

UDK: 338.246.027:631.147(4-672EU)

POSLOVNA EKONOMIJA
BUSINESS ECONOMICS

Godina XII

Broj 2

Str 90 – 110

doi: 10.5937/poseko14-19015

Pregledni rad

dr Siniša Domazet¹, vanredni profesor,

Univerzitet Educons, Sremska Kamenica – Novi Sad,

Fakultet za studije bezbednosti

dr Jelena Jotić,² docent

Univerzitet Educons, Sremska Kamenica – Novi Sad,

Fakultet poslovne ekonomije

dr Jelena Ješić,³ docent

Univerzitet Educons, Sremska Kamenica – Novi Sad,

Fakultet poslovne ekonomije

DRŽAVNA POMOĆ ZA RURALNI RAZVOJ U EVROPSKOJ UNIJI*

SAŽETAK: Državna pomoć nedopuštena je u skladu sa članom 107(1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Ipak, od opšte zabrane dodele državne pomoći postoje izuzeci, sadržani u Ugovoru o funkcionisanju EU i aktima sekundarnog zakonodavstva Unije. U radu su analizirane odredbe sadržane u Smernicama EU o državnoj pomoći u sektoru poljoprivrede i šumarstva, kao i u ruralnim područjima za period od 2014–2020. godine, pri čemu je stavljen akcenat na državnu pomoć za ruralni razvoj u Evropskoj uniji, kao i na mogućnosti podsticanja socijalnog preduzetništva u ruralnim područjima. Istraživanje je

¹ sdomazetns@gmail.com

² jelenajotic@gmail.com

³ jelena.jessic@gmail.com

* Ovaj rad je deo istraživačkih projekata pod šiframa 47009 (Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU) i 179015 (Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU), finansiranih od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

obuhvatilo i aktuelnu praksu Evropske komisije u ovoj oblasti. Praksa je pokazala da je Evropska komisija mahom odobravala državnu pomoć za ove namene. Socijalno preduzetništvo u funkciji maksimiziranja društvenih vrednosti i državne pomoći najosetljivijim grupama društva može dugoročno postaviti temelje ruralnog razvoja. U Evropskoj uniji je koncept socijalnog preduzetništva u savremenoj formi prisutan od 80-tih godina XX veka, dok je u Republici Srbiji u toku proces širenja ovog oblika preduzetništva. U radu su se autori rukovodili sa dva metoda: pozitivno-pravnim metodom, kao i pravno-logičkim metodom indukcije i dedukcije.

Ključne reči: Pravo, Evropska unija, državna pomoć, socijalno preduzetništvo, ruralni razvoj

UVOD

Oblast državne pomoći u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU) je detaljno uređena odredbama Ugovora o funkcionisanju EU⁴ (u daljem tekstu: UFEU), odnosno aktima sekundarnog zakonodavstva Unije. Kad je reč o Ugovoru o funkcionisanju EU, odredbe o državnoj pomoći sadržane su u članovima 107–109 UFEU. U članu 107 UFEU se navodi da osim ako je Ugovorima drugačije predviđeno, svaka pomoć koju dodeli država članica ili koja se dodeljuje državnim sredstvima u bilo kojem obliku kojim se narušava ili preti da će se naručiti konkurenčija stavljanjem određenih preduzeća ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, inkompatibilna je sa unutrašnjim tržištem u meri u kojoj utiče na trgovinu među državama članicama.

Ipak, treba istaći da opšta zabrana dodele državne pomoći nije apsolutna, što znači da postoje izuzeci od tog pravila. To je i logično, jer je državna pomoć u određenim slučajevima veoma korisna i može doneti brojne koristi privredi. Može se reći da članovi 107–109. UFEU predstavljaju svojevrstan kompromis između želje Evropske komisije (u daljem tekstu: Komisija) da se zaštitи konkurenčija na unutrašnjem tržištu s jedne strane, i nastojanja da se državna pomoć dodeli u slučajevima kada se njome mogu postići odgovarajući (pozitivni) efekti.

Dakle od opšte zabrane iz člana 107(1) UFEU postoje izuzeci. Za potrebe poljoprivrede i šumarstva značajan je član 107(2)(b) UFEU, u kome

⁴ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

se navodi da će državna pomoć za uklanjanje štete nastale zbog elementarnih nepogoda ili vanrednih događaja biti kompatibilna sa unutrašnjim tržištem, kao i član 107(3)(c) UFEU, u kome se ističe da Komisija može smatrati da je kompatibilna sa unutrašnjim tržištem državna pomoć za unapređenje privrednog razvoja sektora poljoprivrede i šumarstva i ruralnih područja, ukoliko nema štetnih efekata na trgovinske uslove.

U pogledu ruralnog razvoja, pored odredaba članova 107-109. UFEU, značajne su i Smernice Evropske unije o državnoj pomoći u oblasti poljoprivrede i šumarstva, kao i u ruralnim područjima za period od 2014–2020. godine (u daljem tekstu: Smernice)⁵.

U pogledu pravne prirode, Smernice na prvi pogled spadaju u meko pravo, koje je nastalo kao rezultat želje Komisije da unapredi postupak kontrole državne pomoći. Opravданje za takvo nastojanje leži u činjenici da se „case-by case” pristup, odnosno pristup od slučaja do slučaja, pokazao kao dosta problematičan i neefikasan. Broj slučajeva pred Komisijom je stalno beležio rast, što nije moglo da se na odgovarajući reši usled ograničenih ljudskih i materijalnih resursa (Mederer, 1998, str. 55–78). Zbog toga je pretila opasnost da se konkretni slučajevi u vezi sa državnom pomoći ne mogu okončati na zakonit i pravičan način. Problem je predstavljala i pravna nesigurnost jer su institucije Unije (pre svega, Komisija) bile u situaciji da u identičnim slučajevima donose različite odluke. Komisija je pokušavala da otkloni navedene nedostatke uz pomoć odredaba sekundarnog zakonodavstva, tako što je u nekoliko navrata predlagala Savetu da usvoji određene uredbe u vezi sa kontrolom državne pomoći, ali bez uspeha (Lavdas i dr., 2004, str. 13; Evans, 2004, str. 13). Zbog ovih razloga se Komisija odlučila za meko pravo, kao svojevrsni izlaz iz „začaranog kruga”. Motivacija za ovakav postupak Komisije nije ležala samo u nastojanju da se kontrola pomoći učini efikasnijom i lakšom, već i njenoj želji da bude otpornija na različite vidove političkih pritisaka (Rawlison, 1993, str. 52–60). Doduše, problem je mogla predstavljati činjenica da „meko pravo“ nije pravno obavezujuće za države članice, izuzev ukoliko se one izričito ne saglase, odnosno odobre njegovu primenu, što bi značilo da meko pravo obavezuje samo njegovog Komisiju (Mestmäcker i dr., 2004, str. 13). Ipak, bez obzira na različita teorijsko-pravna razmatranja pravne prirode akata mekog prava, nesumnjivo se može izvesti zaključak da Smernice u svojoj biti predstavljaju akt koji je obavezujući za države članice.

U pomenutim Smernicama Komisija navodi uslove i kriterijume prema kojima se pomoći za sektor poljoprivrede i šumarstva kao i za ruralna područja smatraju kompatibilnim sa unutrašnjim tržištem, a utvrđuje i kriterijume za

⁵ European Union Guidelines for State aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas 2014 to 2020, [2014] OJ C204/01.

određivanje područja koja ispunjavaju uslove iz člana 107(3) UFEU. U pogledu pomoći koje se dodenjuju na osnovu člana 107(2)(b) UFEU, Komisija utvrđuje uslove koji će se proveravati kako bi se odredilo da li je mera koja predstavlja pomoć za uklanjanje štete nastale zbog elementarnih nepogoda ili vanrednih događaja stvarno obuhvaćena tim članom.

Analizom Smernica može se videti da su njima regulisani mnogobrojni slučajevi dodele državne pomoći i uslovi koji se pri tom moraju ispuniti. U ovom radu, akcenat će biti na državnoj pomoći za ruralni razvoj.

REŠENJA SMERNICA U POGLEDU DRŽAVNE POMOĆI ZA RURALNI RAZVOJ

Treba istaći da je Komisija u Smernicama zauzela stav da su državne pomoći za unapređenje razvoja sektora poljoprivrede i šumarstva kao i ruralnih područja ugrađene u širi okvir zajedničke poljoprivredne politike. U skladu s tim, korišćenje državnih pomoći može biti opravdano samo ako je u skladu sa ciljevima te politike, a naročito temeljnim ciljevima reforme zajedničke poljoprivredne politike u susret 2020. godini. Dakle, Komisija će primenjivati i tumačiti pravila sadržana u Smernicama (u ovom slučaju za ruralni razvoj) na posebne programe pomoći, imajući u vidu i pravila i politike zajedničke poljoprivredne politike.⁶

⁶ Smernice, t. 5; za razmatranja državnih pomoći u odnosu na zajedničku poljoprivrednu politiku od značaja je više instrumenata, odnosno akata Unije: Uredba Saveta 3/2008 o informisanju i promotivnim merama za poljoprivredne proizvode na unutrašnjem tržištu i u trećim zemljama, ili bilo koja uredba koja je zamjenjuje, kojom se uređuje informisanje i promotivne mere za poljoprivredne proizvode i metode njihove proizvodnje kao i za proizvode dobijene od poljoprivrednih proizvoda koje se sprovode na unutrašnjem tržištu ili u trećim državama; Uredba broj 228/2013 Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju posebnih mera za poljoprivredu u najudaljenijim regionima Unije i stavljanju van snage Uredbe Saveta broj 247/2006 i Uredba broj 229/2013 Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju posebnih mera za poljoprivredu u korist manjih egejskih ostrva i stavljanju van snage Uredbe Saveta broj 1405/2006; Uredba broj 1303/2013 Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu za pomerstvo i ribarstvo i stavljanju van snage Uredbe Saveta broj 1083/2006; Uredba broj 1305/2013 Evropskog parlamenta i Saveta o pomoći ruralnom razvoju iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i stavljanju van snage Uredbe Saveta broj 1698/2005; Uredba broj 1306/2013 Evropskog parlamenta i Saveta o finansiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i stavljanju van snage uredaba Saveta broj 352/78, 165/94, 2799/98, 1290/2005 i 485/2008; Uredba broj 1307/2013 Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju pravila za direktna plaćanja poljoprivrednicima u programima pomoći u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju van snage Uredbe Saveta broj 637/2008 i Uredbe Saveta broj 73/2009 kojom se utvrđuju pravila o direktnim plaćanjima koja se dodeljuju direktno poljoprivrednicima u obliku pomoći osnovnom prihodu u okviru određenih programa pomoći; Uredba broj 1308/2013 Evropskog

U pogledu državne pomoći za organsku proizvodnju, zajednička načela koja se primenjuju na procenu njene kompatibilnosti sa unutrašnjim tržištem postavljena su u Komunikaciji o modernizaciji državne pomoći⁷, a Komisija će smatrati da je mera državne pomoći (za organsku proizvodnju) kompatibilna sa unutrašnjim tržištem, uz kumulativno ispunjenje sledećih uslova:⁸

1) Doprinos jasno utvrđenom cilju od zajedničkog interesa: mera državne pomoći mora težiti cilju od zajedničkog interesa u skladu sa članom 107(3) UFEU;

2) Potreba za intervencijom države: mera državne pomoći mora biti usmerena na situaciju u kojoj pomoć može doneti znatno poboljšanje koje tržište ne može samo postići, uz oticanje jasno utvrđenog tržišnog nedostatka;

3) Primerenost mere pomoći: predložena mera pomoći mora biti odgovarajući instrument politike namenjen ispunjavanju cilja od zajedničkog interesa;

4) Učinak državne pomoći: državnom pomoći se mora promeniti ponašanje datog preduzeća ili datih preduzeća tako da se ona bave dodatnom delatnošću kojom se ne bi bavila bez pomoći, ili bi se njome bavila na ograničen ili drugačiji način;

5) Srazmernost pomoći (pomoć ograničena na potreban minimum): iznos pomoći mora biti ograničen na minimum potreban za podsticanje aktivnosti u predmetnom sektoru);

6) Izbegavanje velikih neopravdanih negativnih efekata na konkureniju i trgovinu među državama članicama: negativni efekti pomoći moraju biti dovoljno ograničeni kako bi ukupan bilans mere bio pozitivan;

7) Transparentnost pomoći: države članice, Komisija, privredni subjekti i javnost moraju imati jednostavan pristup svim merodavnim aktima i važnim informacijama o pomoći dodeljenoj na osnovu tih akata.

Mere državne pomoći za ruralni razvoj obuhvataju:

1. Pomoći za ulaganja,
2. Početne pomoći za mlade poljoprivrednike i razvoj malih poljoprivrednih preduzeća;
3. Početne pomoći za grupe i organizacije proizvođača u sektoru poljoprivrede;
4. Pomoći za prenos poljoprivrednih gazdinstava;

parlamenta i Saveta o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju van snage uredbi Saveta broj 922/72, 234/79, 1037/2001 i 1234/2007, kojom se utvrđuju zajednička pravila za poljoprivredna tržišta.

⁷ Communication on State aid modernization COM (2012) 209 of 8. 5. 2012.

⁸ European Union Guidelines for State aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas 2014 to 2020, [2014], OJ C204/01, t. 39, 265–277.

5. Pomoći za obaveze sa poljoprivredom, životnom sredinom i klimatskim promenama kao i za dobrobit životinja;
6. Pomoći za nedostatke povezane sa područjima mreže Natura 2000 i Okvirnom direktivom o vodama;
7. Pomoći područjima sa prirodnim ili drugim posebnim ograničenjima;
8. Pomoći za organsku proizvodnju;
9. Pomoći za proizvođače poljoprivrednih proizvoda koji učestvuju u programima kvaliteta;
10. Pomoći za pružanje tehničke pomoći u poljoprivrednom sektoru;
11. Pomoći za saradnju u sektoru poljoprivrede.

Kad je reč o pomoći za ulaganja, tu se, pored ostalog, misli na ulaganja u poljoprivredna gazdinstva povezana sa primarnom poljoprivrednom proizvodnjom, na ulaganja u vezi sa preradom poljoprivrednih proizvoda i stavljanjem poljoprivrednih proizvoda na tržište. Ovaj oblik pomoći obuhvata pomoć za ulaganja u materijalnu imovinu i nematerijalnu imovinu na poljoprivrednim gazdinstvima povezanih sa primarnom poljoprivrednom proizvodnjom. Ulaganje sprovodi jedan ili više korisnika ili se ono odnosi na materijalnu imovinu ili nematerijalnu imovinu koju koristi jedan ili više korisnika. Ista pravila se primenjuju i na ulaganja u materijalnu i nematerijalnu imovinu na poljoprivrednim gazdinstvima povezanim sa proizvodnjom biogoriva ili energije iz obnovljivih izvora.⁹

Ulaganja moraju imati makar jedan od sledećih ciljeva, kao što su: poboljšanje ukupnih rezultata i održivosti poljoprivrednog gazdinstva, poboljšanje životne sredine, higijenskih uslova ili standarda dobrobiti životinja, stvaranje ili poboljšanje infrastrukture povezane sa modernizacijom poljoprivrede, ispunjavanje ciljeva povezanih sa poljoprivredom, životnom sredinom i klimatskim promenama, obnova poljoprivrednog proizvodnog potencijala oštećenog elementarnim nepogodama, vanrednim događajima ili nepovoljnim klimatskim prilikama koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom, i slično.¹⁰

Državnom pomoći za ove namene obuhvaćeno je više troškova koji se mogu smatrati prihvatljivim, kao što su izgradnja, lizing, poboljšanje nepokretne imovine, nabavka ili lizing maština i opreme do tržišne vrednosti imovine, sticanje ili razvoj računarskih programa, patenata, licenci, autorskih prava i žigova, kao i druge troškove predviđene Smernicama. Pomoći se ne smeju dodeljivati za kupovinu proizvodnih prava, sadnju jednogodišnjih biljaka, kupovinu životinja, ulaganja za uskladivanje sa standardima Unije,

⁹ Smernice, t. 133–137.

¹⁰ Smernice, t. 143.

obrtni kapital i slično, uz neke izuzetke¹¹. Intenzitet pomoći ne sme prelaziti 75% iznosa prihvatljivih troškova u najudaljenijim regionima, odnosno manjim egejskim ostrvima, 40% iznosa prihvatljivih troškova u ostalim regionima, odnosno 30% iznosa prihvatljivih troškova za kupovinu priplodnih životinja. Uz određene uslove moguća su povećanja stopa intenziteta pomoći.¹²

Smernicama su uređeni i pomoć za ulaganja u korist očuvanja kulturne i prirodne baštine smeštene na poljoprivrednim gazdinstvima, pomoć za ulaganja koja se odnose na premeštaj poljoprivrednih zgrada, pomoć za ulaganja u vezi sa preradom poljoprivrednih proizvoda i stavljanjem poljoprivrednih proizvoda na tržiste.¹³

Kad je reč o početnim pomoćima za mlade poljoprivrednike i razvoj malih poljoprivrednih gazdinstava, Komisija će smatrati da su ona kompatibilna sa unutrašnjim tržistem, u skladu sa članom 107(3)(c) UFEU ako zadovoljavaju zajednička načela ocenjivanja iz ovih Smernica kao i posebne uslove predviđene Smernicama. Pre svega, mora se raditi o preduzetnicima koji se bave primarnom poljoprivrednom proizvodnjom, koji moraju da dostave poslovni plan nadležnom telu date države članice. Mladi poljoprivrednici koji ne poseduju odgovarajuće stručne veštine i znanja imaju pravo na pomoć ako se obavežu na sticanje tih veština i znanja u roku od 36 meseci od datuma donošenja odluke o dodeli pomoći. Ta obaveza mora biti uključena u poslovni plan. Intenzitet pomoći je ograničen na 70 00 evra po mlađem poljoprivredniku i 15.000 evra po malom poljoprivrednom gazdinstvu.¹⁴

Pomoć za prenos poljoprivrednih gazdinstava Komisija će smatrati kompatibilnom sa unutrašnjim tržistem u skladu sa članom 107(3)(c) UFEU ako je u skladu sa zajedničkim načelima ocenjivanja iz ovih Smernica i u skladu sa posebnim uslovima postavljenim Smernicama. Pre svega, pomoć se primenjuje na preduzetnike koji se bave primarnom poljoprivrednom proizvodnjom, a koji trajno prenose svoje poljoprivrdno gazdinstvo drugom preduzetniku koji se bavi poljoprivrednom proizvodnjom, uključujući i pripadajuće prava na plaćanja. Pomoć se mora isplatiti kao godišnje plaćanje ili kao jednokratno plaćanje, a do dana prenosa poljoprivrednog gazdinstva do 31. decembra 2020. godine. Intenzitet pomoći iznosi 120% godišnjeg plaćanja koje korisnik ima pravo primiti u okviru programa za male poljoprivrednike.¹⁵

¹¹ Smernice, t. 144–149.

¹² Smernice, t. 152–154.

¹³ Smernice, t. 156–173.

¹⁴ Smernice, t. 174–183.

¹⁵ Smernice, t. 185–190.

Komisija ima pozitivan stav prema početnoj pomoći za grupe i organizacije proizvođača s obzirom na to da ona služi kao podsticaj za povezivanje poljoprivrednika. Ona će, stoga, početnu pomoć za grupe i organizacije proizvođača smatrati kompatibilnom sa unutrašnjim tržištem u skladu sa članom 107(3)(c) UFEU ako ona ispunjava zajednička načela ocenjivanja iz ovih Smernica, kao i sledećim uslovima. Prvo, ove odredbe se primenjuju na čitav sektor poljoprivrede. Potom, za pomoć su prihvatljive samo one grupe ili organizacije proizvođača koje je na osnovu podnetog poslovnog plana priznalo nadležno telo date države članice. Početna pomoć dodeljuje se saglasno obavezi države da proveri da li su ciljevi poslovnog plana postignuti u roku od pet godina od službenog priznanja grupe ili organizacije proizvođača. Umesto pružanja početne pomoći grupama ili organizacijama proizvođača, pomoć u visini do istog ukupnog iznosa može se dodeliti direktno proizvođačima kao nadoknada za njihov doprinos troškovima vođenja tih grupa ili organizacija tokom perioda od prvih pet godina od osnivanja grupe ili organizacije. Takođe, države članice mogu nastaviti dodeljivati početne pomoći grupama proizvođača čak i nakon što su one priznate kao organizacije proizvođača u skladu sa uslovima Uredbe 1308/2013. Prihvatljivi troškovi mogu uključivati troškove najma odgovarajućih prostora, nabavku kancelarijske opreme, hardver i softver, troškove administrativnog osoblja, režijske troškove i slično. Intenzitet pomoći mora se ograničiti na 100% prihvatljivih troškova, a ukupni iznos pomoći mora se ograničiti na 500 000 evra. Pomoći se moraju postepeno smanjivati.¹⁶

Pomoć za obaveze povezane sa poljoprivredom, životnom sredinom i klimatskim promenama se primenjuje na pomoć preduzetnicima i grupama preduzetnika koji se dobrovoljno obavežu da će sprovoditi delatnosti koje sadrže jednu ili više obaveza povezanih sa poljoprivredom, životnom sredinom i klimatskim promenama na poljoprivrednom zemljištu koje će definisati države članice, uključujući poljoprivredna područja. Cilj mere mora biti očuvanje i unapređenje nužnih promena poljoprivrednih praksi koje daju pozitivan doprinos životnoj sredini i klimi. Obaveze u okviru ove mere moraju se preuzeti na period od pet do sedam godina, ali se može predvideti i duži period od strana država članica, ako je to potrebno da bi se postigli ili održali traženi povoljni učinci na životnu sredinu. Za pomoć su prihvatljive sledeće vrste domaćih životinja: goveda, ovce, koze, kopitari, svinje i ptice. Pomoći se može odobriti i za očuvanje i održivu upotrebu i razvoj genetskih resursa u poljoprivredi za delatnosti koje nisu obuhvaćene ovim odredbama. Pomoći, osim pomoći za delatnosti za očuvanje genetskih resursa, obuhvataju potpunu ili delimičnu nadoknadu dodatnih troškova i izgubljenog prihoda korisnika

¹⁶ Smernice, t. 191–205.

koji proizlaze iz preuzetih obaveza, a pomoć se može dodeljivati samo jednom godišnje. Prema potrebi, pomoć može pokrивati i transakcione troškove u vrednosti do 20% premije plaćene za obaveze povezane sa poljoprivredom, životnom sredinom i klimatskim promenama. Ako obaveze preuzima grupa preduzetnika, najveći nivo iznosi 30% pomoći, osim pomoći za delatnosti za očuvanje genetskih resursa, se moraju ograničiti na 600 evra po hektaru godišnje za specijalizovane višegodišnje useve, 900 evra po hektaru godišnje za ostala korišćenja zemljišta, a 200 evra po grlu stoke za lokalne pasmine koje su u opasnosti od nestanka iz poljoprivredne delatnosti. Navedeni iznosi se mogu i povećati, uzimajući u obzir posebne okolnosti koje treba objasniti Komisiji u prijavi.¹⁷

Odredbe Smernica za pomoć za nedostatke povezane sa područjima mreže Natura 2000 i Okvirnom direktivom o vodama se primenjuje na preduzetnike koji se bave primarnom poljoprivrednom proizvodnjom. Pomoć obuhvata nadokandu kojom se korisnicima u potpunosti ili delimično nadoknađuju dodatni troškovi i izgubljeni prihod koji proizlaze iz nedostataka na datim područjima u vezi sa sprovođenjem Direktive o staništima, Direktive o pticama i Okvirne direktive o vodama. Pomoć povezana sa Okvirnom direktivom o vodama može se dodeliti samo u odnosu na posebne zahteve: 1) koji su uvedeni Okvirnom direktivom o vodama, saglasni su sa programima mera planova upravljanja rečnim slivovima u svrhu ostvarenja ciljeva zaštite životne sredine iz te Direktive, a koji premašuju mere neophodne za sprovođenje ostalog zakonodavstva Unije o zaštiti voda, 2) koji premašuju nivo zaštite predviđen pravom Unije koja je postojala u trenutku donošenja Okvirne direktive o vodama, 3) kojima se uvode velike promene u vrsti korišćenja zemljišta i/ili velika ograničenja u poljoprivrednoj praksi koja imaju za posledicu znatan gubitak prihoda, i slično. Područja koja su prihvatljiva za pomoć su poljoprivredna područja u okviru mreže Natura 2000 određena u skladu sa Direktivom o staništima i Direktivom o pticama, zatim ostala razgraničena zaštićena prirodna područja sa ograničenjima životne sredine koja se primenjuju na poljoprivrednu proizvodnju. Ta područja ne smeju obuhvatati više od 5% područja u okviru mreže Natura 2000 koja su obuhvaćena relevantnim programom ruralnog razvoja. Najzad, tu treba spomenuti i poljoprivredna područja uključena u planove upravljanja rečnim slivovima u skladu sa Okvirnom direktivom o vodama. Iznos pomoći je ograničen na 500 evra po hektaru godišnje u početnom periodu ne dužem od pet godina i najviše 200 evra po hektaru godišnje nakon toga. Pomoći

¹⁷ Smernice, t. 207–230; O pomoćima za obaveze povezane sa dobrobiti životinja videti šire: Smernice, t. 231–239.

povezane sa Okvirnom direktivom o vodama ne smeju iznositi manje od 50 evra po hekatru godišnje.¹⁸

Pomoć područjima sa prirodnim ili drugim posebnim ograničenjima se može dodeliti samo preduzetnicima koji se bave poljoprivrednom proizvodnjom, odnosno predzetnicima koji se obavežu da će poljoprivrednu delatnost obavljati na područjima određenim u skladu sa članom 32. Uredbe 1305/2013 i koji su aktivni preduzetnici. Pomoć obuhvata nadoknadu kojom se preduzetnicima koji se bave primernom poljoprivrednom proizvodnjom u celosti ili delimično nadoknađuju dodatni troškovi i izgubljeni prihod povezani sa ograničenjima za poljoprivrdnu proizvodnju u datom području. Države članice moraju dokazati postojanje dotičnih ograničenja i pružiti dokaze da iznos nadoknade koji treba platiti ne premašuje izgubljeni prihod i dodatne troškove koji su posledica tih ograničenja. Iznos dodatnih troškova i izgubljenog prihoda mora se izračunati u poređenju sa područjima koja nisu obeležena prirodnim ograničenjima, a pri izračunavanju će se uzimati u obzir ozbiljnost utvrđenog trajnog prirodnog ograničenja koje utiče na poljoprivredne aktivnosti, kao i poljoprivredni sistem. Pomoć se može dodeliti jednom godišnje po hektaru poljoprivredne površine, i to najmanje 25 evra po hektaru godišnje u proseku za površinu za koju korisnik dobija pomoć, a najviše 250 evra po hektaru godišnje. Maksimalan iznos može biti 450 evra po hekatru godišnje u planinskim područjima. Navedeni iznosi se mogu i povećati uzimajući u obzir posebne okolnosti koje treba objasniti u prijavi Komisiji¹⁹.

U pogledu državne pomoći za organsku proizvodnju, Komisija će zauzeti stav da je ta pomoć kompatibilna sa unutrašnjim tržištem u skladu sa članom 107(3)(c) UFEU ako udovoljavaju kako zajedničkim načelima ocenjivanja sadržanim u ovim Smernicama, tako i posebnim uslovima. Ovaj oblik državne pomoći primenjuje se na preduzetnike koji se bave primarnom poljoprivrednom proizvodnjom. Državna pomoć po hektaru poljoprivredne površine može se dodeliti preduzećima ili grupi preduzeća koja dobrovoljno pristanu na prelazak na prakse i metode ekološke proizvodnje ili njihovo zadržavanje na način kako je utvrđeno u Uredbi Saveta (EZ) broj 834/2007 i koji su aktivni poljoprivrednici. Pomoć se dodeljuje samo za obaveze koje premašuju sledeće standarde i zahteve koji se moraju navesti i opisati u prijavi Komisiji: 1) relevantni propisani standardi utvrđeni u skladu sa glavom VI poglavljem 1. Uredbe broj 1306/2013; 2) relevantni kriterijumi i minimalne aktivnosti kako je utvrđeno u skladu sa članom 4. stavom 1. tačkom c podtačkama 1 i 2. Uredbe broj 1307/2013; 3) relevantni minimalni zahtevi za korišćenje đubriva i sredstava za zaštitu bilja, kao i 4) drugi relevantni

¹⁸ Smernice, t. 241–250.

¹⁹ Smernice, t. 251–259.

propisani zahtevi utvrđeni nacionalnim pravom. Obaveze moraju biti izvršene tokom početnog perioda od pet do sedam godina. Međutim, ako se državna pomoć dodeljuje za prelazak na organsku proizvodnju, države članice mogu odrediti kraći početni period koji odgovara periodu prelaska. Ako se pomoć odobrava za održavanje organske proizvodnje, države članice mogu predvideti godišnje produženje nakon dovršetka početnog perioda. Za nove obaveze u vezi sa održavanjem koja slede odmah nakon obaveze iz početnog perioda, države članice mogu odrediti kraći period. Državna pomoć će se odrediti sa osloncem na takozvane prihvatljive troškove, tako da se korisnicima u celini ili delimično nadoknađuju dodatni troškovi i gubitak prihoda koji proizlaze iz obaveza. Kad je to potrebno, pomoć može obuhvatati i transakcione troškove sa maksimalnom vrednošću od 20% premije plaćene za tu obavezu. Ako obaveze preuzimaju grupe preduzeća, maksimalan nivo iznosi 30%. Pomoć se dodeljuje godišnje. Međutim, ako država članica želi da nadoknadi transakcione troškove prouzrokovane preuzimanjem obaveza u vezi sa organskom proizvodnjom, mora pružiti uverljiv dokaz tih troškova, na primer predstavljanjem upoređenja sa troškovima preduzeća koja nisu preuzela takve obaveze. Komisija, stoga, obično neće odobriti državnu pomoć za transakcione troškove za nastavak ranije preuzetih obaveza povezanih sa organskom proizvodnjom, izuzev ako država članica dokaže da ti troškovi i dalje nastaju ili da se snose novi transakcioni troškovi. Ako se transakcioni troškovi izračunavaju na osnovu prosečnih troškova i/ili prosečnih poljoprivrednih gazdinstava, države članice moraju dokazati da se posebno velikim preduzećima ne daje prevelika nadoknada. Za potrebe izračunavanja nadoknade, države članice trebale bi uzeti u obzir da li su predmetni transakcioni troškovi nastali po preduzeću ili po hektaru. Maksimalan iznos pomoći predviđen Smernicama je 600 evra po hektaru godišnje za jednogodišnje useve, 900 evra po hektaru godišnje za specijalizovane višegodišnje useve, a 450 evra po hektaru godišnje za ostala korišćenja zemljišta. Navedene iznose moguće je premašiti, uzimajući u obzir posebne okolnosti koje moraju biti obrazložene prilikom prijave Komisiji²⁰.

Pomoć za proizvođače poljoprivrednih proizvoda koji učestvuju u programima kvaliteta se primenjuje samo na aktivne proizvođače poljoprivrednih proizvoda. Pomoć pokriva sledeće prihvatljive troškove u vezi sa programima kvaliteta: a) troškove za one koji prvi put učestvuju u programima kvaliteta; b) troškove obaveznih mera kontrole u vezi sa programima kvaliteta preduzetih u skladu sa zakonodavstvom Unije ili nacionalnim zakonodavstvom od strane ili u ime nadležnih tela; v) troškove istraživanja tržišta, idejnog stvaranja i oblikovanja proizvoda kao i izrade zahteva za priznavanje programa kvaliteta. Pomoć iz podtačke (a) i (b) ne sme

²⁰ Smernice, t. 264–277.

se dodeliti za troškove kontrole koje su sproveli sami korisnici ili u slučaju kada zakonodavstvo Unije predviđa da troškove kontrole trebaju snositi proizvođači poljoprivrednih proizvoda ili grupa tih proizvođača, bez navođenja stvarnog nivoa troškova. Pomoći moraju biti dostupne svim preduzetnicima koji ispunjavljaju uslove za pomoć u predmetnom području, na osnovu objektivnih merila. Iznos pomoći u podtački (a) je ograničen na 3000 evra po korisniku godišnje, a pomoć se može dodeliti na period ne duži od pet godina. Pomoć se mora dodeliti u obliku godišnjeg podsticaja čiji se nivo određuje u skladu sa nivoom fiksnih troškova nastalih učestvovanjem u programima kvaliteta. Pomoći iz podtački (b) i (c) mogu dostići 100% stvarno nastalih troškova²¹.

MOGUĆNOSTI PODSTICANJA SOCIJALNOG PREDUZETNIŠTVA U RURALnim PODRUČJIMA

Državna pomoć za ruralni razvoj može biti ostvarena i na indirektan način putem podsticanja socijalnog preduzetništva u ruralnim područjima. Za razliku od tradicionalnog preduzetništva, gde je primarni cilj delovanja ostvarenje i maksimizacija profita, u fokusu socijalnog preduzetništva je zadovoljenje društvenih potreba. Zbog izuzetno izražene socijalne dimenzije, ovaj vid preduzetnišva možemo svrstati u modele veoma bliske državnim podsticajima ruralnog razvoja. Definisanje pojma socijalnog preduzetništva i socijalnog preuzeća nije nimalo jednostavan zadatak, jer ne postoje jedinstvene definicije, ali ipak postoje neke bitne i zajedničke karakteristike koje se kao zajednički sadržalac nalaze u svim definicijama socijalnog preduzetništva. Stoga, socijalno preduzetništvo možemo predstaviti kao preduzetništvo s etičkim integritetom u cilju maksimiziranja društvene vrednosti, a ne privatne vrednosti ili profita. To znači da zarađena sredstva ne služe uvećanju imovine pojedinaca – već se ulažu u svrhe kao što su zapošljavanje ljudi koji teže dolaze do posla, obrazovanje, zaštita životne sredine, socijalne i medicinske usluge, kulturne aktivnosti u zajednici ili druge oblasti koje u prvom redu daju doprinos boljem društvu. Socijalno preduzetništvo je specifično po tome što se bavi prepoznavanjem i rešavanjem socijalnih problema kao što su socijalna isključenost, siromaštvo, nezaposlenost i dr.

U Republici Srbiji je u stručnoj javnosti sve prisutnija analiza fenomena socijalnog preduzetništva i u teoriji i u praksi: „...Sa stanovišta zakonodavne i drugih javnih politika, od posebnog značaja je koncept socijalnog preduzetništva čiji je integralni deo prodaja roba i usluga na tržištu od strane

²¹ Smernice, t. 278–286.

organizacija civilnog društva i drugih oblika organizovanja čiji osnovni statutarni cilj nije sticanje dobiti, kao i praksa komplementarnog socijalnog preduzetništva. Ovo stoga što samo ovi oblici i prakse socijalnog preduzetništva zahtevaju posebnu zakonodavnu interevenciju, naročito kada je reč o propisivanju uslova za neposredno obavljanje privredne delatnosti od strane organizacija civilnog društva, regulisanja poreskog tretmana prihoda ostvarenih od takve delatnosti, ili u slučaju komplementarnog preduzetništva, propisivanja poreskih olakšica za reinvestiranje dobiti, regulisanje režima javnog finansiranja organizacija koje deluju u oblasti socijalnog preduzetništva, zaštite konkurenčije i pitanja javnih nabavki (Golubović, D., Galetin, M., 2012, str. 204)". Dok i u starnoj literaturi postoje oprečni stavovi i nedoumice u pogledu definisanja koncepta socijalnog preduzetništva i svih specifičnosti koje prate ovaj fenomen u savremenoj ekonomiji, svrha podrobnjeg bavljenja ovom temom i primene koncepta u skladu sa lokalnim uslovima i potrebama nalazi se – kako u praktičnoj primeni u okviru posredne državne pomoći ruralnom razvoju, tako i u teorijskom pristupu koji bi na kritički način spojio različite inovativne oblike organizovanja, sa sličnim društvenim interesima i motivima.

Evropska komisija koristi pojam socijalno preduzeće za sledeće vrste poslova:

1. one kod kojih je društveni ili socijalni cilj osnovni razlog za komercijalne aktivnosti i koje često imaju oblik društvene inovacije;
2. one kod kojih se profit uglavnom reinvestira kako bi se ostvarili postavljeni društveni ciljevi;
3. one kod kojih način organizovanja i upravljanja, te prava vlasnika odslikavaju misije preduzeća, koriste demokratski i participativni principi ili principi socijalne pravde.

Zakon EU eksplisitno predviđa dva tipa društvenih preduzeća: 1) vrstu „A”, koji: obavlja (jednu ili više) „aktivnosti socijalnog preduzetništva”; zapošljava najmanje dva radnika i ostvaruje najmanje 50% svojih ukupnih prihoda „Aktivnosti socijalnog preduzetništva”; i 2) tip „B”, koji se može uključiti u bilo koji tip poslovanja, ali najmanje jedna trećina svih zaposlenih najviše dolazi iz većine ranjivih grupa na tržištu rada (dugotrajno nezaposleni, invalidi, Romi i drugi), (Golubović Dragan, 2012, str. 29). Potrebno je posebno naglasiti da se koncept razvoja socijalnog preduzetništva u ruralnim područjima primarno oslanja na širu definiciju socijalnog preduzetništva, odnosno socijalnih preduzeca (tzv. socijalna preduzeća tipa „A”).

Socijalna preduzeća su se u zemljama EU pokazala kao inovativni organizacioni oblik. Pokazala su se sposobnijim od tradicionalnih neprofitnih organizacija da odgovore na evoluciju potražnje za uslugama od opšteg interesa, naročito potražnje od strane korisnika kojima su neke od usluga od

opšteg interesa manje dostupne. Ideja o usvajanju preduzetničkih modela za proizvodne i uslužne aktivnosti sa izraženim socijalnim sadržajem, gde se u upravljanje ovim novim preduzećima neposredno uključuju ne samo radnici, već i civilno društvo uopšte, pokazala se uspešnom. Pokretanjem koncepta socijalnih preduzeća u savremenom obliku, 80-tih godina XX veka poboljšala se ponuda i efikasnost u sektoru proizvodnje i usluga u kojem oslanjanje na tehnološke inovacije, zbog manje dostupnosti finansijskih sredstava, nije moguće (Đuran, J., 2012. str. 222).

U Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine²², među ključnim unutrašnjim izazovima za razvoj ruralnih područja Republike Srbije (održivo upravljanje resursima; transfer znanja i tehničko-tehnološki napredak; povećanje konkurentnosti; razvoj prehrambenog lanca, uz logističku podršku sektoru), nalazi se i razvoj ruralnih područja i jačanje socijalne strukture ruralnih zajednica.

Potreba za afirmacijom uloge socijalnih preduzeća u ekonomiji Srbije je narasla iz istih razloga iz kojih se ova ideja u zapadnoevropskom kapitalizmu javila prvo u kontekstu šireg koncepta socijalne ekonomije u 19. veku, a potom i u konkretnim oblicima socijalnog preduzetništva, primerenim savremenom kapitalizmu u drugoj polovini 20. veka. Podrška razvoju sektora koji može da zaposli veliki broj socijalno i ekonomski isključenih zapravo predstavlja podršku celoj privredi. Ideja savremenog socijalnog preduzetništva se u Srbiji pojavila kroz proces kulturnog i političkog približavanja Evropskoj Uniji, a da bi prerasla u održiv sektor moraju se uvažiti i neke specifičnosti koje kontekst socijalnog preduzetništva u Srbiji razlikuju od modela prepoznatih u evropskom okruženju, a slične su drugim istočnoevropskim zemljama (Đuran, J., 2012, str. 225).

Cilj proučavanja i utvrđivanja primera dobre prakse iz oblasti socijalnog preduzetništva, kao i novih politika i mera koje je neophodno primeniti jeste da se koristi od rasta i razvoja moraju raširiti kroz sve delove društva. (Đuran, J., 2011, str. 452). Jedno od najdelikatnijih pitanja budućeg razvoja sektora poljoprivrede i ruralnih područja je izrazito nepovoljna starosna i obrazovna struktura poljoprivredne radne snage. Ovaj problem značajan je kako sa aspekta socijalne strukture ruralnih sredina, tako i u pogledu kapaciteta ljudskih potencijala za usvajanje novih tehnologija, promenu proizvodne strukture i mnoge druge.²³ Stoga, rešavanje pitanja jačanja socijalne strukture ruralnih zajednica predstavlja ogroman imperativ i daje veliki doprinos državnoj pomoći za ruralni razvoj.

²² Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbija za period 2014–2024, 56–58.

²³ Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbija za period 2014–2024, str. 17.

PROCESNO-PRAVNA KONTROLA DRŽAVNE POMOĆI ZA RURALNI RAZVOJ I PRAKTIČNO POSTUPANJE INSTITUCIJA UNIJE

U pogledu procesno-pravne kontrole državne pomoći za ruralni razvoj, primenjuje se Uredba saveta 1589/2015 o utvrđivanju detaljnih pravila primene člana 108. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (kodifikovani tekst). Državnu pomoć za ruralni razvoj, odnosno planove za dodelu te pomoći države članice moraju da notifikuju Komisiji. U skladu sa Uredbom, postoje dve procedure logički slede jedna posle druge: a) prethodno ispitivanje date mere državne pomoći i b) službeni istražni postupak. Prilikom sprovođenja prve procedure Komisija stiče uvid i formira mišljenje o kompatibilnosti mere državne pomoći za ruralni razvoj sa unutrašnjim tržištem. S druge strane, službeni istražni postupak služi Komisiji da stekne detaljan uvid u celokupan slučaj koji bi se odnosio na prijavljenu mjeru državne pomoći za ruralni razvoj.

Nakon što država članica notifikuje pomoć, Komisija će ispitati predmetnu notifikaciju što je pre moguće (ako je prijava potpuna, u suprotnom tražiće dostavljanje dodatnih informacija), a odluka mora biti doneta u roku od dva meseca od dana nakon što je notifikacija primljena.²⁴

Nakon što ispita dostavljeni plan pomoći za ruralni razvoj od strane države članice, Komisija može zaključiti da se u datom slučaju uopšte ne radi o državnoj pomoći, može zaključiti da je predmetna mera kompatibilna (spojiva) sa unutrašnjim tržištem, ili može zauzeti stav da postoje sumnje u pogledu kompatibilnosti prijavljene mere pomoći za organsku proizvodnju. U potonjem slučaju, Komisija će doneti odluku o pokretanju službenog istražnog postupka.²⁵

Treba napomenuti da se preliminarna faza postupka odvija isključivo između Komisije i države članice. Dakle, samo država članica može u ovoj fazi podnosići komentare, izjave ili druge navode u vezi sa stavovima Komisije, a argumentacija drugih zainteresovanih subjekata rezervisana je za fazu službenog istražnog postupka. U praksi je čest slučaj da država članica, korisnik pomoći i Komisija vrše različite oblike neformalnih sastanaka, konsulatacija u vezi sa merama pomoći koje bi se notifikovale Komisiji. Bez obzira na činjenicu da ovakvi neformalni pregovori nisu predviđeni propisima Unije, oni se vrlo često praktikuju, naročito ako se radi o složenijim slučajevima. Razume se, na ovaj način država članica može da unapred sazna kakav će biti stav Komisije u pogledu mere pomoći (na primer, za organsku proizvodnju) koju namerava da notifikuje, što joj omogućava da u budućem periodu izbegne sporove sa Komisijom.

²⁴ Uredba, čl. 4.

²⁵ Uredba, čl. 7.

Nakon što se okonča službeni istražni postupak, Komisija će doneti odgovarajuću odluku o notifikovanoj mjeri pomoći (za ruralni razvoj). Tako, u slučaju kada Komisija ustanovi da, gde je to primereno nakon izmene od strane dotične države članice, notifikovana mera ne predstavlja pomoć, Komisija takav nalaz beleži u obliku odluke. Drugo, ako Komisija ustanovi da, gde je to primereno u skladu sa izmenom od strane dotične države članice, su sumnje u pogledu kompatibilnosti notifikovane mere sa načelima unutrašnjeg tržišta otklonjene, Komisija donosi odluku kojom se utvrđuje da je predmetna pomoć u skladu sa načelima unutrašnjeg tržišta (pozitivna odluka). U toj odluci će se navesti koji je izuzetak iz UFEU primenjen. Treće, Komisija pozitivnoj odluci može priložiti uslove pod kojima se pomoć može smatrati kompatibilnom sa načelima unutrašnjeg tržišta te može utvrditi obaveze kako bi omogućila praćenje poštovanja donete odluke (uslovna odluka). Najzad, četvrtto, u slučaju kada Komisija ustanovi da notifikovana pomoć nije kompatibilna sa unutrašnjim tržištem, donosi odluku o neprimenjivanju predmetne pomoći (negativna odluka)²⁶.

Ako Komisija dođe do podataka o nezakonitoj državnoj pomoći za ruralni razvoj, ispitaje dobijene podatke (do kojih može doći dojavom, preko sredstava informisanja, ili na neki drugi način), a može zahtevati podatke i od dotične države članice. Nakon pokretanja službenog istražnog postupka Komisija može zahtevati podatke i od neke druge države članice, preduzeća, ili udruženja preduzeća, a ako ih ne dobije, onda može doneti obavezujući nalog za dostavljanje podataka sa rokom u kome se tražene informacije moraju dostaviti. Nakon što dotičnoj državi članici pruži priliku za podnošenje svojih primedbi, Komisija može usvojiti odluku kojom se od države članice traži suspenzija svake nezakonite pomoći sve dok Komisija ne doneše odluku o njenoj kompatibilnosti, ili odluku kojom se od države članice zahteva privremeni povraćaj sredstava pomoći sve dok Komisija ne doneše odluku o kompatibilnosti predmetne pomoći sa načelima unutrašnjeg tržišta. Ukoliko Komisija doneše negativnu odluku u sluačju nezakonite pomoći, tada će se od države članice tražiti da preduzme sve mere za povraćaj sredstava pomoći od korisnika, a iznos koji se treba vratiti uključuje i kamatu. Povraćaj pomoći se mora izvršiti bez odlaganja i u skladu sa postupcima predviđenim nacionalnim pravom date države članice.²⁷

Pokazalo se da se povraćaj nezakonito dodeljene državne pomoći sprovodi sa velikim teškoćama i otporom država članica. To je, pre svega, rezultat suprotstavljenosti interesa između država članica i Komisije. Uzroci za otežano sprovođenje odluka o povraćaju pomoći mogu biti različiti, ali je praksa pokazala da su to najčešće: nedostatak preciznosti u odlukama o

²⁶ Uredba, čl. 9.

²⁷ Uredba, čl. 12–13.

povraćaju, ali i dugotrajne procedure povraćaja pomoći, koje se sprovode u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom date države članice (Mariñas, 2005, str. 18–19)²⁸, odredbe nacionalnog zakonodavstva, kao prepreka za realizaciju odluke o povraćaju pomoći²⁹, loše ekonomске prilike korisnika pomoći, administrativno-tehničke teškoće³⁰, strah od nerešivih teškoća interne prirode³¹, i slično.

U praksi je zabeležen veći broj slučajeva u kojima je dodeljivana državna pomoć za ruralni razvoj, od kojih će biti pomenuta nekolicina.

Tako, Komisija nije imala primedbi na *državnu pomoć za podršku participaciji u Programu kvaliteta organskih proizvoda i prodaji bio proizvoda*³², koju je nameravala da dodeli Nemačka [17], korisnici pomoći su trebali da budu farmeri koji su bili voljni da učestvuju u šemi kavliteta i proizvodači, preradivači i trgovci bio-proizvodima koji poseduju bio-oznaku. Velika preduzeća su bila isključena iz ove šeme. Ukupan iznos predviđene pomoći je bio 9 miliona evra. Pomoć je dodeljena grupama korisnika oznake kvaliteta, marketinškim organizacijama, kao i ostalim agrarnim organizacijama i organizacijama proizvodnje hrane, nezavisno od njihove zakonske forme. Pomoć je bila dostupna bez diskriminacije svim prihvatljivim farmerima i preduzećima aktivnim u preradi i marketingu poljoprivrednih proizvoda u datoj oblasti, zasnovana na objektivno definisanim uslovima. Cilj šeme pomoći je bila proizvodnja organskih proizvoda visokog kvaliteta, zaštita takvog kvaliteta i obezbeđenje informacija potrošačima o kvalitetu organskih proizvoda. Komisija je, nakon sprovođenja odgovarajuće procedure, utvrdila da se u predmetnom slučaju radi o državnoj pomoći, i da je državna pomoć kompatibilna sa unutrašnjim tržištem, u skladu sa članom 107(3)(c) UFEU.

Takođe, Komisija nije imala zamerki ni na pomoć češke vlade za dugoročne investicione planove za poljoprivrdna preduzeća aktivna u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji, u vidu subvencija za kamate³³, državnu pomoć italijanske vlade za promociju poljoprivrednih proizvoda³⁴, državnu pomoć bugarske vlade za sufinsaniranje premija osiguranja za osiguranje

²⁸ Nuria Mariñas, „Enforcement of State aid recovery decisions”, *Competition Policy Newsletter*, No. 2/2005, 18–19.

²⁹ Case C-303/88 *Italy v. Commission* [1991] ECR I-1433.

³⁰ Case C-280/95 *Commission v Italy* [1998] ECR I-259.

³¹ Case C-6/97 *Italy v. Commission* [1999] ECR I-2981.

³² Case SA No SA. 41364 (2015/N)-Promotion of participation to the Organic Quality Programme and the sale of bio products.

³³ Case State Aid / Czech Republic-Aid No SA.40205(2014/N)-Program Farmer

³⁴ Case Aiutidi Stato -Italia (Lombardia) SA.40772 (2015/N) Regime di aiuti per la promozione dei prodotti agricoli

poljoprivrednih proizvoda³⁵, šemu pomoći italijanske vlade za pomoć za dobrobit životinja³⁶, pomoć litvanske vlade za međunarodna istraživanja u oblasti poljoprivrede i razvojne projekte³⁷, pomoć danske vlade za očuvanje genetičkih resursa na životinjskim farmama³⁸, pomoć finske vlade za usluge premeštanja farmi³⁹, i slično.

ZAKLJUČAK

Na osnovu rečenog, može se zaključiti da se državna pomoć za ruralni razvoj veoma primenjuje u praksi od strane država članica. Veliki broj slučajeva koji se mogu uočiti analizom prakse institucija Unije svedoči o činjenici da zabrana dodele državne pomoći iz člana 107(1) UFEU ne deluje tako čvrsto, kako na prvi pogled izgleda. Razume se, potrebno je ispuniti ne samo uslove predviđene primarnim zakonodavstvom, već i sekundarne uslove predviđene Smernicama. Iako Smernice po svojoj pravnoj prirodi predstavljaju pravo mekog normativiteta, one su od strane država članica i Komisije prepoznate kao obavezujuće, što dodatno pojačava njihov značaj. Ipak, države članice će morati da ispune mnogobrojne (ponekad nimalo lake) zahteve koje pred njih postavljaju važeći propisi Unije, odnosno Komisija. To posebno dolazi do izražaja u slučaju dodele nezakonite državne pomoći. Praksa je pokazala da, iako su države članice navodile različite motive kao izgovor za neprimenjivanje odluke o povraćaju pomoći, Komisija nije bila nimalo bolećiva prema zahtevima organa država članica. Jedina situacija u kojoj bi zahtev države članice bio dopušten jeste slučaj kada bi država članica dokazala da je povraćaj pomoći apsolutno nemoguć. Razume se, pružanje dokaza u ovom smislu predstavlja skoro nemoguć zadatak za države članice.

Sve u svemu, ove Smernice, kao i praksa Komisije biće od nemerljivog značaja za nadležna tela Republike Srbije, imajući u vidu značaj poljoprivredne proizvodnje za našu zemlju. Oštra konkurenca koja će se pojaviti nakon što se uklone zaštitni mehanizmi u ovoj oblasti sa EU biće velika pretnja za domaće poljoprivredne proizvođače, posebno one manjeg obima. Stoga, državna pomoć će sve više dobijati na značaju, posebno uzimajući u obzir stroga evropska pravila u ovoj oblasti, pa se državni organi i domaći proizvođači moraju dobro pripremiti za primenu pravila iz ove oblasti. Države članice EU su u praksi izbegavale eventualne sporove sa

³⁵ Case SA.40890 Aid to co-finance insurance premiums for insurance of agricultural production

³⁶ Case SA.41319 Criteria for the granting of aid in favour of animal health and welfare

³⁷ Case SA.41483 Aid for international agricultural research and development projects

³⁸ Case SA.41782 Aid for the preservation of farm animal genetic resources

³⁹ Case SA.43440 Aid for farm replacement services

Komisijom različitim oblicima neformalnih konsultacija, što se pokazalo kao dobar mehanizam za predupređenje mogućih sporova. Čini se da će upravo ovaj mehanizam biti od pomoći domaćim organima prilikom sačinjavanja plana za dodelu državne pomoći za ruralni razvoj.

SUMMARY STATE AID FOR RURAL DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION

State aid is inadmissible in accordance with Article 107 (1) of the Treaty on the Functioning of the European Union. However, from the general prohibition of state aid, there are exceptions, contained in the Treaty on the Functioning of the EU and acts of secondary legislation of the Union. The paper analyzes the provisions contained in the EU Guidelines on state aid in the agriculture and forestry for rural areas for the period 2014–2020, with an emphasis on state aid for rural development in the European Union, as well as the possibilities of encouraging social entrepreneurship in rural areas. The study included the current practice of the European Commission in this area. Practice has shown that the European Commission approved state aid for this purpose. Social entrepreneurship in the function of maximizing social values and state aid to the most vulnerable groups of society can lay the foundations of rural development in the long run. In the European Union, the concept of social entrepreneurship is present in the contemporary form since the 1980s, while the process of expanding this form of entrepreneurship is under way in the Republic of Serbia. In this paper the author governed by the two methods: positive legal method, as well as legal and logical method of induction and deduction.

Key words: Law, European Union, state aid, social entrepreneurship, rural development

LITERATURA

1. Evans, A. (2004), European Community Law on State Aid, 1997, preuzeto iz: Blauberger, M., From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law, ctp. 13.
2. European Union Guidelines for State aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas 2014 to 2020, [2014] OJ C204/01.

3. European Union Guidelines for State aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas 2014 to 2020, [2014], OJ C204/01, t. 39, 265–277.
4. Đuran, J. (2011), *Socijalno preduzetništvo u funkciji oživljavanja privrednih tokova*, *Zbornik Univerziteta Edukons za društvene nauke*, Univerzitet Edukons, Sremska Kamenica, 2011, str. 451–462.
5. Đuran, J. (2012), *Socijalno preduzetništvo u zemljama Evropske unije i mogućnosti socijalnog preduzetništva u Republici Srbiji*, *Poslovna ekonomija*, Educons univerzitet, br. 1/2012, str. 217–238.
6. Golubović Dragan (2012), *Legal Framework for Social Economy and Social Enterprises: A Comparative Report*, United Nation Development Program, Bratislava European Center for Not-for-Profit Law, Budapest.
7. Golubović, D., Galetin, M. (2012), Koncept socijalnog preduzetništva i socijalnog preduzeća: izgubljeni u prevodu, *Poslovna ekonomija*, Educons Univerzitet, br. 1/2012, str. 199–216.
8. Republika Srbija, Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024, „*Sl. glasnik RS*”, br. 85/2014.
9. Lavdas, K. A., Mendrinou, M.M. (2004), Politics, Subsidies and Competition: The New Politics of State Intervention in the European Union, 1999, preuzeto iz: Blauberger, M., From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law, str. 13;
10. Mariñas, N. (2005), Enforcement of State aid recovery decisions, *Competition Policy Newsletter*, no. 2, ctp. 18–19.
11. Mederer, W. (1996), The Future of State Aid Control, *Competition Policy Newsletter*, no. 3, str. 12-13;
12. Mestmäcker, E. J., Schweitzer, H., Europäisches Wettbewerbsrecht, (2004), preuzeto iz: Blauberger, M., From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law, str. 13;
13. Rawlison, F. (2004), The Commission’s Policy Frameworks: The Role of Policy Frameworks, Codes and Guidelines in the Control of State Aid, u: Harden, I., i grupa autora, *State Aid: Community Law and Policy*, 1993., str. 52–60, preuzeto iz: Blauberger, M., From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law, str. 14;
14. Smith, M. P. (1998), Integration in Small Steps: The European Commission and the Development of State Aid Policy, *Journal of Common Market Studies* 36, str. 55–78;
15. Communication on State aid modernization COM (2012) 209 of 8. 5. 2012.

16. Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ L 248, 24. 9. 2015, p. 9.
17. Case C-303/88 Italy v. Commission [1991] ECR I-1433.
18. Case C-52/84 Commission v. Belgium [1986] ECR 89.
19. Case C-280/95 Commission v Italy [1998] ECR I-259.
20. Case C-6/97 Italy v. Commission [1999] ECR I-2981.
21. Case SA No SA.41364 (2015/N)-Promotion of participation to the Organic Quality Programme and the sale of bio products.
22. Case State Aid / Czech Republic-Aid No SA.40205(2014/N)-Program Farmer.
23. Case Aiutidi Stato -Italia (Lombardia) SA.40772 (2015/N) Regime di aiuti per la promozione dei prodotti agricoli.
24. Case SA.40890 Aid to co-finance insurance premiums for insurance of agricultural production
25. Case SA.41319 Criteria for the granting of aid in favour. of animal health and welfare.
26. Case SA.41483 Aid for international agricultural research and development projects.
27. Case SA.41782 Aid for the preservation of farm animal genetic resources.
28. Case SA.43440 Aid for farm replacement services.

Ovaj rad je primljen **03.11.2018.**, a na sastanku redakcije časopisa prihvaćen za štampu **27.12.2018.** godine.