



Crnogorska panevropska unija
Montenegrin Pan-European Union
Unio Paneuropaea Montis Nigri

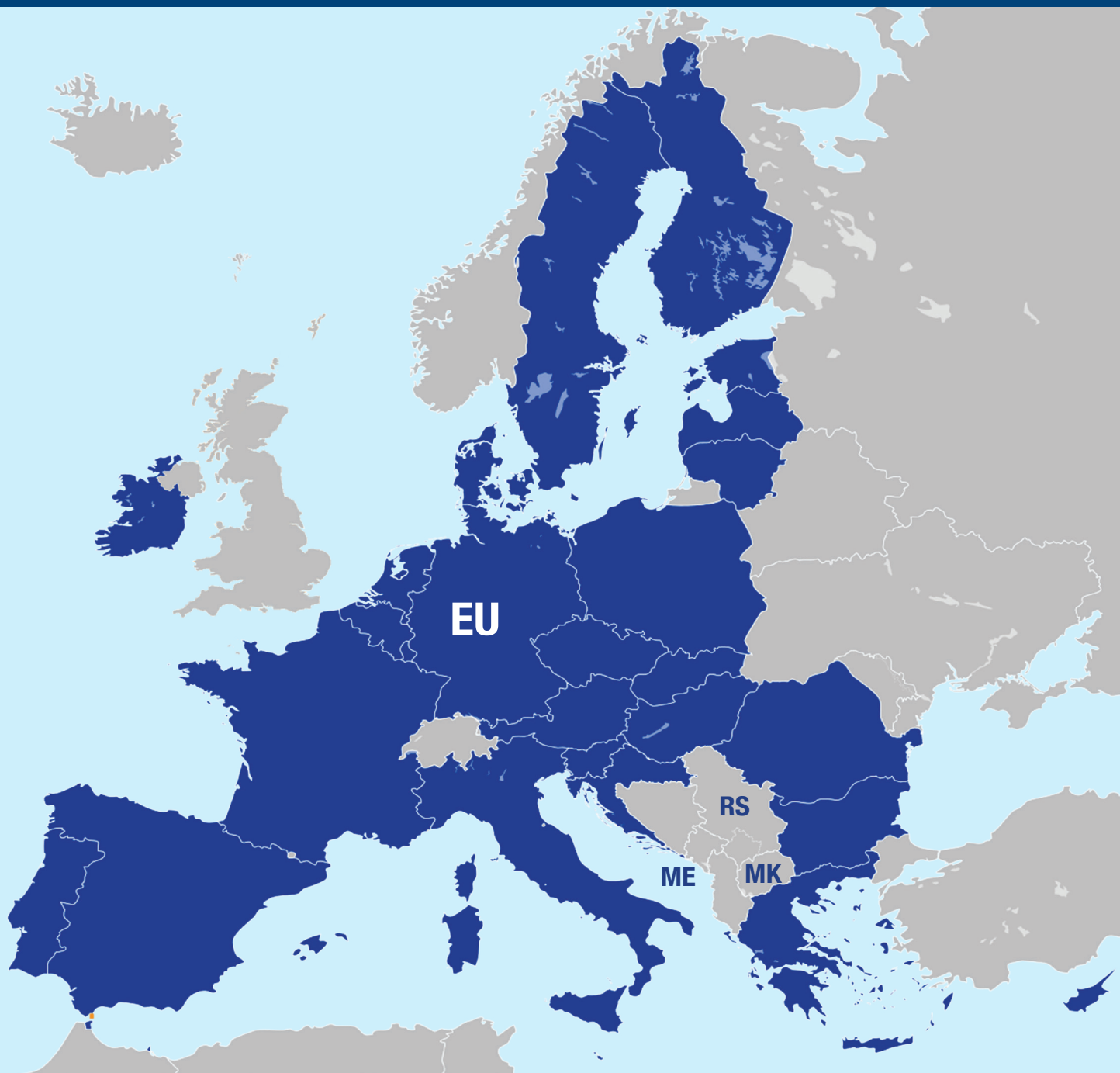
B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Norwegian Embassy
Belgrade

U SUSRET PREGOVORIMA U OBLASTI POLITIKE KONKURENCIJE: **IZAZOVI ZA SJEVERNU MAKEDONIJU, SRBIJU I CRNU GORU** *NSMcompete projekat*

Crnogorska panevropska unija



Podgorica, Oktobar 2020. godine

Projekat:

“Towards the negotiation in the area of competition policy: challenges for North Macedonia, Serbia and Montenegro” (Acronym: “NSMcompete”)

Realizator projekta:

Crnogorska panevropska unija, Podgorica, Crna Gora, 2020

Projekat je podržan:

Balkanski fond za demokratiju, Njemački maršalov fond Sjedinjenih Američkih Država i ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu

Kontributori:

prof. dr Gordana Đurović (Crna Gora), Ružica Gelo (Hrvatska), dr Slavica Penev (Srbija), prof. dr Silvana Mojsosvska (Sjeverna Makedonija), prof. dr Nikola Milović (Crna Gora)

Pripremljeno za regionalnu konferenciju:

“Pregovori u oblasti politike konkurencije i državne pomoći; naučene lekcije i budući izazovi”, Podgorica, 29. Oktobar 2020.

“Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu
<https://www.norway.no/en/serbia/>”

“Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno ambasadu Kraljevine Norveške, Balkanski fond za demokratiju, Njemački maršalov fond iz Sjedinjenih Američkih Država ili njihove partnere.”

I. UVOD	7
II. PRIPREME ZA PREGOVARAČKI PROCES: NAUČENE LEKCIJE NA PRIMJERU HRVATSKE	11
III. U SUSRET PREGOVORIMA U OBLASTI POLITIKE KONKURENCIJE	17
1. POLITIKA KONKURENCIJE – CRNA GORA	19
1.1. Zakonodavni i institucionalni okvir	19
1.2. Sprovođenje i izvještavanje	20
1.3. Mjerila za otvaranje/zatvaranje poglavlja 8	21
1.4. Izazovi u narednom periodu	22
2. POLITIKA KONKURENCIJE – SRBIJA	22
2.1. Zakonodavni i institucionalni okvir	22
2.2. Sprovođenje i izvještavanje	24
2.3. Mjerila za otvaranje/zatvaranje poglavlja 8	25
2.4. Izazovi u narednom periodu	25
3. POLITIKA KONKURENCIJE – SJEVERNA MAKEDONIJA	26
3.1. Zakonodavni i institucionalni okvir	26
3.2. Sprovođenje i izvještavanje	27
3.3. Izazovi u narednom periodu	28
IV. PRAVILA DRŽAVNE POMOĆI I PANDEMIJA COVID-19	31
1. KRATKOROČNE MJERE ZA UBLAŽAVANJE EKONOMSKO-SOCIJALNIH POSLJEDICA COVID-19 U CRNOJ GORI	35
2. KRATKOROČNE MJERE ZA UBLAŽAVANJE EKONOMSKO-SOCIJALNIH POSLJEDICA COVID-19 U SRBIJA	36
3. KRATKOROČNE MJERE ZA UBLAŽAVANJE EKONOMSKO-SOCIJALNIH POSLJEDICA COVID-19 U SJEVERNOJ MAKEDONIJI	37
4. COVID-19 I EU PODRŠKA REGIONU	38

I. UVOD

Pravna tekovina EU o konkurenciji pokriva i antitrustovsku i politiku kontrole državne pomoći. Uključuje pravila i postupke za borbu protiv ponašanja kompanija koje je suprotno pravilima konkurencije (restriktivni sporazumi između preduzeća i zloupotreba dominantnog položaja), za nadzor udruživanja među preduzećima i za sprečavanje vlada u dodjeli državne pomoći koja narušava konkurenciju na unutrašnjem tržištu. Generalno, pravila o konkurenciji su direktno primjenljiva u cijeloj Uniji i države članice moraju u potpunosti saradivati s Komisijom na njihovom sprovođenju.

Pregovaračko poglavlje 8 Politika konkurencije prepoznata je kao izuzetno osjetljiva i jedno od najvažnijih „ekonomskih“ poglavlja u pristupnom pregovaračkom procesu. Na osnovu prethodnih iskustava, obično se otvara među zadnjom grupom poglavlja. Prema novoj metodologiji EK, ovo će poglavlje biti otvoreno u drugom klasteru poglavlja, u okviru grupe od devet ekonomskih poglavlja koja se odnose na unutarnje tržište EU.

Pravna tekovina EU o konkurenciji je u velikoj mjeri povezana sa obavezama preuzetim sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju, koje su Sjeverna Makedonija, Srbija i Crna Gora potpisale sa EU i koje će dalje pregovarati kroz pristupni proces.

Glavni cilj ovog projekta je predstaviti obuhvat poglavlja 8 - Politika konkurencije i njegov značaj za jedinstveno tržište EU, kao i status pristupnih pregovora i/ili priprema izabiranih zemalja Regiona za pregovore u oblasti politike konkurencije.

Ukupni ciljevi projekta su jačanje dijaloga između akademske zajednice, nevladinih organizacija, vlade i preduzeća u vezi sa zajedničkim evropskim politikama, podrška razmjeni iskustava između zemalja kandidata, podizanje znanja o pravilima državne pomoći / politici konkurencije i njihovom uticaju na kvalitet i obuhvat pregovaračkog procesa, razumijevanje samog procesa integracije u EU i njegovog uticaja na ekonomiju i kvalitet života građana.

Polazeći od iskustva Hrvatske, kao i dosadašnjeg sopstvenog iskustva u Sjevernoj Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori, te iskustva privremenih promjena pravila državne pomoći u pandemiji COVID-19, ovaj sažet pregled stanja i ključnih izazova u pregovorima u oblasti politike konkurencije, treba da podstakne diskusiju i definisanje preporuka sa Konferencije koja se krajem oktobra održava u Podgorici.

Konferenciju „**U susret pregovorima u oblasti politike konkurencije: izazovi za Sjevernu Makedoniju, Srbiju i Crnu Goru**“ organizuje Crnogorska panevropska unija uz podršku inicijative Balkan Trust for Democracy (BTD) i Ambasade Norveške u Beogradu.

**II. PRIPREME ZA
PREGOVARAČKI PROCES:
NAUČENE LEKCIJE
NA PRIMJERU HRVATSKE**

II. PRIPREME ZA PREGOVARAČKI PROCES: NAUČENE LEKCIJE NA PRIMJERU HRVATSKE

Pristupni pregovori su u velikoj mjeri tehnički proces koji definiše uslove i vrijeme usvajanja, primjene i sprovođenja pravne tekovine EU od strane kandidata. O pravnoj tekovini EU se ne može pregovarati, na svakoj zemlji kandidatu je da prenese zakonodavstvo EU i pokaže dovoljne administrativne kapacitete za pravilno sprovođenje i primjenu pravila EU. Pravna tekovina EU neprestano se razvija i širi, a svaki talas proširenja dodao je složenost narednim zemljama kandidatima. To čini pristupne pregovore još izazovnijim za nove kandidate. Sa ciljem omogućavanja nesmetane tranzicije i postepenog usvajanja pravila jedinstvenog tržišta, zemlje kandidati se podstiču da preduzmu neophodne reforme u ranoj fazi procesa pristupanja.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

U nekoliko slučajeva obaveze zemlje kandidata da se uskladi sa pravnom tekovinom EU su dobro utvrđene prije zvaničnog otvaranja pristupnih pregovora. Jedno od područja je politika konkurencije i pravila o državnoj pomoći. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koji je činio okvir odnosa između Hrvatske i Evropske unije uspostavio je jasnu obavezu Hrvatske da se u potpunosti pridržava pravila konkurencije definisanih Ugovorom o funkcioniranju Evropske unije u osnovi prije pristupanja EU.

Takva obaveza stvorila je presedan u hrvatskom pravnom sistemu. Zakon o konkurenciji iz 2009. godine definiše da „naročito u slučaju pravnih praznina i neizvjesnosti u vezi sa tumačenjem pravila konkurencije, shodno tome primijenjuju kriterijume koji proizilaze iz primjene pravila konkurencije primijenjivih u Evropskoj zajednici“. Ovo je bio prvi i poslednji put da je Hrvatska učinila da se pravo EU neposredno primijenjuje prije pristupanja EU.

Mjerila za otvaranje i zatvaranje

Otvaranje i zatvaranje mjerila kao uslova za otvaranje ili privremeno zatvaranje poglavlja jasan su pokazatelj izazova koje bi država kandidat mogla imati tokom procesa pristupnih pregovora. S jedne strane, pokazatelji su u direktnoj vezi sa administrativnim uređenjem zemlje kandidata i mogu tražiti veću nezavisnost ili stabilnost institucija, povećane administrativne kapacitete ili odgovarajuće rezultate. S druge strane, administrativne promjene imaju direktan uticaj na performanse poslovne zajednice. Što više država kandidat štiti određena tržišta, to će pregovori u toj oblasti biti teži.

U poglavlju 8 Hrvatska je imala pet referentnih mjerila za otvaranje i zatvaranje koja su zahtijevala restrukturiranje tradicionalnih industrija poput brodogradnje i industrije čelika, ali takođe su zahtijevala jače kapacitete nadležnih vlasti i potpunu primjenu pravne tekovine u poglavlju 8.

Mjerila za otvaranje bila su:

- Republika Hrvatska bi trebala usvojiti Nacionalni program restrukturiranja za sector čelika koji je prihvatila Komisija, u skladu sa odredbama člana 5. stav 3. Protokola 2 o čeličnim proizvodima uz SSP.
- Republika Hrvatska treba da usvoji pojedinačne planove restrukturiranja za svako brodogradilište u poteškoćama u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz člana 70. SSP-a. Pojedinačne planove restrukturiranja mora prihvatiti Evropska komisija, a zatim mogu biti uključeni u nacionalni program za restrukturiranje industrije brodogradnje.

- Republika Hrvatska mora uskladiti Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o promociji ulaganja i Zakon o slobodnim zonama sa propisima EU o državnoj pomoći u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz člana 70 SSP-a.
- Hrvatska bi trebala predstaviti Akcioni plan, koji je usvojila Komisija, s jasnim vremenskim okvirom za usklađivanje svih preostalih programa državne pomoći ili jednakih mjera na popisu državne pomoći, koji su identifikovani kao nekompatibilni sa obavezama koje proizlaze iz SSP-a.
- Republika Hrvatska mora osigurati transparentnost državne pomoći popunjavanjem sveobuhvatnog popisa svih mjera državne pomoći za preostale sektore (sector aluminijuma i metala, tekstil, koža i obuća, automobilski sektor i sektor turizma).
- Dok, mjerila za zatvaranje bila su:
- Republika Hrvatska treba da nastavi da jača svoje administrativne kapacitete i pokazuje zadovoljavajuće sprovođenje zakona o politici konkurencije.
- Republika Hrvatska treba da dovrši usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.
- Republika Hrvatska treba usvojiti ažurirani Nacionalni program restrukturiranja za sector čelika i pojedinačne poslovne planove koje je prihvatila Evropska komisija, u skladu sa zahtjevima Protokola 2 o čeličnim proizvodima uz SSP.
- Republika Hrvatska mora osigurati potpuno poštivanje pravila EU o državnoj pomoći, u sektoru brodogradnje, posebno:
 - za svako brodogradilište u poteškoćama mora se usvojiti plan restrukturiranja u skladu sa pravnom tekovinom EU i prihvatiti ga Agencija za zaštitu konkurencije i Evropska komisija;
 - nijedno brodogradilište neće primiti nikakvu novu narudžbinu dok Evropska komisija ne prihvati planove za restrukturiranje;
 - ako neko od brodogradilišta ne može podnijeti prihvatljiv plan restrukturiranja, Republika Hrvatska će morati donijeti plan stečaja za to brodogradilište, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, koje su usvojili Agencija za zaštitu konkurencije i Evropska Komisija. Takva brodogradilišta više neće smjeti primiti nove narudžbine, već će moći primiti samo novu državnu pomoć koja je strogo ograničena na ono što je neophodno za izvršenje postojećih narudžbi.

Akcioni plan zasnovan je na spisku postojećih šema pomoći i drugih pravnih dokumenata koji su poslužili kao osnova za odobrenje državne pomoći. Akcioni plan je sadržao tabelu sa naslovom šeme/drugih pravnih dokumenata koji su morali biti usklađeni, odredbe šeme/drugih pravnih dokumenata koji su morali biti usklađeni, nadležni organ kome je povjereno poravnanje i status poravnanja. Akcioni plan obuhvatio je više od 45 dokumenata.

Hrvatska je takođe bila obavezna da uskladi takozvane „fiskalne akte“ sa pravnom tekovinom EU. Pravni okvir Hrvatske predvidjeo je režim poreskih mjera koji primaocima daje prednost smanjenjem poreskog opterećenja kompanije i obuhvatao je sljedeće zakone: Promocija ulaganja, Zakon o slobodnim zonama, Zakon o oblastima od posebnog državnog značaja, Zakon o brdsko-planinskim predjelima i Zakon o obnovi i uređenju grada Vukovara.

Prvi Zakon o konkurenciji usvojen je 1997. godine, a novi zakoni 2003. i 2009. Zakon o konkurenciji iz 2003. godine bio je u velikoj mjeri usklađen s pravnom tekovinom EU, međutim Zakon iz 2009. godine uveo je nekoliko novina i dodatno ojačao Hrvatsku Agenciju za zaštitu konkurencije. Između ostalog, Agencija je bila ovlašćena da izriče kazne, što je bio važan korak naprijed u primjeni pravila konkurencije u Hrvatskoj.

Tokom proteklih 13 godina uloga i administrativni kapaciteti Agencije su značajno ojačani. Agencija ima 53 zaposlena i godišnji budžet od 1,8 miliona EUR. Agencija je danas nadležni organ za uspostavljanje zabranjenih sporazuma između privrednih društava i definisanje obaveza neophodnih za otklanjanje štetnih efekata antikongrentskog ponašanja, utvrđivanje zloupotrebe dominantnog položaja preduzeća i zabranu bilo kakvog ponašanja koje dovodi do

zloupotrebe kao i definisanje obaveza neophodnih za uklanjanje štetnih efekata takvog antikonkurentskog ponašanja i procjena kompatibilnosti koncentracija između preduzeća.

Nakon pristupanja Europskoj uniji, hrvatska Agencija za zaštitu konkurencije obnovila je svoju nadležnost za primjenu Zakona o konkurenciji u bankarskom sektoru koji je u oblasti antimonopola. Agencija je takođe dio evropske mreže za konkurenciju i doprinosi stvaranju zajedničke politike konkurencije.

Od decembra 2017. godine, Agencija je takođe nadležno tijelo za sprovođenje Zakona o zabrani nelojalnih praksi trgovanja u poslovnom lancu snabdijevanja hranom.

Na ekonomskoj strani pristupnog procesa najviše diskusija bilo je povezano sa brodogradnjom i industrijom čelika. Brodogradnja ima vitalnu važnost za hrvatsku ekonomiju zbog svoje tradicionalne prirode visokog kapitala i tehnološkog intenziteta i svoje pokretačke snage prisutne u razvoju raznih pratećih proizvodnih i uslužnih djelatnosti. Stoga predstavlja snažan generator zapošljavanja i lokalnog, regionalnog i nacionalnog razvoja. U svojim pokušajima da izvrši sanaciju i restrukturiranje brodogradilišta, od 1992. do 2017. godine hrvatska vlada potrošila je oko 4 milijarde EUR u obliku podrške suprotno pravilima o državnoj pomoći preuzetim kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Budući da Hrvatska nije ispunila svoju obavezu, odlučeno je da se restrukturira brodogradnja kroz proces privatizacije. Kao kazna za prethodno primljenu državnu pomoć, industrija je bila dužna da obezbijedi kompenzacione mjere, odnosno smanjenje kapaciteta do kraja 2020. godine, možda neće ostvariti godišnju proizvodnju, mjerenu u cgt, veću od dogovorene sa EK. Što se tiče sektora čelika, pokrenut je stečajni postupak u slučaju Željezare Split, dok je u slučaju Željezare Sisak bilo nekoliko preprodaja. Konačno, kompanija je prestala sa radom u decembru 2015. Hrvatska je bila obavezna da svakih šest mjeseci obavijesti Komisiju o stanju povrata pomoći, plus složene kamate, koje je primila Željezara Sisak.

Državna pomoć u oblasti poljoprivrede

Član 107 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji predviđa da je svaka pomoć koja se dodeljuje iz državnih izvora nespojiva sa unutrašnjim tržištem, odnosi se i na poljoprivredni sektor. Međutim, uprkos toj opštoj zabrani državne pomoći, Komisija utvrđuje uslove i kriterijume pod kojima će se pomoć za poljoprivredni i šumarski sektor i za ruralna područja smatrati kompatibilnom sa unutrašnjim tržištem.

Pravila o državnoj pomoći u poljoprivrednom sektoru prate opšta načela politike konkurencije, moraju biti u skladu sa zajedničkom politikom EU o poljoprivredi i ruralnom razvoju i biti kompatibilna sa međunarodnim obavezama EU, posebno sa WTO Sporazumom o poljoprivredi.

Ovi principi se primjenjuju kroz tri glavna pravna akta u poljoprivrednom sektoru:

- EU smjernice za državnu pomoć u sektoru poljoprivrede i šumarstva - postavlja opšte kriterijume koje Komisija koristi prilikom procjene usaglašenosti pomoći sa unutrašnjim tržištem;
- Uredba o grupnom izuzeću za poljoprivredu („ABER“) – omogućava dodijeljivanje određenih kategorija državne pomoći poljoprivrednom i šumarskom sektoru i u ruralnim oblastima bez prethodnog obavještanja Komisije;
- Uredba o minimalnoj poljoprivrednoj pomoći - države članice koriste je kada moraju brzo da djeluju bez uspostavljanja šeme u skladu sa pravilima o državnoj pomoći.

Revidirana metodologija proširenja

Iako zasnovan na istim principima, proces pristupanja u slučaju Hrvatske već je bio zahtjevniji nego u prošlosti. Revidirana metodologija proširenja od 2020. godine uvodi nekoliko novina u tehnologiju pristupnih pregovora.

Ključna novina u revidiranoj metodologiji je grupisanje poglavlja u šest tematskih klastera, a poglavlje 8 zajedno sa osam drugih poglavlja stvara klaster Interno tržište. Klaster može biti otvoren u cjelini - nakon ispunjavanja početnih mjerila – prije nego na individualnoj osnovi. Još jedna važna novina je reverzibilnost procesa, što znači da se prethodno otvoreni klaster može obrnuti/preokrenuti i da se mogu definisati mjerila za otvaranje poglavlja u fazi zatvaranja.

Odluke o otvaranju ili zatvaranju poglavlja/klastera uzimaće u obzir poboljšanje administrativnog kapaciteta u okviru odgovarajućih klastera i njihovih poglavlja. Štaviše, antikorupcijske politike biće integrisane u sva relevantna poglavlja.

Iako su inicijalno pripremljeni za otvaranje pregovora sa Albanijom i Sjevernom Makedonijom, neki elementi nove metodologije mogu se primijeniti u slučaju Crne Gore i Srbije. Rigorozniji proces trebalo bi da pomogne zemljama da se izbore sa težim izazovima sa kojima se suočavaju u svojim reformskim naporima.

III. U SUSRET PREGOVORIMA U OBLASTI POLITIKE KONKURENCIJE

III. U SUSRET PREGOVORIMA U OBLASTI POLITIKE KONKURENCIJE

“Glavni cilj pravila konkurencije EU je omogućiti pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Unije, kao ključnog pokretača blagostanja građana, preduzeća i društva u cjelini. U tu svrhu, Ugovor o funkcionisanju Evropske Unije (UFEU) sadrži pravila kojima je cilj spriječiti ograničenja i narušavanje konkurencije na unutrašnjem tržištu. Konkretnije, to čini **zabranom antikonzekurentskih sporazuma između preduzeća i zloupotrebom tržišnog položaja od strane dominantnih preduzeća**, što bi moglo negativno uticati na trgovinu između država članica. Štaviše, **spajanja i preuzimanja** u EU dimenziji nadgleda Evropska komisija („Komisija“) i mogu se spriječiti, ako bi doveli do značajnog smanjenja konkurencije. Pored toga, **državna pomoć** datim **preduzećima ili proizvodima je zabranjena kada dovodi do narušavanja konkurencije**, ali može biti odobrena u određenim slučajevima. Uz izvjesne izuzetke, pravila konkurencije takođe se primjenjuju na javna preduzeća, javne službe i usluge od opšteg interesa.”¹

Politika konkurencije u okviru pristupnih pregovora za odabrane zemlje u okviru poglavlja 8. Crna Gora je otvorila poglavlje 30. juna 2020. kao posljednje od 33, dok je Srbija u procesu priprema za otvaranje poglavlja 8. Sjeverna Makedonija otvoriće ovo poglavlje u drugom klasteru u skladu sa novom metodologijom pregovora o pristupanju EU usvojenom u februaru 2020. godine.

1. POLITIKA KONKURENCIJE – CRNA GORA

Poštovanje pravila konkurencije definisanih u **UFEU (članovi 101-109)** su par excellence jedan od najvažnijih stubova unutrašnjeg tržišta EU i preduslov za bilo koju zemlju koja teži članstvu. Za Crnu Goru oni su uvedeni putem **SSP-a** prema **članu 73** i, nadalje, putem **Pregovaračke pozicije za poglavlje 8**.

1.1. Zakonodavni i institucionalni okvir

Oblast zaštite konkurencije regulisana je Zakonom o zaštiti konkurencije (“Službeni list Crne Gore”, br. 44/12, 13/18). Ovim zakonom uređuje se zaštita konkurencije na crnogorskom tržištu i kontroliše i nadgleda usklađenosti državne pomoći i drugih pitanja od značaja za zaštitu konkurencije i kontrolu državne pomoći. Utvrđuje strukturu i ovlašćenja Komisije za zaštitu konkurencije, kao i pravila i procedure prema kojima djeluje. Zakon o zaštiti konkurencije u velikoj mjeri je usklađen sa evropskim zakonodavstvom.

Oblast kontrole državne pomoći regulisana je **Zakonom o kontroli državne pomoći** iz 2018. godine (“Službeni list Crne Gore”, br. 012/18) koji predstavlja značajno poboljšanje uslova za dodjelu državne pomoći na institucionalni i proceduralni način odnosno, novi zakon dalje usklađuje crnogorski zakonodavni okvir o državnoj pomoći sa pravilima EU o državnoj pomoći. Usvajanjem Zakona o kontroli državne pomoći, poslovi državne pomoći, koji su do tada bili u nadležnosti Ministarstva finansija Crne Gore i Komisije za kontrolu državne pomoći, prebačeni su u nadležnost Agencije za zaštitu konkurencije Crne Gore.

¹Evropski parlament, Izvješćaji o Evropskoj uniji - Politika konkurencije, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/82/competition-policy>

Agencija za zaštitu konkurencije (APC) osnovana je kao funkcionalno nezavisno tijelo stupanjem na snagu novog Zakona o zaštiti konkurencije („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 44/12) i nakon registracije kod Centralnog registra privrednih subjekata u februaru 2013. Prije osnivanja Agencije, rad na zakonu i politici konkurencije bio je u potpunosti u nadležnosti Ministarstva ekonomije i Direktorata u okviru Ministarstva. Agencija za zaštitu konkurencije deluje kao institucija sa javnim ovlašćenjima koja obavlja administrativne i stručne poslove u oblasti zaštite konkurencije, što uključuje procjenu restriktivnih sporazuma između preduzeća, istragu i utvrđivanje potencijalnih zloupotreba dominantnog položaja i procjenu i kontrolu spajanja i akvizicija. Ovlašćenja APC-a široko su uporediva sa ovlašćenjima Evropske komisije u oblasti konkurencije.

Jedan od glavnih ciljeva je orijentacija Zakona o zaštiti konkurencije prema potrošačima i politici Crne Gore, što mora biti osnovni element pravilne tržišne ekonomije koja pruža jednake uslove za sve učesnike na tržištu koji namjeravaju potrošačima pružiti širi izbor i razuman odnos cijene i kvaliteta, što je jedan od glavnih zadataka Agencije za zaštitu konkurencije.²

Usvajanjem Zakona o kontroli državne pomoći („Službeni list Crne Gore“, br. 12/18), poslovi državne pomoći koji su do tada bili u nadležnosti Ministarstva finansija Crne Gore i Komisije za kontrolu Državne pomoći, prebačeni su u nadležnost Agencije za zaštitu konkurencije Crne Gore.

1.2. Sprovođenje i izvještavanje

EU je objavila Izvještaj o napretku 2019. godine u pogledu napretka Crne Gore u procesu pristupanja EU za prethodnih 12 mjeseci. Prema ovom izvještaju, za trenutne uslove sprovođenja politike konkurencije u Crnoj Gori navedeno je sljedeće:

- Crna Gora je u ovom području umjereno pripremljena. Zabilježen je određeni napredak, posebno dovršetkom uspostavljanja nezavisnog organa za državnu pomoć. Crna Gora ima dobar nivo priprema za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU o antitrustu i spajanjima. Zakonski okvir o državnoj pomoći u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU. Potrebni su dalji značajni napor u sprovođenju zakona o antitrustu, spajanjima i državnoj pomoći.
- Što se tiče institucionalnog okvira, Agencija za zaštitu konkurencije (APC) odgovorna je za sprovođenje Zakona o zaštiti konkurencije. To je operativno nezavisno tijelo, čijeg direktora imenuje vlada. Međutim, novčane kazne i dalje mogu biti izrečene samo odlukom prekršajnih sudova, a ne direktno od strane APC-a. Što se tiče kapaciteta izvršenja, nivo osoblja i stručnost APC-a i dalje su nedovoljni.³

Peti sastanak Pristupne konferencije sa Crnom Gorom na nivou zamjenika održan je u Briselu 30. juna 2020. godine kako bi se otvorili pregovori o posljednjem pregledanom poglavlju, poglavlje 8 - Politika konkurencije. U skladu sa najnovijim Izvještajem EK iz 2019. godine i trenutnim uslovima u oblasti politike konkurencije, Evropska unija se složila da otvori posljednje preostalo poglavlje za Crnu Goru. Na sastanku je istaknuta činjenica da Crna Gora mora nastaviti da napreduje u usklađivanju i primjeni pravnih tekovina EU u ovom poglavlju.

²Agencija za zaštitu konkurencije, dostupno na: <http://www.azzk.me/jml/index.php/en/home2/about-us>

³Izvještaj EK o napretku za Crnu Goru 2019, dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>

1.3. Mjerila za otvaranje/zatvaranje poglavlja 8

Eksplanatorni skrining poglavlja 8 za Crnu Goru obavljen je u oktobru 2012. godine, bilateralni skrining u decembru 2012. godine i nakon čega je Savjet EU odobrio Izveštaj o skriningu, a mjerila za otvaranje postavljena su u junu 2013. godine, kako slijedi:

1. Crna Gora dopunjuje i mijenja svoje zakonodavstvo o državnoj pomoći u svrhu sprovođenja obaveza koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.
2. Crna Gora osigurava da je organ za državnu pomoć operativno nezavisan i da ima ovlaštenja i resurse neophodne za potpunu primjenu pravila o državnoj pomoći.
3. Crna Gora usklađuje šeme fiskalne pomoći, naime Zakon o porezu na dobit preduzeća (pravnih lica), Zakon o porezu na dohodak građana, Zakon o poslovnim zonama (Program podsticanja za razvoj poslovanja) i Zakon o slobodnim zonama, sa zahtjevima člana 73 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.
4. Crna Gora uspostavlja sveobuhvatan popis svih mjera državne pomoći obuhvaćenih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i definiše akcioni plan koji je Komisija prihvatila, sa jasnim vremenskim okvirom za usklađivanje svih preostalih šema pomoći ili ekvivalentnih mjera koje su nekompatibilne sa obavezama koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.
5. Crna Gora usvaja plan restrukturiranja fabrike aluminijuma KAP u skladu sa zahtjevima člana 73 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Takav plan restrukturiranja mora prihvatiti Komisija.⁴

Peti sastanak Pristupne konferencije sa Crnom Gorom na nivou zamjenika održan je u Briselu 30. juna 2020. godine kako bi se otvorili pregovori o posljednjem pregledanom poglavlju, poglavlje 8 - Politika konkurencije. U skladu sa najnovijim Izveštajem EK iz 2019. godine i trenutnim uslovima u oblasti politike konkurencije, Evropska unija se složila da otvori posljednje preostalo poglavlje za Crnu Goru. Na sastanku je istaknuta činjenica da Crna Gora mora nastaviti da napreduje u usklađivanju i primjeni pravnih tekovina EU u ovom poglavlju.

Mjerila za zatvaranje poglavlja otvorenog 30. juna 2020. godine su sljedeća:

1. Crna Gora je završila **usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU** koja je obuhvaćena poglavljem Politika konkurencije.
2. Crna Gora je izgradila odgovarajuće **administrativne i pravosudne (sudske) kapacitete** u oblasti antitrasta, spajanja i kontrole državne pomoći.
3. Crna Gora je pokazala **zadovoljavajuću evidenciju o izvršenju u oblasti antitrasta, spajanja i kontrole državne pomoći**, uključujući evidenciju o efektivnom i efikasnom administrativnom i sudskom praćenju otkrivenih nepravilnosti, uključujući izricanje sankcija odvratanja, tamo gdje je to potrebno.
4. U sledećim slučajevima, Agencija za zaštitu konkurencije, kao nacionalno tijelo za državnu pomoć, procijenila je prisustvo i kompatibilnost državne pomoći sa odredbama o državnoj pomoći iz SSP-a i naložila je njen povraćaj, gdje je takva pomoć utvrđena kao nekompatibilna:
 - u pogledu **Montenegro Airlines-a**, da li je sva državna pomoć dodijeljena kompaniji od 2012. godine kompatibilna sa odredbama o državnoj pomoći iz SSP-a. Ovo treba da uključi odredbe Zakona o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Montenegro Airlines-a koji je usvojila Skupština Crne Gore u decembru 2019.
 - da li je **Uniprom KAP** dobio nekompatibilnu pomoć;
 - u pogledu **autoputa Bar-Boljare**, da li je postojala nekompatibilna pomoć u finansiranju izgradnje autoputa i njegovog rada⁵.

⁴Ministarstvo evropskih poslova, „PREGOVORI O PRISTUPANJU EU: Analiza mjerila za Crnu Goru kroz poređenje sa Hrvatskom i Srbijom“, januar 2018, strana 45-47.

⁵Fifth meeting of the Accession Conference with Montenegro at Deputy level, Brussels, 30 June 2020, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/30/fifth-meeting-of-the-accession-conference-with-montenegro-at-deputy-level-brussels-30-june-2020/>

1.4. Izazovi u narednom periodu

Izveštaj EK 2019: Potrebni su dalji značajni naponi u sprovođenju zakona o antitrastu, spajanjima i državnoj pomoći kako bi se dalje poboljšali propisi i ojačale institucije. U narednom periodu nakon otvaranja poglavlja 8 u junu 2020. godine, Crna Gora bi posebno trebala:

- osigurati funkcionisanje organa za državnu pomoć, koji je sada smješten u Agenciji za zaštitu konkurencije, i efikasnost njegove kontrole nad državnom pomoći na svim nivoima, uključujući stvaranje evidencije o izvršenju;
- osigurati transparentnost svih odluka o državnoj pomoći;
- poboljšati dosadašnje rezultate Agencije za zaštitu konkurencije u pogledu antitrasta i spajanja.

Pored toga, potrebno je dalje raditi na jačanju profesionalnih kapaciteta sudova u oblastima kartela, koncentracije, zloupotrebe dominantnog položaja i državne pomoći pošto su oni do sada samo nadležni za donošenje obavezujućih odluka u ovim pitanjima.

Posebnu pažnju treba posvetiti rješavanju problema u osjetljivim sektorima i kompanijama vezanim za politiku konkurencije, gde je data značajna državna pomoć, tj. Montenegro Airlines, Uniprom KAP i aranžmani za izgradnju autoputa Bar-Boljare.

Izveštaj 2020: Crna Gora je umjereno pripremljena u ovoj oblasti. Sveukupno je zabilježen ograničen napredak. Prošlogodišnje preporuke ostaju na snazi, a Crna Gora bi u narednoj godini trebala posebno da:

- pruži organu državne pomoći sredstva i informacije za praćenje slučaja Montenegro Airlines-a i donosi odluke na bazi egzaktnih informacija, u skladu sa crnogorskim zakonodavstvom, kao i obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koje će Crna Gora zatim morati da slijedi;
- osigura transparentnost svih odluka o državnoj pomoći i operativnu nezavisnost organa za državnu pomoć, kao i efikasnost njegove kontrole nad državnom pomoći na svim nivoima, uključujući kreiranje evidencije o izvršenju;
- poboljša dosadašnje rezultate Agencije za zaštitu konkurencije u oblasti antitrasta i spajanja.

2. POLITIKA KONKURENCIJE – SRBIJA

2.1. Zakonodavni i institucionalni okvir

Politika konkurencije obuhvata dvije oblasti: (i) zaštitu konkurencije i (ii) kontrolu državne pomoći.

Oblast zaštite konkurencije uređena je Zakonom o zaštiti konkurencije iz 2009. godine, koji je unaprijeđen Izmjenama i dopunama zakona o zaštiti konkurencije iz 2013. godine. Zakonodavni okvir oblasti zaštite konkurencije je kompletiran usvajanjem 8 podzakonskih akata tokom 2009. i 2010. godine, kao i jedne uredbe 2016. godine.

Ovaj zakon reguliše spajanja, zloupotrebu dominantnog položaja, kao i restriktivne sporazume i prakse. On određuje strukturu i ovlašćenja Komisije za zaštitu konkurencije, kao i pravila i postupke po kojima ona djeluje. Zakonom o zaštiti konkurencije je u velikoj mjeri usklađen sa evropskim zakonodavstvom.

Usvajanjem Zakona o zaštiti konkurencije iz 2009. godine, ostvaren je dalji napredak ka usklađivanju ove oblasti sa evropskim zakonodavstvom u odnosu na zakon iz 2005. godine. Ovim zakonom je izmijenjen relativno nizak prag za prijavu koncentracije i uvedena je mogućnost da Komisija za zaštitu konkurencije izriče kazne, što je do tada bilo u nadležnosti su-

dova. Dalji napredak u usaglašavanju domaćeg zakonodavstva sa evropskim je ostvaren 2013. godine, usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti konkurencije. Ovim zakonom se dalje jačaju istražni kapaciteti Komisije za zaštitu konkurencije i približava definisanje dominantnog položaja na tržištu evropskim odredbama.

Komisija za zaštitu konkurencije, nadležna za oblast zaštite konkurencije, osnovana je Zakonom o zaštiti konkurencije iz 2005. godine kao nezavisna i samostalna organizacija koja vrši javna ovlašćenja u skladu sa ovim zakonom. Komisija ima status pravnog lica i za svoj rad je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije, kojoj podnosi godišnji izvještaj o radu.

Zakonom o zaštiti konkurencije iz 2009. godine, uvedena je mogućnost da Komisija za zaštitu konkurencije izriče kazne, što je do tada bilo u nadležnosti sudova. Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti konkurencije iz 2013. godine se dalje jačaju istražni kapaciteti Komisije.

Organi Komisije su Savjet Komisije i predsjednik Komisije. Predsjednika Komisije i članove Savjeta bira i razrješava Narodna skupština na predlog nadležnog odbora za poslove trgovine. Savjet donosi sve odluke i akte o pitanjima iz nadležnosti Komisije, osim ako ovim zakonom i Statutom nije drugačije propisano. Savjet čine predsjednik Komisije i četiri člana. Predsjednik Komisije predstavlja i zastupa Komisiju, donosi odluke, odnosno obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom.

Komisija ima Stručnu službu koja obavlja stručne poslove iz nadležnosti Komisije u skladu sa ovim zakonom, Statutom i drugim aktima Komisije. Stručnom službom rukovodi Sekretar, koga postavlja Savjet većinom glasova.

Novi Zakon o kontroli državne pomoći je donijet u oktobru 2019. godine. Stupanjem na snagu ovog zakona 01.01.2020, prestao je da važi zakon iz 2009. godine. Osnovni razlog za donošenje novog zakona je usklađivanje sa regulativom Evropske unije, imajući u vidu visok stepen neusklađenosti prethodnog zakona sa ovom regulativom. Njegovo donošenje predstavlja i značajan korak ka ispunjenju mjerila pristupanja, kao preduslova za otvaranje Poglavlja 8., imajući u vidu da se većina ovih mjerila odnosi na oblast kontrole državne pomoći. Da bi zakonodavni okvir oblasti kontrole državne pomoći bio kompletiran, neophodno je usvojiti niz podzakonskih akata, čija je izrada planirana tokom 2020. godine.

Ovaj Zakon reguliše kontrolu državne pomoći u cilju zaštite konkurencije na tržištu, obezbjeđenje transparentnosti u dodjeli državne pomoći, kao i osnivanje, položaj, organizaciju i ovlašćenja Komisije za kontrolu državne pomoći, opšte uslove, pravila, mjere i postupak koji sprovodi Komisija kada postupa u upravnim stvarima.

Ovaj zakon unosi niz novina u odnosu na prethodni. On uvodi listu instrumenata državne pomoći, uključujući: (i) subvencije (ii) fiskalne olakšice (iii) garancije države i sl. Zakon uvodi tri nova koncepta: (i) usklađenu državnu pomoć, (ii) kumulaciju državne pomoći, i (iii) de minimis pomoć. Formulirani su novi instituti kao što su : (i) periodični penal, (ii) neposredni uvid, (iii) upravne mjere, (iv) zastarjelost, (v) registar dodijeljene državne pomoći, (vi) pravilo kumulacije i slično. U skladu sa preporukama Evropske komisije, definisani su značenje i sadržina sljedećih pojmova: (i) šema državne pomoći, (ii) individualna državna pomoć, (iii) instrumenti državne pomoći, (iv) kumulacija državne pomoći, i (v) pomoć male vrijednosti (de minimis pomoć). Dok se u prethodnom zakonu koristio termin dozvoljene državne pomoći, sada je u upotrebi pojam usklađena državna pomoć. Precizno je definisano šta ne spada u državnu pomoć.

Komisija za kontrolu državne pomoći, nadležna za oblast kontrole državne pomoći, prvobitno je osnovana na osnovu Zakona o kontroli državne pomoći iz 2009. godine. Komisija nije

bila nezavisna u svom radu, članove Komisije je imenovala Vlada, na predlog Ministarstva koja su bili najveći davaoci državne pomoći i Komisije za zaštitu konkurencije. Stručne, administrativne i tehničke poslove za Komisiju je obavljala služba u sastavu Ministarstva finansija.

Novim Zakonom o kontroli državne pomoći iz 2019. godine Komisija za kontrolu državne pomoći je dobila status pravnog lica, i postala nezavisno tijelo, koje je za svoj rad odgovorno Narodnoj skupštini, i kojoj podnosi godišnji izvještaj o radu. Zakonom je propisano da Komisija ima novi organ – Savjet Komisije, koji se sastoji od pet članova koje bira Narodna skupština. Sredstva za rad Komisije obezbjeđuju se u budžetu Republike Srbije u okviru posebnog budžetskog razdela, kao i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Ovaj zakon propisuje da se Stručna služba Komisije, koja je bila Odeljenje u okviru Ministarstva finansija, pripaja Komisiji i obavlja stručne poslove iz nadležnosti Komisije. Stručnom službom i pratećim službama rukovodi sekretar koga postavlja Savjet na pet godina.

Novim zakonom propisano je da predlagači, odnosno donosioci propisa, imaju obavezu dostavljanja propisa Komisiji radi ocjene njegove usklađenosti sa pravilima o dodjeli državne pomoći. Preciznije su definisani postupci prethodne i naknadne kontrole, kao i način na koji se sprovodi neposredni uvid i zaštita podataka u postupcima pred Komisijom.

2.2. Sprovođenje i izvještavanje

U godišnjem Izvještaju Evropske komisije (maj 2019), konstatovano je da

- Srbija posjeduje izvjestan nivo pripremljenosti u oblasti konkurencije,
- Nije ostvaren nikakav napredak u pogledu usklađenosti zakonodavstva i primjene pravila o državnoj pomoći, imajući u vidu da je novi Zakon o kontroli državne pomoći usvojen krajem 2019. godine.

Preporuke Evropske komisije iz maja 2019. godine su bile da, u narednoj godini, Srbija treba naročito da:

- ostvari značajan napredak u usklađivanju svog zakonodavstva o državnoj pomoći, a naročito da ukine izuzeće preduzeća u postupku privatizacije od kontrole državne pomoći, u skladu sa svojim obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju;
- da preduzme dodatne korake za usklađivanje postojećih šema, posebno šema fiskalne državne pomoći (Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dohodak građana i Zakon o slobodnim zonama) sa pravnim tekovinama EU;
- značajno poveća budžet i izvršna ovlašćenja Komisije za kontrolu državne pomoći kako bi se osigurala njena nezavisnost i djelotvornost;
- uskladi Zakon o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica sa pravnim tekovinama i obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Većina ovih preporuka i daje važi, ali kako je krajem 2019. godine usvojen novi Zakon o kontroli državne pomoći, šik i u toku je izrada pratećih podzakonskih akata, kojima će se kompletirati regulisanje ove oblasti, dio preporuka EK je jednim dijelom već ispunjen.

U odnosu na do sada postignuto, **Izvještaj Evropske komisije za 2020.** godinu navodi sljedeće – Srbija je umjereno pripremljena u oblasti politike konkurencije. Dobar napredak je postignut u zakonodavnom usklađivanju pravila državne pomoći usvajanjem novog zakona o kontroli državne pomoći i povećanjem operativne nezavisnosti Komisije za kontrolu državne pomoći. U narednoj godini Srbija bi posebno trebalo da:

- preduzme dodatne korake za usklađivanje postojećih šema pomoći, posebno fiskalnih šema državne pomoći sa pravnim tekovinom EU;

- uskladi zakon o multilateralnim deviznim naknadama i posebnim operativnim pravilima za platne transakcije zasnovane na karticama sa pravnom tekovinom EU i obavezama iz SSP-a;
- pruži dobre rezultate u primjeni zakona o zaštiti konkurencije i kontroli državne pomoći.

2.3. Mjerila za otvaranje/zatvaranje poglavlja 8

Republika Srbija je 24. februara 2016. godine obavještena o rezultatu skrininga za Poglavlje 8 – Politika konkurencije. U tom dokumentu se navodi da se Republika Srbija ne može smatrati dovoljno spremnom za pregovore o ovom poglavlju i da bi ovo poglavlje moglo da bude otvoreno onda kada EU utvrdi da su sljedeća mjerila ispunjena:

1. Da Srbija dopuni i izmjeni svoje zakonodavstvo o dodjeli državne pomoći u cilju ispunjavanja svojih obaveza iz SSP;
2. Da Srbija obezbijedi da organ nadležan za kontrolu državne pomoći bude operativno nezavisan i da ima potrebna ovlašćenja i resurse za potpunu i ispravnu primjenu pravila o dodjeli državne pomoći;
3. Da Srbija upotpuni postojeći spisak mjera državne pomoći u smislu člana 73. stav 6. SSP i utvrdi akcioni plan, koji će prihvatiti Komisija, sa jasnim vremenskim planom usklađivanja svih preostalih postojećih šema državne pomoći odnosno ekvivalentnih mjera za koje je utvrđeno da nisu kompatibilne sa obavezama koje proističu iz SSP;
4. Da Srbija uskladi postojeće šeme fiskalne pomoći, tj. Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dohodak građana i Zakon o slobodnim zonama sa pravnim tekovinama EU u oblasti kontrole državne pomoći;
5. Da Srbija obezbijedi usklađenost pomoći dodijeljene Željezari Smederevo sa svim uslovima propisanim u Protokolu 5 uz SSP o državnoj pomoći industriji čelika;
6. Da Srbija ispuni svoju obavezu iz člana 73. stav 5. SSP i Protokola 5 uz SSP i Komisiji dostavi cjelovitu informaciju o pojedinačnim slučajevima pružanja državne pomoći kako bi Komisija mogla ocijeniti i pratiti usklađenost tih mjera pomoći sa obavezama Srbije iz SSP.

Mjerila za otvaranje 8. poglavlja se prije svega odnose na oblast kontrole državne pomoći, koja u velikoj mjeri zaostaje u odnosu na zaštitu konkurencije u pogledu usklađenosti sa evropskim zakonodavstvom. Izvestan napredak u ispunjenju ovih merila je postignut usvajanjem novog Zakona o kontroli državne pomoći koji je stupio na snagu 1.1.2020. godine.

2.4. Izazovi u narednom periodu

U cilju stvaranja uslova za otvaranje poglavlja 8 - Politika konkurencije i usaglašavanja oblasti politike konkurencije sa evropskim zakonodavstvom, potrebno je dalje unapređenje regulative i jačanje institucija. U tom cilju je potrebno:

- Usvojiti podzakonske akte, čije je donošenje propisano novim Zakonom o kontroli državne pomoći, kako bi se zaokružio zakonodavni okvir u ovoj oblasti.
- Ojačati administrativne kapacitete Komisije za kontrolu državne pomoći, kroz povećanje broja zaposlenih i kroz njihovo permanentno usavršavanje, u cilju obezbeđenja što bolje implementacije Zakona o kontroli državne pomoći.
- Ojačati stručne kapacitete sudova u oblasti kartela, koncentracija, zloupotrebe dominantnog položaja, i državne pomoći.
- Uvesti obavezu usvajanja mišljenja Komisije za zaštitu konkurencije pri izradi propisa koji mogu uticati na ograničavanje konkurencije.
- Nastaviti stručno usavršavanje administrativnog osoblja u Komisiji za zaštitu konkurencije.
- Aktivno raditi na otklanjanju ostalih ograničenja za otvaranje poglavlja 8., datih u pravilima pristupanja.

3. POLITIKA KONKURENCIJE – SJEVERNA MAKEDONIJA

Politika konkurencije EU ima za cilj slobodnu konkurenciju na jedinstvenom tržištu EU. Sastoji se od dvije kategorije: 1) pravila konkurencije i 2) državna pomoć.

Pravila konkurencije uključuju antimonopolska pravila protiv restriktivnih sporazuma između kompanija i zloupotrebe dominantnog položaja. Ona takođe uključuju pravila o koncentraciji između kompanija koja bi značajno ometala konkurenciju. Pored toga, pravila EU o državnoj pomoći predviđaju da vlade smiju da dodjeljuju državnu pomoć samo ako su ispunjeni restriktivni uslovi, u cilju sprečavanja narušavanja konkurencije.

Republika Sjeverna Makedonija, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, ima obavezu da postigne potpunu usklađenost sa pravnom tekovinom EU prije pristupanja. U toku je proces usklađivanja makedonskog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU u oblasti politike konkurencije. Pregled stanja, institucionalne strukture i preostalih izazova dat je u nastavku.

3.1. Zakonodavni i institucionalni okvir

Najnoviji Izveštaj Evropske komisije o Sjevernoj Makedoniji sa detaljima o pravnoj tekovini EU po poglavljima objavljen je 2019. godine. Odnosi se na stanje na kraju 2018./početak 2019. godine. Zbog situacije sa COVID-19, kao i promjena Metodološkog okvira za pregovore/pristupanje, Izveštaj EK o Sjevernoj Makedoniji 2020. objavljen je u različitom formatu, fokusirajući se na glavna pitanja relevantna za otvaranje pregovora. Implicitno, ovaj pregled se oslanja na bilješke Izveštaja EK iz 2019. Pored toga, izvršene su neophodne konsultacije sa zakonodavstvom i institucijama, što potvrđuje da nije bilo promjena u odnosu na najnovije izvještavanje EU.

Pravni okvir za politiku konkurencije u Republici Sjevernoj Makedoniji sastoji se od dva glavna akta: Zakon o zaštiti konkurencije⁶ i Zakon o državnoj pomoći⁷ i odgovarajući podzakonski akti.

Pravila konkurencije: Zakon o zaštiti konkurencije široko je usklađen sa članom 101 (restriktivni sporazumi) i članom 102 (zloupotreba dominantnog položaja) UFEU i sa odgovarajućim odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Omogućava ex ante kontrolu spajanja, sledeći principe Uredbe o spajanju.

Postoji devet podzakonskih akata koji proizilaze iz Zakona o zaštiti konkurencije usvojenog 2012. godine, koji pružaju relativno visok nivo usklađenosti sa zakonodavstvom EU. Međutim, Izveštaj EK navodi da „neki preostali podzakonski akti tek treba da se usklade.”

Državna pomoć: Zakon o kontroli državne pomoći u velikoj mjeri odražava članove 107 i 108 UFEU i odgovarajuće odredbe SSP-a. Postoji pet podzakonskih akata koji detaljno regulišu različite oblike državne pomoći (minimalna pomoć, regionalna pomoć, horizontalna pomoć itd.). Kao što je navedeno u Izveštaju EK, „Zakon o državnoj pomoći i Uredba o dodjeljivanju pomoći manjeg značaja (de minimis) još uvijek treba izmijeniti.⁸ Primjena zakona o određenim oblicima pomoći i određenim sektorima još uvijek mora biti usklađena sa pravnom tekovinom EU. Pored toga, popis državne pomoći i mapa regionalne pomoći su zastarjeli i nijesu transparentni.”

Rezimirano, makedonsko zakonodavstvo u oblasti konkurencije široko je usklađeno sa pravnom tekovinom EU. Glavni izazovi u ovoj oblasti odnose se na sprovođenje zakona.

⁶Službeni list Republike Makedonije 145/10; 41/14; 53/16; 83/18

⁷Službeni list Republike Makedonije 145/10

⁸Podzakonski akt o minimalnoj pomoći usvojen je 2011. Od tada nije izmijenjen.

Komisija za zaštitu konkurencije (KZK) je glavno regulatorno tijelo u pogledu pravila konkurencije i državne pomoći. Osnovana je 2005. godine, kao punopravno tijelo sa mandatom koji je odobrio Parlamen.

Pravila konkurencije: KZK je odgovorna za sprovođenje Zakona o zaštiti konkurencije. Formalno, KZK je operativno, nezavisno tijelo koje je sposobno da donosi obavezujuće odluke u dijelu antimonopolske politike i spajanja. KZK može odobriti spajanje, sa ili bez uslova, ili ih zabraniti. Podnosi mišljenja o nacrtima zakona koji mogu uticati na konkurenciju. Na njene odluke može se uložiti žalba pred Upravnim sudom. KZK djeluje po žalbama, obavještenjima ili na sopstvenu inicijativu. Može izdavati zahtjeve za informacijama, vršiti nenajavljene inspekcije na licu mjesta i sprovoditi sektorske istrage. Ako se prekrše pravila konkurencije, ona može izreći novčane kazne i predložiti pravne lijekove. Uspostavljena je politika popustljivosti prema zviždačima kartela, ali nikada nije korišćena.

Državna pomoć: KZK je takođe odgovorana za sprovođenje Zakona o državnoj pomoći. Davaoci državne pomoći moraju da obavijeste KZK o svojim planovima za dodjelu nove ili izmjene postojeće državne pomoći kako bi mogla da procijeni njenu kompatibilnost. Ako mjera pomoći nije prijavljena, KZK je ovlašćena da je istraži po službenoj dužnosti i može naložiti njen povraćaj.

Struktura i kapacitet: Upravno tijelo KZK sastoji se od predsjednika i četiri člana, uz podršku administrativnog osoblja. Najnoviji sastav KZK imenovao je Parlament u oktobru 2018. godine na petogodišnji mandat. Došlo je do određenog kašnjenja u imenovanju novog KZK, što je stvorilo zaostali broj predmeta.

Što se tiče kapaciteta, KZK nema adekvatno osoblje. U 2018. godini bilo je 24 administrativnog osoblja. Od njih se samo troje bavi državnim pomoći. Pored toga, nivo stručnosti treba povećati kroz obuke. Budžet dodijeljen KZK nije dovoljan za izvršenje njenih zadataka i varira svake godine, što izaziva zabrinutost zbog njene nezavisnosti, kao i stvaranje pitanja zadržavanja osoblja. Takođe, tehnička oprema je zastarjela.

Rezimirano, institucionalna struktura u oblasti politike konkurencije je uspostavljena, iako sa ozbiljnim ograničenjima (osoblje, budžet, tehnička oprema) u radu KZK.

3.2. Sprovođenje i izvještavanje

Kao što je navedeno u Izvještaju Evropske komisije o Sjevernoj Makedoniji za **2019.** godinu,⁹ “zemlja je umjereno pripremljena u oblasti politike konkurencije. Potrebni su značajni naponi u izvršenju. U narednoj godini, zemlja bi trebalo da posveti posebnu pažnju:

- pojačanju izvršne evidencije Komisije za zaštitu konkurencije (KZK), uključujući i dolje navedene najproblematičnije slučajeve;
- povećanju transparentnosti državne pomoći koju dodjeljuje vlada;
- osiguranju nezavisnosti i kapaciteta KZK.”

Što se tiče pravila konkurencije, broj odluka o spajanju KZK povećao se sa 50 u 2017. na 61 u 2018., a broj donijetih odluka o kartelima i zloupotrebi dominantnog položaja pao je sa sedam u 2017. na pet u 2018.¹⁰ Odluke su objavljene na web stranici KZK, što omogućava zainteresovanim stranama da blagovremeno imaju informacije. Međutim, kako je primjetila EK, „ne postoje smjernice za definisanje nivoa novčanih kazni. KZK mora da ojača svoju politiku sprovođenja povećavanjem inspekcija na licu mjesta i promovisanjem primjene blage kazne.

⁹<http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/20190529-north-macedonia-report.pdf>

¹⁰Najnoviji godišnji izvještaj KZK objavljen je 2019. godine, sa podacima koji se odnose na 2018. Izvještaj KZK usvaja Parlament prije objavljivanja. Zbog COVID-19 pandemije i neuspjeha rada makedonskog parlamenta u proljeće/ljeto 2020. godine zbog parlamentarnih izbora, izvještaj KZK 2020 još uvijek nije dostupan.

Takođe bi trebalo da nastavi da u potpunosti koristi mogućnost kažnjavanja, ako je primjenljivo i na transparentan način. I dalje postoji zabrinutost zbog nedostatka nezavisnosti i sposobnosti sudova da se bave antitrustovskim slučajevima.”

Što se tiče državne pomoći, prijavljena i odobrena državna pomoć predstavljala je 0,37% BDP-a zemlje za 2018. godinu.¹¹ U 2018. godini podnijeto je 21 obavještenje o državnoj pomoći, od kojih je 19 odobreno i 2 poništeno (suprotno Zakonu o državnoj pomoći). Postignuto je određeno poboljšanje u izvještavanju o državnoj pomoći, mada bi trebalo postići dalji napredak u pogledu blagovremenog pružanja više detalja. EK je u prošlosti pretjerano kritikovala nedostatak javno dostupnih informacija. Još je pomenuto kao područje za poboljšanje, kao što je gore napomenuto.

Kako je izjavila EK, „u vezi sa konkretnim slučajevima, Ministarstvo saobraćaja uspostavilo je šeme državne pomoći za vazdušni saobraćaj od 2012. do 2014. i od 2015. do 2018. godine, kako bi podržalo jednog avio-prevoznika. Poziv za 2018. do 2021. dva puta je propao, prije nego što je treći poziv dodijeljen istom prevozniku. Potrebno je potvrditi usklađenost ovih šema sa principom operatora tržišne ekonomije, vazduhoplovnim smjernicama i odredbama SSP-a. Zakon o podršci finansijskim ulaganjima usvojen je u junu 2018. godine kako bi pružio vladine podsticaje privatnom sektoru. Međutim, ova šema nije u skladu sa pravnom tekovinom EU o državnoj pomoći. U budućnosti, KZK bi takođe trebalo da nadgleda sprovođenje pravila o državnoj pomoći u velikim projektima u saradnji sa trećim zemljama. I dalje treba uspostaviti zaštitne mjere koje će osigurati da mjere državne pomoći budu bez sukoba interesa.”

Rezimirano, sprovođenje i izvještavanje u oblasti politike konkurencije treba unaprijediti, posebno u pogledu državne pomoći.

3.3. Izazovi u narednom periodu

Tri su glavna izazova u oblasti politike konkurencije za Sjevernu Makedoniju kojima se treba baviti u narednom periodu, kao što je navedeno u odeljku 3. Oni se odnose na:

- sprovođenje pravila konkurencije;
- povećanje transparentnosti državne pomoći koju dodijeljuje Vlada i
- unaprijeđenje rada KZK u smislu pune nezavisnosti i povećanog kapaciteta.

Komisija ukazuje da bi dalji razvoj događaja na polju konkurencije u Sjevernoj Makedoniji trebao biti na efikasnijem sprovođenju politike. Zakonodavni okvir je široko usklađen sa pravnom tekovinom EU, mada bi proces usklađivanja trebalo da se nastavi dalje, posebno uzimajući u obzir dinamiku promjena politike konkurencije u EU. Takođe, KZK treba da razradi i usvoji smjernice o definisanju nivoa novčanih kazni, u cilju dobijanja zdravije baze za donošenje odluka.

Najizazovniji aspekt je onaj koji se odnosi na kapacitet KZK. Na pitanje nedovoljnih ljudskih resursa takođe je ukazano u Godišnjem izvještaju KZK 2019., zajedno sa tehničkim i budžetskim ograničenjima sa kojima se KZK suočava. Pored toga, neophodnost kontinuirane obuke zaposlenih je presudna, s obzirom na obimnu i značajnu pravnu tekovinu EU o konkurenciji. Dalje, pravilno sprovođenje politike konkurencije takođe zahtijeva povećanje kapaciteta pravosuđa, kao krajnje institucije za izvršenje odluka u ovoj oblasti.

¹¹Ovo su podaci iz Godišnjeg izvještaja KZK 2019. Izvještaj EK navodi 0,2% BDP-a.

U odnosu na do sada postignuto, **Izveštaj Evropske komisije za 2020. godinu** navodi sljedeće – Sjeverna Makedonija je umjereno pripremljena u oblasti politike konkurencije. Glavni zakonodavni okvir državne pomoći i antitrasta i spajanja široko je usklađen sa pravilima EU, ali ga je potrebno izmijeniti i dopuniti na osnovu zakona o sprovođenju koji pokriva različita područja i sektore. Komisiji za zaštitu konkurencije (ZKP), kao nacionalnom organu za zaštitu konkurencije, nedostaju administrativni i izvršni kapaciteti, kako u pogledu osoblja, tako i budžeta. Potrebni su značajni naponi na izvršenju. Tokom izvještajnog perioda nije postignut napredak na ovom polju. Stoga preporuke iz prošle godine ostaju na snazi. U narednoj godini, Sjeverna Makedonija bi posebno trebalo da:

- poboljša nezavisnost i ojača kapacitet nacionalnog organa za zaštitu konkurencije kako bi povećala njihovu evidenciju o izvršenju, uključujući i dolje navedene najproblematičnije slučajeve;
- poveća transparentnost državne pomoći koju dodjeljuje vlada;
- dalje uskladi sprovođenje zakonodavstva u oblasti državne pomoći

IV. PRAVILA DRŽAVNE POMOĆI I PANDEMIJA COVID-19

IV. PRAVILA DRŽAVNE POMOĆI I PANDEMIJA COVID-19

Pravila o državnoj pomoći državama članicama EU omogućavaju da se poduzmu brze i učinkovite mjere za pomoć građanima i preduzećima, posebno malim i srednjim, koja se suočavaju s ekonomskim poteškoćama zbog pandemije Covida-19¹².

U svojoj komunikaciji od 13. marta 2020. godine, Komisija je, oslanjajući se na prvu odluku usvojenu prema članu 107 (2) (b) UFEU-a, pojasnila da se epidemija COVID-19 kvalifikuje kao „**izuzetna pojava (okolnost)**” u svrhu ove odredbe Ugovora. Države članice mogu kompenzirati poduzeća koja su direktno pogođena, putem službenih preporuka ili zabranama nadležnih tijela s ciljem ograničavanja izbijanja Covid-19.

Evropska komisija donijela je **Privremeni okvir**¹³ kojim se državama članicama omogućava da iskoriste punu fleksibilnost predviđenu pravilima o državnoj pomoći radi pomoći ekonomiji zbog pandemije Covid-19. Zajedno s brojnim drugim mjerama pomoći koje države članice mogu iskoristiti u okviru postojećih pravila o državnoj pomoći, Privremeni okvir omogućava državama članicama da preduzećima svih kategorija osiguraju dovoljnu likvidnost i zadrže kontinuitet ekonomske aktivnosti za vrijeme i nakon pandemije Covid-19.

Privremeni okvir za državnu pomoć radi pomoći ekonomiji u kontekstu pandemije Covid-19, na osnovu čl. 107. stava 3. tačke (b) Ugovora o funkcioniranju EU, prepoznaje da se cijela EU ekonomija nalazi u stanju **ozbiljnih poremećaja**. Kako bi se ti poremećaji ublažili, privremenim okvirom se predviđa pet oblika pomoći:

- 1. Direktna bespovratna sredstva, selektivne poreske olakšice i avansna plaćanja:** države članice moći će uvesti programe za dodjelu bespovratnih sredstava preduzećima u iznosu do 800 000 € za finansiranje hitnih potreba za likvidnošću.
- 2. Državne garancije za kreditiranje preduzeća:** države članice mogu izdavati državne garancije kako bi osigurale da banke nastave odobravati kredite klijentima kojima su potrebni.
- 3. Subvencionirano financiranje preduzeća zajmovima javnog sektora:** države članice moći će preduzećima odobravati zajmove s povoljnim kamatnim stopama. Ti će zajmovi preduzećima pomoći da zadovolje trenutne potrebe za sredstvima za obrtni kapital i za neophodna ulaganja.
- 4. Zaštitne mjere za banke koje preusmjeravaju državnu pomoć realnom sektoru:** neke države članice planiraju iskoristiti postojeće kapacitete banaka za kreditiranje radi preusmjeravanja pomoći poduzećima, posebno malim i srednjima. Iz Okvira je jasno da se takva pomoć smatra direktnom pomoći klijentima banaka, a ne samim bankama, te se daju smjernice o tome kako narušavanje konkurencije među bankama svesti na najmanju moguću mjeru.
- 5. Kratkoročno osiguranje izvoznih kredita:** Okvirom se uvodi dodatna fleksibilna mogućnost dokazivanja da u nekim zemljama nije moguće dobiti pokriće za neutržive rizike, čime se omogućava da država prema potrebi zajamči kratkoročno osiguranje izvoznih kredita.

¹²https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

¹³ Communication from The Commission, Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, Brussels, 19.3.2020 C(2020) 1863 final

Budući da je Budžet Unije ograničen, glavni odgovor mora doći iz budžeta država članica. Privremeni okvir omogućava ciljanu pomoć ekonomijama i istovremeno ograničava negativne posljedice na jednakost uslova na jedinstvenom tržištu.

Privremeni okvir stoga uključuje niz zaštitnih mjera. Npr. subvencionisani krediti ili jamstva preduzećima povezani su s obimom njihove ekonomske aktivnosti, njihovim rashodima za plać, prometom ili potrebama za likvidnošću te korišćenjem državne pomoći za obrtni ili investicioni kapital. Pomoć bi stoga trebala pomoći preduzećima da se odupru poteškoćama i pripreme za održivi oporavak.

Privremeni okvir dopunjuje mnoge druge mogućnosti koje su državama članicama na raspolaganju radi ublažavanja socioekonomskih posljedica pandemije Covida-19, u skladu s pravilima Unije o državnoj pomoći. Komisija je 13. marta 2020. donijela **Komunikaciju o koordiniranom ekonomskom odgovoru na pandemiju Covida-19** u kojoj su utvrđene te mogućnosti. Npr. države članice mogu donijeti opšte mjere u korist preduzeća (npr. odgađanje plaćanja poreza ili subvencionisanje rada u skraćenom radnom vremenu u svim sektorima) koje su izvan područja primjene pravila o državnoj pomoći. Takođe mogu preduzećima dodijeliti naknadu za pretrpljenu štetu zbog pandemije, tj. štetu direktno uzrokovanu pandemijom Covida-19. Takav oblik pomoći može koristiti posebno pogođenim sektorima, kao što su transport, turizam, ugostiteljstvo i trgovina na malo.

Okvir će se primjenjivati do kraja decembra 2020. godine Komisija će, radi pravne sigurnosti, prije tog datuma procijeniti treba li produžiti rok primjene okvira.

3. aprila 2020. usvojen je prvi amandman¹⁴ koji omogućava pomoć za ubrzavanje istraživanja, ispitivanja i proizvodnje relevantnih proizvoda COVID19, zaštitu radnih mjesta i daljnju pomoć ekonomiji tokom aktuelne krize.

Komisija je 8. maja 2020. godine usvojila **drugi amandman**¹⁵ kojim se proširuje obuhvat Privremenog okvira na dokapitalizaciju i mjere u vezi sa subordiniranim kreditima pod povoljnijim uslovima. Time se pruža dodatna pomoć mikropreduzećima i malim i novosnovanim preduzećima, te daju podsticaji za privatna ulaganja.

29. juna 2020. Komisija proširuje Privremeni okvir kako bi **dalje podržavala mikro, mala i novoosnovana preduzeća i podsticala privatne investicije**¹⁶. Treći amandman proširuje Privremeni okvir kako bi omogućio državama članicama da pruže javnu podršku u okviru Privremenog okvira svim mikro i malim kompanijama, čak i ako su 31. decembra 2019. već imale finansijske poteškoće.

Glavna svrha privremenog okvira jeste da pruži ciljanu pomoć preduzećima koja su bila održiva, ali su se zbog pandemije novog koronavirusa suočila s finansijskim poteškoćama. Stoga preduzeća koja su već bila u teškoćama prije 31. decembra 2019. nemaju pravo na pomoć na temelju privremenog okvira, ali mogu dobiti pomoć na temelju postojećih pravila o državnoj pomoći, posebno **Smjernicama o državnoj pomoći**¹⁷ za sanaciju i restrukturiranje. U tim su smjernicama utvrđeni jasni uslovi prema kojima takva preduzeća moraju definisati pouzdane planove restrukturiranja koji će im omogućiti da postignu dugoročnu održivost.

¹⁴Communication from the Commission of 3 April 2020, C(2020) 2215, OJ C 112 of 4.4.2020

¹⁵Communication from the Commission of 8 May 2020, C(2020) 3156, OJ C 164 of 13.5.2020

¹⁶Communication from the Commission of 29 June 2020, C(2020) 4509, OJ C 218 of 2.7.2020

¹⁷Saopštenje Komisije - Smjernice o državnoj pomoći za sanaciju i restrukturiranje nefinansijskih preduzeća u poteškoćama (OJ C 249, 31.7.2014.)

Pregled privremenih oblika državne pomoći zbog pandemije COVID-19:

1. Privremeni ograničeni iznosi pomoći preduzećima poduzećima koja su suočena s iznenadnim manjkom likvidnosti ili čak potpunom nelikvidnošću
2. Pomoć u obliku garancije za kredite
3. Pomoć u obliku subvencionisanih kamatnih stopa na kredite
4. Pomoć u obliku garancija i kredita preko kreditnih institucija ili drugih finansijskih posrednika
5. Kratkoročno osiguranje izvoznih kredita
6. Pomoć za istraživanje i razvoj u području bolesti COVID-19
7. Pomoć za ulaganje u izgradnju ili nadogradnju infrastruktura za ispitivanje i za unaprjeđenje procesa s laboratorijskeogna proizvodi nivo
8. Pomoć za ulaganje u proizvodnju proizvoda bitnih za suzbijanje širenja bolesti COVID-19
9. Pomoć u obliku odgađanja plaćanja poreza i/ili doprinosa za socijalno osiguranje
10. Pomoć u obliku subvencija za plate zaposlenih radi izbjegavanja otpuštanja tokom pandemije bolesti COVID-19
11. Mjere dokapitalizacije (do 30.6.2021., pod posebnim uslovima prihvatljivosti i ulaska)

Komisija primjenjuje ovu Komunikaciju od 19. marta 2020. imajući u vidu ekonomske posljedice izbijanja pandemije COVID-a 19, zbog kojih je bilo nužno djelovati bez odgađanja. Aktualne vanredne okolnosti opravdavaju razlog ove Komunikacije, koja se neće primijeniti nakon 31. decembra 2020., osim mjere 11., koja će se primijeniti do 1. juna 2021. Komisija ovu Komunikaciju može predispitati prije 31. decembra 2020. uzimajući u obzir važna razmatranja o politici konkurencije ili stanju ekonomije.

1. KRATKOROČNE MJERE ZA UBLAŽAVANJE EKONOMSKO-SOCIJALNIH POSLJEDICA COVID-19 U CRNOJ GORI

Vlada Crne Gore usvojila je tri paketa mjera za podršku privredi i građanima.

Prvi set mjera sadrži:

- Ublažavanje negativnog uticaja pandemije na finansijski sistem - odlaganje otplate svih zajmova na 90 dana
- Odlaganje uplate poreza i doprinosa na zarade kao i obaveza shodno Zakonu o reprogramu do 90 dana
- Kreiranje nove kreditne linije IRF za ekonomsku pomoć
- Avansno plaćanje izvođačima radova za investicione radove.

Sprovođenje **drugog paketa mjera** u stvari je nastavak (kontinuitet) prvog paketa koji je duboko proširen na određene sektore, kako slijedi:

- Subvencije za zatvorene aktivnosti
- Subvencije za turistički sektor
- Subvencije za ranjive djelatnosti - preduzetnike, mikro, mala i srednja preduzeća (ne odnosi se na: državne institucije, lokalnu samoupravu i preduzeća u većinskom vlasništvu države ili lokalne samouprave)
- Subvencije za novo zapošljavanje

Implementacija trećeg paketa mjera zapravo je nastavak (kontinuitet) prvog paketa koji je duboko proširen na određene sektore:

- Nove kreditne linije IRF-a
- Fiskalni podsticaji – niže stope PDV-a za neke ekonomske sektore (turizam) od 7%
- Direktna podrška MSP
- Definisana struktura i dinamika investicija po sektorima

Izvori finansiranja su sljedeći: budžet, Investiciono razvojni fond, komercijalne banke i privatni sektor.

Nivo mjera podrške za prvi i drugi paket iznosi 7% procijenjenog BDP-a u 2020. godini (0,9% i 6,1% po paketu). Procijenjeni nivo trećeg paketa 2020-2024 je 26,5% procijenjenog BDP-a u 2020. godini.¹⁸⁾

2. KRATKOROČNE MJERE ZA UBLAŽAVANJE EKONOMSKO-SOCIJALNIH POSLJEDICA COVID-19 U SRBIJA

Kompletan program mjera za pomoć privredi Srbije pogođenoj posljedicama epidemije koronavirusa vrijedan je 5,1 milijardu eura. Mjere imaju dva cilja: (i) očuvanje zaposlenosti i (ii) pomoć preduzećima koja su najviše pogođena krizom.

Prvi set mjera pretpostavlja u najvećem djelu odlaganje plaćanja dospjelih poreskih obaveza, uz kasniju otplatu na rate, najranije od početka 2021. godine. Odlaganje plaćanja poreza i doprinosa na zarade sprovodi se u cilju obezbeđenja likvidnosti, održanja privredne aktivnosti i zaposlenosti. Odlaze se i plaćanje akontacija poreza na dobit u drugom kvartalu.

Poreske mjere obuhvataju - odlaganje plaćanja dospjelih poreskih obaveza

- Odlaganje plaćanja poreza za porez na dohodak (uključujući socijalne doprinose) i porez na dobit
- Odlaganje plaćanja poreza i doprinosa na zarade
- Snižena kamatna stopa za kašnjenje u plaćanju poreza
- Produženje roka za podnošenje prijave poreza na dobit preduzeća
- Produženje roka za podnošenje finansijskih izveštaja

Drugi set mjera odnosi se na direktna davanja preduzećima, isplatu pomoći u visini minimalne zarade za preduzetnike, mikro, mala i srednja preduzeća, odnosno subvencije 50% minimalne zarade velikim preduzećima, čiji zaposleni su poslani na prinudni odmor, zbog smanjenog obima poslovanja ili potpune obustave rada.

Direktna davanja preduzećima - podsticaji zapošljavanju

- Direktna davanja zaposlenima (do tri minimalne plate)
- Direktna davanja svim preduzećima (u zavisnosti od broja zaposlenih)

Treći set mjera se odnosi na očuvanje likvidnosti privrednih subjekata u uslovima ekonomske krize očekivane tokom i po okončanju vanredne situacije prouzrokovane pandemijom COVID-19 virusa. Ovim programom Vlada Republike Srbije želi da minimizira spoljne uticaje (pad tražnje, prekid lanaca snabdijevanja i dr.) i njihove posljedice (smanjene zaposlenosti, nelikvidnost i dr) na poslovanje srpske privrede.

Konkretno, program predviđa dvije mjere

1. program za dodjelu kredita za održavanje likvidnosti i obrtnih sredstava za kompanije iz segmenta preduzetnika, mikro, malih i srednjih privrednih subjekata, poljoprivrednih gazdinstava i zadruga koji su registrovani u relevantnom registru preko Fonda za razvoj Republike Srbije,

¹⁸⁾Durović, G., Analiza ekonomskih i socijalnih posljedica pandemije Covid-19 u zemljama zapadnog Balkana, RESPA, avgust 2020.

2. garantne šeme za podršku privredi u uslovima COVID-19 krize za kredite za održavanje likvidnosti i obrtnih sredstava za kompanije iz segmenta preduzetnika, mikro, malih i srednjih privrednih subjekata, kao i poljoprivrednih gazdinstava preko komercijalnih banaka koje posluju u Republici Srbiji. Ukupna vrijednost programa predviđenih ovom mjerom iznosi 264 milijarde dinara (oko 2.2 milijarde eura).

Povlašćeni krediti i kreditne olakšice

- Moratorijum na kredite
- Moratorijum na plaćanja lizinga
- Krediti za preduzetnike, zadruge, mala i srednja poduzeća koja su u većinskom privatnom ili kooperativnom vlasništvu i koja obavljaju proizvodne, uslužne, trgovačke ili poljoprivredne aktivnosti (do 50 000 EUR)
- Garantne šeme za mala i srednja poduzeća, poljoprivredna gospodarstva, preduzetnike.

3. KRATKOROČNE MJERE ZA UBLAŽAVANJE EKONOMSKO-SOCIJALNIH POSLJEDICA COVID-19 U SJEVERNOJ MAKEDONIJI

Makedonska vlada odgovorila je na krizu COVID-a sa nekoliko paketa mjera. Mjere se mogu kategorisati na sljedeći način:

- Mjere monetarne politike, koje uključuju smanjenje stope politike Narodne banke za 0,25% (na 1,75%) i revizija propisa o zajmovima s ciljem ublažavanja uslova za nove zajmove i restrukturiranja postojećih.

- Mjere fiskalne politike, kao što je uvođenje tromjesečnog fiskalnog paketa za pomoć u rješavanju problema likvidnosti preduzeća i zaštiti radnih mjesta u pogođenim sektorima; sistem odlaganja poreza za prijave PDV-a i sistem odlaganja poreza za akcize za odabrane akcizne proizvode (uglavnom pomoćne lijekove i dezinfekciona sredstva).

- Podrška firmama koja uključuje:

- Podrška za plate i čvrstu likvidnost u pogođenim sektorima u turizmu, transportu i ugostiteljstvu, april – jul 2020. Mjera je primijenjena i na samozaposlene, nezavisne izvođače i pravna lica u privatnim medijima.
- Pružanje kreditne podrške ublažavanjem standarda za restrukturiranje kredita za domaćinstva i preduzeća. Pored toga, Razvojna banka Sjeverne Makedonije ponudila je kreditnu liniju sa beskamatnim kreditima u ukupnom iznosu od oko 45 miliona eura. Takođe, uvedena je državna garancija za komercijalne zajmove i carinski dug.
- Smanjenje rata i reprogramiranje kredita finansijskim kompanijama i lizing kompanijama. Rate otplate kredita od strane fizičkih lica smanjene su za 70% u odnosu na jun 2020. godine.
- Mjere stečaja/stečajne mjere: Sjeverna Makedonija usvojila je Uredbu o izmijenama i dopunama Zakona o stečaju tokom vanrednog stanja kojom su zamrznuti svi stečajni postupci tokom vanrednog stanja.
- Podrška razvoju domaćih start-up proizvoda i usluga: Već postojećem Fondu za inovacije i tehnološki razvoj dodijeljuje se dodatnih 1,6 miliona eura za razvoj inovativnih proizvoda i usluga.
- Dodatna vladina podrška sektoru turizma, tekstila i poljoprivredno-prehrambene industrije upotrebom različitih instrumenata, uključujući vaučere za korišćenje domaćih turističkih objekata, kupovinu domaćih proizvoda itd. Takođe, medicinsko osoblje zaraznih klinika i odeljenja i članovi timova hitne medicinske pomoći primili su 20% veću platu za maj i jun 2020. putem kućne platne kartice.

- Podrška stanovništvu, kao što su propisi o kontroli cijena za određene proizvode; osiguranje za slučaj nezaposlenosti zaposlenih koji zbog zdravstvene krize ostanu bez posla; povećana socijalna zaštita osjetljivih grupa; direktna finansijska podrška mladima za školarine i obuku iz oblasti informacionih tehnologija i digitalnih vještina, kao i podrška privatnim inicijativama solidarnosti - uspostavljanje fonda za podršku inicijativama privatnih udruženja koja odgovaraju na potrebu za solidarnošću koja proističe iz krize COVID-19.

Pored gore pomenutih mjera koje uključuju određeni oblik državne pomoći, Vlada je uvela i određena smanjenja budžeta, kao što su smanjenje plata javnih službenika na minimalnu zaradu za april i maj 2020. godine i smanjenje stope učešća državnog budžet u finansiranju političkih partija od 0,15% do 0,04% ukupnog prihoda budžeta. S druge strane, kao mjera za podršku državnom budžetu, Vlada je izmijenila i dopunila Zakon o igrama na sreću i zabavnim igrama omogućavajući onlajn usluge mrežnih igara na sreću.

Međunarodni izvori finansiranja za podršku mjerama povezanim sa COVID-19, kao i rad državnih institucija su:

- Bilateralna finansijska pomoć EU za podršku Sjevernoj Makedoniji u vanrednim situacijama zbog korona virusa (4 miliona eura neposredne podrške zdravstvenom sektoru i 62 miliona eura podrške socijalnom i ekonomskom oporavku).
- Fond solidarnosti Evropske unije (FSEU), koji je proširen da podrži odgovore COVID-19 aprila 2020. Sjeverna Makedonija ima pravo da koristi FSEU. Fond je cca. 800 miliona eura.
- Podrška MMF-a: Međunarodni monetarni fond mobiliše 191,8 miliona dolara hitne pomoći Sjevernoj Makedoniji kako bi joj pomogao da se izbori sa ekonomskim uticajem epidemije COVID-19.
- USAID-ova podrška od 16 miliona USD za podršku rastu privatnog sektora.
- Podrška Svjetske banke: kredit Svjetske banke od 50 miliona eura za modernizaciju poljoprivrede.

4. COVID-19 I EU PODRŠKA REGIONU

Zapadni Balkan je sastavni dio Evrope i **geostrateški prioritet** Evropske unije. Evropska perspektiva čitavog regiona potvrđena je ponovo u martu 2020. godine, kada su države članice odobrile prijedlog Komisije za ojačanu metodologiju¹⁹ pristupnog procesa i odlučile da otvore pristupne pregovore sa Republikom Albanijom i Republikom Sjevernom Makedonijom. Za Evropsku uniju je od ključne važnosti da nastavi da njeguje stabilnost i prosperitet ovog regiona i gradi naše zajedničke strateške interese.

U odgovoru na krizu, EU je odlučila da pruži značajnu finansijsku podršku, ali i da u najvećoj mogućoj meri uključi Zapadni Balkan u svoj odgovor. U okviru postojećeg VFO (Višegodišnji finansijski okvir) 2014-2020, EU je mobilisala paket od preko 3,3 milijarde EUR u korist građana zapadnog Balkana za sljedeće prioritete:²⁰

- a) **38 miliona eura neposredne podrške zdravstvenom sektoru**, preraspodjelom nekih IPA fondova, posebno isporukom osnovnih potrepština za spašavanje života kao što su lična zaštitna oprema, testovi i ventilatori²¹. EU je pomogla Albaniji i Sjevernoj Makedoniji da pokriju neposredne potrebe njihovih sistema javnog zdravstva sa do 4 miliona eura, Bosni i Hercegovini sa 7 miliona eura, dok je Crna Gora dobila 3 miliona eura, Kosovo* 5 miliona eura i 15 miliona eura dobila je Srbija;

¹⁹Komunikacija Komisije „Unaprijeđenje procesa pristupanja – Kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan” COM(2020) 57 final

²⁰To uključuje preraspodjelu iz Instrumenta za prepristupnu pomoć. Postojeći programi podrške IPA takođe se prilagođavaju i ubrzavaju, npr. Prepristupna pomoć EU za ruralni razvoj (IPARD) i za prekograničnu saradnju EU – Zapadni Balkan (REGIO).

²¹EU finansira isporuku oko 95.000 COVID testova, 500 bolničkih kreveta, 450 ventilatora, 100 monitora intenzivne njege, 100 kontejnera za trijažu, 10 ambulanti, kao i više od 4,5 miliona zaštitne opreme kao i stotine medicinskih uređaja (kao što su rendgen, EKG, CT skeneri, defibrilatori, pumpe za infuziju) i hiljade zaliha (poput termometara, katetera, epruveta, špricava, maski). EU je takođe pokрила troškove 16 letova na velike daljine koji su prevozili 750 tona medicinskih potrepština kupljenih iz drugih izvora.

- b) **389 miliona eura za odgovor na potreba za socijalnim i ekonomskim oporavkom** (nacionalne IPA preraspodjele); 46,7 miliona eura za podršku socijalnom i ekonomskom oporavku Albanije, 73,5 miliona eura za Bosnu i Hercegovinu, 50 miliona eura za Crnu Goru, dok će Sjeverna Makedonija imati koristi od 62 miliona eura, Srbija od 78,4 miliona eura, a Kosovo* će dobiti do € 63 miliona; i
- c) **dodatni paket za ekonomsku reaktivaciju od 455 miliona eura za region u bliskoj saradnji sa međunarodnim finansijskim institucijama** (50,7 miliona eura za Albaniju, paket ekonomske reaktivacije za Albaniju), kao i
- d) **prijedlog za 750 miliona eura makrofinansijske pomoći** (180 miliona eura za Albaniju, BiH 250 miliona eura, Kosovo* 100 miliona eura, Crnu Goru 60 miliona eura i Sjevernu Makedoniju 160 miliona eura)²² i
- e) **paket pomoći Evropske investicione banke u iznosu od 1,7 milijardi eura** (preferencijalni zajmovi)²³.

Dalje, s obzirom na njihovu evropsku perspektivu, EU tretira Zapadni Balkan kao **privilegovane partnere** dajući im pristup mnogim inicijativama i instrumentima rezervisanim za države članice EU.

Tabela 1. COVID-19: paket EU za zapadni Balkan od 3,3 milijarde EUR

	Izboriti se sa zdravstvenom krizom	Podržati investicije u biznis i javnom sektoru		Pokrenuti socio-ekonomski oporavak	
	38 miliona eura neposredne podrške zdravstvenom sektoru	455 miliona eura za paket ekonomske reaktivacije u bliskoj saradnji sa međunarodnim finansijskim institucijama	1,7 milijardi eura preferencijalnih zajmova od strane EIB	Preraspodjela IPA u iznosu od 389 miliona eura za socijalni i ekonomski oporavak	750 miliona eura makro-finansijske pomoći (direktni zajam državnom budžetu)
AL	4	50.7		46.7	180
BA	7	80.5		73.5	250
KS*	5	60.0		63.0	100
ME	3	53.0		50.0	60
MK	4	66.0		62.0	160
RS	15	93.4		78.4	-

Komisija takođe uključuje Zapadni Balkan u inicijative EU za suzbijanje krize izazvane korona virusom poput **zajedničkih šema nabavke zaštitne lične opreme** i ubrzala je sprovođenje projekta sa Evropskim centrom za prevenciju i kontrolu bolesti (ECDC). Ovaj projekat koji je prvobitno bio predviđen za 2021. godinu, povećaće njihove kapacitete za istraživanje i kontrolu zaraznih bolesti, poboljšaće njihove sposobnosti za zdravstvenu spremnost za vanredne situacije i podržaće razvoj njihovih mikrobioloških laboratorijskih sistema u javnom zdravstvu.

Privilegovano partnerstvo takođe uključuje, na primer, izuzeće regiona iz šeme EU za izvozne dozvole za ličnu zaštitnu opremu, obezbjeđivanje brzog protoka osnovne robe preko kopnenih granica kroz „**zelene trake**“ i snabdijevanje EU materijalom za ispitivanje kako bi se osiguralo pravilno funkcionisanje COVID testova na Zapadnom Balkanu. Region je takođe povezan sa radom relevantnih zdravstvenih tijela.

²²Prijedlog odluke Evropskog parlamenta i Savjeta o pružanju makro-finansijske pomoći partnerima iz proširenja i susjedstva u kontekstu pandemije krize COVID-19. 22. aprila 2020. godine, 2020/0065 (COD)

²³Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Evropskom Savjetu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regija, Podrška Zapadnom Balkanu u borbi protiv COVID-19 i doprinos Komisije za oporavak nakon pandemije uoči sastanka lidera EU i Zapadnog Balkana 6. maja 2020., COM/2020/315 final

Kao rezultat izbijanja korona virusa, Zapadni Balkan je takođe aktivirao **Mehanizam civilne zaštite Unije (UCPM)** i već je počeo da prima pomoć isporukom opreme i repatrijacijom građana iz država članica UCPM i država učesnica. **Fond solidarnosti Evropske unije (FSEU)** proširen je da podrži COVID-19 odgovore regionu u aprilu 2020.

EU takođe pruža neposrednu humanitarnu pomoć **ugroženim izbjeglicama i migrantima** u iznosu od 4,5 miliona eura i 8 miliona eura za rješavanje hitnih potreba u migrantskim kampovima širom regiona.

Pogled unaprijed – ekonomski i investicioni plan za oporavak

Zapadnom Balkanu će biti potrebna kontinuirana podrška u rješavanju uticaja pandemije kada se neposredna kriza završi. Evropska Komisija će kasnije tokom godine iznijeti **ekonomski i investicioni plan za region**, kako bi podstakla dugoročni oporavak, podstakla ekonomski rast i podržala reforme potrebne za napredak na putu članstva u EU.

Takođe će uključiti značajan investicioni paket za region. Za period **2021 – 2027**. Komisija je predložila ukupan okvir za **Pretpristupni instrument III od 12,9 milijardi eura**²⁴, od čega je lavovski dio namijenjen Zapadnom Balkanu. Komisija predviđa udvostručavanje u pružanju bespovratnih sredstava kroz investicioni okvir za Zapadni Balkan i značajno povećanje finansijskih garancija za podršku javnim i privatnim investicijama u regionu kroz namjenski instrument garancije u okviru investicionog okvira za zapadni Balkan.

Zelena tranzicija i digitalna transformacija igraće centralnu ulogu u ponovnom pokretanju i modernizaciji ekonomija Zapadnog Balkana. Ulaganje u čiste i digitalne tehnologije i kapacitete, zajedno sa kružnom ekonomijom, pomoći će u stvaranju radnih mjesta i rastu. Takođe će biti pružena podrška za poboljšanje konkurentnosti ekonomija Zapadnog Balkana, za njihovo bolje povezivanje u regionu i sa EU i za pomoć Zapadnom Balkanu da se prilagodi digitalnom dobu. Snažan fokus biće stavljen na saobraćajne i energetske veze, koje su jednako presudne za ekonomski razvoj regiona i EU.

²⁴Revidirani prijedlog EK, 27. maj 2020.;

