukturi obezbijeđen za sve potencijalne korisnike pod jednakim uslovima);
- koja ima karakter opštih mjera i dostupna je svim subjektima pod istim uslovima (kvote, javne nabavke, tehnički standardi, opšte mjere poreske politike), i
- dodijeljenoj za potrebe odbrane,
- dodijeljene pomoći u oblasti poljoprivrede i ribarstva.

Dakle, državna pomoć za usluge od opšteg ekonomskog interesa i državna pomoć male vrijednosti (de minimis), prikazane su posebno, s obzirom da se po metodologiji EU iste ne prikazuju kao dio godišnjeg izvještaja već se za njih vodi posebna evidencija.

2.2. Prikupljanje podataka

Izvještaj sadrži podatke o državnim pomoćima dodijeljenim u 2021. godini, koje su davaoci državnih pomoći objedinili i dostavili Agenciji, koja ih je obradila i prikazala u skladu sa važećom metodologijom.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012XC0111%2802%29>

Ipak, Agencija posebno ukazuje da su za pripremu predmetnog izvještaja dominantno korišćeni podaci iz Prijedloga zakona o završnom računu budžeta za 2021. godinu kao i Izvještaja Državne revizorske institucije o reviziji Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2021. godinu. Razlog za ovakvo postupanje Agencije uslovljen je procjenom da davaoci i dalje nedovoljno poznaju oblast državne pomoći, što na kraju, rezultira nepotpunim i nedovoljno obrađenim podacima o dodijeljenim državnim pomoćima dodjeljenim u izvještajnoj godini.

Ovogodišnji izvještaj uključuje procjenu bruto domaćeg proizvoda (u daljem tekstu: BDP), kao i podatke o javnim rashodima, dobijene od strane Ministarstva finansija i Uprave za statistiku - MONSTAT.

2.3. Prikaz podataka

Davaoci državne pomoći dostavili su podatke o dodijeljenim državnim pomoćima razvrstane po kategorijama, namjeni i vrstama (instrumentima) dodijele. O tačnosti, sveobuhvatnosti i istinitosti podataka, odgovaraju isključivo davaoci, s obzirom na to da podaci dobijeni od davalaca predstavljaju osnov za izradu Izvještaja.

Saglasno važećoj metodologiji, predmet izvještavanja je državna pomoć dodijeljena u 2021. godini, sa uporednim podacima za prethodne dvije fisklane godine (2019. i 2020). Komparacije radi, Agencija upućuje na podatke o državnim pomoćima dodijeljenim u zemljama članicama Evropske unije, a koji su sadržani u dokumentu „State Aid Scoreboard 2021“⁴.

Dakle, godišnji izvještaj o dodijeljenim državnim pomoćima, sačinjava se i donosi u tekućoj kalendarskoj godini, a sadrži konsolidovane podatke po kategorijama i vrstama (instrumentima) dodijeljene državne pomoći u prethodnoj kalendarskoj godini i poređenje sa 2019. i 2020. godinom (koje prethode izvještajnoj godini).

Podrazumijeva se da Izvještaj obuhvata samo ona javna sredstva koja predstavljaju državnu pomoć u smislu člana 2 Zakona.

2.4. Definicije i objašnjenja

U skladu sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske Unije, državna pomoć definisana je u članu 107, i glasi:

Ako ugovorima nije drugačije predviđeno, svaka pomoć dodijeljena od strane države članice ili iz sredstava države u bilo kojem obliku, koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju dajući prednost određenom privrednom društvu ili proizvodnji određene robe, nespojiva je sa unutrašnjim tržištem, ukoliko utiče na trgovinu između država članica.

⁴ https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-09/state_aid_scoreboard_note_2021.pdf.

U stavu 3 istog člana dati su sljedeći izuzeci od ove opšte zabrane:

Može se smatrati spojivim sa unutrašnjim tržištem:

- a) pomoć za unapređenje ekonomskog razvoja područja u kojima je životni standard izuzetno nizak ili je nezaposlenost izuzetno visoka, kao i regiona iz člana 349, s obzirom na njihov strukturni, ekonomski i socijalni položaj;*
- 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 na predlog Komisije.*

Navedeni izuzeci, za koja se propisuju detaljni uslovi, kriterijumi, intenziteti i načini dodjele pomoći koja neće narušiti konkurenciju u obimu koji je suprotan zajedničkom interesu, razrađeni su kroz akte Evropske komisije (smjernice, saopštenja, odluke, obavještenja) koji su u crnogorsko zakonodavstvo prenešeni *ad literam* kroz Pravilnik o listi pravila državne pomoći.

Da bi neka mjera bila državna pomoć, mora ispunjavati četiri kriterijuma kumulativno. Ukoliko samo jedan kriterijum nije ispunjen, mjera ne predstavlja državnu pomoć. Ti kriterijumi su sljedeći:

- 1) Da mjera uključuje **javna sredstva** (državna, opštinska, tijela na koja je Vlada prenijela pravo upravljanja javnim sredstvima). Javna sredstva se mogu dodjeljivati korisniku direktno (subvencija, garancija) ili indirektno (izuzeće od naplate poreza, konverzija duga u akcijski kapital).
- 2) Da je mjera **selektivna**, odnosno da nije opšta (kao npr. poreska stopa jednaka za sve, koliko god visoka bila, ako je ustanovljena u odnosu na sva privredna društva, nije državna pomoć), već da se njome favorizuje određeni privredni subjekt, ili određena privredna grana, ili proizvodnja određene robe, ili pružanje određene usluge.
- 3) Da mjera **narušava konkurenciju**, odnosno da mjera države jača konkurentsku poziciju određenog privrednog subjekta, ili određene privredne grane, ili proizvodnje određene robe, ili pružanje određene usluge u odnosu na ostale konkurente na tržištu. Samim tim što od države dobija nešto (bilo direktni grant/subvenciju, ili izuzeće od plaćanja obaveza prema državi, ili oproštaj duga) određeno privredno društvo je u bolji, odnosno povoljniji položaj od njegovih konkurenata, pa pomoć narušava konkurenciju. Nije bitno da postoji stvarno narušavanje konkurencije, dovoljno je dokazati potencijalno narušavanje konkurencije (npr. eventualni teži

pristup drugih privrednih društava određenom tržištu jer korisnik koji prima pomoć ima „lakši“ pristup tržištu).

- 4) **Uticaj na trgovinu između država CEFTA-e i država članica EU**, jer je crnogorsko tržište liberalizovano, pa kompanije iz država članica CEFTA-e i država članica EU imaju jednak pristup crnogorskom tržištu, i obrnuto. U skladu sa praksom Evropskih sudova, dovoljno je da je određna roba/proizvod ili usluga predmet trgovine među državama, da bi ovaj uslov bio ispunjen.

U Zakonu **državna pomoć** je definisana kao:

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

Državna pomoć može biti dodijeljena kao individualna državna pomoć i na osnovu šeme državne pomoći. **Šema državne pomoći** je akt (zakon, drugi propis, odluka, ugovor ili program) na osnovu kojeg se korisniku neposredno, u skladu sa uslovima određenim aktom, može dodijeliti državna pomoć na određeno ili na neodređeno vrijeme i u određenom ili neodređenom iznosu. **Individualna državna pomoć** je pomoć koja nije zasnovana na šemi državne pomoći i dodjeljuje se određenom korisniku za određeni projekat.

U Crnoj Gori, državna pomoć se dodjeljuje iz državnog i budžeta lokalnih samouprava kroz različite vrste (instrumente) koji mogu biti direktni (najčešće subvencije) ili indirektni (npr. fiskalne olakšice, garancije itd.).

U skladu sa Zakonom, **davalac državne pomoći** je nadležni organ državne uprave, nadležni organ opštine i pravno lice koje upravlja i raspolaže sredstvima javnih prihoda i državnom imovinom u skladu sa zakonom.

Korisnik državne pomoći je fizičko ili pravno lice, privredno društvo ili udruženje privrednih društava, koje koristi državnu pomoć u obavljanju privredne djelatnosti.

Privredna djelatnost je aktivnost koja obuhvata ponudu robe ili usluga na tržištu, bez obzira na pravni status i način na koji se subjekt finansira.

3. DODIJELJENA DRŽAVNA POMOĆ U 2021. GODINI

Tabela 1: Ukupna državna pomoć i podsticajne mjere u odnosu na makroekonomske pokazatelje⁵

Indikator	Jedinica mjere	2019	2020	2021
Državna pomoć	miliona eura	49.321	88.727	44.932
BDP	miliona eura	4,817.10	4,185.55	4,911.62
Učešće državne pomoći u BDP-u	%	1.02	2.12	0.91
Javni rashodi	miliona eura	2,593.17	2,731.46	2,449.00
Učešće državne pomoći u javnim rashodima	%	1.90	3.25	1.83
Zaposleni	broj	203545	176693	188645
Državna pomoć po zaposlenom	euro	242.31	502.15	238.18
Stanovništvo	broj	622 182	621 306	619211
Državna pomoć po glavi stanovnika	euro	79.27	142.81	72.56

3.1. Državna pomoć i podsticajne mjere u poređenju sa osnovnim makroekonomskim indikatorima

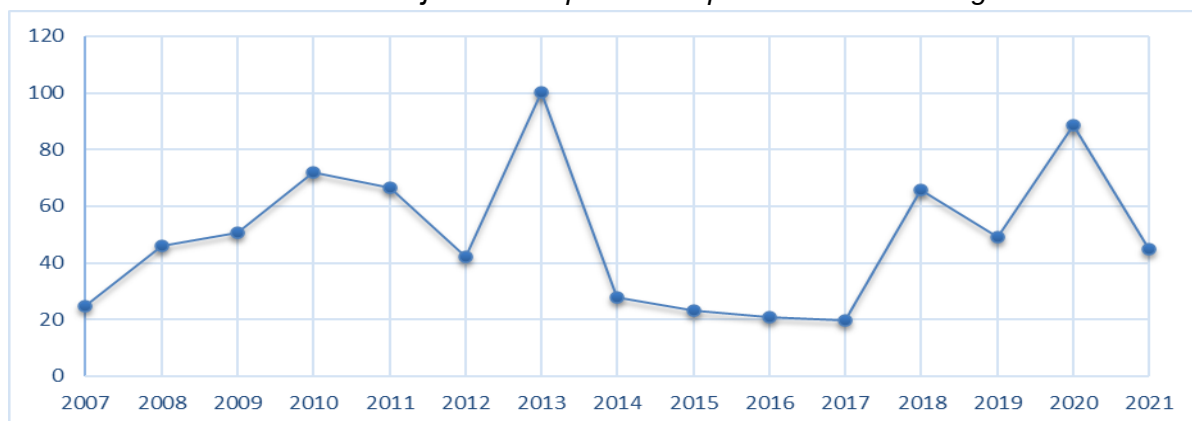
U Tabeli 1 prikazani su podaci o ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori za prethodne tri godine (uključujući i pomoć sektoru saobraćaja) u odnosu na osnovne makroekonomske pokazatelje. Procenat državne pomoći u BDP-u je sa 1.02% u 2019. godini povećan na 2.12% u 2020. godini, zatim smanjen na 0.91% u 2021. godini. Apsolutni iznos dodijeljene državne pomoći u 2021. godini je manji je za 49.36% u odnosu na 2020. godinu.

U 2021. godini ukupno dodijeljena državna pomoć u Crnoj Gori iznosila je 44,931,921.20 eura.

Iako Izvještaj sadrži podatke za 2019., 2020. i 2021. godinu, grafikon koji slijedi pokazuje trend državnih pomoći u Crnoj Gori od 2007. godine (kada je sačinjen prvi godišnji izvještaji o dodijeljenoj državnoj pomoći), pripremljen u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa metodologijom Evropske unije.

⁵ Izvor podataka o BDP-u, broju zaposlenih i broju stanovništva u Crnoj Gori u 2021. godini: Dopis Uprave za statistiku, zaveden kod Agencije pod br. 05-430/22-167/3 od 13.06.2022. godine. Izvor podataka o javnim rashodima: Predlog zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2021. godinu.

Slika 1: Trend kretanja državne pomoći za period 2007 - 2021. godina



Iznosi u milionima eura

4. IZVJEŠTAJ PO KATEGORIJAMA DRŽAVNIH POMOĆI

Državna pomoć se, prema primarnim ciljevima dodjele, dijeli na sljedeće kategorije:

- Horizontalnu državnu pomoć,
- Sektorsku državnu pomoć, i
- Regionalnu državnu pomoć.

Horizontalna državna pomoć je pomoć koja se primjenjuje u svim industrijama. Horizontalne državne pomoći usmjerene su na rješavanje problema koji mogu nastati u bilo kojoj industriji. Dodjeljuju se većem broju korisnika, bez davanja prednosti ranije određenim (poznatim) ekonomskim aktivnostima, privrednim društvima, proizvodima i uslugama i na taj način narušava konkurenciju u manjem obimu nego sektorske pomoći.

Sektorska državna pomoć primjenjuje se na određene industrije, odnosno namijenjena je tačno utvrđenim sektorima i aktivnostima, narušavajući ili prijeteci da naruši konkurenciju na tržištu u većem obimu. Upravo iz razloga selektivnosti kod dodjele ove vrste pomoći, a naročito kada se radi o npr. sektorima čelika, uglja, sintetičkih vlakana i brodogradnje, EU primjenjuje specifična pravila. Ono što je bitno napomenuti za Crnu Goru, neka od ovih pravila su ugrađena u posebne protokole SSP-a.

Regionalna državna pomoć se dodjeljuje sa ciljem podsticanja privrednog razvoja nerazvijenih, odnosno manje razvijenih regiona, prije svega onih u kojima je životni standard izuzetno nizak ili u kojima vlada velika nezaposlenost. Ova kategorija državne pomoći se dodjeljuje privrednim subjektima u regionima gdje se ulaganja smatraju opravdanim zbog postojanja ekonomskih, prirodnih, socijalnih i/ili drugih nedostataka.

Usluge od opšeg ekonomskog interesa (UOEI) su usluge koje organi vlasti država članica na nacionalnom, regionalnom ili nivou lokalnih zajednica, klasifikuju kao one koje su od opšteg interesa i zbog toga je država u obavezi da ih servisira. Ova kategorija obuhvata kako ekonomske, tako i neekonomske aktivnosti, ali su samo ekonomske

aktivnosti predmet posebnog EU zakonodavstva koje se odnosi na unutrašnje tržište i konkurenciju.

Usluge od opšteg interesa:

- Da bi određene usluge od opšteg ekonomskog interesa (SGEI) funkcionisale na osnovu principa i pod uslovima koji im omogućavaju da ispune svoju misiju, finansijska podrška javnih organa može se pokazati neophodnom kada prihodi ostvareni pružanjem usluga ne omogućavaju pokrivanje troškova koji proizilaze iz obaveze javne usluge.
- Iz sudske prakse Suda pravde Evropske unije proizlazi da naknada za javne usluge ne predstavlja državnu pomoć u smislu člana 107 stav 1 UFEU-a ako ispunjava određeni broj uslova (2). Tamo gdje su ti uslovi ispunjeni, član 108 Ugovora se ne primjenjuje.
- Kada naknada za javnu uslugu ne ispunjava te uslove, i u mjeri u kojoj su ispunjeni opšti kriterijumi za primjenjivost člana 107 stav 1 UFEU-a, takva naknada predstavlja državnu pomoć i podliježe članovima 106, 107 i 108 UFEU-a.

Pomoć male vrijednosti (*de minimis* pomoć) je pomoć dodijeljena pojedinačnom privrednom subjektu, tokom bilo kog perioda od tri fiskalne godine, pod uslovom da ne prelazi 200,000.00 eura, odnosno 100,000.00 eura za obavljanje komercijalnog prevoza tereta u drumskom saobraćaju. Dodatno, naknada male vrijednosti za pružene usluge od opšteg ekonomskog interesa dozvoljena je u iznosu do 500,000.00 eura i ne podliježe ocjeni Agencije, kao ni *de minimis* pomoć.

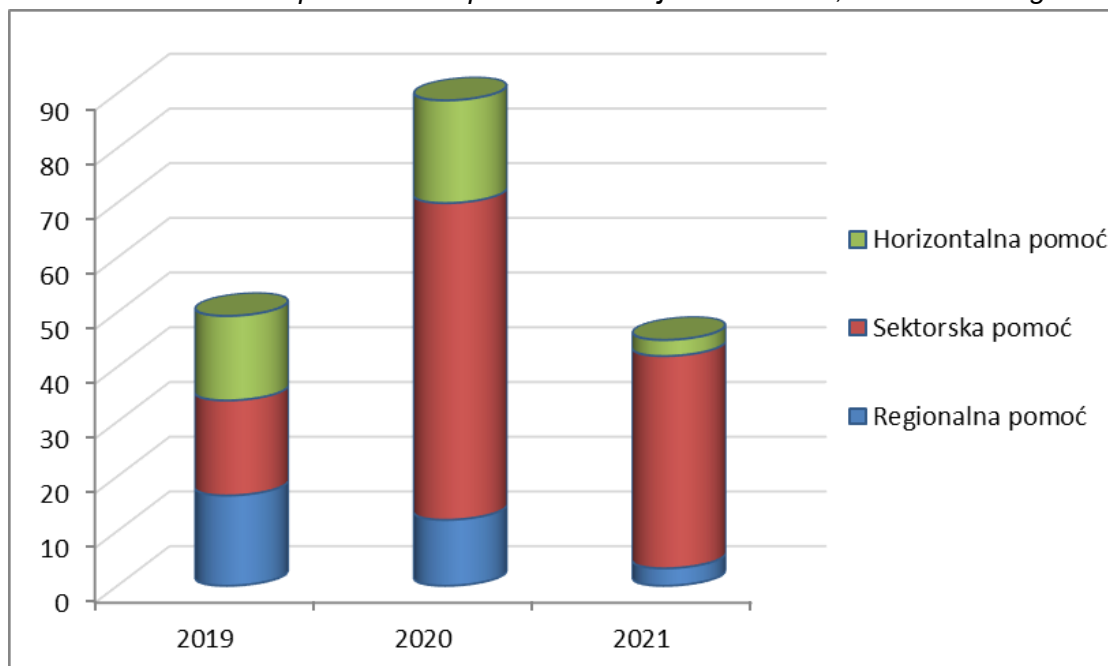
Pomoći u svrhu podrške ekonomiji u aktuelnoj pandemiji Covida-19 su pomoći odobrene Privremenim okvirom u svrhu podrške ekonomiji u aktuelnoj pandemiji Covida-19, koje imaju za cilj da pomognu nacionalne ekonomije u vrmenu pandemije. Pandemija je izazvala snažan udar na svjetsku i evropsku privredu, pa je koordinirana ekonomska intervencija država članica i institucija Unije bila od presudne važnosti za ublažavanje posljedica za privredu Unije. U vanrednim okolnostima uzrokovanim pandemijom Covid-19 preduzeća svih vrsta našla su se u situaciji ozbiljnog manjka likvidnosti.

*Tabela 2: Ukupno dodijeljena državna pomoć u Crnoj Gori u 2019., 2020. i 2021. godini
po kategorijama*

KATEGORIJA	2019	Učešće%	2020	Učešće %	2021	Učešće %
1. HORIZONTALNE POMOĆI	15.433	31.29	18.769	21.15	2.938	6.54
Obuka	0	0	0	0	0	0
Zapošljavanje	5.714	11.59	9.188	10.36	0.000	0.00
MSP	0	0	0	0	0	0
Sanacija i restrukturiranje	0	0	0	0	0	0
Otklanjanje šteta nastalih usled prirodnih nepogoda	0	0	0	0	0	0
Zaštita životne sredine	0	0	0	0	0	0
Istraživanje i razvoj	0.575	1.17	0.436	0.49	0.337	0.75
Obnovljivi izvori energije	9.144	18.54	9.144	10.31	2.602	5.79
Ostale pomoći	0	0	0	0	0	0
2. SEKTORSKE DRŽAVNE POMOĆI	17.383	35.25	57.905	65.26	38.805	86.36
Rudarstvo	0	0	0	0	0	0
Čelik	0	0	0	0	0	0
Saobraćaj	13.363	27.10	54.996	61.98	33.708	75.02
Kultura, informisanje i sport	4.020	8.15	2.909	3.28	1.291	2.87
Brodogradnja	0	0	0	0	0	0
Finansijske usluge	0	0	0	0	0	0
Ostali sektori	0	0	0	0	3.807	8.47
3. REGIONALNA POMOĆ	16.502	33.46	12.053	13.58	3.189	7.10
UKUPNO	49.318	100.00	88.726	100.00	44.932	100.00

Iznosi u milionima eura

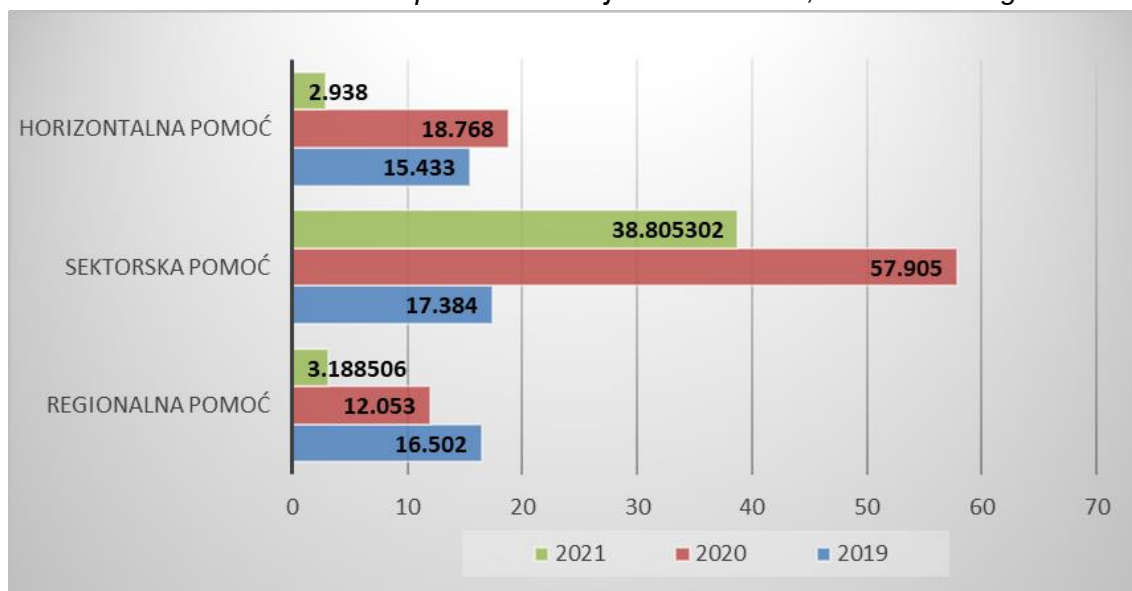
Slika 2: Struktura ukupne državne pomoći u Crnoj Gori u 2019., 2020. i 2021. godini



Iznosi u milionima eurima

Podaci iskazani u Tabeli 2 i na Slikama 2 i 3 o učešću pojedinih kategorija državne pomoći u ukupnom iznosu dodijeljene državne pomoći u Crnoj Gori, pokazuju da je u 2021. godini, u ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći učešće horizontalne pomoći 6.54%, sektorske 86.36% i regionalne 7.10%.

Slika 3: Struktura državne pomoći u Crnoj Gori u u 2019., 2020. i 2021. godini



Iznosi u milionima eurima

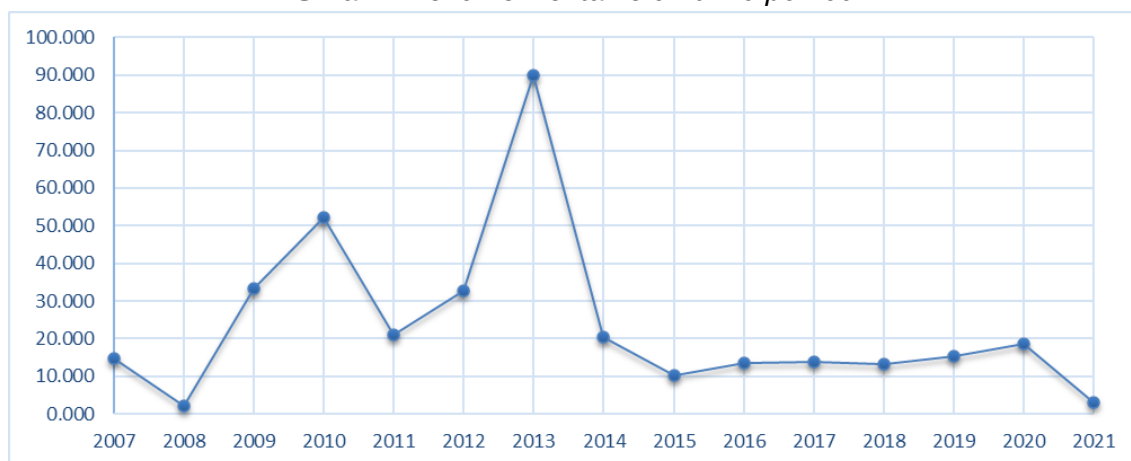
4.1. Horizontalna državna pomoć

Tabela 3: Horizontalna državna pomoć u Crnoj Gori u 2019., 2020. i 2021. godini

Vrsta horizontalne državne pomoći	2019	2020	2021	Indeks 20/19	Indeks 21/20
Obuka	0	0	0	0	0
Zapošljavanje	5,714.88	9,188.09	0	160.77	0
MSP	0	0	0	0	0
Sanacija i restrukturiranje	0	0	0	0	0
Otklanjanje štete nastalih usljed prirodnih nephoda	0	0	0	0	0
Zaštita životne sredine	0	0	0	0	0
Istraživanje i razvoj	575.37	436.01	336.57	75.78	77.19
Obnovljivi izvori energije	9,144.65	9,144.47	2,601.55	100.00	28.45
Ukupno	15,434.90	18,768.56	2,938.11	121.60	15.65

Iznosi u hiljadama eura

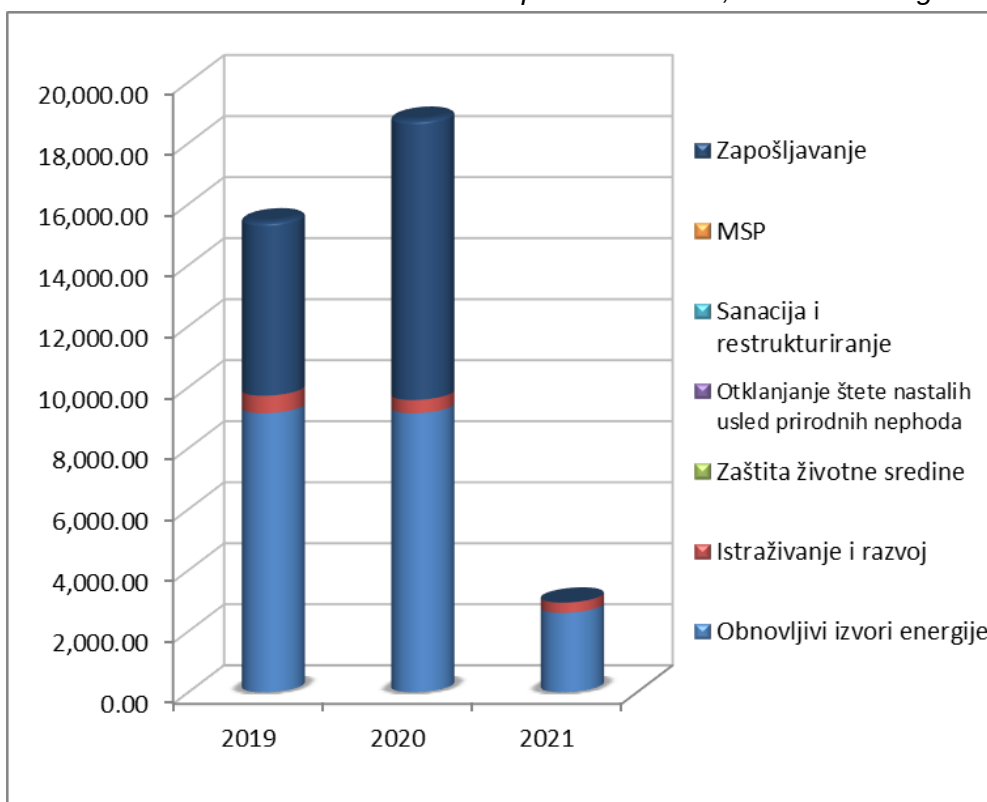
Slika 4: Trend horizontalne državne pomoći



Iznosi u milionima eura

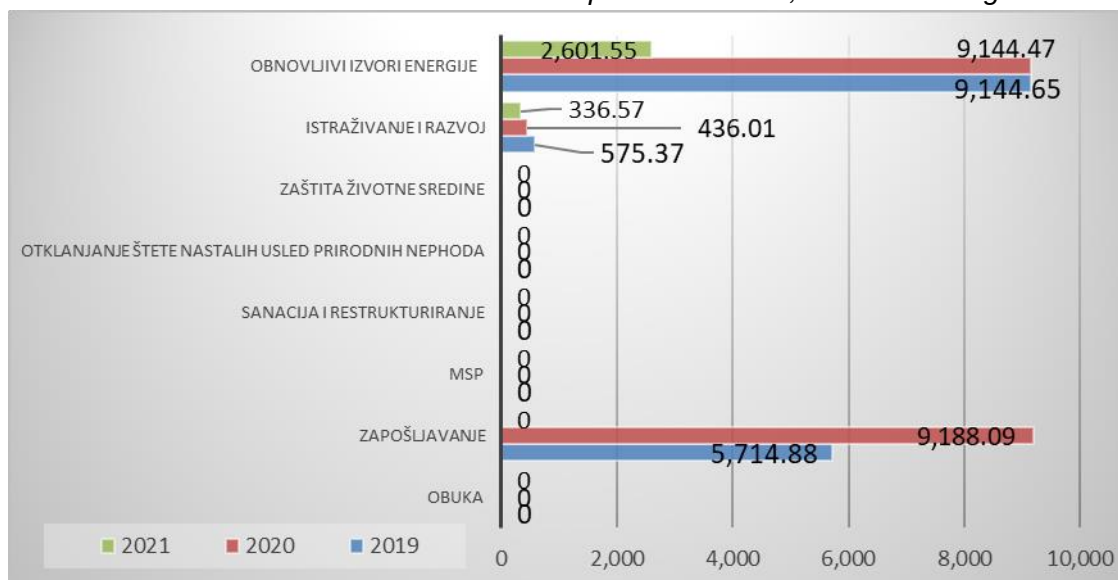
Prema podacima iskazanim u Tabeli 3, apsolutni iznos horizontalne državne pomoći je u 2021. godini u odnosu na 2020. godinu smanjen je za 84.35%, dok je u odnosu na 2019. godinu takođe smanjen za 80.96%.

Slika 5: Struktura horizontalne državne pomoći u 2019., 2020. i 2021. godini



Iznosi u milionima eura

Slika 6: Struktura horizontalne državne pomoći u 2019., 2020. i 2021. godini



Iznosi u milionima eura

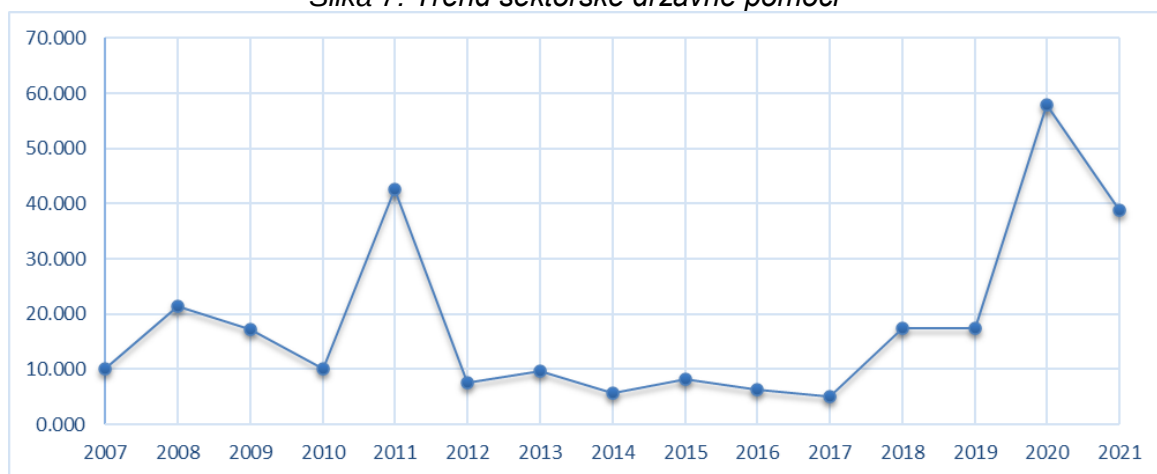
4.2. Sektorska državna pomoć

Tabela 4: Sektorska državna pomoć u Crnoj Gori u 2019., 2020. i 2021. godini

Sektor	2019	2020	2021	Indeks 20/19	Indeks 21/20
Rudarstvo	0	0	0	0	0
Čelik	0	0	0	0	0
Saobraćaj	13.363	54.996	33.708	411.550	61.29
Kultura, informisanje i sport	4.02	2.909	1.290	72.360	44.35
Brodogradnja	0	0	0	0	0
Finansijske usluge	0	0	0	0	0
Ostali sektori	0	0	3.807	0	/
Ukupno	17.383	57.905	38.805	333.111	67.02

Iznosi u milionima eura

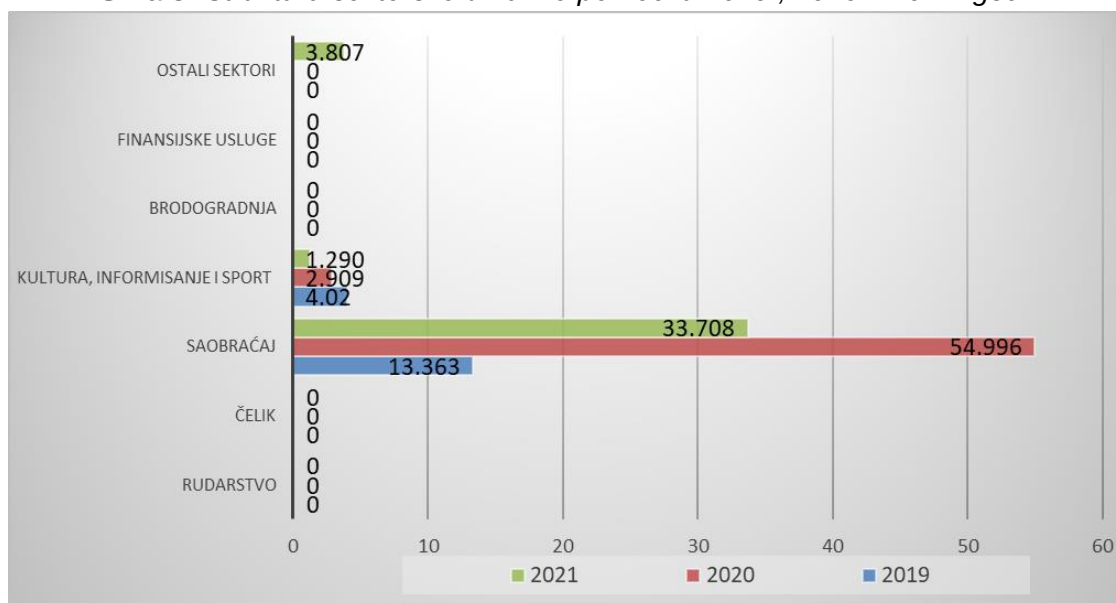
Slika 7: Trend sektorske državne pomoći



Iznosi u milionima eura

Apsolutni iznos dodijeljene sektorske državne pomoći u 2021. godini je za 32.98% manji u odnosu na 2020. godinu.

Slika 8: Struktura sektorske državne pomoći u 2019., 2020. i 2021. godini



Iznosi u milionima eura

4.3. Regionalna državna pomoć

Regionalna državna pomoć se dodjeljuje u cilju podsticanja razvoja manje razvijenih, odnosno nerazvijenih područja - regiona i usmjerena je na ublažavanje strukturnih problema i regionalne neravnomjernosti u razvoju. Ova kategorija državne pomoći podrazumijeva mjere koje podstiču ekonomsku aktivnost, sa ciljem smanjenja ekonomskih, prirodnih, socijalnih i drugih razlika u tim područjima.

Za razliku od prethodnih godina, tokom 2021. godine nije dodjeljivana pomoć privrednom duštvu Mermer AD Danilovgrad, s obzirom na to da je Plan investicija privrednog društva Mermer AD Danilovgrad⁷, završen zaključno sa 2020. godinom.

U 2021. godini, regionalna pomoć je iznosila 3,188,506.19.

Tabela 5: Regionalna državna pomoć u Crnoj Gori u 2019., 2020. i 2021. godini

Pokazatelj	2019	2020	2021	Index 20/19	Index 21/20
Regionalna državna pomoć	16.502	12.053	3.188	73.04	26.45

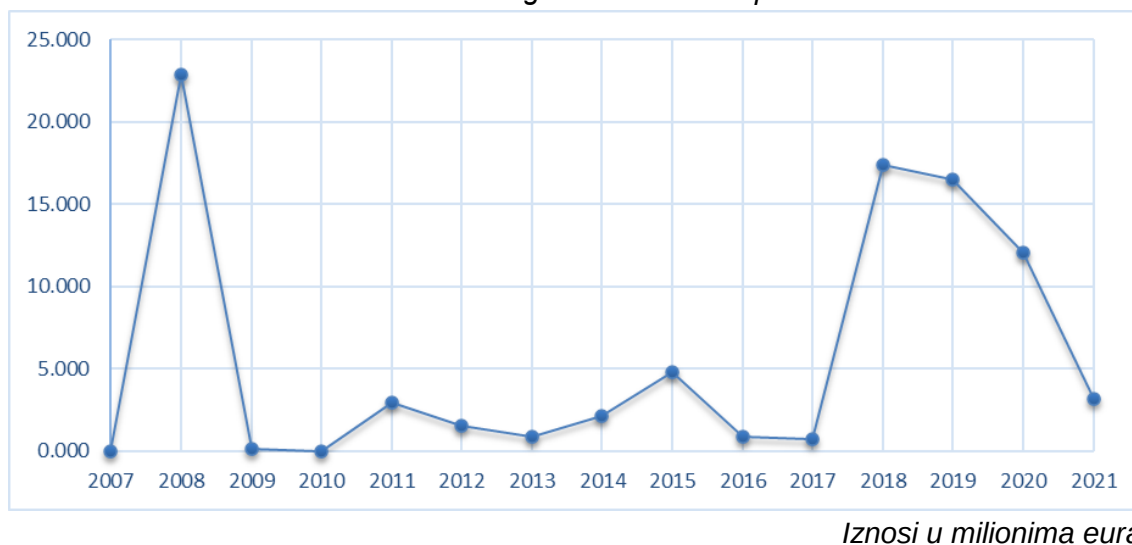
Iznosi u milionima eura

⁷ Plan investicija privrednog društva Mermer AD Danilovgrad, ocijenjen je Rješenjem Komisije za kontrolu državne pomoći od 04.07.2015. godine, kao usklađen sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

Regionalna pomoć u 2021. godini bila je dodjeljivana kroz sljedeće programe:

- Ministarstvo ekonomskog razvoja - Program za unaprjeđenje konkurentnosti privrede za 2021. godinu, dodijeljena je pomoć u iznosu od 369,762.04 eura.⁸
- Uprava prihoda i carina je na osnovu Zakona o porezu na dobit pravnih lica, izvršila poresko oslobođenje novoosnovanih lica koja su otpočela obavljanje djelatnosti u privredno nedovoljno razvijenim opštinama u ukupnom iznosu od 70,961.61 eura.
- Uprava prihoda i carina je na osnovu Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica i Zakona o obaveznom socijalnom osiguranju, izvršila oslobađanje od plaćanja dijela poreza na dohodak fizičkih lica i dijela doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje u ukupnom iznosu od 61,919.84 eura.
- Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD Podgorica je na osnovu Godišnjeg programa rada za 2021. godinu dodijelio pomoć u iznosu 2,315,083 eura.⁹
- Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić (EPCG) je kredita KfW za projekat Rekonstrukcije i modernizacije HE Perućica - Faza II u periodu od 01.01.2021. do 31.12.2021. godine, povukla iznos od 3,707,794.73 eura. Iznos državne pomoći, odnosno ekvivalent subvencije je 370,794.47 eura.

Slika 9: Trend regionalne državne pomoć



⁸ Rješenjem Savjeta Agencije br. UPI-05-430/21-90/5 od 21.07.2021. godine, utvrđeno je da je Program za unaprjeđenje konkurentnosti privrede za 2021. godinu u skladu sa Zakonom.

⁹ Rješenjem Savjeta Agencije br. 01-430/21-16/6 od 25.01.2021. godine, utvrđeno je da je Godišnji plan rada Investicionog razvojnog fonda Crne Gore AD za poslovnu 2021. godinu u skladu je sa Zakonom.

5. USLUGE OD OPŠTEG EKONOMSKOG INTERESA, OPŠTEG INTERESA, POMOĆI MALE VRIJEDNOSTI (*DE MINIMIS* POMOĆI) I POMOĆI U SVRHU PODRŠKE EKONOMIJI U AKTUELNOJ PANDEMIJI COVIDA-19

Prateći preporuke Evropske komisije u Poglavlju 8, u dijelu koji se odnosi na politiku državne pomoći, u martu 2014. godine Vlada Crne Gore je donijela Uredbu o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći, kojom je stvoren pravni osnov za potpuno usklađivanje crnogorskog zakonodavstva iz oblasti državne pomoći sa pravnom tekovinom Evropske unije. Ova uredba odgovorila je na izazove u procesu pregovaranja u ovoj oblasti na način što je Ministarstvu finansija, kao nosiocu politike državne pomoći u Crnoj Gori, data mogućnost da direktno objavljuje prevode pravila o državnoj pomoći koje donose institucije Evropske unije i na taj način u potpunosti uskladi svoje zakonodavstvo sa evropskim.

Na osnovu navedene Uredbe, u avgustu 2014. godine, donijet je Pravilnik o listi pravila državne pomoći u kojem su, između ostalih, *objavljeni Odluka Komisije od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državne pomoći u obliku naknada određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa, Uredba Komisije (EU), br. 1407/2013 od 18. decembra 2013. godine o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći, Uredba Komisije (EU) br. 360/2012 od 25. aprila 2012. godine o primjeni člana 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske Unije na pomoći male vrijednosti (de minimis) koje se dodjeljuju pravnim licima koja pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa i Privremeni okvir za mjere državne pomoći u svrhu podrške ekonomiji u aktuelnoj pandemiji COVIDA-19.* Prateći dinamiku izmjena akata na nivou Evropske unije, dopunama navedenog pravilnika, objavljen je još jedan set akata, među kojima i *Okvir Evropske unije za državnu pomoć u obliku naknada za javne usluge.* Na ovaj način stvoren je pravni osnov za primjenu pravila državne pomoći na usluge od opšteg ekonomskog interesa, pomoći male vrijednosti i državne pomoći u svrhu podrške ekonomiji u aktuelnoj pandemiji Covida-19.

5.1. Usluge od opšteg ekonomskog interesa (UOEI) i UOI (željeznice)

Usluge od opšteg ekonomskog interesa (UOEI) su usluge koje organi vlasti koje je država u obavezi da servisira i obuhvataju kako ekonomske, tako i neekonomske aktivnosti, ali su samo ekonomske aktivnosti predmet posebnog EU zakonodavstva koje se odnosi na unutrašnje tržište i konkurenciju. Ekonomija treba da se razvija u opštu korist, a država je dužna da interveniše onda kada tržište nije u mogućnosti da pruži ono što je od ključne važnosti za građane.

Države članice imaju visok stepen diskrecionog prava prilikom definisanja usluga od opšteg ekonomskog interesa. Međutim, države bi trebalo da definišu UOEI na osnovu kriterijuma opšteg interesa za sve građane i pod uslovima koji nisu obavezno isti kao tržišni.

Da bi povećala pravnu sigurnost, naročito nakon presude u slučaju Altmark¹⁰, i da bi smanjila teret prijavljivanja u ovoj oblasti, EK je donijela „paket“ akata za finansiranje UOEI, koji je i Crne Gora u obavezi da primjenjuje.

Tabela 6: Pregled iznosa pomoći dodijeljenih za UOEI u 2021. godini

USLUGE OD OPŠTEG EKONOMSKOG INTERESA (UOEI)		
Davalac naknade za UOEI	Korisnik naknade za UOEI	Iznos naknade za UOEI
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	Javno preduzeće za nacionalne parkove - Podgorica	1,705,359.85
Ministarstvo kapitalnih investicija	Željeznička infrastruktura AD Podgorica	4,022,061.93
Ministarstvo kapitalnih investicija	Željeznički prevoz Crne Gore AD Podgorica	7,636,818.20
UKUPNO		13,364,239.98

Iznosi u eurima

5.2. Pomoći male vrijednosti (de minimis pomoći)

Pomoć male vrijednosti (*de minimis* pomoć) je pomoć dodijeljena pojedinčanom privrednom subjektu, tokom perioda od tri fiskalne godine, u najvišem dozvoljenom iznosu od 200,000.00 eura, odnosno do 100,000.00 eura ukoliko korisnik obavlja drumski prevoz tereta za najamninu ili naknadu.

Naime, javno finansiranje koje ispunjava kriterijume iz člana 107 stava 1 Ugovora o funkcionisanju EU smatra se državnom pomoći, pa se uvijek mora prijaviti Komisiji. Međutim, u skladu s članom 109 Ugovora, Savjet EU može odrediti kategorije pomoći koje se izuzimaju od obaveze prijave. Na osnovu Uredbe (EZ) br. 994/98, Savjet je, u skladu s članom 109 Ugovora, odlučio da pomoći male vrijednosti (*de minimis* pomoći) mogu predstavljati kategoriju

¹⁰ Kriterijumi iz predmeta *Altmark*: privredno društvo primalac mora zaista da ima obavezu pružanja usluge od opšteg ekonomskog interesa koja mora biti jasno definisana, parametri na osnovu kojih se kompenzacija izračunava moraju se utvrditi unaprijed na objektivni i transparentan način, kompenzacija ne smije preći ono što je potrebno da se pokriju svi troškovi ili dio troškova nastalih u ispunjavanju obaveza pružanja javnih usluga, uzimajući u obzir odgovarajuće primitke i opravdanu dobit i visina potrebne kompenzacije mora se odrediti na osnovu analize troškova koje bi imalo prosječno dobro vođeno privredno društvo adekvatno opremljeno odgovarajućim sredstvima, ukoliko nije izabrano procedurom javnih nabavki.

pomoći koja se ne prijavljuje, ali se prati kumulacija ovih pomoći, kako se ne bi premašio najviši dozvoljeni iznos.

De minimis pomoć smatra se dodijeljenom u trenutku kada privredno društvo, u skladu sa odgovarajućim nacionalnim pravnim poretkom, stekne zakonsko pravo na primanje pomoći, nezavisno od datuma dodjele de minimis pomoći privrednom društvu.

Na osnovu iznijetog, smatra se da pomoći male vrijednosti (*de minimis* pomoći) dodijeljene jednom privrednom subjektu, u periodu od tri fiskalne godine, koje ne prelaze najviši dozvoljeni iznos, ne ispunjava sve kriterijume iz člana 107 stav 1 Ugovora i samim tim ne podliježu postupku prijavljivanja.

Agencija posebno ukazuje da pomoći male vrijednosti (*de minimis* pomoći) nijesu obuhvaćene ukupnim iznosom dodijeljenih državnih pomoći, pa se samim tim o njima i ne izvještava, već su davaoci dužni da vode evidencije o dodijeljenim *de minimis* pomoćima i prilikom dodjele primjenjuju načelo kumulacije.

Tabela 7: Pregled iznosa de minimis pomoći dodijeljenih u 2021. godini

DE MINIMIS POMOĆI		
1.	Ministarstvo ekonomskog razvoja - Pomoć radio difuznim emiterima	386,689.29
2.	Ministarstvo ekonomskog razvoja - Program za unaprjeđenje konkurentnosti privrede za 2021. godinu	784,589.17
3.	Ministarstvo ekonomskog razvoja - pomoć DOO Inovaciono preduzetnički centar „Tehnopolis“ - Nikšić	90,000.00
4.	Ministarstvo ekonomskog razvoja - Naučno-tehnološki park d.o.o.	90,000.00
5.	Zavod za zapošljavanje Crne Gore - Podsticaji za sezonsko zapošljavanje	59,922.39
6.	Zavod za zapošljavanje Crne Gore - Osposobljavanje za samostalan rad	119,083.46
7.	Zavod za zapošljavanje Crne Gore - Osposb. za rad kod poslodavca	91,270.25
8.	Zavod za zapošljavanje Crne Gore - Aktiviranje žena	2,381.08
9.	EKO FOND - realizacija projekata korišćenja obnovljivih izvora energije	73,569.40
10.	EKO FOND - kupovina električnih i hibridnih vozila	55,000.00
11.	Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija - kreiranje informativnih i edukativnih sadržaja u dnevnim štampanim medijima i na internetskim publikacijama	150,000.00
12.	Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija - podsticanje pluralizma i raznovrsnosti štampanih medija i internetskim publikacijama	326,721.27
13.	Opština Bijelo Polje - podrška ženskom preduzetništvu	20,000.00
14.	Opština Bijelo Polje - podrška mladim preduzetnicima	20,000.00
15.	Opština Danilovgrad - javni prevoz putnika u prigradskom unutrašnjem prevozu	500,000.00
16.	Opština Tivat - podrška ženskom preduzetništvu	20,000.00

17.	Opština Pljevlja - podrška preduzetništvu, turizmu i ženskom preduzetništvu	18,000.00
18.	Opština Rožaje - podrška ženskom preduzetništvu	10,000.00
19.	Opština Kotor - podrška ženskom preduzetništvu	15,000.00
20.	Opština Kolašin - podrška ženskom preduzetništvu	10,000.00
21.	Glavni grad Podgorica	168,331.96
22.	Opština Budva - podrška ženskom preduzetništvu	80,000.00
23.	Opština Bar - podrška razvoju preduzetništva	171,000.00
24.	Opština Bar - podrška razvoju zanatstva	10,000.00
25.	Opština Bar - podrška ženskom preduzetništvu	33,000.00
26.	Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta i JU Filmski Centar Crne Gore - pomoć za digitalizaciju bioskopa	390,000.00
27.	Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD Podgorica - podrška razvoju preduzetništva i MSP	88,870.73
UKUPNO		3,543,429.00

Iznosi u eurima

Naknade za usluge od opšteg ekonomskog interesa navedene u redovima 2., 3., 12. i 15. Tabele 9, predstavljaju pomoći male vrijednosti (de minimis) koje se dodjeljuju pravnim licima koji pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa, u smislu Uredbe Komisije (EU) br. 360/2012 od 25. aprila 2012. godine o primjeni člana 107 i 108 Ugovora o funkcioniranju Evropske Unije na pomoći male vrijednosti (de minimis) koje se dodjeljuju pravnim licima koji pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa (navedena uredba se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 7e Pravilnika o listi pravila državne pomoći).¹¹

5.3. Pomoć u svrhu podrške ekonomiji u aktuelnoj pandemiji Covida-19

Za pomoć državama članicama u koordiniranom ekonomskom odgovoru na ublažavanje negativnih posljedica različitih mjera suzbijanja u vezi sa izbijanjem Covida-19, Evropska komisija je 19. marta 2020. godine, na osnovu člana 107 (3) (b) UFEU-a, usvojila Privremeni okvir u svrhu podrške ekonomiji u aktuelnoj pandemiji Covida-19 (u daljem tekstu: Privremeni okvir).

Pomoć predviđena Privremenim okvirom, dodjeljivana je korisnicima kako sa državnog nivoa, tako i sa nivoa lokalnih samouprava, ali tako da ne prelazi maksimalni ukupni iznos pomoći od 1,200,000.00 eura po korisniku (svi iznosi moraju biti bruto iznosi, tj. Prije odbitka poreza ili drugih troškova), uz obavezno poštovanje kumulacije svih državnih pomoći u aktuelnoj pandemiji Covid-19.

¹¹ Ukupan iznos de minimis pomoći koja se dodjeljuje bilo kojem pravnom licu koji pruža usluge od opšteg ekonomskog interesa ne smije preći 500,000.00 eura tokom bilo kojeg perioda od tri fiskalne godine.

*Tabela 8: Pregled iznosa pomoći u svrhu podrške ekonomiji
u aktuelnoj pandemiji Covida-19*

POMOĆI U SVRHU PODRŠKE EKONOMIJI U AKTUELNOJ PANDEMIJI COVIDA-19	
Davalac državne pomoći	Iznos državne pomoći
Vlada Crne Gore	11,863,927.94
Glavni Grad Podgorica	805,287.22
Opština Žabljak	22,766.33
Opština Plužine	731.39
Opština Bijelo Polje	31,567.48
Opština Kolašin	24,468.00
Opština Kotor	672,646.43
Opština Nikšić	113,829.72
Opština Tivat	46,997.11
Opština Tuzi	13,520.00
Opština Bar	48,359.56
Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD Podgorica	219,825.53
Agencija za elektronske medije	158,295.25
UKUPNO	14,022,221.96 €

Iznosi u eurima

6. VRSTE (INSTRUMENTI) DODJELE DRŽAVNE POMOĆI

Dodijeljena državne pomoći predstavlja korist za primaoca državne pomoći i ta korist se mjeri u odnosu na konkurente kojima ista nije dodijeljena. Krajnja finansijska korist za primaoca u velikoj mjeri zavisi od vrste (instrumenta) dodjele.

Državna pomoć dodijeljena iz javnih sredstava, u zavisnosti od vrste (instrumenta) dodjele, prikazuje se kao stvarni ili potencijalni javni rashod. U 2021. godini državne pomoći u Crnoj Gori su dodjeljivane kao:

- subvencije;
- poreske olakšice (otpisi, odlaganja plaćanja poreza i doprinosa);
- zajmovi sa nižim kamatnim stopama; i
- garancije.

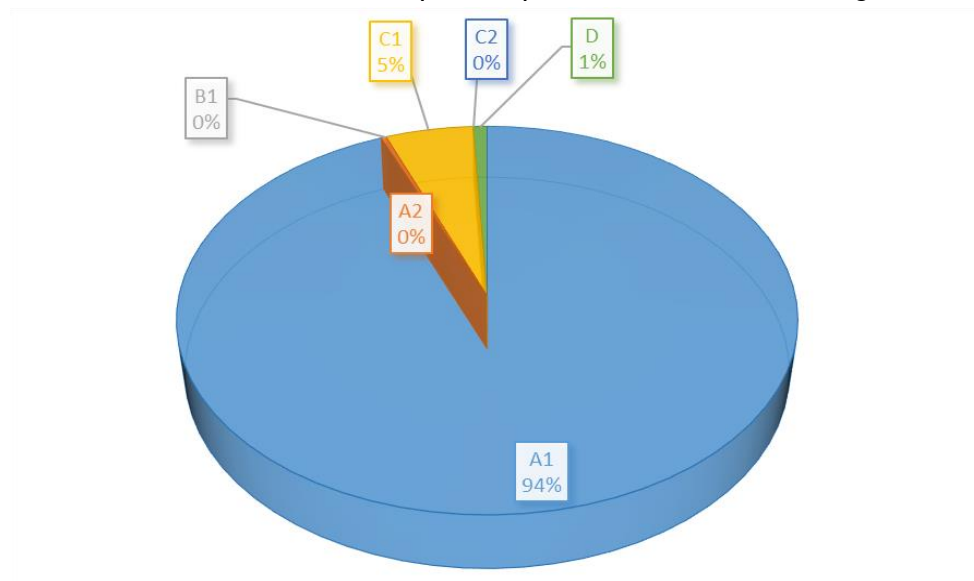
Primjena metodologije utvrđene Pravilnikom daje pregled vrste (instrumenata) dodjele državne pomoći za 2021. godinu.

*Tabela 9: Ukupno dodijeljena državna pomoć u 2021. godini
prema vrstama (instrumentima) dodjele*

Kategorija državne pomoći	A1	A2	B1	C1	C2	D	Ukupno
1. Horizontalna državna pomoć	2.938	0	0	0	0	0	2.938
Obuka	0	0	0	0	0	0	0
Zapošljavanje	0	0	0	0	0	0	0
MSP	0	0	0	0	0	0	0
Sanacija i restrukturiranje	0	0	0	0	0	0	0
Otklanjanje štete nastalih usljed prirodnih nepogoda	0	0	0	0	0	0	0
Zaštita životne sredine	0	0	0	0	0	0	0
Istraživanje i razvoj	0.337	0	0	0	0	0	0.337
Obnovljivi izvori energije	2.602	0	0	0	0	0	2.602
2. Sektorska državna pomoć	38.805	0	0	0	0	0	38.805
Rudarstvo	0	0	0	0	0	0	0
Čelik	0	0	0	0	0	0	0
Saobraćaj	33.708	0	0	0	0	0	33.708
Kultura i informisanje	1.291	0	0	0	0	0	1.291
Brodogradnja	0	0	0	0	0	0	0
Finansijske usluge	0	0	0	0	0	0	0
Ostali sektori	3.807	0	0	0	0	0	3.807
3. Regionalna državna pomoć	0.370	0.133	0	2.315	0	0.371	3.189
Ukupno	42.113	0.133	0	2.315	0	0.371	44.932

Iznosi u milionima eura

Slika 10: Struktura državne pomoći po instrumentima u 2021.godini



A1 - donacije, subvencije kamata, otpisi dugova i umanjeni iznosi prilikom prinudnih poravnanja;

A2 - poreske olakšice (otpisi, odlaganja plaćanja poreza i doprinosa);

B1 - učešće u udjelu u kapitalu, uključujući konverziju duga u akcijski kapital;

C1 - zajmovi sa kamatnim stopama nižim od kamatne stope na finansijskom tržištu i zajmovi privrednim društvima u poteškoćama;

C2 - ostale pomoći; i

D - garancije.

6.1. Državne garancije kao instrument pomoći

Shodno odredbama 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 Pravilnika o listi pravila državne pomoći državnom pomoći se ne smatra garancija države za zajam korisniku, koji u posljednje dvije godine koje prethode davanju garancije, nije u finansijskim izvještajima iskazao rast gubitka, smanjenje prihoda, rast zaliha na skladištu, smanjenje priliva gotovine, rast zaduženosti i smanjenje vrijednosti imovine, pod uslovima da:

- korisnik zajma može na finansijskom tržištu dobiti zajam pod tržišnim uslovima;
- se garancija države daje za određeni iznos kredita, na određeno vrijeme;
- iznos garancije ne pokriva više od 80% kreditne obaveze;
- se za garanciju zaračunava tržišna cijena.

U svim ostalim slučajevima, u kojima nisu kumulativno ispunjeni prethodno navedeni uslovi, državna garancija predstavlja pomoć koja se računa na osnovu posebne metodologije.

Kod pojedinačnih garancija element pomoći se računa kao razlika između tržišne cijene garancije i cijene koja je stvarno plaćena za garanciju. Međutim, kada se tržišna cijena garancije ne može odrediti, element pomoći računa se kao protivvrijednost pomoći u obliku kredita pod povoljnim uslovima, odnosno kao razlika između tržišne kamate, koju bi privredno društvo platilo bez državne garancije i kamate po kojoj je kredit dobijen zahvaljujući državnoj garanciji, a nakon odbitka svih plaćenih premija. Državna garancija će se računati u cijelokupnom iznosu, odnosno u iznosu kojim se garantuje za određeni kredit kada:

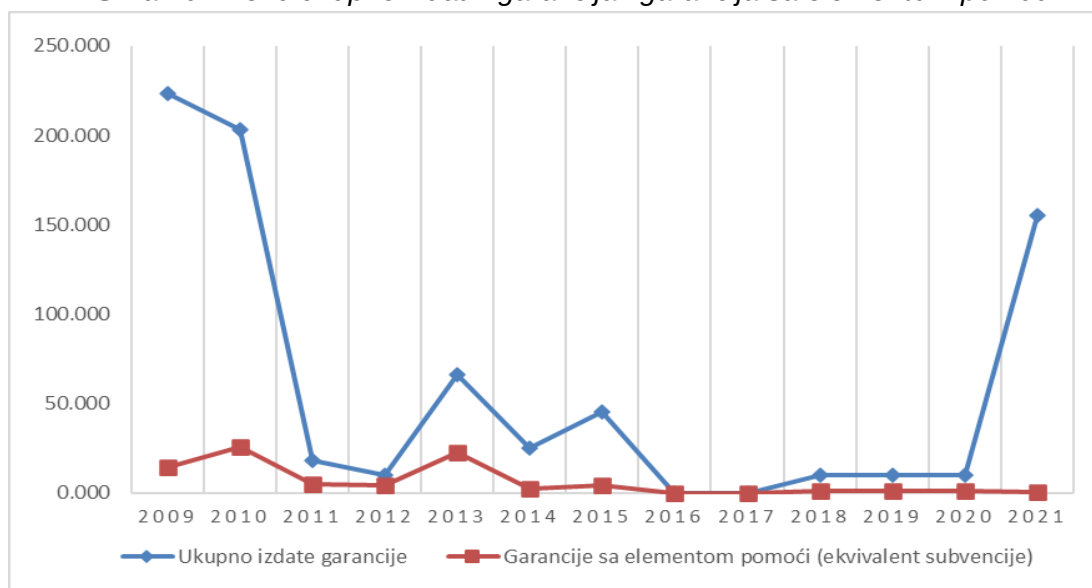
- postoji vjerovatnoća da korisnik kredita pokrivenog državnom garancijom neće biti u mogućnosti da vrati taj kredit;
- je aktivirana zbog nemogućnosti korisnika kredita da ga vraća, i država preuzima otplatu kredita; i
- otplatu nedospjele kreditne obaveze preuzima država uz otpis duga korisniku kredita.

Tabela 10: Državne garancije kao element pomoći

DRŽAVNE GARANCIJE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ukupno izdate garancije	18,170	10,000	66,200	25,000	45,280	0	0	10,042	10,042	10,042	155.039
Garancije sa elementom pomoći (ekvivalent subvencije)	5,092	3,883	22,165	2,000	4,000	0	0	1,004	1,004	1,004	0.371
Aktivirane garancije	30,241	19,545	85,055	9,569	0	0	0	0	0	0	7,711

Iznosi u milionima eura

Slika 10: Trend ukupno izdatih garancija i garancija sa elementom pomoći



Iznosi u milionima eura

Ukupno izvršenje ove grupe izdataka je ostvareno kod Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Program: Servisiranje duga. U toku 2021. godine, aktivirane su ukupno dvije (2) državne garancije, po ugovorima koji su u ime države Crne Gore sklopljeni sa inostranim kreditorima. Evidentirano izvršenje na grupi računa 462 iznosi 7,711,252.08 eura i odnosi se na plaćanja po osnovu palih garancija za Barsku plovidbu a.d. Bar i Crnogorsku plovidbu a.d. Kotor, po Zaključcima Vlade i rješenjima Ministarstva finansija i socijalnog staranja. Ukupno plaćena glavnica iznosi 6,555,701.83 eura (od čega se iznos od 2,588,937,01 eura odnosi na Barsku plovidbu a.d. Bar, a iznos od 3,966,764.82 eura na Crnogorsku plovidbu a.d. Kotor). Ukupno plaćena kamata iznosi 1,155,550.25 eura (od čega se iznos od 642.965,79 eura odnosi na Barsku plovidbu a.d. Bar, a iznos od 512,584.46 eura na Crnogorsku plovidbu a.d. Kotor).

U vezi sa prednje navedenim davanjima, kao i prethodnim plaćanjima države za istu namjenu, Agencija je Rješenjem br. UPI-01-430/20-79/24 od 17.08.2022. godine i Rješenjem br. UPI-01-430/21-6/21-70 od 17.08.2022. godine, utvrdila da su državne pomoći koje su nezakonito dodijeljene privrednom društvu "Crnogorska plovidba" AD Kotor i privrednom društvu „Barska plovidba“ AD Bar, neusklađene sa Zakonom. Istim rješenjima, Agencija je naložila Ministarstvu kapitalnih investicija (kao pravnom sljedbeniku Ministarstva saobraćaja i pomorstva) da bez odlaganja, a najkasnije u roku od četiri (4) mjeseca od dana prijema tih rješenja, preduzme mjere neophodne za povraćaj sredstava neusklađene državne pomoći, na koju se obračunava kamata za period od dodjele pomoći do dana donošenja rješenja o povraćaju i plaća zatezna kamata u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata.

Agencija je uvidom u Izvještaj o reviziji Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2021. godinu Državne revizorske institucije¹², utvrdila da je vršena isplata sredstava privrednim društvima bez prethodno pribavljenog mišljenja Agencije za kontrolu državne pomoći u ukupnom iznosu 28,590,000.00 eura, i to:

- Ministarstvo kapitalnih investicija - Crnogorskom operatoru tržišta električne energije DOO Podgorica, u iznosu od 2,100,000.00 eura;
- Ministarstvo finansija i socijalnog staranja - Društvu sa ograničenom odgovornošću za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "ToMontenegro", u iznosu od 16,000,000.00 eura;
- Ministarstvo kapitalnih investicija - Društvu sa ograničenom odgovornošću za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "ToMontenegro", u iznosu od 10,000,000.00 eura;
- Ministarstvo finansija i socijalnog staranja - Društvu sa ograničenom odgovornošću Montenegro Works, u iznosu od 490,000.00 eura.

¹²<http://www.dri.co.me/1/doc/Izvje%C5%A1taj%20o%20reviziji%20Predloga%20zakona%20o%20zavr%C5%A1nom%20ra%C4%8Dunu%20bud%C5%BEeta%20Crne%20Gore%20za%202021.%20godinu.pdf>

Agencija za zaštitu konkurencije će, kroz dodatne zahtjeve o neprijavljenim državnim pomoćima, zatraži hitnost izjašnjenja davalaca državnih pomoći, te nakon kompletiranja istih dodatno pokrene ispitne postupke naknadne kontrole.

Agencija posebno konstatuje da, i pored uredno dostavljenih zahtjeva za dostavljanje podataka i informacija o dodijeljenim državnim pomoćima u 2021. godini, kao i naknadnih urgencija za predmetna postupanja, evidentiran je izostanak aktivnosti sa nivoa pojedinih davalaca državnih pomoći, čime je Agencija ostala uskraćena za podatke i informacije o dodijeljenim pomoćima pojedinim subjektima.

7. REZIME

U izradi Izvještaja korišćena je, u najvećoj mogućoj mjeri, metodologija koja je propisana od strane Evropske komisije, u oblasti izvještavanja o dodijeljenoj državnoj pomoći.

U skladu sa odredbama člana 25a Zakona o zaštiti konkurencije, davaoci državne pomoći dužni su da Agenciji do 15. marta tekuće za prethodnu godinu dostave podatke o dodijeljenim državnim pomoćima. Na osnovu predmetnih podataka, Agencija sačinjava godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u prethodnoj godini, koji dostavlja Vladi i Skupštini do kraja drugog kvartala tekuće godine, radi upoznavanja. Dodatno, Agencija dostavlja izvještaj i Evropskoj komisiji, a u skladu sa obavezama preuzetim potvrđenim međunarodnim ugovorom.

Ipak, Agencija posebno ukazuje da su za pripremu Izvještaja dominantno korišćeni podaci iz Prijedloga Zakona o završnom računu budžeta za 2021. godinu i Izvještaj Državne revizorske institucije, kao kontrolni instrument. Razlog za ovakvo postupanje Agencije uslovljen je procjenom da davaoci i dalje nedovoljno poznaju oblasti državne pomoći, što na kraju rezultira nepotpunim i nedovoljno obrađenim podacima o dodijeljenim državnim pomoćima. Treba uzeti u obzir i veliki broj slučajeva naknadne kontrole državne pomoći dodijeljene bez prethodne ocjene Agencije. Posljedica velikog broja dodijeljenih neprijavljenih (nezakonitih) državnih pomoći jeste evidentno nizak nivo svijesti davalaca o obavezi prijavljivanja i kontrole državne pomoći, što će ubuduće, biti jedan od fokusa Agencije. Svakako je prepoznata potreba za intenzivnim promovisanjem i podizanjem svijesti davalaca, korisnika, ali i cjelokupne javnosti na temu kontrole državne pomoći i zaštite konkurencije generalno.

U 2021. godini je dodijeljena državna pomoć u ukupnom iznosu od 44,931,921.20 eura, što u odnosu na ukupno dodijeljenu državnu pomoć u 2020. godini, koja je iznosila 88,726,708.93 eura, predstavlja smanjenje od 49.36%. Procenat učešća državne pomoći u BDP-u je sa 2.12% u 2020. godini smanjen na 0.91% u 2021. godini.

U Izvještaju, u skladu sa novim Pravilnikom nijesu prikazani podsticaji za razvoj poljoprivrede i ribarstva.

Pravilnikom je izmjenjena metodologija izvještavanja, tako da se sektor poljoprivrede i ribarstva ne iskazuje u godišnjem izvještaju, za razliku od prethodnih godina, kada se podrška poljoprivredi i ribarstvu iskazivala, ali samo u ukupnom iznosu.

Agencija posebno napominje odredbe SSP-a, član 73 (9), koji je prenešen i u nacionalno zakonodavstvo, član 1 stav 2 Zakona, kojim je propisano da se ovaj zakon ne primjenjuje na podsticaje za razvoj poljoprivrede i ribarstva. Ovi podsticaji će biti regulisani posebnom regulativom koja se odnosi na državnu pomoć u ovim sektorima, u skladu sa EU pravilima.

Takođe, veliki dio dodijeljenih državnih pomoći odnosi se i na pomoći dodijeljene u sektoru saobraćaja, kao i na pomoći dodijeljene za obnovljive izvore energije.¹³

Od ukupno dodijeljene pomoći u 2021. godini, 86.36% dodijeljeno je kroz sektorske pomoći, odnosno najviše sektoru saobraćaja 75.02%. Ostalo je dodijeljeno u sektoru kulture, informisanja i sporta, u učešću u ukupnim sektorskim pomoćima od 2.87% i ostalim sektorima (8.47%).

Horizontalne pomoći u 2021. godini dodijeljene su u iznosu od **2.938 miliona eura**, odnosno 6.54% ukupno dodijeljene pomoći. Ova pomoć se odnosila na pomoć za istraživanje i razvoja (0.75%) i pomoć za obnovljive izvore energije (5.79%).

U 2021. godini, dodijeljeno je državnih pomoći za regionalni razvoj u iznosu od **3.189 miliona eura**, odnosno 7.10% od ukupno dodijeljene državne pomoći.

Evidentirano je da su pomoći u svrhu podrške ekonomiji u aktuelnoj pandemiji Covida-19 u 2021. godini iznosile ukupno **14,022,221.96 eura**. Ova pomoć se ne uračunava u ukupan iznos dodijeljene državne pomoći.

¹³ U skladu sa rješenjem Komisije za kontrolu državne pomoći br. 01-51/1 od 16. jula 2015. godine.

U Izvještaju nijesu evidentirane pomoći za sanaciju i restrukturiranje, koje predstavljaju vrstu pomoći koja u najvećoj mjeri narušava ili prijeti da naruši konkurenciju na tržištu, odnosno koja je najmanje poželjna pomoć.

Neprijavljene državne pomoći¹⁴ u 2021. godini iznosile su 36,298,480.50 eura, odnosno 80.79% ukupno dodijeljene pomoći u 2021. godini, dok je u 2020. godini taj procenat bio 18.11%, odnosno ukupan iznos od 16,072,423.53 eura.

Tabela 11: Evidentirane neprijavljene državne pomoći u 2021. godini

EVIDENTIRANE NEPRIJAVLJENE DRŽAVNE POMOĆI U 2021. GODINI		
Davaoc državne pomoći	Korisnik/korisnici državne pomoći	Iznosi državne pomoći
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	Pomoć privrednom društvu "Barska plovidba" AD Bar	3,232,231.55
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	Pomoć privrednom društvu "Crnogorska plovidba" AD Kotor	4,475,517.56
Ministarstvo kapitalnih investicija	Pomoć Crnogorskom operatoru tržišta električne energije DOO Podgorica	2,100,000.00
Ministarstvo kapitalnih investicija	Pomoć Društvu sa ograničenom odgovornošću za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "ToMontenegro"	10,000,000.00
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	Pomoć Društvu sa ograničenom odgovornošću za transport putnika i robe u vazdušnom saobraćaju "ToMontenegro"	16,000,000.00
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	Pomoć društvu Montenegro Works	490,000.00
Opština Plužine	Pomoć u svrhu podrške ekonomiji u aktuelnoj pandemiji Covid-19	731.39
UKUPNO		36,298,480.50

iznosi u eurima

Napomena: Pomoć privrednom društvu "Barska plovidba" AD Bar u iznosu od 3,232,231.55 eura obuhvaćena je Rješenjem Agencije br. UPI-01-430/21-6/21-70 od 17.08.2022. godine. Pomoć privrednom društvu "Crnogorska plovidba" AD Kotor obuhvaćena je Rješenjem Agencije br. UPI-01-430/20-79/24 od 17.08.2022. godine.

¹⁴ Iako je prvi Zakon o kontroli državne pomoći donešen još 2007. godine, i dalje je prisutna slaba svijest davalaca (naročito sa lokalnog nivoa) o obavezama iz Zakona o prijavi državnih pomoći. Agencija će u narednom periodu, a naročito kroz sprovođenje IPA projekta za državnu pomoć, čija je jedna komponenta i podizanje svijesti o kontoli državne pomoći, nastojati da bude svojevrsni promoter ove politike i obaveza Crne Gore i svih organa u kontekstu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Shodno podacima sadržanim u ovom godišnjem izvještaju, a imajući u vidu nadležnosti Agencije utvrđene Zakonom o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 44/12 i 13/18) i Zakonom, Agencija će u odnosu na neprijavljene državne pomoći pokrenuti postupak *ex post* kontrole ocjene usklađenosti državnih pomoći dodijeljenih bez prethodne ocjene Agencije.

Evropska komisija prilikom godišnjeg izvještavanja vrši ispravke istorijskih podataka o dodijeljenim državnim pomoćima (Eng. Corrections on historical data) kako bi se obuhvatile neusklađene pomoći koje su naknadno utvrđene, te podaci o iznosima državne pomoći za koje se, nakon ispitnog postupka Komisije (*ex post* kontrola), utvrdi da predstavljaju neusklađenu pomoć budu naknadno iskazani u godini dodijele te pomoći. Dakle, kada Komisija donese odluku o mjeri pomoći koja nije prijavljena, iznos pomoći u pitanju se pripisuje godini/godinama u kojima je dodijeljena. Agencija će nastojati da u narednim izvještajima preuzme ovu praksu Evropske komisije.