

УДК: 005.591.4:658  
Biblid 1451-3188, 16 (2017)  
Год XVI, бр. 60, стр. 159-167  
Изворни научни рад

## НОВИ ВОДИЧ ЕУ О ДРЖАВНОЈ ПОМОЋИ ЗА СПАШАВАЊЕ И РЕСТРУКТУРИРАЊЕ ПРЕДУЗЕЋА У ТЕШКОЋАМА

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ<sup>1</sup>

### ABSTRACT

The European Commission revised its earlier Community guidelines on state aid for rescue and restructuring firms in difficulty in 2014. The new Guidelines aim to ensure that public funding is directed where it is most needed and that investors in unsuccessful companies bear their fair share of restructuring costs rather than leaving the burden on taxpayers of the Member States in which they operate. The adopted rules apply only to non-financial firms in difficulty. This paper analyzes the specific solutions contained in the new Guidelines.

*Key words:* European Union Guidelines, Rescue Companies, Restructuring, General Ban on State Aid

### 1) СВРХА

Државе чланице Европске заједнице још 1994. године усагласиле су заједничка правила о пружању помоћи предузећима која се због финансијске

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Е-маил: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

презадужености, техничко-технолошке застарелости, неадекватне организационе структуре, те великог броја вишкова запослених нађу у тешкоћама.<sup>2</sup> У каснијем периоду, са нешто „мање-више“ успеха, надлежни органи Европске заједнице, односно Европске уније, успели су да прилагоде ова правила условима у којима су оваква предузећа пословала како би знатније утицала на њихову непродуктивност, нерентабилност и неекономичност.<sup>3</sup> Комисија је у току 2012. године донела програм реформи који је обухватио и модернизацију пружања државне помоћи оваквој категорији привредних субјеката.<sup>4</sup> Због процене да би било добро да се омогући спасавање предузећа кроз рационализацију правила о пружању државне помоћи која би довела до одрживог и инклузивног раста на унутрашњим тржиштима, Комисија је донела Водич за пружање помоћи и реструктурирање фирми запалих у финансијске тешкоће. Тиме је на бази дотадашњег искуства ревидиран ранији институционални модел у којем су биле предвиђене претходне мере и активности ради санације и реорганизације ових предузећа, у циљу повећања њихове атрактивности на јединственом тржишту.

## **2) МЕРЕ ЕУ**

„Водич о државној помоћи за спашавање и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама” (*Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty*).<sup>5</sup>

## **3) САДРЖАЈ**

### **Домашај**

Нови Водич заснован је на одредби из члана 107 став 3, тачка (с) Уговора о функционисању ЕУ. Комисија новим Водичем утврђује конкретне услове на основу којих државе чланице ЕУ могу пружати помоћ за санацију и

<sup>2</sup> “Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty”, OJ C 368, 23.12.1994, p. 12.

<sup>3</sup> “Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty”, OJ C 283, 19.9.1997; OJ C 288, 9.10.1999; OJ C 244, 1.10.2004; “Commission Communication concerning the prolongation of the Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty”, OJ C 156, 9.7.2009; OJ C 296, 2.10.2012.

<sup>4</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on EU State aid modernisation (SAM)”, COM(2012) 209 final.

<sup>5</sup> Видети Изворе.

реструктурирање нефинансијским привредним субјектима. Њихов циљ јесте реформа државне помоћи у сврху подстицања само „добрих“ мера које воде економском расту и остварењу других значајних циљева Европске уније.

Пружање помоћи и реструктурирање представљају две фазе истог процеса оживљавања предузећа у финансијским тешкоћама. Државна помоћ и реструктурирање имају за циљ опстанак предузећа на тржишту. Отуд, њихово предузимање подразумева реалну економску процену којом не би требало да се нарушава тржишна утакмица. Државе у том смислу морају бити веома опрезне, јер је у неким случајевима исплативије и ликвидирати предузећа која нису рентабилна и тиме омогућити реалан привредни раст, него исте потхрањивати државним средствима у фази реструктурирања иако за то нема нити једног економски оправданог разлога. При томе, неоснованом државном помоћи и реструктурирањем предузећа у тешкоћама могуће је нарушити унутрашње тржиште и неосновано преbacити део терета структурне природе на друге државе, што је само по себи веома непожељно, а могло би покренути и међусобну трку за државним субвенцијама. Стога је неопходно ограничити државну помоћ само у ситуацијама када се њоме умањују потенцијални штетни ефекти и када се подстиче раст јавне потрошње.

Ранијим Водичем Комисије, из 2004. године, напуштен је до тада владајући концепт по којем није било могуће предузимање реструктурирања у фази примања државне помоћи. Од тада, предузећа могу примати државну помоћ и бити у реструктурирању.<sup>6</sup>

Новим Водичем о државној помоћи за спашавање и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама задржано је раније решење о пружању привремене помоћи до шест месеци (*rescue aid*), односно једнократне помоћи у периоду од десет година за предузећа у реструктурирању у сврху њиховог структуралног опоравка (*one time, last time principle*).

Водич предвиђа и неке новине попут нових правила која омогућавају привремену подршку у реструктурирању за мала и средња предузећа. Правила су осмишљена да поједноставе давање државних средстава за реструктурирање, а смањују поремећаје конкуренције фаворизовањем мера које су мање дисторзивне (као што су зајмови и гаранције), преко структурне помоћи као што су директни грантови или капитална улагања. Такву подршку сада држава може одобрити највише до 18 месеци или три пута дуже од периода за добијање помоћи за спашавање – на основу поједностављеног плана реструктурирања. На тај начин омогућиће се државама чланицама да ефективније помажу малим и средњим предузећима у решавању проблема ликвидности, што је посебно важно у актуелном финансијском контексту који

---

<sup>6</sup> “Community guidelines on state aid for rescue and restructuring firms in difficulty”, OJ C 244, 1.10.2004.

је присутан у чланицама Европске уније. Нови Водич такође уводи јасније критеријуме на основу којих је могуће осигурати употребу државне помоћи тамо где је она заиста и потребна, а како би се избегао губитак новца пореских обвезника. У том смислу, државе чланице према Водичу морају показати да је помоћ потребна како би се спречиле тешкоће, на пример у секторима где постоји огроман број незапослених. Нова правила Водича обезбеђују и да инвеститори плаћају реалне трошкове реструктурирања предузећа (*burden sharing*), а да при томе остају одговорни за покривање насталих губитака пре одобравања државне помоћи. Државе према новим правилима имају могућност да преузму фер повраћај својих инвестиција уколико планирано реструктурирање буде успешно окончано. Поменути концепт настао је током финансијске кризе, када је дељење терета постало неопходно како би се заштитили интереси пореских обвезника и потрошача. У кризним условима огромне количине новца из јавних фондова биле су стављене на располагање банкама, а потом и нефинансијским предузећима и привредним субјектима.

## Опште подручје примене

Нови Водич предвиђа примену на сва предузећа у свим секторима изузев у сектору производње угља и челика, и у финансијском сектору где важе посебна правила.<sup>7</sup> Водич прописује и посебна правила за одређена пољопривредна, водна и риболовна предузећа.

У погледу материјалноправне примене, Водич предвиђа да државе чланице које предложи доделу помоћи предузећу имају обавезу да докажу да је „предузеће у тешкоћама“ у складу са критеријумима утврђеним у Водичу. За потребе Водича, сматра се да је „предузеће у тешкоћама“, ако би без државне помоћи било доведено у ситуацију да престане са пословањем у краткорочном или у дугорочном периоду. Водич поставља и посебне услове за „предузећа у тешкоћама“ која су утврђена алтернативно. У случају друштва са ограниченом одговорношћу, услов је да више од половине његовог уписаног капитала трајно изгубљено због пословних губитака. У случају друштва у којем више чланова сноси неограничену одговорност (што се процењује на основу финансијских извештаја) услов је, такође, да је више од половине капитала трајно изгубљено због пословних губитака. Потом, поставља се услов и за предузећа над којим се спроводи поступак стечаја. Коначно, посебан услов Водич поставља и у случају предузећа за која се утврди да су у последње две године имала по

<sup>7</sup> “Guidelines on regional state aid for 2014-2020”, OJ C 209, 23.7.2013; “Communication from the Commission on the application, from 1 August 2013, of the State aid rules to support measures in favour of banks in the context of the financial crisis”, OJ C 216, 30.7.2013.

књиговодству однос дуга и капитала већи од 7,5, односно за предузећа код којих је тзв. EBITDA коефицијент покрића камата био нижи од 1,0.

Занимљиво решење у Водичу је да искључује давање помоћи новооснованим предузећима. То се, пре свега, односи на она предузећа која су настала ликвидацијом правних претходника. У таквим и сличним случајевима, Водич предвиђа могућност примања помоћи након истека прве три године пословања у релевантном сектору деловања предузећа. И у тим колностима Водич поставља одређене критеријуме (да је предузеће у тешкоћама, да није део веће пословне групе итд.).

### **Државна помоћ за санацију**

Државна помоћ за санацију мора бити привремена и хитна. Њен примарни циљ јесте осигурање посрнулог предузећа у периоду док се не изради план реструктурирања или ликвидације. Државном помоћи омогућава се пренебрегавање финансијских тешкоћа предузећа које је доспело у озбиљну неликвидност или несолвентност. Да би Комисија одобрила помоћ за санацију предузећа, помоћ мора испунити следеће критеријуме: мора се састојати од привремене помоћи за ликвидност у облику јемства за кредит или кредита; трошкови кредита или јемства за кредит укључујући каматну стопу кредита и јемствену премију, не могу бити мањи од референтне стопе утврђене у Комуникацији о референтној стопи за предузећа у тешкоћама којом се утврђују уобичајене висине колатерале (једногодишње стопа ИБОР увећана за 400 базних бодова) која се увећава најмање са 50 бодова; сваки кредит мора се отплатити, а јемство се мора окончати у року од шест месеци након исплате првог дела кориснику; државе чланице морају се обавезати да ће Комисији, најкасније у року од шест месеци након одобравања помоћи, или у случају помоћи која није пријављена најкасније шест месеци након исплате првог дела кориснику, доставити доказ да је кредит у целости отплаћен и/или да је јемство истекло, односно за предузећа у тешкоћама након што је достављен план реструктурирања, одобрење помоћи за санацију аутоматски се пролонгира све док Комисија не донесе коначну одлуку. Ако Комисија донесе одлуку да је продужење неосновано или да треба бити ограничено, кад почне спровођење плана реструктурирања за које је помоћ одобрена, све остале помоћи сматрају се помоћима за реструктурирање односно за ликвидацију. Помоћ за санацију морала би бити ограничена на износ који је потребан да би корисник одржао пословање током шест месеци. Она не треба да пређе износ од 10 милиона евра. При томе се узима у обзир резултат који се добија математичком формулом садржаном у Прилогу 1 Водича. Свака помоћ која је већа од износа добијеног применом ове формуле може бити одобрена ако је оправдана планом ликвидности који садржи образложење потреба предузећа у погледу ликвидности за наредних шест месеци.

## **Државна помоћ за реструктурирање**

Помоћ за реструктурирање укључује трајну помоћ којом се успоставља дугорочна одрживост предузећа на основу реално изводивог и далекосежног плана реструктурирања којим се пренебрегавају поремећаји на тржишту. Помоћ за реструктурирање може бити и привременог карактера када је усмерена на санирање последица великвидности и успостављање дугорочне одрживости предузећа. Помоћ се додељује искључиво малим и средњим предузећима у државном власништву. Такође, изузетно ова помоћ даје се и предузећима која су због изванредних околности запала у проблеме великвидности. Према Водичу, државе могу одабрати врсту помоћи за реструктурирање. Међутим, морају при томе водити рачуна да ли је та помоћ примерена (процењујући у сваком случају да ли се проблеми и тешкоће предузећа односе на ликвидност или солвентност). Износ помоћи за реструктурирање према Водичу мора бити строго ограничен на најмањи износ потребан за спровођење овог поступка, узимајући при томе у обзир и постојећа финансијска средства предузећа и његових оснивача. У сваком случају, за реструктурирање мора се обезбедити и расподела терета као и сопствена средства која би била уложена као допринос овој расподели.

## **Државна помоћ за покривање социјалних трошкова**

Због предузимања мера реструктурирања предузећа често остају без великог броја запослених. Независно од конкретних разлога, унутрашње законодавство држава чланица може садржати системе социјалног осигурања на основу који се вишку запослених директно исплаћују одређене надокнаде. Изван тога, законодавства могу предвидети и додатна финансирања вишка запослених која нису директно обухваћена законима и уговорима. Обавезе које предузеће има на основу радног законодавства пружају довољну гаранцију за исплату одређених надокнада вишку запослених (нпр. отпремнине или мере за ново запошљавање). Ова врста помоћи примењује се независно од тога да ли се плаћања издвајају непосредно или посредством надлежних државних тела. Сматра се, наиме, да се помоћ која се додељује предузећу од стране државе за ову сврху, у ствари уклапа у план економског развоја који је изван непосредних интереса предузећа у тешкоћама.

## **Испитивање потребе за државном помоћи**

Државе чланице Европске уније које имају намеру да дају помоћ предузећу у тешкоћама, односно предузећу у реструктурирању, морају доставити процену ситуације и алтернативне сценарије који не укључују државну помоћ, с тим да се на овај начин оправдава релевантан циљ предузимања оваквих мера који

би морао бити у симетрији са унутрашњим тржиштем. У том смислу, Комисија у сваком појединачном случају испитује њихову примереност и могућност испуњења заједничког интереса.

### **Компатибилност са унутрашњим тржиштем**

Услови под којима се државна помоћ може одобрити утврђени су у члану 107 став 3, тачка (с) Уговора о функционисању ЕУ по којем је Комисија овлашћена да одобри помоћ за олакшани развој одређених економских области, ако таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове у мери у којој би то било у супротности са заједничким интересима. Према Водичу, помоћ која се даје великим предузећима мора се пријавити Комисији, док помоћ која се даје малим и средњим предузећима у државном власништву мора бити одобрена кроз програм. Компатибилност са унутрашњим тржиштем цени се на основу јасног дефинисаног доприноса заједничким циљевима, потом на основу потребе за државном интервенцијом, примереношћу примене мера и њиховим учинцима у погледу ефеката на тржиште, итд.

### **Раподела терета**

У случају кад државе додељују помоћ која служи за јачање власничког капитала (нпр. кроз доделу бесповратних средстава, кроз докапитализације, отпис дугова и др.), последице тога могу се манифестовати у томе што ће власници капитала и повериоци бити заштићени. Овим се проузрокује тзв. „морални хазард“ који нарушава тржишну дисциплину. Помоћ би отуд ваљало додељивати искључиво за покривање губитака и то под условима који подразумевају прикладну расподелу терета између власника капитала и повериоца. Повериоци треба да дају свој допринос покривању губитака кроз конверзију потраживања у капитал или отписом главнице. Тек након што се подмире сви губици, уз спречавање новчаних токова корисника у финансијским тешкоћама, односно у реструктурирању, могло би се приступити државној интервенцији. Прикладна подела терета значи и узимање у обзир сваке државне помоћи којом се јача власнички капитал, а што у перспективи треба да осигура и њен разумни удео у добити предузећа.

### **Принцип „први пут задњи пут“ – једнократна додела помоћи**

Како би се смањило „морални хазард“, односно како би се смањило прекомерно преузимање ризика и нарушавање тржишта, Водич стипулише јединствен период од десет година током кога корисници помоћи не смеју

примати никакве додатна финансијска средства намењена реструктурирању Тиме је уведено правило да се помоћ прима само једном (*one time, last time principle*), што у крајњем значи превенцију од вештачког одржавања предузећа у животу након истека поменутог рока. Потреба да се предузећу које је већ примило помоћ на основу Водича поново додели таква помоћ јасно може да укаже на тешкоће у пословању. Ако је помоћ пријављена Комисији, држава чланица има обавезу да наведе да ли је предузеће већ примало помоћ за санацију, реструктурирање или привремену помоћ за реструктурирање укључујући помоћ додељену пре ступања на снагу овог Водича. У том смислу, иако је прошло мање од десет година од примања помоћи, завршетка реструктурирања или његовог прекида, Комисија не одобрава могућност даљег примања помоћи. Изузетак се једино може направити у случају када реструктурирање следи пружање државне помоћи намењене санацији предузећа и то у оквиру јединственог поступка реструктурирања. Према Водичу, услов је још и да након овакве помоћи није додељена нова помоћ. Такође, ако се процењује да ће предузеће постати одрживо и да ће нова помоћ постати нужна након барем пет година због објективних околности. Иначе, било каква промена у власничкој структури након примања помоћи или било какав правосудни поступак који је окончан смањењем обавеза и побољшањем економске позиције предузећа, не утиче на примену принципа једнократне доделе помоћи.

#### 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Водич ступа на снагу почев од 01.08.2014. године и важи до 31.12.2020. Водич нема ретроактивне ефекте. Комисија на основу Водича у сваком случају оцењује спојивост давања помоћи са унутрашњим тржиштем и могућим кршењем члана 108 став 3 Уговора. Комисија примењује Водич у испитавању помоћи пружаоцима услуга од општег економског интереса, без обзира на то када је помоћ пријављена или додељена.

#### 5) ИЗВОРИ

- “Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty”, OJ C 368, 23.12.1994.
- “Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty”, OJ C 283, 19.9.1997; OJ C 288, 9.10.1999; OJ C 244, 1.10.2004;
- “Commission Communication concerning the prolongation of the Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty”, OJ C 156, 9.7.2009; OJ C 296, 2.10.2012.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on EU State aid modernisation (SAM)”, COM(2012) 209 final.



- “Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty”, OJ C 249/1, 31.7.2014.

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

У оквиру сектора привреде Републике Србије, егзистира одређени број предузећа која имају низ нерешених проблема који произилазе из финансијске презадужености, техничко-технолошке застарелости, неадекватне организационе структуре и великог броја вишкова запослених. Применом државне помоћи (кроз буџет или фондове) или кроз реструктурирање, институционализује се посебан модел у коме су предвиђене претходне мере и активности ради санације и реорганизације ових предузећа у циљу повећања њихове атрактивности за потенцијалне инвеститоре. Претпоставка је да је реструктурирање предузећа у Републици Србији оптималнији поступак од спровођења стечајног поступка. Измиривање обавеза презадужених предузећа у већем обиму од оног који се очекује у стечају не може се постићи са постојећом активом предузећа и без спровођења финансијског реструктурирања, које се врши на бази отпуста, отписа и репрограма дугова, у сврху стварања позитивне вредности капитала и измиривања потраживања поверилаца. Његовим спровођењем, омогућава се далеко већи финансијски учинак од оног који би се постигао преко деобе стечајне масе у стечајном поступку. Пружање државне помоћи у крајњем случају, као и реструктурирање, омогућава опстанак предузећа на тржишту, за разлику од стечаја који доводи до елиминисања правних субјеката, што се у нашем систему није показало као повољан начин за ликвидацију поверилачких захтева. Усвајањем предложених правила из иновираног Водича Комисије из 2014. године, може се поспешити хармонизацији домаћих прописа, у крајњем случају, може се прилагодити домаће тржиште тржишту Европске уније.