

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U BEOGRADU

*Biblioteka*  
ZBORNICI

KONTROLA DRŽAVNE POMOĆI  
U SRBIJI I EVROPSKOJ UNIJI

Tematski zbornik radova  
Urednik prof. dr Stevan Lilić

---

*Izdavač*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Centar za izdavaštvo i informisanje

*Za izdavača*

prof. dr Mirko Vasiljević, dekan

*Urednik*

prof. dr Dragan M. Mitrović  
Upravnik Centra za izdavaštvo i informisanje

*Izdavanje zbornika pomoglo je  
Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.*

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovana, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

[www.ius.bg.ac.rs](http://www.ius.bg.ac.rs)

KONTROLA  
DRŽAVNE POMOĆI  
U SRBIJI I  
EVROPSKOJ UNIJI

TEMATSKI ZBORNİK RADOVA

*Urednik*  
*Prof. dr Stevan Lilić*

Beograd, 2011

# STATE AID CONTROL IN SERBIA AND THE EUROPEAN UNION

COLLECTED ARTICLES

*Editor*  
*Prof. dr Stevan Lilić*

Belgrade, 2011

## SADRŽAJ

Predgovor .....	7
Forward. ....	8
<i>Svetislav Taboroši</i>	
Ciljevi državne pomoći .....	9
<i>Emilija Vukadin</i>	
Normativna regulativa i praksa državne pomoći .....	32
<i>Boban Stojanović, Tanja Stanišić</i>	
Sistem kontrole državne pomoći u Srbiji – ekonomski izazovi i ograničenja .....	46
<i>Miroslav Prokopijević</i>	
Državna pomoć privredi u Evropskoj uniji .....	63
<i>Gordana Gasmi</i>	
Državna pomoć Evropske unije – smernice Evropske unije o nacionalnoj regionalnoj pomoći za period 2007–2013. ....	74
<i>Miloš Milenković</i>	
„Identitetske“ subvencije – Zašto je mudro poljoprivredne subvencije uvrstiti pod kontrolu državne pomoći? .....	91
<i>Tatjana Jovanić</i>	
Uslovljenost državne pomoći poštovanjem pravila o zaštiti životne sredine i standarda dobre poljoprivredne prakse – primer Evropske unije. ....	105
<i>Ivana Rodić</i>	
Državna pomoć za istraživanja, razvoj i inovacije u pravu Evropske unije .....	125
<i>Marko Milenković</i>	
Aktuelna pitanja procedure kontrole državne pomoći u Evropskoj uniji .....	149

## TABLE OF CONTENTS

Predgovor .....	7
Forward .....	8
<i>Svetislav Taboroši</i>	
The objectives of state aid .....	9
<i>Emilija Vukadin</i>	
Normative regulations and practice of state aid .....	32
<i>Boban Stojanović, Tanja Stanišić</i>	
System of state aid control in Serbia – economic challenges and limits .....	46
<i>Miroslav Prokopijević</i>	
State Aid to the economy in the European Union .....	63
<i>Gordana Gasmir</i>	
EU State Aid – EU Guidelines on national regional aid 2007–2013 .....	74
<i>Miloš Milenković</i>	
„Identity subsidies“ – Why it is prudent to take agricultural subsidies under state aid regime .....	91
<i>Tatjana Jovanić</i>	
The conditionality of state aid in respect to environmental protection rules and standards of good agricultural practice – the EU as an example .....	105
<i>Ivana Rodić</i>	
The law of State aid for research, development and innovation in the European Union .....	125
<i>Marko Milenković</i>	
Current issues in the European Union State Aid procedures .....	149

## PREDGOVOR

Proces integracije Srbije u Evropsku uniju podrazumeva sveobuhvatnu reformu zakonodavstva i njegovu harmonizaciju s pravnim i drugim tekovinama zajednice. Među većim reformskim izazovima nalazi se usklađivanje svih subvencija i drugih mera državne pomoći sa kriterijumima Evropske unije. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Srbija se obavezala da u nekoliko narednih godina učini značajne reformske korake a usvajanjem Zakona o kontroli državne pomoći i obrazovanjem Komisije za kontrolu državne pomoći stvoreni su uslovi za početak implementacije reformskog zahvata. Taj proces je posebno kompleksan zbog nasleđa privrednog i pravnog sistema, koji su obilovali državnim intervencijom u tržišne odnose, i zbog toga je posebno izazovan za naučnu analizu.

Tematski zbornik „Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji“ sadrži priloge koji su posvećeni pravnim, ekonomskim i antropološkim aspektima dodele državne pomoći u Evroskoj uniji i uvođenju sistema kontrole u Srbiji. Deo radova predstavljen je na konferenciji *Uvođenje sistema kontrole državne pomoći u Srbiji*, koja je održana je 20. oktobra 2011. godine u organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, pod pokroviteljstvom Ministarstva prosvete i nauke Srbije. Tekstovi izražavaju lične stavove autora.

U Beogradu,  
decembar 2011.

Prof. dr Stevan Lilić

## FORWARD

The process of Serbia's integration in the European Union is comprised of a comprehensive legislative reform and harmonization with the *acquis communautaire*. One of the major challenges of the reform process is bringing in line all subsidies and other measures of state aid with the European Union criteria. By signing the Stabilization and Association Agreement Serbia has committed to take important reform steps in the coming years. With adoption of the Law on State aid and establishment of the Commission for state aid control, conditions were created for implementation of the reform project. This process is particularly complex given the legacy of economic and legal system characterized by state intervention in market relations, and therefore it is particularly interesting for scientific analysis.

„State Aid Control in Serbia and the European Union“ is a collection of articles dedicated to the legal, economic and anthropological aspects of the state aid in European Union and introduction of the control system in Serbia. They were partially presented at the conference „Introduction of State Aid Control in Serbia“ held 20 October 2011 at the University of Belgrade, Faculty of Law under the auspices of Ministry of Education and Science of Serbia. The articles reflect personal views of authors.

Belgrade,  
December 2011.

Prof. dr Stevan Lilić



## CILJEVI DRŽAVNE POMOĆI

### Apstrakt

*Državna pomoć, kao oblik intervencije države potrebna je da bi se neutralizovali nedostaci tržišta i podstakao privredni razvoj, a ne samo ublažile konjunkturane oscilacije, što je čest slučaj u zemljama u tranziciji. Iako nije sporno da postoji konsenzus povodom pitanja da li je državna pomoć opravdana kada postoje ozbiljne mane tržišta, ekonomski efekti koje državna pomoć može da ima ne samo na konkurente, već i privredni sistem u celini, ukazuju na to da se državnoj pomoći mora prići kao kompleksnom fenomenu. Državna pomoć mora biti dobro usmerena da se ne bi prouzrokovali novi tržišni nedostaci ili produbili postojeći. Kako državna pomoć ima svoje objektivno utemeljenje u sistemskim nedostacima tržišta, pa se identifikacija opravdano izabranih ciljeva ove intervencije mora zasnivati na sistemskom, a ne dnevnopolitičkom kriterijumu. Zbog toga je identifikacija ciljeva koji su legitimni sa stanovišta nauke prvi, ali nezaobilazni korak u analizi prakse državnog intervencionizma. Pitanje kontrole državne pomoći ne svodi se samo na upravni postupak kontrole, već primarno podrazumeva ekonomsku opravdanost ciljeva i balansiranje pozitivnih i negativnih efekata državne pomoći.*

*Ključne reči: državna pomoć, subvencije, pravo EU, kontrola, intervencionizam.*

### Uvod

Zadatak državne pomoći kao komponente sistema državne intervencije jeste da neutralizuje suštinske nedostatke tržišta, a ne konjunkturane oscilacije ili da bude okosnica privrednog razvoja.<sup>1</sup> Suštinski nedostaci su, za većinu autora, problemi distribucije javnih dobara (pravih javnih dobara i zaslužnih dobara), nesavršena konkurencija, informaciona asimetrija i eksternalije. Neki naglasak stavljaju na jedne, drugi na druge<sup>2</sup>, ali nije sporno da postoji konsenzus povodom pitanja

\* Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

1 S. Bilal, P. Nicolaides (eds.), *Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practice*, European Institute of Public Administration, Kluwer Law International, The Hague, London, New York 1999.

2 Na primer, Stiglitz (*Economic Role of the State*, Oxford, 1989) uočava da je danas izvor najvećih problema u vezi sa javnim sektorom, dok Samuelson, u bilo

da li je državna pomoć opravdana onda kada tržište otkazuje po nekom od navedenih osnova. Sa stanovišta ekonomije, državna pomoć bi mogla da se podeli na onu koja ima ili može da ima uticaj na položaje tržišnih transaktora, tada su njeni problemi koncentrisani na delovanje na konkurenciju, i deo koji nema neposredne efekte na transaktoare, ali može da utiče na njihove dugoročne poslovne odluke, odnosno planiranje. Ovo drugo se odnosi prvenstveno na javni sektor, ali i na položaj poljoprivrede u sistemu. Sem ovog opšteg pristupa identifikaciji ciljnih stanja koja su kompatibilna sa efikasnim tržištem, država blagostanja ima i niz specifičnih ciljeva kojima teži da popravi distribuciju ili alokaciju imajući u vidu konkretne društvene okolnosti.<sup>3</sup> Tako se, na primer, u EU mogu jasno razlikovati opšti ciljevi, komunitarni, i posebni ciljevi, nacionalni.<sup>4</sup> Komunitarni su vezani za slobodu kretanja robe, usluga, kapitala i radne snage na unutrašnjem tržištu (aspekt: konkurencija) i za socijalnu integraciju Evrope (aspekt: istraživanje i razvoj, regionalni razvoj, zajednički projekti), dok se nacionalni razlikuju od zemlje do zemlje i stoje u odnosu sa karakteristikama njene privredne strukture (na primer, pomoć ostrvima u Grčkoj, pomoć poljoprivredi u Francuskoj, pomoć malim i srednjim preduzećima u Italiji, pomoć u procesu privatizacije privrede bivše Istočne Nemačke i slično).<sup>5</sup>

Očigledno je, dakle, sledeće: bez obzira na to što se davanjem državne pomoći mogu postizati i mnogobrojni politički efekti u društvu, a u praksi su oni neretko i presudni,<sup>6</sup> državna pomoć ima svoje objektivno utemeljenje u sistemskim nedostacima tržišta, pa se identifikacija opravdano izabranih ciljeva ove intervencije mora da zasniva na sistemskom, a ne dnevnopolitičkom kriterijumu. Zbog toga je identifikacija ciljeva koji su legitimni sa stanovišta nauke prvi, ali nezaobilazan korak u analizi prakse državnog intervencionizma.

---

kojem izdanju *Ekonomije*, uključujući ono sa Nordhausom (P. Samuelson, W. Nordhaus, M. Mandel, *Ekonomija*, McGraw Hill Inc., MATE, Zagreb 2005. probleme nalazi u tržištu, a ne njegovom okruženju.

- 3 J. de V. Graaff, *Theoretical Welfare Economics*, Cambridge University Press, London 1957.
- 4 E. Rizvanović, *Državna pomoć u zemljama Evropske unije*, Fojnica 2005, str. 30 i dalje.
- 5 O ciljevima državne pomoći u EU: S. Lehner, R. Meiklejohn, „Fair competition in the internal market: Community State aid policy“, *European Economy*, No 48, 1991, European Commission, Brussels, 1991.
- 6 O političkim i institucijalnim varijablama od značaja za ocenu državne pomoći vid.: D.J. Neven, and L.-H. Röller (eds.), „The Political Economy of State Aids: Econometric Evidence for the Member States“, u delu čiji su redaktori isti autori: *The Political Economy of Industrial Policy: Does Europe have an Industrial Policy?*, Edition Sigma, Berlin, 2000.

Kontrola državne pomoći ne bavi se izborom projekata koji se finansiraju, već teži da obezbedi finansijsku disciplinu, kako kod davalaca, tako i kod korisnika. Organi koji je sprovode imaju vrlo ograničene mogućnosti da utiču na bilo koju okolnost koja prethodi davanju pomoći, ali je njihova uloga u obezbeđivanju racionalne upotrebe jednom već odobrenih sredstava, nezaobilazna.

### Zašto se državna pomoć daje?

Jedan od glavnih nedostataka motivacionog aparata učesnika na tržištu je njihova kratkoročna perspektiva. U skladu sa takvim prioritetima, dobrodošao je svaki prihod transaktora koji je veći od troškova, budući da mikroekonomski subjekti, po pravilu, svoje poslovanje optimizuju putem povećanja očekivanog tekućeg učešća na tržištu, što se odražava na tržištu kapitala,<sup>7</sup> a ne projektovanjem dugoročnih, razvojnih ciljeva. Stoga se za njih svaki vid besplatne ili nesrazmerne državne pomoći koju primaju javlja kao bezuslovno povoljna poslovna promena.

Izvesno je da se takve povoljne okolnosti najčešće ogledaju u povećanju prihoda, tj. novčanom toku koji, poput subvencija, kompanija dobija iz državnog budžeta, ali, imajući u vidu da je poželjno ne samo bilo kakvo davanje, nego i bilo kakvo činjenje države kojim bi se smanjili troškovi poslovanja, to se i svaka vrsta takvih privilegija izjednačava sa državnom pomoći.

Najpre se postavlja pitanje zašto bi država uopšte deo svojih budžetskih sredstava preivala u korist neke pojedinačne ili grupe kompanija, odnosno zašto bi se u njihovu korist odričala dela svojih redovnih prihoda. Nesporno je da država (i budžet) ima ciljeve koji su, pre svega, vezani za zadovoljavanje opštih potreba i održavanje stabilnosti pravnog poretka, među koje bismo teško mogli da ubrojimo davanje bilo kakvih privilegija. Ako isključimo iz razmatranja one privredne i neprivredne aktivnosti koje obavlja država putem svojih preduzeća i ustanova u okviru javnog sektora (čiji je ona vlasnik, pa se bilo kakvi finansijski tokovi između vlasnika i odgovarajućih subjekata ne mogu smatrati pomoći, nego obavezom vlasnika da podstiče razvoj dokapitalizacijom ili pokriva gubitke), preostaje da se pitanje preformuliše tako što bismo se zapitali zašto bi država davala besplatne privilegije jednoj grupi privatnih kompanija, a ne i drugima.

7 A. Przeworski, *States and Markets. A Primer in Political Economy*. 1<sup>st</sup> edition, Cambridge University Press, 2003, str. 185.

Verujemo da se odgovor može naći u *argumentumu a contrario* na našu prvu tezu o vremenskom horizontu transaktora. Tek se sa pojavom kompanija koje imaju makrodimenzije (na primer, multinacionalne kompanije) u njihovoj poslovnoj politici pojavljuje dimenzija dugoročnog razvoja, odnosno planiranja. To se ogleđa, pre svega, u njihovim naporima u sektoru istraživanja i razvoja (R&D),<sup>8</sup> dakle jednoj dimenziji koju uopšte ne srećemo kod mase malih i srednjih kompanija. Ako tome dodamo i činjenicu da razvoj teče nejednako i da pojedine grane imaju različitu dinamiku tehnološkog unapređivanja, postaje jasno da se interesi koje oličava država – pre svega dugoročna stabilnost i razvoj – uopšte ne nalaze među prioritetima kompanija. Budući da su mogućnosti države da putem pravnih ograničenja eksterno menja uslove poslovanja tako da izazove promene ponašanja kompanija veoma ograničene (relativnom rigidnošću svojinskopravnih normi i ustavnim garancijama slobode preduzetništva), počev od krize iz 1929. godine, budžet je dobijao sve značajnije funkcije u domenu alokacije faktora.<sup>9</sup> Ta funkcija je, doduše, postojala i ranije, na primer u vidu javnih radova na izgradnji saobraćajne infrastrukture, za šta nije postojao interes privatnih investitora, ali se, van tog kruga, država čuvala od situacije u kojoj bi neposredno menjala uslove konkurencije. Naime, svako davanje ili činjenje u korist jedne ili grupe kompanija, koje stvara beneficije za njih, istovremeno je hendikep za one kompanije ili grane koje tu pomoć ne dobijaju. Ako je, na primer, pomoć namenjena svim kompanijama koje se nalaze u nekoj grani, to je prilično efikasna barijera ulasku kapitala u neku drugu granu jer povećava trošak sa kojim će se suočiti ukoliko odluče da promene delatnost.

Suočeni smo, dakle, sa nesporno opravdanim težnjama države da u poslovne horizonte svojih kompanija unesu elemente izvedene iz dugoročnog planiranja razvoja društva, da njihov položaj u tekućem momentu promene tako da iz njihovog međusobnog odnosa proistekne željena buduća privredna struktura ili odgovarajuće privredno stanje, ali u tom trenutku istovremeno narušavaju konkurenciju na tržištu i ugrožavaju njegovu suštinu. Iako ima želju da popravi alokativnu funkciju tržišta, država je najčešće kratkoročno ugrožava. Ukoliko, pak, pomoć daje opredeljenoj kompaniji, ona istovremeno ugrožava druge kompanije unutar iste grane odnosno istog relevantnog tržišta, čime se još više kompromituje racio državne pomoći.<sup>10</sup>

8 Community framework for state aid for research and development (1996, prolonged in 2002), *Official Journal* C 045, 17. februar 1996, str. 5–16.

9 R. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York 1956.

10 T. Besley, P. Seabright, „The Effects and Policy Implications of State Aids to Industry: an Economic Analysis“, *Economic Policy*, 1999, str. 15–53.

Sama potreba da država selektivno olakšava rad svojih kompanija je, pak, legitimna. Osim već navedenog razloga – potiskivanja dugoročnih i razvojnih ciljeva od tržišnih transaktora – valja uočiti i to da pojedine grane i pojedine oblasti (regioni) ne samo što nemaju iste razvojne potencijale, nego se njihov međusobni odnos bitno menja pod uticajem tehničkog razvoja. Mnoge nekada dominantne grane, poput tekstilne industrije, vremenom su postale neinteresantne za investitore jer je njihova granska profitna stopa dramatično zaostajala za stopama drugih, propulzivnijih grana. Sama ta činjenica ne bi bila posebno značajna, ali prisustvo kapitala u određenoj grani pretpostavlja i da on u nekom realnom prostoru kupuje radnu snagu, plaća lokalne poreze i na razne druge načine je uključen u socijalni život lokalne zajednice.

Ukoliko u datom regionu zastarele grane nestanu, ne gubi se samo profit, nego i socijalne dividende koje je društvo imalo od aktivnosti kapitala. Problem tzv. „depressed areas“, koji nastaje usled nejednakog tehnološkog razvoja, reperkutuje se kao problem opšte političke i pravne stabilnosti regiona.<sup>11</sup> Budući da je obezbeđivanje stabilnosti obaveza države, iz toga lako proizilazi i stav da je državna pomoć ugroženom kapitalu u stvari potpuno racionalna mera državne politike.<sup>12</sup> Na nivou EU u tom smislu poznata je i tzv. multisektoralna regionalna pomoć koja može biti namenjena za veće infrastrukturne projekte.<sup>13</sup> No, i ovde postoji klasičan paradoks državne pomoći jer je moguće da ista grana u nekom drugom regionu nije u sličnoj situaciji. Na primer, tekstilna industrija u gradovima teže opstaje zbog većih najamnina koje treba isplatiti (život u velikom gradu je skuplji nego u malom), pa bi takva selektivna pomoć jednoj kompaniji mogla da ide nauštrb onih koje posluju u istoj grani i dalje, ali u drugim regionima gde su uslovi povoljniji. Za teritorijalno malu zemlju ova situacija nije naročito karakteristična, ali na prostorno velikim tržištima davanje državne pomoći u ovakvoj situaciji može da proizvede dugoročne negativne posledice jer bi moglo da ugrozi one kapitale koji relativno uspešno posluju u istoj grani. Dakle, ukoliko je pomoć koja bi bila motivisana, u krajnjoj liniji, socijalnim razlozima, selektivna, može da ugrozi konkurenciju. A upravo je osnovni cilj kontrole državne pomoći na nivou EU, koju

---

11 F. G. Wishlade, *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague, London, New York 2003.

12 Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty (2004), *Official Journal C 244*, 1. oktobar 2004, str. 2–17.

13 Multisectoral framework on regional aid for large investment projects (2002), *Official Journal C 70*, 19. mart 2002, str. 8–20.

vrši Evropska komisija, da se spreče negativni eksterni efekti koji mogu nastati dodeljivanjem državne pomoći.<sup>14</sup>

Tome je slična situacija kada zbog neuravnoteženog regionalnog razvoja neka područja budu potpuno isključena iz razvoja, najčešće ona u kojima dominira poljoprivreda. Poznato je da ta delatnost, zajedno sa ribarstvom, ima svoje ekonomske specifičnosti zbog kojih bi, kada bi se konkurencija između poljoprivrednih i nepoljoprivrednih delatnosti zasnivala na neograničenim tržišnim slobodama, nastali različiti remetilački procesi u društvu, ekonomski, socijalni i kulturni, pa i politička nestabilnost. Državna intervencija u pokušaju da se ovaj disparitet premosti najčešće ima oblik državne pomoći.

Jedno od najkontroverznijih pitanja u vezi sa državnom pomoći jeste dilema oko toga da li država ima pravo da pomaže razvoj svojih grana koje nisu konkurentne sa granama u inostranstvu, ali koje, bez sumnje, predstavljaju komponente ukupnog razvoja. Naime, kao što se grane nejednako razvijaju, tako se i zemlje nejednako razvijaju, pa one koje kasne u tom procesu često pribegavaju posebnoj zaštiti svoje mlade grane.<sup>15</sup> U periodu između dva svetska rata smatralo se da su svi oblici podrške mladoj industriji potpuno legitimni („infant industry argument“), pa je državna pomoć postala bitan instrument industrijske politike šezdesetih, a praktično i odgovor na liberalizaciju osamdesetih godina prošlog veka.<sup>16</sup>

Iz kombinacije političkog i ekonomskog nacionalizma iznedreno je stanje u kojem je međunarodna podela rada praktično nestala. Kratkoročne prednosti koje bi takva zemlja imala u smislu povećane zaposlenosti ili platnobilansnih prednosti se, u tom slučaju, gube zbog povećanih unutrašnjih troškova proizvodnje, odnosno, u krajnjoj liniji, potrošački višak je daleko manji od mogućeg. U tom slučaju se, zbog nepostojanja povezanih tržišta, ne može reći da je državna pomoć ugrozila konkurenciju (jer nje i nema kada su tržišta zatvorena) već se neposredno razotkriva samo u krajnjem negativnom efektu državne pomoći – dugoročni potrošački gubitak.

14 I. Ganoulis, M. Reiner, „State Aid Control in the European Union – Rationale, stylised facts and determining factors“, *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, vol 36(6), 2001, str. 290.

15 H. Milner, „Resisting the protectionist temptation: industry and the making of trade policy in France and the United States during the 1970s“, *International Organization*, No. 41, septembar 1987, str. 639–665.

16 M. J. Trebilcock, M. Chandler, R. Howse, *Trade and Transitions: A Comparative Analysis of Adjustment Policies*, Routledge, London and New York 1990.

Očigledno je da se logika državne pomoći, u nedostatku kompleksne analize svih efekata i okolnosti u kojima se daje, zasniva na specifičnoj obmani jer država, koja svojom intervencijom u tržišnu privredu treba da unese perspektivu dugoročnog razvoja, ukoliko ugrozi konkurenciju ili ukoliko realocira preveliki deo društvenog proizvoda iz fondova koji služe za razvoj u fondove potrošnje, gubi budući potencijalni dohodak. Taj gubitak će snositi potrošači, ali i sektor kompanija, zbog nižeg nivoa svoje kolektivne konkurentnosti na svetskom tržištu. Zbog toga se još u planu reforme sistema državne pomoći u EU insistiralo na smanjenju državne pomoći i istovremeno boljoj usmerenosti državne pomoći, odnosno jasnijim ciljevima.<sup>17</sup>

Radi se, dakle, o ciljevima koji mogu da budu i komplementarni, ali i konfliktni, u zavisnosti od toga koliko je dobro dozirana i usmerena državna pomoć. Za to, osim precizne analize, koju je prilično teško sačiniti zbog toga što se država prilikom donošenja ovih odluka, bar kada je reč o komercijalnim posledicama, suočava sa istim problemom neizvesnosti sa kojim se suočavaju i privatni investitori, dodatnu okolnost predstavlja i to što državna pomoć ima i kolateralne efekte u tom smislu što omogućuje različitim učesnicima procesa da ostvare dohotke u obliku institucionalne rente.<sup>18</sup> Dakle, dohotke ne na osnovu prodaje i upotrebe faktora nego na osnovu diskrecione odluke državnog organa. Kao i za javne nabavke, i za državnu pomoć su moguće različite interesne konstrukcije. Najjednostavniju imamo u situaciji kada je obim državne pomoći viši od neophodnog, u kom slučaju korisnik taj višak koristi nenamenski, uključujući i to da na takav način veštački podiže profitnu stopu, a tako i dividende. S druge strane, ni efekat davanja državne pomoći na delove političke elite koja takvu odluku donosi takođe nije bez značaja. Ne isključujući ni klasičnu korupciju, pažnju bismo zadržali na tome da se ovako može kupovati i selektivna politička podrška. Primer poljskih brodogradilišta nakon ulasta Poljske u EU otvoreno pokazuje da je državna pomoć brodogradilištu u Gdanjsku bila motivisana zahvalnošću nove vlasti zbog uloge brodograditelja u pokretu „Solidarnost“, a ne argumentom optimalnih ekonomskih efekata pomoći baš toj grani.

17 European Commission, *State Aid Action Plan, less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005 to 2009*, dostupno na: [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_en.pdf).

18 Osetljive oblasti na primeru Velike Britanije: J. Garcia, J., D. Neven, *Identification of Sensitive Sectors in which State Aid may have Significant Distorting Effects*, Report for the HM Treasury, UK 2004.

Osnovni principi na kojima se zasniva regulacija državne pomoći na unutrašnjem tržištu EU nisu isključivo vezani za problem održavanja, odnosno neugrožavanja konkurencije. To je samo jedan od tri moguća ograničenja. Druga dva su zabrana selektivnosti i zabrana takve državne pomoći koja bi mogla da utiče na razmenu između članica. To se, uostalom, vidi i iz presude Evropskog suda pravde u slučaju *Altmark*, gde se jasno navode četiri kriterijuma za koje se vezuje ocena opravdanosti državne pomoći, od kojih su dva pomenuta (ugrožavanje konkurencije i uticaj na trgovinu), a druga dva pretpostavljaju intervenisanje države određenim resursima, kao i ekonomskom pomoći koju dobija primalac.<sup>19</sup>

Iz rečenog bismo mogli da izvedemo zaključak da se efekti državne pomoći ogledaju ne samo u činjenici da putem nje dolazi do preraspodele nacionalnog dohotka, nego u dve društvene ravni: u ekonomskoj, jer se menjaju odnosi na tržištu koji u nekim slučajevima ne utiču na konkurenciju, a u drugim je ugrožavaju, i u političkoj, budući da se državna elita, odnosno partije koje kontrolišu odgovarajući resor, ponekad rukovode idejom kupovine političke podrške određenih grupa.

Jedan cilj državne pomoći, koji je veoma bitan za zemlje u tranziciji, u literaturi se obično previđa. I ekonomisti i pravnici dijametralno ciljeva opredeljuju na osnovu normativnog pristupa, odnosno analize člana 87 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, ali i jedni i drugi pri tome polaze od pretpostavke da već postoje izgrađene institucije razvijene tržišne privrede. Zemlje u tranziciji, pak, a delimično i tržišne privrede sa velikim ali neefikasnim javnim sektorom, vode proces privatizacije tako što prodaju preduzeća ili ustanove u javnoj svojini privatnom kapitalu.<sup>20</sup> Takav pravni posao ima formu kupoprodaje, te stoga ne bi spadao u domen državne pomoći. U stvarnosti, međutim, proces privatizacije i izbor kupca, odnosno strateškog partnera ukoliko je reč o posebnom programu, ne mora da bude potpuno transparentan i prilagođen zahtevima konkurencije na tržištu kapitala. Najpre stoga što to tržište možda još nije razvijeno, ali češće stoga što ne postoji konkurencija kupaca. U mnogim slučajevima se kao partner, tj. novi vlasnik, bira lice koje bilo da nekažnjeno koristi insajderske informacije, bilo onaj kome se daju određene nevidljive pogodnosti ili čak „za-

19 Judgement of the European Court of Justice of 24 July 2003, Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, par. 75.

20 I. Hashi, „The Comparative Analysis of State aid and Government Policy in Poland, Hungary and the Czech Republic“, u: *Changes in Industrial Competitiveness as a Factor of Integration: Identifying Challenges of the Enlarged Single European Market*, Center for Social and Economic Research, Warsaw 2004.



tvaraju oči“ pred činjenicama koje predstavljaju nepoštovanje fer ugovornih obaveza.

Tako se državna pomoć u ekonomskom smislu opet približava institutu javnih nabavki, sa svim opasnostima od nepoštovanja ekonomskih principa ili kršenja prava koje nosi. S druge strane, prilikom privatizacije javnog sektora imamo klasičnu mobilnost kapitala ka novoj grani za plasman. Izvesno je, međutim, da se ulazak privatnog kapitala u takvu granu ne odvija isto kao prelazak kapitala iz jedne privatno-svojinski kontrolisane grane u drugu, istu takvu. Ulazak u bivši javni sektor ima posebne karakteristike, pa se takva vrsta mobilnosti javlja kao nesavršena. A pošto je logika državne pomoći da omogući konkurenciju, a ne prihvata postojanje barijera, to i u ovom slučaju smatramo da je državna pomoć potpuno opravdana. Iskustva iz Nemačke u vezi sa Agencijom za privatizaciju preduzeća iz DDR jasno pokazuju da je svojinska transformacija proces koji legitimno zahteva državnu pomoć.

Dakle, jedan od ciljeva državne pomoći, uprkos tome što pravno nije tako opredeljen, jeste i olakšavanje privatizacije preduzeća u javnom sektoru. Primetićemo da je u ovom okviru, zbog netransparentnosti postupka, prisustvo okolnosti koje predstavljaju povredu pravnog i javnog poretka mnogo veće nego kod čistog oblika državne pomoći. No, mislimo da bi bilo nelogično isključiti iz horizonta posmatranja ovu dimenziju jer se zloupotrebe ne javljaju samo u zemljama postsocijalističke tranzicije, nego često i u najrazvijenijim privredama.

### Zbog čega je državna pomoć ekonomski legitimna?

Uobičajeno je da se u kolokvijalnom smislu državna pomoć, ako ne ugrožava konkurenciju, smatra dozvoljenom. Ovde treba spomenuti da je Prvostepeni sud (Sud prve instance) naglasio da nije neophodno da ugrožavanje bude supstancijalno, odnosno značajno, to jest da nije potrebno da se dokazuje kvalifikovani stadijum ugrožavanja konkurencije.<sup>21</sup>

To je sasvim pragmatičan pristup, ali nam se čini spornim sa stano-  
višta društvenih ciljeva koji državnu pomoć čine opravdanom. Postoji

---

21 Judgment of the Court of First Instance, 29<sup>th</sup> September 2000, Case T-55/99, *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) v Commission of the European Communities*. Sud dalje naglašava da Komisija nije dužna da sprovodi postupak ekonomske analize aktuelne situacije: „(...) *the Commission is not required to carry out an economic analysis of the actual situation on the relevant market, of the market share of the undertakings in receipt of the aid, of the position of competing undertakings and of trade flows of the services in question between Member States, provided that it has explained how the aid in question distorted competition and affected trade between Member States.*“, *id.*, par. 7.

nekoliko slučajeva, nezavisno od dikcije osnovnog evropskog propisa, kada davanje državne pomoći nema veze sa konkurencijom. Najpre je to slučaj sa različitim uslugama koje se daju na nekomercijalnoj osnovi. Njih mogu da obavljaju ustanove koje u užem smislu ulaze u državni sektor (jer ih država ili lokalna samouprava osnivaju i nalaze se u javnoj svojini). Moguće je, pri tome, da iste usluge daju i privatna pravna i fizička lica. Država kao vlasnik ima obavezu da svoje ustanove finansira, pa i da im pokriva eventualni gubitak. Pokrivanje tog gubitka je subvencija koja itekako utiče na konkurenciju jer omogućuje odgovarajućim ustanovama da opstanu na tržištu, sa nižim cenama od konkurenata iz privatnog sektora. U suštini, ovde imamo neku vrstu socijalne pomoći, budući da je segment tržišta usluga na kojem se nalaze javne ustanove posebno prilagođen za određene dohodovne grupe građana. Dakle, iako deluje na konkurenciju, to dejstvo nije potpuno jer je relevantno tržište (za usluge koje pružaju državne ustanove) odvojeno od onog na kojem postoji potpuna konkurencija. Samo je privid da postoji jedno isto tržište: ta dva segmenta prividno istog tržišta su i po kvalitetu usluga i njihovoj dostupnosti odvojena.

Drugi značajan izuzetak imamo kod delatnosti od opšteg ekonomskog interesa gde država po pravilu nadoknađuje sredstva ili subjektima koji su registrovani za obavljanje delatnosti od opšteg interesa, ali to mogu biti i transferna davanja potrošačima.<sup>22</sup> Reč je o uslugama snabdevanja vodom, gasom, o održavanju osnovne distributivne elektroprivredne mreže, o upravljanju lukama i putevima i sličnim delatnostima u kojima zbog tehnoloških ili prirodnih monopola konkurencija ima ograničeni domašaj.<sup>23</sup> Radikalno rešenje, kakvo je nasleđeno u našem pravu, polazi od teze da sve usluge koje se daju standardno, svakom licu koje ih traži i pod istim uslovima, prema kojoj državna pomoć za pokrivanje gubitaka ili za razvoj ovih delatnosti nije zabranjena jer, tradicionalno, ovde i nemamo konkurenciju. Tehnološki razvoj, međutim, čini da se mnoge tehnološke, pa čak i prirodne barijere, vremenom mogu prevazići. Odgovarajuće delatnosti se obično segmentiraju tako da država zadržava kontrolu, a time i odgovornost (uključujući i obavezu vlasnika da investira ili pokriva gubitke) samo u odnosu na osnovnu mrežu, dok se u fazi distribucije javljaju konkurentne kompanije. Ako bi država investirala u svoje distributivno preduzeće, izvesno je da bi to predstavljalo barijeru ulasku drugih kompanija na isto

22 European Commission, „Community framework for State aid in the form of public service compensation“, *Official Journal C 297*, 29/11/2005, str. 0004–0007.

23 Community Framework for State Aid in the form of public service compensation (2005), *Official Journal C 297/4*, 29. novembar 2005, str. 4–7.

relevantno tržište. Ali investicije u osnovnu mrežu (pa i pokrivanje gubitaka) u suštini ne deluju neposredno na konkurenciju, te ih valja smatrati dozvoljenim. No, takav odgovor je, ipak, nepotpun jer pretpostavlja da na onom delu tržišta dobara od opšteg ekonomskog interesa na kojem se nalaze distributeri zaista imamo konkurenciju. Ukoliko se tamo, pak, nalaze samo državne kompanije ili njihova društva kćeri koje država kontroliše samo upravljački, a ne i svojinski, onda bismo mogli da zaključimo da se putem dozvoljene državne pomoći u nižoj tehnološkoj fazi (osnovna mreža) može prikriti (nedozvoljena) pomoć distributivnoj kompaniji.

Naredna situacija je takođe problematična sa stanovišta uticaja na konkurenciju. U pojedinim zemljama postoji masovna državna podrška izgradnji stanova, razvijene su institucije socijalnog osiguranja i drugi oblici socijalnih davanja čija je ekonomska priroda bitno drugačija od socijalne. Dok se za socijalnu funkciju može primetiti da podiže nivu društvene solidarnosti a time i stabilnost svih društvenih institucija, ekonomski efekat takvih davanja na plate zaposlenih mogao bi da se uporedi sa državnom pomoći. Tamo gde je sistem javnog socijalnog osiguranja efikasan, plate mogu da budu niže jer zaposleni ne moraju da iz njih plaćaju odgovarajuće doprinose privatnim fondovima ili da kupuju stanove. Stoga bi u takvoj sredini najamnine mogle da budu niže nego u onoj u kojoj takvi troškovi treba da budu uključeni. A pošto su najamnine varijabilni trošak koji utiče na konkurentne sposobnosti kompanija, može se zaključiti da bi efekti socijalne politike pojedinih zemalja mogli lako da se odraze na konkurenciju na međunarodnom tržištu. U Evropskoj uniji, na primer, *acquis communautaire* u neuporedivo većoj meri reguliše odnose na unutrašnjem tržištu, dakle bavi se neposredno konkurencijom, nego što normira domen socijalne politike, i to područje, uglavnom, prepušta nacionalnim zakonodavstvima.

Najvažnije područje državne pomoći za koje ne važi bezuslovni zahtev o konkurentskoj indiferenciji jeste domen poljoprivrede i ribarstva. Već smo ukazali na to da ove delatnosti imaju mnogobrojne indirektno vanekonomske efekte i specifičnu tehnološku osnovu, tako da je izvesno da državna pomoć ovde utiče na tržišnu konkurenciju ukoliko pod njom podrazumevamo međugransku dinamiku. To što svi poljoprivrednici imaju isti položaj (a čak ni to nije tačno jer mala gazdinstva imaju privilegije u odnosu na velika) i uživaju posebnu rentu koju nemaju nepoljoprivredni sektori, samo govori o tome da pomoć ne treba da ograničava konkurenciju u poljoprivredi i ribarstvu, ali da njeno postojanje predstavlja posebnu institucionalnu rentu koja utiče na konkurenciju između tog i nepoljoprivrednih sektora.

Da li je, onda, moguće zameniti negativan pragmatični kriterijum za opravdanost državne pomoći (da ona ne sme da utiče na konkurenciju) nekim pozitivnim određenjem?

Kada se državnoj pomoći priđe kao jednom aspektu delovanja države koji mora da bude usklađen sa njenim osnovnim funkcijama, onda se kao nesporno može zaključiti da su dva osnovna područja na kojima se ispoljava potreba državne pomoći domeni socijalnog i privrednog razvoja. Kao komponente socijalnog razvoja imamo u vidu najpre opšti cilj – vladavinu prava u demokratskom političkom ambijentu – što će pretpostaviti da država svoju intervenciju – u ovom kontekstu pomoć – mora da dovede u vezu sa poštovanjem ljudskih prava. Drugim rečima, svaka državna pomoć je svrsishodna kada je reč o onim kategorijama koje su objektivno u nemogućnosti da na zadovoljavajući način uživaju u svojim pravima. Pomoć ne treba shvatiti samo kao aposteriornu, kao otklanjanje povrede, nego i preventivno, kao sprečavanje da dođe do povrede prava. Državna pomoć u oblasti zdravstva i obrazovanja, na primer, mađa u užem smislu spada u funkcije javnog sektora, jeste legitimni okvir. Isto važi i za oblast kulture. U istu ravan možemo da uključimo i regionalni razvoj, uprkos tome što se njegovi indikatori vezuju za ekonomske karakteristike.<sup>24</sup> Regionalnom razvoju su veoma slične i obaveze države da doprinosi očuvanju životne sredine, budući da i one u praksi dobijaju slične operativne forme.

Druga oblast, koja je sticajem prilika, a posebno tendencija u razvoju evropskog prava, dobila centralni značaj jesu intervencije u privredi koje se ostvaruju stvaranjem izvesnih finansijskih olakšica ili vanrednih prihoda pojedinim tržišnim transaktorima.

Sušтина ove vrste intervencije je u tome što je uočljivo nepoklapanje parcijalnog interesa kompanije sa društvenim interesom, koje se efikasno ne može prevazići postavljanjem dodatnih normativnih ograničenja. Kompanije se ne mogu navesti da promene ponašanje ni regulatornim, ni fiskalnim mehanizmom, jer su oba, u izvesnom smislu, represivna. Ponašanje budućih korisnika državne pomoći – koji slede interes u okviru sopstvenih mogućnosti, odnosno onih koje im opredeljuje tržište – država teži da izmeni na treći način – stvaranjem podsticaja za to.<sup>25</sup> Očigledno je da time nastaje vrlo osetljiva situacija jer u smislu kalkulacije korisnika pomoći ona mora da bude dovoljno podsticajna da on promeni svoje ponašanje, a sa stanovišta države ne

24 Community Guidelines on national regional aid (1998), *Official Journal* C 74, 10.03.1998, str. 9–31.

25 O značaju podsticaja u makroekonomiji i regulatornoj politici vid. naročito: J.J. Laffont, J. Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993.

sme da bude ni veća ni manja od minimalno potrebne jer bi se tada ili stvorila nepotrebna i ekonomski štetna privilegija ili ne bi došlo do promene ponašanja. A takva privilegija bi očigledno ugrozila one konkurente kod kojih uočavamo viši stepen poklapanja individualnog interesa sa opštim.

Da li je, onda, suština državne pomoći tržišnim subjektima u tome što im se omogućuje da opstanu na tržištu (konzervativna, odnosno stabilizaciona) ili treba da ih stimuliše na razvoj (razvojna). U zemljama tranzicije se zbog teških problema koji proističu iz strukturnih nedostataka od države daleko više očekuje da državnu pomoć koristi kao komponentu stabilizacije. Vrlo pogodan primer za takvo shvatanje je državna pomoć u Srbiji, kojom je omogućeno takozvano povezivanje staža. Kao i u mnogim drugim prilikama, poput pomoći televizijskim kućama, pomoći za snimanje filmova i drugim, državna pomoć služi korisniku radi povećavanja potrošnje. Sa stanovišta opšte ekonomske teorije, u privredi u krizi valja stimulisati potrošnju, ali to samo ako postoji adekvatan razvojni potencijal. Tada država jačanjem potrošnje stvara tržišnu situaciju u kojoj tražnja privlači investitore. U našim prilikama, međutim, ukoliko se državna pomoć plasira u namene kojima se povećava potrošnja, a ne kapaciteti, ona nema nikakav podsticajni smisao, odnosno ne izaziva promenu u ponašanju korisnika. To prvenstveno stoga što i ne postoji odgovarajući nivo domaće korporativne štednje, pa je privreda gotovo isključivo zavisna od stranih direktnih investicija. U takvoj situaciji državna pomoć dobija jednu novu dimenziju – postaje sredstvo za privlačenje stranog kapitala. Time se stvara još jedan paradoks: svrha tako alociranih sredstava upravo jeste da se utiče na konkurenciju, odnosno u zemlji stvore povoljnije prilike od onih u kojima kompanija posluje, dakle od onih u kojima postoji konkurencija. No, formalnopravno, ni to se ne smatra državnom pomoći u smislu pozitivnog propisa.

Razvojna dimenzija državne pomoći se ogleda u a) podsticanju naučno-tehnološkog razvoja i b) pomoći malim i srednjim preduzećima.<sup>26</sup> U prvom slučaju je očigledno da državna pomoć ne služi neposredno uvećanju kapaciteta niti nadomešćivanju kapitala koji nedostaje već promeni kvaliteta kapitala. To je ujedno i suština društvene funkcije državne pomoći u privredi: ona treba da dovede do kvalitetnijeg korišćenja resursa, a kompanije, suočene sa izazovima tržišne utakmice i vremenski ograničene kratkoročnim okvirima, preferaju ulaganja koja bi dovela do rasta učešća na tržištu. Kompanije u većini slučajeva pro-

---

26 C. Buelens et al., „The Economic Analysis of State Aid – Some Open Questions“, *European Economy Economic Papers*, No. 286, septembar 2007, str. 17.

jektuju sadašnje cene faktora u budućnost jer, objektivno, buduće paritete i ne mogu da znaju. Stoga je baš državna pomoć sredstvo kojim se prelazi vododelnica između sadašnjosti i budućnosti jer buduće poslovanje čini manje rizičnim. Ako još više redukujemo pristup, moglo bi se reći da državna pomoć treba prvenstveno da služi da bi podstakla planiranje srednjeg i dugoročnog razvoja.

Mala i srednja preduzeća su posebno ograničena u tom pogledu. Već po samoj svojoj tehnološkoj prirodi, ona pretežno proizvode komponente, odnosno nefinalne proizvode, u kom slučaju potpuno zavise od finalizatora ili, ukoliko to nije slučaj, posluju na tržištu na kojem postoji izuzetna konkurencija. U oba slučaja, njihov prvenstveni cilj je samo opstanak.

Ova kategorija privrednih subjekata ima, međutim, ogroman socijalni značaj zbog toga što angažuje veliku masu radne snage i što neposredno utiče na životne prilike, odnosno životni standard građana. Pri tome, ove kompanije imaju veće teškoće da istupaju na tržištu kapitala od velikih. Dakle, očigledno je da se razlikuju vrednovanje društvenog značaja ovog sektora i vrednovanje njegovog ekonomskog doprinosa, te se uloga državne pomoći ovde koncentriše oko zahteva da se najpre snize barijere za ulazak u sektor malih i srednjih preduzeća, a zatim da se ojača njihova zajednička konkurentna sposobnost u odnosu na grupaciju velikih kompanija.

### Kakav je stvarni domašaj zakona o kontroli državne pomoći?

Naš Zakon o kontroli državne pomoći je daleko od toga da bude zakon o državnoj pomoći. Uprkos tome što u početnim članovima u potpunosti preuzima tekst odgovarajućih odredaba Ugovora EU, čime bi mogao da stvori privid da se bavi celinom odnosa državne pomoći, njegov gotovo isključivi zadatak jeste da stvori mehanizam kontrole zakonitosti raspolaganjem već dobijenim sredstvima po ovom osnovu, a ne pitanjem kriterijuma za njihovo odobravanje. U pravnotehničkom smislu on je, stoga, potpuno korektno uredio pitanje nadzora, standardizovao postupak apliciranja, dobijanja i prijavljivanja, ali se ni u najmanjoj meri ne bavi pitanjem celishodnosti.

Njegov karakter se može odrediti samo u okviru šireg uvida u proces harmonizacije prava Srbije sa pravom EU, odnosno obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>27</sup> Budući da u pravu

<sup>27</sup> Obaveze koje su postavljene i pred druge zemlje u regionu, kao nove članice EU. O osnovnim pitanjima koja se odnose na ove zemlje vid. na primer: I. Atanasiu,

EU već postoji napred ukazana asimetrija između nivoa normiranosti odnosa na unutrašnjem tržištu i odnosa u vezi sa socijalnim prioritetima Unije i njenih članica, nije čudno što naš propis pojam državne pomoći vezuje isključivo za „stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda, kojim korisnik državne pomoći stiče povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu“.<sup>28</sup> Iz celokupnog prethodnog teksta jasno proizilazi da su ciljevi za dodeljivanje državne pomoći daleko širi od onih koji se neposredno izražavaju kao poboljšanje konkurentskog položaja na tržištu. No, budući da u *acquis*-u imamo ovakvu redukciju, naš zakonodavac i nije mogao da traži drugačije rešenje. No, posledica je u tome što se svi drugi vidovi državne pomoći, koji se ne manifestuju kao promene u odnosu konkurencije, po slovu ovog Zakona, ne tretiraju kao predmet kontrole. Tu vezu pojačava naredni član odredbom da nije dozvoljena državna pomoć koja narušava ili pretila da naruši konkurenciju. Argumentom *a contrario* svaka druga državna pomoć bila bi dozvoljena. No, evropski zakonodavac, svestan mogućnosti takvog tumačenja ide opet u suprotnu krajnost dozvolom da se državna pomoć daje samo individualnim potrošačima bez diskriminacije u odnosu na poreklo robe, kao i za otklanjanje posledica prirodnih katastrofa. Sve ostalo bi, pravnotehnički, trebalo da bude predmet kontrole celishodnosti od organa kontrole, ali, budući da komisija EU kontroliše države članice, ne bi bilo uputno da ta kontrola bude preobimna. 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 jer, na primer, unapređenje zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa teško može da se dovede u vezu sa prethodno vrlo restriktivno definisanim pojmom državne pomoći.

No, u suštini, nepotpuno prenošenje teksta čl. 87 EU – jer se u izvorniku uvek jasno ističe da je sa unutrašnjim tržištem nespojiva pomoć koja utiče na uslove razmene između zemalja članica, čemu očigledno nema mesta u našem propisu – i nema neki poseban značaj jer je fokus Zakona na kontroli dozvoljenosti prijavljene i dodeljene državne pomoći, a posebno na upotrebi tih sredstava. Budući da u našem (prerađenom) propisu postoje očigledne protivrečnosti u definisanju pojma državne pomoći, zbog kojih je nemoguće sagledati ovaj problem u celini, to se „dozvoljenost“ i „nedozvoljenost“ mogu shvatiti samo vrlo široko. To, opet, može da omogućiti i arbitrarnost u odluci-

„State Aid in Central and Eastern Europe“, *World Competition*, Vol. 24, No. 2, 2001, str. 263.

vanju ukoliko bi Komisija svoje ovlašćenje shvatila široko i prešla granicu puke formalne kontrole. A dikcija norme kojom se njena obaveza ustanovljava upućuje je upravo na to da ispita da li postoji čak i pretnja narušavanju konkurencije. Iz prakse ESP je poznato da je dokazivanje takvih situacija izuzetno teško, ali da je ipak nešto jasnije nego na našem domaćem tržištu jer se nadležnost evropske Komisije javlja samo ako je u pitanju međunarodna razmena. Dakle, okvir je određen tržištem koje ima jasne karakteristike. Naprotiv, unutrašnje tržište Srbije ne da je samo malo, nego i umnogome prilično zatvoreno usled postojanja priličnih institucionalnih barijera. S druge strane, pomoć koju daje, na primer, Ministarstvo ekonomije za zapošljavanje sasvim nedvosmisleno utiče na konkurenciju jer snižava troškove poslovanja primaocu pomoći koji se već nalazi na domaćem tržištu. Za to nije bitno da li je njegova ponuda nastala u zemlji ili je iz uvoza: svako ko se već nalazi na tržištu a dobija pomoć u kontekstu ostvarivanja cilja povećanja zaposlenosti prema našem pravu koristi državnu pomoć na nedozvoljeni način, ali ne i prema pravu EU, jer to ne utiče na razmenu između zemalja članica.

Prenaglašeno vezivanje Zakona za koncept konkurencije nije primereno propisu zemlje koja ne samo što nema dovoljno razvijeno tržište, nego ima GDP ispod jedne trećine evropskog proseka, nezaposlenost oko 20% i velike teškoće u održavanju socijalnog mira. Ako najveći deo onoga što u materijalnom smislu predstavlja državnu pomoć odlazi na funkcije u kojima se prelamaju socijalni i ekonomski ciljevi, zbog čega ona više spada u domen socijalne politike, onda se o domašaju takvog propisa može govoriti samo u restriktivnom smislu.

Time ne umanjujemo potrebu postojanja kontrole državne pomoći, naročito u pogledu trošenja sredstava od korisnika, dobijenih po ovom osnovu, jer se ekonomska suština državne pomoći i sastoji u tome da pomoć mora da bude ne samo kvalitativno ograničena (tj. dozvoljena ili nedozvoljena) već i u tome da mora da bude kvantitativno primerena cilju. Nadležnosti koje Zakon daje Komisiji bile bi iluzorne ukoliko joj se ne bi poverila i kontrola upotrebe već odobrenih sredstava.<sup>29</sup> Upravo se u toj fazi može obezbediti efikasnija kontrola celishodnosti upotrebe sredstava i tako zaštititi budžet efikasnije nego samo preventivnom kontrolom.

Gotovo svi nedostaci ZKDP proističu iz činjenice što je zakonodavac pokušao da u jednom propisu kombinuje obaveze kakve imaju članice EU na unutrašnjem tržištu sa konkretnim potrebama naše zemlje,

29 Više o ovlašćenjima Komisije vid. u: M. Milenković, „Položaj i uloga Komisije za kontrolu državne pomoći“, u Petrović M. (ur.), *Aktuelne tendencije u razvoju i primeni evropskog kontinentalnog prava*, Niš 2010, str. 473–480.



koja nije članica. To se naročito jasno vidi u čl. 5 st. 1 t. 2, gde se kaže da državna pomoć može biti dozvoljena „radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi Republike Srbije...“ I ova odredba je u logičkoj suprotnosti sa prethodnim jer je izvesno da je poremećaju prethodilo izvesno tržišno stanje koje je karakterisala konkurencija. Ako sada državnom intervencijom menjamo to stanje (koje je opredeljeno kao ozbiljan poremećaj, mada se ne kaže ni ko ni kako se utvrđuje ozbiljnost i postojanje poremećaja), mi onda upravo menjamo uslove konkurencije. U samom Zakonu je, dakle, sadržana norma koja može da derogira sve ostale materijalnopravne norme istog propisa.

Nesporno je da se državna pomoć davala i pre donošenja ovog Zakona, kao i to da Zakon ne sadrži nikakva pravila za dodelu državne pomoći, osim generalnog usmerenja. Pravu suštinu fenomena državne pomoći ne otkrivamo u Zakonu, nego u podzakonskom aktu donetom na osnovu njega – Uredbi o pravilima za dodelu državne pomoći.<sup>30</sup> Ona je neuporedivo korisnija za analizu pravog značaja državne pomoći u privrednom sistemu Srbije jer se bavi upravo onim problemom koji je ostao otvoren u Zakonu: koje vrste pomoći mogu da budu dozvoljene.

Kada se bliže pogleda struktura tri osnovne grupe, regionalne, horizontalne i sektorske državne pomoći, odmah se uočava da se kao cilj državne pomoći u Srbiji ne javlja isključivo razvoj – kakav je slučaj u EU – nego se kombinuje sa stabilizacionim ciljevima i to mnogo detaljnije i šire nego što se to nagoveštava u ukazanom čl. 5 st. 1 t. 2. U čl. 3 Uredbe se kao regionalna državna pomoć, dakle pomoć koja ima potpuno legitimni cilj, osim investicione i one za osnivanje malih i srednjih preduzeća, navodi još i regionalna državna pomoć za operativno poslovanje. Istu logiku srećemo i unutar kategorije horizontalna državna pomoć, gde, sem pomoći za mala i srednja preduzeća, zaštiti životne sredine, istraživanja, razvoj i inovacije, usavršavanja i onu u oblasti kulture – što sve predstavlja komponente razvoja – srećemo i pomoć za sanaciju i za restrukturisanje privrednog subjekta u teškoćama. Ovo, takođe, teško može da se dovede u vezu sa zabranom uticaja na konkurenciju, bez obzira na to što može da bude društveno i ekonomski potpuno opravdano.

Jedan vid horizontalne pomoći – za zapošljavanje – takođe zasluži da se preispita u svetlu konflikta ciljeva. Naime, legitimni slučaj u EU je podrška zapošljavanju onih društvenih grupa koje su na tržištu hendikepirane zbog nedostatka iskustava, kvalifikacija ili nekog fizičkog ograničenja. Po logici državne pomoći, oni, na tržištu rada, teže dobijaju posao, te stoga država teži da kompenzuje taj nedostatak.

30 *Sužbeni glasnik RS*, br. 13/10.

U našoj praksi se, međutim, pomoć za zapošljavanje daje kompanijama koje na tržištu rada biraju najsposobnije radnike. Dakle, one koji, s obzirom na konkurenciju na datom relevantnom tržištu, već imaju prednost. Ne ulazeći ni ovog puta u pitanje racija pozitivnopravne interpretacije, samo ukazujemo na činjenicu da logika propisa i logika njegove primene ne moraju da se poklope.

Definisanje osnova za dodelu sektorske pomoći je uglavnom u skladu sa principima u EU, ali nam Uredba krije rezervnu klauzulu prema kojoj se pomoć praktično može dati uvek kada to državni organ želi. To je odredba o *de minimis* pomoći koja „može da se dodeli samo ukoliko nije moguće dodeliti pomoć na osnovu pravila za regionalnu, horizontalnu i sektorsku državnu pomoć“. Dakle, pravo ne predviđa nikakvu ciljnu funkciju za ovu vrstu pomoći jer je dozvoljava u svim slučajevima koji nisu predviđeni propisom.

Valja, ipak, pomenuti da je metodologija iskazivanja državne pomoći sadržana u Uredbi značajan napredak jer se regulativa prvi put dovodi u vezu sa ciljem, pa makar i ovako, funkcionalno. Inače, ta podela je danas standardna u EU (počev od Izveštaja za 2009. godinu).

Uprkos tome što je u Srbiji njen ukupan obim visok, ali na nivou koji nije drastično različit od onog u nekim zemljama EU, ipak se jasno može videti da je u raspodeli – dakle, s obzirom na ciljeve kojima služi – uloga državne pomoći u Srbiji prilično drugačija. Horizontalna pomoć iznosi 74% BDP (za period 2007–2009), ali je njen najveći deo usmeren na rešavanje pitanja viška zaposlenih u preduzećima koja su u procesu restrukturisanja ili sanacije. Regionalna pomoć je u istom periodu obima oko 5% (za 2009. godinu 4,4% BDP), iz čega sledi da je preko 20% ukupno raspoloživih sredstava raspoređeno na osnovu drugih kriterijuma.<sup>31</sup>

Valjalo bi, radi celovitosti analize pitanja da li državna pomoć u Srbiji služi onim ciljevima koji su za nju legitimni u EU, sagledati i onaj nevidljivi deo državne pomoći koji se ne ogleda u finansijskom toku iz budžeta ili javnog fonda prema korisniku i nema vid neposrednih novčanih davanja. Tu, pre svega, mislimo na različite fiskalne i druge olakšice kojima se smanjuju troškovi poslovanja, ali i na jedan, za naše prilike, potpuno poseban oblik: pomoć koja ide preko javnih preduzeća različitim korisnicima koji ne plaćaju odgovarajuće usluge. Bez obzira na to što se takva dugovanja utužuju, sudske presude se ne izvršavaju, te dužnici i dalje dobijaju energente, vodu ili druge usluge javnog sektora. Formalno, veoma smo daleko od pravnog poimanja državne pomoći; ekonomski, ne vidimo gotovo nikakvu razliku od između tog i nedozvoljene državne pomoći.

31 <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=7322>

Slično je i sa sektorom takozvane sive ekonomije. Odsustvo efikasnih mera za njeno suzbijanje, tolerisanje njenog postojanja, jeste vid državne pomoći, ma koliko to paradoksalno izgledalo. No, ako se uzme u obzir okolnost da legalni sektor u istim delatnostima ima obaveze, postaje jasno da to što država „zatvara oči“ direktno ugrožavanje konkurencije, ukoliko se radi o istom relevantnom tržištu.

Jedan od pravnotehničkih problema u regulisanju državne pomoći u Srbiji jeste izraz činjenice što je osnov državne pomoći poljoprivrede u EU regulisan posebnom drugom glavom trećeg dela Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. To pitanje je indirektno rešeno Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, ali ne i odgovarajućim propisom unutrašnjeg prava koji bi imao pravno uređeni odnos prema ZKDP. Nedovoljno informisana osoba bi mogla da zaključi da je pomoć poljoprivredi – dakle jedan od najkarakterističnijih elemenata sektorske pomoći – kod nas nepoznata. Ili da nije kontrolisana prema principima ZKDP.

### Kako odmeriti državnu pomoć?

Kada se cilj državne pomoći učini nespornim, preostaje da se vidi koliko drugih ciljeva u društvu valja žrtvovati za njegovo ostvarivanje. Naravno, ne možemo da govorimo o žrtvovanju u njihovom naturalnom obliku, već samo relativnom, kroz nominalni izraz. Polazna stavka predstavlja procenu da li je reč o adekvatnom instrumentu i kakav bi uticaj imala dodeljena pomoć, odnosno da li bi usledio pozitivan ekonomski efekat.

Osnovni stav od kojeg davalac državne pomoći uvek polazi jeste da pomoć treba da pokrije razliku između opcije poslovnog ponašanja koju budući primalac ima i one koju država želi da je ima. Jednostavnije, da pokrije trošak promene ponašanja.<sup>32</sup> Kada je u pitanju pomoć preduzećima koja obavljaju delatnosti od opšteg ekonomskog interesa, Sud je u slučaju Altmark postavio osnovne parametre za primenu čl. 87(1) Ugovora. Prvo je neophodno da je reč o preduzeću koje obavlja poslove od opšteg interesa i da su one jasno određene; drugi parametar podrazumeva da se kompenzacija obračunava na objektivan i transparentan način, unapred poznat, a treći da ne pređe ono što je neophodno da se pokriju troškovi obavljanja delatnosti, uzimajući u obzir prihod i razumni profit. Osim toga, zahteva se, ukoliko preduzeće nije

32 H. W. Friederiszick i dr., *European State Aid Control: An Economic Framework*, 28. septembar 2006, str. 40, dostupno na: [https://www.esmt.org/fm/312/European\\_State\\_Aid\\_Control.pdf](https://www.esmt.org/fm/312/European_State_Aid_Control.pdf)

subjekt postupka javnih nabavki, da se nivo kompenzacije obračunava na osnovu tipičnih troškova koji bi se morali utrošiti da bi se usluge obavljale nesmetano.<sup>33</sup>

Budući da državni organi i drugi predstavnici javnog interesa ne delaju po principu rentabilnosti, spolja je veoma teško proceniti koliko je sredstava kompaniji zaista minimalno potrebno. Svako odstupanje od optimuma gubitak je za društvo jer nedovoljno sredstava neće dovesti do cilja, a previše znači da je jedan deo državne pomoći nenaumenski utrošen.

Time dolazimo na teren na kojem se prepliću pravna norma i ekonomska ekspertiza. Iz njihove interakcije može da proizide adekvatan mehanizam regulacije samo ako su determinisani ciljevi jasni. Upravo zbog toga i čitav ovaj tekst posvećujemo potrebi definisanja ciljeva. Naime, ekonomska analiza pretpostavki za dodelu sredstava državne pomoći mora da uvaži nekoliko ograničenja i izrazi ih kao kvantitativne determinante.<sup>34</sup> Ta ograničenja su u vezi sa:

- a) relevantnim tržištem, odnosno vrstama barijera koje na njemu postoje,
- b) odnosom sopstvenih i državnih sredstava koje kompanija koristi i traži za razvoj (intenzitet pomoći) i
- c) eksternalijama državne pomoći.

Kada je reč o relevantnom tržištu, onda se, izvesno, državna pomoć mora dozirati diferencirano, s obzirom na to da naučno-tehnološki razvoj ima različit efekat na različitim tržištima.<sup>35</sup> Ako je, na primer, brz tehnološki razvoj uslov opstanka kompanije, kakav slučaj imamo u granama zasnovanim na korišćenju ili primeni mikroelektronskih komponenata, sama kompanija je stimulisana da ulaže u takav razvoj, te uprkos činjenici što mogu da postoje relativno visoke tehnološke barijere za ulazak u granu, nije neophodno da se državna pomoć znatnije angažuje radi stimulisanja tehnološkog progressa. To je, jednostavno, uslov komercijalnog opstanka učesnika na datom relevantnom tržištu.

---

33 Slučaj Altmark, navedeno, par. 95.

34 Razvijena metodologija najčešće je fokusirana na procenu uticaja državne pomoći na konkurenciju: R. Nitsche, P. Heidhues, „Methods to Analyse the Impact of State Aid on Competition“, *European Economy* No. 244, februar 2006. Vid. takođe predlog britanskog tela Office of Fair Trading, OFT, „European state aid control: OFT proposals for refining how the state aid rules assess whether a proposed aid is likely to distort competition“, oft821, OFT, London, novembar 2005.

35 J. Fingleton, F. Ruane, V. Ryan, „Market Definition and State Aid Control“, *European Economy* 3/1999, str. 65–88.

Ako, pak, u datoj oblasti predstoje značajniji skokovi u tom smislu što se očekuje napredak u oblasti osnovnih istraživanja, za šta kompanije, osim najvećih, nemaju sredstva, onda bi državna pomoć imala opravdanje. Nasuprot tome, na tržištima na kojima se sreću kompanije tradicionalnih i tehnološki nedinamičnih delatnosti, državna pomoć, pod uslovom da je apsolutno neselektivna, može da ima veće opravdanje.

Sličnu argumentaciju imamo i kada dovedemo u vezu karakter relevantnog tržišta, opšti nivo regionalne razvijenosti i zaposlenost. Tradicionalne grane dominiraju u manje razvijenim regionima, ali u njima, uprkos većem angažovanju radne snage, imamo manju potrebu za njenim usavršavanjem. Tako je granama niske tehnološke dinamike prag dozvoljenosti državne pomoći viši nego onim drugim. Sektorski prioriteti dozvoljene pomoći jasno potvrđuju ovakvu ocenu.

Druga okolnost koja utiče na racionalno određivanje obima dozvoljene državne pomoći jeste intenzitet pomoći. To je pokazatelj odnosa između sredstava državne pomoći i primerenih sredstava potrebnih za realizaciju projekta; dakle, procenat pokrivenosti projekta državnim sredstvima, odnosno nivo obaveznog učešća korisnika pomoći.<sup>36</sup>

Bez mogućnosti odgovarajuće ekonomske analize svih faktora, intenzitet se određuje linearnom stopom, mada je izvesno da i sa stanovišta cilja (motiva korisnika) i sa stanovišta izvora dopunskih sredstava njihova situacija nije ista. Ukoliko se ovaj kriterijum formalizuje, a to je slučaj, on neminovno dovodi do distorzije tržišne strukture ili do dezekonomije u upotrebi dobijene pomoći.

Jedna od iluzija koje su pretvorene u dogmu (koja bitno utiče na politiku dodele državne pomoći) jeste stav da veća pomoć izaziva veću deformaciju.<sup>37</sup> Ako se izuzmu infrastrukturni projekti, naročito saobraćajni, gde pomoć mora da pokrije punu cenu projekta, u drugim situacijama će konkretne okolnosti opredeljavati optimalni nivo, pri čemu će morati da se uzme u obzir i kumulativni efekat okolnosti (na primer, region, tehnološki razvoj grane i razvijenost cele grane). Sve to zahteva daleko ozbiljniju analizu od one koja se zahteva kao osnova za prijavu državne pomoći.

Eksternalije državne pomoći određujemo kao one efekte koji se ne manifestuju na tržištu, već u domenu socijalne politike, ekologije, zaštite

---

36 C. Buelens et al., „The Economic Analysis of State Aid – Some Open Questions“, *European Economy Economic Papers*, No. 286, septembar 2007, str. 19.

37 Tako zaključuju npr. M. Dewatripont, P. Seabright, „Wasteful public spending and state aid control“, *Journal of the European Economic Association*, april – maj 2006, Vol. 4, No. 2–3, str. 513–522.

te kulturnih vrednosti i drugim komponentama društvenog razvoja.<sup>38</sup> U svim tim aspektima, kvantifikacija eksternalija, ma koliko ona bila teža od kvantifikacije direktnih efekata, mora se uzeti u obzir. Takav prethodni pristup prilikom izbora korisnika se naziva *refined economic approach*.

### Zaključak: kako unaprediti metodologiju?

Akcioni plan, odnosno evropski Okvir za državnu pomoć za istraživanja, razvoj i inovacije<sup>39</sup> EU „traži procenu efekata zasnovanu na balansiraju pozitivnih efekata državne pomoći i negativnih uticaja“. Postupak se sastoji od tri koraka za evaluaciju pozitivnih efekata državne pomoći i tri za ocenu negativnih efekata koji ugrožavaju konkurenciju. U prva tri koraka Komisija traži (1) da li je opšti interes kao cilj tačno određen, (2) da li je državna pomoć adekvatan način podrške i (3) da li državna pomoć stvara neophodnu inicijativu kod primalaca i da li je proporcionalna. Kao kritični momenti za ocenjivanje negativnih uticaja navode se: „(1) procedura koju primenjuju države članice u izboru korisnika, (2) karakteristike tržišta i korisnika i (3) obim i tip pomoći“.

Skrupuloznija ocena projekata u smislu naprednih zahteva ekonomskog pristupa ima dva rezultata: najpre, to je obaveza davaoca da preciznije odredi ciljeve, a takođe i da ih međusobno rangira po prioritetima. Već samo ovo predstavlja veliki, ali ne i dovoljan korak za racionalizaciju državne pomoći. Naredni efekat bi, verovatno, bilo smanjenje učešća državne pomoći u BDP jer bi se, već u prethodnoj fazi, jasno odvojili ciljevi koji imaju socijalni karakter, od onih razvojnih. Naš ZKDP odgovara narednom zahtevu, a to je podizanje transparentnosti u davanju i korišćenju sredstava. Bez obzira na to što se u našem pravnom sistemu pojedini elementi ekonomskog pristupa nalaze u Uredbi, i to samo parcijalno, potpunije normiranje okolnosti u kojima se kontroliše data državna pomoć – dakle samo kontrola zakonitosti, a ne i celishodnosti – značiće napredak u odnosu na stanje u kojem se putem državne pomoći prikrivaju neki tržištu potpuno strani elementi. Nekompatibilna državna pomoć, osim nesrazmernog budžetskog tereta,

---

38 H. W. Friederiszick i dr., *European State Aid Control: An Economic Framework*, 28. septembar 2006, str. 14. dostupno na: [https://www.esmt.org/fm/312/European\\_State\\_Aid\\_Control.pdf](https://www.esmt.org/fm/312/European_State_Aid_Control.pdf)

39 Community Framework for State Aid for Research and Development and Innovation, *Official Journal C 323*, str. 1–26, C. Buelens *et al.*, „The Economic Analysis of State Aid – Some Open Questions“, *European Economy Economic Papers*, No. 286, septembar 2007, str. 3.

predstavlja kombinaciju dva protivpravna vektora: političkog voluntarizma u odnosu na privredu, s jedne strane, i relikta državnosvojinske logike, s druge strane. Njeno pretvaranje u javni i kontrolisani proces, pogotovo ako se usklađuje sa praksom u Evropskoj uniji, doprineće ne samo kvalitetnijoj alokaciji kapitala na našem tržištu, nego će biti i veoma značajan činilac izgradnje moderne tržišne privrede u Srbiji.

*Svetislav Taboroši, PhD*

Full Professor, University of Belgrade Faculty of Law

## THE OBJECTIVES OF STATE AID

### Abstract

*State aid, as a form of intervention of the State, is necessary in order to neutralise market failures and incite economic development, and not only to alleviate conjuncture oscillations, what is often the case in transition countries. Although there is no doubt that a consensus on the question whether it is appropriate when there are significant market failures exist, its economic effects upon competitors, and the entire market system, signify that state aid should be treated as a complex phenomenon. State aid should be well targeted in order to avoid new market failures, or to inhibit the growth of the existing failures. As the state aid has its objective basis in systemic market failures, the identification of justified goals of this intervention must be based on systematic, and not daily criteria. Due to that, the identification of goals which are legitimate from the scientific standpoint, first and necessary step in the analysis of the practice of state interventionism. The question of state aid control should not be limited only to the process of control, but primarily assumes the economic justification of goals and balancing positive and negative effects of the aid.*

**Key words:** *state aid, subsidies, EU law, control, interventionism.*

*Prof. dr Emilija Vukadin\**

## NORMATIVNA REGULATIVA I PRAKSA DRŽAVNE POMOĆI

### Apstrakt

*U radu se analizira državna pomoć sa aspekta normativne regulative i prakse u Evropskoj uniji i Srbiji. Uslovi za dodelu državne pomoći u Srbiji su u zakonu postavljeni ekstenzivno i neusaglašeno sa nerazvijenom tržišnom strukturom i karakterom odnosa konkurencije. Nepodudaranje odredaba zakona i uredbe postoji u definicijama subvencija koje su oblik odnosno instrument državne pomoći. Izdaci državne pomoći u Srbiji poslednjih godina pokazuju trend opadanja i najveće učešće sredstava po osnovu subvencija. Raspored sredstava državne pomoći po sektorima privrede nema podsticajne efekte. Potrebna je revizija osnovnog kriterija koji će uvažavati tržišnu poziciju korisnika i međusobne odnose konkurencije.*

*Ključne reči: državna pomoć, subvencije, konkurencija, tržište, instrumenti, Srbija.*

U procesu evropskih integracija, koje prati donošenje novih sistemskih zakona, u Srbiji je normativno regulisanje državne pomoći usledilo relativno kasno, tek 2009. godine. Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju podrazumeva obavezu regulisanja i primene državne pomoći, a istovremeno predstavlja jednu od pretpristupnih radnji za zemlje u procesu evropskih integracija. Međutim, postavlja se pitanje metodološke postavke i efekata primene Zakona o kontroli državne pomoći iz 2009. godine u praksi. U odgovoru na to pitanje najpre treba poći od intencija zakonodavca da postojećim odredbama postavi rešenja koja će odgovarati uslovima i mogućnostima realizacije državne pomoći, i drugo, od sposobnosti i potreba potencijalnih korisnika da je upotrebe na predviđeni način. Pre nego što se pristupi analizi navedenih pitanja, treba videti šta se podrazumeva pod državnom pomoći i kako je regulisana u Evropskoj uniji, budući da je prema tom uzoru, u sklopu harmonizacije pravnih akata, koncipiran postojeći Zakon o kontroli državne pomoći.

\* Prof dr Emilija Vukadin, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU: pravni, ekonomski, politički i sociološki aspekt na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu u 2011.



S tim u vezi, pokreće se inicijalno pitanje do koje mere se državna pomoć uklapa u osnovne principe funkcionisanja tržišne privrede. Princip slobodne konkurencije ograničava intervenciju države, koju OECD razvrstava u tri kategorije: finansijska pomoć, regulatorna uloga i državne investicije u robe i usluge. Državna pomoć se izjednačava sa finansijskom pomoći određenim privrednim subjektima, sektorima i regionima. S druge strane, bitno je da se državna pomoć vezuje za konkurenciju koja ne sme biti narušena, na osnovu čega se definišu striktni kriterijumi po kojima se ona dodeljuje. Osnovne odrednice državne pomoći su, stoga, finansijska sredstva kao način na koji se realizuje i izbor korisnika koji na osnovu toga svojom delatnošću neće narušavati tržišnu konkurenciju. Kada se govori o državnoj pomoći, prva asocijacija je poistovećivanje sa subvencijama koje predstavljaju užu kategoriju. Šire tumačenje državne pomoći ukazuje na dve oblasti u kojima ona može da se realizuje.<sup>1</sup> Prva oblast obuhvata direktne subvencije države privrednim subjektima putem kojih se pokriva deo njihovih troškova (gubitaka). Druga oblast sadrži oblike pomoći koji kao takvi nisu uvek transparentni jer se ostvaruju putem povoljnih kredita, poreskih olakšica, državnih nabavki i koncesija. Efekti svakog od navedenih oblika državne pomoći nisu isti za korisnike, ali je zato za analizu bitan onaj koji se manifestuje na polju konkurencije, odnosno da li se ona narušava ili ne. Kasnije ćemo na primeru Evropske unije pokazati kako se procenjuje i određuje uticaj državne pomoći na konkurenciju.

Sistemske zakone koji se od 2000. godine donose u Jugoslaviji, odnosno Srbiji, moraju da poštuju pravila i principe harmonizacije sa pravnim propisima Evropske unije. Kako je to slučaj i sa Zakonom o kontroli državne pomoći, treba videti kako je ovo pitanje normativno regulisano u EU.

Za karakter normativne regulative državne pomoći u EU značajna je činjenica da se ona, kako je već naglašeno, najčešće izjednačava sa subvencijama. Tokom šezdesetih i sedamdesetih godina XX veka subvencije u zemaljama članicama EEZ su bile redovna praksa, što je regulaciju državne pomoći uslovljavalo formiranjem jedinstvenog tržišta. Državna pomoć je komponenta politike konkurencije koja takođe obuhvata i nedopuštene trgovinske sporazume, zloupotrebu dominantnog položaja na tržištu i spajanje firmi.<sup>2</sup> Na taj način se u prvi plan ističe slobodna konkurencija, čije je narušavanje putem navedenih radnji privrednih aktera sankcionisano primenom mera u nadležnosti Evrop-

1 Vidi: B. Stojanović, „Državna pomoć regionima u Srbiji“, *Ekonomika preduzeća*, br. 3–4, 2011, str. 159.

2 R. Boldvin, Č. Viploš, *Ekonomija evropskih integracija*, Beograd, 2010, str. 426.

ske komisije. Prvobitno definisanje državne pomoći polazilo je od njezne zabrane ukoliko narušava konkurenciju na tržištu EU. Treba imati u vidu da je u pitanju konkurencija čiji su učesnici privredni subjekti zemalja članica, koja može biti narušena povoljnijim položajem onih koji dobijaju državnu pomoć. Zato se postavlja pitanje kada će i na koji način primena (primanje) državne pomoći uzrokovati narušavanje tržišne konkurencije? Jedan od pokazatelja je nezainteresovanost drugih učesnika na tržištu da investiraju u grane, odnosno preduzeća koja dobijaju državnu pomoć. Na osnovu toga se zaključuje da državna pomoć istiskuje privatne investitore iz sektora u kojima se realizuje, što ne znači da to uvek može biti opravdano. Uticaj državne pomoći na trgovinsku razmenu između zemalja članica ne sme biti u smeru stvaranja sukoba i nesuglasica, koje mogu nastati usled otvaranja mogućnosti za neku članicu da koristi privilegije plasmana na stranom tržištu.

Ekonomski ratio državne pomoći polazi od imperativa da ona ne narušava tržišnu konkurenciju, a s druge strane od potrebe da se sredstva po tom osnovu obezbede određenim subjektima pod propisanim uslovima. Funkcionisanje Evropske unije na ekonomskom planu u formi jedinstvenog tržišta stvara uslove za realizaciju državne pomoći koja ne bi prevazilazila neselektivnu pomoć privredi. U procesu određivanja visine i karaktera državne pomoći u EU polazi se od sledećih načela: selektivnost koja podrazumeva izbor firmi kojima državna pomoć treba da obezbedi profitabilno poslovanje; privremenost znači vremensko ograničenje za državnu pomoć; prikladnost ukazuje na opravdanost kriterijuma za dati oblik pomoći i transparentnost označava da je pomoć jasno vidljiva.

Obim sredstava državne pomoći firmama u EU unapred je određena isključenjem njenih nedopuštenih oblika koje obuhvataju klasične subvencije i svaku meru države koja narušava ravnopravne uslove privređivanja. Prikriveni, a samim tim i zabranjeni oblici (kvazi)državne pomoći jesu krediti pod povoljnim uslovima, poreske olakšice van zakonom predviđenih, oslobođenja plaćanja carina i akciza, oprostaj dugova i poreza, kupovina akcija nelikvidnih firmi, tolerisanje izbegavanja primene ekoloških i drugih standarda i sl. Problem u politici državne pomoći nastao je pre proširenja 2004. godine sa budućim članicama koje su odobravale visoke subvencije i na osnovu toga privlačile strane direktne investicije. Uslov priključenja je bilo ukidanje subvencija, što je za posledicu imalo opadanje stranih investicija, koje je delom kompenzovano ulaganjima starih članica – EU-15.

Značajniji su svakako dozvoljeni oblici državne pomoći koji opredeljuju politiku EU u ovoj oblasti politike konkurencije. Na prvom

mestu je socijalna pomoć u vidu nižih cena za neke proizvode uz regres, koja ne sme uključivati diskriminaciju proizvođača. Drugi oblik je pomoć u slučaju prirodnih i elementarnih nepogoda radi saniranja posledica, a treći je pomoć izrazito nerazvijenim područjima, kao što je bila Istočna Nemačka nakon ujedinjenja. Državna pomoć uključuje, kao i svaka restriktivno postavljena politika, određena dozvoljena izuzeća, kao što je selektivna pomoć firmama za razvoj i reorganizaciju za koje se očekuje da dugoročno dostignu konkurentnost ili oblik pomoći koji će u najmanjoj meri narušavati jedinstveno tržište.

U okviru državne pomoći treba navesti i javne nabavke, koje su direktivom EU preciznije regulisane tek početkom sedamdesetih godina XX veka. Ključnom odredbom prekinuta je dotadašnja praksa da samo domaći ponuđači mogu konkurisati za javne nabavke. Od 1976. godine za nabavke preko određene vrednosti obavezno je javno oglašavanje u *Službenom glasniku EU*. Od 2000. godine deo javnih nabavki odvija se preko inostranih firmi, što je u praksi stvorilo paradoks da je ono prisutnije u manje razvijenim državama članicama EU. U realizaciji javnih nabavki neke članice EU pokušavaju da izigravaju stroge propise da bi prednost dobili domaći snabdevači (firme) u odnosu na strane.

Ukratko su predstavljene osnove na kojima je državna pomoć regulisana u Evropskoj uniji. Proces harmonizacije pravnih propisa uslovio je da rešenja u postojećem Zakonu o kontroli državne pomoći polaze od principa koje ona sadrže, tako da dolazimo do prvog pitanja koje se neminovno postavlja: da li za njihovu podršku i primenu u praksi postoje uslovi koje obezbeđuje postojeći privredni sistem Srbije? Ukoliko je odgovor na postavljeno pitanje negativan, sledi pitanje da li će Srbija u vreme kada ostvari članstvo u EU ispuniti privrednosistemske pretpostavke za primenu i kontrolu državne pomoći, budući da taj čin neće uslediti u skorašnjem periodu. U ovom momentu smatramo da je uputno pokušati da se nađe odgovor samo na prvo pitanje jer drugo zahteva analizu koja zadire u oblasti koje su van teme ovoga rada.

Državna pomoć u Evropskoj uniji je, od eliminisanja klasičnih subvencija do regulacije koja je sledila osnovna načela njenog ekonomskog uređenja, sve vreme bila vezana za proces uspostavljanja jedinstvenog (zajedničkog) tržišta. Drugim rečima, to je bio uslov da se državna pomoć postavi na temeljima koji su usklađeni sa privrednosistemskim uslovima i postavkama zajedničkog tržišta. Treba podsetiti da je njegovo formiranje bio dugogodišnji proces u kojem su devedesete godine bile značajne sa aspekta postizanja prvih rezultata, ali da on nije tada okončan, tako da se smatra da se izvesnim intenzitetom odvija i da-

nas. Komponente zajedničkog tržišta Evropske unije su carinska unija, četiri slobode (kretanja kapitala, rada, roba i usluga) i antimonopolska politika. Imajući u vidu potpuno različit karakter političkog i ekonomskog ustrojstva Evropske unije i Srbije, od navedenih komponenti zajedničkog tržišta u analizu možemo uvesti samo četiri slobode i antimonopolsku politiku. Sloboda kretanja kapitala, rada, roba i usluga jedna je od osnovnih tekovina Evropske unije koja predstavlja uslov funkcionisanja zajedničkog tržišta i slobodne konkurencije. Realizacija četiri slobode implicite podrazumeva da se ona odvija na razvijenom, integralnom tržištu na kojem postoji visoka mobilnost proizvodnih faktora i rezultata njihovog rada. U tako postavljenim uslovima položaj svakog pojedinačnog tržišnog aktera, odnosno privrednog subjekta određen je nivoom postignute konkurentnosti i produktivnosti. Tržišni kriterijumi su dominantni u pozicioniranju privrednih subjekata u tržišnoj utakmici koja se načelno odvija po principu slobodne konkurencije. Međutim, tržište Evropske unije poznaje monopole i monopolska ponašanja koja se sankcionišu odgovarajućom politikom koja je manje ili više uspešna.

Ocena funkcionisanja tržišta u Srbiji danas polazi od napretka koji je postignut u procesu tranzicije od 2000. godine, kao i u procesu evropskih integracija. Izgradnja tržišne strukture i svojinska transformacija bile su dve početne pretpostavke promena koje podrazumeva proces tranzicije. Koliko se do sada napredovalo u postizanju navedenih ciljeva, slikovito pokazuje trenutno stanje privrede Srbije i perspektive koje se za sada naziru.<sup>3</sup> Tržište kao najbitnija institucija privrednog sistema u Srbiji za proteklih deset godina nije dostiglo nivo integralnog jer se još uvek ne može govoriti o razvijenom tržištu kapitala i mobilnosti rada. Nedovoljna domaća štednja koja ne obezbeđuje potreban nivo investicija i oslonac na strane investicije čiji nivo varira ne ostavljaju prostor za formiranje i stabilan razvoj tržišta kapitala. Niska akumulativna sposobnost privrednih subjekata i prateća slaba investiciona aktivnost, nemogućnost poštovanja principa tvrdog budžetskog ograničenja, razlike u nivou razvoja regija početni su uslovi i razlozi za postojanje državne pomoći. Drugim rečima, slabosti nerazvijene tržišne strukture koje utiču na poslovanje i ekonomski položaj privrednih subjekata otvaraju vrata državnoj pomoći koja je u normativnoj regulativi postavljena na način koji se ne može do kraja prihvatiti. Kada se govori o tržištu u okviru privrednog sistema Srbije, značajne su još i razlike u nivou njegovog razvoja po pojedinim područjima, koje će se smanjivati samo ako se unaprede mobilnost proizvodnih faktora i rast

3 Vidi: *Bilten javnih finansija*, br. 80/11, Ministarstvo finansija R. Srbije.

privredne aktivnosti. Nerazvijena i razvijena područja u svakoj zemlji različito reaguju na mere ekonomske politike, tako da se za prve preduzimaju posebni instrumenti fiskalne, regionalne politike ili investicioni projekti finansirani uz pomoć inostranog kapitala. Paradoks koji se može javiti po osnovu dodele državne pomoći u uslovima postojeće tržišne strukture jeste da se ona kao takva konzervira umesto da se transformiše merama zasnovanim na ekonomskim kriterijumima. To upućuje na zaključak da je regulisanje državne pomoći trebalo postaviti restriktivno u zakonu što, kako ćemo kasnije videti, nije učinjeno.

Druga prepreka da se državna pomoć normativno reguliše po uzoru na rešenja u Evropskoj uniji, proističe iz koncepta antimonopolske politike. Prethodno treba navesti da u Srbiji postoje Zakon o zaštiti konkurencije i Zakon o kontroli državne pomoći koji inicijalno razdvajaju normativno regulisanje oblasti konkurencije i na taj način otvaraju prostor za moguće propuste i preklapanja. Državna pomoć koja narušava konkurenciju nije dozvoljena, ali se postavlja pitanje da li je uvek realna procena, prvo, da do toga u praksi ne dolazi i, drugo, karaktera odnosa konkurencije u momentu njene primene. Na početku rada naveli smo kriterijume procene u EU koji se odnose na to da li je narušena tržišna konkurencija, a koji nisu do kraja pouzdani i merljivi. Na tržištu Srbije koje još uvek nije integralno u svojoj strukturi i nedovoljno razvijeno, ne može se očekivati da postoji slobodna konkurencija jer su joj suprotstavljeni slabi integrativni i konstitutivni elementi institucije tržišta. Možda je iz tih razloga zakonodavcu bilo jednostavnije da najpre posebnim zakonom reguliše pitanje zaštite konkurencije, a posle toga i oblast državne pomoći koje će se u praksi preplitati na manje ili više transparentan način. Za sada, odnosno dok Srbija još uvek nije članica Evropske unije, ovakve moguće situacije u praksi neće izazivati veće probleme i neće ukazivati na propuste u normativnoj regulativi, ali je činjenica da vremenom na ovom planu neke promene moraju da se izvedu. Da li to moguće s obzirom na važeći Zakon o kontroli državne pomoći i mogućnostima koje on daje za rešenja u ovoj vrlo važnoj oblasti privrednih odnosa?

Državna pomoć na prvom mestu podrazumeva odnos države u ulozi subjekta ekonomske politike i privrednih subjekata, koji po definiciji obavljaju delatnost na tržištu slobodne konkurencije. Kao što je do sada više puta navedeno, državna pomoć ne sme da narušava konkurenciju, što upućuje na to da njeno dejstvo treba da bude ekonomski efikasno i nediskriminatorno. Realna situacija na tom planu u Srbiji sadrži neke elemente koji odstupaju od osnovnih principa prema kojima državna pomoć treba da se sprovodi (dodeljuje). Propust je, pre pristu-

panja regulaciji državne pomoći, učinjen na planu subvencija koje, kao njen direktan oblik, nisu ukinute i zabranjene kao što je to učinjeno u EU. To se posebno zahtevalo od budućih članica pre samog čina pristupanja EU. U odgovarajućim pravnim propisima i u praksi u Srbiji još uvek nije kategorijalno razgraničen pojam subvencija i državne pomoći, bez obzira na to što su one praktično jedna od njenih komponenti. Tako su u periodu januar-april 2011. godine subvencije realno više u odnosu na isti period 2010. za 13,3%. Subvencije iz budžeta su više nominalno 52,6%, a realno za 34,5%.<sup>4</sup> Posebno je interesantno videti korisnike subvencija, a to su prvo privreda preko Fonda za razvoj, zatim poljoprivreda, Železnice Srbije, sektor turizma, a manji deo se vodi pod ostale subvencije. Među korisnicima subvencija je i javno preduzeće koje godinama ima gubitke kao i poljoprivreda koja pretežno treba da se finansira iz agrarnog budžeta i koja može da računa na subvencije po uzoru na politiku EU u ovoj oblasti. Određivanje kriterijuma za dodelu subvencija je delom u nadležnosti Fonda za razvoj, što znači da su one instrument politike regionalnog razvoja, za koji je, kako ćemo videti, takođe predviđena i državna pomoć. Polarizovanje politike regionalnog razvoja ne garantuje da će se podsticajne mere primenjivati na osnovu konzistentnosti koncepta koji bi trebalo da se utvrđuje samo na jednoj instanci.

Sada dolazimo do analize rešenja koje sadrži Zakon o kontroli državne pomoći i prateća Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći.<sup>5</sup> Prvo treba navesti podatak da je broj članova Uredbe četvorostruko veći od onog koji sadrži Zakon, verovatno zbog toga što ona uređuje pravila, a Zakon postupak kontrole državne pomoći. Tako se na samom početku analize susrećemo sa nekontradikcijom u postavljanju rešenja državne pomoći, u kojem se polazi od njene kontrole, a ne uslova za dodelu. Uredba detaljno reguliše niz uslova koje treba da ispune potencijalni korisnici više oblika državne pomoći, a kontrola je data Komisiji koju obrazuje vlada na predlog više ministarstava.

Zakon o kontroli državne pomoći navodi dva njena oblika: nedozvoljeni i dozvoljeni. Prvi podrazumeva situaciju u kojoj državna pomoć narušava ili pretili da naruši konkurenciju na tržištu i kada je suprotna zaključenim međunarodnim ugovorima. U praksi je moguće, usled rastegljivosti i nepreciznosti kriterijuma na osnovu kojih se određuje da li je narušena tržišna konkurencija, da u nekim situacijama uzrok bude dodeljena državna pomoć. Navedeni problem se dalje može

4 *Bilten javnih finansija*, Ministarstvo finansija R. Srbije, br. 80/11, str. 9.

5 Uredba je doneta 2010. godine, *Službeni glasnik*, br. 13.

analizirati na osnovu saznanja o prirodi dozvoljene državne pomoći i one koja može biti dozvoljena (čl. 4 i 5 Zakona). Dozvoljena državna pomoć je socijalnog karaktera kada su korisnici individualni potrošači bez diskriminacije prema proizvođačima i kada se dodeljuje zbog šteta usled prirodnih nepogoda i vanrednih situacija. Navedeni oblici bi se pre mogli svrstati u neophodne i potrebne jer izvire iz klasične uloge države koja je šira od ekonomske i razvojne. Međutim, državna pomoć koja može biti dozvoljena vezuje se za situacije unapređenja ekonomskog razvoja područja sa visokom stopom nezaposlenosti ili izuzetno niskim životnim standardom, radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi ili izvođenja projekta od posebnog značaja, zatim za unapređenje razvoja privrednih delatnosti ili područja, ukoliko se ozbiljno ne narušava niti postoji pretnja ozbiljnom narušavanju konkurencije na tržištu i, na poslednjem mestu, za unapređenje zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa. Za državnu pomoć koja može biti dozvoljena značajna je odluka nadležnog organa koji će je kao takvu definisati i odobriti dodelu finansijskih sredstava. U ovom slučaju arbitrarnost postoji u slučajevima visoke nezaposlenosti i ozbiljnih poremećaja u privredi, koji su rezultat tržišne neravnoteže i pokazatelj postojeće makroekonomske nestabilnosti. Nezaposlenost u savremenim uslovima predstavlja u većini privreda problem koji se ne može rešiti u kratkom roku jer zavisi od investicionih ulaganja, strukturnih promena u privredi i primena određenih komponenti razvojne politike. Drugim rečima, problem nezaposlenosti se ne sanira jednokratnom finansijskom pomoći već merama ekonomske politike na duži rok. Prema odredbi Zakona, državna pomoć se dodeljuje radi unapređenja ekonomskog razvoja određenog područja Srbije sa izuzetno niskim životnim standardom ili sa visokom stopom nezaposlenosti. Kako se dva poremećaja u privredi navode kao odlike ekonomskog stanja određenog područja, nije jasno da li su istovremeno i primarni ciljevi dodeljene državne pomoći jer u tom slučaju treba primeniti/kombinovati sa odgovarajućim instrumentima ekonomske politike. Situacija je još složenija kada su u pitanju ozbiljni poremećaji (st. 2 čl. 5 Zakona), posebno što se konkretno ne navodi nijedno od mogućih. U tržišnim privredama poremećaji nastaju na strani agregatne ponude ili agregatne tražnje. Oni mogu biti privremeni ili hronični, a osnovni cilj stabilizacione politike je suzbijanje i ublažavanje poremećaja.<sup>6</sup> Ukoliko je u pitanju ozbiljan poremećaj, on se iskazuje putem nezaposlenosti (koju Zakon navodi), visoke stope

6 R. Dornbusch, S. Fischer, *Macroeconomics*, Mc Graw-Hill International Book Company, 2001, стр. 320.

inflacije, budžetskog deficita, debalansa platnog bilansa i slično, koji ukazuju na to da je makroekonomska stabilnost narušena. U toj situaciji neophodno je primeniti set mera fiskalne i monetarne politike koje će biti usmerene na agregatnu tražnju ili agregatnu ponudu, a čiji se rezultati realno ne očekuju u kratkom vremenskom periodu. Neodrživost zakonskog rešenja da državna pomoć može da otkloni ozbiljan poremećaj u privredi pokazuje primer savremene svetske krize koja kao egzogeni faktor snažno utiče na sve nacionalne privrede, uzrokujući probleme za čije rešenje ne postoji unuformni obrazac. Tržišni poremećaji mogu da se otklone samo merama koje će dejstvovati u skladu sa tržišnim zakonitostima, a vrlo teško dodelom državne pomoći, odnosno finansijskih sredstava, bez obzira na to da li je korisnik podneo prijavu da ih upotrebi sa određenom namenom, kao što je predviđeno Zakonom.

Sledeći slučaj kada državna pomoć može biti dodeljena jeste unapređenje razvoja određenih privrednih delatnosti ili područja Republike. Naše je mišljenje da je Zakon ovim rešenjem praktično delimično uključio potrebe regionalnog razvoja koje mogu biti finansirane putem državne pomoći. Ne osporavamo da je u principu državna pomoć u regionalnoj politici jedan od izvora sredstava, ali u ovom slučaju je bitno da je to usaglašeno sa praksom i zakonom koji reguliše ovu oblast. Ukoliko to nije slučaj, otvaraju se mogućnosti za politički voluntarizam u ovoj oblasti koja je izuzetno važna i posebno socijalno osetljiva u zemljama na nivou razvoja kao što je Srbija danas.

Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći navodi četiri kategorije u kojima se ona iskazuje: regionalna, horizontalna, sektorska i državna pomoć male vrednosti (*de minimis*). Oblici regionalne državne pomoći su vrlo ekstenzivno postavljeni od početnih investicionih ulaganja, zatim za osnivanje novih malih preduzeća i za operativno poslovanje. Investiciona regionalna pomoć za velike privredne subjekte utvrđuje se do 50% opravdanih troškova za početna ulaganja, za male i srednje privredne subjekte do 50% stvarno nastalih troškova, uz mogućnost povećanja od 10% i 20% (sektor transporta i veliki investicioni projekti). Uredba detaljno reguliše sve aspekte dodele državne pomoći, što se može prihvatiti kao opravdano jedino ako oni prate koncept regionalnog razvoja, a posebno ako se usaglašavaju sa njegovim mogućim promenama i sa eventualnim prilivom inostranih sredstava.

Horizontalna državna pomoć je namenjena malim i srednjim privrednim subjektima, pri čemu se isključuju oni koji su u teškoćama ili u sektoru vađenja uglja. Međutim, postoji odstupanje od navedenog pravila tako što se mogu odobriti sredstva za sanaciju i restrukturisanje



privrednog subjekta u teškoćama. Izdvajanje posebnih slučajeva kada je privredni subjekat u teškoćama naglašeno je tako što se državna pomoć obezbeđuje u interregnumu „održavanja privrednog subjekta dok se ne pripremi plan restrukturisanja ili likvidacije“.<sup>7</sup> Prvi zaključak koji se nameće jeste da se državna pomoć može odobriti i onda kada je prilično izvesno da će biti neefikasna, odnosno bez ekonomskog cilja (likvidacija). U kumulativno postavljenim uslovima, kada je u pitanju restrukturisanje, jedan podrazumeva da korisnik državne pomoći preduzima kompenzacione mere kako bi se izbegli značajniji poremećaji na tržištu, kao što je prenos imovine ili smanjenje kapaciteta. Na ovaj način Uredba i Zakon daju neadekvatan tretman i ekstenzivno određene poremećaja na tržištu, na prvom mestu tako što se ne razgraničava makroekonomski i mikroekonomski nivo na kojem se oni potencijalno manifestuju.

Sektorska državna pomoć je predviđena za sektor čelika, uglja i saobraćaja. U Uredbi se kao ciljevi navode zaštita životne sredine, istraživanje i razvoj, usavršavanje i sl. Na ovom mestu takođe se susrećemo sa odstupanjem od opšteg pravila da uspešni privredni subjekti iz sopstvenih sredstava finansiraju različite oblike usavršavanja, istraživanje i razvoj, polazeći od pretpostavke da u svojoj delatnosti mogu i adekvatno da ih primene. Iz tih razloga neohodna je specifikacija namene finansijskih sredstava privrednih subjekata u okviru širokog spektra savremenih R&D i onih kojima se raspolaže po osnovu državne pomoći.

Poslednja kategorija državne pomoći se podvodi pod oblik *de minimis*. Klauzula *de minimis* uvedena je u EU 1986. godine i nakon toga je više puta revidirana. Na osnovu nje ne postoji obaveza prijavljivanja državne pomoći ukoliko ne prelazi određenu sumu (to je bilo 100.000 ekija). Uvođenje i primena klauzule *de minimis* u Srbiji vezana je za slučajeve kada nije moguće dodeliti regionalnu, horizontalnu ili sektorsku državnu pomoć. Uredba navodi pet slučajeva u kojima nije moguća realizacija državne pomoći *de minimis*, dok je dozvoljena u iznosima do 200.000 evra pojedinačnom privrednom subjektu (sveže i rizično kapitalno ulaganje), 100.000 evra (sektor drumskog saobraćaja) i u obliku garancija pod određenim uslovima. Vremenski period je tri uzastopne fiskalne godine. Gornja granica *de minimis* državne pomoći je na osnovu Uredbe 200.000 evra, a o opravdanosti dodele odlučuje Komisija za kontrolu državne pomoći. Navedeno rešenje praktično ne pravi razliku između klasičnih subvencija i oblika savremene državne pomoći kao što Komisiji, osim osnovne funkcije kontrole državne pomoći, dodaje i onu na osnovu koje i odlučuje o njenoj dodeli. Arbi-

7 Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći, čl. 21.

trarnost zasnovana na ekonomskim ili na političkim argumentima na ovaj način postaje mogući način u odlučivanju koje ne uvažava tržišne kriterije i racionalnost dodeljivanja državne pomoći (subvencija). Ne-poštovanje nužnosti restriktivno uređene regulative i posebno prakse državne pomoći, derogira njen osnovni smisao i ciljeve koji uvažavaju principe tržišnog poslovanja i kriterijume merenja rezultata aktivnosti privrednih subjekata.

U oceni stepena formalne harmonizacije sa normativnom regulativom državne pomoći u EU, može se zaključiti da je on visok, sa malim razlikama u nekim rešenjima. Osnovni dozvoljeni oblici državne pomoći su isti, s tim što je jedan od njih – pomoć nerazvijenim područjima, u Zakonu o kontroli državne pomoći svrstan u onu koja može biti dozvoljena. Posebno se može analizirati pitanje zašto su izuzeci od zabrane kako ih navodi regulativa EU, u Zakonu o kontroli državne pomoći svrstani u oblike državne pomoći koja može biti dozvoljena. Da li je karakter odluke u oba slučaja isti i da li se izuzeci moraju restriktivnije odobravati od pomoći koja može biti dozvoljena? Naše je mišljenje da je veća arbitrarnost moguća kada se odlučuje o pomoći koja može biti dozvoljena jer je tada pre moguće istaći argument potrebe da se ona odobri nego da predstavlja izuzetak za šta je potrebno navoditi razlog i opravdanje da se kao takav uvaži.

Poslednje pitanje koje u okviru teme državne pomoći jeste praksa koja pokazuje koliko se sredstava bruto domaćeg proizvoda u te svrhe izdvaja i da li i koliko ona variraju po godinama. U EU do 2007. godine postojao je trend opadanja sredstava državne pomoći mereno procentualnim učešćem u BDP. Politika državne pomoći u EU poslednjih godina zasnovana je na dokumentu pod nazivom Akcioni plan o državnoj pomoći u kojem se navodi manja, a bolje usmerena državna pomoć i mapa za reformu državne pomoći 2005–2009.<sup>8</sup> Svetska ekonomska kriza uticala je na liberalniji stav u pogledu državne pomoći, što je za posledicu imalo porast sredstava odobrenih po tom osnovu. U toku 2008. godine državna pomoć je bila 0,54%, a 2009. godine 0,6% bruto domaćeg proizvoda EU. Kada se doda pomoć koja je imala karakter antikriznih mera, ukupan iznos tako obračunate državne pomoći je viši, i za navedene godine iznosi 2,5%, odnosno 3,6% BDP.<sup>9</sup> U protekloj godini izražena je bila tendencija blagog smanjenja državne pomoći u EU, što se može produžiti i na tekuću godinu.

8 European Commission: State Aid Action Plan, Less and Better Targeted State Aid: a Roadmap For State Aid Reform 2005–2009, 2005.

9 European Commission, Data on State Aid Expenditure, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

Podaci o sredstvima državne pomoći u Srbiji se prate od 2006. godine, a podaci za poslednje tri pokazuju da su ona u 2010. za 9% niža u odnosu na 2009, kada su takođe opala za 2% u odnosu na 2008. godinu. Iskazana u procentu BDP državna pomoć je 2010. iznosila 2,64%, zatim u 2009. 2,86% i 2,83% u 2008, a za iste godine kao stavka javnih rashoda 5,7%, 6,68% odnosno 6,51%. Prošle godine 71,1% od ukupnih državnih rashoda dodeljeno je industriji, a preostalih 29,9% poljoprivrednom sektoru. Horizontalna državna pomoć u 2010. u ukupnoj državnoj pomoći učestvuje sa 20,7%, sektorska sa 18,7% i regionalna sa 30,7%. Veliki porast sredstava regionalne državne pomoći u 2010. sa 3,6% u 2009. godini, usledio jer je Srbija dobila status regiona „A“ (čl. 73 tačka 7 SSP) budući da je ispod 75% proseka BDP u odnosu na članice EU.<sup>10</sup>

Normativna regulativa državne pomoći u Srbiji sadrži izvesna kontradiktorna rešenja koja se zatim delom prenose i u praksu. Naime, kao što smo videli, Zakon o kontroli državne pomoći reguliše njene vrste, a Uredba državnu pomoć svrstava u kategorije koje u stvari predstavljaju namene za koje se koriste dodeljena sredstva. Nijedan od navedenih pravnih akata ne navodi instrumente državne pomoći koji su taksativno nabrojani u Izveštaju o dodeljenoj državnoj pomoći: subvencije, poreski podsticaji, zajmovi i garancije. Najzastupljeniji instrument državne pomoći u 2010. su subvencije sa učešćem od 68% u ukupnoj državnoj pomoći čiji su korisnici poljoprivreda, rudarstvo i saobraćaj. Kada se subvencijama dodaju poreski podsticaji, dobija se podatak da se putem ovih instrumenata u 2010. finansiralo 92,6% državne pomoći (87,8% u 2009. i 84% u 2008. godini). Najveći deo horizontalne državne pomoći (90,8%) dodeljen je putem subvencija, a isto važi i za regionalnu državnu pomoć. Nepodudaranje pojmovnog određenja ekonomskih kategorija koje čine sadržinu državne pomoći za rezultat ima izjednačavanje njenog oblika sa instrumentom preko kojeg se realizuje. U publikaciji Ministarstva finansija o primanjima i izdacima budžeta, ukupni iznos subvencija je redovna stavka tekućih rashoda. Logično objašnjenje, mada ne i opravdanje za postojeću metodologiju, jeste to što su subvencije najzastupljeniji instrument državne pomoći, što ih izjednačuje sa najprisutnijim oblikom.

Osim toga, oblici kvazidržavne pomoći kako su definisani u EU, u Srbiji su redovni instrumenti za njenu dodelu. Poreski podsticaji u formi poreskog kredita, prestanka poreskog duga i otpisa poreza odobravaju se po osnovu Zakona o porezu na dobit pravnih lica i Zakona o porezu na dohodak građana. Kako su u pitanju poreske olakšice pred-

10 Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u RS u 2010, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs).

viđene zakonom koje se primenjuju kada se ispune propisani uslovi, pretpostavka je da nijedan drugi faktor osim tih ne može uticati da se one primene. Volja države je sadržana u pravnim propisima, a u ovom slučaju je suviše nazvati njihovu primenu državnom pomoći jer je reč o tzv. ustupcima države.<sup>11</sup> Kada su u pitanju zajmovi u formi povoljnih kredita i garancije, njihova primena kao instrumenata državne pomoći ne bi smela da narušava osnovne smernice i pravila monetarne politike i prakse.

Pretodna analiza pokazuje da je državna pomoć u normativnoj regulativi u Srbiji postavljena ekstenzivno i da prelazi granicu na kojoj se ocenjuje narušavanje konkurencije, ulazeći u teren nepoštovanja tržišnih zakonitosti koje određuju položaj učesnika tržišne utakmice. Kako su po pravilu korisnici državne pomoći privredni subjekti koji imaju probleme likvidnosti, restrukturisanja i slično, odnosno nisu konkurentni, postavlja se pitanje da li je moguće da se na ovaj način utiče na poboljšanje njihovog ekonomskog položaja u smislu podizanja konkurentnosti. To bi podrazumevalo povlašćeni status u odnosu na druge učesnike na tržištu koji bi omogućio da se u doglednom roku on iskoristi preko nepoštovanja pravila konkurentnosti. Naše je mišljenje da korisnici državne pomoći jedino uključivanjem u tržišnu utakmicu racionalnom upotrebom dodeljenih sredstava, odnosno prevazilaženjem problema u poslovanju, imaju šansu da postanu konkurentni. Međutim, pitanje je da li korisnicima državne pomoći treba samo omogućiti da pokrenu ili ožive privrednu aktivnost, što može biti daleko od dostizanja konkurentne pozicije. To nas dovodi do sledeće dileme: da li su efekti državne pomoći na kratak ili dug rok i da li u zemlji u tranziciji, kao što je Srbija, državna pomoć treba da bude koncipirana široko ili restriktivno? O drugoj dilemi smo prethodno govorili, a kada je u pitanju prva, odgovor polazi od toga da državna pomoć daje rezultate koje na kraju uvek verifikuje tržište. Argumenti za državnu pomoć stoje ukoliko se njeni efekti vremenom simultano uklapaju i kombinuju sa unapređenjem tržišnih performansi koje su primarne za privredne subjekte. Mimo toga, nesporni oblici državne pomoći su saniranje prirodnih nepogoda, zaštita kulturnog nasleđa i socijalna pomoć, koji se zasnivaju na *imperiumu* države i njenoj društvenoj ulozi i, s druge strane, na egalitarnim, istorijskim, etičkim i humanim osnovama.

---

11 D. Popović, *Poresko pravo*, Pravni fakultet u Beogradu, 2010, str. 198.

*Prof. dr Emilija Vukadin*

Full Professor, University of Belgrade Faculty of Law

## NORMATIVE REGULATIONS AND PRACTICE OF STATE AID

### Abstract

*The paper analyzes the state aid in terms of normative regulations and practice in EU and Serbia. Conditions for the allocation of state aid in Serbia are set in the law extensively and inconsistent with the undeveloped market structure and the character of competition relationship. Discrepancy provisions of law and regulations exists in the definition of subsidies as a form or instrument of state aid. Expenditure of state aid in Serbia in recent years shows a trend of decline and the largest share of subsidies and tax incentives. Distribution of state aid by sectors of the economy has no incentive effects. Therefore it requires a revision of the basic criteria that will take into account the market position of users and the competition interrelationships.*

*Key words: state aid, subsidies, competition, market, instruments, Serbia.*

## SISTEM KONTROLE DRŽAVNE POMOĆI U SRBIJI – EKONOMSKI IZAZOVI I OGRANIČENJA

### Apstrakt

*Državna pomoć određenim preduzećima, sektorima i regionima može uticati na nejednakost uslova poslovanja, samim tim i na narušavanje konkurencije na tržištu. Postoji evidentna potreba za razvojem i implementacijom sofisticiranog sistema kontrole državne pomoći. U radu se, osim postignutih rezultata u razvoju sistema u Srbiji, istražuju i ekonomski efekti dodeljene državne pomoći. Početna hipoteza istraživanja glasi da postoji pozitivna veza između obima dodeljene državne pomoći i indikatora uspešnosti poslovanja. Inicijalna hipoteza je ispitana izračunavanjem lančanih indeksa promene obima dodeljene državne pomoći i promene broja preduzeća, broja zaposlenih i prometa u odabranim sektorima u Srbiji.*

Ključne reči: državna pomoć, konkurencija, ekonomski efekti, regulativa.

### Uvod

Da bi se obezbedila zdrava konkurencija, osim kontrolisanja aktivnosti preduzeća kao ekonomskih učesnika na tržištu, neophodno je i odgovarajuće normativno regulisanje državnih davanja privredi. Na nivou Evropske unije (EU), državna pomoć privredi adekvatno je regulisana brojnim uredbama i pravilima. Zbog izuzetne važnosti problematike, propisi i pravila se neprekidno usavršavaju. U evropskim zemljama u razvoju, koje još uvek nisu članice EU, zahtevi za razvijanjem funkcionalnog sistema kontrole državne pomoći pojavili su se tokom poslednje decenije. Važnost sistema proizilazi iz potrebe da se obezbede jednaki uslovi poslovanja i jednake mogućnosti za uspeh svim učesnicima na tržištu. Samim tim, sistem je jedan integralni i veoma važan segment politike zaštite konkurencije. Sporazum o stabilizaciji

---

\* Prof. dr Boban Stojanović, redovni profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Nišu. Tanja Stanišić, doktorant na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Nišu. Rad je deo istraživanja u okviru projekata 47009 i 179066, koje finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije

i pridruživanju (SSP) osnova je definisanja zahteva na polju razvoja i funkcionisanja sistema kontrole državne pomoći u Srbiji. S obzirom na činjenicu da je Zakon o kontroli državne pomoći u Srbiji počeo da se primenjuje 2010. godine i da je to prva godina rada nacionalne Komisije za kontrolu državne pomoći, s pravom se može govoriti o svežini i aktuelnosti problematike.

U radu se naglašava važnost sistema kontrole državne pomoći i njegova uloga u funkciji zaštite konkurencije. Izvršena je sinteza različitih vidova definisanja državne pomoći. Drugi deo rada istražuje postignute rezultate u oblasti sistema kontrole državne pomoći u Srbiji, kao zemlji u kojoj je sama implementacija sistema relativno nov zadatak. Sve je to učinjeno komparativnom analizom rešenja u Srbiji sa rešenjima u zemljama u regionu. Komparativna analiza omogućuje formulaciju validnih preporuka za dalji razvoj sistema kontrole državne pomoći. Konačno, treći deo rada posvećen je analizi trenda u ciljevima dodele državne pomoći na nivou EU i u Srbiji. Efekti odobrene pomoći odabranim sektorima u Srbiji istraženi su izračunavanjem lančanih indeksa promene nivoa državne pomoći i promene u obimu zaposlenosti, prometa i broja preduzeća u relevantnim sektorima.

### Osnove sistema kontrole državne pomoći

Regulisanje državne pomoći i svrsishodna kontrola državnih izdataka veoma je kompleksno i osetljivo pitanje kako sa ekonomskog, tako i sa političkog i socijalnog stanovišta u nacionalnim okvirima, a i šire, u okviru međunarodnih ekonomskih i političkih odnosa. Sa globalnog stanovišta, različite zemlje imaju različitu logiku pristupa kontrolisanju državne pomoći. Dok je za SAD karakteristično nepostojanje sistema kontrole državne pomoći, ovaj sistem je na nivou EU u stalnom razvoju i postaje sve više restriktivan. Ideja o potrebi regulisanja državnih davanja na različitim nivoima vlasti javila se pedesetih godina XX veka u okviru tadašnjih zemalja članica Evropske zajednice. Od tada pa do danas sistem kontrole državne pomoći u EU rapidno se razvijao. Zahtevi za uspostavljanjem funkcionalnog sistema kontrole državne pomoći nisu validni samo za postojeće zemlje članice EU, već su prošireni i na potencijalne članice. Na taj način, opredeljenje i stremljenje Srbije ka integraciji u evropske ekonomske tokove aktuelizuje važnost problematike i potrebu za implementacijom sistema kontrole državne pomoći u nacionalnim okvirima. Sofisticiran sistem monitoringa i kontrole državne pomoći donosi niz važnih prednosti. U osnovi, namera je da taj sistem pozitivno utiče na uslove konkurencije na domaćem tržištu. Sistem pomaže integraciji tržišta i doprinosi harmonizaciji različitih

delova ekonomske politike. Na taj način se ublažava ili eliminiše konfliktnost ciljeva državne intervencije.<sup>1</sup>

Državna pomoć je jedan od oblika sprovođenja intervencionističke politike države, ali se ne može poistovetiti sa daleko širim pojmom državnog intervencionizma. Motivisana širokim spektrom ciljeva, država može da koristi različite mere kako bi intervenisala u privredi i pomagala preduzećima, sektorima ili regionima. Država na tržištu može intervenisati na tri načina. Jedan je finansijska pomoć ekonomskim subjektima, koja se realizuje direktnim transferima preduzećima, investiranjem, niskokamatnim zajmovima, poreskim oslobođenjima i olakšicama, prodajom inputa ispod tržišne cene, kupovinom autputa iznad tržišne cene. Drugi način se vezuje za uspostavljanje pravila i propisa od države, to jest za njenu regulatornu politiku. Treći način je direktno obezbeđivanje dobara i usluga od države, kao što su infrastruktura i druga javna dobra.<sup>2</sup> Prvi način državne intervencije, finansijska pomoć preduzećima, može biti motivisana širokim spektrom ciljeva. U studiji OECD (2001) ističu se: a) podsticanje ekonomske aktivnosti regiona ili podsticanje lociranja firme unutar određenog regiona, b) obezbeđivanje usluga koje tržište nema interesa da obezbedi, poput transporta ili telekomunikacionih usluga u udaljenim područjima, c) usporavanje stope opadanja industrije, kao što je slučaj kod subvencija za ugalj i čelik, d) ispravljanje tržišnih neuspeha, e) povećanje zaposlenosti, uključujući zapošljavanje određenih kategorija radne snage, f) povećanje relativnog tržišnog učešća preduzeća korisnika pomoći. Jedino se oblik državne intervencije u vidu finansijske pomoći ekonomskim subjektima, koja je motivisana navedenim, kao i mnogim drugim ciljevima, smatra državnom pomoći.

Drugi aspekt problematike definisanja državne pomoći zahteva naglašavanje širine pojma i kategorije državne pomoći u odnosu na kategorije sa kojima se ona u praksi često poistovećuje. Da bi se odredilo da li je neka mera državna pomoć, mora se uočiti razlika između situacije u kojoj je pomoć usmerena ka određenim korisnicima, određenim preduzećima ili proizvodnji određenih proizvoda, od situacije u kojoj se određene mere primenjuju širom zemlje i za cilj imaju favorizovanje ekonomije kao celine.<sup>3</sup> Selektivost je karak-

1 Stojanović, B., *Državna pomoć i zaštita konkurencije*, Tržišne strukture i zaštita konkurencije, Institut ekonomskih nauka i Beogradska bankarska akademija, Beograd, 2008, str. 97.

2 OECD, *Competition Policy in Subsidies and State Aid*, p. 8, 2001.

3 Stuart, E., Vuletić, D., *EU koncept državne pomoći – potraga za balansom između ekonomskog suvereniteta država i zahtjeva jedinstvenog tržišta Evropske unije*, Pregled, br. 3, Sarajevo 2006, str. 92.



teristika državne pomoći koja ima značaja prilikom diferenciranja mera državne pomoći od opštih mera ekonomske politike. Ukoliko su mere ekonomske politike usmerene na sve sektore i sva preduzeća, onda nema državne pomoći.

U literaturi se pojam državne pomoći često supstituiše pojmom subvencija. Pojam pomoći je širi od pojma subvencija, ali uključuje i subvencije. Subvencije se uobičajeno definišu kao plaćanja u novcu ili odgovarajuća vrsta podrške preduzeću za proizvodnju dobara ili usluga. Državna pomoć je veoma sličan koncept, specijalno koncipiran za pojedine ciljeve koji inače ne bi bili ostvareni bez eksterne pomoći. Koncept pomoći je širi od pojma subvencija zato što on ne obuhvata samo benefite, kao što su subvencije same po sebi, već i intervencije koje, u različitim formama, umanjuju troškove koji su normalno uključeni u budžet preduzeća i koji imaju slične karakteristike i iste efekte kao i subvencije.<sup>4</sup>

Izveštaj Evropske komisije o politici konkurencije za 2010. godinu govori o neophodnosti kontrole državne pomoći, uz naglašavanje ne-svrishodnosti utrkivanja zemalja članica u dodeli subvencija. Kontrola državne pomoći je postala suštinski stub jedinstvenog tržišta, obezbeđujući kompanijama mogućnost takmičenja pod jednakim uslovima. Ona pruža zaštitu od država članica koje subvencijama stvaraju prednosti za sopstvena preduzeća, a na štetu i na račun drugih ili opšteg evropskog interesa. Takva primena subvencija ne samo da može dovesti do neracionalnog korišćenja ograničenih resursa, već može biti i štetna po koheziju Evropske unije.<sup>5</sup> Državna pomoć, kao širi pojam, obuhvata: a) direktne vladine subvencije poslovnim subjektima kojima se umanjuju njihovi troškovi poslovanja i oni favorizuju u odnosu na konkurenciju i b) niz drugih oblika direktne ili indirektno državne pomoći, poput poreskih olakšica, državnih koncesija, subvencionisanih kredita.

Analiza relevantne literature dovodi do zaključka da teorija nije dala adekvatan doprinos na polju definisanja državne pomoći. Institucije za kontrolu državne pomoći na različitim nivoima vlasti, nacionalne komisije za kontrolu državne pomoći, Evropska komisija, Evropski sud, na različite, uže i šire 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.

4 Case 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority of the European Coal and Steel Community*, 1961, str. 19.

5 European Commission, *Report on Competition Policy 2010*, 2011, str. 7.

Hronologija razvoja sistema kontrole državne pomoći zahteva najpre isticanje validnih odredaba Ugovora o Evropskoj uniji. U članu 87 Ugovora (koji je ekvivalent članu 107 važećeg Lisabonskog sporazuma) naglašava se da se bilo koja pomoć odobrena od države članice ili kroz državna sredstva koja narušava ili pretili da naruši konkurenciju favorizujući određena preduzeća ili proizvodnju određenih dobara, posebno ukoliko to utiče na trgovinu između zemalja članica smatra nekompatibilnom sa zajedničkim tržištem.<sup>6</sup> Osim naglašavanja zabranjenosti pomoći pod odgovarajućim uslovima, Ugovor ne sadrži nijednu preciznu definiciju pojma pomoći, čime je ovo pitanje ostalo otvoreno za tumačenje. To što ne postoji jasna definicija predmeta, opravdava se činjenicom da je suština, a ne forma relevantna prilikom definisanja pomoći. Postojanje precizne definicije može ograničiti fleksibilnost Ugovora i otvoriti mogućnost za kasnije kreiranje drugih oblika nedozvoljene pomoći koje potencijalnom definicijom i Ugovorom nisu inicijalno obuhvaćene. Ugovor o Evropskoj uniji i Lisabonski sporazum ostavljaju vrlo širok prostor tumačenja pojma organa koji daje državnu pomoć. Na osnovu definicije zaključuje se da to može biti sama država, lokalne ili regionalne vlasti ili tela nad kojima država, posredno ili neposredno, ima odlučujući uticaj.

Država ne mora biti neposredan davalac sredstava. Državnom pomoći se smatra i pomoć koja je odobrena od nekog subjekta, nad čijim odlukama i poslovanjem država vrši kontrolu. To može biti pomoć odobrena od javnog preduzeća. Stvarno vršenje kontrole ne može automatski da se pretpostavi, pošto javno preduzeće može uživati veći ili manji stepen autonomije. 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 javne vlasti, d) priroda aktivnosti preduzeća. Dakle, državnom pomoći na nivou EU smatra se svaka pogodnost koja: a) omogućuje korisniku ekonomsku prednost, b) koja se odobrava selektivno za određena preduzeća ili za proizvodnju određenih dobara, c) nosi potencijalnu opasnost narušavanja konkurencije i d) narušava trgovinu između zemalja članica.

Međunarodni računovodstveni standard 20, koji reguliše računovodstveno obuhvatanje državnih dodeljivanja i obelodanjivanje državne pomoći, državnu pomoć definiše na sledeći način: „Državna

6 Official Journal of the European Union, *Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 2008/C 115/01, <http://eur-lex.europa.eu>

pomoć, dotacije, subvencije ili premije su postupci države kojim se obezbeđuju ekonomske koristi specifično za pojedina preduzeća koja ispunjavaju određene kriterijume u obliku prenosa sredstava preduzeću po osnovu prošlih ili budućih ispunjenja određenih uslova koji se odnose na poslovanje preduzeća. Državna dodeljivanja se priznaju kao prihod za periode u kojima je potrebno da se oni povežu sa odnosnim troškovima za čije nadoknađivanje su predviđena. Državna dodeljivanja mogu biti u obliku prenosa novca ili u obliku oslobađanja od obaveza prema državi, ali njihova svrha ne predstavlja direktnu korist akcionarima preduzeća. Državna pomoć može biti u obliku prenosa nenovčanog sredstva kao što su zemlja ili drugi resursi na korišćenje preduzeću.<sup>7</sup>

Zakon o kontroli državne pomoći Republike Srbije državnu pomoć određuje kao svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda, kojim korisnik državne pomoći stiče povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu.<sup>8</sup> Zakonska rešenja u zemljama u okruženju na sličan način definišu kategoriju državne pomoći.

Ugovorna i zakonska rešenja ostavljaju subjektima odlučivanja o državnoj pomoći mogućnost da različito tumače pojam pomoći. Tumačenja se u praksi kreću od najširih, prema kojima je državna pomoć svaka imovinska pogodnost za preduzeće koje prima pomoć, do užih, prema kojima je državna pomoć svaka mera koja jača konkurentski položaj primaoca smanjenjem operativnih ili investicionih troškova u odnosu na konkurente, narušavajući konkurenciju na taj način.<sup>9</sup> Državna pomoć se može definisati i kao oblik selektivne državne intervencije kojom se određena preduzeća, sektori i regioni favorizuju u odnosu na druge. Na taj način, odobravanje i dodeljivanje državne pomoći nosi opasnost od narušavanja konkurencije, jer na tržištu dolazi do diferenciranja ekonomskih subjekata koji primaju državnu pomoć i onih koji pomoć ne primaju. Dodeljivanje državne pomoći podrazumeva da se država, sa ciljem podsticanja odgovarajuće ekonomske aktivnosti, blagonaklono odnosi prema određenim ekonomskim subjektima.

7 Međunarodni računovodstveni standard 20, *Računovodstvo državnih davanja i obelodanjivanje državne pomoći*, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)

8 Zakon o kontroli državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 51, 2009.

9 Case 234/84, *Belgium v Commission*, 1986 ECR 2263, Case C-148/04, *Unicredito Italiano*, 2005 ECR I-11137 and C-71/04, *Xunta de Galicia*, 2005 ECR I-7419.

## Stanje regulative državne pomoći u zemljama u regionu

Da bi se ocenili postignuti rezultati i doneta rešenja u oblasti sistema kontrole državne pomoći u Srbiji, izvršena je komparacija usvojenih odluka, smernica i uputstava sa rešenjima u zemljama u regionu i sve to, naravno, kroz ocenu usaglašenosti usvojenih propisa sa istim u EU. Nameće se zaključak da one zemlje u regionu koje su među prvima na listi potencijalnih kandidata za ulazak u Evropsku uniju imaju i razvijenije sisteme državne pomoći. Dakle, postoji korelacija između stepena razvijenosti sistema državne pomoći i potencijalnog vremena za koje će zemlja ispuniti sve potrebne zahteve i priključiti se ovoj ekonomskoj integraciji.

Od svih zemalja u regionu koje još uvek nisu članice EU, *Hrvatska* ima najuređeniji sistem kontrole državne pomoći. Hrvatska je prva od svih analiziranih zemalja potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju najranije i prva je počela da ispunjava njegove zahteve i razvija sistem kontrole državne pomoći. Prvi Zakon o državnim potporama i Uredba o državnim potporama usvojeni su još 2003. godine, čime su postavljeni temelji odobravanja, praćenja i eventualnih povraćaja državne pomoći. Međutim, nominalno zadovoljenje odredaba SSP donošenjem zadovoljavajućeg nacionalnog zakonodavstva ipak ne znači i zadovoljavajuću primenu tog istog zakonodavstva.<sup>10</sup> Implementacijom zakonskih rešenja u praksi javila se potreba izmene prvobitnih rešenja radi njihovog usklađivanja sa propisima EU, tako da je 2005. usvojen novi Zakon koji je danas na snazi i 2006. godine nova Uredba o državnim potporama. Sadržaj obrasca za prijavljivanje državne pomoći propisan je Pravilnikom, dok je u periodu od početka uređivanja sistema državne pomoći do danas Vlada Republike Hrvatske donela veliki broj pojedinačnih odluka kojima su propisana pravila za pojedine sektore ili pravila dodeljivanja pomoći za određene ciljeve. U onim područjima u kojima Hrvatska još uvek nema usvojene odluke o regulisanju državne pomoći, primenjuju se pravila EU. Za aktivnosti monitoringa nadležna je Agencija za konkurenciju, koja je nezavisno pravno lice koje odobrava i kontroliše dodeljenu državnu pomoć, vodi evidenciju, vodi inventar državne pomoći i podnosi godišnje izveštaje. U tabeli 1 dat je pregled postojeće regulative državne pomoći u Srbiji.

10 Kesner-Škreb M., Pleše I., Mikić M., „Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine“, *Financijska teorija i praksa*, 27 (3), Zagreb, str. 325.

Tabela 1. Stanje regulative državne pomoći u Hrvatskoj

HRVATSKA		
Dokumenti	Godina usvajanja	Opis
SSP	2001	Osnovni zahtevi
<i>Zakon o državnim potporama</i>	2003. (2005)	Opšti uslovi i postupak kontrole
<i>Uredba o državnim potporama</i>	2006.	Ocena usklađenosti državne pomoći sa odredbama Zakona
<i>Odluku o objavljivanju popisa pravila o državnim potporama</i>	2009.	Objavljivanje pravila u <i>Narodnim novinama</i>
<i>Odluke Vlade</i>	2006–2010.	Odluke o pojedinim kategorijama (27 odluka)
<i>Odluci o objavljivanju pravila o utvrđivanju referentne i diskontne stope</i>	2008.	Način utvrđivanja referentne kamatne stope
<i>Izveštaji</i>	2003–2008.	Godišnji izveštaji
<i>Pravilnikom o obliku i sadržaju te načinu prikupljanju podataka i vođenja evidencije državnih potpora</i>	2010.	Sadržaj obrasca za prijavljivanje državnih potreba

Izvor: Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Hrvatska, [www.aztn.hr](http://www.aztn.hr)

U *Makedoniji* je Zakon o državnoj pomoći usvojen takođe 2001. godine, dok je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o kontroli državne pomoći usvojen 2006. godine. Bitna izmena u odnosu na prvobitno zakonsko rešenje odnosi se na delegiranje odgovornosti monitoringa sa Komisije za državnu pomoć, koja je inicijalno bila sastavljena od tri člana, pri čemu dva predlaže Ministarstvo ekonomije a jednog Ministarstvo finansija, na Komisiju za zaštitu konkurencije. Postupak podnošenja izveštaja i postupak ocenjivanja državne pomoći uređeni su posebnim pravilnikom. Bez obzira na to što je Zakon donet relativno rano, *Makedonija* značajno zaostaje za Hrvatskom u pogledu razvijenosti sistema kontrole državne pomoći. Agregirani podaci o dodeljenoj pomoći objavljuju se kao sastavni deo Godišnjeg izveštaja komisije za zaštitu konkurencije. Očigledno je da su pravila EU o sadržini godišnjeg izveštaja u najmanjoj meri ispoštovana u *Makedoniji* u odnosu na analizirane zemlje.

U *Crnoj Gori* je Zakon o kontroli državne pomoći usvojen 2009. godine. U kratkom periodu njegove implementacije Crna Gora je usvojila niz uredbi kojima je bliže uređen postupak prijavljivanja, ocenjiva-

nja, evidencije, kao i prethodne i naknadne kontrole pomoći. Odluka o pojedinačnim kategorijama pomoći još uvek nije doneta. Nadležnost monitoringa je u rukama Komisije za kontrolu državne podrške i pomoći. Prvi izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći je za 2003. i 2004. godinu, u drugom izveštaju (za 2005. i 2006) obuhvaćene su sve direktne i indirektno subvencije koje su isplaćene iz budžeta Crne Gore, treći (2007) je zasnovan na podacima koje su obezbedili davaoci državne pomoći, dok se od 2008. godine u izveštavanju primenjuje metodologija koju je propisala Evropska komisija u oblasti izveštavanja o državnoj pomoći.

*Bosna i Hercegovina* je jedina zemlja u regionu koja nije uspeła da odgovori zahtevima iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, u smislu donošenja Zakona o državnoj pomoći i uspostavljanja tela u čijoj bi nadležnosti bio sistem kontrole državne pomoći na nivou zemlje. Naime, Bosna i Hercegovina je imala obavezu da u roku od dve godine, koliko je bio na snazi Prelazni sporazum sa BiH koji je stupio na snagu 1. jula 2008. godine, donese pomenuti zakon i uspostavi nezavisno regulatorno telo. Tu obavezu nije ispunila. Nedostatak zakonodavnog okvira u Bosni i Hercegovini logično implicira nedostatak svih ostalih merodavnih propisa koji bi bliže uređivali ovu oblast.

### Implementacija sistema kontrole državne pomoći u Srbiji

Zakon o kontroli državne pomoći u *Srbiji*, kao baza daljeg razvoja i izgradnje sistema kontrole, počeo je 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. Izveštaji o dodeljenoj državnoj pomoći dostupni su od 2006. godine, ali su nepostojanje podzakonskog akta kojim se bliže propisuju metodologija izrade godišnjeg izveštaja i rok za dostavljanje podataka implicirali nedovoljnu ažurnost u izveštavanju i nedovoljnu primenu metodologije EU u početnim godinama izveštavanja. Usvajanje Pravilnika o metodologiji izrade godišnjeg izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći 2011. godine pozitivno se odrazilo kako na obuhvatnost poslednjeg izveštaja (2010), tako i na kompatibilnost sa EU standardima. U tabeli 2 dat je pregled usvojenih propisa kojima je uređena problematika kontrole državne pomoći u Srbiji.

Tabela 4. Stanje regulative državne pomoći u Srbiji

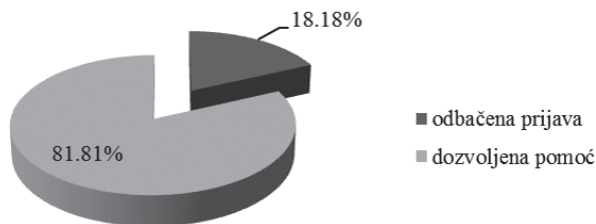
SRBIJA		
Dokumenti	Godina usvajanja	Opis
SSP	2008.	Osnovni zahtevi
Zakon o kontroli državne pomoći	2010.	Opšti uslovi i postupak kontrole
Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći	2010.	Kriterijumi dodele i ocena opravdanosti
Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći	2010.	Postupak prijavljivanja
Pravilnik o metodologiji izrade godišnjeg izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći	2011.	Metodologija i rok dostavljanja izveštaja
Izveštaji o dodeljenoj državnoj pomoći	2006, 2007, 2008, 2009.	Godišnji izveštaji

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)

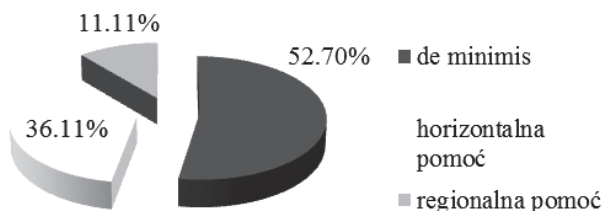
Aktivnosti monitoringa su u nadležnosti Komisije za kontrolu državne pomoći. Komisija za kontrolu državne pomoći u Srbiji osnovana je 29. decembra 2009. godine, pa je 2010. godina prva godina rada Komisije. Aktivnosti komisije regulisane su Poslovníkom o radu koji, između ostalog, naglašava javnost rada Komisije. Komisija ima obavezu objavljivanja akata koje donosi u obavljanju propisanih poslova, objavljivanja godišnjeg izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji, objavljivanja drugih podataka i informacija koje su značajne za primenu propisa u oblasti kontrole državne pomoći. Tokom 2010. godine Komisija je objavila rešenja po osnovu 44 prijave državne pomoći. Od svih prispelih prijava, odbačeno je svega osam, jedna zbog nadležnosti komisije, a ostale zbog toga što je utvrđeno da prijavljene mere ne predstavljaju državnu pomoć. Državna pomoć je odobrena po osnovu 36 prijava. Komisija je sprovela i 10 postupka naknadne kontrole državne pomoći. Od ukupno dodeljene pomoći najveći procenat je okarakterisan kao *de minimis* pomoć,<sup>11</sup> 36,11% je horizontalna, a 11,11% regionalna pomoć. Naredni grafici ilustruju aktivnosti komisije za kontrolu državne pomoći u 2010. godini.

11 Prema članu 96 Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći, svaka pomoć manja od 200.000 evra označava se kao *de minimis*.

Slika 1. Odbačene prijave i prijave na osnovu kojih je dozvoljena državna pomoć



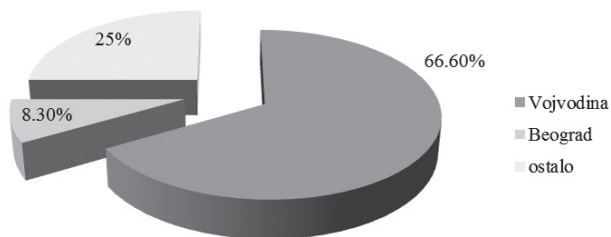
Slika 2. Prijave prema kategorijama pomoći



Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)

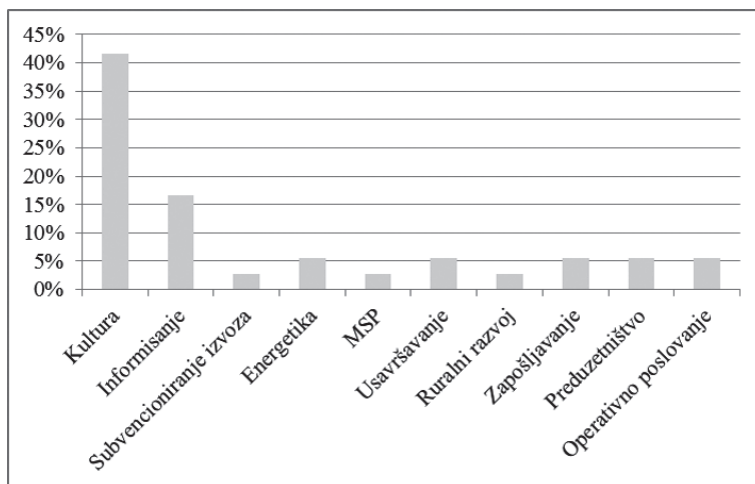
Od ukupnog broja prijava, 66,6% je pristiglo sa teritorije Vojvodine, 8,3% se odnosi na grad Beograd, a svega 25% na ostale gradove i regione u Srbiji. Kada su u pitanju ciljevi odobrene pomoći, najveći procenat odobrenih prijava odnosi se na ciljeve iz oblasti kulture i informisanja, 41,6 i 16,6%, respektivno.

Slika 3. Prijave državne pomoći po regionima (gradovima)





Slika 4. Prijave državne pomoći prema ciljevima dodele



Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)

Uporednom analizom rešenja Komisije i podataka iz zvaničnog Izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći za 2010. godinu dolazi se do zaključka da postoji nekompatibilnost podataka po svim posmatranim kriterijumima. Veliki deo državnih sredstava nije odobren na osnovu prethodne prijave pomoći.<sup>12</sup> Sve to još uvek daje prostora voluntarizmu i nekontrolisanom rasipanju državnih sredstava.

### Obim i efekti dodeljene državne pomoći

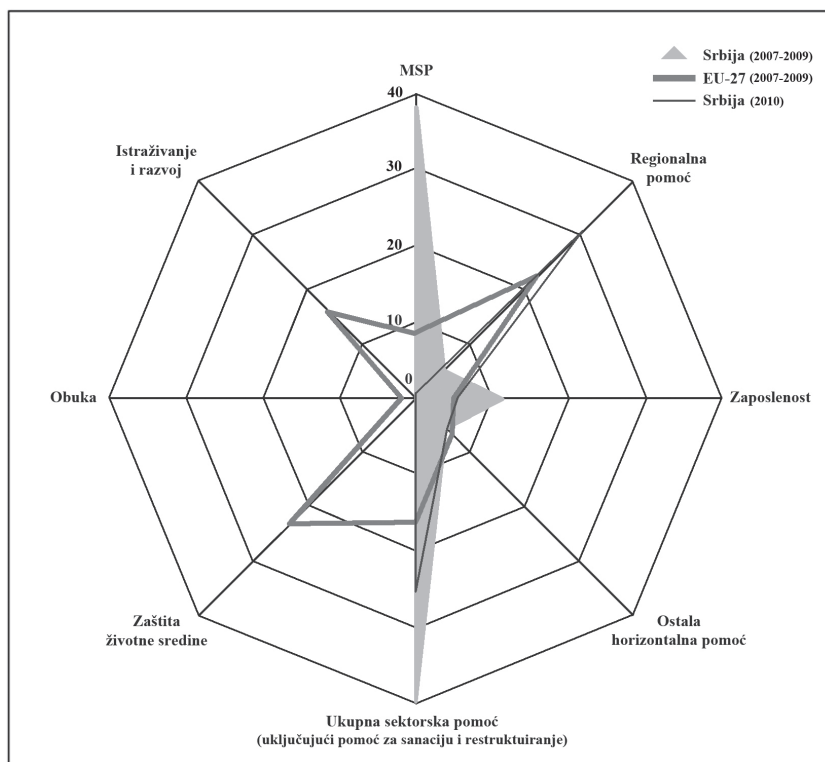
Uporedo sa razvojem i usavršavanjem sistema kontrole državne pomoći, kako na nivou EU, tako i nacionalnih sistema, smanjen je nivo odobrene pomoći. Analiza raspoloživih podataka pokazuje da u normalnim ekonomskim uslovima postoji inverzna korelacija između stepena razvijenosti sistema i procenta učešća državne pomoći u bruto društvenom proizvodu (BDP). Međutim, trend opadanja učešća državne pomoći narušen je svetskom ekonomskom krizom kada su sve zemlje obimnim državnim intervencionizmom pokušavale da spreče dublje recesione efekte. Otuda je u analizi podataka o dodeljenoj državnoj pomoći neophodno uvažavanje specifičnosti perioda svetske ekonomske krize. Na nivou EU, sve do 2007. godine postojao je trend opadanja dodeljene pomoći, sa učešćem pomoći u bruto društvenom proizvodu ispod 1%. Nakon toga, kao posledica odgovora na krizu, zabeležen je nagli skok procenta učešća. Za razliku od EU, nedostatak regulatornih propisa u Srbiji uslovio je i znatno viši procenat učešća pomoći u BDP.

12 Stojanović B., Marinović Matović I., Stanišić T., *Subvencionisani krediti kao vid državne pomoći*, Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije, Kragujevac 2011, str. 94.

Do 2008. godine državna pomoć učestvuje u BDP Srbije sa prosečno 1,82%. Efekti reakcije na krizu vidljivi su počev od 2008. godine kada je zabeležen skok učešća državne pomoći na 2,83%. Takav trend je nastavljen, tako da je u 2010. godini došlo do zanemarljivog smanjenja učešća na 2,64% bruto društvenog proizvoda.<sup>13</sup>

Osim raskoraka u relativnom učešću državne pomoći u bruto društvenom proizvodu u poređenju sa EU, za Srbiju je karakterističan i još izraženiji raskorak u ciljevima odobrene pomoći u odnosu na praksu EU. Na slici 5, na kojoj je prikazana komparativna analiza ciljeva odobrene pomoći u EU i Srbiji za period 2007–2009. godina, mogu da se uoče izvesni pozitivni trendovi u Srbiji u 2010. godini.

Slika 5. Državna pomoć prema ciljevima u Srbiji i EU  
(kao procenat ukupne pomoći)<sup>14</sup>



Izvor: Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Srbiji u 2009. i 2010. godini, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs) i *Facts and figures on State aid in the Member State*, European Commission, 2010.

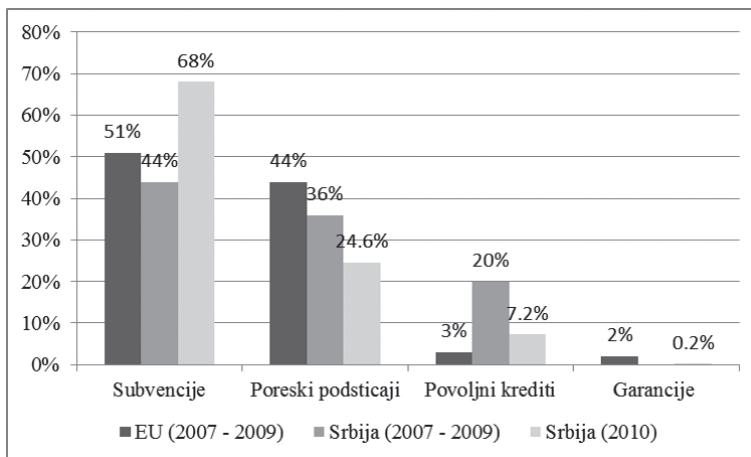
13 Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2010, str. 6, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)

14 Podaci o dodeljenoj državnoj pomoći prema ciljevima dodele na nivou EU u 2010. godini još uvek nisu dostupni.

Najveći procenat pomoći u Srbiji u periodu 2007–2009. godina odobren je malim i srednjim preduzećima, kao i u svrhu sanacije i restrukturisanja. Za razliku od EU, ciljevi poput istraživanja i razvoja i zaštite životne sredine gotovo su potpuno zanemareni u Srbiji u posmatranom periodu. Tek u 2010. dolazi do izvesne konvergencije u ciljevima. Rapidno su smanjena izdvajanja za mala i srednja preduzeća na svega 0,6% BDP, dok su u ovoj godini u Srbiji prvi put zabeležena izvesna, mada još uvek niska, izdvajanja za istraživanje i razvoj i zaštitu životne sredine.

Na slici 6 prikazano je učešće pojedinih instrumenata dodele državne pomoći u EU i Srbiji u periodu 2007–2009. godina, kao i učešća svakog od instrumenata u Srbiji u 2010. godini. Najznačajnije odstupanje u instrumentima dodele državne pomoći u Srbiji u odnosu na EU u periodu 2007–2009. godina zabeleženo je kada su u pitanju povoljni krediti, čak 20% u Srbiji u odnosu na 3% u EU. U 2010. godini u Srbiji je zabeleženo znatno povećanje učešća subvencija u ukupnoj strukturi instrumenata dodele državne pomoći. Indeks rasta u odnosu na 2009. godinu iznosio je čak 122.<sup>15</sup>

Slika 6. Državna pomoć prema instrumentima dodele u EU i Srbiji



Izvor: Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Srbiji u 2010. godini, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs) i *Facts and figures on State aid in the Member State*, European Commission, 2010.

U tabeli 3 analizirani su efekti odobrene državne pomoći u odabranim sektorima u Srbiji. Potencijalni efekti mereni su na osnovu pro-

15 Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2010, str. 18, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)

mene broja preduzeća, broja zaposlenih i prometa u relevantnim sektorima, izračunavanjem lančanih indeksa za period 2007–2009. godina.

Tabela 3. Lančani indeksi relevantnih varijabli u sektoru rudarstva, saobraćaja i turizma u Srbiji (2007–2009)

	LANČANI INDEKSI							
	2008/2007.				2009/2008.			
	Državna pomoć	Broj preduzeća	Broj zaposlenih	Promet	Državna pomoć	Broj preduzeća	Broj zaposlenih	Promet
<b>Rudarstvo</b>	128,4	108,7	101,8	106,6	93,7	102,8	92,6	81,2
<b>Saobraćaj</b>	153,4	116,2	101,4	124,2	86,8	78,9	81,7	67,4
<b>Turizam</b>	100,2	107,1	100,3	119,5	25,2	109,5	94,5	94,2

Izvor: Proračun autora na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku, [webrzs.stat.gov.rs](http://webrzs.stat.gov.rs) i Ministarstva finansija Republike Srbije, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)

Analiza izračunatih lančanih indeksa ukazuje na to da, sa izuzetkom broja preduzeća u sektoru rudarstva i turizma u 2009. godini, postoji pozitivna korelacija između kretanja nivoa odobrene državne pomoći i kretanja broja preduzeća, broja zaposlenih i prometa u relevantnim sektorima u Srbiji u posmatranom periodu. Svako uočavanje potencijalne veze između nivoa državne pomoći i pokazatelja uspešnosti sektora, odnosno preduzeća, govori u prilog činjenici da državna pomoć može uticati na indikatore poslovanja, a samim tim i na uslove konkurencije. Potreba za sofisticiranim sistemom kontrole državne pomoći postoji nezavisno od kategorije pomoći, njene namene, odnosno inicijalnih ciljeva dodele.

## Zaključak

Na nivou EU, državna pomoć privredi adekvatno je regulisana brojnim uredbama i pravilima. Takođe, zbog izuzetne važnosti problematike, propisi se kontinuirano usavršavaju. U Srbiji i zemljama u regionu implementacija sistema kontrole državne pomoći predstavlja novinu, što za posledicu ima još uvek regulatorno nezaokružen sistem kontrole. Kao rezultat inoviranja propisa u oblasti državne pomoći tokom poslednje decenije zabeležen je pad nivoa odobrene pomoći, kako u EU, tako i u zemljama potencijalnim kandidatima za članstvo. Ova činjenica je značajna, budući da opadanje nivoa državne pomoći nosi manji rizik od potencijalnog narušavanja konkurencije na tržištu. Međutim, period svetske ekonomske krize uslovio je prekid uočenog trenda i porast obima dodeljene pomoći nakon 2007. godine.

Osim raskoraka u procentualnom učešću državne pomoći u bruto društvenom proizvodu u Srbiji u odnosu na EU, u radu su analizirana

odstupanja u ciljevima odobrene pomoći. Značajni ciljevi, poput istraživanja i razvoja i zaštite životne sredine u Srbiji, gotovo su potpuno zanemareni. Kada su u pitanju instrumenti dodele državne pomoći najznačajnije odstupanje predstavlja nagao skok učešća subvencija u ukupnoj strukturi instrumenata u Srbiji u 2010. godini. Inicijalna hipoteza istraživanja da postoji pozitivna veza između obima dodeljene državne pomoći i indikatora uspešnosti poslovanja testirana je izračunavanjem lančanih indeksa promene obima dodeljene državne pomoći i promene broja preduzeća, broja zaposlenih i prometa u odabranim sektorima u Srbiji. Početna hipoteza istraživanja je potvrđena.

### Literatura

- Case 234/84, *Belgium v Commission*, 1986 ECR 2263, Case C-148/04, *Unicredito Italiano*, 2005 ECR I-11137 and C-71/04, *Xunta de Galicia*, 2005 ECR I-7419.
- Case 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority of the European Coal and Steel Community*, 1961.
- European Commission, *Report on Competition Policy 2010*, 2011.
- European Commission, *Facts and figures on State aid in the Member State*, 2010.
- Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2009, str. 6, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)
- Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2010, str. 6, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)
- Kesner-Škreb M., Pleše I., Mikić M., „Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine“, *Financijska teorija i praksa*, 27 (3), Zagreb 2001.
- Međunarodni računovodstveni standard 20, *Računovodstvo državnih davanja i obelodanjivanje državne pomoći*, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)
- Ministarstvo finansija Republike Srbije, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)
- OECD, *Competition Policy in Subsidies and State Aid*, 2001.
- Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, 2008/C 115/01, <http://eur-lex.europa.eu>
- Republički zavod za statistiku, [webrzs.stat.gov.rs](http://webrzs.stat.gov.rs)
- Stojanović B., *Državna pomoć i zaštita konkurencije*, Tržišne strukture i zaštita konkurencije, Institut ekonomskih nauka i Beogradska bankarska akademija, Beograd 2008.
- Stojanović B., Marinović Matović I., Stanišić T., *Subvencionisani krediti kao vid državne pomoći*, Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije, Kragujevac 2011.

Stuart E., Vuletić D., „EU koncept državne pomoći – potraga za balansom između ekonomskog suvereniteta država i zahtjeva jedinstvenog tržišta Europske unije“, *Pregled*, 3, Sarajevo 2006.

Zakon o kontroli državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, 2009.

*Boban Stojanović, PhD*

*Full Professor, University of Niš Faculty of Economics*

*Tanja Stanišić*

*PhD candidate, University of Niš Faculty of Economics*

## SYSTEM OF STATE AID CONTROL IN SERBIA – ECONOMIC CHALLENGES AND LIMITS

### Abstract

*State aid to certain enterprises, sectors and regions can influence inequality of business conditions and, therefore, the distortion of competition in the market. There is the apparent need to develop and implement a sophisticated system of state aid control. The paper explores, in addition to the achieved results in developing the system in Serbia, the economic effects of granted state aid. Initial hypothesis of research is that there is a positive relationship between the volume of allocated state aid and business performance indicators. Testing of the initial hypothesis was done by calculating the chain indexes of change in volume of allocated state aid and change in the number of enterprises, employment and turnover in selected sectors in Serbia.*

*Key words: state aid, competition, economic effects, regulation.*

## DRŽAVNA POMOĆ PRIVREDI U EVROPSKOJ UNIJI

### Apstrakt

*Iako je državna pomoć firmama bila regulisana već Rimskim ugovorom (1957), ona je ostala visoka i kretala se i do 3–4% od nacionalnih dohodaka članica Evropske zajednice, sve do nastanka zajedničkog tržišta 1992. Sa tadašnjih 1,1% proseka EU-12 u odnosu na dohodak, pomoć je uspešno snižavana do 2007. i pala je na 0,4%. Finansijska kriza 2008–2010. dovela je do ponovnog velikog rasta pomoći, tako da su neke zemlje izdvajale i preko 10% svojih nacionalnih dohodaka za državnu pomoć, pre svega bankama. Prosek date pomoći za EU skočio je na preko 3%, čime se vratio na nivo sedamdesetih godina prošlog veka. Iako su banke u tom periodu dobile ogromnu pomoć, one su ponovo podkapitalizovane dočekale krizu dugova u evrozoni 2010. i dalje, tako da se u EU može očekivati nastavak vanrednih prilika sa državnim pomoći. Visoka državna pomoć podriva zajedničko tržište, kao jedan od glavnih rezultata evrointegracija, i kao takva je nepoželjna, ali i ekonomski neefikasna. Ključne reči: državna pomoć, zajedničko tržište, EU, ograničenja državne pomoći, izuzeci od državne pomoći.*

### Uvod

U ekonomiji se smatra da je državna pomoć firmama štetna. Ako firme ne mogu da prođu tržišni test i opstanu, teško će im pomoći i državna davanja i zaštita. Ukoliko se takve firme održavaju uz državnu pomoć, to se svodi na finansiranje neefikasnosti o trošku poreskih platiša. Firme koje dobijaju pomoć gube motiv da poboljšavaju svoje poslovanje, razvijaju psihologiju da će drugi rešiti njihove probleme, dok menadžeri tih firmi više vremena provode obijajući državne pragove nego radeći ono što bi trebalo da je njihov posao. Iako je državna pomoć ekonomski štetna, ona se često davala posle tridesetih, zato što se ekonomska politika nije vodila prema ekonomskim, nego prema političkim prioritetima. Pošto je državna pomoć štetna i zbog bacanja para poreskih obveznika i zbog pogrešnih podsticaja koje razvija, bolje je ako je ima manje a ne više.

\* Dr Miroslav Prokopijević, naučni savetnik Instituta za evropske studije.

Državna pomoć, na bilo koji način, oblik je indirektnih vancarinskih barijera. Firme ili grane koje dobijaju pomoć od države nalaze se u povoljnijem položaju u odnosu na njihove konkurente, makar privremeno. Kao stara industrijska i uopšte privredna zona, koja samim tim ima nešto starije i tromije firme, Evropska unija (EU), tj. njene članice, imale su šezdesetih ili sedamdesetih godina XX veka politike obimnih subvencija i generalnije državne pomoći. Usled globalizacije pojačan je pritisak konkurenata iz SAD, sa Dalekog istoka, iz istočne Evrope i iz drugih novoindustrijalizovanih zemalja na EU, tako da je regulacija državne pomoći, zapravo, samo traženje modusa u kojem će se ona davati. Prema članu 107 *The Treaty on the Functioning of the European Union*<sup>1</sup> iz 2010. (ranije član 87.1), nije dopuštena državna pomoć firmama ili granama jer se time remeti (ili pretili da poremeti) konkurencija na tržištu EU. Zapravo, to je odredba koja zabranjuje veliku i neselektivnu pomoć privredi, ali dopušta izvesne oblike pomoći.

### Ograničavanje državne pomoći u EU

Državna pomoć firmama bila je vrlo razučena još od prvih godina postojanja EEZ i predstavljala je „hronični problem“ sve do uspostavljanja jedinstvenog tržišta. Ni danas državna pomoć nije valjano ograničena, mada je stanje bolje nego ranije. Razumljivo je i zašto je to bilo tako. Prihodi firmi generalno potiču iz dva izvora – od tržišta i od netržišnih izvora, pre svega od raznih vrsta pomoći države. Ako neka firma na tržištu ima teškoće, to još uvek ne znači da će poslovno loše stajati jer joj država davanjem pomoći može popraviti poslovnu situaciju. Pomoć koju daje država ide na teret poreskih obveznika jer država nema sopstvenih sredstava. Otuda kod davanja državne pomoći uvek postoji isti model – oporezuju se firme i pojedinci koji su vrlo raspršeni i politički neorganizovani, da bi se tako prikupljena sredstva, između ostalog, koristila i za pomoć tačno određenim firmama ili industrijama. Za razliku od poreskih platiša, koji su raspršeni i neorganizovani, firme koje dobijaju pomoć vrlo su dobro organizovane i fokusirane. Za državnu pomoć postoji velika konkurencija i zbog toga su potrebni snažno lobiranje i druge aktivnosti kako bi se državni službenici pridobili da daju sredstva baš određenoj firmi. Ako neka firma dobije sredstva od države, to utiče na konkurentski položaj i te firme i njenih rivala. Usled pomoći, ta firma stoji bolje, a njeni rivali lošije, pa pomoć menja ishod tržišne utakmice.

1 To je konsolidovana verzija Ugovora nastala posle ratifikacije *Lisabonskog ugovora* 2009.



Unija se u prosuđivanju obima i karaktera državne pomoći drži izvesnih načela. *Selektivnost* znači izbor određenih firmi, i to takvih koje posle dobijene pomoći imaju šansu da budu profitabilne. *Privremenost* znači da je pomoć vremenski ograničena. *Transparentnost* znači da je pomoć jasno vidljiva i merljiva. *Prikladnost* znači da je dati oblik pomoći dobro odabran. Osim načela, postoje i izvesna pravila za davanje pomoći.

Postoje specifična pravila koja regulišu pitanje državne pomoći firmama ili delatnost firmi koje u pojedinim zemljama imaju privilegovan položaj u odnosu na državu. Prema članu TFEU 37 (ranije član 31) Ugovora, zemlje članice treba da uklone sve monopole komercijalnog karaktera, tako da na čitavoj teritoriji EU nema diskriminacije u pogledu proizvodnje i prometa robe.<sup>2</sup> Za usluge i javne nabavke takođe postoje pravila. Javne nabavke čine oko 12–15% BDP-a EU i to je veliki segment tržišta. Pre uspostavljanja zajedničkog tržišta početkom devedesetih godina, samo 2% javnih nabavki pribavljano je od firmi izvan matične zemlje. Nije, na primer, dozvoljeno da država daje isključivo pravo firmama za uvoz ili izvoz proizvoda, kao u slučaju *Manghera* (br. 59/75). Na te firme, koje se često smatraju firmama od opšteg privrednog interesa, primenjuju se prethodne odredbe antimonopolske politike, ako to ne sprečava njihovo funkcionisanje. Takva je odluka bila u slučaju *FFSA and others vs. Commission* (br. T-106/96), u kojem je razmatrana žalba na subvencionisanje francuske pošte od strane države, suprotno članu TFEU broj 107 (ranije član 87.1). Sud pravde je ukinuo zabranu Komisije da država subvencioniša razvoj poštanskih usluga. Pomoć je proglašena za zakonitu, samo ako je njena jedina svrha da nadoknadi dodatne troškove koji nastaju u retko naseljenim seoskim krajevima. Te troškove nije lako razlikovati od ostalih, jer neki troškovi ne moraju nastajati na terenu nego u centrali francuske pošte. Sud je pribegao formulaciji, koja može da uđe u antologiju pogrešnih obrazloženja, da je to davanje pomoći do onog nivoa koji je „nužan da preduzeće obavlja obaveze javne usluge pod uslovima ekonomske ravnoteže (engl. economic equilibrium)“. Iza te prividno učene formulacije krije se nešto što zapravo ne postoji, a čija je funkcija da posluži kao dimna zavesa za ovu arbitrarnu odluku birokratije.

Davanje državne pomoći u EU mora biti transparentno – to regulišu direktive 80/723 i 2000/52 – a kao merilo transparentnosti ne uzima se javno sprovođenje određenog postupka već jasnoća postupka

---

2 Italijanska država, na primer, došla je pod udar ove odredbe kada je šezdesetih godina nacionalizovala industriju električne energije. Videti slučaj *Costa vs. ENEL* (br. 6/64).

prema Komisiji. Postoji više vrsta pomoći čije davanje nije dozvoljeno. U nedopuštene kategorije ne spadaju samo klasične subvencije, na koje se najpre pomisli pri pomenu državne pomoći. Država ima mnoštvo mehanizama putem kojih može da utiče na ishod tržišne utakmice. Zabranjene su razne vrste pomoći, kao što su subvencije, poreske povlastice, povoljni krediti, kreditne garantije, izuzeća od carine, akciza i parafiskalnih izdataka, opraštanje dugova ili poreza, kupovina akcija firme u teškoćama, labavljenje ekoloških ili drugih standarda, davanje na korišćenje zemljišta ili usluga. To su samo slučajevi koji se najčešće pojavljuju.

Nominalno su zabranjene sve subvencije koje remete ili prete da poremete konkurenciju na tržištu EU time što će favorizovati određene firme na račun drugih. Član 107.1 TFEU (ranije član 87.1) ne ulazi u načine davanja pomoći, ali su Komisija i Evropski sud pravde (posle *Lisabonskog ugovora* zove se Sud pravde Evropske unije) te slučajeve kasnije navodili i taj spisak liči na onaj koji je ovde već pomenut. I neke od novih članica Evropske unije, pre ulaska u EU 2004. godine, imale su obilje subvencija, sa ciljem da privuku strana ulaganja. Češka, Mađarska, Poljska i Slovačka uspele su da privuku znatna direktna strana ulaganja dobrim delom upravo zahvaljujući tim subvencijama. Ali, pre nego što su ušle u EU, nove članice su morale da uklone te subvencije. Anticipirajući taj korak, mnogi investitori su napustili ove zemlje već 2002. i 2003, znatno pre njihovog ulaska u EU. Rezultat toga bio je veliki pad<sup>3</sup> DSU iz trećih zemalja u većini tranzicionih zemalja koje su 2004. ušle u EU. Taj pad je nadoknađen većim DSU iz EU15, tj. iz starih članica EU. Usled toga, paradoksalno, ulazak u EU značio je za ove zemlje niža, a ne viša strana ulaganja, bar za neko vreme. Zemlje koje nisu koristile nedozvoljene subvencije ili su to činile zanemarljivo, kao neke baltičke zemlje, posle ulaska u EU nisu imale pad već porast direktnih stranih ulaganja.

### Izuzeci državne pomoći u EU

Ako se iz regionalne i strukturne pomoći odvoji deo koji se odnosi na privredu, dopušteni izuzeci pomoći mogu se sistematizovati u okviru sledećih načela, usvojenih još 1972. godine:

- a) Selektivna pomoć firmama za razvoj i reorganizaciju za koje se očekuje da će dugoročno biti konkurentne. Ova vrsta pomoći

---

3 Drugi ključni faktor pada direktnih stranih ulaganja bila je skupa regulativa EU, koju su ove zemlje morale da usvoje pre 2004. godine ili će morati da je usvoje neposredno posle toga.

ima dozu arbitrarnosti jer se od birokratije očekuje da anticipira tržišni razvoj stvari, što je u principu nemoguće.

- b) Pomoć mora biti opadajuća tokom vremena, tj. mora se smanjivati u procentualnom ili apsolutnom iznosu i mora biti vremenski ograničena, s navođenjem datuma njenog prestanka.
- c) Pomoć treba da bude što transparentnija i stalno mora biti pod nadzorom odgovarajućih ustanova EU, koje procenjuju i njenu uspešnost.
- d) Pomoć mora biti tako oblikovana i usmerena da predstavlja što je moguće manje remećenje zajedničkog tržišta.

Razlog da se ovim pitanjima posveti više pažnje nego što ona, čini se, na prvi pogled iziskuju jeste u tome što se kroz izuzetke često pokušavaju da provuku i slučajevi koji tamo ne pripadaju.

Takvih izuzetaka od zabrane ima nekoliko, a regulisani su članom 107 TFEU (ranije član 87):

- 1) Socijalna pomoć bez diskriminacije porekla robe.
- 2) Pomoć radi otklanjanja posledica elementarnih nepogoda.
- 3) Pomoć Istočnoj Nemačkoj, što je poseban slučaj, usled nerazvijenosti i komunističke prošlosti.<sup>4</sup>
- 4) Pomoć za unapređenje ekonomskog razvoja tamo gde je životni standard „nenormalno nizak“ i gde postoji „ozbiljna podzaposlenost“.
- 5) Pomoć za izvođenje projekata od „zajedničkog evropskog interesa“ ili za olakšavanje teškoća koje predstavljaju „ozbiljan poremećaj u privredi zemlje članice“.
- 6) „Pomoć za olakšavanje razvoja izvesnih ekonomskih aktivnosti ili izvesnih ekonomskih oblasti, gde sama pomoć ne utiče negativno na trgovinske uslove do mere kada bi to bilo suprotno zajedničkom interesu.“
- 7) Pomoć za unapređenje kulture i očuvanje nasleđa, uz uslove iste kao u tački 3.
- 8) Druge kategorije pomoći koje Evropski savet, na predlog Komisije, usvoji kvalifikovanom većinom.

Prve tri kategorije pomoći su bezuslovno dozvoljene, dok ostali oblici pomoći mogu biti dozvoljeni. Uvek se nekako nađe put za izu-

---

4 Početkom XXI veka pomoć Nemačke istočnim provincijama godišnje iznosi 50–60 mlrd. €, a ukupna pomoć od 1989. narasla je na oko 1.600 mlrd. € ili 1,8 triliona €. Ovaj oblik pomoći poslednjih godina sve se više ograničava jer Brisel smatra da su uklonjeni ključni poremećaji u bivšoj NDR.

zeća, tako da je, na primer, prema programu pomoći za period 2000–2006, njome je bilo obuhvaćeno 42,7% populacije EU, što je smanjenje za 4 pp u odnosu na prethodni period. Neke prethodno pomenute tačke razjasnićemo nekim karakterističnim primerima.

Primer 1. U slučaju *Philip Morris vs. Commission* (br. 730/79) Komisija je odbila predlog holandske vlade da subvencijom pomogne *Philipu Morrisu* da poveća proizvodnju cigareta tako da ona dostigne polovinu proizvodnje cigareta u Holandiji. Oko 80% te proizvodnje bilo bi izvoženo na tržište EU. Proizvodnja je trebalo da počne u mestu Bergen-op-Zoom, sa visokom stopom nezaposlenosti i prosečnim dohotkom nižim od holandskog. *Philip Morris* se žalio Sudu pravde na negativnu odluku Komisije, uz obrazloženje da ona pri odlučivanju nije uzela u obzir samo nivo nezaposlenosti i dohotka u Holandiji, nego i u drugim delovima EU. Evropski sud pravde je odbio žalbu proizvođača cigareta sa obrazloženjem da pomoć bitno povećava proizvodnju i utiče na trgovinu cigaretama širom EU. Ali, Sud je odobrio korišćenje merila nezaposlenosti i dohotka širom EU kao valjano i legitimno, umesto da se ta dva pokazatelja ograničavaju samo na određenu zemlju.

Primer 2. Često su bili odobravani ekološki, tehnološki i naučni projekti značajni za više zemalja EU. Bilo je i mnoštvo odbijenih projekata, na primer, u slučaju kada je ESP osporio pomoć jednoj firmi u Belgiji za modernizaciju proizvodnje stakla<sup>5</sup> zbog toga što ne spada u projekte od šireg evropskog značaja.

Primer 3. U Prvom izveštaju o državnoj pomoći (*First report on state aid*) iz 1989. Komisija je konstatovala da je godišnji prosek pomoći po ovom osnovu u EU tokom prethodnih nekoliko godina iznosio oko 108 mlrd. € i da je većinom bila data industrijama.<sup>6</sup> Za dodelu ove vrste pomoći Komisija je usvojila dva kriterijuma – visinu dohotka i stepen strukturne nezaposlenosti. Za razliku od presude Evropskog suda pravde pominjane u Primeru 1, ovde je Evropska unija koristila i nacionalni standard i standard EU. Što je relativno bolji položaj određene članice EU u odnosu na ostale u pogledu ta dva pokazatelja, to u pogledu datog pokazatelja mora postojati veći disparitet između regiona koji dobijaju ovu vrstu pomoći i ostatka zemlje. Da bi dobio pomoć, neki siromašan region u Holandiji mora biti relativno siromašniji u odnosu na ostatak zemlje, nego što je to slučaj s regionom Grčke u odnosu na ostale delove Grčke. Komisija gleda i da li je pomoć namenjena restrukturisanju firmi (što je poželjno) ili sticanju konkurentne prednosti na drugi način (što se ne pomaže).<sup>7</sup>

5 Up. slučaj: *Executif Regional Wallon & Glaverbel vs. Commission*, broj 62/87.

6 Up.: Vincenzi i Fairhurst 2002, str. 421.

7 Komisija je, na primer, odobrila pomoć britanske vlade firmi *Rolls-Royce* 1998, namenjen razvoju nove generacije avio-motora. Formalno se pozvala na član

Primer 4. Pomoć za unapređenje kulture i očuvanje baštine nominalno bi trebalo da bude usmerena na probleme od evropskog značaja, ali neodređene formulacije dopuštaju i subvencije neobičnog tipa, poput pomoći grčkoj filmskoj industriji devedesetih godina. Mnogi su za grčki film čuli tek nekoliko godina pošto je pomoć bila prvi put dodeljena.

Primer 5. Savet može da odobrava, kvalifikovanom većinom, ovu vrstu pomoći koja često ima oblik prikrivene subvencije. Tako je nemačka vlada 1991. tražila od EU da odobri pomoć Kini za gradnju tri broda koji nose kontejnere, a kojima bi posle gradnje upravljala kineska državna firma *Cosco*. Komisija je obavestila nemačku vladu da takva kreditna pomoć nije oblik razvojne pomoći u okviru člana 107 (ranije član 87.3.e) već subvencija nemačkim brodograditeljskim firmama. Vlada se žalila ESP, ali je Sud podržao mišljenje Komisije.

Sajt EU o antimonopolskoj politici jedan je od njenih boljih sajtova. Na njemu se može naći, osim važeće regulative, i obilje slučajeva vezanih za sve četiri ključne dimenzije ove politike.

### Obim državne pomoći

Pre uvođenja jedinstvenog tržišta 1992. godine, državna pomoć u zemljama članicama široko je korišćena u zemljama Evropske zajednice (od 1992. ime je promenjeno u Evropska unija). Zajedničko tržište bi loše funkcionisalo da su te navike nastavljene jer bi neke firme bile povlašćene u odnosu na druge. Projekat zajedničkog tržišta uspešno je ograničio državnu pomoć, koja je sa nekoliko procenata od BDP tokom deceniju i više od sredine devedesetih i sa 1,1% 1992. pala do 2008. na 0,5% ili čak nešto manje. I ranije je bilo zemalja kod kojih je nivo pomoći bio nešto viši, obično skandinavske zemlje i Grčka. Ali, bilo je i zemalja članica u kojima je pomoć bila zanemarljiva. Kriza iz 2008. mnogo je toga promenila. Ukupni iznos pomoći skočio je već 2008, da bi se još povećao 2009. i 2010. godine. Odgovorne za povećanje su stare, a ne nove članice – najviše Belgija, Grčka, Španija, Irska i Velika Britanija. Dok su ranije glavne adrese pomoći bili poljoprivreda, transport i ribolov, sada su to postali finansijski sektor i nešto malo industrija. U periodu septembar 2008. – kraj 2010. banke su dobile 1.240 mlrd. € pomoći, što iznosi 10,5% dohotka EU-27, dok je realni sektor

---

koji se tiče uklanjanja dispariteta među regionima, ali je istakla i da ovaj projekat pomaže EU da se uspešnije takmiči s konkurencijom iz sveta. Up.: Vincenzi i Fairhurst 2002, str. 422.

dobio samo 21 mlrd. €, što je 0,2% BDP EU.<sup>8</sup> Najveću pomoć u tom periodu dobile su banke u Velikoj Britaniji – 295 mlrd. €, Nemačkoj – 282 mlrd. €, Francuskoj – 141 mlrd. €, Irskoj – 117 mlrd. €, Španiji – 98 mlrd. € i Holandiji – 95 mlrd. €, dok banke u zemljama istočne Evrope ili nisu dobile ništa ili je to bilo po nekoliko milijardi evra.<sup>9</sup>

Suočena sa naglim rastom državne pomoći i još više zahteva za pomoć, Komisija je od polovine 2008. nadalje pokušala da reguliše pomoć i time dâ bar privid zakonitosti datoj pomoći. Tako je privremeno povećan iznos pomoći po klauzuli *de minimis* na 500.000 € po jednoj firmi (do tog iznosa Komisija se ne meša, ako je obavestena), pomoć se ne sme davaati izvoznim firmama, sme se davati samo firmama koje nisu bile u teškoćama pre 1. jula 2008, a sva pomoć mora se završiti do kraja 2010. godine. Ali, bez obzira na regulaciju, bilo je više slučajeva velike pomoći, kao što je pomoć za šest najvećih banaka, nemačka pomoć za nemačku Commerzbank, belgijska pomoć Fortis banci, britanska pomoć za velike banke poput Northern Rock, pomoć auto-industriji u Francuskoj, Nemačkoj, Švedskoj itd. Nikakvom novom regulacijom se, međutim, nije moglo prikriti da su sa pojavom krize i najezdom državne pomoći politika konkurencije i jedinstveno tržište pretrpeli veliki udarac. To se vidi već iz letimičnog uvida u sledeću tabelu.

Koliko je državna pomoć 2009–2010. bila velika, indirektno se vidi iz podataka za ukupne države izdatke na nivou EU27. Oni su bili 50,8% BDP 2009, 50,3% 2010.<sup>10</sup> Neke zemlje su 2010. imale enormne državne izdatke, kao Irska 67% od BDP, Francuska 56% – nalik nekadašnjim socijalističkim zemljama. Povećanje u odnosu na standardne državne izdatke, koji su 45–47% uglavnom otišli na državnu pomoć, a nešto i na socijalnu pomoć. Mnogo sredstava je potrošeno na garantije. Nagli skok pomoći 2008. i dalje u EU ne može se objasniti ničim drugim sem političkom i privrednom panikom zbog ekonomske krize. Iako očigledno remeti pravila zajedničkog tržišta, pomoć je davana vrlo široko, da bi se predupredio pad banaka, a posledično i zaposlenosti i dohotka. Ta okolnost se ne može prikriti nizom sporova koje Komisija vodi protiv pojedinih država jer ti sporovi, iako brojni, praktično se odnose na mrvice od ukupne nacionalne pomoći. Evrostat krajem novembra 2011. još nije izašao sa podacima o državnoj pomoći 2010, a prema podacima koji postoje, pomoć je u zemljama EU imala dimenzije koje su prikazane u tabeli 1.

8 European Commission 2011b, str. 11, 21.

9 Isto, str. 11.

10 Eurostat. Statistics in focus, 42/2011, str. 2.

Tabela 1. Državna pomoć u zemljama EU, 1999–2010, u % od BDP.

Zemlje	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
Bel.	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	6,6	10,2
Bug.	-	-	-	0,5	0,8	0,2	0,1	0,1	1,4	1,2	2,1
ČR	0,0	2,4	1,9	3,9	2,9	0,6	0,6	0,8	0,8	1,0	0,7
Dan.	0,8	0,9	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	24,9	4,6
Nem.	0,8	0,8	0,9	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6	2,7	4,8
Est.	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
Grč.	1,3	1,1	1,1	1,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	1,2	7,7
Špa.	0,5	0,6	0,5	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,6	6,3
Fra.	0,7	0,9	0,9	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	1,2
Irs.	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	1,7	0,5	2,0	2,2
Ita.	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,7
Kip.	-	2,6	3,0	3,3	2,3	1,6	1,4	0,6	0,7	0,6	2,4
Let.	-	0,6	0,6	0,4	0,5	0,6	1,1	1,3	1,0	5,0	5,8
Lit.	0,3	0,2	0,4	0,3	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8
Luks.	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	7,3	2,8
Mađ.	-	1,1	1,0	1,0	1,3	2,8	3,2	2,2	1,9	2,3	2,1
Mal.	-	3,4	4,3	4,4	2,1	3,7	3,6	2,8	2,4	2,0	2,0
Hol.	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	2,7	2,1
Aus.	0,7	0,7	0,7	0,3	0,5	0,5	0,5	0,8	0,5	0,9	4,1
Polj.	-	0,9	0,6	0,4	3,0	1,4	0,8	0,8	0,6	0,9	0,9
Por.	1,1	0,8	1,1	0,8	0,9	0,8	0,9	0,9	1,3	1,2	1,0
Rum.	-	-	-	1,6	1,6	2,1	0,5	0,6	1,2	0,6	0,7
Slo.	-	1,0	1,0	0,6	0,7	3,0	2,7	0,7	0,7	0,7	1,5
Slč.	-	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4	1,1	0,5
Fin.	1,5	1,4	1,4	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,1	1,1	1,2
Šve.	0,4	0,4	0,4	0,2	0,5	0,9	1,0	1,0	0,9	1,1	3,8
VB	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	4,0	7,9
EU27	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	2,4	3,5

Izvor: Eurostat, State aid. Podaci uzeti 16. novembra 2011.

Osim klasične nacionalne pomoći, 2010–2011. cvetali su i razni oblici pomoći Evrozona, ECB i MMF pojedinim zemljama, koji su takođe velikim delom završili kao pomoć bankama. Tek kada Eurostat narednih godina objavi podatke, videćemo koliko je to bilo, a biće sigurno više nego 2009.

Za sprovođenje regulacije vezane za politiku konkurencije odgovorna je Komisija. Ona mora biti pravovremeno obavještena o svim oblicima državne pomoći, uključujući i one oblike za koje je na prvi pogled vidljivo da su zakoniti. „Pravovremeno“ je termin rastegljivog značenja, pa je u sporu *Germany vs. Commission* (br. 84/82) Sud pravde presudio da je period od dva meseca dovoljno dug za ocenu zakonitosti inicijativa o državnoj pomoći. Ako na podneti zahtev Evropska

komisija ne odgovori u roku od dva meseca, država članica može da realizuje dati program pomoći. O početku realizacije programa treba obavestiti Komisiju. Ako Komisija konstatuje da predviđena državna pomoć nije u skladu s regulativom EU, taj program pomoći ne može se realizovati. Zemlje članice mogu pokušati da promene odluku Komisije u direktnom kontaktu sa njom, ali ako u tome ne uspeju, preostaje im samo da podnesu tužbu ESP (SPEU) protiv Komisije.<sup>11</sup> Ako Komisija ustanovi da ju je neka vlada zemalja članica obmanula u pogledu svrhe, načina, iznosa ili bilo koje druge bitne dimenzije davanja državne pomoći, zemlja članica taj iznos mora da uplati budžetu EU. Nema podataka o tome da su takve uplate česte. Za otkrivanje prekršaja nije zainteresovana samo Komisija nego i firme koje su rivalske u odnosu na one koje dobijaju pomoć, jer se tako menjaju konkurentski odnosi. Otuda se rivalske firme često žale na odluke Komisije kojima se dopušta ili odobrava neki oblik pomoći.

### Zaključak

Državna pomoć privredi prevalila je dug put u zemljama EU. U periodu 1960–1980. ona je bila relativno visoka, ali je ograničena uvođenjem zajedničkog tržišta 1992. kako bi se uklonili poremećaji koje ona stvara. Od tada je nivo državne pomoći neprestano padao do 2007, kada je dostigao 0,4% od dohotka EU. Dolazak finansijske i ekonomske krize u Evropu 2008. Promenio je sve i državna pomoć je prosto eksplodirala dostižući 3,5% u 2009. Za razliku od prethodnih decenija, kada su većinu državne pomoći u EU dobijali industrija, transport, poljoprivreda i ribolov, tokom krize 2008–2010. skoro 99% državne pomoći dobile su banke. Iako su dobile ogromnu državnu pomoć, banke su i novu krizu dugova dočekale potkapitalizovne, tako da su i u periodu posle 2010. nastavile da budu glavni primalac državne pomoći.

Davanje državne pomoći je ekonomski štetno, ali nudi neke politički kratkoročne političke koristi. Izgleda da za rast državne pomoći niko ozbiljno ne haje u EU, iako njeno povećano davanje podriva jedno od najvećih postignuća evropskih integracija – zajedničko tržište. Narušavanje pravila zajedničkog tržišta, koje dolazi usled ekonomske krize, a koje Komisija povremenom regulacijom nastoji da obuzda i legitimiše, poklapaju se i sa podrivanjem drugih osnovnih rezultata integracija. Tu spadaju povremeno suspendovanje odredaba Šengenskog sporazuma i problemi zemalja evrozone. I dok problemi na zajedničkom tržištu i u Šengenskom sporazumu nisu takvi da mogu da razore

11 U Regulaciji br. 659/1999 precizirana su pravila davanja pomoći, počev od postupka prijavljivanja EK do konačne realizacije.



evrointegracije, ovi sa Evrozonom su mnogo opasniji i mogu da anuliraju evrointegracije. Pošto su zbog toga sve oči uprte u krizu u evrozoni, moguće je da kršenje pravila u ostalim oblastima privlači manje pažnje, što prekršiocima daje dodatne prilike.

*Miroslav Prokopijević, PhD*

*Research Fellow, Institute of European Studies Belgrade*

## STATE AID TO THE ECONOMY IN THE EUROPEAN UNION

### Abstract

*Although the state aid to firms was already regulated by the Rome treaty (1957), it remained high in the European Community during consecutive decades and moved around 3–4% of national GDPs, until the common market has been created in 1992, when state aid fell to 1,1%. The state aid has been successfully reduced thereafter and reached 0,4% of the EU's GDP only in 2007. Financial crisis from 2008–2010 induced a huge rise in state aid, in some countries more than 10% of their GDP, while the EU average jumped above 3%. Nearly whole aid was granted to the banking sector, and despite this, the European banks are again undercapitalized during the Eurozone debt crisis from 2010 on. This is the reason to expect a new wave of state aid, which is economically harmful and which undermines one of main achievements of the Euro-integrations, i.e. the common market.*

Key words: *state aid, common market, EU, restrictions on state aid, exceptions to state aid.*

### Literatura

European Commission (2011b) *The effects of temporary state aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Brussels: EC, PDF, str. 1–112.

Prokopijević, M. (2012) *Evropska unija. Uvod*, 3. izdanje, Beograd: Službeni glasnik.

Treaty on the functioning of the European Union. Consolidated version, *Official Journal of the European Union*, br. 83 (3. mart 2010), str. 49–159.

Sajtovi: Eurostat, EU competition policy.

## DRŽAVNA POMOĆ EVROPSKE UNIJE – SMERNICE EVROPSKE UNIJE O NACIONALNOJ REGIONALNOJ POMOĆI ZA PERIOD 2007–2013.

### Apstrakt

Oblast državne pomoći koju zemlje članice EU pružaju preduzećima ili određenim privrednim granama i regionima jedna je od ključnih oblasti u pravu konkurencije EU, jer suštinsku dilemu čini pitanje kako država članica EU može pomoći privrednom sektoru ili regionu, a da se time ne naruši ravnopravna tržišna utakmica. U primarnom zakonodavstvu EU utvrđen je opšti princip da su državne subvencije nespojive sa zajedničkim tržištem EU. Pored toga, čl. 107. Ugovora o EU reguliše automat-ske i diskrecione izuzetke od proklamovane zabrane državnih subvencija. Postupak kontrole sistema subvencija, nalazi se u primarnoj nadležnosti Komisije. U sklopu toga predviđena je obaveza prethodne notifikacije Komisiji o uvođenju ili menjanju državne subvencije.

Smernice EU o nacionalnoj regionalnoj pomoći za period 2007–2013. odnose se kako na zemlje članice EU, tako i na članice Evropskog ekonomskog prostora, tj. i na Island, Norvešku i Lihtenštajn. Smernice su objavljene u formi Saopštenja Komisije EU, te nemaju snagu pravne obaveznosti (*ius non-cogens*), ali je njihov značaj sadržan u definisanju pravila Komisije za dozvoljenu državnu pomoć nerazvijenim regionima, uključujući i direktne investicione grantove i poreske olakšice za kompanije. Smernice preciziraju EU pravila za određivanje nerazvijenih regiona u državama članicama, koji su podobni za nacionalnu regionalnu državnu pomoć. Pored toga, Smernicama se definišu maksimalno dozvoljeni nivoi regionalne državne pomoći u zemljama članicama EU. Cilj Smernica je da podstaknu dalji uravnoteženi ekonomski napredak nerazvijenih evropskih regiona kroz investicije i stvaranje novih radnih mesta.

Ovakav pristup EU Komisije omogućava svim regionima u EU da sprovode ciljeve Lisabonske agende koherentnog održivog razvoja i podsticanja zaposlenosti u EU, radi doprinosa efektivnoj konkurentnosti Unije i u cilju poboljšanja privrednog rasta i optimalne stope zapošljavanja u EU.

Ključne reči: *Evropska unija, državna pomoc, Komisija EU, nacionalna regionalna pomoc, Smernice EU*

---

\* Prof. dr Gordana Gasmi, vanredni profesor Univerziteta Singidunum

## 1. Uvodne napomene

Oblast državne pomoći koju zemlje članice Evropske unije (EU) pružaju preduzećima ili određenim privrednim granama i regionima jedna je od ključnih oblasti u pravu konkurencije EU, jer suštinsku dilemu čini pitanje kako država može pomoći privrednom sektoru ili regionu a da se time ne naruši ravnopravna tržišna utakmica. Ugovorom o Evropskoj uniji (čl. 87 st. 1) uređeno je da se kao državna pomoć smatra pomoć: koja je dodeljena iz državnih sredstava; koja daje prednost određenom subjektu, sektoru ili regiji i koja je selektivna jer narušava tržišnu konkurenciju.

Osnovno zakonodavstvo o državnim subvencijama predstavljaju odredbe bivših članova 87–89 Ugovora o Evropskoj uniji iz Amsterdama i iz Nice (Odsek 2 o državnoj pomoći) u Glavi VI o zajedničkim propisima o konkurenciji iz Ugovora o Evropskoj zajednici, kao sastavnog dela Ugovora o EU (u daljem tekstu: Ugovor). U novijem periodu, posle usvajanja Ugovora o funkcionisanju EU iz Lisabona (stupio na snagu 1. decembra 2009. godine<sup>1</sup>), sada su smeštene u Deo III, odeljak VII, poglavlje 1, sekcija 2 o državnoj pomoći, članovi 107–109 TFEU (OJEU 9.5.2008 C 115/91–93).

Ove odredbe su sa malim dopunama prenete iz Ugovora o EEZ iz 1958. godine. Utvrđen je opšti princip da su državne subvencije nespojive sa zajedničkim tržištem EU ako ispunjavaju široko postavljene kriterijume da dovode do narušavanja ili prete da naruše konkurenciju favorizovanjem određenih preduzeća ili proizvodnje određenih roba, i to u meri da ugrožavaju trgovinu među članicama EU. U praksi i tumačenju Suda, ova nespojivost sa zajedničkim tržištem tretira se kao implicitna zabrana takvih državnih subvencija.

Osim toga, čl. 107 reguliše automatske i diskrecione izuzetke od proklamovane zabrane državnih subvencija. Postupak kontrole sistema subvencija nalazi se u primarnoj nadležnosti Komisije. U sklopu toga predviđena je obaveza prethodne notifikacije Komisiji o uvođenju ili menjanju državne subvencije. Time je primenjen princip transparentnosti, kao neophodan u realizaciji efikasnog nadzora<sup>2</sup>.

Smernice EU o nacionalnoj regionalnoj pomoći za period 2007–2013. objavljene su u *Službenom listu OJ C 54* od 4. marta 2006. Smer-

---

1 TFEU objavljen u *Official Journal of EU*, 9. maja 2008, C 115/51

2 „Community Competition Policy in 1993“, European Commission, Brussels, Luxembourg 1994, str. 41.

nice se odnose kako na zemlje članice EU, tako i na članice Evropskog ekonomskog prostora<sup>3</sup>, tj. i na Island, Norvešku i Lihtenštajn.

Smernice o nacionalnoj regionalnoj pomoći objavljene su u formi Saopštenja Komisije EU, te nemaju snagu pravne obaveznosti (*ius non-cogens*), ali je njihov značaj sadržan u definisanju pravila Komisije za dozvoljenu državnu pomoć nerazvijenim regionima, uključujući i direktne investicione grantove i poreske olakšice za kompanije.

Smernicama se preciziraju pravila EU za određivanje nerazvijenih regiona u državama članicama, koji su podobni za nacionalnu regionalnu državnu pomoć. Osim toga, Smernicama se definišu maksimalno dozvoljeni nivoi regionalne državne pomoći u zemljama članicama EU. To je u skladu sa zahtevima Evropskog saveta na nivou šefova država koji se odnose na primenu manje i bolje fokusirane državne pomoći u EU. Otuda nove Smernice, za period 2007–2013. orijentišu regionalnu pomoć na najugroženije regione proširene Unije, istovremeno podstičući njihovu konkurentnost.

Cilj Smernica je da podstaknu dalji uravnoteženi ekonomski napredak nerazvijenih evropskih regiona investicijama i stvaranjem novih radnih mesta. To je u skladu sa principom ekonomske i socijalne kohezije, na kome počiva EU shodno Odeljku XVII Ugovora o EZ/EU, odnosno nivelisanju ekonomskih dispariteta među regionima EU. Sledstveno tome, sve mere ekonomske politike članica EU moraju uzeti u obzir regionalne aspekte. Politika konkurencije na jedinstvenom tržištu EU takođe podleže principu kohezije.

Prva pravila Zajednice o regionalnoj pomoći datiraju još iz 1971. godine. Radi transparentnosti, Komisija EU je ovim Smernicama objedinila i pojednostavila sva komunitarna pravila o regionalnoj pomoći. Osim toga, uvedeni su određeni novi elementi regionalne pomoći u svetlu nedavnog velikog proširenja članstva EU.

Države članice su obavezne da usklade svoje nacionalne planove regionalnog razvoja u datom periodu sa Smernicama Komisije za period 2007–2013. Smernice su pripremljene za EU od 25 članica, ali se

---

3 Sporazum o stvaranju Evropskog ekonomskog prostora (EEA) datira još iz 1992, jer je potpisan u maju 1992. između 12 tadašnjih članica EU i sedam članica EFTA. U međuvremenu su tri članice EFTA pristupile EU, 1995. godine, dok je Švajcarska na referendumu odlučila da ne učestvuje u EEA. EEA je stupio na snagu u januaru 2004. ratifikacijom od strane preostale tri članice EFTA: Norveške, Islanda i Lihtenštajna i od članica EU. Ove tri zemlje su izrazile spremnost da učestvuju na unutrašnjem tržištu EU, ali da ne preuzimaju obaveze članstva u EU. Usled petog proširenja EU, u maju 2004, došlo je do EEA Sporazuma o proširenju radi adaptiranja na prošireno članstvo EU, ali su principi EEA ostali isti.

primenjuju i na nove članice, Bugarsku i Rumuniju (2007), jer one u celini potpadaju pod odredbe čl. 87 (3) /a/, tj. područja sa izuzetno niskim životnim standardom ili gde postoji znatna nezaposlenost (tzv. Region A, prema klasifikaciji EU).

## 2. Primarno zakonodavstvo EU o dozvoljenoj državnoj pomoći

Ugovorom o EU predviđene su četiri kategorije državne pomoći, koje mogu biti u skladu sa zajedničkim tržištem EU, čije je odobravanje u nadležnosti Komisije, i peta grupa subvencija, koje određuje Savet (kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije).

Prva kategorija je pomoć za unapređenje ekonomskog razvoja područja sa izuzetno niskim životnim standardom ili gde postoji znatna nezaposlenost (čl. 107, ex čl. 87, stav 3 /a/). Generalni stav Komisije je da se kao osnov procene niskog životnog standarda ili povećanja zaposlenosti uzima prosek na nivou Zajednice, a ne u nacionalnim okvirima država članica. U tom smislu, BDP *per capita* u datom regionu treba da bude niži od 75% proseka na nivou EU. Ovaj podatak određuje Statistička kancelarija EU (EUROSTAT). Pri tome, Komisija koristi iste statističke podatke kao i pri utvrđivanju područja podobnih za primenu strukturnih fondova.

Odredbe čl. 107, ex čl. 87 stav 3 /c/, regulišu treću kategoriju dozvoljenih izuzetaka od zabrane. To su subvencije za unapređenje razvoja određenih privrednih delatnosti ili određenih privrednih grana, ukoliko se time ne menjaju uslovi poslovanja u meri u kojoj je to suprotno zajedničkim interesima. Bitno je istaći da, za razliku od pomoći za otklanjanje znatnog poremećaja u privredi neke članice EU, ova vrsta pomoći se odobrava za određene ekonomske sektore ili određene regione.

Komisija odobrava pomoć u domenu: energetike, brodogradnje, odeće i tekstila, sintetičkih vlakana, motorne i automobilske industrije, industrijskog investiranja, proizvodnje kućnih aparata, informacione tehnologije i elektronike, aluminijumskih proizvoda, keramike, stakla, papira i drveta<sup>4</sup>. Uslovi za odobrenje su da ova pomoć sadrži razvojnu dimenziju i da ne sme menjati uslove poslovanja suprotno zajedničkom interesu. Pod tim se podrazumeva pravična konkurencija i trgovina pod ravnopravnim uslovima na jedinstvenom tržištu EU. Ovi uslovi su zakonski limiti odobravanja državnih subvencija za određene privredne sektore ili regione, koje Komisija procenjuje u svakom

4 Competition Report, 1985, points 182–217, nav. prema Lasok and Bridge, str. 644.

konkretnom slučaju. Ako se radi o pomoći preduzeću za spasavanje od bankrota, pomoć neće biti odobrena, ako nije praćena planom za restrukturisanje.

Za razliku od pomoći iz prve kategorije, ovde se koriste nacionalni parametri ekonomskog razvoja, ali u okviru situacije u EU. To posebno dolazi do izražaja kada se odobrava regionalna državna pomoć. Tada Komisija ocenjuje ne samo razvojne probleme regiona podobnog za korišćenje državnih subvencija, nego i ekonomsku poziciju date države članice u odnosu na prosek u EU. Shodno tome, ukoliko je solidan stepen privrednog razvoja određene države članice prema proseku u EU, utoliko mora biti veći disparitet datog regiona za opravdanje pružanja pomoći<sup>5</sup>. U tom slučaju, državne subvencije moraju biti u formi inicijalnih investicija i/ili otvaranja novih radnih mesta koja su u direktnoj povezanosti sa tim subvencijama. Tako je Komisija odobrila državne subvencije italijanske vlade za razvoj zanatstva na Siciliji, kao ekonomski zaostalom regionu.

Posle stupanja na snagu važećeg Ugovora o funkcionisanju EU iz Lisabona (1. decembra 2009. godine), postavlja se pitanje da li je ostao *status quo* u domenu regulisanja državnih subvencija. Naime, suština donošenja novog Ugovora o EU iz Lisabona odnosi se na omogućavanje efikasnijeg funkcionisanja Evropske unije u proširenom sastavu od dvadeset sedam članica.

Sledstveno tome, došlo je i do određenih izmena na polju državne pomoći. Preciznije, odredbe su renumerisane, a poglavlja Ugovora o Evropskoj zajednici, koji čini integralni deo Ugovora o EU, restrukturisana. Glavnina odredaba o državnoj pomoći smeštena je u okviru čl. 107–109 (umesto nekadašnjih čl. 87–89) Ugovora o funkcionisanju EU.

Osim toga, ukinute su odredbe bivšeg čl. 87 stav 2 o automatskom pravu Nemačke da daje državne subvencije određenim područjima koji su bili teško pogodjeni posleratnom podelom Nemačke. Novim čl. 107 u stavu 2 (c) predviđeno je ukidanje ove odredbe pet godina nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora o EU, odnosno 2014. godine.

U pogledu zemalja članica sa veoma niskim životnim standardom ili ozbiljno povećanom nezaposlenošću, Lisabonskim ugovorom o EU proširena je lista zemalja kojima Komisija EU može da odobri državnu pomoć radi podsticanja ekonomskog razvoja regiona sa izuzetno niskim životnim standardom ili velikom stopom nezaposlenosti. Ova grupa zemalja sada obuhvata: Gvadalupu, Francusku Gijanu, Martinik, Sv. Bartolomej, Azorska ostrva, Sv. Martin, Madeiru i Kanarska ostrva.

---

5 Detaljnije kod: Wyatt and Dashwood, str. 532.

Provera nezakonitosti akcija koje su preduzele institucije EU je slabija. Preciznije, snižen je prag koji individualna poslovna aktivnost mora da pređe da bi bila pokrenuta tužba direktno pred Evropskim sudom pravde ili pak Sudom prve instance sada. Umesto dokazivanja da su direktno pogođeni interesi nekom uredbom ili odlukom koja se odnosi na treća lica, novim članom 263 predviđeno je da korporacija ili drugo pravno lice treba da ukažu na to da propis ne sadrži mere za njegovu primenu u državama članicama i da direktno utiče za obavljanje poslovne aktivnosti.

Izmena koja potencijalno ima najznačajniji efekat na oblast državne pomoći odnosi se na obuhvat dozvoljenosti preispitivanja odluka organa EU. Iako ove mogućnosti postoje, bile su retko korišćene. Lisabonski ugovor sada omogućava da se u praksi češće koristi ocena zakonitosti odluka Komisije EU i drugih propisa, kao što su: odluke Komisije o odobravanju državnih subvencija, zabrana odnosno negativne odluke Komisije o državnim subvencijama i odbijanje Komisije da pokrene ispitivanje odluke kao odgovor na žalbu. Suštinska važnost ove izmene zavisice ipak od prakse Evropskog suda pravde i Suda prve instance kada budu tumačili nove odredbe u postupku po prethodnom pitanju.

### 3. Smernice EU o nacionalnoj regionalnoj pomoći za period 2007–2013.

Prema novim Smernicama Komisije EU (prethodne Smernice datiraju iz 1998, sa dopunama iz 2000. godine), preko polovine stanovništva država članica EU, tačnije 52,2%, živi u područjima podobnim za regionalnu državnu pomoć, dok 34,2% živi u nerazvijenim regionima u odnosu na prosek EU u skladu sa odredbama čl. 87 (3) /a/, (podatak se odnosi na 25 zemalja članica), a 18% stanovništva živi u područjima koja potpadaju pod odredbe čl. 87 (3) /c/, tj. gde se primenjuju razvojni kriterijumi unapređenja rasta određenih privrednih delatnosti ili privrednih grana, ukoliko se time ne menjaju uslovi poslovanja u meri u kojoj je to suprotno zajedničkim interesima. Ukupno gledano, procenat stanovništva obuhvaćenog dozvoljenom nacionalnom regionalnom državnom pomoći na nivou EU od 25 članica iznosi 43,1%, dok na nivou od 27 članica EU, iznosi 46,7% od ukupnog stanovništva.

Regionalna pomoć se odnosi na dve grupe područja – prvu grupu obuhvataju regioni koji potpadaju pod odredbe čl. 107 stav 3 (a) – područja sa izuzetno niskim životnim standardom ili gde postoji znatna nezaposlenost, a drugu grupu čine regioni shodno odredbama čl. 107 stav 3 (c), gde se pomoć pruža za unapređenje razvoja određenih pri-

vrednih delatnosti ili određenih privrednih grana, ukoliko se time ne menjaju uslovi poslovanja u meri u kojoj je to suprotno zajedničkim interesima.

Nacionalna regionalna pomoć obuhvata inicijalne direktne investicije i poreske olakšice velikim kompanijama članica EU. Nove Smernice obuhvataju, međutim, i operativnu pomoć, odnosno pokrivanje troškova tekućeg poslovanja kompanija, ali u izuzetnim slučajevima kada se one nalaze u nerazvijenim regionima EU.

Nacionalna regionalna pomoć ne obuhvata primarnu proizvodnju poljoprivrednih proizvoda navedenih u Prilogu I Ugovora o EU ni ribarstvo, niti se odnosi na proizvodnju uglja. U sektoru poljoprivrede, Smernice EU se odnose na preradu i prodaju poljoprivrednih proizvoda, ali samo u meri tačno preciziranoj ovim Smernicama.

Specijalna pravila se primenjuju na saobraćaj i brodogradnju. Nije dozvoljen nijedan oblik regionalne pomoći za industriju čelika ni industriju veštačkih vlakana niti za motorna vozila.

Takođe, nije dozvoljena regionalna pomoć za investicione projekte u kompanije sa teškoćama ili koje se nalaze u procesu restrukturisanja. Tada se primenjuju specifična pravila za takve kompanije, tj. Smernice Komisije o pomoći za kompanije u procesu restrukturisanja, objavljene u *Službenom listu EU* od oktobra 2004. (OJ C 244, 1. oktobar 2004).

Pod inicijalnim investicijama podrazumevaju se ulaganja u materijalna i nematerijalna dobra vezana za osnivanje nove kompanije, za produžavanje postojeće kompanije ili širenje lepeze proizvoda date kompanije ili pak za suštinsku promenu ukupnog proizvodnog procesa date kompanije. Može se posmatrati kao procenat ukupnih troškova ulaganja ili kao procenat od davanja za plaćanja poslova vezanih za inicijalna ulaganja. Sama ulaganja uključuju materijalna ulaganja (zemljište, zgrada, oprema) i ograničenu količinu ulaganje u nematerijalne troškove (troškovi transfera tehnologije). Troškovi na saobraćajnu opremu u sektoru saobraćaja ne smatraju se dozvoljenim inicijalnim ulaganjem. U odnosu na troškove plata, tj. plaćanja poslova vezanih za inicijalna ulaganja, posmatraju se ukupni troškovi za plate obračunati tokom dve godine pomnoženi brojem poslova koji su direktno vezani za inicijalno ulaganje, tj. novostvorena radna mesta u datoj kompaniji.

Intenzitet pomoći velikim kompanijama u nerazvijenim regionima zavisi od toga koliko je nivo BDP niži od proseka EU. Novim Smernicama EU uvode se veće razlike među intenzitetima regionalne pomoći u skladu sa rasponom nerazvijenosti regiona, počev od 32,1% od EU prosečnog BDP do 74,9% od EU BDP *per capita*. To je u skladu sa odredbama čl. 87 stav 3 (a) Ugovora o EZ/EU.



Ako je nivo BDP u datom regionu niži od 75% BDP na nivou EU (od 25 članica), tj. iznosi 74,9% ukupnog BDP EU, a istovremeno obuhvata 14,05% ukupnog stanovništva EU na nivou od 25 članica, intenzitet regionalne pomoći biće 30%.

Ukoliko je nivo BDP u datom regionu niži od 60% BDP na nivou EU i obuhvata 6,30% ukupnog stanovništva EU (25 članica), intenzitet regionalne pomoći iznosi 40%.

Ako je pak nivo BDP u nerazvijenom području niži od 45% BDP *per capita* na nivou EU, te obuhvata 7,37% stanovništva EU, intenzitet predviđene regionalne pomoći je 50%.

Najudaljeniji regioni takođe primaju pomoć, nezavisno od nivoa njihovog BDP *per capita*. Periferni regioni čiji je stepen BDP veći od 75% BDP na nivou EU, primaju regionalnu pomoć u intenzitetu od 30% plus 10% bonusa za mala i srednja preduzeća. Ostali nerazvijeni regioni imaju SME bonus od 20% plus relevantan intenzitet regionalne pomoći.

U slučaju smanjivanja intenziteta regionalne pomoći u iznosu većem od 15% punog iznosa, ovo smanjivanje može biti sprovedeno u dve faze.

Operativna pomoć obuhvata smanjenje tekućih troškova preduzeća (troškovi za plate, transportni troškovi, zakup). Primenjuje se u nerazvijenim regionima, kada su ispunjeni sledeći uslovi:

- da doprinosi regionalnom razvoju;
- da je nivo pomoći proporcionalan stepenu nezaposlenosti ili niskom životnom standardu u regionu;
- da je vremenski ograničena i da se progresivno smanjuje.

Države članice moraju pružiti dokaze o niskom životnom standardu ili znatnoj nezaposlenosti i o njihovom značaju.

Nove smernice EU predviđaju i novu vrstu operativne pomoći, u slučaju nedovoljne naseljenosti nerazvijenog regiona sa najnižim stopama naseljenosti tj. manje od osam stanovnika po km<sup>2</sup>.

Kada područje izgubi neki od navedenih uslova podobnosti za primanje operativne pomoći, predviđen je period od dve godine za ukiđanje operativne pomoći, odnosno postupnost, koja se računa počev od datuma kada nastupi gubitak podobnosti za primanje operativne pomoći.

Pomoć za velike investicione projekte pokriva inicijalne investicije u iznosu od najmanje 50 miliona evra.

Ukupna nepovratna pomoć (grant) obuhvata nominalnu vrednost regionalne pomoći, ali obračunatu na dan odobrenja te pomoći.

Intenzitet pomoći podrazumeva ukupnu nepovratnu pomoć izraženu kao procenat od ukupnih troškova projekta.

Notifikacija, tj. obaveštavanje Komisije od država članica obavezno je kod davanja regionalne državne pomoći za velike investicione projekte, u slučaju kada pomoć prelazi maksimalan iznos od 100 miliona evra investicija u datom regionu.

Za deo velikih investicija koji obuhvata od 50 do 100 miliona evra, intenzitet pomoći je smanjen na 50% plafona regionalne pomoći, tj. maksimalno dozvoljenog iznosa. Za deo velikih investicija koji prelazi 100 miliona evra, intenzitet pomoći je smanjen na 34% regionalnog dozvoljenog maksimalnog iznosa.

Osim kod velikih investicija, intenzitet pomoći može biti povećan u svim nerazvijenim područjima za 20% kada se pomoć daje malim preduzećima i 10% kada se pomoć dodeljuje kompanijama srednje veličine. Međutim, ovaj bonus SME nije dozvoljen kod velikih ulaganja gde troškovi prelaze 50 miliona evra.

Regioni sa tzv. statističkim efektom, koji imaju manje od 75% BDP na nivou od 15 članica, ali više od 75% BDP na nivou od EU-27 članica (*de facto* 82,2% od BDP EU-27), te obuhvataju 3,6% ukupne populacije EU-25 članica, koriste privremeni status i odobrene su im niže stope pomoći u skladu sa odredbama čl. 107 stav 3 (a) Ugovora o EU – stopa od 30% pomoći velikim kompanijama, uključujući i mogućnost primene operativne pomoći. Ovaj privremeni status se primenjuje do kraja 2010. godine.

Tada je predviđena revizija njihove situacije. Ukoliko je u međuvremenu došlo do pogoršanja ekonomskih prilika, ovi regioni će nastaviti da uživaju pomoć shodno odredbama čl. 107 stav 3 (a).

U protivnom, tj. ako je došlo do ekonomskog poboljšanja, na ove regione će se primeniti odredbe bivšeg čl. 87 sada 107 stav 3 (c), odnosno kriterijumi razvojne pomoći, gde se kao referentne vrednosti koriste nacionalni parametri ekonomskog razvoja, ali pod uslovom da pružena pomoć ne sme menjati uslove poslovanja suprotno zajedničkom interesu jedinstvenog tržišta EU. Stopa regionalne pomoći biće 20% u tom slučaju, sa primenom počev od januara 2011. godine.

Za svaku od država članica EU izrađena je regionalna mapa pomoći, koja se nalazi na veb-sajtu Komisije (Odeljenje za konkurenciju). Ove mape sadrže označene regione sa tzv. privremenim statusom do 2010. godine, tj. regione sa statističkim efektom, koji će pretrpeti najveća smanjenja intenziteta pomoći (u rasponu od 40% do 10% ukupnog iznosa pomoći) i regione koji, počev od 2008. godine, gube podobnost primanja pomoći shodno novim Smernicama. To su područja koja su,

do velikog proširenja EU iz 2004. godine, primala najveći deo regionalne pomoći EU i nalaze se većinom u Grčkoj, Španiji, Irskoj i Portugaliji.

Imajući u vidu da se radi o velikom ukidanju pomoći (u rasponu od 40% do 10% ukupnog iznosa pomoći), ova smanjivanja treba da budu sprovedena etapno, u tri jednaka vremenska intervala, odnosno na početku 2007, zatim u januaru 2009. godine i konačno, u januaru 2011. godine.

Kumulacija maksimalnih iznosa pomoći primenjuje se na ukupnu pomoć:

- kada je pomoć odobrena na osnovu nekoliko kriterijuma za dodelu regionalne pomoći i
- bez obira na to da li pomoć dolazi iz lokalnih, regionalnih, nacionalnih ili komunitarnih izvora.

Kada je dodeljena pomoć za svrhe regionalnog razvoja u isto vreme podobna i kod ostalih namena, kao što je, na primer, pomoć za istraživanje i razvoj, primeniće se najpovoljniji maksimalno dozvoljen iznos prilikom konkretne dodele takve pomoći.

Pomoć za novoosnovana mala preduzeća je nova vrsta regionalne pomoći i, kao takva, posebno značajna u nerazvijenim regionima koji dodatno pate od niskog nivoa preduzimačkih aktivnosti i pratećih negativnih posledica slabo razvijenog privatnog sektora, posebno malih i srednjih preduzeća.

Otuda nove Smernice EU uvode ovu novu vrstu pomoći, koja može biti dodeljena paralelno, uz ostale navedene oblike regionalne pomoći, i to malim preduzećima u osnivanju ili malim firmama od čijeg osnivanja je prošlo manje od pet godina. Odredbama Uredbe Komisije br. 364/2004 regulisano je koja se mala preduzeća smatraju podobnim za ovu vrstu pomoći. Neophodno je da su samostalna i ne starija od pet godina od dana osnivanja.

Prema strukturi, ova pomoć obuhvata troškove pravnih usluga, administrativne troškove, konsultantske, koji se direktno odnose na osnivanje malog preduzeća, a takođe i kod već osnovanih preduzeća ne starijih od pet godina, pomoć obuhvata troškove zakupa poslovne opreme, troškove vode, grejanja, električne energije, administrativne troškove (osim PDV i poreza na dobit preduzeća), zatim kamate na spoljni dug i parafiskalna plaćanja (obavezni socijalni doprinosi).

Pomoć za nova mala preduzeća iznosi:

- maksimalno 2 miliona evra po preduzeću u regionima sa znatnom nezaposlenošću ili niskim životnim standardom (ex čl. 87 stav 3 /a/) i 1 milion evra po preduzeću u područjima shodno

odredbama ex čl. 87 stav 3 /c/, tj. gde se pomoć pruža za unapređenje razvoja određenih privrednih delatnosti ili određenih privrednih grana, ukoliko se time ne menjaju uslovi poslovanja u meri u kojoj je to suprotno zajedničkim interesima;

- 5% bonusa pored dozvoljenog intenziteta pomoći preduzećima u regionima prve grupe (čl. 87 stav 3 /a/) koji imaju manje od 60% od ukupnog nivoa EU BDP, za regione male gustine naseljenosti (12,5 stanovnika po km<sup>2</sup>) i za mala ostrva gde je broj stanovnika manji od 5.000;
- intenziteti pomoći ne smeju prelaziti 35% ukupnih troškova preduzeća tokom prve tri godine od osnivanja preduzeća u regionima prve grupe tj. prema odredbama čl. 87 stav 3 /a/ i 25% od ukupnih troškova tokom naredne dve godine;
- u regionima druge grupe, tj. prema odredbama ex čl. 87 stav 3 /c/, intenzitet pomoći ne sme biti preko 25% od troškova preduzeća tokom prve tri godine od osnivanja i 15% od ukupnih troškova u naredne dve godine.

Prilikom odobravanja pomoći za novoosnovana mala preduzeća u nerazvijenim regionima, države članice moraju voditi računa da time ne poremete poslovanje postojećih malih kompanija starijih od pet godina.

Osim toga, države članice su obavezne da ustanove sistem nadzora nad maksimalnim limitima i intenzitetima pomoći, kako ne bi došlo do njene zloupotrebe. Stoga Smernicama EU nije predviđena kumulacija ove pomoći sa drugim vrstama državne pomoći niti sa *de minimis* podrškom.

Ostali slučajevi regionalne pomoći obuhvataju:

- transportnu pomoć – samo za periferne, najudaljenije regione i u područjima slabe naseljenosti koji su inače podobni za regionalnu pomoć;
- pomoć za suzbijanje nenaseljenosti – na stalnoj osnovi u najslabije naseljenim područjima gde je gustina naseljenosti manja od osam stanovnika po km<sup>2</sup>;
- pomoć za kompenzovanje ekonomskih problema najudaljenijih regiona – pomoć na stalnoj osnovi i usmerena ka olakšavanju ekonomskih problema udaljenih malih regiona, nepristupačne klime i reljefa, ekonomske zavisnosti od malog broja proizvoda, kao i njihove izolovanosti.

Regionalna pomoć za drugu grupu regiona, u skladu sa odredbama bivšeg čl. 87 sada 107 stav 3 /c/ čini integralni deo dobro definisa-

ne politike regionalnog razvoja svake države članice i podleže principu geografske raspodele. Radi se o regionima sa manjim ekonomskim problemima nego u područjima u prvoj grupi, koja podležu odredbama člana 107 stav 3 podstav /a/, ali su geografski obuhvat regiona druge grupe i intenzitet pomoći takođe striktno ograničeni. Shodno tome, samo mali deo nacionalne teritorije države članice EU može biti podoban za ovu vrstu regionalne pomoći.

Nacionalni indikatori razvoja ovde se uzimaju kao referentni za određivanje podobnosti regiona iz druge grupe, ali imajući u vidu da Komisija ima jednak tretman svih država članica.

Stoga je proces selekcije podeljen u dve faze. U prvoj fazi Komisija definiše maksimalni procenat stanovništva koji može biti obuhvaćen ovom vrstom pomoći u svakoj državi članici, osim kod država članica koje čitavom svojom teritorijom podležu razvojnim kriterijumima pomoći odobrene na osnovu ex čl. 87, sada 107 stav 3 /c/. U drugoj fazi, Komisija bira podobne regione.

U područjima sa malom gustinom naseljenosti (manje od 12,5 stanovnika po km<sup>2</sup>) i u regionima koji se graniče sa nerazvijenim regionima iz prve grupe gde je izrazito nizak životni standard ili visoka nezaposlenost, intenzitet pomoći iznosi 15%, a može biti povećan na 20% u pomenutim graničnim regionima.

Ostala područja iz ove grupe, koja su same države članice okvalifikovale kao zaostala i/ili se radi o regionima kojima je potrebna razvojna pomoć, a da se time ne remete trgovinski uslovi poslovanja suprotno zajedničkim interesima (shodno stavu Evropskog suda pravde, Mišljenje br. 248/84), podležu intenzitetu pomoći od 10% ili 15% u zavisnosti od relativnog stepena razvoja regiona.

Države članice imaju veća diskreciona ovlašćenja prilikom određivanja podobnosti regiona iz ove grupe. Za pomoć velikim kompanijama, podobni su samo regioni koji imaju ili BDP per capita ispod 100% proseka EU na nivou od 25 članica ili nezaposlenost iznad 115% nacionalnog proseka države članice ili su mali po obimu. Ostali regioni koji ne ispunjavaju ove uslove mogu biti podobni za dodelu pomoći pod okriljem ostalih EU horizontalnih politika, kao što je podrška malim i srednjim preduzećima (SME), ali ne i za velike kompanije.

## 5. Zaključna razmatranja

Komisija je 2003. odlučila da revidira prethodne Smernice o regionalnoj pomoći (1998) i, u sklopu toga, posebno sistem kontrole regionalne pomoći, imajući u vidu kompleksnost EU koja je nastala prošire-

njem, kao i produblivanjem ekonomske integracije u vidu monetarne unije i funkcionisanja jedinstvenog tržišta EU. U ovom generalnom privrednom kontekstu EU proistekli su ekonomski zahtevi za opštim smanjenjem nivoa svih vidova državne pomoći, a time i regionalnih subvencija.

Otuda formulisanje novih Smernica za tekući period predstavlja deo opšte reforme sistema državne pomoći u EU. Ova reforma je naznačena u Akcionom planu državne pomoći EU, koji predstavlja putokaz reformi, sa ciljem jasnog i sveobuhvatnog okvira državne pomoći. Države članice, Evropski parlament, Komitet regiona, Ekonomski i socijalni savet i ostali relevantni faktori podržali su nove Smernice Komisije, sa naglaskom na potrebi veće fleksibilnosti članica u sprovođenju nacionalnih regionalnih politika.

*Ključni principi novih Smernica EU za period 2007–2013:*

- potreba da se preraspodeli regionalna pomoć prema najugroženijim regionima proširene EU;
- potreba da se poboljša opšta konkurentnost EU, država članica i njihovih regiona;
- potreba da se omogući postepen prelaz od sadašnjeg sistema kontrole regionalne pomoći na novi pristup.

Novi pristup kontrole je manje restriktivan i zasniva se na neophodnosti fleksibilne primene nacionalnih regionalnih politika razvoja.

Otuda su u Smernicama za period 2007–2013. predloženi sledeći novi elementi:

- 1) povećan je stepen pokrivenosti stanovništva obimom regionalne pomoći (od oko 35% na oko 43% od ukupne populacije EU od 27 članica);
- 2) regioni sa tzv. statističkim efektom zadržali su najviši prioritetni status i, shodno tome, najveće stope intenziteta pomoći i pristup operativnoj pomoći, ali na privremenoj osnovi, do kraja 2010. godine;
- 3) uvedena su odgovarajuća privremena pravila za regione koji gube prioritetni status za primanje regionalne pomoći ili treba da se prilagode značajnom smanjenju intenziteta pomoći;
- 4) specifična pravila za granične regione, radi smanjenja rizika lokalnog premeštanja industrija;
- 5) povećanje intenziteta pomoći regionima u novim državama članicama do 10%;
- 6) nova vrsta pomoći za mala novoosnovana preduzeća;

- 7) povoljan tretman tzv. perifernih, najudaljenijih regiona povećanjem maksimalnih iznosa pomoći;
- 8) veća fleksibilnost u određivanju područja slabe naseljenosti.

Bitno je naglasiti da će, osim različitih vidova regionalne pomoći, i ostali vidovi horizontalne pomoći EU biti dostupni svuda u EU, uključujući i regione koji nisu podobni za navedenu regionalnu pomoć. Radi se o horizontalnim politikama subvencionisanja istraživanja i razvoja u EU, inovacija, preduzimačkih aktivnosti, stvaranja novih radnih mesta, očuvanja kulturnog blaga ili zaštite životne sredine u državama članicama.

Ovakav pristup Komisije omogućava svim regionima u EU da sprovede ciljeve Lisabonske agende koherentnog održivog razvoja i podsticanja zaposlenosti u EU, radi doprinosa efektivnoj konkurentnosti EU i radi poboljšanja privrednog rasta i optimalne stope zapošljavanja u EU.

#### Izabrana literatura i korišćeni dokumenti

1. Izveštaj o napretku Republike Srbije u 2006. godini, Komisija Evropskih zajednica, Brisel, 8. novembar 2006. COM (2006) 649 konačna verzija.
2. Nacionalna strategija Republike Srbije za pristupanje Evropskoj uniji, juni 2005.
3. Gordana Ilić, „Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji sa EU i harmonizacija propisa o držanim subvencijama“, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije Udruženja pravnika u Budvi, juni 2002.
4. Gordana Ilić, „Usklađivanje pravnog sistema SRJ sa pravom EU u oblasti državnih subvencija“, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Zbornik radova sa tematske Konferencije o usklađivanju pravnog sistema SRJ sa pravom EU, decembar 2001.
5. European Commission, „XXVIIth Report on competition policy – European Community competition policy – 1997“, Luxembourg, 1998.
6. Akcioni plan za usklađivanje zakona R. Srbije sa propisima EU za 2006. godinu.
7. Plan za sprovođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva, Vlada Republike Srbije, april 2006.
8. Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za harmonizaciju zakona Srbije sa propisima EU za 2005. godinu, Kancelarija Srbije za pridruživanje EU, januar 2006.

9. Akcioni plan za jačanje institucionalne sposobnosti za preuzimanje obaveza u procesu Evropskih integracija, Kancelarija Srbije za pridruživanje EU, jul 2006.
10. Report on the preparedness of Serbia & Montenegro to negotiate a Stabilization and Association Agreement with the EU, Commission of the EU, April 2005.
11. Bela knjiga Komisije, Uključivanje privrede SRJ u interno tržište EU, prir. D. Lopandic, IEN, Beograd, 2003.
12. Gordana Ilić, „Državna pomoć u pravu konkurencije Evropske unije“, naučni časopis/zbornik radova *Pravo i privreda*, Beograd, br. 5–8/97, str. 880–893.
13. Strategija proširenja EU i naveći izazovi u 2006 – 2007. godini, Komisija EU, Brisel, 8. novembra 2006. COM (2006) 649
14. Ian Harden, „State aids and the economic constitution of the Community“, u: Ian Harden (ed.), *State aid: Community Law and Policy*, Trier Academy of European Law, 1993, str. 12–18.
15. Nina Šćepanović, „Državna pomoć preduzećima kao oblik narušavanja konkurencije u pravu EU“, naučni časopis/zbornik radova *Pravo i privreda*, br. 5–8/96, str. 416.
16. Radovan Vukadinović, *Međunarodno poslovno pravo*, udžbenik, Pravni fakultet Kragujevac, 2005.
17. Gordana Ilić, „Uredba Saveta o izuzeću od obaveze obaveštavanja za određene kategorije državnih subvencija u oblastima horizontalnih politika EU“, *Pregled evropskog zakonodavstva*, br. 5/98, izdanje Instituta za međunarodnu politiku i privredu (IMPP), Beograd.
18. Gordana Ilić, „Uredba o kontroli državnih subvencija u EU“, *Pregled evropskog zakonodavstva*, br. 3/98, IMPP, Beograd.
19. Ugovori Evropske unije (prečišćeni tekstovi Ugovora o EU i Ugovora o EZ nakon amandaman usvojenih Ugovorom iz Nice), prir. D. Lopandić, Beograd, 2004.
20. Dejan Gajić, „Trgovinski efekti integracije zemalja Centralno – Istočne Evrope“, <http://www.ekonomist.co.yu/magazin/em99/eu/eu.htm>, 22. april 2002.
21. European Commission, „Agenda 2000 – For a stronger and wider Europe“, Luxembourg 1997.
22. Gordana Gasmi, „Pravo i osnovi prava EU“, monografija – udžbenik na Univerzitetu Singidunum, Beograd 2010.
23. D. G. Goyder, „EC Competition Law“, Clarendon Press, Oxford 1993.
24. Lasok and Bridge, „Law and Institutions of the European Union“, 6<sup>th</sup> ed., London 1994.



25. Dr D. Lopandić i M. Janjević, „Ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Mاستrihta“, prevod i priređivanje, Beograd, 1995, str. 75. Dr D. Lopandic, „Ugovor o EU – Rim – Mاستriht – Amsterdam“, *Međunarodna politika*, Beograd 1999.
26. D. Lopandić (prir.), Ugovori EU – prečišćeni tekstovi Ugovora o EU i Ugovora o EZ nakon amandmana usvojenih Ugovorom iz Nice, Beograd 2004.
27. D. Wyatt and A. Dashwood, *EC Law*, 3<sup>rd</sup> ed., London 1993.
28. P. Kent, *European Community Law*, London 1992.
29. Commission of the EC, „Competition law in the European Communities“, Vol. II: Rules applicable to State aids (Situation at 31 December 1989), Brussels, Luxembourg 1990.
30. Review of Community Guidelines for national regional aid, Final Report to DG COMP, April 2003, IBEX consultants ltd.
31. Guidelines on national regional aid for 2007–2013, OJ C No 54/2006
32. European Commission, Report on Competition Policy 2005, Luxembourg 2007.
33. Review of Regional Aid – the first consultation paper for the experts in the Member States, European Commission, [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/regional/](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional/)
34. Non-Paper from the services of DG Competition for discussion at a first Multilateral Meeting with experts from the Member States, [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/regional/](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional/)
35. Vademecum Community Rules on State Aid, 2003, [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/regional/](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional/)

*Gordana Gasmı, PhD*

*Associate professor, University Singidunum*

## EU STATE AID – EU GUIDELINES ON NATIONAL REGIONAL AID 2007–2013

### Abstract

*State aid that EU Member States provide for their companies or for specific economic sectors and regions represents also one of crucial domains of the EU competition law and policy. More precisely, essential dilemma is contained in the question how the EU Member State may support its region or economic sector but without endangering fair market competition. In the EU primary legislation there is the general principle*

*on incompatibility of state aid with the EU internal market. Besides, Art. 107 of the Treaty on EU defines automatic and discretionary exemptions from general prohibition of state aid. Procedure for state aid control is in the exclusive competence of the EU Commission. In this context, mandatory notification to the Commission of introducing or changing of state aid is established.*

*EU Guidelines on national regional aid for the period 2007 – 2013 are valid not only for the EU Member States but also for members of the European Economic Area (EEA), i.e. Island, Norway and Lichtenstein. Guidelines are published in the form of the EU Commission's Communication and therefore without legal validity (ius non-cogens), but their significance is in establishing the Commission's rules for permitted state aid to non-developed regions, including also direct investment grants and tax relief for companies.*

*Guidelines defines the EU rules for determination of non-developed regions in Member States that are eligible for national regional state aid. Furthermore, maximum levels of national regional aid in the EU Member States are foreseen in the Guidelines. The objective is to foster further sustainable economic prosperity of non-developed EU regions through investments and job creation effects.*

*This approach of the EU Commission ensure to all regions in the EU to implement the aims of the Lisbon Agenda focused on cohesion, sustainable development and enhancing employment for the sake of the EU's effective competitiveness and increasing of economic growth and optimal employment level in the Union.*

**Key words:** *European Union, State Aid, Commission of the EU, National Regional Aid, EU Guidelines*

„IDENTITETSKE“ SUBVENCIJE  
Zašto je mudro poljoprivredne subvencije  
uvrstiti pod kontrolu državne pomoći?

Apstrakt

*Kada aktuelnu transformaciju i prilagođavanje pravnog sistema Republike Srbije pravnim tekovinama Evropske unije sagledamo kao vid kulturne politike, a konkretna pravna rešenja kao instrumente kulturne promene/prezervacije, ispostavlja se da analizu političkih, pravnih i ekonomskih izazova uvođenja kontrole državne pomoći vredi dopuniti i etnološko-antropološkom analizom sociokulturnih uzroka i posledica upotrebe pravnih instrumenata. Analiza strukture državnih subvencija u sektoru poljoprivrede pokazuje da bi kontrolom državne pomoći trebalo da bude obuhvaćena i svest o činjenici da aktuelne mere skriveno favorizuju neke identitete nasuprot drugima, ali da je sam taj proces kontraindikovano i dugoročno neodrživo, pošto je na delu primena „identitetskih“ subvencija s internacionalno neodrživom legitimacijskom osnovom. Tako sagledano, subvencionisanje malih seoskih gazdinstava moglo bi da ima a) uzrok u političkom mitu o domaćinu-seljaku kao „stubu“ odnosno osnovnoj jedinici srpske etničke nacije i b) posledicu u budućoj takvoj transformaciji/prezervaciji društvene strukture koja proizvodi ekonomske kontraindikacije. U radu se sugerije da bi promena legitimacijskog osnova pozitivne ekonomske diskriminacije usamljenih seoskih gazdinstava, od perpetuiranja nacionalnog političkog mita ka prilagođavanju i primeni identitetskih politikâ Evropske unije, mogla etnokulturno neutralno, internacionalno legitimno i ekonomski isplativo da doprinese političkoj stabilnosti, ukoliko se poljoprivredne subvencije podvedu pod kontrolu državne pomoći i postepeno zamene subvencijama za zaštitu kulturnog nasleđa i održivi regionalni razvoj.*

*Ključne reči: antropologija države i prava, antropologija javnih i praktičnih politika, pravo kao instrument kulturne promene/prezervacije, identitet, socijalna ontologija, politika i kultura, državna pomoć, poljoprivredne subvencije, Evropska unija, Republika Srbija.*

---

\* Dr Miloš Milenković, vanredni profesor Filozofskog fakulteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije „Identitetske politike Evropske unije: prilagođavanje i primena u Republici Srbiji“ (ev. br. 177017).

Istrajno subvencionisanje malih seoskih gazdinstava, trenutno bez šansi da izdrže tržišnu utakmicu, moglo bi da deluje kao nastojanje na doslednom osnaživanju preduzetničkog duha u liberalnoj ekonomiji uprkos privremenoj ekonomskoj neefikasnosti analogno, recimo, subvencionisanju malih preduzeća. Ipak, budući da je osnova istraživačkog programa antropologije države i prava da utvrdi sociokulturne dimenzije njenih institucija i njihovih politika,<sup>1</sup> u ovom tekstu otvaram za dalje istraživanje i debatu jedan drugi mogući tip analize državnih subvencija tržišnih aktera, analizom skrivenih, prećutnih ili podrazumevanih sociokulturnih pretpostavki javnih i praktičnih politika.<sup>2</sup> Sugerisem da bi, nakon obimnijeg istraživanja, ovaj tip analize mogao da pokaže da se u osnovi subvencionisanja malih seoskih gazdinstava ne nalaze ekonomski, već mitopolitički razlozi – perpetuiranje mita o seoskom domaćinu kao stubu nacije. Ukoliko se složimo da određena privredna grana, javno dobro ili društvena grupa ne treba da učestvuje u tržišnoj utakmici (recimo, sektor zdravstva; sektori obrazovanja, nauke i kulture ili usamljena seoska gazdinstva), potrebna nam je, u

- 1 Antropologija države i prava, u našem akademskom kontekstu najčešće proučavana i predavana kao segment filozofije prava, sociologije prava, političke teorije, historiografije pravnih instituta ili uporedne pravne istorije, državu i pravni sistem posmatra kao oslobođene od ontologizovanih svojstava, analizirajući kolektivne i individualne, javne ili privatne interpretacije aktera koji institucijama rukovode, u njima rade ili s njima interaguju kao korisnici/podanici. O počecima akademske pravne etnologije, kasnije sociokulturne antropologije v. Pavković, N. 1972. *Pravo preče kupovine u običajnom pravu Srba i Hrvata: Studija iz pravne etnologije*. Beograd: Institut za uporedno pravo. Zgodan primer antropološke analize kulturnih odgovora na transformaciju političkog, pravnog i ekonomskog okvira predstavlja: Naumović S. 2006. „On the heaviness of feathers, or what has culture got to do with the failure to establish an organic poultry production business in contemporary Serbia?“ *Etnoantropološki problemi* 1, (1): 103–124. O sociokulturnim aspektima analize pravnih tradicija u komparativnoj perspektivi v. Avramović S., Stanimirović V. 2007. *Uporedna pravna tradicija*. Beograd: Pravni fakultet. Za specifične veze prava i etnologije v. na primer: Miljković J. 2007. „Krivična etnologija: Epizoda iz istorije srpske nauke“. Beograd: Institut za političke studije. Za pregled osnovnih pristupa u antropologiji države v. Simić M. 2008. „Država i modernost kao antropološke teme“. *Etnoantropološki problemi* 3, (3): 189–201. O međudnosu pravne nauke i antropologije v. Jovanović, M. 2011. „Pravna teorija i antropologija: O nekim disciplinarnim tačkama dodira“. *Antropologija* 3 (11), 33–50.
- 2 Antropologija javnih i praktičnih politikâ (eng. *anthropology of policy*) relativno je nova poddisciplina. Istraživanja do sada obavljena u ovoj tradiciji otvorila su čitavo novo polje preispitivanja sociokulturnog nasleđa ugrađenog u dokumenta koja regulišu/rekonstituišu socijalne odnose, predstavljajući svojevrstu analizu „ustava kulture“. O tome više u: Milenković M. 2008. „Problemi konstitucionalizacije multikulturalizma – pogled iz antropologije“. *Deo prvi: o „očuvanju“ identiteta*. *Etnoantropološki problemi* 3 (2): 45–57.

izostanku čvrstog ustavnog i zakonskog osnova pozitivne diskriminacije ovog tipa,<sup>3</sup> neka druga legitimacijska osnova njene pozitivne ekonomske diskriminacije. U trenutnoj konstelaciji, deluje da subvencije malim seoskim gazdinstvima favorizuju neke, a defavorizuju neke druge identitete i da se legitimacijska osnova traži, ili pre podrazumeva, u etnokulturnom duhu, što našem društvu otvara brojne nove pravne i političke probleme na internacionalnom planu. Takve posledice je još uvek moguće relativno lako preduprediti. U tekstu sugerisem da je, umesto u aktuelnom traganju za legitimacijskom osnovom pozitivne ekonomske diskriminacije u skrivenom političkom mitu o seljaku-domaćinu kao „stubu“ nacije, takvu osnovu moguće pronaći u ratifikovanim međunarodnim konvencijama i aktuelnim javnim i praktičnim politikama Evropske unije koje: a) imaju istovetan cilj, ali ga b) postižu internacionalno legitimnim, dakle pravno, politički i ekonomski održivim sredstvima, bez proizvođenja neželjenih posledica.

Znajući da se poljoprivredne subvencije nalaze u ingerencijama EU i da su izvan sistema kontrole državne pomoći koji trenutno transplantiramo u domaći pravni i politički sistem, ovde ukazujem na mogućnost da poljoprivredne subvencije u pravu i javnim politikama Republike Srbije reklasifikujemo u mere državne pomoći i omogućimo njihovu kontrolu relativno nezavisno od smene aktera u političkom sistemu. I oni politički akteri koji podršku grade na perpetuiranju nacionalnih političkih mitova i oni politički akteri koji podršku grade na uklapanju u raspoloživi okvir internacionalnih političkih, pravnih i ekonomskih integracija, imaju na raspolaganju ekonomsko-identitetske mehanizme obezbeđivanja trajne političke podrške u seljaštvu, nezavisne od dnevnopolitičkih interpretacija državnog budžeta. Ako ih sagledaju izvan dnevnopolitičke dinamike, obe političke grupacije mogu seoskom delu

---

3 Ustavopravni osnov za isplaćivanje poljoprivrednih subvencija je dvosmislen. Iako su, načelno, državljani i državljanke nezavisno od socijalnih identiteta izjednačeni u pravima i obavezama, dakle ravnopravni (Preambula garantuje ravnopravnost svih građana i etničkih zajednica; čl.14 – ravnopravnost nacionalnih manjina, čl. 15 – ravnopravnost polova; čl. 44 – ravnopravnost crkava i verskih zajednica; čl. 62 – ravnopravnost muškaraca i žena; čl. 76 – ravnopravnost nacionalnih manjina itd.), pojedini članovi Ustava „skrivaju“ posebne mere pozitivne diskriminacije. Tako, na primer, čl. 94 Ustava predviđa staranje o održivom i ujednačenom regionalnom razvoju; čl. 97 tačka 9, u nadležnosti Republike Srbije ubraja održivi razvoj, dok u tački 12. uključuje ravnomeran razvoj i razvoj nedovoljno razvijenih područja. Imajući u vidu da su ruralna područja nedvosmisleno najnerazvijenija, Ustav predviđa redistribuciju nacionalnog dohotka ka i zaštitu poljoprivredne proizvodnje od tržišnih uslova privređivanja, mada jasno definiše (u čl. 21 – zabrana diskriminacije) da se posebne mere, uvedene radi postizanja „pune ravnopravnosti lica ili grupe lica u suštinski nejednakom položaju“, ne smatraju diskriminacijom.

biračkog tela da ponude poželjna rešenja ekonomskih nedaća a da istovremeno obezbede i ekonomsku održivost i politički legitimitet modernizacijskim procesima za koje se zalažu – ukoliko poljoprivredne subvencije uključe u listu prioriteta za kontrolu državne pomoći.

### O poljoprivrednim subvencijama, državnoj pomoći i pozitivnoj ekonomskoj diskriminaciji

Poljoprivredne subvencije, pa time i subvencije usamljenim seoskim gazdinstvima, u pravnom i političkom sistemu Republike Srbije nalaze se izvan režima kontrole državne pomoći.<sup>4</sup> Znajući da se i u EU poljoprivredne subvencije nalaze u posebnom režimu, nadopunjujući ostale instrumente podrške poljoprivredi,<sup>5</sup> kao i da poljoprivredni budžet EU iznosi 43% ukupnog budžeta i povlači ogromna sredstva čija potrošnja zahteva režim kontrole koji do danas nije u potpunosti uspostavljen ni na evropskom nivou, aktuelne debate o mogućoj strukturi instrumenta kontrole ovog vida potrošnje u Republici Srbiji i legitimnosti ikakve regulacije slobode tržišnih aktera deluje dobrodošlo, pa i nužno.<sup>6</sup>

4 Uopšte o režimu kontrole državne pomoći u Republici Srbiji i EU v. Milenković M. 2010. Sistem kontrole državne pomoći u Srbiji, u: Lilić S. (ur.) *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*. Knjiga V. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 191–203. Takođe v. Vukadinović R. 2005. „Državna pomoć u pravu EU“. *Pravo i privreda* 17 (1–4): 801–805.

5 Na samom nivou definicije, poljoprivredne subvencije izdvojene su iz sistema kontrole državne pomoći, v. [http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_en.htm)

6 O udelu poljoprivrednih subvencija u budžetu Unije i višedecenijskim nastojanjima da se izgradi efikasan sistem kontrole potrošnje ovog tipa v. Baturan L. 2010. „Fondovi za finansiranje zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 44 (3): 573–583. O rezultatima komparativne analize evropskih i srpskih regionalnih politika v. Živanović Z. 2007. „Komparativna analiza regionalne politike Evropske unije i Srbije“. *Glasnik Srpskog geografskog društva* 87 (1): 193–205. Mogući uvod u srpsku globalizaciju debate o prednostima i manama regulacije slobode tržišnih aktera predstavljaju: Jovanović, Aleksandra. 2008. *Teorijske osnove ekonomske analize prava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik; Begović B. i Pavić V. 2009. Jasna i neposredna opasnost – prikaz novog zakona o zaštiti konkurencije. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 57 (2): 70–88; Prokopijević, M. 2010. *Sloboda izbora*. Beograd: Zavod za udžbenike. O značaju opstanka/uvođenja javne regulacije i aktivnoj ulozi države u očuvanju ekonomskog poretka zasnovanog na slobodi konkurencije i kontraintuitivnoj dužnosti da se reguliše sloboda v. Taboroši S. i Jovanić T. 2010. „Ekonomska prava kao prava tržišta i sloboda konkurencije“. *Pravo i privreda* 47 (7–9): 306–331. Istraživanje socijalnih slojeva, grupa ili na drugi način definisanih „nosilaca“ identiteta kao tržišnih aktera predstavlja izazovnu temu za buduća zajednička etnološko-antropološka, socijalnofilozofska, sociološka i pravnoekonomska istraživanja.

Međutim, među oblicima pozitivne diskriminacije/afirmativne akcije koje poznaje pravni sistem Republike Srbije, subvencije ekonomski ili geografsko-demografski definisanim socijalnim grupama ne nalaze se ni u naznakama.<sup>7</sup> Državni organi nemaju ustavnopravnu obavezu da dodeljuju subvencije seljaštvu niti postoji ikakav pravni okvir koji bi u postojeće oblike pozitivne diskriminacije uveo i seosko stanovništvo kao posebnu grupu s kolektivnim pravima. Imajući u vidu da se posebne mere uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima ne smatraju diskriminacijom,<sup>8</sup> u ovom konkretnom slučaju, to znači da bi se budžetsko favorizovanje jednog socijalnog sloja/identiteta, seljaštva, čestito moglo proceniti kao dozvoljena diskriminacija ili čak i isključiti iz diskriminacije, u duhu Ustava.

Osnova za dodeljivanje poljoprivrednih subvencija nalazi se u „agrarnoj politici“, „ravnomernom regionalnom razvoju“ ili „održivom razvoju“. U samom Ustavu, kao i u iz njega izvedenim zakonima i javnim politikama, subvencije posebnom socijalnom sloju/identitetu, za koji ćemo naknadno podsetiti da se poima kao nosilac etnokulturnih osobnosti, pa i ključnih svojstava, „skriveno“ je. Dodeljivanje subvencija seoskom stanovništvu u postojećem obliku subvencija za poljoprivrednu proizvodnju je, dakle, politička odluka i politički običaj ili navika (po pravilu, doduše, motivisana nekim vidom ekonomske argumentacije) i u daljem tekstu ću je analizirati kao voluntarističku pozitivnu diskriminaciju bez eksplicitne ustavnopravne osnove, mada legitimisanu retorikom razvoja, bez namere da zastupam ukidanje te, mnogim političkim akterima značajne, dugotrajne prakse.

Osim toga što nisu eksplicitno definisane obaveze u ustavnopravnom sistemu, i ekonomski pokazatelji nedvosmisleno ukazuju na to da dodeljivanje poljoprivrednih subvencija nije ekonomski racionalno na nivou populacije. Iako je očigledno da su pojedine poljoprivredne grane napredovale tokom prethodne decenije, posebno ulaganjem u tehnološki razvoj i sledeći logiku napuštanja ekstenzivne proizvodnje,<sup>9</sup> a da neke počinju da

7 Za oblike afirmativne akcije v. Đurić V. i Radojević M. 2007. *Propisi i praksa afirmativne akcije u Republici Srbiji*. Beograd: Vlada Republike Srbije, Služba za ljudska i manjinska prava. O tipovima kolektivnih prava v. Jovanović M. (ur.). 2009. *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije*. Beograd: Pravni fakultet i Službeni glasnik.

8 (2006) Ustav Republike Srbije. *Službeni glasnik RS*, br. 98, od 10. nov, čl. 21.

9 Krajinović G. 2009. Modeli finansiranja tehnološkog razvoja u poljoprivredi Srbije. *Agroekonomika* (43–44): 74–86. Interesantno je da se finansiranje seoskih gazdinstava planira i u 2011. godini i da se nalazi visoko na listi prioriteta: Jevtić S. i V. Stanković. 2011. „Agrarna politika Srbije – problemi, rezultati i izgledi za 2011. godinu“. *Tržište, novac, kapital* 44 (1): 5–26.

ostvaruju i značajne izvozne rezultate,<sup>10</sup> većina seoske populacije i dalje živi u relativnoj bedi,<sup>11</sup> isključena iz osnovnih socijalnih podsistema.

Najnovije istraživanje pokazuje da se sa finansijskim siromaštvom suočava 38,4% stanovništva, a da je siromaštvo direktno proporcionalno veličini gazdinstva – veći je procenat siromašnih među populacijom koja u posedu ima relativno velika porodična gazdinstva, s izrazito velikim izdacima u odnosu na prihode, bez mogućnosti da izađu na tržište roba ili da dobiju finansijske garancije za kredite, a ukoliko su u pitanju nepoljoprivredna seoska gazdinstva, pristup državnim subvencijama najčešće i nije moguć. Imajući u vidu višedecenijski trend ranog napuštanja školovanja i nezadovoljavajuću pokrivenost penzijsko-invalidskim i zdravstvenim osiguranjem, uz slab pristup socijalnoj zaštiti, nizak kulturni kapital, pasivnu i slabo diversifikovanu kulturnu participaciju, deluje da, čak i ako bi se nastavilo, politički motivisano rasipanje poljoprivrednih subvencija ne bi moglo da uspostavi ili restaurira devastirani pristup ruralne populacije osnovnim socijalnim podsistemima.<sup>12</sup> Ono je, dakle, dugoročno posmatrano *kontaindikovano*.

Imajući sve izneseno u vidu, jasno je da u osnovi poljoprivrednih subvencija ne stoje ni pravna obaveza ni ekonomska racionalnost, već – politički razlozi. Dobar put da ih razjasnimo predstavlja uzimanje u obzir etnološko-antropoloških, istoriografskih, socioloških i geografsko-demografskih istraživanja instrumentalizacije tzv. „tradicionalnog“ identiteta u našem društvu na prelazu milenijuma, posebno kada je reč o nastojanjima da se rehabilituju, rekonstruišu i ponovo osmisle pojmovi poput „srpski seljak“ ili „seljak-domaćin“ u kontekstu stranačkih ili državnih medijskih kampanja.

### Socijalna ontologija etnopolitičkih mitova – seoski domaćin kao „stub“ nacije

„Državotvorna“ uloga seljaštva osnovni je element mitopolitičke logike koja se u našoj naciji zadržala od njenih modernih početaka do danas. Još od stavljanja etnologije kao „nauke o narodu“ u služ-

10 Jevtić S., Stanković V. i Gulan B. 2010. „Izvozne performanse poljoprivrede Srbije u periodu od 2000. godine do danas“. *Poslovna politika* 39 (3–4): 8–13.

11 Blizu 80% seoske populacije u Republici Srbiji živi u tzv. malim seoskim gazdinstvima (ispod 5 ha). Uzimajući u obzir da postoji jasna korelacija nerazvijenosti i očuvanosti ekosistema, potencijal za razvoj turizma, proizvodnje „organske“ hrane i drugih alternativnih delatnosti, čini se nezanemarljivim. Više o tome v. Spalević A. 2009. „Mogućnosti za razvoj ruralnog područja u Republici Srbiji“. *Zbornik radova Geografskog instituta „Jovan Cvijić“ SANU* 59 (2): 133–147.

12 Detaljnije o rezultatima istraživanja v. Cvejić, S. i dr. 2010. *Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije*. Beograd: UNDP Srbija, Centar za inkluzivni razvoj.



bu izgradnje nacionalnih država krajem XIX i početkom XX veka,<sup>13</sup> preko instrumentalizacije socijalnih razlika u kontekstu agrarne reforme čiji je osnovni skriveni cilj bila izgradnja „seljačke države“ nakon Ujedinjenja,<sup>14</sup> pa do komunističkih i antikomunističkih instrumentalizacija tzv. tradicionalnih vrednosti i simbola u političkom i javnom životu koje traju do danas,<sup>15</sup> politički programi izgradnje, širenja i održavanja naše nacionalne države prožeti su prećutnim, podrazumevanim znanjem da je seljak stub nacije, budući njen ratnik-osnivač i domaćin-čuvar.

Ova mitopolitička slika temeljno ugrađena u predstavu kakvu imamo o sebi od početaka moderne srpske države do danas, uvek iznova opterećuje političko odlučivanje o nacionalnim resursima i interesima, preteći da preusmeri odlučivanje o konkretnim koracima na „evropskom putu“ Srbije u nepotrebne, irelevantne, neisplative ili kontraindikovane političke i ekonomske rukavce. Iako se zasniva na esencijalizaciji, a uprkos tome što je temeljno opovrgnuta pomenutim istraživanjima u etnologiji i antropologiji, kao i u sociologiji,<sup>16</sup>

- 
- 13 O istorijatu i logici prenošenja poistovećivanja „naroda“ sa seljaštvom iz folklornog znanja u naučnu retoriku, a iz nje na plan političkog delovanja srpskih etnologa, istoriografa i dr. v.: Kovačević, I. 2001, *Istorija srpske etnologije*. Beograd: Srpski geneološki centar. O politici srpske etnologije i posebno o instrumentalizaciji „narodnog duha“, „narodne kulture“ i „nacionalne tradicije“ u političkoj istoriji srpske etnologije v. Naumović, S. 1999. „Identity creator in identity crisis: Reflections on the politics of Serbian ethnology“. *Anthropological Journal of European Cultures* 8 (2): 39–128, kao i: Pišev M. 2010. Ko je ko u Kraljevini SHS – formalna analiza Cvijićeve rasprave o jedinstvu Južnih Slovena. *Etnoantropološki problemi* 5 (2): 55–79.
  - 14 O agrarnoj reformi kao ključnoj temi javnih debata i političkih programa u Kraljevini SHS, kroz koje su se druge specifično političke, socijalne i kulturne debate prelamale u tolikoj meri da se može govoriti o otvorenoj ideologiji formiranja „seljačke države“, vidi: Milošević S. 2008. „Agrarno pitanje – ‘sveto pitanje’: Ideološki okvir međuratne agrarne reforme u Jugoslaviji“. *Tokovi istorije* (1–2): 149–171.
  - 15 O instrumentalizaciji seljaštva kao nosioca „tradicionalnih“ vrednosti i simbola u višedecenijskoj perspektivi v. Naumović, S. 1995. Srpsko selo i seljak između nacionalnog i stranačkog simbola. *Glasnik Etnografskog instituta SANU* 44: 114–128; Isti. 1995. Ustaj seljo, ustaj rode: Simbolika seljaštva i politička komunikacija u novijoj istoriji Srbije. *Godišnjak za društvenu istoriju* 2 (1): 39–62.
  - 16 Mistifikacija i esencijalizacija tzv. „seljaka“ kao homogene društvene grupe dugotrajan je, višedecenijski manir, s jasnim političkim funkcijama. Savremena sociološka istraživanja u potpunosti demantuju sliku o seljaku-poljoprivredniku, stubu patrijarhalne porodice kao osnove nacije, demistifikujući homogenizujuće kategorije i analizirajući oblike raslojenosti ove populacije, koja u delu političke, pravne i ekonomske retorike ipak istrajno biva tretirana kao zamišljena celina. O ideologizaciji seljaštva iz perspektive sociologije sela v. Naumović M. 2010. „Ideološki stereotipi

istoriografiji<sup>17</sup>, geografiji, demografiji i srodnim disciplinama,<sup>18</sup> slika o seljaku-domaćinu kao čvrstom jezgru, čistom primeru i postojanom nosiocu srpskog etniciteta i dalje opstaje u našim udžbenicima, našim političkim kampanjama i našoj medijskoj svakodnevnici. Ukoliko primenom društveno-humanističkih nauka u procesu pristupanja EU, a posebno sociokulturnim analizama javnih i praktičnih politika, i Unije i domaćih, donosiocima odluka ne osvestimo mitske pretpostavke koje trenutno uobličavaju naše interpretacije tog procesa, mit o seljaku kao stubu nacije mogao bi da košta poreske obveznike Republike Srbije, umesto Evropske unije, značajna sredstva koja je, recimo, moguće uložiti u revitalizaciju zdravstvene, obrazovne i kulturne infrastrukture na regionalnom nivou, dakle u značajno podizanje kvaliteta života samog seljaštva.

---

o seljaštvu“. *Facta universitatis – series: Philosophy, Sociology, Psychology and History* 9 (1): 99–105. O teorijskim istraživanjima predstava o (ne)homogenosti „seljaka“, posebno u periodu posle II svetskog rata v. Šljukić S. 2011. „Seljaštvo između ideologije i teorije“. *Kultura polisa* 15 (8): 319–334. Evidencija o ranijim esencijalizacijama i transformacijama pojmova „selo“ i „seljak“ iz geografske perspektive analizirana je u Ćirić J. V. 1991. „Evolucija i transformacija pojmova selo i seljak“. *Glasnik Srpskog geografskog društva* 71 (1): 73–76. Za nastojanja da se pruži sveobuhvatan pogled na seljaštvo iz sociološke perspektive v. Mitrović, M. 1999. *Srpsko selo: prilog sociologiji tradicionalnog srpskog društva*. Novi Sad: Matica srpska.

- 17 O (ne)homogenosti seljaštva u istorijskoj perspektivi v. Isić, M. 2000. *Seljaštvo u Srbiji 1918–1941: Socijalno-ekonomski položaj seljaštva*. Knjiga 1. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i Institut za noviju istoriju Srbije; Isti, 2009. *Seljaštvo u Srbiji 1918–1941: Prosvetno kulturni i verski život*. Knjiga 2. Beograd: Službeni glasnik i Institut za noviju istoriju Srbije. Za demistifikaciju nacionalne istorije iz perspektive istorije istoriografije v. Radić, R. 2011. *Srbi pre Adama i posle njega – istorija jedne zloupotrebe. Slovo protiv „novoromantičara“*. Beograd: Stubovi kulture.
- 18 Geografska, demografska i srodna istraživanja empirijski pokazuju značajan stepen potvrđenosti hipoteza o ruralno-urbanom kontinuumu, pa i na ovom planu postoji mogućnost relativizacije striktno dihotomije urbane i ruralne populacije i njima namenjenih subvencija. Ipak, u ovom razmatranju polazi se od koncepta do kojih drže sami kreatori i sprovodioci javnih politika, tako da se pod seljaštvom podrazumeva populacija za koju drže da postoji oni koji joj subvencije i namenjuju. Za geografske relativizacije postojanosti „seoskog društva“ v. Todović M. 2007. „Ruralno društvo i ruralna geografija u prošlosti i budućnosti“. *Zbornik radova Geografskog instituta „Jovan Cvijić“ SANU* (57): 45–53. O uravnoteženoj sociodemografskoj slici na koju ne utiče striktna dihotomija urbano/ruralno v. Bobić M. 2004. „Domaćinstva Srbije na početku trećeg milenijuma: Sociodemografska analiza“. *Sociologija* 46 (4): 349–372. O nepostojanju univerzalne strukture malog seoskog gazdinstva v. Ćejvanović F. i Cvijanović D. 2005. „Porodične farme u ulozi nosilaca razvoja poljoprivredne proizvodnje“. *Ekonomika poljoprivrede* 52 (2): 279–295. O upozorenjima u vezi sa prepoznatim sporim razvojem regionalizacije u mladim demokratijama v. Petrović M. 2010. „O izazovima lokalnog regionalnog razvoja“. *Sociologija* 52 (2): 211–215.

## Ka promeni perspektive – od nacionalne ka internacionalnoj legitimaciji pozitivne ekonomske diskriminacije

Evropska unija se u srpskoj medijskoj, a neretko i u naučnoj javnosti, predstavlja kao makrokontekst neumitnog gubitka nacionalnih posebnosti, na nivou dosledno ponavljano, podrazumevanog mesta koje je vremenom zavredelo status činjenice ili opštepoznate istine. Nasuprot tome, etnološko-antropološka, sociološka, socijalno-psihološka, politikološka i srodna istraživanja identitetskih dimenzija javnih i praktičnih politika pokazuju da su identitetske politike Evropske unije dugotrajne, postojane, fokusirane, stabilno finansirane, planirane da se nastave u budućnosti, i da su – osim u segmentu koji ima za cilj da Evropljanima ponudi nadnacionalni identitet kao rezervni ili paralelni a ne kao zamenu za nacionalne identitete<sup>19</sup> – gotovo u potpunosti orijentisane ka prezervaciji kulturnih i jezičkih posebnosti evropskih nacija kao nematerijalne kulturne baštine Evrope kao celine.<sup>20</sup>

Postoje, dakle, i pravni okvir zaštite, i politički konsenzus za poštovanje tih prava, i sredstva namenjena u te svrhe, koja se mogu dugotrajno preusmeriti u ruralni razvoj bez budžetskih i pravnih egzibicija – jednom kada se s klizave trake poljoprivredne proizvodnje skinemo i spustimo na nivo strateškog planiranja kulturne politike i zaštite kulturnog nasleđa, na nivou lokalne samouprave.<sup>21</sup> U tom smislu, rekon-

19 O antropološkim istraživanjima faza i vidova višedecenijske konstrukcije „Evropskog identiteta“, s posebnim naglaskom na uloge koje takav identitet ima u evropskim društvima, kao rezervni, pomoćni, paralelni ili nadnacionalni, v. Gačanović I. (2009) *Problem evropskog identiteta. Uvod u antropologiju Evropske unije*. Etnološka biblioteka knj. 44. Beograd: Odeljenje za etnologiju i antropologiju Filozofskog fakulteta u Beogradu i Srpski genealoški centar. O pravnoteorijskim pogledima na istu temu v. Vujadinović, D. 2010. „Evropski identitet“, u: Lilić S (ur.) *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*. Knjiga V. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 77–92. Takođe v. Jovanović M. 2009. „In Search of a European Identity“, u: Jovanović M., Vujadinović D. and Etinski R. *Democracy and Human Rights in the European Union*. Belgrade, Maribor, Niš and Novi Sad: Faculty of Law (joint edition), 53–56.

20 Za širi kontekst primene etnologije i antropologije u zaštiti kulturnog nasleđa, ali u njenoj kritici, s posebnim naglaskom na smernice i konvencije UNESCO v. Gavrilović Lj. 2011. „Potraga za osobenošću: Izazovi i dileme unutar koncepta očuvanja i reprezentovanja nematerijalnog kulturnog nasleđa“. *Etnoantropološki problemi* 6 (1): 221–234. Zgodan uvod u antropološku analizu identitetskih politikâ EU, iako one zvanično ne postoje, predstavlja: Šor K. 2010. „Stvaranje ‘Evrope građana’: Kritički pristupi ‘kulturnoj politici’ Evropske zajednice“. Treći program 41, 145 (1): 11–37.

21 Za opšti pregled instrumenata evropske kulturne politike v. Stojković B. 1995. *Kulturna politika evropske integracije*. Beograd: Institut za evropske studije. Za

tekstualizacija poljoprivrednih subvencija iz političkim menama podložnih promena javnih i praktičnih politika (strategija, vizija, uredbi i dr.) u instrumente državne pomoći čije je uređivanje u toku, može da bude preosmišljena u instrument politike regionalnog razvoja, zaštite životne sredine i kulturnog nasleđa, tretiranim u skladu s tekovinama evropskog prava transplantiranim i u naše zakonodavstvo, kao „uslovno dozvoljena“ državna pomoć.

### Zaključak

Cilj prvog u nizu tekstova o prilagođavanju i primeni identitetskih politika EU u Republici Srbiji bio je da predloži i da za dalju debatu otvori mogućnost da antropologija države i prava, i u okviru nje antropologija javnih i praktičnih politikâ, koristeći rezultate sopstvenih istraživanja i istraživanja sprovedenih u okviru drugih društveno-humanističkih nauka, pomogne upravljačima i kreatorima političke transformacije Republike Srbije i prilagođavanja našeg pravnog sistema pravnim tekovinama EU u zajedničkom osvešćivanju mitopolitičkih osnova sociokulturnih dimenzija pravnih instituta, s pragmatičnom argumentacijom.

Na konkretnom primeru poljoprivrednih subvencija u Republici Srbiji, a povodom aktuelne pravnoteorijske rasprave o kontroli državne pomoći i socijalnofilozofsko-ekonomske debate o regulaciji slobode tržišnih aktera, u vezi s nedavnim donošenjem relevantnog zakona i podzakonskih akata, na osnovu sociokulturne analize skrivenih etnokulturno motivisanih mitopolitičkih pretpostavki koje su otkrivene u osnovi poljoprivrednih subvencija, uočeno je da aktuelne prakse poljoprivrednog subvencionisanja malih seoskih gazdinstava predstavljaju internacionalno nelegitiman, nelegalan i nepopularan režim „identitetskih subvencija“ i, dugoročno posmatrano, izvor nepoželjnih posledica.

---

prilagođavanje kulturnih politikâ tranzicionim okolnostima v. Đukić Dojčinović V. 2003. *Tranzicione kulturne politike – konfuzije i dileme*. Beograd: Zadužbina Adrejević, i Dragićević Šešić M. i Dragojević S. 2005. *Menadžment umetnosti u turbulentnim okolnostima*. Beograd: CLIO. O instrumentima strateškog planiranja kulturnog razvoja v. Stojanović A. 2011. „Strateško planiranje razvoja kulture na lokalnom nivou u Srbiji“. *Kultura* (130): 60–74. Ideja da se kultura može „planirati“, iako strana antropološkom pogledu na sopstveni predmet istraživanja, mogla bi da odigra ključnu ulogu u ovde predloženoj promeni legitimacijskog okvira pozitivne ekonomske diskriminacije seljana. Konkretna rešenja, u smislu praktičnih politikâ upotrebe fondova za zaštitu kulturnog nasleđa kao alternative poljoprivrednim subvencijama, pozivaju na dalju interdisciplinarnu saradnju.

U tekstu se predlaže izlaz iz ove naizgled sumorne situacije. Moguće je relativno lako i dnevno-politički neutralno izmeniti režim poljoprivrednih subvencija tako da obimna socijalna davanja, koja politički akteri trenutno troše na politički, pravno i ekonomski neodržive načine, postanu dugoročno održiva, ukoliko se poljoprivredne subvencije uvrste u režim kontrole državne pomoći, a subvencionisanje seoskog načina života finansira kroz programe i projekte EU, namenjene za očuvanje kulturnog nasleđa, zaštitu životne sredine i održivi regionalni razvoj. U tekstu je ukratko izneta relativno složena argumentacija, a zaključak ima više elemenata, među kojima slede najvažniji.

U Republici Srbiji su poljoprivredne subvencije česta pojava, o čemu raspoložemo brojnim izvorima. Među takvim subvencijama dominiraju subvencije malim seoskim gazdinstvima. Ipak, subvencije ovog tipa pokazale su se kao ekonomski iracionalne – mala seoska gazdinstva ne uspevaju da izdrže tržišnu utakmicu, o čemu takođe imamo brojne izvore, ali uprkos ekonomskoj iracionalnosti, subvencije ipak opstaju. One su, dakle, vrlo verovatno motivisane neekonomskim razlozima.

Seoska populacija čini 43% stanovništva i nezanemarljiv deo populacije koja glasa na izborima, pa je i česta tema redistribucije. U seoskim regijama živi 80% siromašne populacije Republike Srbije i u njima je putem subvencija moguće relativno lako ostvariti političku podršku. U političkim programima ključnih političkih aktera „domaćin“ i „očuvanje sela“ imaju nezanemarljivu ulogu, a sve dosadašnje predizborne kampanje bile su praćene širokim državnim intervencijama u oblasti poljoprivredne proizvodnje. Iza ekonomske iracionalnosti krije se, dakle, politička racionalnost. U kampanjama je politički isplativo održavati mit o domaćinu, samosvojnom seljaku sposobnom da održi imanje, kao nosiocu autentičnog etniciteta, u vezi s čim raspoložemo brojnim etnološko-antropološkim i sociološkim istraživanjima savremenosti, odnosno istoriografskim istraživanjima političke instrumentalizacije seljaštva u prošlosti.

Ipak, ono što je povremeno politički isplativo, dugoročno je politički pogubno, budući da je ekonomski iracionalno i pravno neodrživo iz perspektive EU, o čemu raspoložemo brojnim istraživanjima iz pravno-ekonomskih nauka i politikologije. U procesu harmonizacije, jedna od osnovnih civilizacijskih tekovina je ostvarivanje jednakosti građana (dakle i seljana) pred zakonom. Uz to, u procesu prilagođavanja i primene tekovina evropskog prava naglašavaju se ekonomska racionalnost i politička stabilnost, pa privremeno isplative identitetske subvencije na internacionalnom planu nije moguće dugoročno održivo braniti ni političkom, ni ekonomskom, ni pravnom argumentacijom. One su, plastično formulisano, potencijalni izvor neželjenih posledica.

Ukoliko, s bilo kojom argumentacijom, od romantično-nostalgичne, preko dnevnopolitički pragmatične, do razvojno-bezbednosne, kao društvo želimo da „očuvamo jezgro nacionalnog identiteta“, „vratimo poštovanje seljaku“, „ojačamo održivi razvoj“ ili „unapredimo prehrambenu bezbednost“ a da istovremeno ne proizvodimo pomenute neželjene posledice, trebalo bi da prekinemo s praksom naivno skrivene pozitivne diskriminacije seljana i da je zamenimo nekom drugom. Ipak, mala je verovatnoća da su ključni politički akteri u trenutnom ambijentu spremni da preuzmu rizik ovog tipa, budući da bi prestanak priliva subvencija značajno narušio zatečeno stanje i novim političkim akterima pružio mogućnost za dalju homogenizaciju i manipulaciju seoskom populacijom. Znajući da nije verovatno da prekinu s praksom skrivene pozitivne diskriminacije, ali i da istovremeno pokazuju spremnost da ispunjavaju međunarodne obaveze, društveno-humanističke nauke imaju priliku da ključnim političkim akterima ponude primenljivo i održivo rešenje.

Moguće rešenje nalazi se u promeni legitimacijskog okvira pozitivne diskriminacije „naroda“, odnosno izabranih nosilaca njegovih „suštinskih kulturnih svojstava“ – u srpskom slučaju seljaštva. Dosađajne analize identitetskih politika Evropske unije pokazuju da je u njih ugrađena ista esencijalistička logika „očuvanja identiteta“ kakva se nalazi u osnovi etnokulturno motivisane mitopolitičke logike nasleđene u srpskom političkom sistemu – dakle primenljive su bez fundamentalnih modifikacija.

Pozitivna diskriminacija seljana zasniva se na mitopolitičkoj pretpostavci da oni predstavljaju „srž“ nacionalnog identiteta, a da „narod“, u njegovom „čistom“ obliku, neuprljan moralnim padom, predstavljaju „seljaci“, o čemu nas posebno uče istorija etnologije i historiografije odnosno njihovih političkih instrumentalizacija. Budući da su u analiziranim politikama i programima EU i SE „seljaci“ i „narod“ najčešće zamenjeni pojmovima „kulturno nasleđe“ i „kulturna i jezička posebnost“, moguće rešenje sada deluje lakše i primenljivije.

Kako postići ovu vrstu preokreta? Na raspolaganju imamo političko-pravne mehanizme obuhvaćene sintagmom „kontrola državne pomoći“, koji služe tome da ograniče državni intervencionizam, tj. favorizovanje aktera iz pojedinih država članica na zajedničkom evropskom tržištu. Ako sagledamo posledice, a ne samo proklamovane ciljeve uspostavljanja režima državne pomoći, jasno je da on može da ima, ili faktički da ima, funkcije i unutar pojedinih ekonomija. Upravo takve njegove kontrolne funkcije na domaćem tržištu treba da iskoristimo u pomenutoj promeni legitimacijskog okvira pozitivne ekonomske dis-

kriminacije. Treba da uvrstimo poljoprivredne subvencije u režim kontrole državne pomoći, što trenutno nije slučaj, i da time lišimo ključne aktere političkog sistema iskušenja da daju identitetske subvencije, na društvenu i sopstvenu dugoročnu štetu. Još konkretnije, predlažem da se eksplicitnom preformulacijom kriterijuma za dodelu državne pomoći poljoprivredne subvencije a) uključe u kontrolu na nacionalnom nivou; b) smatraju kompatibilnim samo ako služe ciljevima razvoja, zaštite životne sredine, zapošljavanja teško zapošljivih kategorija i slično, nasuprot dosadašnjoj praksi redistribuisanja društvenog bogatstva zamišljenom „seljaku kao takvom“. Ukoliko bismo im primenom brojnih saznanja društveno-humanističkih nauka pomogli da prebrode kratkoročnu krizu promene legitimacijskog okvira, nedostatak izvora finansiranja bi ostao jedini ozbiljan problem. Nedostatak sadašnjeg viška na selu nezarađenog novca koji se u mala seoska gazdinstva slika kroz poljoprivredne subvencije, a koji bi nastao ovde predloženom operacijom, možemo da nadoknadimo iz fondova za očuvanje kulturnog nasleđa i drugih razvojnih fondova i projekata EU i SE.

Dalju interdisciplinarnu debatu o kontraindikacijama perpetuiranja političkog mita o domaćinu-seljaku kao „stubu nacije“ i njegovu eventualnu zamenu, u funkciji legitimacijske potpore pozitivne ekonomske diskriminacije, prilagođavanjem i primenom politikâ pojedinih elemenata međunarodnog prava i politika EU i SE, vidim kao dobrodošlu – pre svega po sama usamljena seoska gazdinstva i njihove članice i članove. Imajući u vidu da je Republika Srbija demokratija, u smislu u više izbornih ciklusa testiranog i uspešnog etabliranja principa smenjivosti nosilaca vlasti na svim nivoima političkog sistema na slobodnim izborima<sup>22</sup>, a da seoska populacija i dalje predstavlja nezanemarljiv segment biračkog tela<sup>23</sup>, ovde predloženo ekonomski i politički održivo otklanjanje osećaja „ugroženosti“ njenih identitetskih preferencija bitan je korak ka rešavanju ekonomskih i političkih problema većinske, urbane populacije. Dakle, trebalo bi zadržati očigledno identitetsku osnovu legitimacije poljoprivrednih subvencija, ali etnokulturno motivisanu argumentaciju, i eksplicitnu i prećutnu, budući da je podložna dnevno-

22 Pribičević O. (2010). „Achievements and failures of democratic governments in Serbia after 2000“. *Srpska politička misao* (1): 303–312.

23 Prema poslednjem objavljenom popisu stanovništva Republike Srbije bez AP KiM iz 2002. godine, udeo seoske populacije iznosio je 43,6%, skoro duplo manje nego po popisu iz 1948. godine. Očekuje se da se taj trend postepenog opadanja udela seoske u ukupnoj populaciji nastavi, a preliminarni izveštaji o popisu iz 2011. godine ukazuju na to da su strahovanja o depopulaciji bila opravdana v. Spalević A. (2009). „Mogućnosti za razvoj ruralnog područja u Republici Srbiji“. *Zbornik radova Geografskog instituta „Jovan Cvijić“*, SANU 59 (2): 133–147.

političkim menama i budžetskim reinterpretacijama, dakle nestabilna, zameniti prilagođavanjem i primenom identitetskih politika EU u Republici Srbiji. Deluje da efikasan instrument zamene jednog vida legitimacije drugim može da bude klasifikovanje poljoprivrednih subvencija u instrumente državne pomoći, podložne relevantnoj kontroli, na način koji odrede profesionalci iz te oblasti. Regulacija konkurencije, dakle, može da se u izvesnom smislu protegne i na „tržište identiteta“, ali to polje međuprožimanja pravne, antropološke i srodnih nauka svakako ostaje tema za dalja istraživanja i debatu.

*Miloš Milenković, PhD*

*Associate professor, University of Belgrade Faculty of Philosophy*

### „IDENTITY SUBSIDIES“

#### Why it is prudent to reclassify agricultural subsidies into state aid regime

#### Abstract

*If the ongoing harmonization of the Serbian legal system with the European Union acquis is perceived as a form of cultural policy, and if we take law as an instrument of cultural change (or preservation), it turns out that the analysis of political, legal and economic challenges of introduction of state aid is worth complementing with ethnological and anthropological analysis of social and cultural causes and consequences of the use of such legal instruments. The analysis of the structure of government subsidies in the agricultural sector indicates that state aid control should be aware of the fact that current measures favor some (hidden) identities as opposed to others, but the process itself is contraindicated, and long-term unsustainable, as part of the application of the „identity“ subsidy on the grounds that are internationally untenable and illegitimate. Thus perceived, subsidizing small rural farms could: a) be motivated by the political myth of the small agricultural family as a „pillar“ or the basic unit of the Serbian ethnic nation and b) result in future preservation of the social structure. Preliminary research results suggest that, if agricultural subsidies are attributed to the control of state aid it would be feasible to gradually replace them with assets aimed at the protection of cultural heritage and sustainable regional development.*

*Key words: Anthropology of State – Legal Anthropology – Anthropology of Policy – Law as an instrument of cultural change/preservation – Identity – Social Ontology – Politics and Culture – State Aid – Agricultural Subsidies– European Union – Republic of Serbia*



USLOVLJENOST DRŽAVNE POMOĆI  
POŠTOVANJEM PRAVILA O ZAŠTITI  
ŽIVOTNE SREDINE I STANDARDA DOBRE  
POLJOPRIVREDNE PRAKSE  
– PRIMER EVROPSKE UNIJE

Apstrakt

*Eko-poljoprivredni programi, koji mogu biti lokalni, regionalni, nacionalni, ali i nadnacionalni, poput zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije (EU), predstavljaju skup šema za ostvarivanje određenih ciljeva, potkrepljenih odgovarajućim instrumentima, odnosno merama kojima se uvode ili menjaju pojedinačni instrumenti.*

*Ne samo što se mogu uvesti specifične subvencije čiji je cilj obeštećenje poljoprivrednika za smanjenje profita zbog ispunjavanja zakonom propisanih uslova sa ciljem smanjenja negativnog uticaja konvencionalne poljoprivrede na životnu sredinu, već se i čitav režim subvencija poljoprivredi može usloviti poštovanjem pravila iz korpusa zaštite životne sredine i standarda dobre poljoprivredne prakse. Dakle, direktna plaćanja poljoprivrednicima mogu biti oblik državne pomoći per se, odnosno sredstva čija je namena svojevrsna kompenzacija poljoprivrednika. Ali, isto tako, pružanje državne pomoći poljoprivrednicima za razne (druge) namene može biti uslovljeno zadovoljenjem pravila o zaštiti životne sredine i standarda dobre poljoprivredne prakse. U prvom slučaju državna pomoć je instrument neposredne kompenzacije poljoprivrednika, a u drugom slučaju uslov za korišćenje državne pomoći koji podleže kontroli. Ključne reči: poljoprivreda, državna pomoć, kontrola, zaštita životne sredine, dobra poljoprivredna praksa.*

Životna sredina i održiva poljoprivreda

Osnovni cilj agrarne politike posle Drugog svetskog rata bilo je povećanje intenzivnosti poljoprivredne proizvodnje, odnosno povećanje

---

\* Doc. dr Tatjana Jovanić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU: pravni, ekonomski, politički i sociološki aspekt* na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu u 2011.

prinosa. U razvijenim zemljama se prinos po hektaru pšenice, šećerne repe i nekih drugih kultura utrostručio od pedesetih godina XX veka do danas. U proteklih nekoliko decenija sve više se ističe i problem nestašice hrane, ne samo u siromašnim zemljama, već implikacije koje klimatske promene mogu imati u pogledu proizvodnje hrane i u razvijenim zemljama.

Poljoprivreda koja se razvijala u prošlom veku, upravo zbog toga što je osnovni fokus bilo povećanje prinosa, svakako je predstavljala jedan od faktora narušavanja ekosistema. Tako je, posmatrano kroz prizmu analize troškova i koristi, povećanje intenzivnosti poljoprivredne proizvodnje kao svoj *trade-off* imalo je povećavanje troškova finansiranja aktivnosti koje se preduzimaju radi zaštite životne sredine. *Trade-off*, međutim, postoji i u pogledu samih mera kojima se nastoje postići ciljevi politike zaštite životne sredine. Tako bi, recimo, genetski modifikovano seme, otporno na razne mikroorganizme i klimatske faktore, svakako doprinelo manjoj upotrebi pesticida i herbicida, ali bi se negativno odrazilo na biodiverzitet.<sup>1</sup>

I sama poljoprivredna politika EU je imala negativan uticaj na stanje zaštite životne sredine u proteklim decenijama. Osnovni cilj zajedničke poljoprivredne politike jeste da se obezbedi plasman, odnosno zadovolje ponuda i tražnja za poljoprivrednim proizvodima, i da se, uz to, obezbedi adekvatan prihod farmerima. Ali ostaje zabeleženo da je upravo takva garancija uslovala nastanak viškova proizvoda, a povratno i povećanje izdataka za subvencije poljoprivredi. Upravo zbog toga je trebalo unaprediti poljoprivrednu politiku EU, koja je pretrpela reforme nekoliko puta u proteklih nekoliko decenija, a najviše u toku protekle decenije. Danas se nalazimo na pragu jedne od najvećih reformi zajedničke poljoprivredne politike, od koje mnogi očekuju veći uvažavanje imperativa zaštite životne sredine.

### Zaštita životne sredine u kontekstu reforme zajedničke poljoprivredne politike (CAP)

Poljoprivredna politika se, kao sektorska politika, može posmatrati kroz prizmu horizontalne politike zaštite životne sredine najmanje u dve ravni. Prva ravan predstavlja primenu načela zaštite životne sredine i formulisanje ciljeva poljoprivredne politike koji će uvažiti ova načela. S tim u vezi, neophodno je da se sprovede analiza faktora od značaja za zaštitu životne sredine. Drugu ravan predstavlja finan-

---

1 S. Wiren – Lehr, „Sustainability in agriculture – an evaluation of principal goal oriented concepts to close the gap between theory and practice“, *Agriculture Ecosystems and Environment* No. 84/2001, 115–129.

siranje mera podrške sprovođenju zaštite životne sredine u okviru sektora poljoprivrede. Stoga bi te dve ravni trebalo prikazati u najkraćim crtama.

Formulisanje zajedničke poljoprivredne politike EU podrazumevalo je i uvažavanje načela zaštite životne sredine. S tim u vezi, još 2000. godine Evropska komisija je formulisala niz indikatora za uključivanje pitanja zaštite životne sredine u okvirima poljoprivredne politike.<sup>2</sup> Na osnovu modela razvijenog pod okriljem Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) koji u fokusu ima tri faktora<sup>3</sup>: uzroke, stanje i odgovor (*Driving Force – State – Response*), Evropska agencija za zaštitu životne sredine (*European Environmental Agency*) razvila je nešto obuhvatniji model indikatora zaštite životne sredine koje je neophodno imati u vidu prilikom formulisanja poljoprivredne politike. U kategoriji indikatora uzroka (*Driving forces*) nastoje se obuhvatiti faktori koji u određenom periodu utiču na životu sredinu, kao što su korišćenje zemlje, inputi (npr. fitosanitarni proizvodi), energija. Pod indikator pritisci (*Pressures*) podvode se pozitivni ili negativni efekti poljoprivredne prakse. Sledeći indikator, odgovor (*Responses*) identifikuje mere koje se preduzimaju na regionalnom, nacionalnim ili evropskom nivou.<sup>4</sup>

Sistem direktnih subvencija namenjenih poljoprivredi uveden je kao reformska mera zajedničke poljoprivredne politike 1992. godine, a detaljnije je razrađen Agendom 2000, kojom su postavljeni temelji integrisanog upravljanja i kontrole. Zajednička poljoprivredna politika EU u periodu 1962–2007. godine finansirana je iz Evropskog fonda za smernice i garancije u poljoprivredi (EAGGF), kao deo opšteg budžeta Unije, koji se prvobitno koristio radi subvencionisanja domaće poljoprivredne proizvodnje i izvoza u treće zemlje.<sup>5</sup> Iz ovog fonda su kasnije počele da se finansiraju i druge mere među kojima su najznačajnije direktna pomoć farmerima i sistem direktnih pomoći ruralnom razvoju.<sup>6</sup> U početku je planirano da se budžet EAGGF najvećim delom puni

2 Indicators for the Integration of Environmental Concerns into the Common Agricultural Policy. Brussels, 26.1.2000.

3 OECD, *Environmental Indicators for Agriculture, Vol.1: Concepts and Framework*, Publications Service OECD, Paris, 1997.

4 H-P, Piorr, „Environmental policy, agri-environmental indicators and landscape indicators“, *Agriculture Ecosystems and Environment* No. 98/2003, 17–33.

5 Regulation No. 25 on the financing of the common agricultural policy. *OJ*, 30, 20. 4.p. 991–993; (1964) Regulation No. 17/64/EEC of the Council of 5 February 1964 on the conditions for granting aid from the European agricultural guidance and guarantee fund. *OJ*, 34, 27. 2., str. 586–594

6 (1999) Council Regulation (EC) No. 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee

sredstvima prikupljenim od naplate dažbina na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja, ali su zbog smanjenja izvoza najveći deo tereta podnele zemlje članice. Drugi stub ove politike predstavlja politika ruralnog razvoja. Stoga od 2007. godine počinju da funkcionišu dva fonda: Evropski fond za garancije u poljoprivredi (EAGF) i Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD). Prvi je primarno namenjen finansiranju izvoza poljoprivrednih proizvoda u treće zemlje i merama intervencije na domaćem tržištu, što se pre svega odnosi na direktna plaćanja farmerima i promociju poljoprivrednih proizvoda, dok se putem EAFRD finansiraju mere ruralnog razvoja.<sup>7</sup>

Organizaciju i mere finansijske podrške poljoprivrednom sektoru EU ozbiljno kritikuju poljoprivredni proizvođači, naučna i stručna javnost, ali i vlade zemalja članica.<sup>8</sup> Iako je Komisija započela javnu raspravu o zajedničkoj poljoprivrednoj politici aprila 2010. godine,<sup>9</sup> i objavila Komunikaciju „Zajednička poljoprivredna politika u susret 2020. godini“,<sup>10</sup> 2011. godina ostaje upamćena kao godina u kojoj su formulisani najznačajniji predlozi reforme Zajedničke poljoprivredne politike za period 2014–2020. Tu se pre svega misli na niz predloga koje je Komisija sačinila u oktobru 2011. godine, s ciljem da se postigne konkurentnije tržište poljoprivrednih proizvoda i paralelno obezbedi veća održivost poljoprivrede.<sup>11</sup>

Predmet opravdanih kritika postojećeg režima poljoprivrede jeste i nedovoljno uvažavanje ciljeva zaštite životne sredine, kao horizontalne politike EU, u sektoru poljoprivrede. Kao jedan od osnovnih instru-

---

Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations. *OJ*, L 160, 26. 6., str. 80–109, Art. 35; (2003) Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019, (EC) No 1. *OJ*, L 270, 21. 10, str. 1–69; (2005) Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy. *OJ*, L 209, 11. 8, str. 1–25.

7 Više o fondovima: L. Baturan, *Fondovi za finansiranje zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu br. 44/3, Novi Sad 2010, 573–583.

8 [www.reformthecap.eu](http://www.reformthecap.eu)

9 [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/index_en.htm). Po završetku javne rasprave objedinjeni predlozi za reformu zajedničke poljoprivredne politike objavljeni su u dokumentu koji je dostupan na: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf)

10 [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm)

11 [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm)

menata ističu se poljoprivredno-ekološke subvencije i podvlači potreba za srazmernim smanjenjem drugih oblika subvencija, kako bi se više sredstava preusmerilo na poljoprivredno-ekološke subvencije.

U budžetskom periodu 2007–2013, godina, Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) bio je usmeren na tri oblasti, dok se, u skladu sa Strategijom EU 2020<sup>12</sup>, pominje šest prioriteta. Pet se odnosi isključivo na poljoprivredu, dok se samo šesti odnosi na ruralni razvoj i potrebu da se fondovi koriste i za promovisanje društvenog uključivanja u zajednicu, smanjenje siromaštva i razvoj ruralnih područja.<sup>13</sup> Predlogom je predviđena obaveza zemalja članica da najmanje 25% sredstava koja dobiju od fonda usmere ka programima ruralnog razvoja i ublažavanje klimatskih promena.

### Instrumenti i mere regulatornog režima poljoprivredne proizvodnje usmereni ka postizanju održive poljoprivrede

eko-poljoprivredni programi su usmereni na smanjivanje negativnih efekata poljoprivrede na životnu sredinu. Primera radi, konzervacija tla može smanjiti nivo štetnog sedimenta u vodi. Regulatorna strategija u ovom smislu može podrazumevati različite opcije: pružanje informacija kroz obrazovne programe ili tehničku pomoć poljoprivrednicima, standarde označavanja proizvoda, ekonomske podsticaje, mehanizme samoregulatorne prirode ili zahteve kogentnog pravnog sistema. Ti instrumenti kreću se u krugu od dobrovoljnih do obaveznih. Isto tako, uloga države, odnosno izvršne vlasti, može biti direktna ili indirektna. Primera radi, ministarstvo nadležno za poljoprivredu može poveriti kontrolna ovlašćenja sertifikacionim telima, a može dati i neposrednu finansijsku podršku, kao jedan od instrumenata ekopoljoprivrednog programa. Ovi programi pak se pojavljuju u raznim pojavnim oblicima i raznim kombinacijama, u zavisnosti od okolnosti slučaja, a često i nekoliko paralelnih mera koje se moraju uskladiti.<sup>14</sup> Na ovom mestu bilo bi dobro ukazati na moguće instrumente agroekološke politike, uzimajući u obzir ulogu države i angažovanje subjekata na koje su usmereni.<sup>15</sup>

12 [http://ec.europa.eu/eu2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm)

13 EurActiv France, *Flou autour de l'attribution des fonds du Feader pour 2014–2020*, <http://www.euractiv.fr/flou-autour-attribution-fonds-feader-2014-2020-article>, pristup 4. decembra 2011.

14 R. Claassen i dr., „Agri-Environmental Policy at the Crossroads: Guideposts on a Changing Landscape“, *Agricultural Economic Report Number 794*, Washington DC, januar 2001, Uvod.

15 *Op. cit.*, str. 7. (Napomena: autor je uneo delimične izmene.)

Instrument	Učešće subjekta	Uloga države, odnosno organa javne vlasti
Obrazovanje / tehnička pomoć	Dobrovoljno	Omogućava subjektu da stekne svest o potrebi zaštite životne sredine i da sprovodi dobru poljoprivrednu praksu
Standardi obeležavanja proizvoda	Dobrovoljno, ali može biti obavezno ako je subjekt sertifikacije od strane javnog ili privatnog tela.	Sertifikacija organske proizvodnje hrane
Podsticaji – odmaranje zemljišta	Dobrovoljno	Direktno plaćanje za predviđeni period kada poljoprivrednik ne obrađuje zemlju
Podsticaji – ekološke subvencije	Dobrovoljno	Direktno plaćanje kao nadoknada za troškove koje ima poljoprivrednik koji poštuje pravila o zaštiti životne sredine i dobru praksu
Podsticaji – ekološki porezi	Obavezujući, ali visina poreza zavisi od ponašanja subjekta.	Porezi čija visina nije unapred određena i zavisi od aktivnosti subjekta.
Samoobavezujući	Ako subjekat želi da bude deo određenog programa (po ulasku) ili je član samoregulatorne organizacije čije standarde poštuje	Ukoliko je ponašanje u skladu sa standardima ili normama autonomnih izvora, neophodno je da se dokaže usklađenost poslovanja pre nego što subjekt dobije pomoć.
Prinudna regulativa	Obavezujući	Preskripcije, ograničenja, dozvole

eko-poljoprivredni programi, koji mogu biti lokalni, regionalni, nacionalni, ali i nadnacionalni, poput zajedničke poljoprivredne politike EU, predstavljaju skup šema za ostvarivanje određenih ciljeva, potkrepljenih odgovarajućim instrumentima, odnosno merama kojima se uvode ili menjaju pojedinačni instrumenti. Pojedinačne šeme mogu imati različite ciljeve, poput npr. zaštite voda, zaštite staništa ugroženih vrsta, i sastoje se iz niza mera ('preskripcije'). Primera radi, zaštita voda podrazumeva i definisanje obalnog pojasa, potom se kao pojedinačna mera uvodi obavezno postojanje zone netretiranog zemljišta i/ili zabrana korišćenja određenih hemijskih sredstava za tretiranje zemljišta. Odnosno, šeme podrške se mogu implementirati horizontalno, na nivou cele zemlje, ili u određenim oblastima, zonama ('ciljane'), naročito u oblastima koje su identifikovane kao naročito ugrožene, odnosno ekološki senzitivne (*environmentally sensitive areas* – ESAs).

Svaka zemlja može imati svoje prioritete, zavisno od klimatskih uslova, kvaliteta zemljišta, istorijskih, političkih, ekonomskih, kultur-

nih i drugih specifičnosti. Primera radi, u Švajcarskoj, Holandiji i Velikoj Britaniji, šeme podrške farmerima su najčešće usmerene ka podršci očuvanju divljači i zaštiti njihovih staništa. U Nemačkoj i Danskoj najveći broj šema uvodi se s ciljem smanjenja hemijskih sredstava kao inputa, dok se u Francuskoj srazmerno najveći broj šema uvodi s ciljem da se spreči napuštanje imanja u manje razvijenim predelima. S druge strane, u Irskoj i Austriji programima podrške nastoji se da se ravnomerno usklade zaštita životne sredine, biodiverziteti i predeli.<sup>16</sup>

Jačanje svesti o uticaju poljoprivrede na stanje životne sredine uslovalo je uvođenje tzv. agroekoloških šema, odnosno sistema instrumenata i mera za smanjenje negativnog uticaja poljoprivrede na životnu sredinu. U sprovođenju održivog razvoja, kao jednog od operativnih cljeva politike zaštite životne sredine, uvode se mehanizmi putem kojih se poljoprivrednici finansijski obeštećuju za smanjenje profita zbog preduzetih mera zaštite, odnosno zbog poslovanja u skladu sa pravilima i standardima zaštite čovekove okoline (uključujući i biodiverzitet) i dobrom poljoprivrednom praksom. Direktna subvencije u okviru agroekoloških šema podrazumevaju direktna novčana davanja farmerima, s ciljem da oni promene svoj dotadašnji način obavljanja aktivnosti i time umanje negativan ili povećaju pozitivan uticaj na životnu sredinu. Međutim, ovde bi trebalo ukazati na bitnu razliku.

Naime, ne samo što se mogu uvesti *specifične subvencije* čiji je cilj obeštećenje poljoprivrednika za smanjenje profita zbog ispunjavanja zakonom propisanih uslova s ciljem da se smanji negativan uticaj konvencionalne poljoprivrede na životnu sredinu, *već se i čitav režim subvencija poljoprivrede može usloviti poštovanjem pravila iz korpusa zaštite životne sredine*. Kao takva, direktna plaćanja poljoprivrednicima mogu biti *per se* oblik državne pomoći, odnosno sredstva čija je namena svojevrsna kompenzacija poljoprivrednika, ali, isto tako, pružanje državne pomoći poljoprivrednicima za obavljanje poljoprivrednih aktivnosti može biti uslovljeno zadovoljenjem pravila o zaštiti životne sredine i standarda dobre poljoprivredne prakse. U prvom slučaju državna pomoć je instrument neposredne kompenzacije poljoprivrednika, a u drugom slučaju uslov za korišćenje državne pomoći. Posmatrajući tabelu, u prvom slučaju reč je o dobrovoljnom instrumentu, dok je drugi zahtev kogentne norme.

16 D. Kleijn, W. J. Sutherland, „How effective are European agri-environmental schemes in conserving and promoting biodiversity“, *Journal of Applied Ecology* 40/2003, 947–969.

## Eko-uslovljenost (*eco-conditionality*) direktnih plaćanja poljoprivredi kao oblik kontrole

Osim direktnih plaćanja čiji je cilj da se poljoprivrednicima pruži finansijska podrška za sprovođenje mera zaštite životne sredine, državna pomoć poljoprivredi se *uslovljava* poštovanjem pravila o zaštiti životne sredine i standarda dobre poljoprivredne prakse.

Dobra poljoprivredna praksa obuhvata ne samo pravila iz korpusa zaštite životne sredine već i bezbednost hrane, dobrobit životinja i uopšte društveno odgovorno poslovanje u obavljanju poljoprivrednih aktivnosti.

Na nivou EU, prvi koraci ka uvođenju regulatornog instrumenta kao podsticaja za odgovornu poljoprivredu, na osnovu *Zelene knjige* iz 1985. godine, u kojoj je analiziran uticaj poljoprivrede na gubitak biodiverziteta, doneta je Uredba Saveta 797/85 o podizanju efikasnosti poljoprivrednih struktura.<sup>17</sup> Njenim članom 19 zemljama članicama je otvorena mogućnost da iz svojih sredstava odobre pomoć u osjetljivim oblastima. Značajno je pomenuti i Uredbu 2078/92 kojom su postavljeni zahtevi zemljama članicama da primene mere u skladu sa svojim mogućnostima i potrebama zaštite životne sredine i kojom je predviđeno sufinansiranje iz zajedničkih fondova.<sup>18</sup>

Iako je ovaj institut u pogledu određenih vrsta premija uveden Uredbom Saveta 1259/1999,<sup>19</sup> prvi obavezujući pravni akt u EU koji uvodi obavezu unakrsne usklađenosti (*cross-compliance*) celokupnog režima direktnih plaćanja, odnosno uslovljenosti korisnika ovih sredstava da u obavljanju poljoprivrednih delatnosti ispunjavaju zahteve koji su postavljeni pravilima o zaštiti životne sredine i standarde dobre poljoprivredne prakse, jeste Uredba Saveta 1782/2003 o zajedničkim pravilima za šeme direktnih plaćanja u zajedničkoj poljoprivrednoj politici i ustanovljenju određenih šema podrške farmerima, kojom je takođe izmenjeno nekoliko uredbi od značaja za pojedine poljoprivredne grane.<sup>20</sup> Najvažniji propis za sprovođenje ove uredbe, dakle akt za implementaciju, jeste Ured-

17 Council Regulation (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures (OJ 1985 L 93, p. 1).

18 Council Regulation (EEC) No 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside Official Journal L 215, 30/07/1992 P. 0085.

19 Čl. 3.

20 Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No



ba Komisije 796/2004 o detaljnim pravilima za sprovođenje unakrsne usklađenosti, modulacije i integrisanog sistema kontrole.<sup>21</sup>

Obe uredbe su prestale da važe stupanjem na snagu nove Uredbe Saveta br. 73/2009 o direktnim merama pomoći farmerima,<sup>22</sup> odnosno Uredbe Komisije br. 1122/2009 o sprovođenju Uredbe Saveta br. 73/2009 u vezi sa režimom unakrsne usklađenosti, modulacije i integrisanog sistema upravljanja i kontrole.<sup>23</sup> Ova Uredba, kojom se reguliše implementacija, odnosi se i na vinogradarstvo, te se njome konkretizuju pravila Uredbe Saveta br. 1234/2007. Uredbom Saveta br. 73/2009 ukidaju se neki oblici direktnih plaćanja, sa ciljem racionalizacije politike državne pomoći poljoprivredi. Ovde je bitno napomenuti da institut eko-uslovljenosti ima svoje specifičnosti u domenu ruralnog razvoja, pa su norme o uslovljenosti finansijske podrške ruralnom razvoju predviđene Uredbom Saveta 1698/2005 o finansiranju ruralnog razvoja posredstvom Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD).<sup>24</sup> I ova uredba praćena je Uredbom Komisije br. 65/2011 kojom se implementira, odnosno preciznije definiše procedura unakrsne usklađenosti u pogledu mera ruralnog razvoja.<sup>25</sup>

---

1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001, OJ L 270/1.

- 21 Commission Regulation (EC) 796/2004 of 21 April 2004 laying down detailed rules for the implementation of cross-compliance, modulation and the integrated administration and control system provided for in of Council Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers (OJ L 141, 30.4.2004, p. 18). Kasnije izmenjena i dopunjena Uredbama Komisije br. 239/2005, 436/2005, 1954/2005, 2184/2005, 263/2006, 489/2006, 659/2006.
- 22 Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003, OJ L 30/16, 30. 01. 2009.
- 23 Commission Regulation (EC) No 1122/2009 of 30 November 2009 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 73/2009 as regards cross-compliance, modulation and the integrated administration and control system, under the direct support schemes for farmers provided for that Regulation, as well as for the implementation of Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards cross-compliance under the support scheme provided for the wine sector, OJ L 316, 2.12.2009.
- 24 Council Regulation No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ L 277/1.
- 25 Commission Regulation No 65/2011 of 27 January 2011 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1698/2005, as re-

Iskustva u sprovođenju Uredbe br. 1782/2003 pokazala su da su određeni elementi mehanizama podrške i organizacija šema podrške morali da se prilagode i pojednostave. Uredbom uveden režim uslovljenosti direktnih plaćanja poštovanjem niza pravila iz oblasti zaštite životne sredine, kao i zaštite biljaka i životinja, nije se u praksi pokazala kao dovoljno relevantna, pa je zbog toga doneta odluka da se obuhvat ovog režima uslovljenosti prilagodi, odnosno racionalizuje. I sama Uredba je bila izmenjena i dopunjena nekoliko puta, tako da je bilo razumno objediniti sve izmene i dopune i uskladiti ih sa novim pravcima agrarne politike formulisanim počev od 2004. godine.<sup>26</sup>

Formalno posmatrano, režim poljoprivrednih subvencija u EU nije sastavni deo opšteg režima državne pomoći u EU, već predstavlja deo posebno zaokružene celine instrumenata podrške poljoprivredi. Iako poljoprivredni budžet EU iznosi 43% ukupnog budžeta, do danas nije uspostavljen efikasan sistem kontrole tih sredstava. Međutim, oblast eko-subvencija može se smatrati jednim od najviše uređenih oblika, odnosno postupaka kontrole državne pomoći u EU. Zbog toga bi trebalo najpre razmotriti zahteve koji se postavljaju pred korisnike direktnih plaćanja, a potom mehanizme integrisanog sistema kontrole ovog oblika državne pomoći.

Usklađenost sa pravilima o zaštiti životne sredine i  
standardima dobre poljoprivredne prakse kao osnovni  
zahtev koji se postavlja pred korisnike direktnih plaćanja  
(*cross-compliance*)

Pre nego što se ukaže na zahteve koji se postavljaju pred korisnike, kao preliminarno, postavlja se pitanje identifikacije korisnika, odnosno ko može biti korisnik direktnih plaćanja. Korisnik direktnih oblika državne pomoći pred koje se postavlja zahtev za usklađenošću poslovanja je 'farmer'. Pod farmerom se podrazumeva fizičko ili pravno lice ili grupa fizičkih i pravnih lica, bez obzira na pravni položaj koji je grupi i članovima priznat nacionalnim pravom, čije se imanje, odnosno proizvodne jedinice nalaze na teritoriji Zajedice i lice koje obavlja poljoprivredne aktivnosti.<sup>27</sup> Poljoprivredna aktivnost definisana je kao pro-

---

gards the implementation of control procedures as well as cross-compliance in respect of rural development support measures, OJ L 25/8.

26 European Commission, Communication to the European Parliament and the Council 'Preparing for the' Health Check 'of the CAP reform', 20 November 2007.

27 Čl. 2. Uredbe Saveta 1782/2003; čl. 2. (a) nove Uredbe Saveta 73/2009.

izvodnja, uzgoj ili sadnja poljoprivrednih proizvoda, uključujući žetvu, mužu, priplod stoke i čuvanje životinja za potrebe gazdinstva,<sup>28</sup> kao i održavanje zemljišta u dobrom stanju u skladu sa zahtevima struke i pravilima zaštite životne sredine.<sup>29</sup>

Zemlje članice su obavezne da obezbede da celokupno poljoprivredno zemljište, a naročito zemlja koja se više ne koristi u poljoprivrednoj proizvodnji, bude u dobrom stanju, kako u pogledu agromskih parametara, tako i sa stanovišta zaštite životne sredine (*'good agricultural and environmental condition'*). Aneks IV Uredbe Saveta br. 1257/1999 o pomoći za ruralni razvoj<sup>30</sup> sadrži niz parametara na osnovu kojih zemlje članice određuju minimalne zahteve za dobro stanje poljoprivrednog zemljišta, uzimajući u obzir specifične karakteristike pojedinih predela, uključujući kvalitet zemljišta i klimatske uslove, postojeću organizaciju i strukturu farmi, način korišćenja zemljišta, rotiranje useva i sl.<sup>31</sup> Osim toga, zemlje članice su u tom periodu morale uvrstiti i pravila o ekološki odgovornoj poljoprivredi predviđena Uredbom Saveta 1257/1999 o pomoći za ruralni razvoj.

Osnovni zahtev koji se postavlja pred korisnika jeste institut 'unakrsne usklađenosti' (*'cross-compliance'*), a to je obaveza korisnika direktnih plaćanja da u obavljanju poljoprivrednih delatnosti poštuje zahteve koji su uvedeni Uredbom Saveta 1782/2003 o šemama direktnih pomoći za poljoprivredu,<sup>32</sup> propise u oblasti zaštite životne sredine i standarde dobre poljoprivredne prakse. Dakle, u vezi sa obavljanjem svoje delatnosti, farmeri korisnici subvencija moraju da poštuju propise i standarde čiji je cilj zaštita zdravlja ljudi, biljaka i životinja; dobrobit životinja i zaštita životne sredine. Međutim, s obzirom na njihovu kompleksnost, ova uredba je obavezala zemlje članice da pruže podršku farmerima tako što bi odgovarajuća nacionalna tela formulisala listu zahteva sa upućivanjem zakonske obaveze i standarde dobre poljoprivredne prakse koju će farmeri morati da poštuju.<sup>33</sup> Nova Uredba Saveta 73/2009 o direktnoj pomoći farmerima postavlja osnovne zahteve u čl. 5 i Aneksu II, koji se odnose na zaštitu zdravlja ljudi, biljaka i životinja; zaštitu životne sredine i dobrobit životinja, upućujući na

28 Napomena: Lista poljoprivrednih proizvoda data je u Aneksu I Uredbe 73/2009.

29 Čl. 2. (c) Uredbe Saveta 73/2009.

30 Council Regulation No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations, OJ L 316/65, 2. 12. 2009.

31 Čl. 5. st. 1. Uredbe Saveta 1782/2003.

32 Aneksom III ove Uredbe bliže su određeni obaveze i vremenski okvir.

33 Čl. 3 st. 2 Uredbe Saveta 1782/2003. Nova Uredba Saveta 73/2009 uvodi obavezu obaveštavanja i sredstvima elektronske komunikacije.

Aneks II u kome se taksativno navodi lista propisa i konkretnih odredbi ovih propisa koje fameri moraju da poštuju.<sup>34</sup> Osim toga. Uredba Saveta 73/2009 u čl. 6 predviđa obavezu zemalja članica da obezbede da se poljoprivredno zemljište, a naročito zemlja koja se više ne koristi u proizvodne svrhe, održava u dobrom stanju i da nacionalnim propisima odrede minimalne zahteve, imajući u vidu opšti okvir postavljen u Aneksu III, a uzimajući u obzir specifične karakteristike određenih

34 Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds (OJ L 103, 25.4.1979, p. 1), Council Directive 80/68/EEC of 17 December 1979 on the protection of groundwater against pollution caused by certain dangerous substances (OJ L 20, 26.1.1980, p. 43), Council Directive 86/278/EEC of 12 June 1986 on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture (OJ L 181, 4.7.1986, p. 6), Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (OJ L 375, 31.12.1991, p. 1), Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild flora and fauna (OJ L 206, 22.7.1992, p. 7), Council Directive 2008/71/EC of 15 July 2008 on identification and registration of pigs (OJ L 213, 8.8.2008, p. 31), Regulation (EC) No 1760/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labelling of beef and beef products (OJ L 204, 11.8.2000, p. 1), Council Regulation (EC) No 21/2004 of 17 December 2003 establishing a system for the identification and registration of ovine and caprine animals (OJ L 5, 9.1.2004, p. 8), Council Directive 91/414/EEC of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market (OJ L 230, 19.8.1991, p. 1), Council Directive 96/22/EC of 29 April 1996 concerning the prohibition on the use in stockfarming of certain substances having a hormonal or thyrostatic action and of beta-agonists (OJ L 125, 23.5.1996, p. 3), Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety (OJ L 31, 1.2.2002, p. 1), Regulation (EC) No 999/2001 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 laying down rules for the prevention, control and eradication of certain transmissible spongiform encephalopathies (OJ L 147, 31.5.2001, p. 1), Council Directive 85/511/EEC of 18 November 1985 introducing Community measures for the control of foot-and-mouth disease (OJ L 315, 26.11.1985, p. 11), Council Directive 92/119/EEC of 17 December 1992 introducing general Community measures for the control of certain animal diseases and specific measures relating to swine vesicular disease (OJ L 62, 15.3.1993, p. 69), Council Directive 2000/75/EC of 20 November 2000 laying down specific provisions for the control and eradication of bluetongue (OJ L 327, 22.12.2000, p. 74), Council Directive 91/629/EEC of 19 November 1991 laying down minimum standards for the protection of calves (OJ L 340, 11.12.1991, p. 28), Council Directive 91/630/EEC of 19 November 1991 laying down minimum standards for the protection of pigs (OJ L 340, 11.12.1991, p. 33), Council Directive 98/58/EC of 20 July 1998 concerning the protection of animals kept for farming purposes (OJ L 221, 8.8.1998, p. 23).

predela, kao što su klimatski uslovi, erozija tla, način korišćenja zemlje i praksa rotiranja useva, organizacija i struktura farmi i sl. Značajno je naglasiti činjenicu da evropski zakonodavac ovim članom zabranjuje zemljama članicama da uvede minimalne zahteve koji nisu predviđeni Aneksom III. Ovim aneksom identifikovani su pojedini problemi i upućuje se na obavezne i dobrovoljne standarde, u pogledu zaštite od erozije, poboljšanja i održavanja sastava zemljišta, uređenja zemljišta i njegovog korišćenja, kao i na zaštitu vode.

Obveza da se u kraćem periodu zastane sa obrađivanjem zemlje jedna je od poljoprivredno-ekoloških mera koje poznaje pravo EU, a predviđena je Uredbom Saveta 1251/1999.<sup>35</sup> Uredbom 1782/2003 o šemama direktne pomoći nije uveden poseban osnov za plaćanja u ovom slučaju,<sup>36</sup> ali su vlasnici ili korisnici zemlje obavezani da obezbede da ova zemlja i u tom periodu zadovoljava agronomске standarde i standarde zaštite životne sredine. Međutim, u preambuli nove uredbe o direktnim plaćanjima napominje se da norma koja sadrži ovu obavezu u nekim slučajevima može da ima negativne efekte na životnu sredinu, te se stoga ističe da treba zaštititi odlike specifičnih predela i staništa.

Međutim, lista minimalnih zahteva usklađenosti poslovanja sa pravilima iz korpusa regulative zaštite životne sredine i dobre poljoprivredne prakse sama po sebi ne znači mnogo ukoliko poljoprivrednici nisu dovoljno upućeni u potencijalne negativne aspekte konvencionalne poljoprivredne proizvodnje i mere zaštite. Zbog toga se u EU insistira na uspostavljanju sistema poljoprivrednih savetodavnih službi. Od januara 2007. godine sve zemlje članice su obavezne da ustanove sistem savetodavnih službi.<sup>37</sup> Poljoprivredne savetodavne službe mogu biti osnovane od nadležnog ministarstva, mogu biti deo šire posmatrane javne administracije van vladinog aparata, a mogu biti i privatni subjekti, ali pod kontrolom nadležnih državnih organa. Uredbom Saveta 1782/2003 zemlje članice su obavezane da obezbede da poljoprivredne savetodavne službe barem savetuju korisnike o minimalnim zahtevima dobre poljoprivredne prakse i zaštite životne sredine, što je predviđeno i u čl. 12 nove Uredbe o direktnim plaćanjima. U ovom sistemu savetodavnih službi farmeri mogu učestvovati na dobrovoljnoj osnovi.<sup>38</sup>

35 Council Regulation No 1251/1999 of 17 May 1999 of 17 May 1999 establishing a support system for producers of certain arable crops OJ L 160/1. Čl. 6 st. 1. Vid. takođe i: Aneks VII ove Uredbe o načinu obračuna plaćanja.

36 Ali detaljnije određuje npr. minimalnu veličinu parcele, vid.: čl. 54 st. 4 Uredbe Saveta 1782/2003.

37 Čl. 13 st. 1 Uredbe Saveta 1782/2003.

38 Čl. 12 st. 3 Uredbe Saveta 73/2009.

## Integrirani sistem kontrole državne pomoći

Kontrola državne pomoći poljoprivredi u EU podrazumeva i proveru usklađenosti poslovanja sa pravilima o zaštiti životne sredine i standardima dobre prakse. Kontrola, iako primarno instrument kontrolno-komandne regulacije, može podstaći društveno odgovorno ponašanje. Unakrsna uslovljenost bi tako trebalo da postane podsticaj održivoj poljoprivredi.

Radi boljeg upravljanja šemama državne pomoći, u skladu sa odredbama Uredbe Saveta (EEC) br. 3508/92 o integrisanom upravljanju i kontroli određenih šema državne pomoći, Uredbom Saveta br. 1782/2003 bila su postavljena pravila s ciljem da se obezbedi delotvornija kontrola postupka, koje poznaje i nova Uredba o direktnim plaćanjima. Osnovni cilj tih pravila bio je da se obezbedi efikasnija kontrola i predupredi praksa podnošenja više prijava različitim telima. Zbog toga je ustanovljen jednoobraznog sistema registracije poljoprivrednih gazdinstava i individualnih proizvođača bilo od ključne važnosti jer sistem jedinstvene evidencije onemogućava podnošenje više prijava s istim zahtevom. Imajući u vidu kompleksnost ovakvog sistema i, naročito u većim zemljama članicama, poput Nemačke, Francuske i Poljske, gde postoji veliki broj prijava za državnu pomoć, bilo je potrebno stvoriti harmonizovani sistem računarskih baza podataka, u kome bi se nalazili podaci o poljoprivrednom zemljištu, podaci o gazdinstvu (uključujući i podatke o stočnom fondu),<sup>39</sup> poljoprivredniku koji podnosi prijavu i sama prijava.<sup>40</sup> Efikasan sistem kontrole podrazumeva dakle jednu prijavu, čak i kada više institucija vrši isplate jednom farmeru, koji može podneti samo jednu jedinstvenu prijavu u toku kalendarske godine.<sup>41</sup>

Provera prijava podrazumeva prethodno određivanje prioriternih regija i korespondirajućih plaćanja. Sama kontrola se ne svodi samo na dokumentarnu kontrolu, već i mogućnost da se na licu mesta neposrednom kontrolom utvrde činjenice značajne za dodelu pomoći. Svaka zemlja članica ima obavezu da odredi telo nadležno za koordinaciju kontrole, koje će, ukoliko se neke nadležnosti povere specijalizovanim agencijama ili privatnim licima, zadržati kontrolna ovlašćenja.<sup>42</sup> Da bi

39 S tim u vezi, Uredba iz 2003. godine upućuje na Direktivu 92/102/EEC i Uredbu Saveta 1760/2000.

40 Čl. 18 Uredbe Saveta 1782/2003. Detaljna pravila su bila propisana čl. 5–9 Uredbe Komisije br. 796/2004. Iste zahteve postavlja i Uredba Saveta 73/2009.

41 Čl. 10 i 11 Uredbe Komisije 1122/2009.

42 Čl. 23 Uredbe Saveta 1782/2003.

se taj postupak racionalizovao, predviđeno je da se novčana podrška neće određivati ako iznos bude manji od 100 evra ili površina zemljišta manja od jednog hektara, osim ako to ne zahtevaju specifične okolnosti pojedinih zemalja.

Nova uredba o direktnim plaćanjima značajna je i zbog uvođenja strožih mera kontrole unakrsne usklađenosti, koje su precizirane odredbama Direktive Komisije 1122/2009 koja predstavlja akt za implementaciju. Efikasan sistem za kontrolu unakrsne usklađenosti naročito bi trebalo da obuhvati mehanizme međupovezanosti agencije koja vrši poljoprivredna plaćanja i ostalih subjekata, uključujući i organizacije kojima su povereni poslovi kontrole i nadzora, usklađenost podataka o prijavi, kao i izveštaja o kontroli.<sup>43</sup>

Uredbom Saveta 1782/2003 bilo je propisano da se subvencija neće dodeliti korisnicima za koje se utvrdi da su veštački stvorili uslove koji se korisnicima postavljaju, dakle s ciljem da se ostvari korist suprotno ciljevima mera podrške, a istu odredbu sadrži i nova Uredba o direktnim plaćanjima.<sup>44</sup> U tom slučaju, kao i u slučajevima kada farmeri ne ispune zakonom propisane zahteve i ne pridržavaju se dobre poljoprivredne prakse, a koji se mogu direktno pripisati radnjama ili propustima individualnog poljoprivrednika, Uredbom je predviđeno da se ukupan iznos direktnih plaćanja koji je dodeljen u kalendarskoj godini u kojoj je prekršena obaveza unakrsne usklađenosti, umanjuje ili u potpunosti obustavlja, što potvrđuje i nova Uredba Saveta o direktnim plaćanjima.<sup>45</sup> Ista pravila važe i za lice koje je u međuvremenu postalo vlasnik zemljište, odnosno lice koje je otuđilo zemljište. Prilikom ocene o sankcijama mora se voditi računa o ozbiljnosti, razmerama, učestalosti i eventualnim ponavljanjima neprihvatljivog ponašanja.

Uredbom Komisije 1122/2009, koja je namenjena za implementaciju, predviđena su detaljnija određenja u slučaju da korisnici direktnih plaćanja prekrše obavezu ispunjavanja zahteva predviđenih propisima o zaštiti živote sredine i standardima dobre poljoprivredne prakse.<sup>46</sup> Tako se ponavljanjem ima smatrati ponašanje koje nije u skladu sa ovim zahtevima ukoliko se desilo najmanje jednom u uzastopnom periodu od tri kalendarske godine, pod uslovom da je farmer bio obavešten i, ukoliko je to bio slučaj, da je imao mogućnost da preduzme odgovarajuće mere. Razmere posledica se tumače naročito imajući u vidu

43 Čl. 8 Uredbe Komisije 1122/2009.

44 Čl. 29 Uredbe Saveta 1782/2003; čl. 30 Uredbe Saveta 73/2009.

45 Čl. 6 Uredbe Saveta 1782/2003, čl. 23 Uredbe Saveta 73/2009.

46 Čl. 47 Uredbe Komisije 1122/2009.

uticaj koji je ponašanje imalo na okolinu, odnosno na osnovu toga da li je uticalo samo na poljoprivredno gazdinstvo ili šire.

Kada je reč o nehatu, procenat smanjenja ne bi trebalo da pređe 5%, a u slučaju kada se takvo ponašanje ponovilo bez namere farmera – 15% odobrene pomoći. Ako poljoprivrednik nije hitno preduzeo radnju kojom se otklanjaju posledice, nadležni organ može, ukoliko je to moguće, naložiti poljoprivredniku da preduzme određene radnje ili da se uzdrži od određenih aktivnosti ili praksi.

U slučaju namernog kršenja zahteva za uskađivanjem ponašanja sa pravilima o zaštiti životne sredine i standardima dobre poljoprivredne prakse, ono ne bi trebalo da iznosi manje od 20% odobrene pomoći, a može se ogledati u potpunom isključivanju iz određene šeme ili nekoliko šema pomoći u jednoj ili nekoliko predstojećih godina.<sup>47</sup> Novčane kazne koje se prikupe u postupku kontrole usklađenosti poslovanja uplaćuju se u fond EAGF, ali zemlje članice mogu zadržati 25% prikupljenih novčanih sredstava.<sup>48</sup>

Usklađenost poslovanja sa pravilima o zaštiti životne sredine i standardima dobre poljoprivredne prakse mora biti predmet kontinuiranog nadzora, što pretpostavlja integrisani sistem i detaljna pravila o neposrednoj kontroli. To se odnosi i na stav o praksi obaveštavanja farmera o neposrednoj kontroli radi utvrđivanja unakrsne usklađenosti, odnosno princip da se farmer ne obaveštava, osim ako to ne bi ugrozilo svrhu kontrole. Uredbom Komisije 1122/2009 predviđeno je da se farmer može obavestiti najranije četrnaest dana pre dana koji je planiran za neposrednu kontrolu, a kada je u pitanju provera prijava za subvencije stočarstvu, od trenutka najave kontrole do momenta neposredne kontrole ne sme proteći više od 48 sati.<sup>49</sup> To ne važi ukoliko je posebnim pravilima propisa koji su nabrojani kao relevantni u Aneksu II Uredbe Saveta 73/2009 predviđeno da se kontrola ne sme najaviti unapred.

Radi racionalizacije kontrole, u EU je prihvaćen sistem određivanja kontrole zasnovan na riziku, koji nalaže da se kontrola na terenu odvija analizom rizika, ali je ostavljena mogućnost da se nekada nasumično odredi subjekt kontrole. Nadležni organ bi trebalo da formuliše faktore rizika, s obzirom na to da su mu poznati relevantni faktori rizika. Uredbom 1122/2009 predviđeni su neki faktori rizika poput ge-

47 Čl. 7 Uredbe Saveta 1782/2003, čl. 24 Uredbe Saveta 73/2009.

48 Čl. 25 Uredbe Saveta 73/2009.

49 Čl. 27.



ografskog položaja, učešća farmera u savetodavnim službama, sistemima sertifikacije, odnosno podatka da li je farmer korisnik usluga ovih institucija i sl.<sup>50</sup> Takođe, kontrolno telo bi moralo da vodi računa o činjenici da bi neposrednu kontrolu trebalo izvršiti onda kada je moguće proveriti najveći broj zahteva.

Kako bi se obezbedila efikasna analiza rizika, sam postupak procene rizika bi trebalo da se proverava svake godine, uzimajući u obzir relevantnost svakog faktora, specifičnost pojedinih zemalja članica i upoređivanje rezultata nasumičnih kontrola i kontrola koje su obavljene na osnovu predviđanja rizika. Ukoliko se nasumičnim kontrolama pokažu velike razlike u usklađenosti aktivnosti sa određenim propisom ili standardom, broj nasumičnih kontrola bi u narednom periodu trebalo da se poveća.

Uredbom Komisije 1122/2009 predviđen je minimalni kontrolni uzorak za analizu unakrsne usklađenosti neposrednom kontrolom, koji iznosi 1% svih poljoprivrednika koji su predali zahtev za neki oblik neposrednih plaćanja,<sup>51</sup> dok je Uredbom Komisije 65/2011 koja se odnosi na ruralni razvoj predviđen minimum 5% obuhvaćenih subjekata.<sup>52</sup> Ova stopa može da obuhvata procenat koji se odnosi na prijave određenom kontrolnom telu, ili na pojedine zakone ili grupe zakona i standarda, osim ukoliko posebnim propisom nije predviđeno drugačije. Ovom Uredbom je takođe predviđena mogućnost neposredne kontrole i primenom tehnika osmatranja sa udaljenosti (*remote sensing*). Neposredna kontrola bi trebalo da obuhvati celo poljoprivredno gazdinstvo i celokupno zemljište koje mu pripada, a ako to nije moguće, uzorke najmanje polovine zemljišnih parcela, pod pretpostavkom da takvi uzorci obezbeđuju reprezentativnost.<sup>53</sup> Sama kontrola bi trebalo da ima oblik jedne posete i da podrazumeva verifikaciju usklađenosti sa referentnim pravilima i standardima, sa ciljem otkrivanja potencijalnih propusta.

Uredba 1122/2009 obavezuje kontrolni organ da u roku od tri meseca po izvršenoj neposrednoj kontroli izvesti poljoprivrednika o uočnim nepravilnostima. Ukoliko on nije preduzeo hitne mere da ispravi uočene propuste, farmera bi trebalo obavestiti o merama koje treba da preduzme da bi se nepravilnosti otklonile.

---

50 Čl. 51.

51 Čl. 50, čl. 64.

52 Čl. 12 st. 1, odnosno 2,5% za određene kategorije (st. 5).

53 Čl. 53.

## Umesto zaključka: izazovi razvoja agroekoloških podsticaja u Srbiji

Poljoprivredne subvencije u pravnom sistemu Republike Srbije nalaze se van režima kontrole državne pomoći.<sup>54</sup> Smanjenje negativnog uticaja poljoprivrede na okolinu, očuvanje prirode, biodiverziteta, plodnosti zemlje i zaštita predela svakako bi doprineli očuvanju i poboljšanju agrarnog potencijala Srbije.

Međutim, *conditio sine qua non* razvoja poljoprivredno-ekoloških mera u Srbiji jeste kolektivna svest o značaju zaštite životne sredine, a pre svega održive poljoprivrede. Ipak, nije samo nizak stepen svesti o značaju zaštite čovekove okoline remetilački faktor, veći i nedostatak sredstava. U periodu kada se poljoprivreda Srbije suočava sa problemima sistemskog karaktera, među kojima su i mala budžetska izdvajanja za podršku poljoprivredi, teško je govoriti o razvoju poljoprivredno-ekoloških mera. Možda bi prostor za agroekološke mere mogli tražiti u preusmeravanju određenog procenta sredstava fondova za ruralni razvoj. Međutim, nedavno ustanovljenje sistema poljoprivrednih savetodavnih službi u Srbiji trebalo bi, barem teorijski, da se pozitivno odrazi i na razumevanje i sprovođenje poljoprivredno-ekoloških mera, a ovde se konkretno misli na uslovljenost direktnih plaćanja poljoprivrednicima njihovom obavezom da u obavljanju poljoprivrednih aktivnosti poštuju postavljena pravila i standarde dobre poljoprivredne prakse. Suvršeno je govoriti o činjenici da Uprava za agrarna plaćanja ne dodeljuje nijedan poznati oblik agroekološke pomoći *per se*, osim veoma mala sredstva za razvoj proizvodnje organske hrane, iako je Vlada Republike Srbije donela niz mera za podsticanje razvoja poljoprivrede. Vlada je, u skladu sa Strategijom razvoja poljoprivrede Srbije<sup>55</sup>, nastavila da subvencionise poljoprivrednu proizvodnju kreditnom podrškom, regresiranjem određenih troškova (osiguranje, repromaterijal i sl.) i direktnim podsticajima (npr. za poljoprivredne prehrambene proizvode). Sredstva se obezbeđuju iz budžeta i Fonda za podsticanje razvoja poljoprivredne proizvodnje.

Poljoprivredna politika i politika ruralnog razvoja Republike Srbije, prema čl. 3 (5) Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju<sup>56</sup> obuhva-

54 O režimu kontrole državne pomoći u Republici Srbiji i EU vid.: M. Milenković, „Sistem kontrole državne pomoći u Srbiji“, u: S. Lilić (ur.) *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*, Knjiga V, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010, str. 191–203.

55 [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678).

56 *Službeni glasnik RS*, br. 41/2009.

ta mere i aktivnosti koje preduzimaju nadležni organi sa ciljem „zaštite životne sredine od negativnih uticaja poljoprivredne proizvodnje“. Ove mere su strukturni podsticaji predviđeni u čl. 12 Zakona, ali se pominju samo kao ‘mere ruralnog razvoja’.<sup>57</sup> Čl. 18 Zakona obavezuje korisnike podsticaja da namenski koriste sredstva podsticaja: „Korisnik podsticaja dužan je da se pridržava propisa kojima se uređuju standardi kvaliteta životne sredine, zaštita javnog zdravlja, zaštita zdravlja životinja i biljaka, zaštita dobrobiti životinja i zaštita poljoprivrednog zemljišta.“ Međutim, nije jasno da li se misli na sve propise, s obzirom na to da se eko-uslovljenost u EU odnosi na zahteve tačno određene aneksima uredbi.

Zakonom je određeno da je korisnik podsticaja dužan da vrati iznos sredstava koji je primio na osnovu netačno prikazanih podataka ili koji je nenamenski koristio, uvećan za iznos zatezne kamate, najkasnije u roku od 30 dana od dana pravosnažnosti rešenja direktora Uprave za agrarna plaćanja, kojim se utvrđuje obaveza korisnika da izvrši povraćaj novčanih sredstava. Ako korisnik podsticaja namernim činjenjem, odnosno propuštanjem ne postupi u skladu sa nalogom, direktor Uprave za agrarna plaćanja može doneti rešenje o smanjenju iznosa ukupnih podsticaja dodeljenih u kalendarskoj godini koji ne može biti manji od 20%, odnosno o ograničenju prava korišćenja jedne ili više vrsta podsticaja, za jednu ili više kalendarskih godina. Međutim, otvoreno je pitanje da li je to kompatibilno procesnim pravilima u kontroli pridržavanja propisa o zaštiti životne sredine u smislu prava EU.

Jasno je da oskudan agrarni budžet i katastrofalno stanje srpske poljoprivrede praktično u drugi plan stavlja pitanja zaštite životne sredine. Međutim, nezaobilazni faktor je onaj institucionalne prirode, kako na nivou resornog ministarstva poljoprivrede, tako i slaba saradnja ministarstva nadležnog za poljoprivredu i ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine u domenu formulisanja politike zaštite životne sredine u oblasti poljoprivrede i nadzora.

---

57 „Mere ruralnog razvoja su vrsta podsticaja kojima se podstiče unapređenje konkurentnosti u poljoprivredi i šumarstvu (investiranje u poljoprivredu i šumarstvo i uvođenje novih standarda u proizvodnji i prometu poljoprivrednih proizvoda), unapređenje programa zaštite životne sredine, očuvanje biodiverziteta i programa diverzifikacije ruralne ekonomije i unapređenja kvaliteta života u ruralnim oblastima.“

Tatjana Jovanić, MA, LL.M, PhD  
Assistant Professor

THE CONDITIONALITY OF STATE AID IN RESPECT  
TO ENVIRONMENTAL PROTECTION RULES AND  
STANDARDS OF GOOD AGRICULTURAL PRACTICE –  
THE EU AS AN EXAMPLE

Summary

*Eco-agricultural programs, which may be local, regional, national, and supranational like the EU common agricultural policy, represent a set of schemes aimed at achieving certain goals and backed with relevant instruments or measures which introduce or change the individual instrument.*

*Not only can the introduction of specific subsidies aimed at compensation of farmers for the reduction of profits to meet statutory requirements in their attempt reduce the negative impact of conventional agriculture on the environment, but also a regime of agricultural subsidies rules may require respect for the environmental legislation. As such, direct payments to farmers may be per se a form of state aid, or funds which purpose is a sort of compensation for farmers. But also, the provision of state aid to farmers for various (other) purposes may be subject to cross compliance with the rules on environmental protection and standards of good agricultural practices. In the first case, the state aid is an instrument of direct compensation of farmers, in the second case the condition for the use of state aid.*

*Keywords: agriculture, state aid, control, environmental protection, good agricultural practice.*

## DRŽAVNA POMOĆ ZA ISTRAŽIVANJE, RAZVOJ I INOVACIJE U PRAVU EVROPSKE UNIJE

### Apstrakt

*Ključni elementi za jačanje konkurentnosti ekonomije Evropske unije i obezbeđenje održivog rasta jesu istraživanje, razvoj i inovacije (RDI). Zbog toga su RDI stavljeni u središte strategije „Evropa 2020“. Ovaj članak istražuje razvoj prava i politiku državne pomoći u oblasti RDI. Evropska komisija je identifikovala više tržišnih poremećaja koji otežavaju RDI, ali koji mogu da opravdaju dodelu državne pomoći sa ciljem njihovog otklanjanja. Važećim komunitarnim okvirom za RDI propisani su uslovi koje zemlje članice treba da uvažavaju prilikom dodele pomoći. Prevažodna svrha ovog okvira jeste da se izvesne forme državne pomoći učine saglasnim sa Ugovorom, koji ih, a priori, zabranjuje. Da bi obezbedila što efikasniju kontrolu državne pomoći, Komisija je usvojila nova Opšta pravila o izuzećima (GBER). Najznačajniji aspekt modernizacije pravila bilo je uvođenje rigoroznije ekonomske analize.*

*Ključne reči: državna pomoć, komunitarni okvir za istraživanje, razvoj i inovacije (RDI), Opšta pravila o izuzećima, kontrola, konkurentnost EU.*

Odluka države da određenim tržišnim akterima pomogne više nego drugima sa ciljem da kompenzuje tržišne poremećaje, otvorila je dilemu *pro et contra* državne pomoći. Nema sumnje da su direktne mere *first best* opcija, ali kada ove mere nisu dovoljno efikasne, na scenu stupa *second best* opcija – državna pomoć.

Skorašnja finansijska kriza je ponovo aktuelizovala polemiku o ciljevima, obimu i mehanizmima za dodelu državne pomoći. Da li će ova kriza i očekivana recesija otvoriti Pandorinu kutiju u kojoj se već više od pedeset godina pod budnim okom Evropske komisije (u daljem tekstu: Komisija) kreira i sprovodi regulativa za dodelu državne pomoći? Da li su postojeća pravila dovoljno efikasna da odgovore izazovima koji su uzrokovani poremećajima na globalnom planu?

---

\* Mr Ivana Rodić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU: pravni, ekonomski, politički i sociološki aspekt* na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu u 2011.

Sve ukazuje na to da na odgovore verovatno nećemo dugo čekati i da će organi Evropske unije u svakom slučaju morati da reaguju brže i efikasnije. To najbolje ilustruje reagovanje Komisije 2009. godine na svetsku finansijsku krizu.<sup>1</sup>

Komisija koristi termin državna pomoć (*State Aid*), za razliku od Svetske trgovinske organizacije, u čijim se dokumentima, umesto reči pomoć, koristi reč subvencija (*State Subsidy*). Pod državnom pomoći se podrazumeva pomoć koju državni organi ili tela koja je osnovala država odobravaju učesnicima u ekonomsko-komercijalnim aktivnostima *na selektivnoj bazi*, zbog čega postoji potencijalna opasnost da se naruši princip slobodne konkurencije i samim tim izazovu negativne posledice po trgovinske odnose između zemalja članica Evropske unije (EU). Iz tog razloga se prema pravilima EU svaka državna pomoć u bilo kom obliku smatra nedozvoljenom, osim kada je u pitanju pomoć individualnim potrošačima koja ima socijalni karakter ili kada je pomoć neophodna za otklanjanje šteta nastalih usled vanrednih okolnosti. Međutim, u poslednje vreme je primetan mnogo elastičniji pristup organa EU po ovom pitanju. Lista opravdanih razloga za dodelu državne pomoći proširena je, uz uslov da se njihova dodela sprovedi po komunitarnim pravilima i da imaju pozitivan efekat na održivi razvoj. Široka definicija državne pomoći otvara mogućnost da se u svakom pojedinačnom slučaju postavi pitanje njene dozvoljenosti, pa je njena kontrola od posebnog značaja. U nadležnosti Komisije je da sprovedi kontrolu državne pomoći kako bi se na jedinstvenom tržištu obezbedila slobodna i fer konkurencija, a na unutrašnjem planu stvorili uslovi da se državni resursi usmeravaju i troše na najefikasniji način. Pri tome se Komisija ne bavi ocenom svrsishodnosti projekta, već je fokusirana na kriterijume koji su primenjeni prilikom odobravanja pomoći za konkretan projekat.

Državna pomoć je regulisana članovima 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU) (u daljem tekstu: Ugovor<sup>2</sup>). Ti članovi suštinski nisu menjani još od kada su uvršteni u Rimski sporazum, kada su bili formulisani kao rezultat određenog kompromisa. Ne postoji konkretna definicija državne pomoći koja bi obuhvatala razloge i ciljeve njenog odobravanja, već je ona više definisana prema posledicama koje može izazvati. Suštinsko značenje pojma državne pomoći

- 1 Videti detaljnije: Communication from the Commission – Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis, (2009 C 83/01).
- 2 Videti integralni tekst članova 107 (stari čl. 87 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice) i 108 (stari čl. 88 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije iz 2008. godine.

u pravu EU se zato najbolje može razumeti tumačenjem člana 107(1) Ugovora od strane Evropskog suda pravde i na osnovu akata Komisije. Međutim, nesporno je da se samo mere državne podrške koje ispunjavaju uslove definisane u članovima 107 i 108 Ugovora mogu podvesti pod državnu pomoć. Dakle, državnom pomoći se ne mogu smatrati sve mere državne podrške, čak i kada sadrže subvencije, ukoliko nisu kumulativno ispunjeni sledeći uslovi:

- a) pomoć mora biti dodeljena od države;
- b) pomoć mora da obezbedi korisniku određenu prednost;
- c) pomoć mora da favorizuje izvesne (selektivno) tržišne subjekte ili proizvodnju izvesnih roba;
- d) pomoć mora da ugrožava trgovinu između zemalja članica i
- e) pomoć mora da ugrožava ili potencijalno može da ugrozi konkurenciju na jedinstvenom tržištu.

Kompleksnost samog pojma i definicija državne pomoći, po mnogima dvosmislena, ukazuju na to da državna pomoć može ugroziti liberalizaciju jedinstvenog tržišta, ali istovremeno može biti i jedan od preduslova da se željeni nivo liberalizacije i privrednog rasta brže ostvari. Od 2007. godine, Evropska unija beleži povećan obim državne pomoći, pre svega u finansijskoj oblasti<sup>3</sup>.

Tema ovog članka je analiza komunitarne regulative koja se odnosi na državnu pomoć u oblasti istraživanja, razvoja i inovacija (*Research, Development and Innovation*, u daljem tekstu: *RDI*), koja zauzima centralno mesto u strategiji „Evropa 2020“<sup>4</sup>.

## 1. Značaj i karakteristike državne pomoći u oblasti istraživanja, razvoja i inovacija

U razvijenim ekonomijama, kao što je ekonomija EU, znanje, drugim rečima, istraživanje i razvoj, inovativnost i edukacija ključni su nosioci rasta produktivnosti. Znanje je faktor koji bi trebalo da ojača evropsku konkurentnost na globalnom planu u odnosu na druge koji konkurišu sa jeftinom radnom snagom i primarnim resursima. Ta ideja je prepoznatljiva u svim političkim i pravnim aktima EU.

3 Prema podacima Evropske komisije, COM (2010)701 final, državna pomoć je osamdesetih godina prošlog veka iznosila 2% BDP, devedesetih je pala na 1%, u periodu 2003–2007. činila je samo 0,5% do 0,6%, da bi u 2009. na nivou EU–27 dostigla 3,6% BDP, odnosno 427,2 biliona evra.

4 „Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth“, COM (2010) 2020.

*Innovation Union* je jedan od sedam prioriteta stipuliranih u strategiji „Evropa 2020“. Tom strategijom, *inter alia*, predviđeni su bolji uslovi i lakši pristup finansijskim sredstvima, koja su po pravilu potrebna u značajnom obimu kako bi se inovativne ideje praktično primenile u oblasti proizvodnje i usluga te omogućile brži privredni rast i veću zaposlenost.

Državna pomoć je samo jedan od elemenata ekonomske politike država članica koje preduzimaju i mnoge druge mere sa ciljem da promovišu *RDI* čiji efekti su od prvorazrednog značaja za postizanje održivog razvoja i konkurentnosti zemalja članica EU na globalnom planu. Organi EU stoje na stanovištu da najefikasniji put za jačanje aktivnosti *RDI* predstavljaju jačanje konkurencije i veća ulaganja kompanija u te oblasti. Drugim rečima, konkurencija i slobodno tržište bi trebalo da primoraju kompanije na inovacije, razvoj i proizvodnju onih roba koje tržište realno prihvata.

Međutim, sama tržišna utakmica nije uvek dovoljna da motiviše kompanije na razvoj i inovacije. Glavni razlozi leže u činjenici da aktivnosti *RDI* nose vrlo visoke tehnološke i/ili komercijalne rizike, kao i teškoće u eksploataciji rezultata istraživanja. Stoga mnoge kompanije smatraju da njihova ulaganja u *RDI* neće biti profitabilna i to ih koči da u većoj meri ulažu u te aktivnosti. U tim slučajevima, upravo državna pomoć može da ohrabri i pomogne kompanijama da počnu ili da više ulažu u *RDI*. Međutim, svaka odluka o državnoj pomoći po pravilu otvara dilemu: da li državna pomoć više ugrožava tržišnu konkurenciju ili donosi veću korist društvu u celini?

Državna pomoć može da generiše značajnu podršku *RDI* samo pod uslovom da su tržišni poremećaji (*market failures*)<sup>5</sup> koji ograničavaju ili usporavaju dostizanje optimalnog nivoa *RDI* tačno identifikovani, a mere pomoći tako odmerene da se negativni efekti na konkurenciju i trgovinu smanjuju, dok se efikasnost utrošenih javnih sredstava povećava. Pri tome ne treba gajiti iluzije da će samo državna pomoć *per se* zameniti reforme ili korigovati strukturne slabosti u ovoj specifičnoj oblasti<sup>6</sup>. Državna pomoć, dakle, nije čarobni štapić kojim će se rešiti evropski problemi na planu inovacija i razvoja, već samo jedno od sredstava da se postavljeni ciljevi brže i efikasnije ostvare. Pozitivna iskustva sa efektima primene rezultata istraživanja i inovacija dovela su do opšteg konsenzusa da je ova oblast nezamenljiv pokretač ubrzanog rasta i zato ona zauzima tako visoko mesto među prioritetima EU.

5 Pri tome je tržišne poremećaje (*market failures*) teško uvek kvantitativno opisati, zbog čega se često u analizama koristi kvalitativni opis kao adekvatniji.

6 Report on State aid contribution to Europe 2020 Strategy, COM(2011) 356 final.



Šta o tome govore statistički podaci u svetlu proklamovanog cilja da se mora nadoknaditi zaostajanje EU u ulaganjima za *RDI* i tako brže ostvariti cilj da se 3% BDP<sup>7</sup> usmeri na ove aktivnosti? Taj ambiciozan cilj EU treba posmatrati u svetlu podataka da je taj procenat u EU danas nešto niži od 2%, dok je istovremeno u Sjedinjenim Američkim Državama 2,6%, a u Japanu čak 3,4%<sup>8</sup>.

Relevantan je i podatak da je ukupan utrošak državnih sredstava za *RDI* u zemljama EU-27 dostigao 0,64% BDP u 2009. godini. Pri tome treba imati u vidu da državna pomoć za *RDI* čini samo 11% ukupne državne pomoći koja se dodeljuje u zemljama članicama.

U periodu 2007–2009. zabeležen je prosečan rast državne pomoći u oblasti *RDI* (8.758 miliona evra) u odnosu na period 2004–2006. (6.277 miliona evra). U periodu 2007–2009. najveći obim državne pomoći dodelile su Nemačka (2.240 miliona evra), Francuska (1.919 miliona evra), Španija (994 miliona evra) i Italija (802 miliona evra). Zemlje sa najnižim ulaganjem su Kipar, Litvanija i Malta, sa po jednim milionom evra. Kada je u pitanju visina ulaganja u oblast *RDI* u odnosu na BDP, redosled je drugačiji. Na prvom mestu je Austrija, a zatim slede Švedska, Finska i Francuska.<sup>9</sup>

Ako se period 2004–2009. posmatra zbirno, više od polovine ukupno odobrenog iznosa od 46,5 biliona evra bilo je obezbeđeno od dve države, Nemačke (29%) i Francuske (22%). Slede Italija (11%), Španija (9%), Velika Britanija (7%), Belgija (5%) i Holandija (4%).

U periodu 2007–2011. državna pomoć za *RDI* bila je usmeravana prevashodno u domen aeronautike (29%), mikroelektronike (21%), energije (14%), biotehnologije (11%), automobilske industrije (11%) i ICT (9%). Četiri petine državne pomoći angažovano je u nove tehnologije kao što su mikro i nano elektronika, razvoj novih materijala, industrijske biotehnologije i unapređenje proizvodnih sistema. Velikim preduzećima je pripalo oko 90% sredstava državne pomoći, a malim i srednjim preduzećima ostatak od 10%.<sup>10</sup>

Rezultate u oblasti *RDI* postignute u prvoj polovini realizacije Lisabonske strategije Wim Kok je opisao kao „mešovitu sliku“, ukazujući na to da veoma značajna pretnja konkurentnosti Evropske unije dolazi iz Azije i SAD.<sup>11</sup> Ovaj zaključak je donet na osnovu analize više stati-

7 DG COMP 2010 State aid Autumn Scoreboard. State of play 31.12.2009.

8 Detaljnije o tome: *European Commission: Mid-Term Review of the R&D&I Framework*, Brussels, 10.8.2011.

9 *Idem*, str. 2–3.

10 Izvor citiran u fusnoti 6.

11 Videti: Report from the High Level Group chaired by Mr. Wim Kok, *Facing the Challenge: the Lisbon Strategy for Growth and Employment*, novembar 2004.

stičkih podataka. Tako je u periodu 2000–2005. godišnja stopa rasta u EU za oblast *RDI* iznosila 2%, na nivou zemalja članica OECD nešto preko 4%, dok je u SAD iznosila 6%, a u Koreji 9%. Značajan je podatak da privatni sektor u Japanu učestvuje sa 75% u finansiranju istraživanja i razvoja, u SAD je taj procenat 65%, a u EU 54%.

Navedeni pokazatelji ukazuju na to da je pred EU još mnogo prepreka do ostvarenja ambicioznog cilja – 3% BDP za *RDI*. Progres na tom putu biće brži ako se obezbede veća i efikasnija upotreba javnih sredstava, povoljniji ambijent za preferirane aktivnosti i snažniji podsticaji da se privatne kompanije više angažuju u oblasti *RDI*. Te aktivnosti moraju istovremeno biti praćene i odgovarajućim merama u oblasti upravljanja ljudskim resursima sa ciljem stvaranja dobro obučениh i motivisanih istraživačkih timova.

Politički stav – *Manja i bolje ciljano državna pomoć (Less and better targeted state aid)* proklamovan je na nacionalnom i evropskom nivou posebno od usvajanja Lisabonske agende 2000. godine.<sup>12</sup> Najvažniji aspekt modernizacije pravila kojima se reguliše državna pomoć jeste pre svega uvođenje mnogo detaljnije ekonomske analize.<sup>13</sup>

Kamen temeljac za kreiranje novih pravila i kriterijuma za dodelu, odnosno analizu pozitivnih i negativnih efekata državne pomoći predstavljaju odgovori na test pitanja<sup>14</sup>: (a) da li je državna pomoć usmerena na saniranje važnih tržišnih poremećaja ili na druge zajedničke ciljeve, (b) da li su ti ciljevi dobro odabrani i (c) da li su u konačnom zbiru pozitivni efekti veći od negativnih.

Na kraju treba pomenuti još neke razloge zbog kojih je izdvajanje u okviru EU za *RDI* niže u odnosu na standarde drugih razvijenih zemalja, posebno u privatnom sektoru. Pre svega, to su strukturni razlozi i razlozi sistemske prirode. Kompanije, da bi više ulagale u projekte *RDI*, moraju imati oslonac u jakoj i razvijenoj istraživačkoj bazi na unutrašnjem, kao i na jedinstvenom tržištu, i pri tome uživati široku podršku svih relevantnih društvenih subjekata. Aktivnosti *RDI* će biti atraktivnije za nove aktere ako su dobro rešena pitanja zaštite prava intelektualne svojine, konkurentnog okruženja, funkcionalne regulative i adekvatne finansijske podrške. Odluka kompanije da investira u *RDI*

12 The Commission's State Aid Action Plan, less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005 to 2009, dostupno na sajtu [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_en.pdf).

13 Više o tome: Hencher L., „Towards an economic analysis of State aids“, *European State Aid Law Quarterly*, vol., 4, no. 3, 2005.

14 Nicolaidis P., „Essays on Law and Economics of State Aid“, dostupno na sajtu <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=13483>

zavisi i od procene koje će konkretne koristi imati od rezultata ulaganja. Po pravilu, rezultati *RDI* donose više koristi ekonomiji u širem smislu nego kompaniji koja ih je omogućila (tzv. *spill-overs effects*). Aktivnosti *RDI* su po svojoj prirodi rizične jer su njihovi krajnji rezultati neizvesni. Njih karakterišu i asimetrične informacije kao i nedostatak koordinacije između aktera u ovoj oblasti, čiji bi objedinjeni naponi omogućili postizanje boljih rezultata i smanjenje ukupno angažovanih sredstava. Zbog toga bi državna pomoć trebalo da podstakne kompanije na veća ulaganja u oblast *RDI*, sa ciljem povećanja efikasnosti privrede u celini. Drugim rečima, državna pomoć će biti korisnija ukoliko stimuliše dodatna ulaganja u *RDI*, a ne da posluži kao „zamena“ za direktna ulaganja.

I politički uticaji mogu biti značajan faktor u kreiranju politike dodele državne pomoći. Stoga se u procedurama za dodelu državne pomoći može prepoznati namera da, uz već legalizovane (dozvoljene) faktore, ovaj ima što manji ili nikakav značaj. Otuda i tako jasna odredba da je državna pomoć generalno nedozvoljena osim kada ispunjava određene kriterijume. U postupku kontrole državne pomoći upravo se nastoji diferencirati tzv. „dobra pomoć“ od „loše pomoći“ upoređivanjem pozitivnih i negativnih efekata u svakom konkretnom slučaju (tzv. *effect-based approach*).

Detaljna analiza komunitarne regulative koja se odnosi na *RDI* može da pruži pomoć i konkretne odgovore zemljama koje su na putu pridruživanja, pred kojima su mnogi izazovi u realizaciji ovog važnog segmenta državne politike. Uostalom, i Komisija preduzima korake da transferiše pravila EU o dodeli državne pomoći horizontalno, na zemlje koje nisu članice EU (što se odnosi i na Srbiju), ali i vertikalno, na nivo Svetske trgovinske organizacije.

## 2. Regulativa državne pomoći za razvoj, istraživanje i inovacije u Evropskoj uniji

Regulativa državne pomoći karakteristična je odlika komunitarnog sistema, jer nijedna federalna država ili neka druga ekonomska zajednica nisu do sada usvojile sličan sistem kontrole državne pomoći.

Pravila i procedure kojima se reguliše državna pomoć imaju svoje uporište u članu 107 Ugovora. Naime, član 107 (1) stipuliše koje mere predstavljaju državnu pomoć, a u tačkama (2) i (3) navedeni su slučajevi zbog kojih pomoć može biti izuzeta od opšte zabrane. Članovima 108 i 109 Ugovora propisani su uslovi za dodelu „dozvoljene“ pomoći, u čijoj realizaciji Komisija igra glavnu ulogu. Zato su fundamentalna

pravila iz Ugovora praćena nizom dopunskih legislativnih instrumenata kojima se regulišu izuzeća i stimuliše državna pomoć ako je usmerena ka realizaciji zajednički utvrđenih ciljeva, što je upravo slučaj sa aktivnostima RDI. Treba ukazati i na značaj člana 150 (1) Ugovora (stari čl. 130(1) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice), kojim se EU i zemlje članice pozivaju da preduzmu akcije za bolje korišćenje industrijskog potencijala politika za inovacije, istraživanje i tehnološki razvoj.

Nepisano je pravilo da nijedna regulativa nije nepromenjiva, jer oni na koje se odnosi uvek traže načine da izbegnu njenu primenu ukoliko je to u njihovom interesu. I zemlje članice, u određenim situacijama, takođe pokušavaju da izbegnu primenu pravila kojima se reguliše državna pomoć, a da ih formalno ne prekrše. Jedan od jednostavnijih načina je da zemlja članica zahtev za saglasnost za dodelu određene vrste pomoći prezentuje Komisiji „na poseban način“, koristeći slabosti asimetričnih informacija između korisnika pomoći i davaoca pomoći<sup>15</sup>. Ili, drugi primer, Komisija je bila posebno blagonaklona osamdesetih godina prošlog veka u davanju saglasnosti za pomoć koja je bila usmeravana za istraživanja i razvoj (ne samo da bi se EU suprotstavila tehnološkoj prednosti SAD i Japana). Takav stav Komisije imao je za posledicu da je državna pomoć u većem obimu poprimila formu pomoći za istraživanje i razvoj. Međutim, 1985. godine, Komisija je odlučila da odgovori na tu pojavu time što je odredila da državna pomoć ne može iznositi više od 50% troškova za bazna istraživanja. Nakon toga, države članice su počele da primenjuju novu taktiku. Odobravale su pomoć istom korisniku za isti projekat po dva osnova: kao regionalnu pomoć i kao pomoć namenjenu istraživanju i razvoju. Usledila je nova reakcija Komisije koja je usvojila pravila o sprečavanju kumulacije različitih vrsta pomoći za isti projekat. Ti primeri, *inter alia*, ilustruju samo neke od izazova na koje je Komisija blagovremeno odgovarala modifikovanjem i stalnom modernizacijom regulatornih mehanizama.

Zaključenjem Rimskog sporazuma, državna pomoć je postala integralni deo politike konkurencije. Konkurencija je temelj tržišne ekonomije koja je zasnovana na filozofiji „jednakih uslova“ koji predstavljaju temelj jedinstvenog unutrašnjeg tržišta. Tim sporazumom Komisija je stekla ne samo ovlašćenje da tumači odredbe pravila za dodelu državne pomoći već i operativnu samostalnost da ih primenjuje.

Na taj način je omogućeno da se sa jednog mesta sprovodi efikasna prethodna (*ex ante*) i naknadna (*ex post*) kontrola. Komisija je

15 Videti: State aid: new Framework for Research, Development and Innovation – frequently asked questions, (MEMO/06/441), Brussels, 22. novembar 2006.

dugo imala suzdržan odnos prema mnogim pitanjima i češće je intervenisala koristeći *soft law* instrumente. U poslednjoj deceniji smo svedoci mnogo „čvršćeg“ pristupa Komisije koji je imao za posledicu donošenje većeg broja formalnopravnih instrumenata koji imaju karakter *hard law*<sup>16</sup>. Slučajevi u kojima je Komisija imala ulogu *amicus curiae* u nacionalnim postupcima relativno su retki jer nacionalni sudovi nisu dovoljno koristili mogućnost da traže mišljenje ili tumačenje Komisije.

### 3. Komunitarni okvir za RDI i Opšta pravila o izuzećima (GBER)

Komisija je 2005. godine usvojila Akcioni plan za državnu pomoć (*State Aid Action Plan – SAAP*)<sup>17</sup> kojim je iniciran proces reforme do tada važećeg Okvira EU za RDI. U Akcionom planu je najavljeno postepeno smanjenje državne pomoći i refokusiranje na aktivnosti koje imaju značajan uticaj na konkurentnost, zaposlenost i privredni rast.

Od 1. januara 2007. godine na snazi je novi Okvir EU za RDI<sup>18</sup>, kojim je zamenjen prethodni, iz 1996. godine. I prethodna pravila su zemljama članicama pružala široke mogućnosti da podrže istraživanja i razvoj putem državne pomoći. Međutim, Komisija ih je ipak značajno modifikovala sa namerom da bolje odslikaju prioritete EU kao što su promocija prekogranične saradnje na planu razvoja, javno-privatno partnerstvo, šira i brža distribucija rezultata razvoja i podrška istraživanjima od zajedničkog interesa. Jedan od razloga je bio i prijem novih država članica u EU koje su do tada imale drugačiju praksu i iskustva u ovoj oblasti. Mala i srednja preduzeća (MSP) dobila su mnogo povoljniji tretman nego prema ranije važećim pravilima.

U skladu sa novom praksom, Komisija je uvela dodatne bonuse za MSP prilikom određivanja intenziteta dozvoljene pomoći. Tako su neke od uvedenih mera za inovacije samo na raspolaganju MSP jer se smatra da su ona više izložena tržišnim uticajima nego velika preduzeća. Novim Okvirom EU za RDI takođe treba da bude omogućena značajnija saradnja između javnog i privatnog sektora sa pretpostavkom da će kompanije biti aktivnije u toj oblasti ako budu imale na raspolaganju

16 Doleys J. T., *Fifty Years of Molding Article 87: The European Commission and the Development of EU State Aid Policy (1958–2008)*, Kennesaw State University, 2009, str. 3–4.

17 *State Aid Action Plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009*, COM (2005) 107 final.

18 „Community Framework for State aid for Research and Development and Innovation“, *Official Journal C* 323 od 30.12.2006, str. 1–26.

dodatne podsticajne mere kroz državnu pomoć. Tako državna pomoć kompanijama koje saraduju sa univerzitetima i istraživačkim organizacijama može biti uvećana za 15 procentnih poena u odnosu na generalno dozvoljeni intenzitet pomoći. Okvirom je predviđen i bonus za preduzeća koja saraduju sa drugima na razvojnim projektima, pri čemu se velika preduzeća mogu kvalifikovati za ovaj bonus samo u slučaju da saraduju i sa *MSP* ili realizuju projekte kroz prekograničnu saradnju.

Okvir EU za *RDI* predstavlja kompleksan pravni dokument i praktičan vodič za zemlje članice i potencijalne korisnike pomoći. Godinu dana nakon njegovog stupanja na snagu doneta su Opšta pravila o izuzećima (*General Block Exemption Regulation* – u daljem tekstu: *GBER*)<sup>19</sup>. Ta dva dokumenta čine paket pravila koja su na snazi do 2013. godine. Okvir se primenjuje na sve vrste državne pomoći koja je namenjena za istraživanje, razvoj i inovacije u svim sektorima. Ugovori na osnovu kojih državni organi poručuju projekte za razvoj i istraživanja ili kupuju rezultate istraživanja i razvoja, ne smatraju se državnom pomoći ako su zaključeni pod tržišnim uslovima (obično kroz tender-sku proceduru). Isto važi i za finansiranje istraživačkih i neprofitnih organizacija, pogotovo ako nisu ekonomski aktivne na tržištu (Odeljak 3.1. Okvira EU).

Glavne izmene u novom okviru EU za *RDI* su donele:

- a) jasnije kriterijume usmerene na eliminaciju tržišnih poremećaja;
- b) veću pravnu izvesnost za istraživačke organizacije i zajednička istraživanja;
- c) uvođenje metoda za detaljnu procenu u slučajevima pomoći velike vrednosti;
- d) prvi put su uvedene mere pomoći za inovacije, jer je ocenjeno da predstavljaju bitan faktor za postizanje ciljeva Lisabonske strategije.

Opšte je prihvaćena ocena da novi Okvir EU za *RDI* omogućuje zemljama članicama da brže i lakše odobravaju različite vrste pomoći prema svojim specifičnim potrebama. Komisija smatra dozvoljenim:

- pomoć za istraživačke i razvojne projekte;
- pomoć za tehničke studije izvodljivosti;

---

19 Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (*General block exemption Regulation*), OJ L 214, od 9.8.2008, str. 3–47. Članovi 30 do 37 ove Regulative direktno se odnose na regulaciju oblasti *RDI*.

- pomoć namenjenu MSP da u većoj meri koriste prava intelektualne svojine;
- pomoć za nova inovativna preduzeća;
- pomoć za eksperimentalni razvoj;
- pomoć za pribavljanje usluga savetovanja i podrške inovacijama;
- pomoć za angažovanje visoko kvalifikovanog kadra;
- pomoć za inovativne klastere.<sup>20</sup>

Novim okvirom EU za RDI su utvrđene tri osnovne kategorije pomoći, što državama članicama omogućuje da odobravaju pomoć različitog intenziteta zavisno od tržišnih uslova pod kojima se određeni istraživački projekti realizuju. Intenzitet pomoći se izražava procentualno, kao odnos vrednosti pomoći prema opravdanim troškovima konkretnog projekta<sup>21</sup>. U skladu sa pravilima, intenzitet pomoći ne može biti veći od:

- a) 100% za fundamentalna istraživanja;
- b) 50% za industrijska istraživanja i
- c) 25% za eksperimentalna istraživanja.

Komisija je takođe uvela pragove (*thresholds*) za sve tri kategorije istraživanja, i to: 20 miliona evra za projekte za fundamentalna istraživanja, 10 miliona evra za industrijska istraživanja i 7,5 miliona evra za eksperimentalna istraživanja. Prag za studije izvodljivosti za pripremu industrijskog istraživanja iznosi 10 miliona evra, a za pripremu eksperimentalnog istraživanja 7,5 miliona evra.<sup>22</sup> Prag za pomoć koja se odnosi na pribavljanje savetodavnih i usluga za podršku inovacijama, koja je inače dozvoljena samo za MSP, fiksiran je na 200.000 evra u periodu od tri godine. Pomoć za nova inovativna preduzeća dozvoljena je samo za mala preduzeća i u tom slučaju prag iznosi milion evra (odnosno 1,5 milion u područjima koja su kvalifikovana za regionalnu pomoć). Za troškove kupovine patenata i drugih prava intelektualne svojine određen je jedinstven prag za sve kategorije pomoći od 5 miliona evra.

---

20 Inovativne klastere (*Innovation clusters*) čine grupe nezavisnih kompanija, koje su aktivne u određenom sektoru i regionu i koje su spremne da stimulišu inovacije intenzivnom interakcijom, zajedničkim korišćenjem resursa, razmenom znanja i *know-how*, te transferom tehnologije i razmenom informacija u okviru klastera.

21 Prema članu 4 (3) GBER-a, pod opravdanim troškovima (*eligible costs*) smatraju se stvarni troškovi koji moraju biti dokumentovani odgovarajućim detaljnim i jasnim podacima. GBER-om je precizirano koji se troškovi „priznaju“ za svaku kategoriju pomoći.

22 Ovi iznosi su dva puta veći za Eureka programe.

Komisija je prilikom određivanja visine pragova očigledno imala u vidu da pomoć veće vrednosti *per se* može izazvati veće poremećaje na tržištu. Međutim, imala je u vidu i činjenicu da je, ako su rezultati konkretnog istraživanja „bliži“ tržištu, ta mogućnost veća, što nije slučaj sa fundamentalnim istraživanjima. Ukoliko je iznos planirane pomoći viši od utvrđenih pragova, zemlja članica je dužna da o takvoj pomoći obavesti Komisiju radi detaljnije provere. Prema članu 7 *GBER*-a, pragovi i maksimalni intenzitet pomoći odnose se na ukupnu vrednost pomoći u konkretnom slučaju, bez obzira na to da li se podrška finansira iz lokalnih, regionalnih, nacionalnih ili zajedničkih izvora EU. Od posebnog je značaja mogućnost predviđena za *MSP*<sup>23</sup> da mogu da koriste sve kategorije pomoći. Uz korišćenje određenih bonusa, pomoć za *MSP* može biti većeg intenziteta od iste kategorije pomoći za velika preduzeća. Bonus se takođe izražava procentualno, a priznaje se korisniku pomoći pod uslovom da saraduje sa drugim partnerima i javnim istraživačkim telima, odnosno da omogućuje široku distribuciju rezultata istraživanja.

Radi bolje preglednosti odredbi pravila za dodelu državne pomoći za *RDI* izradili smo sledeću tabelu:

Vrste državne pomoći	Maksimalan intenzitet pomoći		
	Mala preduzeća	Srednja preduzeća	Velika preduzeća
Pomoć za fundamentalna istraživanja	100%	100%	100%
Pomoć za industrijska istraživanja sa bonusom	70%	60%	50%
	80%	75%	65%
Pomoć za eksperimentalna istraživanja sa bonusom	45%	35%	25%
	60%	50%	40%
Studije izvodljivosti: za industrijska istraživanja za eksperimentalni razvoj	75%	75%	65%
	50%	50%	40%
Pomoć za nova inovativna preduzeća	Do 1 million €	Ne primenjuje se	Ne primenjuje se

23 *Handbook on Community State Aid Rules for SME's, Including Temporary State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis*, 25.2.2009, str. 3: *MSP* u EU zapošljavaju više od 100 miliona ljudi i stvaraju 60% BDP. Prema *Commission Recommendation of 06/05/2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises* C(2003) 1422 final (OJ L 124 of 20.5.2003), član 2: mikropreduzeća su do deset zaposlenih ili do 2 miliona evra prometa, mala do 50 zaposlenih ili do 10 miliona evra prometa, a srednja do 250 zaposlenih ili do 50 miliona evra prometa.



Pomoć za uvođenje informacionih i komunikacionih tehnologija	35%	25%	15% (samo u slučaju saradnje sa MSP koja učestvuju u troškovima preko 30%)
Pomoć za korišćenje savetodavnih usluga za podršku inovacijama	Do 200.000 € u periodu od 3 godine	Do 200.000 € u periodu od 3 godine	Ne primenjuje se
Pomoć za angažovanje visokokvalifikovanog osoblja	50%	50%	Ne primenjuje se
Pomoć za formiranje i razvoj inovativnih klastera u podržanim regionima	35%	25%	15%

Opšta pravila o izuzećima jesu centralni element pravila za dodelu državne pomoći, koja su u praktičnom smislu pojednostavljena (različite vrste pravila o izuzećima za pojedine vrste pomoći sada su deo jedinstvene regulative) i više usmerena ka realizaciji zajedničkih ciljeva. U svim slučajevima koji su pokriveni *GBER*-om, države članice mogu da odobravaju pomoć bez prethodne notifikacije, znači automatski, uz formalnu registraciju koja se mora podneti Komisiji 20 dana od dana dodele pomoći. Drugim rečima, proceduralna brzina u dodeli pomoći u rukama je država članica. Da bi određena pomoć bila izuzeta, mere pomoći moraju da ispune uslove propisane *GBER*-om. Posebno treba imati u vidu da se pravila *GBER* primenjuju samo na tzv. transparentnu pomoć, što pretpostavlja da je visinu troškova za konkretan projekat moguće precizno izračunati *ex ante*.

Međutim, velike i kompleksnije šeme pomoći i dalje ostaju u režimu notifikacije, tj. podležu dobijanju saglasnosti Komisije, a to pravilo važi i za pomoć čija vrednost prevazilazi pragove (član 6 *GBER*-a). Smatra se da je pomoć za važne projekte od zajedničkog evropskog interesa u skladu sa zajedničkim tržištem, prema članu 107 (3) (b) Ugovora (stari čl. 87).<sup>24</sup>

Članovima 10 i 11 *GBER*-a propisani su proceduralni uslovi pod kojima se vrši notifikacija o izuzeću (u skladu sa Aneksom III *GBER*-a) kako bi Komisija bila u poziciji da nadgleda da li zemlje članice dosledno postupaju u skladu sa pravilima. Takođe je predviđeno da se određene informacije objavljuju u *Službenom listu Evropske unije*, a zemlje članice su dužne da kompletan tekst koji se odnosi na spornu pomoć objave na internetu, čija adresa treba da bude navedena u godišnjim

24 „Community Framework for State aid for Research and Development and Innovation“, *Official Journal C 323* od 30.12.2006, str. 12.

izveštajima o dodeli državne pomoći u skladu sa Uredbom Komisije br. 794/2004 od 21. aprila 2004. godine<sup>25</sup>.

Član 10 *GBER*-a obavezuje zemlje članice da podatke o svakoj dodeljenoj pomoći čuvaju najmanje deset godina i da ih dostave Komisiji na njen zahtev.

Komisija je u avgustu 2011. godine objavila detaljan prikaz rezultata primene mera za dodelu pomoći u oblasti *RDI*<sup>26</sup> za poslednje tri godine i pozvala zemlje članice da se aktivno uključe u raspravu o reformi ove regulative koja je planirana za 2013. godinu. Komisija je posebno ukazala na podatak da je ukupan iznos pomoći od 977 miliona evra odobren za *RDI* putem *GBER*-a u 2009. godini relativno nizak, u poređenju sa iznosom od 10.813 miliona evra koji je odobren sektoru industrije i usluga prema istim pravilima. Ovaj podatak treba posebno posmatrati u kontekstu stava Komisije da u uslovima globalne krize *GBER* pravila treba da budu više korišćena zbog jednostavnije i brže procedure za dodelu pomoći.

#### 4. Pravilo *de minimis*

Preduzeća su često u poziciji, posebno *MSP*, da im je u kratkom roku potrebna relativno mala pomoć za brže prevazilaženje problema prilikom otpočinjanja ili realizacije projekata istraživanja, razvoja ili inovacija. Za takve slučajeve u regulativi je predviđeno posebno pravilo za dodelu pomoći male vrednosti (*de minimis* rule).<sup>27</sup> To je instrument koji zemlji članici omogućuje da odobri pomoć manje vrednosti u veoma kratkom roku, bez notifikacije Komisije i bez preduzimanja bilo kakve administrativne procedure. Ovo pravilo je zasnovano na pretpostavci da u većini slučajeva pomoć male vrednosti ne može imati ozbiljan uticaj na trgovinu ili konkurenciju između zemalja članica, pa se zbog toga ne tretira kao državna pomoć u duhu člana 107(1) Ugovora. Pravilo *de minimis* omogućuje zemlji članici da dodeli pomoć do 200.000 evra u periodu od tri fiskalne godine. Ukoliko ukupna vrednost pomoći po ovom osnovu prelazi navedeni limit, takva pomoć

25 Commission Regulation (EC) No. 794/2004 of 21 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No. 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty

26 Videti detaljnije: Commission staff working paper, *Mid-Term Review of the R&D&I Framework*, Brussels, 10. avgust 2011.

27 Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to *de minimis* aid, *Official Journal* No L 379, 28. decembar 2006, str. 5.

neće više biti tretirana u skladu sa pravilom *de minimis*. Isto tako, ova pomoć se ne može odobravati preduzećima za saniranje problema u tekućem poslovanju. I ovde važi pravilo da se troškovi projekta za koji se traži pomoć po pravilu *de minimis* mogu izračunati *ex ante*, pri čemu nije dozvoljena kumulacija sa drugim vrstama pomoći.

## 5. Povraćaj nezakonite pomoći

Jedno od važnih pravila regulative EU obavezuje Komisiju i zemlje članice da obezbede povraćaj pomoći koja je već dodeljena ako pri dodeli nije poštovana propisana procedura, što je u skladu sa članom 108(3) Ugovora. Kada utvrdi da je neka pomoć nezakonita (*unlawful aid*), Komisija donosi odluku o njenom povraćaju (*recovery decision*), sa ciljem da ceo slučaj vrati u status *quo ante* i tako spreči moguće ugrožavanje slobodne konkurencije. Zemlje članice su dužne da implementiraju odluku o povraćaju. Pošto su zemlje članice često izbegavale da implementiraju ovakve odluke u predviđenom roku, Komisija je iz tih razloga objavila dokument u kojem su navedeni principi i preporuke za implementaciju odluka o povraćaju.<sup>28</sup> U skladu sa članom 14(2) Uredbe o procedurama, iznos za povraćaj se uvećava za iznos kamate čija se visina određuje prema uputstvima Komisije<sup>29</sup>, a primenjuje se za period od datuma kada korisnik primi takvu pomoć do datuma kada je vrati. U roku od dva meseca od prijema negativne odluke zemlja članica je dužna da obavesti Komisiju o planiranim ili preduzetim merama da se osporena pomoć vrati. Zemlja članica je dužna da kompletnu implementaciju sprovede u roku od četiri meseca od stupanja na snagu odluke o povraćaju.

## 6. Kontrola dodele državne pomoći

Politika dodele državne pomoći u nadležnosti je država članica. Kontrolu dodele državne pomoći, koja ima supranacionalni karakter, vrši Komisija metodom *case-by-case*. Naime, prevagnulo je mišljenje da bi u slučaju nacionalne dominacije nad kontrolom dodele državne pomoći slabio uticaj Komisije i da bi bila smanjena uloga Evropskog suda pravde. Međutim, Komisija, osim kontrolne uloge, nastoji da kre-

28 Commission Notice towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid, *Official Journal* [2007] C272, str. 4–17.

29 Commission Communication on the revision of the method for setting the reference and discount rates, *Official Journal* [2008] C14, str. 6–9.

ira i viziju šta je to „dobra“ politika državne pomoći i da usmeri države članice u pravcu realizacije dogovorenih ciljeva.

Jedan od razloga zbog kojih je bilo važno da se politika kontrole dodele državne pomoći striktno koordinira na nivou Evropske unije leži u činjenici da zajednički organi EU imaju direktnu ingerenciju samo na 1% evropskog BDP, dok sa ostalih 99% raspolažu države članice. Radi poređenja, federalna administracija SAD raspolaže ogromnim federalnim budžetom i zato može u značajnom obimu direktno da odobrava subvencije i pomoć po različitim osnovama (primer USAID i dr.).

Kontrola državne pomoći zauzima značajno mesto u politici konkurencije EU i neophodna je za pravilno funkcionisanje zajedničkog tržišta koje „balansira između liberalne verzije integrisanog tržišta i prerogativa zemalja članica da intervenišu u svojim ekonomijama“<sup>30</sup>. Komunitarna regulativa sadrži karakteristične odredbe o kontroli državne pomoći koje predstavljaju specifična rešenja u oblasti kontrole. Pravila za kontrolu državne pomoći postaju ne samo važan element unutar EU, već u procesu globalizacije i na međunarodnom planu. Liberalizacija trgovine na svetskom nivou može biti usporena ako kompanije budu izložene negativnim efektima koji dolaze od konkurenata čije su zemlje manje posvećene kontroli državne pomoći. Nažalost, protekcionističke mere nisu do kraja eliminisane, a ni praksa *beggar-the-neighbour* još nije do kraja iskorenjena. Zato EU nastoji da se u međunarodne ugovore, *inter alia*, unose efikasni mehanizmi za kontrolu državne pomoći po ugledu na evropska iskustva i pravila.

Kontrola dodele državne pomoći spada u najteže i najdelikatnije obaveze Komisije. Članom 108(1) Ugovora Komisija je ovlašćena da kontroliše i „stalno nadgleda“ sve aktivnosti zemalja članica koje se odnose na dodelu državne pomoći. Prema ovom članu, Komisija *de facto* vrši dve funkcije. Prvo, procenjuje da li su mere koje su donele države članice usklađene sa odredbama Ugovora i odgovarajućim direktivama i upustvima i, drugo, vrši nadzor da li se programi pomoći realizuju u skladu sa članom 107 Ugovora.

Država članica je obavezna da obavesti Komisiju o svojim planovima da odobri državnu pomoć (*ex ante notification*) i može da je realizuje tek pošto je Komisija odobri. U slučaju da je pomoć odobrena bez saglasnosti Komisije, smatra se nezakonitom. Ukoliko oceni da konkretna pomoć nije u skladu sa važećim pravilima, Komisija je ovla-

30 Blauberger M., „From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law“, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne MPIfG Discussion Paper 08/4, april 2008, str. 7.

šćena da otvori proces ispitivanja. Ako nakon ispitivanja zaključi da su uslovi za dodelu konkretne pomoći bili u skladu sa pravilima, obustavlja ispitivanje i ne preduzima druge akcije. Međutim, u slučaju da Komisija zaključi da pomoć nije bila dodeljena u skladu sa principima zajedničkog tržišta i da nisu bili ispunjeni uslovi za izuzeće po osnovu člana 107(2) ili člana 107(3) Ugovora, Komisija traži od odgovorne zemlje po članu 108(2) Ugovora da takvu pomoć „preuredi ili poništi“. Ukoliko zemlja na koju se odluka odnosi odluku ne implementira u roku koji je odredila Komisija, bilo koja zemlja članica ili Komisija takav slučaj mogu izneti direktno pred Evropski sud pravde.

## 7. Državna pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije u zemljama izvan Evropske unije – pravni okvir i praksa

Države članice EU su, zahvaljujući procesu globalizacije, sve više prisutne na svetskom tržištu, kao što su i njihovi glavni konkurenti sve prisutniji na evropskom tržištu. To je razlog zbog koga je uputno komparativno analizirati pravila o dodeli državne pomoći za *RDI* u pravu EU sa pravilima drugih vodećih zemalja, jer su upravo te zemlje sposobne da ozbiljno ugroze spoljnu konkurentnost EU. Osim visokorazvijenih SAD, grupa „azijskih tigrova“ je već *ante portas*, a na pomolu je i novi talas koji predvodi grupa *BRIK* (Brazil, Rusija, Indija i Kina).

Svetska trgovinska organizacija ima relativno marginalnu ulogu kada je u pitanju regulativa državne pomoći, što znači da zemlje izvan EU ovu oblast pre svega regulišu na nacionalnom nivou. Cilj komparativne analize je sagledavanje sličnosti i razlika regulativnih i podsticajnih mera državne pomoći u oblasti *RDI* u SAD, Kini, Japanu i Koreji u odnosu na pravo i praksu Evropske unije.<sup>31</sup>

### 7.1. Državna pomoć za *RDI* u Sjedinjenim Američkim Državama

Prema statističkim podacima, 30% nacionalne potrošnje za *RDI* snosi federalna administracija, 65% industrijski sektor, a države (*states*) zbirno 5%, pri čemu su prevashodno fokusirane na pomoć univerzitetima.

U SAD ne postoji okvir za državnu pomoć za *RDI* koji bi bio ekvivalentan okviru EU, ali to ne znači da ova oblast nije regulisana ili da za nju ne postoje određene restrikcije.

31 *Impact of the Community Framework for State Aid for Research and Development and Innovation on European Union Competitiveness*, Summary of the study done by Technopolis, Brighton, juni 2008, str. 11–12 i 16. Ovu studiju je sufinansirala Evropska komisija, a nama je poslužila kao glavni izvor podataka za komparativnu analizu u odeljku 7.

Glavne vrste pomoći za *RDI* su:

- program SBIR (*Small Business Innovation Research Program*): za studiju izvodljivosti (faza 1) dozvoljena je pomoć od najviše 100.000 \$ najduže za godinu dana. Ukupan iznos pomoći po projektu je 1,6 miliona \$. Intenzitet pomoći za troškove osoblja i opreme za istraživanje je 100%;
- program STTR (*Small Business Technology Transfer Program*): važe isti uslovi kao za SBIR;
- program ATP (*Advanced Technology Program*): prosečna visina pomoći je oko 19 miliona \$, a intenzitet pomoći za *joint-ventures* je maksimalno 50%, za velika preduzeća 60% i za mala 100%. Prema programu ATP, pomoć se odobrava za inicijalne faze *RDI* (izrada biznis plana, studije izvodljivosti, pribavljanje prava intelektualne svojine i sl.);
- program TIP (*Technology Innovation Program*): sličan je regulativi EU, pri čemu je pomoć namenjena za male *start-up* kompanije, ali u praksi je program otvoren i za velika preduzeća.

Mala preduzeća nisu podvrgnuta istom regulativnom sistemu kao velika.<sup>32</sup> Za mala preduzeća je *SBA (Small Business Administration)* izdala jedinstven set pravila prema kojima postupaju sve agencije. Za velika preduzeća, koje ne pokriva program SBIR, različite zvanične agencije koriste svoja pravila i procedure. *Kodeksima federalnih pravila* predviđeni su uslovi koji se primenjuju na različite programe (oko 50 programa), koji su uglavnom vezani za posebne agencije ili odseke. Kongresni „*earmark*“ je specifična forma državne pomoći o kojoj se direktno pregovara sa Kongresom i koja predstavlja izuzetak od standardnih pravila, jer je najčešće velike vrednosti i vezana je za oblasti od strateškog značaja.<sup>33</sup> Kada je državna pomoć već odobrena, nadležni organi imaju značajan manevarski prostor da odrede pod kojim će se uslovima pomoć koristiti.

Analiza državne pomoći SAD za *RDI* biće za potrebe ovog članka fokusirana samo na sektor biogoriva sa ciljem da ukažemo na to koliko je teško identifikovati *ad hoc* pomoć koja se često odobrava izvan standardnih programa i šema pomoći.

Politika podrške istraživanjima biogoriva usmerena je na promociju novih tehnologija za dobijanje energije, a uzrokovana je brigom

32 U SAD su *MSP* svrstana u jednu kategoriju, kao preduzeća koja imaju manje od 500 zaposlenih.

33 „*Earmark*“ je zakonska odredba kojom se odobrena sredstva usmeravaju na specifične projekte.

zbog energentske zavisnosti, rastom cena nafte i namerom da se ublaže negativni efekti staklene bašte (*greenhouse effects*). Federalna podrška za istraživanja i razvoj biogoriva odobrava se u različitim formama:

- pomoć za velike projekte koji su *handpicked* od strane Kongresa (385 miliona \$);
- pomoć na osnovu tradicionalnih zahteva za pomoć (200 miliona \$);
- pomoć za fundamentalna istraživanja (400 miliona \$);
- pomoć za mala preduzeća prema programu SBIR.

Veliki projekti privlače posebnu pažnju. Za ove projekte se po pravilu odobravaju visoki iznosi u vidu pomoći koji višestruko prevazilaze pragove EU. U okviru tih projekata se finansira izgradnja pilot biorafinerija i demo postrojenja, na šta se ne odnosi EU definicija pojma eksperimentalnog razvoja. Izgradnju prve inicijalne serije biorafinerija u 2002. godini delimično je finansirao Sektor za energiju (*DOE*), i to po 20 miliona \$ po pilot postrojenju, dok je pomoć u 2007. godini za drugu seriju biorafinerija bila mnogo značajnija. Za šest kompanija bilo je odobreno 385 miliona \$ za izgradnju postrojenja sa ciljem da se provere komercijalna primena i isplativost novih tehnologija. U konačnom zbiru za izgradnju ovih postrojenja utrošeno je 1,2 biliona \$, u čemu je državna pomoć učestvovala sa 32%. Radi poređenja, ukupan iznos u 2009. godinu odobren kao državna pomoć na bazi *RDI* okvira za slična istraživanja u celoj EU iznosio je između 50 i 65 miliona evra. Stoga ima mesta zaključku da se državna pomoć u američkoj praksi koja se odnosi na projekte od nacionalnog interesa često dodeljuje van standardne regulative.

## 7.2. Državna pomoć za *RDI* u Kini

U Kini<sup>34</sup> je 2008. godine donet Zakon o unapređenju nauke i tehnologije, kojim je uvedena mogućnost da se kineske kompanije podrže u *RDI* aktivnostima putem finansijske, bankarske i poreske politike, da se pospeši integracija naučnih i tehnoloških resursa, kao i da se stimuliše industrijski sektor na veće angažovanje na polju inovacija. Dominantne su sledeće kategorije pomoći:

- Program *Torch*: široki program za podršku inovacijama i *high-tech* proizvodnji. U 2004. godini programom *Torch* finansirano je 6,7 biliona evra sa minimalnim učešćem države od 2%, kompanije su učestvovala sa 72%, a 21% su činili bankarski krediti;

---

34 *Impact of the Community Framework for State Aid for Research and Development and Innovation on European Union Competitiveness*, Summary of the study done by Technopolis, Brighton, juni 2008, str. 13.

- Program *Inofund*: namenjen malim inovativnim kompanijama u visini njihovog kapitala za pomoć u komercijalizaciji razvoja i delimične podrške inovacijama. U periodu 1999–2005. ukupno je utrošeno 489 miliona evra za 7.962 kompanije, što znači da je prosečan iznos znatno ispod dozvoljenih pragova predviđenih regulativom EU;
- Program „863“: nacionalni program za *RDI* kroz koji su u 2004. godini utrošena 882 miliona evra, od čega je skoro polovinu iznosa pokrila centralna vlada;
- Program „973“: bazni program za fundamentalna istraživanja kreiran 1997. godine za koji centralna vlada obezbeđuje više od dve trećine sredstava.

Kao i mnoge druge aktivnosti u Kini, tako se i oblast *RDI* ubrzano razvija, njen značaj raste, a regulativa se prilagođava novim izazovima. Iako zbog kineskih specifičnosti nema detaljnijih podataka o svim elementima i programima za *RDI*, očigledno je da su krajnji rezultati istraživanja i razvoja pozitivni.

### 7.3. Državna pomoć za *RDI* u Japanu

U Japanu<sup>35</sup> zakonom nije regulisana opšta procedura za dodelu državne pomoći. Organ koji finansira projekte određuje sadržaj i način njihove realizacije. Međutim, od 1958. godine na snazi je zakon kojim se uređuje implementacija državnog budžeta za subvencije i on se primenjuje na sve vrste pomoći kako bi se sprečila korupcija i osigurala racionalna upotreba javnih sredstava. Agencije koje sprovode procedure ne mogu menjati obim pomoći koju je odredila vlada i potvrdio parlament, ali su ovlašćene da određuju intenzitet pomoći. Ukupno se koristi 12 različitih programa za razvoj *RDI*, a najvažniji se odnose na:

- istraživanje i razvoj nanotehnologija;
- industrijske projekte za efikasnije korišćenje energije;
- projekte za korišćenje solarne energije;
- projekte za primenu tehnoloških inovacija i dr.

Pojedinačne vrednosti pomoći za projekte za primenu inovacija niže su od sličnih u EU. Na primer, pomoć za razvoj nanotehnologija iznosi maksimalno 12,1 miliona evra za sve vreme realizacije projekta, za sve učesnike u projektu i za sve tri kategorije istraživanja. Kao pomoć za efikasnije korišćenje energije, nezavisnom nosiocu projekta se za jednogodišnji projekat može odobriti maksimalno do 30 miliona

35 *Idem*, str. 14–15.



evra, ali taj iznos može dostići 92 miliona evra ako je uključen u realizaciju projekta većeg obima. Pomoć za uvođenje industrijskih inovacija je namenjena za *start-up MSP* u visini do 615.000 evra, što je niže u odnosu na slična preduzeća u EU. U većini slučajeva intenzitet pomoći se kreće u rasponu od 100% do 50%. Za klasterne u Japanu je dozvoljena pomoć do 12 miliona evra, pa su u povoljnijem položaju od klastera u EU, gde je limit 5 miliona evra.

#### 7.4. Državna pomoć za RDI u Koreji

Poglavljem 11 Zakona o nauci i tehnologiji pod nazivom *Regulativa za sprovođenje poslova istraživanja i razvoja* regulisani su planiranje, odobravanje i realizacija državne pomoći za RDI u Koreji.<sup>36</sup> Jedino kongres može dozvoliti izuzetke, ali je ta procedura duga i podleže vrlo širokoj raspravi. Državni organi su dužni da obaveste kompanije o promenama u mehanizmima za dodelu državne pomoći tačno trideset dana pre njihovog stupanja na snagu. Iz toga proizilazi da nema mogućnosti za finansiranje pojedinačnih projekata na *ad hoc* bazi.

Osnovne kategorije pomoći su namenjene za:

- projekte za razvoj proizvoda sledeće generacije;
- projekte za razvoj tehnologija sledeće generacije;
- projekte za razvoj informacionih tehnologija;
- projekte za istraživanja inovacija u *MSP*;
- pomoć klasterima za inovacije i eksperimente.

U principu, paket mera kojim se regulišu aktivnosti RDI u Koreji sličan je evropskom modelu. Intenzitet pomoći, zavisno od karaktera nosioca projekta, kreće se do 75% za *MSP* i do 50% za velika preduzeća. Vrednost pomoći najčešće ne prelazi 7,5 miliona evra po projektu. Korejski inovativni klasteri se 100% finansiraju putem državnih fondova. Svaki klaster je dobio 3 miliona evra u 2005. godini i 4 miliona evra u 2006. godini. Posebno je značajna informacija da je Koreja u okviru programa istraživanja i razvoja usvojila plan razvoja za 10 oblasti nove generacije<sup>37</sup> koje treba da realizuju 250 biliona evra izvoza, stvore 2,4 miliona novih radnih mesta i uvedu Koreju u ekskluzivni klub zemalja sa nacionalnim dohotkom preko 20.000 \$ *per capita*.

36 *Idem*, str. 15–16.

37 Među 10 oblasti nove generacije su inteligentni roboti, hibridni automobili, nova generacija poluprovodnika, sledeća generacija mobilne telefonije, bioleкови i dr.

## 8. Državna pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije u Republici Srbiji

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)<sup>38</sup> Srbija je preuzela obavezu da u dogovorenim rokovima uskladi svoje zakonodavstvo sa pravom EU, pri čemu su u prioritetna područja koja imaju direktan uticaj na stvaranje zone slobodne trgovine između naše zemlje i EU uvršteni zaštita konkurencije i kontrola dodele državne pomoći. Harmonizacija zakonodavstva u ovoj oblasti učinjena je putem dva odvojena zakona.<sup>39</sup> Zato ima mesta konstataciji da je formalna harmonizacija propisa i mera državne pomoći u Srbiji sa *acquis communautaire* veoma visoka, što važi i za oblast istraživanja, razvoja i inovacija. Članom 73, tačka 7 (a) ovog Sporazuma predviđeno je da će se tokom prvih pet godina od dana njegovog stupanja na snagu „svaka državna pomoć koja se dodeli u Srbiji ocenjivati, uzimajući u obzir činjenicu da će se Srbija smatrati područjem koje je identično područjima Zajednice koja su opisana u članu 87(3)(a) Ugovora o EZ“<sup>40</sup>. To daje mogućnost korišćenja najviših dozvoljenih limita i intenziteta državne pomoći. Ovde treba imati u vidu da će do članstva Srbije u EU kontrolu državne pomoći vršiti Komisija za kontrolu državne pomoći, a zatim će tu funkciju preuzeti Evropska komisija, odnosno primenjivaće se pravila i procedure koje tada budu važile za države članice.

Međutim, kada se analiziraju praksa dodele državne pomoći i postignuti rezultati u Srbiji u odnosu na praksu i postignute rezultate u EU, poređenje je veoma nepovoljno za Srbiju. Zašto? Za to postoji više razloga (ali ne uvek i opravdanih), od kojih ćemo pomenuti samo one koji su u vezi sa temom ovog članka. Prvo, prema iskustvu država koje su u poslednjoj deceniji postale punopravne članice EU, jedna od najtežih oblasti u procesu stabilizacije i pridruživanja bila je oblast konkurencije i posebno njen deo – državna pomoć. Drugo, Srbija izdvaja više za državnu pomoć od proseka EU koji iznosi oko 1,5% BDP, a taj procenat je u Srbiji u 2010. godini iznosio 2,64% BDP<sup>41</sup>. Treće, u Srbiji je državna pomoć uglavnom usmerena kroz subvencije u direktnu po-

38 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) potpisan je 28. aprila 2008. godine između Republike Srbije i EU.

39 Zakon o kontroli državne pomoći (*Službeni glasnik RS*, br. 51/09) i Zakon o zaštiti konkurencije (*Službeni glasnik RS*, br. 79/05).

40 Status regiona „A“ dobija zemlja čiji je BDP ispod 75% proseka zemalja članica.

41 Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2010. godini, Ministarstvo finansija, Komisija za kontrolu državne pomoći, jun 2011, str. 4.

trošnju, dok se u EU dodeljuje u manjim iznosima, pre svega za sektor *MSP*, zatim za istraživanja i razvoj, inovacije, energetska efikasnost i zaštitu životne sredine. Četvrto, politika državne pomoći je u Srbiji u ranijem periodu bila pod snažnim uticajem političkog establišmenta i tada važećeg privrednog sistema. Prema Vladinom izveštaju o državnoj pomoći, usvojenom u novembru 2008. godine, u Srbiji je u periodu od 2003. do 2006. godine na državnu pomoć potrošeno oko 2,5 milijardi evra, pri čemu se vrlo malo zna koliko je ta pomoć bila svrsishodna i kome je tačno dodeljivana.<sup>42</sup> Peto, oblast istraživanja, razvoja i inovacija ima periferan značaj u odnosu na druge vrste državne pomoći. Šesto, ova oblast je u Srbiji daleko manje favorizovana, osim deklarativno, imajući u vidu ciljeve i politiku EU u ovoj oblasti.

Izveštaj Komisije za kontrolu državne pomoći o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2010. godini najbolje ilustruje poziciju koju oblast *RDI* zauzima u ekonomskoj politici i privrednoj mapi Srbije, pa nije potreban dodatni komentar. Pomoć za razvoj i inovacije u milionima dinara za poslednje tri godine prikazana je tabelarno:

2008.	2009.	2010.
2	0	17

Pomoć dodeljena u 2010. godini čini samo 0,02% ukupne državne pomoći koja je iznosila 77.619 miliona dinara, odnosno 754,29 miliona evra. Kada se ima u vidu iskustveni podatak da ulaganja u razvoj i inovacije tek kada čine više od 1% BDP donose veću korist od uloženog i kada se ima u vidu cilj EU da se 3% BDP ulaže u ovu oblast, postaje očigledno koliko je Srbija udaljena od tih parametara.

## Zaključak

Na osnovu analize regulative i politike EU koja se odnosi na državnu pomoć za *RDI* i komparacije sa regulativom i praksom vodećih visokotehnoški razvijenih zemalja, moguće je doneti sledeće zaključke:

Prvo, Evropska unija i vodeće razvijene zemlje, konkurentnost, politiku održivog razvoja i povećanje zaposlenosti snažno oslanjaju na rezultate aktivnosti *RDI* koje predstavljaju *conditio sine qua non* razvoja.

Drugo, EU je kroz više reformi prilagođavala svoj regulativni okvir za *RDI* specifičnostima zemalja članica, globalnim kretanjima i zajednički postavljenim ciljevima.

<sup>42</sup> Podatak preuzet sa sajta Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED): <http://www.naled-serbia.org/index.php?action=propisi&ltsID=12>

Treće, komparativna analiza upućuje na zaključak da su mnoge razvijene zemlje razvile autentične mehanizme za dodelu državne pomoći radi brže i efikasnije realizacije veoma podudarnih strateških ciljeva.

Četvrto, Srbija jeste uskladila svoje zakonodavstvo u oblasti dodele državne pomoći za RDI sa pravom Evropske unije, ali to je samo prvi korak sa nulte tačke. Po našem mišljenju, drugi korak treba da bude usvajanje dugoročne strategije razvoja oblasti RDI, u čije donošenje i realizaciju treba da budu aktivno uključeni državni organi i svi relevantni društveni subjekti. Tek potom će biti moguće napraviti treći korak na dugom putu ka realizaciji cilja koji je proklamovan u strategiji „Evropa 2020“.

*Ivana Rodić, LL.M.*

*University of Belgrade Faculty of Law*

## STATE AID FOR RESEARCH, DEVELOPMENT AND INNOVATION IN THE EUROPEAN UNION

### Abstract

*Research and development and innovation (RDI) are key elements in the effort to strengthen the competitiveness of the European Union economy and to ensure sustainable growth. Therefore, RDI have been placed at the heart of the Europe 2020 Strategy. This study explores the development of State aid law and policy in RDI. The European Commission has identified a series of market failures, which hamper RDI and which can justify granting state aid to improve the market outcome. The current RDI Framework set out the conditions Member States should respect when granting aid. The primary purpose of the Framework is to make certain forms of State aid compatible with the Treaty, which, a priori, prohibits them. In order to undertake a more efficient control of State aids, the Commission has adopted a new General Block Exemption Regulation. The most significant aspect of modernisation of the rules has been the introduction of more rigorous economic analysis.*

**Key words:** *State Aid, Framework for Research, Development and Innovation (RDI), General Block Exemption Regulation, Control, EU Competitiveness.*

## AKTUELNA PITANJA PROCEDURE KONTROLE DRŽAVNE POMOĆI U EVROPSKOJ UNIJI

### Apstrakt

*Nakon proširenja Evropske unije u prethodnoj deceniji i pred sistem kontrole državne pomoći postavljen je novi izazov povećanog administrativnog opterećenja. To je bio i jedan od razloga za sveobuhvatno preispitivanje materijalnih i proceduralnih pravila u periodu 2005–2009. Dodatno, u kontekstu svetske ekonomske krize, počev od 2007. godine, Evropska komisija se nalazila pred specifičnim izazovom da u relativno kratkom roku odobri niz mera državne pomoći finansijskom i realnom sektoru radi prevazilaženja njenih posledica.*

*U radu će biti analizirana reforma proceduralnih pravila odnosno preispitani razlozi za njen izostanak u većoj meri, uprkos ideji da se na sveobuhvatan način preispitaju svi pravni akti [Akcioni plan za reformu sistema kontrole državne pomoći (2005–2009)], kao i činjenica da i dalje postoje mnoge zamerke proceduri kontrole.*

*Ključne reči: državna pomoć, kontrola, reforma, rokovi, ekonomska kriza.*

### Uvodne napomene

Državna pomoć može predstavljati ozbiljnu pretnju za slobodnu razmenu između država, pa je sa tim ciljem u Evropskoj uniji (EU) još od osnivanja razvijan sistem kontrole dodele državne pomoći od strane članica. Taj sistem, osim brojnih materijalnih kriterijuma, čine i proceduralna pravila koja omogućavaju Evropskoj komisiji da kontroliše usvojene i implementirane državne mere.<sup>1</sup> Nakon proširenja EU u

---

\* Marko Milenković, MA, LL.M, istraživač pripravnik, Institut društvenih nauka. Rad je rezultat istraživanja na projektu *Perspektive implementacije evropskih standarda upravnog sistema Srbije* koji podržava Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

1 Za najvažnija materijalna i institucionalna pravila videti: Milenković, M., 2011, „Državna pomoć u pravu Evropske unije – Institucionalna i materijalna pravna pitanja“, *Srpska pravna misao*, str 125–140. Kompletno zakonodavstvo EU u ovoj oblasti dostupno na: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/compilation/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/index_en.html)

poslednjoj deceniji pred sistem kontrole državne pomoći postavljen je novi izazov povećanog administrativnog opterećenja.<sup>2</sup> To je bio i jedan od razloga za sveobuhvatno preispitivanje materijalnih i proceduralnih pravila u periodu 2005–2009. Dodatno, u kontekstu svetske ekonomske krize, počev od 2007. godine, Evropska komisija se nalazila pred specifičnim izazovom da u relativno kratkom roku odobri niz mera državne pomoći finansijskom i realnom sektoru radi prevazilaženja njenih posledica.

U radu će biti analizirana reforma pravila kontrole državne pomoći, odnosno preispitani razlozi zbog kojih je izostala veća reforma proceduralnih pravila, uprkos ideji da se na sveobuhvatan način preispitaju svi pravni akti [Akcioni plan za reformu sistema kontrole državne pomoći (2005–2009)]<sup>3</sup>, kao i činjenica da i dalje postoje mnoge zamerke na proceduru kontrole, kako je ona postavljena Regulativom 659/1999. U radu se ukazuje i na to da je procedura kontrole mera državne pomoći tokom ekonomske krize otvorila mnoga pitanja u vezi sa održivošću sadašnjeg sistema kao i da ukazuje na potrebu dalje proceduralne reforme, naročito u pogledu propisanih rokova za postupanje Evropske komisije i donošenje odluka.

## 1. Akcioni plan za reformu kontrole državne pomoći u Evropskoj uniji

Nakon velikog proširenja EU 2004. godine i pristupanja deset novih članica, Evropska komisija je promovisala Akcioni plan za reformu sistema kontrole državne pomoći (2005–2009). Iako koncipiran kao konsultativni dokument Komisije, najavio je pravce sveobuhvatne revizije pravnog okvira u ovoj oblasti i preispitivanje kako materijalnih, tako i proceduralnih pravila. Ipak, reforma se kasnije uglavnom fokusirala na materijalne kriterijume, dok je obimnija zamena proceduralnih pravila izostala. U daljem tekstu će, osim analize sadašnjeg (nereformisanog) proceduralnog okvira, biti potcrtani i ključni problemi koji su prepoznati kako u Akcionom planu tako i literaturi, značaj koji je za reformu procedure imalo redefinisavanje materijalnih kriterijuma za kontrolu, kao i neki elementi prakse Evropske komisije u kontekstu ubrzanog odobravanja mera zbog ekonomske krize.

2 O uvođenju sistema kontrole državne pomoći u državama centralne i istočne Evrope videti: Evans A. 2004, „EU Law and Its Frameworks: State Aid control and CEECs“, *European Business Law Review*, 15(5), str.1165–1187.

3 Commission of the European Communities, State Aid Action Plan, Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009, (Consultation document), Brussels, 7.6.2005 COM(2005) 107 final.

### 1.1. Ključni proceduralni problemi prepoznati u Akcionom planu i literaturi

Sam Akcioni plan je prepoznao niz problema u tada (a i sada) aktuelnom režimu kontrole koje je bilo potrebno korigovati. Tako je između ostalog, prepoznata potreba boljeg upravljanja u oblast kontrole državne pomoći i podele odgovornosti sa državama članicama, smanjenja birokratskih opterećenja, boljeg sprovođenja materijalnih kriterijuma i monitoringa, prilagođavanja pravila proširenoj uniji, potreba razmatranja svih proceduralnih dokumenata kao i ustanovljavanje i evaluacija novih praksi u budućnosti.<sup>4</sup>

U predlozima Komisije iz 2005. je, između ostalog, isticana potreba razvoja najboljih praksi i saradnje sa državama članicama (bolje i kompletne prijave). Zanimljivo je takođe da je u ovom aktu Komisija istakla značaj koji su kontrolna tela u „novim članicama“ imala za razvoj sistema kontrole na nacionalnom nivou, kao i potrebu većeg angažovanja država članica na preliminarnoj kontroli kompatibilnosti pomoći.<sup>5</sup> Konačno, Komisija je u Akcionom planu naglasila i potrebu većeg angažovanja nacionalnih organa na povraćaju nelegalno dodeljene pomoći i potencijale privatnih tužbi (konkurenata) na nacionalnom nivou.<sup>6</sup>

### 1.2. Akcioni plan i izmena proceruralne regulative

U Akcionom planu samo je najavljena mogućnost izmene proceduralne Regulative 659/1999 i prepoznata potreba izmena u pogledu skraćivanja rokova, povećanja transparentnosti, uvođenja dodatnih instrumenata kontrole praksi država članica i širih konsultacija sa zainteresovanim stranama, o čemu će biti reči prilikom analize proceduralnih pravila.

Pre svega, ističe se da je problem u tome što procedura odobrenja pomoći dugo traje (faze preliminarne provere i formalne istrage traju do 20 meseci). Komisija je kao jedan od problema istakla i kompleksnost prevođenja dokumenata i objavljivanje na svim zvaničnim jezicima EU, što svakako usporava procenu kompatibilnosti određene mere.<sup>7</sup> Tu je i problem velikog broja mera koje potencijalno podležu

4 Uporediti: *Ibid*, str. 12–17.

5 O telima za kontrolu dodele državne pomoći u državama koje su pristupale EU videti: Atanasiu I. 2001, „State Aid in Central and Eastern Europe“, *World Competition*, vol. 24, no. 2, str. 263; Schutterle P. 2002, „State aid control – an accession criterion“, *Common Market Law Review*, vol. 40, br. 3, str. 579–580.

6 Uporediti: State Aid Action Plan, str. 13.

7 Uporediti: State Aid Action Plan, str. 12.

kontroli i administrativno opterećenje kontrolora. Ova pitanja su u velikoj meri rešena izmenama materijalnih kriterijuma, odnosno proglašavanjem određenih mera kompatibilnim sa zajedničkim tržištem bez obaveze da se traži odobrenje od Evropske komisije. Proceduralna reforma se, dakle, dogodila posredno putem redefinisanja materijalnih pravila – usvajanjem novih viših iznosa za de minimis pomoć kao i grupna izuzeća u nizu oblasti.<sup>8</sup>

Važan izazov za sistem kontrole državne pomoći koji je istaknut i u Akcionom planu jeste i proširenje EU i uvećavanje obima posla, naročito imajući u vidu da su nove članice EU tranzicione zemlje koje imaju tradiciju državne intervencije u privredi. Ipak, s druge strane, nove članice su u okviru pristupanja Evropskoj uniji bile dužne da na nacionalnom nivou izgrade sisteme kontrole i razviju adekvatan institucionalni aparat i kapacitet. Takav je slučaj i sa zemljama Zapadnog Balkana uključujući i Srbiju.<sup>9</sup>

Ono što se prepoznaje kao značajan problem (nažalost, ne i u Akcionom planu) jeste nepostojanje roka za donošenje odluke Komisije u slučaju kontrole neprijavljene pomoći, što ukazuje na penalni karakter ove pravne praznine i unošenje pravne nesigurnosti za (savesne) korisnike pomoći.

## 2. Aktuelni okvir za procedure kontrole u Evropskoj uniji

Osnovna proceduralna pravila u oblasti kontrole državne pomoći postavljena su u članu 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Njime su regulisani slučajevi i postojeće i nove pomoći i procedura njihove kontrole. Propisano je da Evropska komisija zajedno sa državama članicama nadgleda postojeće sisteme pomoći, a da će predložiti mere koje su potrebne u skladu sa progresivnim razvojem zajedničkog tržišta i njegovim funkcionisanjem. Stav 2 se odnosi na situaciju kada Ko-

8 Uporediti: Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid, *Official Journal* L 379, kao i Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Article 87 and 88 of the Treaty (General Block Exemption Regulation).

9 Više o uvođenju sistema kontrole u Srbiji videti: Milenković M., 2010, „Uvođenje sistema kontrole državne pomoći u Srbiji“, u: Lilić S (ur.) *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*, V, str. 191–203; Milenković M., 2010, „Položaj i uloga Komisije za kontrolu državne pomoći“, u: Petrović M. (ur.), *Aktuelne tendencije u razvoju i primeni evropskog kontinentalnog prava*, str. 473–480.



misija nađe da dodeljena pomoć nije u skladu sa zajedničkim tržištem u smislu člana 107. Komisija prethodno treba da dostavi obaveštenje zainteresovanim stranama da mogu da daju svoje mišljenje. Kada Komisija nađe da pomoć nije u skladu sa pravilima koja proističu iz člana 107 ili da se dodeljena pomoć zloupotrebljava, donosi odluku kojom nalaže državi da obustavi ili izmeni tu pomoć, kao i rok u kome treba da sprovede odluku. Dalje je propisano da ukoliko država u određenom roku ne postupi po odluci, Komisija ili bilo koja druga zainteresovana država mogu da se direktno obrate Sudu pravde Evropske unije, što je derogacija normi iz članova 258 i 259. Naime, ta dva člana predviđaju više proceduralnih koraka koje Komisija i druga država članica treba da preduzmu pre nego što se obrate Sudu pravde. U tom slučaju, takva procedura nije neophodna i postupak se značajno skraćuje.

U stavu 2 se propisuje i mogućnost direktnog obraćanja Savetu radi odobravanja određene mere pomoći. Jedino ograničenje koje Ugovor o funkcionisanju Evropske unije postavlja Savetu jeste da odluka mora da bude doneta jednoglasno i u roku koji je u ovom slučaju tri meseca. Ukoliko Savet u tom roku ne donese odluku, Komisija donosi odluku.

Konačno, stav 3 se odnosi na nove mere pomoći i izmene postojećih. Propisano je da će Komisija biti blagovremeno obavještena o svakom planu da se dodeli nova pomoć ili da se postojeća izmeni, tako da ona o tome može dati svoje mišljenje. Ukoliko Komisija proceni da predložena mera ne odgovara kriterijumima iz člana 107, pokreće se opisani postupak iz stava 2. Ova norma je dorečena sekundarnim zakonodavstvom koje određuje da država neće početi sa primenom date mere dok ne dobije finalnu odluku Komisije. Ipak, to ne mora uvek biti slučaj, pošto se postavlja pitanje u kom roku Komisija treba da donese odluku da li je mera dozvoljena i šta će se desiti ako taj rok ne ispoštuje. Aktima sekundarnog zakonodavstva i sudskom praksom rešeno je ovo, kao i mnoga druga pitanja. Tako je Sud pravde, u slučaju 84/82 Komisija protiv Nemačke<sup>10</sup>, istakao da Evropska komisija nakon što dobije obaveštenje o planiranoj meri treba da dela marljivo i u razumnom roku. U istom slučaju Sud je rezonovao da je razumni rok dva meseca. Ukoliko Komisija propusti da reaguje u tom roku, posledica je da se pomoć može primeniti nakon što Komisija bude obavještena da će se primeniti. Steiner, Woods, Twigg–Flesner smatraju da se ona transformiše iz nove u postojeću pomoć.<sup>11</sup>

10 Case 84/82, Federal Republic of Germany v Commission of the European Communities [1984, ECR, 1451].

11 Steiner, Woods, Twigg–Flesner, 2006, *EU law*, Oxford University Press, str. 648.

## 2. 1. *Regulativa Saveta 659/1999*

Pitanje procedure prijavljivanja i kontrole državne pomoći reguliše nekoliko akata sekundarnog zakonodavstva. Prva je Regulativa 659/1999 kojom se određuju detaljna pravila za primenu člana 88 Ugovora o EZ (Današnji član 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije). Regulativa propisuje četiri tipa postupaka: proceduru prijavljivanja pomoći, proceduru u vezi sa nezakonito dodeljenom pomoći, proceduru u vezi sa zloupotrebom pomoći i proceduru u vezi sa postojećim šemama pomoći.

Najdetaljnije je regulisana procedura u vezi sa dodelom nove pomoći. Propisano je da su države članice obavezne da prijave svaki plan za pomoć na vreme, osim ako nisu oslobođene te obaveze, što mogu biti na osnovu akata o izuzećima određenih vrsta pomoći od prijave i njihovoj kompatibilnosti sa zajedničkim tržištem. Države su dužne da dostave sve relevantne informacije da bi se notifikacija smatrala kompletnom, što je i u vezi sa protokom proceduralnih rokova postavljenih Regulativom. Tim aktom je predviđena i klauzula mirovanja prijavljene pomoći (*standstill clause*) dok Komisija ne donese ili dok ne bude postojala pretpostavka da je donela odluku. Ova procedura se sastoji iz preliminarne faze ispitivanja notifikacije i iz faze formalne istrage, koja će biti otvorena samo ako postoje sumnje u vezi sa kompatibilnošću prijavljene pomoći.

Preliminarnu fazu ispitivanja notifikacije Komisija je dužna da započne čim primi notifikaciju. U ovoj fazi Komisija može:

1. Odlukom da konstatuje da prijavljena mera ne predstavlja pomoć.
2. Ukoliko ne postoji sumnja da je notifikovana mera u skladu sa zajedničkim tržištem i da se može podvesti pod slučajeve iz člana 107 (UfEU), da donese odluku o usklađenosti i navede pod koji izuzetak iz Ugovora o funkcionisanju EU potpada. Regulativa ovu odluku naziva još i „odluka da se ne protivi“ („*decision not to raise objections*“).
3. Doneti odluku da pokrene proceduru formalne istrage. Ona će to učiniti kada smatra da postoje sumnje u kompatibilost sa zajedničkim tržištem.

Neka od ove tri odluke se donosi u roku od dva meseca od prijema kompletne dokumentacije. Pretpostavka je da je notifikacija kompletna ako Komisija u roku od dva meseca od trenutka notifikacije, odnosno davanja dodatnih informacija ne zatraži nove dodatne informacije. Rok od dva meseca može se produžiti uz pristanak države članice i Komisi-

sije. U slučaju ćutanja uprave, tj. ukoliko Komisija ne donese neku od tri odluke u roku od dva meseca, u skladu sa Regulativom, smatra se da je Komisija dozvolila pomoć. Ipak, država članica ne može odmah da primeni notifikovanu meru. Stvoren je jedan dodatni mehanizam. Država je dužna da prijavi da će meru primeniti, a Komisija onda ima na raspolaganju još jedan rok od petnaest dana u kojem može doneti neku od navedenih odluka, što naročito u situaciji kada nema vremena za obradu predmeta, može biti i otvaranje postupka formalne istrage.

Ćlanom 5 Regulative detaljno se reguliše davanje dodatnih informacija Komisiji u vezi sa notifikacijom. Komisija može takve informacije da traži i dužna je da državu obavesti da ih je primila, što je značajno za računanje rokova. Ukoliko država članica ne pošalje dodatne informacije, Komisija treba da joj pošalje podsetnik da to učini i da joj ostavi naknadno vreme za dostavljanje. Ako država ni u tom periodu ne dostavi podatke, moguća su dva ishoda. Prvi je da će se pretpostavljati da je država povukla svoju notifikaciju, o čemu Komisija obaveštava državu članicu. Drugi je da država dostavi obrazloženo mišljenje da smatra da su sve potrebne informacije već dostavljene ili da nisu dostupne, nakon čega Komisija postupa po dokumentaciji, odnosno dokazima koji su joj na raspolaganju. Nakon prijema takvog obaveštenja počinje da teče predviđeni rok od dva meseca.

Procedura formalne istrage regulisana je ćlanovima 6 i 7 Regulative. Komisija donosi odluku kojom pokreće ovu proceduru (i okonćava preliminarnu istragu), njome se ujedno sumiraju sva bitna pravna i ćinjenićna pitanja, iznose preliminarna procena Komisije u vezi sa slućajem i sumnje koje Komisija ima u vezi sa kompatibilnošću mere sa zajednićkim trţištem. Odlukom se takođe država ćlanica i zainteresovane strane pozivaju da podnesu svoje komentare. One to mogu učiniti u roku od mesec dana, koji Komisija može i da produži. Komentari zainteresovanih strana se prosleđuju državu ćlanici da bi ona dala svoje mišljenje. Zainteresovana strana može tražiti da njen identitet ne bude otkriven državu ćlanici ukoliko joj to može naneti štetu. Država i u ovom slućaju ima mesec dana da odgovori na ovaj komentar, uz mogućće produženje roka. Važno je naglasiti da je ućešće zainteresovanih strana mogućće tek u ovoj fazi postupka, što proceduru kontrole ne ćini dovoljno transparentnom, za šta postoje primedbe u literaturi.<sup>12</sup> Upravo ovo pitanje je jedno od najproblematićnijih u vezi sa procedurom kontrole. Zbog toga bi zainteresovanoj javnosti trebalo omogućiti da dā svoje komentare, što bi u velikoj meri doprinelo transparentnosti odluka koje Komisija donosi.

12 Uporediti: Bartosh A., 2007, „The procedural Regulation in State Aid Matters“, *European State Aid Law Quarterly*, no. 3, str. 474–483.

Članom 7 je propisano okončanje procedure formalne istrage. Postoje četiri moguća ishoda i Komisija može da donese četiri vrste odluka:

1. Da nakon modifikacija od države članice notifikovana pomoć ne predstavlja državnu pomoć u smislu komunitarnih pravila.
2. Da su nakon modifikacija od države članice otklonjene sumnje u njenu kompatibilnost sa zajedničkim tržištem – *pozitivna odluka*. Komisija je obavezna da navede pod koji osnov za izuzeće iz Ugovora o funkcionisanju EU se mera podvodi.
3. Komisija može uz pozitivnu odluku postaviti i određeni uslov da bi se odluka smatrala usklađenom sa zajedničkim tržištem, kao i propisati određenu obavezu da bi se omogućilo nadgledanje sprovođenja odluke – *uslovna odluka*.
4. Konačno, Komisija može utvrditi da notifikovana mera nije u skladu sa zajedničkim tržištem i da ne može da stupi na snagu – *negativna odluka*.

Neka od četiri prethodno navedene odluke se donosi kada su 'otklonjene sumnje' u vezi sa usklađenošću mere. Komisija je dužna da donese odluku u roku od 18 meseci. Ali, onog trenutka kada istekne rok od 18 meseci, država članica ima pravo da zahteva donošenje odluke u roku od dva meseca od isteka roka od 18 meseci, a na osnovu informacija koje Komisija ima. Dakle, rok može biti produžen na dva načina – dogovorom Komisije i članice ili pasivnim držanjem države članice. Konačno, propisano je da će, u slučajevima kada je to prikladno, Komisija doneti negativnu odluku ako informacija kojom raspolaže nije dovoljna da se ustanovi kompatibilnost. Ova norma unosi pravnu nesigurnost, pošto, propisana u kontekstu rokova za donošenje odluke, *de facto* može dovesti države u situaciju da od Komisije ne traže da donese odluku nakon isteka prvobitnog roka od 18 meseci jer bi ih negativna odluka Komisije onda primorala da se obrate Sudu pravde Evropske unije, što dodatno produžava ceo postupak. Rokovi predviđeni za proceduru formalne kontrole neprikladno su dugi u kontekstu ozbiljnijih poremećaja u ekonomiji države članice, te je u tom smislu u praksi nađeno nekoliko različitih rešenja tog problema, o čemu će više reći biti u delu o proceduri kontrole u kontekstu ekonomske krize.

Komisija ima i pravo da poništi donetu odluku ako je odlučujući faktor za donošenje odluke bila netačna informacija data u postupku. Komisija je dužna da zatraži izjašnjenje države članice kao i da otvori postupak formalne istrage u ovom slučaju.

Sledeća procedura koja je predviđena Regulativom 659/1999 u vezi je sa nezakonito dodeljenom pomoći. Ona je detaljno regulisana

i od velikog je značaja za održanje konzistentnosti politike i discipline država članica. Komisija ispituje svaku navodno nelegalno dodeljenu državnu pomoć onda kada dođe u posed informacije da ona postoji. Komisija traži obaveštenje o slučaju od države članice, a ukoliko ga ne dobije i posle podsećanja članice na njenu obavezu, Komisija može izdati nalog za dostavljanje informacije (*information injunction*), koji sadrži zahtev za određenom informacijom i rok za njeno dostavljanje. Postoje još dva efikasna naloga koja se u ovakvom postupku mogu izdati. Prvi je da se suspenduje davanje pomoći do donošenja konačne odluke. Drugi je nalog za povraćaj sredstava čiji je karakter privremen. Za njegovo izdavanje je potrebno da budu kumulativno ispunjena tri uslova: da po ustaljenoj praksi nema sumnje da mera o kojoj je reč predstavlja pomoć, da postoji potreba da se hitno reaguje i da postoji ozbiljan rizik od nastanka značajne i nepopravljive štete po konkurente. Na ovom mestu je propisan samo slučaj potencijalne štete, ali sistemskim tumačenjem normi konkurencijskog prava EU, smatramo da se može primeniti i na slučaj kada je šteta već nastala. Konačno, odredbe o nalogu za privremeno vraćanje pomoći mogu se primeniti samo na one pomoći koje su date nakon stupanja na snagu Regulative 659/1999. Ukoliko se članica ne povinuje nalogima Komisije, ona može da se obrati direktno Sudu pravde i da zahteva deklarativnu odluku da je država članica prekršila osnivački ugovor. U slučaju nelegalno dodeljene pomoći Komisija može doneti sledeće odluke: 1) da mera ne predstavlja državnu pomoć, 2) da mera može da se podvede pod izuzeća predviđena ugovorom i da Komisija nema daljih sumnji u pogledu toga, kao i 3) da, u slučaju da postoji sumnja u kompatibilnost, otvori proceduru formalne istrage.

Ključna proceduralna mana u ovom slučaju je da rokovi predviđeni za novoprijavljenu pomoć od dva, odnosno 18 meseci ne važe i u ovom slučaju. Ovakvo rešenje se može kritikovati jer je nedorečeno i ostavlja Komisiji prostor da arbitrarno određuje rokove za svoje delanje. Teorijski, Komisiji je na ovaj način omogućeno da nikada i ne završi proceduru formalne istrage. Iako se može uvažiti argument da je država članica samu sebe dovela u takvu situaciju, razlozi pravne sigurnosti i neizvesnosti koja se izaziva za savesnog beneficijara pomoći nalažu da se i u ovom slučaju primene postojeći rokovi ili da se pak u budućnosti oni Komisiji propišu.

Kada Komisija donese negativnu odluku, njome se državi nalaže da preduzme sve neophodne mere radi povraćaja nelegalno dodeljene pomoći. Takva odluka se naziva – odluka o povraćaju sredstava (*recovery decision*). Ipak, propisano je i da Komisija neće tražiti povraćaj

novca ako bi takva mera bila u suprotnosti sa opštim principima komunitarnog prava.

Propisan je i rok zastarelosti od 10 godina, čijim istekom Komisija više ne može da traži povraćaj nelegalno dodeljene pomoći. Ovaj rok teče od dana dodele pomoći, bilo kao individualne ili u okviru šeme. Ipak, ako Komisija ili država članica na zahtev Komisije preduzme bilo koji korak u vezi sa nelegalno dodeljenom pomoći, doći će do prekida roka zastarelosti i on će od tog trenutka ponovo teći. Ako se slučaj nađe pred Sudom pravde, dolazi do zastoja roka. Nakon isteka ovog roka, svaka pomoć se, u skladu sa Regulativom, smatra postojećom pomoći.

Ako Komisija oceni da je pomoć zloupotrebljena, može da otvori proceduru formalne istrage, uz shodnu primenu pravila koja važe za druge postupke.

Četvrta vrsta procedure koja je propisana Regulativom odnosi se na postojeće pomoći. U skladu sa ovim aktom, predviđeno je da Komisija i države članice sarađuju u pogledu postojeće pomoći, kao i da komisija prikuplja sve neophodne informacije i obaveštava članicu ukoliko smatra da postojeća pomoć nije bila, ili više nije, u skladu sa zajedničkim tržištem. To se čini putem obaveštenja o preliminarnom mišljenju Komisije o toj određenoj meri, pri čemu se članici pruža mogućnost da se izjasni u roku od mesec dana. Nakon što dobije odgovor države, Komisija, ukoliko proceni da pomoć nije bila ili više nije u skladu sa zajedničkim tržištem, predlaže adekvatne mere. U članu 18 naročito se izdvaja sledeće: 1) značajna promena šeme pomoći; 2) uvođenje određenih proceduralnih zahteva i 3) ukidanje državne pomoći. Nakon što dobije ovaj predlog Komisije, država članica može da ga prihvati, čime se obavezuje da primeni mere koje je predložila Komisija. Ako članica odbije predložene mere, ako i dalje smatra da mere nisu u skladu sa zajedničkim tržištem, Komisija može da inicira proceduru formalne istrage.

## 2.2. Implementirajuća regulativa 794/2004

Komisija je 2004. godine donela regulativu za implementaciju Regulative 659/1999. Reč je o obimnom aktu koji sadrži i modele formulara za notifikaciju, uz mnoge sektorske osobenosti, kao i formulare godišnjih izveštaja o dodeljenoj pomoći. Ovom regulativom je uveden standardizovani formular za prijavljivanje nove pomoći, a predviđeni su i formulari za davanje dodatnih informacija u zavisnosti od sektora na koji se pomoć odnosi. Ova regulativa je dopunjena i izmenjena nizom implementirajućih regulativa u periodu 2004 – 2009.<sup>13</sup>

13 Videti: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/rules.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/rules.html)

### 2.3. Saopštenje o pojednostavljenoj proceduri kao element proceduralne reforme

Iako je veća proceduralna reforma izostala, a sistem ustanovljen Regulativom 659/1999 ostao na snazi, delimično rešenje je pronađeno u Saopštenju o pojednostavljenoj proceduri<sup>14</sup>, kojim je Komisija značajno olakšala prijavu „neproblematičnih“ mera pomoći. Ono podrazumeva odobravanje pomoći po ubrzanoj proceduri u roku od 20 dana za određene (neproblematične) mere. U osnovi takve ubrzane procedure stoje konsultacije sa državom članicom pre prijave mere pomoći, što je praksa primenjivana i u mnogim slučajevima pomoći privredi u kontekstu ekonomske krize. Sa ciljem povećanja transparentnosti procedure, uvedeno je objavljivanje obaveštenja o prijavi i omogućeno davanje komentara zainteresovanih lica u pojednostavljenoj proceduri od 2009. godine. Ipak, za te komentare je zainteresovanim licima na raspolaganju relativno kratak rok od 10 dana.

### 2.4. Neke osobenosti procedure kontrole dodele državne pomoći u kontekstu svetske ekonomske krize

Razvoj svetske ekonomske krize 2007. godine pred Evropsku komisiju, kao kontrolora, postavio je višestruke izazove. To se pre svega odnosi na povećanje broja prijava, a potom i uvećanje obima pomoći, s obzirom na to da se veliki broj mera odnosio na pomoć finansijskom sektoru. S druge strane, naspram uhodanih dugotrajnih procedura provere kompatibilnosti, postavila se potreba za hitnom intervencijom (pre svega radi održanja bankarskih sistema), ali i neophodnost da se održi integritet sistema kontrole usled opravdanog rizika da članice prestanu da poštuju pravila i jednostrano pristupe dodeli pomoći.<sup>15</sup>

Odnos Komisije prema merama u vezi sa krizom prošao je kroz nekoliko faza, počev od *ad hoc* odlučivanja o merama pomoći za spasavanje nelikvidnih banaka, preko primene osnova iz člana 107 (3) (b) za proglašavanje pomoći kompatibilnom sa unutrašnjim tržištem (težak poremećaj u ekonomiji članice), do priznavanja sistemskog karaktera problema i usvajanja pravnih instrumenata koji su bili specifično namenjeni problemu krize.<sup>16</sup> Komisija je usvojila niz opštih akata koji

14 Commission Notice on a Simplified procedure for the treatment of certain types of State aid, OJ C136, 16.6.2009, str. 3–12.

15 O problemu sa kojim se suočavala Evropska komisija videti detaljnije: Werner P., Maier M., 2009, „Procedure in crisis? Overview and Assessment of the Commission's State Aid Procedure during the Current Crisis“, *European State Aid Law Quarterly*, no. 3, str. 177–186.

16 Videti detaljnije: *Ibid*, str. 178–179.

se odnose specifično na krizu – Privremene smernice za dodelu državne pomoći kao odgovor na ekonomsku krizu, uz kontinuirano revidiranje mera i godišnja prilagođavanja u periodu 2008–2011, a koje služe kao osnov za oslobađanje od obaveze dobijanja saglasnosti Komisije. Na osnovu tih akata kontinuirano se usvajaju nacionalne šeme pomoći i produžavaju se svake godine.<sup>17</sup>

### 2.5. Odlike „krizne“ procedure

U kontekstu krize uočljiv je bio trend ekspresnog usvajanja odluka za bankarski sektor i šema pomoći za realni sektor.<sup>18</sup> Proceduru provere prijava u vezi sa merama pomoći zbog ekonomske krize odlikuju detaljne konsultacije sa državama članicama pre same prijave pomoći. Na taj način su izbegnute detaljne formalne istrage. Uz to, pojednostavljene su interne procedure konsultacija unutar direktorata za konkurenciju pre donošenja odluke. To je uticalo na formiranje skraćene procedure tokom 2009. godine, što se može smatrati pozitivnim pomakom. U literaturi se može prepoznati više primedaba na Komisijin pristup kontroli tih hitnih mera. Prva je da je generalno smanjen nivo kontrole a potencijalno postoje značajni štetni efekti, naročito imajući u vidu visoke iznose dodeljene pomoći bankarskom i drugim sektorima. Dodatno, iznošene su i kritike zbog smanjenih mogućnosti da zainteresovana lica iznesu komentare zbog izostanka formalne istrage i činjenicu da su mnoge (značajne) mere pomoći odobrene u roku od jednog ili dva radna dana od prijema zahteva.<sup>19</sup>

## 3. Otvorena pitanja procedure kontrole

Uprkos inicijalnoj nameri Evropske komisije u Akcionom planu za reformu državne pomoći, brojna pitanja su i dalje ostala otvorena. To je pre svega i dalje izrazito dugačka standardna procedura, koja može trajati i više od 18 meseci. Takođe, i dalje ne postoje rokovi za donošenje odluka u slučaju kontrole nedozvoljene pomoći, čime se generiše pravna nesigurnost za savesne primaocce pomoći. Kao velika zamerka se može istaći i činjenica da i dalje ne postoji obaveza da mera prođe kroz „nacionalni filter“ pre nego što bude prijavljena Ko-

---

17 Više o okviru videti: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/temporary.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html) (27.11.2011).

18 Primere ovakve prakse videti: Werner P., Maier M., *op. cit.*, str. 180–181, Nicolaidis P., Rusu I. E., 2010, „The financial crisis and state aid“, *The Antitrust Bulletin* 4(3), str. 767–775.

19 Videti više: Werner P., Maier M., *op.cit.*, str. 183–185, Nicolaidis P., Rusu I. E., 2010, „The financial crisis and state aid“, *The Antitrust Bulletin* 4(3), str. 787–779.



misiji, što je u izvesnoj meri korigovano proširenjem konsultacija u praksi i postojanjem podsticajnog efekta za članice da detaljnije rade na prijavi mera.

Konačno, može se istaći da korisnici i konkurenati i dalje imaju malu ulogu u standardnoj proceduri kontrole, ali je Saopštenjem o pojednostavljenoj proceduri ipak na ovo pitanje delimično odgovoreno.

#### 4. Zaključna razmatranja

Na osnovu prethodne analize, prepoznaje se potreba za formulisanjem određenih predloga. Pre svega, u nekoj od budućih reformi proceduralnih pravila i usvajanja nove regulative u ovoj oblasti neophodno je odrediti (kraće) rokove. Zatim, potrebno je uvođenje više kontrole na nacionalnom nivou pre prijave Evropskoj komisiji, uz kontinuiran razvoj prakse detaljnih konsultacija pre notifikacije pomoći. Konačno, trebalo bi formalizovati učešće korisnika pomoći, kao i njihovih konkurenata, u konsultacijama tokom čitave faze postupka, a pre svega u fazi preliminarne kontrole.

*Marko Milenković MA, LL.M*

*Junior researcher, Institute of Social Sciences*

### OPEN ISSUES OF STATE AID PROCEDURE IN THE EUROPEAN UNION

#### Summary

*After EU enlargement in the past decade EU state aid system was facing new challenge of increased administrative burden. It was one of the reasons for a comprehensive review of the substantive and procedural rules in the period 2005–2009. Additionally, confronted with the global economic crisis, from 2007 The European Commission has faced specific challenge of handling a growing number of measures approved by state financial aid and the real sector to overcome its consequences.*

*The paper analyzes the reform of the procedural rules in the previous period, reasons for not going deeper into procedural reform despite Commission's desire to comprehensively examine all legal documents [Action Plan for the reform of state aid control (2005–2009)]. It also examines some remaining shortcomings of the procedural organization.*

*Keywords: state aid, control, reform, time limits, the economic crisis.*

*Lektor i korektor*  
Irena Popović

*Tehnički urednik*  
Zoran Grac

*Korice*  
Marija Vuksanović

*Priprema i štampa*  
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-350-2

*Tiraž*  
500

*Adresa redakcije*  
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Centar za izdavaštvo i informisanje  
Bulevar kralja Aleksandra 67  
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776  
e-mail: [centar@ius.bg.ac.rs](mailto:centar@ius.bg.ac.rs)  
web: [www.ius.bg.ac.rs](http://www.ius.bg.ac.rs)

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

340.137:338.246(4-672EU)(082)

338.246(497.11)(082)

KONTROLA državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji : tematski zbornik radova / urednik Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2012 (Beograd : Dosije studio). – 161 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici / Pravni fakultet, Beograd)

Na spor. nasl. str.: State Aid Control in Serbia and the European Union. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor ; Forward / Stevan Lilić. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-350-2

1. Ств. насл. на упор. насл. стр. а) Право – Хармонизација – Европска унија – Зборници б) Интервенционизам – Контрола – Европска унија с) Привреда – Интервенционизам – Србија

COBISS.SR-ID 188612620

