

Dr Nina Maksimović Sekulić*

PRAVNO REGULISANJE DRŽAVNE POMOĆI U REPUBLICI SRBIJI

Apstrakt: *Od osnivanja Evropske unije veliki značaj se pridaje oblasti državne pomoći, pre svega zbog negativnog uticaja državnog protekcionizma na evropski ekonomski prostor i slobodu trgovine. Shodno tome, u sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju, koje EU zaključuje sa potencijalnim kandidatima za članstvo, državna pomoć je jedna od najuređenijih oblasti. Obaveze Republike Srbije u oblasti državne pomoći definisane su članom 73. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Prema Prelaznom sporazumu, bilo je neophodno uspostaviti transparentni sistem kontrole, sa osnovnim ciljem da se dodelom državne pomoći ne narušava konkurencija na tržištu i minimalizuju mogućnosti da se pojedini akteri na tržištu dovode u privilegovan položaj. Cilj ovog rada je da se metodom analize predstavi normativno regulisanje državne pomoći i način njene kontrole u pravnom sistemu Republike Srbije, posebno u odnosu na javna preduzeća.*

Ključne reči: državna pomoć, kontrola državne pomoći, javna preduzeća, Evropska unija, Republika Srbija.

1. POJMOVNO DEFINISANJE DRŽAVNE POMOĆI

Prilikom razmatranja pojma državne pomoći pre svega je neophodno istaći teškoću njegovog definisanja koja proističe iz različitih formi i načina dodele pomoći, kao i motiva za njenu dodelu. Ovaj pojam je često poistovećivan sa državnim subvencijama, dotacijama i ostalim oblicima davanja države (zajmovi, preferencijalni krediti, državne garancije, poreske olakšice, oslobađanja itd.). Motivisana širokim spektrom ciljeva, država može da koristi različite mere kako bi intervenisala u privredi i pomagala preduzećima, sektorima ili regionima.¹ Shodno tome, neop-

* Docent na Visokoj školi modernog biznisa, Beograd
e-mail: nina.maksimovicbg@gmail.com

1 Stojanović B., Stanišić, T., 2011, Sistem kontrole državne pomoći u Srbiji – ekonomski izazovi i ograničenja, u: *Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji*, Tematski zbornik radova, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 48–49.

hodno je napraviti jasnu distinkciju između pojma državne pomoći i srodnih pojmova. Pojam državne pomoći je mnogo širi i sveobuhvatniji pojam koji bi se mogao definisati kao „bilo koji direktni ili indirektni oblik finansijske ili neke druge podrške preduzećima od strane države, koja im omogućava ekonomsku korist (benefit) koju ona ne bi mogla steći u redovnim uslovima poslovanja, uključujući posebno podrške koje obuhvataju subvencije, poreska oslobođenja i olakšice, oslobođenja od parafiskalnih taksi, povlašćene kamatne stope, odobrenje zajmova ili garancija za zajmove pod povlašćenim uslovima, nabavku robe i/ili usluga pod povlašćenim uslovima, pokrivanje poslovnih gubitaka, kao i sve druge mere pomoći koje narušavaju ili prete da naruše konkurenciju na unutrašnjem tržištu ili njegovom bitnom delu.“² Shodno tome, subvencije³, poreska oslobođenja i olakšice, oslobođenja od parafiskalnih taksi, povlašćene kamatne stope, odobrenje zajmova ili garancija za zajmove pod povlašćenim uslovima, nabavku robe i/ili usluga pod povlašćenim uslovima, pokrivanje poslovnih gubitaka predstavljaju pojavne oblike državne pomoći. Dakle, da bi se državna pomoć, kao specifičan pojam mogla razlikovati od državne potpore (davanja), ona mora dovoditi do destorzije tržišne utakmice, odnosno podrazumeva povlašćen položaj za njenog korisnika suprotno pravilima konkurencije. Ovde treba postaviti pitanje do koje mere se državna pomoć uklapa u osnovne principe funkcionisanja tržišne privrede.⁴ Državna pomoć u ovom slučaju ne sme narušavati konkurenciju – njeno delovanje mora biti ekonomski efikasno i nediskriminatorno.

Analiza relevantne literature dovodi do zaključka da teorija nije dala adekvatan doprinos na polju definisanja pojma državne pomoći. Institucije za kontrolu državne pomoći na različitim nivoima vlasti – nacionalne komisije za kontrolu državne pomoći, Evropska komisija, Evropski sud – na različite načine definišu državnu pomoć u praksi. Takođe je definicija državne pomoći od suštinskog značaja za primenu instrumenata normativnog regulisanja ove materije, odnosno zakona, ugovora i preporuka.⁵

2 Domazet, S., 2012, *Pravno regulisanje državne pomoći u pravu konkurencije Evropske unije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, str. 29.

3 Subvencije se često definišu na isti način kao pojam državne pomoći. Ipak, one su znatno uži pojam od pojma državne pomoći. One se mogu definisati kao novčana plaćanja, odnosno određeni vid finansijske podrške privrednim društvima. Dakle, od subvencija privredno društvo koje ih prima može imati samo benefite.

4 Vukadin, E., 2011, Normativna regulativa i praksa državne pomoći, u: *Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji*, Tematski zbornik radova, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 32–46.

5 Stojanović, B., Stanišić, T., 2012, Sistem kontrole državne pomoći u Srbiji – ekonomski izazovi i ograničenja, u: *Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji*, Tematski zbornik radova, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 48–49.

2. NORMATIVNO REGULISANJE DRŽAVNE POMOĆI NA NIVOU EVROPSKE UNIJE

Pomoć države privrednim društvima odnosno određenim privrednim granama u Evropskoj uniji bila je prihvatljiv model sve do uspostavljanja jedinstvenog tržišta 1992. godine, koje u velikoj meri organičava državnu pomoć. Državna pomoć predstavlja novi pravni institut. Zakonodavstvo EU je započelo regulisanje ove oblasti i predstavlja osnovu za normiranje državne pomoći u zakonodavstvima država članica Unije, ali i država potencijalnih članica.

Državna pomoć u EU je regulisana članovima 107–109. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (odjeljak VII, poglavlje 1, sekcija 2 o državnoj pomoći, OJEU 9.5.2008 C 115/91–93), dokumentima organa EU, ali i mekim pravom. Sud pravde EU dao je veliki doprinos u tumačenju i primeni pravila o državnoj pomoći. Kontrolu državne pomoći vrši Komisija, primenjujući načela selektivnosti, privremenosti i transparentnosti.

Pre svega, potrebno je istaći da Ugovor o funkcionisanju EU iz Lisabona ne daje jasnu i preciznu definiciju pojma državne pomoći, što ostavlja dosta prostora za različita tumačenja. Naime, državna pomoć se na teritoriji EU izričito zabranjuje. Prema članu 107. UFEU „bilo koja pomoć odobrena od države članice ili kroz državna sredstva koja narušava ili preti da naruši konkurenciju favorizujući određena preduzeća ili proizvodnju određenih dobara, posebno ukoliko to utiče na trgovinu između zemalja članica, smatra se nekompatibilnom sa zajedničkim tržištem.“ Dalje, ostavljen je širok prostor za diskreciono tumačenje ko sve spada u kategoriju organa koji dodeljuju državnu pomoć. To mogu biti države, lokalne ili regionalne vlasti ili tela nad kojima država, posredno ili neposredno, ima odlučujući uticaj, odnosno subjekti nad čijim odlukama i poslovanjem država vrši kontrolu (npr. javno preduzeće).⁶ U Evropskoj uniji je u potpunosti zabranjeno opraštati dugove ili porez privrednim društvima koja se nalaze u teškoćama, odnosno davati im kredite pod povlašćenim uslovima, subvencionisati poslovanje javnih preduzeća i davati im zemljište na korišćenje.

Međutim, postoje i oblici državne pomoći koji su dozvoljeni i u skladu su sa jedinstvenim tržištem. Prema članu 107. UFEU, državna pomoć može biti dodeljena za razvoj područja sa niskim životnim standardom, za realizaciju projekata sa zajedničkim evropskim interesom i unapređenje

6 Prilikom određivanja da li se pomoć koju dodeljuje javno preduzeće može pripisati državi, neophodno je uvažavati pokazatelje o sledećem: a) preduzeće mora da uzme u obzir uputstva ili zahteve od države, b) integracija administrativne strukture sa državom, c) intenzitet nadzora od strane javne vlasti, d) priroda aktivnosti preduzeća.

razvoja kulture, za otklanjanje posledica elementarnih nepogoda. Posebno interesantan oblik državne pomoći je pomoć istočnoj Nemačkoj zbog nerazvijenosti i komunističke prošlosti.

Postupak davanja državne pomoći mora biti realizovan uz poštovanje pravila transparentnosti, sa posebnim akcentom na jasnoći samog postupka.⁷ Državna pomoć mora biti prijavljena Komisiji, u skladu sa propisima koji detaljno uređuju postupak prijave – notifikacije državne pomoći i prema pravilima za dodelu pojedinih kategorija državne pomoći. Trebalo bi da u roku od dva meseca Komisija da ocenu o zakonitosti inicijative za dodelu državne pomoći. U slučaju da Komisija ne da odgovor u ovom roku, država može da realizuje predložen program pomoći. Komisija mora biti obavestena o početku realizacije programa. U slučaju da predloženi program nije u skladu sa pravilima EU, Komisija neće dati pozitivnu ocenu za njegovu realizaciju.

U Evropskoj uniji postoji veliki broj propisa koji regulišu postupak dodele državne pomoći. Godine 2012. pokrenut je proces modernizacije sistema državne pomoći (eng. *SAM – State Aid Modernization*), čiji je cilj da definiše i olakša davanje državne pomoći u svrhe podsticanja konkurentnosti evropske ekonomije, minimalizovanje tržišnih neuspeha i racionalnije korišćenje javnih sredstava. Pomoć pre svega treba da bude dodeljena za projekte koji imaju za cilj istraživanje i razvoj, zaštitu životne sredine i regionalni razvoj.⁸

3. NORMATIVNO REGULISANJE DRŽAVNE POMOĆI U REPUBLICI SRBIJI

U sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju, koje EU zaključuje sa potencijalnim kandidatima za članstvo, državna pomoć je jedna od najuređenijih oblasti. Obaveze Republike Srbije u oblasti državne pomoći definisane su članom 73. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Prema Prelaznom sporazumu, bilo je neophodno „doneti zakon koji će uspostaviti transparentni sistem kontrole, sa osnovnim ciljem da se dodelom državne pomoći ne narušava konkurencija na tržištu, a pojedini akteri na tržištu dovode u povlašćeni položaj“. Sa izradom Zakona koji bi kontrolisao državnu pomoć započelo se 2005. godine.

7 Commission Directive 2000/52/EC of 26 July 2000 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings.

8 Više u Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions, EU State Aid Modernisation (SAM), COM/2012/0209 final, (<http://eur-lex.europa.eu>).

Republika Srbija je usvojila Zakon o kontroli državne pomoći (2009. godine)⁹ i dve prateće uredbe.¹⁰ Zakonom se „uređuju opšti uslovi i postupak kontrole državne pomoći u cilju zaštite slobodne konkurencije na tržištu, primenom načela tržišne ekonomije i podsticanja privrednog razvoja, obezbeđenja transparentnosti u dodeli državne pomoći, kao i izvršavanja preuzetih obaveza po zaključenim međunarodnim ugovorima, koji sadrže odredbe o državnoj pomoći“.¹¹

Zakon je počeo da se primenjuje 1. januara 2010. godine. Iako su Zakonom o kontroli državne pomoći u određenoj meri obuhvaćena sva pojedinačna područja dodeljivanja državne pomoći, ono što bi trebalo učiniti u budućnosti jeste praćenje načina razvijanja sistema u zemljama „dobre prakse“ i donošenje pojedinačnih akata kojima će biti detaljnije razrađene određene kategorije državne pomoći.¹²

Pravila predviđena ovim zakonom se „ne odnose na poljoprivredne proizvode i proizvode ribarstva“. Zakon je sačinjen na osnovu odredaba Ugovora EU. On definiše „pitanje nadzora, standardizovan postupak apliciranja, dobijanja i prijavljivanja pomoći, ali se ne bavi pitanjem opravdanosti dodeljene pomoći“.¹³

Vlada Republike Srbije je 29. decembra 2009. godine¹⁴ obrazovala Komisiju za kontrolu državne pomoći. Komisija treba da obezbedi poštovanje ovih pravila sve do ulaska Republike Srbije u EU. Nakon toga, kontrola državne pomoći u Republici Srbiji prelazi u nadležnost Evropske komisije. Komisija je zadužena da:¹⁵

„1) u postupku prethodne kontrole odlučuje o dozvoljenosti prijavljene državne pomoći;

9 Zakon o kontroli državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 51/09.

10 Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 i 119/14; Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 13/10.

11 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2014), Kancelarija za evropske integracije RS vid. i član 1. Zakona o kontroli državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 51/09.

12 Milenković Kerković, T., Stojanović, B., Stanišić, T., 2016, Comparative legal analysis of changes in the system of state aid in Serbia and the western Balkan countries – impact on the efficiency of the European integration process, *Teme – Časopis za društvene nauke*, XL/2016, str. 155–169.

13 Mihajlović, A., 2015, *Politika državne pomoći Evropske unije*, master teza, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, str. 24–27.

14 Član 6. član 43. stav 1. Zakona o Vladi, *Službeni glasnik RS*, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – odluka US, 72/12, 7/14 – odluka US i 44/14.

15 Član 9. Zakona o kontroli državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 51/09; Odluka o obrazovanju Komisije za kontrolu državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 112/09.

- 2) u postupku naknadne kontrole odlučuje o dozvoljenosti dodeljene državne pomoći;
- 3) donosi rešenja i zaključke u postupku prethodne, odnosno naknadne kontrole;
- 4) podnosi Vladi godišnji izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji;
- 5) saraduje sa državnom institucijom nadležnom za poslove revizije, organom Republike Srbije nadležnim za poslove budžetske inspekcije, službom autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove budžetske inspekcije i drugim domaćim i međunarodnim organima, organizacijama i institucijama u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti; 6) objavljuje na svojoj internet prezentaciji rešenja koja donosi u postupku prethodne i naknadne kontrole, godišnji izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji po usvajanju od strane Vlade, kao i druge podatke i informacije za koje oceni da su od značaja za primenu ovog zakona¹⁶.

Komisija za kontrolu državne pomoći je „operativno, nezavisno telo“ sa istim ovlašćenjima u domenu kontrole državne pomoći u Republici Srbiji kao Evropska komisija u odnosu na države članice. Ona „odlučuje o dozvoljenosti državne pomoći“¹⁷. „Davaoci državne pomoći imaju iste obaveze kao države članice u pogledu prijave državnih pomoći pre njihove dodele i izveštavanja o svim dodeljenim državnim pomoćima, a za svaku državnu pomoć koja je nedozvoljena Komisija može da naloži povraćaj.“

U pravu Republike Srbije državna pomoć se definiše kao umanjen prihod ili rashod. Pomoću nje korisnik stiče privilegovaniji „položaj na tržištu u odnosu na konkurente, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu“¹⁸. Međutim, narednim članom predviđa se da je „svaka druga pomoć, kojom se ne bi narušavala konkurencija, u stvari dozvoljena. Stoga, odredbe o tome koja državna pomoć može biti dozvoljena stoje u logičkoj nesaglasnosti sa tezom da državna pomoć mora da ima veze sa tržištem“¹⁹.

16 Mihajlović, A., 2015, str. 24–60.

17 Komisija za kontrolu državne pomoći RS, zvanična veb-stranica <http://www.kkdp.gov.rs/o-nama>.

18 Mihajlović, A., 2015, Zakon o kontroli državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, broj 51/09.

19 Mihajlović, A., 2015, vid. i Zakon o kontroli državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, broj 51/09.

Subjekti državne pomoći su „Republika, autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave, svako pravno lice koje upravlja, ili raspolaže javnim sredstvima i dodeljuje državnu pomoć u bilo kom obliku“.²⁰ Oni predstavljaju davaoce državne pomoći. Korisnici državne pomoći su „pravna i fizička lica, koja u obavljanju delatnosti proizvodnje, odnosno prometa roba ili pružanja usluga na tržištu, koriste državnu pomoć u bilo kom obliku“.²¹

Zakon ne zabranjuje državnu pomoć, ali je zato ograničava podelom na: „nedozvoljenu državnu pomoć, dozvoljenu državnu pomoć i državnu pomoć koja može biti dozvoljena“.²²

„Nedozvoljena državna pomoć jeste ona državna pomoć dodeljena u bilo kom obliku, koja narušava ili pretili da naruši konkurenciju na tržištu ili koja je suprotna zaključenim međunarodnim ugovorima.“²³ Zakon dozvoljava: „1) državnu pomoć koja je socijalnog karaktera, a dodeljuje se individualnim potrošačima bez diskriminacije u odnosu na poreklo roba, odnosno proizvoda, koji čine konkretnu pomoć; 2) državnu pomoć koja se dodeljuje radi otklanjanja šteta prouzrokovanih prirodnim nepogodama ili drugim vanrednim situacijama“. Državna pomoć je dozvoljena:

- „1) radi unapređenja ekonomskog razvoja područja Republike Srbije sa izuzetno niskim životnim standardom ili sa visokom stopom nezaposlenosti;
- 2) radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi Republike Srbije ili izvođenja određenog projekta od posebnog značaja za Republiku Srbiju;
- 3) za unapređenje razvoja određenih privrednih delatnosti ili određenih privrednih područja u Republici Srbiji, ukoliko se time ozbiljno ne narušava, niti postoji pretnja ozbiljnom narušavanju konkurencije na tržištu;
- 4) za unapređenje zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa“.²⁴

Uredbom o pravilima za dodelu državne pomoći (*Službeni glasnik RS*, br. 13/10, 100/11 i 91/12) bliže su određene kategorije državne pomoći koje se mogu dodeliti. Državna pomoć se može dodeliti kao: 1. Regionalna

20 Mihajlović, A., 2015. vid. i Komisija za kontrolu državne pomoći RS, zvanična veb-stranica <http://www.kkdp.gov.rs/o-nama>.

21 Mihajlović, A., 2015. i član 2. stav 3. Zakona o kontroli državne pomoći.

22 Mihajlović, A., 2015. i član 2. stav 3. Zakona o kontroli državne pomoći.

23 Mihajlović, A., 2015. i član 2. stav 3. Zakona o kontroli državne pomoći.

24 Mihajlović, A., 2015. i član 2. stav 3. Zakona o kontroli državne pomoći.

državna pomoć; 2. Horizontalna državna pomoć; 3. Sektorska državna pomoć; 4. Državna pomoć male vrednosti (de minimis državna pomoć); 4a. Državna pomoć za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa.²⁵ Regionalna državna pomoć se utvrđuju prema primarnim ciljevima dodele i ona može biti: investiciona pomoć, pomoć za novoosnovane male privredne subjekte, pomoć za operativno poslovanje. Horizontalna pomoć ne favorizuje nijedan sektor, shodno tome, ima najmanje štetan uticaj na konkurenciju.²⁶ U okviru horizontalne pomoći mogu se izdvojiti: „dobre namene (izdvajanja za istraživanje i razvoj, životnu sredinu, obuke i zapošljavanje) i lošije namene (pomoć za sanaciju i restrukturisanje)“.²⁷ Ona se može dodeliti za:²⁸ 1) „privredne subjekte (male i srednje); 2) restrukturisanje privrednih subjekata koji su u teškoćama; 3) zapošljavanje; 4) zaštitu životne sredine; 5) istraživanje, razvoj i inovacije; 6) usavršavanje; 7) unapređenje sektora kulture“. Sektorska pomoć može imati veliki uticaj na konkurenciju. „Ona se dodeljuje u sektoru proizvodnje čelika, vađenja uglja, saobraćaja.“²⁹

De minimis državna pomoć se „dodeljuje u slučajevima kada je nemoguće dodeliti pomoć na osnovu pravila za regionalnu, horizontalnu i sektorsku državnu pomoć“.³⁰ Klauzula de minimis postoji na nivou Evropske unije od 1986. godine. Ova klauzula ne nameće obavezu prijavljivanja državne pomoći ukoliko ne prelazi određenu sumu.³¹

U Republici Srbiji nije moguća realizacija državne pomoći de minimis:³² „1) za vađenje uglja, 2) za nabavku drumskih teretnih vozila u privrednim subjektima koji obavljaju usluge prevoza tereta, 3) privrednim subjektima u teškoćama, 4) za podsticanje izvoza, odnosno za uspostavljanje i funkcionisanje distributivne mreže ili za druge tekuće rashode povezane sa izvoznom delatnošću, 5) za davanje prednosti domaćim proizvodima u odnosu na uvozne proizvode.“

25 Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći (*Službeni glasnik RS*, br. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 i 119/14).

26 Mihajlović, A., 2015, str. 11–25.

27 Mihajlović, A., 2015.

28 Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 i 119/14.

29 Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 i 119/14.

30 Mihajlović, A., 2015. vid. i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, 2014, Kancelarija za evropske integracije RS.

31 Mihajlović, A., 2015. vid. i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, 2014, Kancelarija za evropske integracije RS.

32 Član 95. stav 2. Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 i 119/14.

4. KONTROLA DRŽAVNE POMOĆI U REPUBLICI SRBIJI U KONTEKSTU PRIDRUŽIVANJA

Analizirajući rad Komisije za kontrolu državne pomoći RS u vezi sa dodelom državne pomoći javnim preduzećima, uočava se da evidencije o državnoj pomoći nisu potpune. Dalje, javnosti nisu dostupni akti koji pravno opravdavaju dodelu pomoći. S druge strane, ne postoji precizno uređena obaveza javnih preduzeća da prijavljuju državnu pomoć koju dodeljuju. Ugovori velike vrednosti koje javna preduzeća sklapaju trebalo bi da budu odobreni od strane Komisije i da o tome postoji evidencija, što nije slučaj. Komisija ne poseduje mehanizme da utvrdi da li je konkretnim pravnim poslom dodeljena državna pomoć, ukoliko joj to nije prijavljeno. Shodno tome, ne postoji mogućnost kontrole državne pomoći. Takođe, nije moguće kontrolisati zakonitosti rada Komisije, od strane zainteresovane javnosti ili privrednih subjekata koji smatraju da je došlo do povrede konkurencije, ako se podaci ne objavljuju. Ne postoje sankcije za lica koja su odgovorna za nedostavljanje podataka u propisanom roku.³³

Naredni nedostatak je efikasnost kontrole državne pomoći. Zakon obavezuje budžetske korisnike da se obrate Komisiji radi prethodne kontrole dozvoljenosti državne pomoći. Trebalo bi zakonom predvideti preventivnu obavezu podnošenja akata na odobrenje Komisiji na osnovu kojih bi se potencijalno dobila državna pomoć. U cilju ostvarenja spoljne kontrole poštovanja zakona, Komisija mora biti obavezna i da ispita prijavljene sumnje u vezi sa dodelom državne pomoći.³⁴ Najdominantniji oblik državne pomoći u RS su subvencije i poreski podsticaji.³⁵

U skladu sa procesom evrointegracija, neophodno je zakonom uvesti obavezu „prikupljanja podataka o propisima, aktima poslovanja i transakcijama koji mogu predstavljati državnu pomoć“, te obezbediti javnost podataka o pravnom osnovu za dodelu državne pomoći.³⁶ Potrebna je čvršća

33 Izveštaj sa podacima koji su prikupljeni i obrađeni do 20. februara 2015. godine. Projekat „Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija?“ sproveda je organizacija Transparentnost – Srbija, uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

34 Izveštaj. Projekat „Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija?“

35 Putem subvencija u 2015. godini je dodeljeno 51% ukupno dodeljene državne pomoći, dok je putem poreskih podsticaja ukupno dodeljeno 23,7% državne pomoći. Iznos neto državne pomoći po osnovu odobrenih povoljnih kredita 2015. godine je bio 2.543 miliona dinara, a 2014. godine neto državna pomoć po osnovu odobrenih povoljnih kredita iznosila je 3.654 miliona dinara. Nav. prema: Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji 2015. godine, (<http://www.kkdp.gov.rs>).

36 Izveštaj sa podacima koji su prikupljeni i obrađeni do 20. februara 2015. g., Projekat „Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija?“ sproveda je organizacija Transparentnost – Srbija uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

kontrola ostvarivanja svrhe zbog koje je a priori pomoć i dodeljena bilo od strane Komisije ili organa koji dodeljuje pomoć, uz precizno postavljene indikatore pre dodele pomoći. Zakonski je neophodno utvrditi obavezu vraćanja sredstava ukoliko je korišćenje sredstava nesvrshodno. Neophodno je, takođe, u zakonu predvideti kazne za neprijavlivanje državne pomoći, dostavljanje neistinitih ili neutemeljenih podataka radi odobravanja državne pomoći, kao i nezakonitu dodelu.

Na osnovu Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016), utvrđeno je da su „Zakonom o kontroli državne pomoći i podzakonskim aktima usvojena pravila i kriterijumi iz pravnih tekovina Evropske unije u oblasti državne pomoći“.³⁷ Nacionalni program je kao planiranu meru još za 2013. godinu predviđao „da će Komisija za kontrolu državne pomoći, sa posebnom pažnjom pratiti dodelu državne pomoći javnim preduzećima i preduzećima koja obavljaju usluge od opšteg ekonomskog interesa, kako bi, ukoliko državna pomoć ne bude prijavljena, Komisija pokrenula postupak naknadne kontrole ex officio“.³⁸ Pritom treba istaći da postoje i slučajevi dodele sredstava javnim preduzećima koja imaju odlike državne pomoći, a koje Komisija nije razmatrala (npr. garancije za kredite javnim preduzećima). Taj oblik državne pomoći je strogo zabranjen pravilima EU. Proces usklađivanja zakonodavstva podrazumeva i usvajanje uredbi kao podzakonskih akata. U ovoj oblasti to je Uredba o pravilima za dodelu pomoći male vrednosti (tzv. „De minimis pomoć“).³⁹ Predlog ove uredbe je izrađen 2014. godine. Potrebno je navesti i uredbe koje preciznije treba da propišu pravila za dodelu različitih vrsta državne pomoći. To su: „Uredba o pravilima za dodelu pomoći male vrednosti (De minimis državne pomoći), Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći u sektoru transporta, Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa, ali i potpuno nova Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći“.⁴⁰ Ovim aktima je trebalo do 2016. godine izvršiti potpunu harmonizaciju sa propisima Evropske unije iz ove oblasti. Na donošenje ovih akata i dalje se čeka.

Evropska komisija u svojim izveštajima navodi da se u Republici Srbiji „Zakon o kontroli državne pomoći, primenjuje na javna preduzeća i

37 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije 2013–2016, 2013, Kancelarija za evropske integracije RS (<http://www.zelenidijalog.rs>, 20.12.2016).

38 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije 2013–2016, 2013, Kancelarija za evropske integracije RS (<http://www.zelenidijalog.rs>, 20.12.2016).

39 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, 2014, Kancelarija za evropske integracije RS.

40 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, 2014, Kancelarija za evropske integracije RS.

privredne subjekte koji obavljaju aktivnosti od opšteg interesa⁴¹. Međutim, postojeći sistem u Republici Srbiji nije u potpunosti u skladu sa pravilima EU. Pre svega, neophodno je bolje definisati opseg usluga od opšteg ekonomskog interesa u svom zakonodavstvu i implementirati Direktivu o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti u okviru određenih privrednih subjekata.⁴² Ona postavlja okvire u kojima se države članice moraju kretati prilikom preduzimanja mera u odnosu na: javna preduzeća, privredne subjekte sa ekskluzivnim i specijalnim pravima, privredne subjekte koji obavljaju delatnosti od opšteg ekonomskog interesa i subjekte čija dobit predstavlja značajan izvor budžetskih prihoda. Mere koje države članice preduzimaju u tom smislu mogu biti različite forme i sadržine. To su svi oblici neposrednog ili posrednog uticaja države i njenih javno-pravnih tela na poslovnu delatnost ovih privrednih subjekata. Neposredni cilj Direktive je uspostavljanje režima transparentnosti odnosa između države i javnih preduzeća. Neophodno je takođe uspostaviti i primenjivati poseban režim transparentnosti u pogledu privrednih subjekata, kojima je država omogućila određena ekskluzivna ili specijalna prava. Takav režim transparentnosti treba da pruži Komisiji jasan uvid u postojeće direktne ili indirektne oblike finansiranja javnih preduzeća, razloge odobravanja finansijske pomoći i način korišćenja odobrenih sredstava, kao i uvid u strukturu i dinamiku određenog tržišta i njegovu otvorenost konkurentima. Krajnji cilj je ispitivanje efekata državnih mera na funkcionisanje jedinstvenog tržišta EU, posebno u odnosu na osnovne principe zajedničke tržišne politike i politike zaštite konkurencije, kao i konkretne obaveze koje iz njih proizilaze za države članice: „zabrana kvantitativnih ograničenja i mera jednakog dejstva na uvoz i izvoz robe između država članica i zaštita slobodne konkurencije između privrednih subjekata“.⁴³ Pri tome treba imati u vidu do sada ostvarene rezultate evropske doktrine i prakse u analizi efekata ekskluzivnih prava i optimalnog obima liberalizacije tržišta, tzv. „prirodnih“ monopola.⁴⁴

Prema Izveštaju o skriningu, Republika Srbija „mora da u potpunosti uskladi svoja pravila o dodeli pomoći, u vidu naknade troškova za pruža-

41 Skrining izveštaj Srbija 2014, Poglavlje 8: Politika konkurencije (<http://www.naled-serbia.org>, 16.11.2016).

42 Skrining izveštaj Srbija 2014, Poglavlje 8: Politika konkurencije (<http://www.naled-serbia.org>, 16.11.2016).

43 *State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field*, Report, 2013, (<http://www.esparama.lt>).

44 Serjević, V., 2009, Direktiva o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih preduzeća i o transparentnosti poslovanja nekih privrednih subjekata (2006/111/ec), *Evropsko zakonodavstvo*, god. VIII, br. 29–30, str. 78–79.

nje usluga od opšteg ekonomskog interesa⁴⁵ Dalje, javna preduzeća koja se nalaze u postupku privatizacije su izuzeta od pravila koja se odnose na dodelu državne pomoći. Nužno je ova pravila proširiti i na ovaj oblik preduzeća.⁴⁶ Takođe se ukazuje da niz preduzeća u Srbiji uživa „specijalna prava“ u određenim delatnostima (energetika, transport, infrastruktura, poštanske usluge, telekomunikacija itd.).

U Izveštaju o napretku Srbije za 2016. godinu ističe se da je administrativni kapacitet za izvršenje kontrole državne pomoći nedovoljan. U periodu 2013–2015, Komisija za kontrolu državne pomoći je donela 53 odluke u ex post slučajevima, naspram 53 odluke u ex ante slučajevima, što može ukazivati na proaktivnost. Postoje neke indikacije da nisu sve mere pomoći koje su odobrene na centralnom i lokalnom nivou, naročito velikim kompanijama, prijavljene i istražene od strane Komisije. Nisu svi postojeći programi pomoći, a naročito fiskalne šeme, u potpunosti usklađeni sa pravnim tekovinama EU, iako je rok koji je odredio SSP za njihovo usklađivanje bio 1. februar 2014. godine. Svest o pravilima državne pomoći zainteresovanih strana je i dalje na niskom nivou, kao što to pokazuje veoma nizak nivo pritužbi koje je primio KKDP, dok je propagiranje te svesti neophodno ubrzati. Na odluke Komisije su retko ulagane žalbe pred sudovima.⁴⁷

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Državna pomoć može imati negativan uticaj na tržište, stoga ona mora biti kontrolisana. Kontrola državne pomoći obezbeđuje jednake uslove poslovanja svim učesnicima na tržištu i jednake mogućnosti za uspeh. Fer tržišna utakmica treba da omogući svim učesnicima da budu ravnopravni igrači, te da opstanu samo najuspešniji. Zahvaljujući nezakonitoj državnoj pomoći, na tržištu opstaju i privredni subjekti koji nisu efikasni i posluju u koliziji sa tržišnim principima.

45 Skringing izveštaj Srbija 2014, Poglavlje 8: Politika konkurencije (<http://www.naled-serbia.org>, 16.11.2016).

46 Skringing izveštaj Srbija 2014, Poglavlje 8: Politika konkurencije (<http://www.naled-serbia.org>, 16.11.2016).

47 Izveštaj o napretku 2016. koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Saopštenje Komiteta regiona o politici proširenja EU 2016. Serbia 2016 (Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2016 Communication on EU Enlargement Policy) zvaničan dokument dostupan na <http://www.seio.gov.rs>.

Osnovni cilj usklađivanja sa propisima Evropske unije u ovoj oblasti jeste da se svi vidovi budžetskih intervencija prema javnim preduzećima smanjuju, pa čak i potpuno ukinu. Nominalno zadovoljenje odredbi SSP-a donošenjem zadovoljavajućeg nacionalnog zakonodavstva ne znači nužno i zadovoljavajuću primenu tog istog zakonodavstva. Implementacija zakonskih rešenja u praksi ukazala je na potrebu izmene prvobitnih rešenja u cilju njihovog usklađivanja sa propisima EU.

U skladu sa procesom evrointegracija i značajem sprovođenja pravila o kontroli državne pomoći u Republici Srbiji, neophodno je usvojiti zakonski mehanizam koji će nametnuti obavezu prikupljanja podataka o aktivnostima i transakcijama koje mogu predstavljati državnu pomoć. Potrebno je unaprediti proces kontrole svrhe (cilja) zbog koje je pomoć a priori dodeljena od strane Komisije, odnosno organa koji dodeljuje pomoć. Zakonom je potrebno regulisati obavezu vraćanja sredstava u slučaju nesvrishodnog korišćenja dodeljene državne pomoći. Neophodno je, takođe, u zakonu predvideti kazne za neprijavlivanje državne pomoći, dostavljanje neistinitih ili neutemeljenih podataka radi odobravanja državne pomoći, kao i nezakonitu dodelu. Zakonodavni okvir je samo delimično usklađen sa podzakonskim aktima EU o određenim oblicima pomoći, uključujući i sektorske i horizontalne pomoći. Oslobođanje od pravila državne pomoći za preduzeća u procesu restrukturiranja i privatizacije još uvek nije ukinuto.

Dalje, u cilju uspostavljanja efikasnijeg sistema kontrole državne pomoći, neophodno je usvajati primere dobre prakse iz zemalja kod kojih ovaj sistem efikasnije funkcioniše. Republika Srbija mora da sačini mapu regionalne pomoći, koju je Republika Hrvatska izradila još 2008. godine. Dalje, neophodno je navesti i da je u cilju efikasnije alokacije regionalne državne pomoći Hrvatska podeljena na tri prostorne celine, te je uspešno zadovoljila jedan od inicijalnih zahteva iz SSP-a. Hrvatska je jedina zemlja u regionu koja je imala posebne smernice kojima je regulisano dodeljivanje državne pomoći u periodu svetske ekonomske krize, analogno praksi Evropske komisije.⁴⁸

Na osnovu navedenog dolazi se do zaključka da je regulisanje ovog pitanja nastalo kao obaveza koju treba ispuniti u procesu evrointegracija, te da su propisi donošeni bez stručne javne rasprave. Zakon ima puno nedostataka i nedoslednosti. Kontrola državne pomoći treba da podrazumeva kontrolu njenog raspoređivanja, pravilnog utroška, dakle same svrshodnosti, odnosno zakonitog trošenja javnih sredstava. Ovim zakonom se samo kontroliše da li ova pomoć može uticati nedozvoljeno na tržišne odnose. Zatim, zakonom se samo kontrolišu određene oblasti, dok su druge u potpunosti izuzete, npr. poljoprivreda i ribarstvo. Dalje, kontrola

48 Milenković Kerković, T., Stojanović B., Stanišić, T., 2016.

državne pomoći je ograničena i po visini ili načinu dodele. Postoje nejasnoće u pogledu državne pomoći koja se realizuje putem umanjenja prihoda ili stvaranja rashoda javnih preduzeća. Indirektno, takva davanja se mogu smatrati državnom pomoći, jer dovode do umanjenja javnih prihoda. Komisija za kontrolu državne pomoći je organizacija čija pravna priroda nije sasvim određena. Ona je kombinacija radnog tela Vlade, upravne organizacije i nezavisnog regulatornog tela. Dakle, kontrola državne pomoći ostaje u okviru Vlade RS, te predstavlja ispunjenu obavezu iz SSP-a. Evropska komisija očekuje od Republike Srbije da u srednjem roku „uloži dodatne napore radi usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU u oblastima državne pomoći, kao i da ih delotvorno sprovede“.⁴⁹

LITERATURA

1. Cvetković, P., Raičević, N., 2009, Pravni režim državne pomoći u Evropskoj uniji i Svetskoj trgovinskoj organizaciji, u: Zbornik *Pravo Republike Srbije i pravo Evropske unije – stanje i perspektive*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.
2. Ćirković, D., 2013, Državna pomoć u funkciji razvoja konkurentnosti, istraživanja FEFA, FEFA – Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerzitet Singidunum
3. Milenković Kerković, T., Stojanović B., Stanišić, T., 2016, Comparative legal analysis of changes in the system of state aid in Serbia and the western Balkan countries – impact on the efficiency of the European integration process, *Teme – Časopis za društvene nauke*, XL/2016.
4. Mihajlović, A., 2015, *Politika državne pomoći Evropske unije*, master teza, Pravni fakultet, Univerziteta u Nišu.
5. Serjević, V., 2009, Direktiva o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih preduzeća i o transparentnosti poslovanja nekih privrednih subjekata (2006/111/ec), *Evropsko zakonodavstvo*, god. VIII, br. 29–30.
6. Spasić, V., Vasić, A., 2013, Implementacija sistema kontrole državne pomoći u Republici Srbiji sa osvrtom na EU, u: Zbornik *Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.
7. *State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field*, Report, 2013, (<http://www.esparama.lt>).
8. Stojanović B., Stanišić T., 2012, Sistem kontrole državne pomoći u Srbiji – ekonomski izazovi i ograničenja, *Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji*, Tematski zbornik radova, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
9. Taboroši, S., Ciljevi državne pomoći, u: Lilić, S. (ur.). 2011, *Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje.
10. Vukadin, E., 2012, Normativna regulativa i praksa državne pomoći, *Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji*, Tematski zbornik radova, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

49 Milenković Kerković, T., Stojanović B., Stanišić, T., 2016.

PRAVNI IZVORI

1. Zakon o javnim preduzećima, *Sl. glasnik RS*, br. 15/16.
2. Zakon o kontroli državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 51/09.
3. Zakon o Vladi, *Službeni glasnik RS*, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – odluka US, 72/12, 7/14 – odluka US i 44/14.
4. Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2014. godini, (<http://www.mfin.gov.rs>, 10.12.2016).
5. Izveštaj sa podacima koji su prikupljeni i obrađeni do 20. februara 2015. godine, Projekat „Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija?“ sproveda je organizacija Transparentnost – Srbija uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.
6. Izveštaj o napretku 2016. koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Saopštenje Komiteta regiona o politici proširenja EU 2016.
7. Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji 2015. godine.
8. Komisija za kontrolu državne pomoći RS, zvanična veb-stranica <http://www.kkdp.gov.rs/o-nama>.
9. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije 2013–2016, (2013), Kancelarija za evropske integracije RS, (<http://www.zelenidijalog.rs>, 20.12.2016).
10. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, 2014, Kancelarija za evropske integracije RS.
11. Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 i 119/14.
12. Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 13/10).
13. Skringing izveštaj Srbija 2014, Poglavlje 8: Politika konkurencije, (<http://www.naled-serbia.org>, 16.11.2016).

STATE AID REGIME IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Nina Maksimović Sekulić

SUMMARY

By analyzing normative regulations of state aid in RS, it concludes that the regulation of this issue is one of the obligations to be fulfilled in the process of EU integration, and that the regulations were passed without expert public debate. The Law on state aid control has a lot of shortcomings and negligence. State aid control should imply control of its allocation, proper consumption, that is, its purpose or lawful spending of public funds. This Act only controls whether this aid may affect unauthorized on market relations. Then, the law only controls certain areas, while

others are completely excluded (agriculture and fisheries). According to the Stabilization and Association Agreement, the Republic of Serbia is not obliged to control State aid in the field of agriculture and fisheries, or possibly uncontrolled state aid in these areas is not a breach of the SAA.

The state aid control is limited by the amount or mode of assignment. There is some ambiguity in terms of state aid that is realized through the reduction of income or the creation of expenditures of public enterprises. Indirectly, such benefits can be considered as state aid, as they result in a reduction in public revenues. The State Aid Control Commission is an organization which legal nature is not fully defined. It is a combination of the working body of the government, the governing organization and the independent regulatory body. Thus, state aid control remains within the RS Government, and it is a fulfilled obligation of the SAA. The European Commission expects from the Republic of Serbia to make “*additional efforts*” in the medium term, to harmonize the EU legal instruments in the areas of state aid, as well as to implement them effectively.

Key words: state aid, state aid control, public enterprises, European Union, Republic of Serbia.

Dostavljeno Uredništvu: 1. novembra 2017. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 1. februara 2018. god.