

УДК: 338.246.027(4-672EU)(497.11)

Bibliid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 176–193

Изворни научни рад

КОНТРОЛА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ОБАВЕЗЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

*проф. др Мирјана КНЕЖЕВИЋ
Јована САВИЋ¹*

Апстракт: Државна помоћ као облик државне интервенције којом се регулише конкуренција на тржишту све више добија на значају у Европској унији. Успостављање ефикасног система контроле државне помоћи битна је обавеза земаља кандидата у процесу евроинтеграција. Полазећи од наведеног, у раду се анализира регулаторни оквир контроле државне помоћи у Европској унији и Републици Србији и њихова усклађеност. Циљ рада је да се стекне увид у активности надлежних институција у Републици Србији предузетих по питању предложених мера за отварање преговарачког поглавља 8 – Политика конкуренције, које се односе на систем контроле државне помоћи. Анализом се дошло до закључка да Република Србија није остварила значајније помаке у правцу стварања услова за отварање поменутог поглавља. Рад омогућава да се анализом предложених мера и предузетих активности укаже на значај усклађивања система контроле државне помоћи у Републици Србији са правним тековинама Европске уније, као и да се сагледају сви напори, али и пропусти, у испуњавању предложених мера за отварање преговарачког поглавља у вези са конкуренцијом.

Кључне речи: државна помоћ, контрола, политика конкуренције, Европска унија, Република Србија.

¹ Економски факултет Универзитета у Крагујевцу. Е-mail: mknezevic@kg.ac.rs

1) УВОД

Један од најзначајнијих облика државне интервенције, коме се унутар Европске уније придаје велики значај, односи се на мере државне помоћи. Државна помоћ је важан инструмент индустријске политике и саставни део политике конкуренције сваке државе чланице, а њен значај се огледа у томе што доприноси стварању јединственог тржишта унутар Европске уније. Потреба хармонизације политике државне помоћи земаља чланица са политиком Уније, произилази из чињенице да нерегулисана додела државне помоћи може нарушити слободан промет робе и конкуренцију као економске стубове европске заједнице. Када су у питању услови које Република Србија мора да испуни у процесу придруживања Европској унији незаобилазни су управо захтеви у вези са политиком државне помоћи, која је предмет приступних преговора поглавља 8 којим су обухваћена питања везана за политику конкуренције. Да би држава стекла статус пуноправне чланице она, између осталог, мора ускладити систем контроле државне помоћи са правним тековинама Европске уније. Развој ефикасног система контроле државне помоћи може имати позитиван утицај на успешност земаља кандидата у процесу евроинтеграција.² Како је Република Србија потенцијална земља чланица, са којом је Европска унија започела приступне преговоре 2013. године, исте године ступио је на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту: ССП) који представља основу дефинисања захтева везаног за развој и функционисање система контроле државне помоћи у Републици Србији.³ Полазећи од значаја успостављања ефикасног система контроле државне помоћи, који је у складу са захтевима дефинисаним ССП-ом, циљ рада је да се дође до сазнања о томе које су активности надлежне институције у Републици Србији предузеле по питању мера које су предложене од стране Европске комисије за отварање преговарачког поглавља 8 – Политика конкуренције, које се односе на регулисање система контроле државне помоћи као битног механизма заштите конкуренције. Полазна претпоставка је да би адекватан одговор на предложене мере Европске комисије омогућио отварање поглавља 8, што ће Републици Србији помоћи да испрати динамику отварања преговарачких поглавља и тако убрза испуњавање услова за стицање статуса пуноправне чланице Европске уније.

² Tamara Milenković Kerković, Boban Stojanović, Tanja Stanišić, "Comparative legal analysis of changes in the system of state aid in Serbia and the Western Balkan countries-impact on the efficiency of the European integration process", *Теме*, no. 1/2016, p. 167.

³ Бобан Стојановић, Тања Станишић, „Систем контроле државне помоћи у Србији – економски изазови и ограничења”, *Тематски зборник радова: Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*, Правни факултет, Београд, 2011, стр. 47.

2) ДРЖАВНА ПОМОЋ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Државна помоћ као облик селективне државне интервенције омогућава да се промовише економска активност неког субјекта, сектора или региона, и као таква представља опасност која може нарушити конкуренцију услед креирања неједнаких услова између тржишних актера који примају и оних који не примају државну помоћ.⁴ Сматра се да државна помоћ, краткорочно посматрано, доприноси одржавању или повећању нивоа производње и запослености предузећа којима је додељена, што им обезбеђује предност на тржишту. Међутим, дугорочно посматрано, привидно стечена предност може лако прећи у конкурентски хендикеп, јер предузећа која се ослањају на државну помоћ врло лако могу бити избачена из реалне тржишне утакмице од стране предузећа која се ослањају на своје ресурсе.⁵ Да би Република Србија испунила услове за стицање пуноправног чланства у Европској унији она мора ускладити своје законе и регулативу са прописима, споразумима и правилима уније.⁶ Као најзначајнији у области контроле државне помоћи за процес евроинтеграција наводе се ССП, члан 73, и Уговор о функционисању Европске уније (у даљем тексту: УФЕУ), члан 107-109. Осим наведених, значајне су Уредбе, Смернице, Директиве и друго. ССП-ом су јасно дефинисана права и обавезе Републике Србије које се односе на увођење режима државне помоћи, који је у складу са важећим режимом Европске уније, а подразумевају усвајање прописа о додели и контроли државне помоћи, оснивање оперативног независног тела које ће вршити контролу доделе државне помоћи, припрему свеобухватног пописа шема помоћи и њихово усклађивање са критеријумима из правне тековине и достављање редовног годишњег извештаја или других одговарајућих докумената Европској комисији.⁷ УФЕУ заједно са Уговором о Европској унији чини основу Уније. Према Уговору, услови које у области контроле државне помоћи Република Србија мора да испуни односе се на одређење државне помоћи која је, или може бити, спојива са унутрашњим тржиштем Уније и рад Комисије за контролу државне помоћи.

⁴ Бобан Стојановић, Тања Станишић, „Државна помоћ и реални сектор економије у последњој светској економској кризи”, *Економика*, 60(3)/2014, стр. 88.

⁵ Драган Добрашиновић, *Државна помоћ у Србији: од лошег ка горем*, Публикација у оквиру пројекта: Грађанско друштво против корупције у додели државне помоћи, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, 2015, стр. 8-9.

⁶ Душко Димитријевић, „Нови Водич ЕУ о државној помоћи за спасавање и реструктурирање предузећа у тешкоћама”, *Европско законодавство*, 2017, бр. 60, стр. 159-167.

⁷ Олгица Спевец, *Државна помоћ у ЕУ и обавезе Србије – државе кандидата за чланство*, Интернет, <https://europa.rs/drzavna-pomoc-u-eu-i-obaveze-srbije-drzave-kandidata-za-clanstvo/>, 22/12/2017.

Најзначајније обавезе које је Република Србија преузела на основу ССП-а и УФЕУ-а подразумевају постепено успостављање зоне слободне трговине и усклађивање законодавства са законодавством Европске уније, а приоритетно подручје које има директан утицај на успостављање зоне слободне трговине између Уније и Републике Србије управо се односи на контролу државне помоћи. Основни прописи којима се ова област уређује у Републици Србији су Закон о контроли државне помоћи, Уредба о правилима за доделу државне помоћи, Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи, Правилник о методологији израде Годишњег извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији и Упутство за утврђивање референтне и дисконтне каматне стопе. Усклађивање регулаторног оквира на подручју државне помоћи подразумева да Република Србија, као држава која тежи чланству у Европској унији, мора да ради на успостављању високих стандарда система заштите од државних интервенција које могу довести одређена предузећа или производе у повољнији положај у односу на конкуренте. На тај начин може се обезбедити ниво заштите конкуренције сличан оном који постоји у Европској унији у домену државне помоћи. У складу са методологијом Европске уније, која је прописана од стране Европске комисије за област извештавања о државној помоћи, државна помоћ у Републици Србији обухвата хоризонталну, секторску и регионалну државну помоћ.⁸ Са применом ове методологије Република Србија почела је у 2003. години. У међувремену, додата је још једна категорија под називом *de minimis* државна помоћ која се од 2013. године не пријављује Комисији за контролу државне помоћи.

Хоризонтална државна помоћ

Под хоризонталном државном помоћи подразумевају се шеме државне помоћи којима могу да приступе квалификована предузећа или географска подручја. Ова врста државне помоћи намењена је већем броју корисника који нису унапред одређени, па самим тим не доводи до нарушавања конкуренције на тржишту. Хоризонтална помоћ даје се у области истраживања и развоја, заштите окружења, малог и средњег предузетништва, штедње енергије, инвестиција, спашавања и реструктурирања, осталих врста помоћи (помоћ при запошљавању, тренинг помоћ).⁹ С обзиром да се хоризонтална државна помоћ може додељивати у различитим областима, њено правно регулисање у оквиру Европске уније заснива се на различитим смерницама и оквирима. Тако се, на пример, за

⁸ Драган Момировић, Драган Здравковић, „Утицај пореских подстицаја на изградњу конкурентности са посебним освртом на Србију”, *Транзиција*, 11(23-24)/2009, стр. 48.

⁹ Един Ризвановић, „Мјере државне помоћи унутар Европске уније као облик интервенције државе на тржишту”, *Транзиција*, 9(19-20)/2008, стр. 98.

регулусање доделе хоризонталне државне помоћи у области истраживања и развоја користи Оквир за државну помоћ за истраживање, развој и иновације који је дефинисан 2014. године и тренутно је на снази, а његово подручје примене односи се на државну помоћ за истраживање и развој у свим секторима на које се примењује УФЕУ.¹⁰ Исте године ступиле су на снагу Смернице о државној помоћи за санацију и реструктурирање нефинансијских предузетника у тешкоћама које су на снази све до 2020. године, а које одређују услове на основу којих се ова врста државне помоћи може сматрати спојивом са унутрашњим тржиштем.¹¹ Осим поменутих, на снази су и други оквири и смернице којима се уређују остале области доделе хоризонталне помоћи.¹² Област контроле хоризонталне државне помоћи у Републици Србији обухвата широк спектар правила којима се регулише њена додела. Ова правила прецизирана су Уредбом о правилима за доделу државне помоћи и примењују се у области малог и средњег предузетништва, за санацију и за реструктурисање привредног субјекта у тешкоћама, за запошљавање, за заштиту животне средине, за уштеду енергије, за истраживање, развој и иновације и друго.¹³ У складу са Уредбом, хоризонтална државна помоћ не сме бити додељена секторима производње челика и угља, привредним субјектима у тешкоћама и привредним субјектима над којим је отворен стечајни поступак како би се обезбедио њихов опстанак.

Секторска државна помоћ

Секторска државна помоћ је врста помоћи која је намењена унапред одређеним, односно познатим привредним субјектима у појединим делатностима и секторима, због чега она носи велику потенцијалну опасност од нарушавања конкуренције и сматра се најмање оправданом.¹⁴ Разлог је тај што се давањем секторске помоћи тачно одређеним гранама и предузећима

¹⁰ European Commission, "Framework for State aid for research and development and innovation", *OJ, C 198*, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2014:198:TOC,24/12/2017>, p. 3.

¹¹ European Commission, "Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty", *OJ, C 249*, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2014.249.01.0001.01.ENG,24/12/2017, p. 3.

¹² Више о осталим оквирима и смерницама видети на: Интернет, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/horizontal.html.

¹³ Више о правилима за доделу хоризонталне државне помоћи видети у Уредби о правилима за доделу државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 и 119/2014, чл. 18-87.

¹⁴ Бобан Стојановић, Тања Станишић, „Секторска државна помоћ у Европској унији и неким земљама Западног Балкана”, *Економске теме*, 53(3)/2015, стр. 336.

ремете конкуренција и трговински односи на тржишту, за разлику од хоризонталне помоћи која није унапред предодређена појединим предузећима и регионалне помоћи која се углавном користи за подстицање развоја неразвијених и ретко насељених крајева Европске уније.¹⁵ Полазећи од класификације државне помоћи у праву Европске уније на аутоматски дозвољену помоћ и помоћ која може бити дозвољена, секторска помоћ се сврстава у другу категорију што значи да њена додела мора бити одобрена од стране Европске комисије као надлежног тела за контролу државне помоћи у оквиру уније. Комисија је дефинисала најважније критеријуме за доделу државне помоћи који подразумевају да секторска помоћ мора бити неопходна, мора бити смањивана током времена, мора бити везана за реструктурирацију датог сектора, не може селити проблеме индустрије и незапослености из државе у државу и др.¹⁶ У Републици Србији је политика доделе секторске државне помоћи регулисана Уредбом о правилима за доделу државне помоћи која прописује посебна правила за доделу помоћи у сектору челика, вађења угља и транспорта, док се за доделу државне помоћи у свим осталим секторима, разврстаним у складу са законом који уређује класификацију делатности, примењују иста правила која су утврђена за доделу регионалне и хоризонталне државне помоћи, осим ако Уредбом није другачије прописано.¹⁷

Регионална државна помоћ

Регионална државна помоћ је облик државне помоћи која се додељује у циљу подстицања привредног развоја неразвијених или мање развијених региона, односно подручја у којима је низак животни стандард или висока стопа незапослености.¹⁸ Улагања се у оваквим регионима сматрају оправданим због постојања бројних економских, политичких, социјалних, природних и других проблема. Политика регионалне помоћи се у Европској унији заснива на члану 87 Уговора о ЕУ, конкретнo тачки 3 став а, в.¹⁹ Актуелну правну основу доделе

¹⁵ Мирослав Прокопијевић, *Државна помоћ у Европској унији и Србији*, Европски покрет у Србији, Београд, 2013, стр. 9.

¹⁶ Тома Рајчевић, *Право конкуренције ЕУ – основне поставке*, Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2005, стр. 67.

¹⁷ Уредба о правилима за доделу државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 и 119/2014, члан 3.

¹⁸ Бобан Стојановић, „Државна помоћ: Стање регулативе и перспективе имплементације”, *Економика предузећа*, 58(3-4)/2010, стр. 125.

¹⁹ Душко Лопандић, *Оснивачки уговори Европске уније – Уговор о Европској унији, Уговор из Нице са амандманима на Уговор о ЕУ*, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003, стр. 89.

регионалне државне помоћи у Европској унији чине Смернице о регионалној помоћи за период од 2014. до 2020. године којима се одређују услови и критеријуми доделе ове врсте државне помоћи у циљу пружања подршке у развоју слабо развијених региона у Европској унији.²⁰ Смернице су ступиле на снагу 1. јула 2014. године и односе се на доделу регионалне помоћи свим секторима изузев риболова, пољопривреде, транспорта и енергетике. Актуелна политика доделе државне помоћи у Републици Србији регулисана је Законом о регионалном развоју којим се, између осталог, одређују мере, подстицаји и извори финансирања за спровођење мера регионалног развоја.²¹ Осим закона, Уредба о правилима за доделу државне помоћи дефинише услове доделе регионалне помоћи и то су: додела за почетна улагања и отварање нових радних места повезаних са почетним улагањем – регионална инвестициона државна помоћ, за новоосноване мале привредне субјекте и за оперативне трошкове пословања.²² Према Уредби, регионална помоћ се не може додељивати привредним субјектима у сектору челика, синтетичких влакана и угља, као ни привредним субјектима у тешкоћама.

De minimis државна помоћ

De minimis државна помоћ односи се на државну помоћ мале вредности и може се доделити само ако није могуће доделити регионалну, хоризонталну или секторску државну помоћ. Европска комисија сматра да државна помоћ мале вредности нема утицај на конкуренцију и трговину између чланова уније, због чега јој се она не мора пријављивати.²³ Ипак, додела ове врсте помоћи детерминисана је Регулативом Европске комисије која је ступила на снагу 2014. године и применљива је до 2020. године. Према Регулативи, износ *de minimis* помоћи не сме да пређе 200.000 евра у току три фискалне године, изузев у сектору друмског превоза терета где највиша вредност ове помоћи може да износи 100.000 евра.²⁴ Такође, у Регулативи се наводи да *de minimis*

²⁰ European Commission, "Guidelines on regional State aid for 2014-2020", *OJ, C 209*, vol. 56, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2013:209:TOC, 25/12/2017>, p. 1.

²¹ Закон о регионалном развоју, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. закон, члан 1.

²² Уредба о правилима за доделу државне помоћи, члан 7.

²³ Hans W. Friederiszick, Lars-Hendrik Röller, Vincent Verouden, *European state aid control: an economic framework*. In P. Buccirossi (Ed.), *Handbook of antitrust economics*, Institute of technology, Massachusetts, 2006, p. 6, footnote 12.

²⁴ European Commission, "Commission regulation (EU) no 1407/2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid",

помоћ не сме да се примењује за подстицање извоза или веће употребе домаћег у односу на увозни производ. У складу са приступним обавезама, Република Србија је ускладила своју политику доделе *de minimis* државне помоћи са европском доношењем Уредбе о правилима за доделу државне помоћи. Према Уредби, *de minimis* државна помоћ се може доделити једном привредном субјекту у износу до 23.000.000,00 динара, у било ком периоду у току три узастопне фискалне године, осим код друмског превоза где се највише може доделити 11.500.000,00 динара.²⁵ Од 2013. године ова врста државне помоћи не пријављује се Комисији за контролу државне помоћи, док одлуку о оправданости њене доделе доноси сам давалац помоћи, у складу са правилима која су прописана члановима 95-97 Уредбе.

3) МЕРЕ И АКТИВНОСТИ КОНТРОЛЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У процесу приступања Европској унији Република Србија је као и сви други потенцијални кандидати за чланство пролазила кроз више различитих фаза. Након доношења одлуке о отварању приступних преговора са Републиком Србијом од стране Европског савета 2013. године, на Међувладиној конференцији о приступању Републике Србије Европској унији, одржаној 24. јануара 2014. године, представљен је Преговарачки оквир за приступање којим су прецизирани принципи и процедуре преговарачког процеса, као и услови под којима ће Република Србија као држава кандидат усвајати и извршавати правну тековину Европске уније подељену у 35 тематских поглавља. Отварању првих поглавља већ наредне године претходили су тзв. експланаторни скрининг, у оквиру ког су Републици Србији представљене правне тековине Европске уније, и тзв. билатерални скрининг кроз који је Европска комисија оценила ниво усклађености правног система Републике Србије са правним системом Европске уније. Током 2016. и 2017. године стекли су се услови за отварање још десет поглавља, од којих су два истовремено отворена и привремено затворена. Што се тиче поглавља 8, које се односи на Политику конкуренције, оно се није нашло међу отвореним поглављима. За ово поглавље скрининг је споведен у области повреде конкуренције и у области државне помоћи. Да би се стекли услови за његово отварање потребно је да контрола конкуренције и државне помоћи буду у складу са правним тековинама Европске уније, које се за ове области заснивају на члановима 37, 101-105, 106 и 107-109 УФЕУ, а које су директно повезане са обавезама Републике Србије по основу члана 73 ССП који је тренутно на снази.

OJ, L 352/1, Интернет, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c1563d04-6c73-11e3-9afb-01aa75ed71a1/language-en>, 26/12/2017, p. 1.

²⁵ Уредба о правилима за доделу државне помоћи, члан 95.

Међутим, према Извештају о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције, који је објављен 2016. године, Република Србија није довољно припремљена за преговоре о овом поглављу, због чега Европска комисија није препоручила отварање приступних преговора у вези са истим.²⁶ Разлог за то, који се наводи у извештају, односи се на неусклађеност система контроле државне помоћи са захтевима који су постављени у оквиру ССП и УФЕУ. Наиме, према мишљењу Европске комисије, изнетом у извештају, дефиниција државне помоћи у нашем законодавству није у потпуности усклађена са чланом 107 УФЕУ, јер се не односи на предузећа која се налазе у поступку приватизације, што се сматра изузетно важним питањем имајући у виду број и значај ових привредних друштава. Даље, комисија наводи да су правила о хоризонталној и секторској државној помоћи само делимично усклађена са правним тековинама Европске уније. Неусклађеност постоји и када су у питању регионална државна помоћ, помоћ за заштиту животне средине, посебни инструменти помоћи и друго.²⁷ Још један битан аспект који је обухваћен скринингом односи се на рад Комисије за контролу државне помоћи, за коју је утврђено да су њен капацитет и резултати примене закона у области државне помоћи у великој мери недовољни, као и да није испуњена обавеза достављања информација о појединачним мерама државне помоћи Европској комисији која је дефинисана чланом 73 став 5 и Протоколом 5 уз ССП. Полазећи од уочених неусклађености и недостатака српског регулаторног оквира у области контроле државне помоћи, Европска комисија предложила је мере за отварање поглавља 8. Уређење законодавног оквира Републике Србије, у складу са захтевима дефинисаним у оквиру УФЕУ и ССП, представља прву меру коју је потребно испунити како би се стекли услови за отварање поглавља 8. Систем контроле државне помоћи у Републици Србији регулисан је Законом о контроли државне помоћи, којим се уређују општи услови и поступак контроле државне помоћи, у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима, који садрже одредбе о државној помоћи.²⁸ Овај закон ступио је на снагу 1. јануара 2010. године и од тада се истиче његова усаглашеност са европском регулативом. Такође, Влада Републике Србије је након доношења закона извршила додатно усклађивање законодавног оквира са правним тековинама

²⁶ *Извештај о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције*, Интернет, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg.8.pdf, 25/12/2017, стр. 16.

²⁷ *Детаљније о резултатима скрининга видети у Извештају о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције*, Интернет, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg.8.pdf, 25/12/2017.

²⁸ Закон о контроли државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, члан 1.

Европске уније у више наврата. То се, пре свега, односи на испуњавање обавезе, по основу члана 73 тачка 5 ССП-а, о изради годишњег Извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији у складу са методологијом Европске уније, затим доношење Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, као и Предлога уредбе о правилима за доделу помоћи мале вредности у складу са новим правилима Уније, која су ступила на снагу 2014. године. Осим тога, у оквиру Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније, који је донет средином 2014. године, дефинисане су планиране мере усклађивања законодавства у области државне помоћи за период 2014–2018. године.²⁹ Међутим, упркос напорима, Извештај о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције показао је да закон још увек не решава сва битна питања у вези са доделом државне помоћи, због чега је предложено да се он допуни и измени у циљу испуњавања приступних обавеза. Анализа активности којима је Влада Републике Србије дала одговор на предложену меру обухваћена је годишњим Извештајем Европске комисије о напретку Србије из 2016. године. У Извештају се наводи да у протеклом периоду нису предузете никакве активности којима би се законодавни оквир ускладио са подзаконским актима Европске уније о одређеним облицима помоћи, укључујући секторску и хоризонталну помоћ, да још увек није укинута ослобађање од правила државне помоћи за предузећа у процесу реструктурирања и приватизације, као и да је потребно сачинити мапу регионалне помоћи.³⁰ У прилог томе иде чињеница да се у Књизи препорука Националног конвента о Европској унији 2016/17. године такође наводи да је потребно извршити измену Закона о пружању државне помоћи у области модернизације критеријума и принципа државне помоћи, и других унапређења наведених у мерилима која морају бити испуњена пре почетка отварања поглавља, што додатно говори о томе да Република Србија још увек није дала адекватан одговор на постављен захтев Европске комисије у вези са изменом постојећег законодавног оквира.³¹ Други захтев Европске комисије за отварање поглавља 8 односи се на рад Комисије за контролу државне помоћи. Према овом захтеву, Комисија мора да буде оперативна независна у свом раду и да има потребна овлашћења и ресурсе да на одговарајући начин спроводи правила о додели државне помоћи. Комисија за контролу државне помоћи представља независно тело, које је основано од

²⁹ Детаљније о предложеним мерама видети у *Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније за период од 2014–2018. године*, Интернет, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/08/NPAA_2014_2018.pdf, 27/12/2017.

³⁰ *Извештај Европске комисије о напретку Србије*, Интернет, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji_izvestaj_16_srp.pdf, 26/12/2017, стр. 45.

³¹ Група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2016/2017*, Европски покрет у Србији, Београд, 2017, стр. 57.

стране Владе Републике Србије 2009. године, чиме је испуњена приступна обавеза Републике Србије по основу члана 73 тачка 4 ССП-а. Комисија има надлежност да контролише државну помоћ у складу са Законом о контроли државне помоћи. Међутим, њен статус је недефинисан што, пре свега, произилази из чињенице да њене чланове одређује Влада. Такође, Комисија нема своју стручну службу па њене послове обавља Министарство финансија, које јој уједно обезбеђује простор и услове за рад.³² Комисија нема ни своју буџетску линију већ су јој средства обезбеђена из буџета Републике Србије. Последиčno, у годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије из 2016. године, Европска комисија указала је да се Комисија за контролу државне помоћи и даље не сматра оперативно независним телом, да су њени капацитети за извршење недовољни и да је потребно да се додатно покаже њена делотворност у спровођењу закона.³³ Сматра се да Комисија није наметнула никакве правне лекове или повраћај, да постоје индикације да није истражила све мере помоћи које су одобрене на централном и локалном нивоу, и да није радила на повећању свести о правилима државне помоћи, што је резултирало ниским нивоом притужби које су јој упућене. Пропусти у раду Комисије уочени су код случајева доделе државне помоћи предузећима NCR doo Београд, Džonson Elektrik и Leoni Wiring Systems Southeast doo Прокупље, за које је утврђено да Комисија у више наврата није била обавештена, и самим тим није разматрала дозвољеност додељених државних помоћи већ их је разматрала и одобравала накнадно. Још један случај који говори о пропустима у раду Комисије, али и занемаривању њене надлежности од стране надлежних министарстава, је државна помоћ додељена кинеској компанији Mei Ta Europe doo 2015. године, без претходног одобрења Комисије. Помоћ овој компанији додељена је позивањем на будућу одлуку Комисије која је донета тек 2016. године.³⁴ У 2016. години појавиле су се незваничне информације о томе да ће се реорганизовати систем контроле државне помоћи, највероватније спајањем Комисије за заштиту конкуренције и Комисије за контролу државне помоћи, али није дата никаква званична потврда да је нешто урађено по том питању. Такође, у Књизи препорука Националног конвента о Европској унији 2016/17. године наводи се

³² Транспарентност Србија, *Анализа праксе Комисије за контролу државне помоћи*, Анализа у оквиру пројекта: Субвенције инвеститорима – сврсисходна државна помоћ или промоција, Интернет, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/159-subvencije-investitorima-svrsishodna-drzavna-pomoc-ili-promocija>, 28/12/2017.

³³ *Извештај Европске комисије о напретку Србије*, op.cit., стр. 45.

³⁴ Више о наведеним случајевима о пропустима у раду Комисије за контролу државне помоћи погледати у: Транспарентност Србија, *Субвенције инвеститорима – сврсисходна државна помоћ или промоција*, Интернет, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/159-subvencije-investitorima-svrsishodna-drzavna-pomoc-ili-promocija>, 28/12/2017.

да нису направљени довољни кораци у претходном периоду, да суштинска независност Комисије и даље не постоји и да су људски ресурси којима располаже недовољни.³⁵ Претходно наведено, у крајњој линији, указује да ни у овом домену Република Србија није адекватно одговорила на захтеве Европске комисије. Када је у питању трећа мера, која се односи на допуну постојећег списка мера државне помоћи и утврђивање акционог плана за усклађивање постојећих шема државне помоћи са обавезама из ССП-а, Република Србија није остварила значајнији помак. Ова мера надовезује се на следећу, која се односи на усклађивање постојећих шема фискалне помоћи са европским захтевима. У Извештају Европске комисије о напретку Србије из 2016. године, Европска комисија указала је да још увек не постоји усклађеност свих програма помоћи са правним тековинама Европске уније, нарочито када су у питању фискалне шеме, иако је рок за њихово усклађивање био 1. фебруар 2014. године.³⁶ Последње активности надлежних институција Републике Србије у овој области везују се управо за 2014. годину када је усвојен Акциони план за испуњавање препорука Европске комисије, садржаних у годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција за 2013. годину, и када је донет Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније за период од 2014. до 2018. године. Акционим планом дефинисане су мере које је потребно спровести у вези са правилима доделе државне помоћи за пружање услуга од општег интереса, поштовањем прага доделе *de minimis* помоћи и кумулације помоћи, укидањем праксе изузимања предузећа у процесу приватизације од правила за доделу државне помоћи и пријављивањем државне помоћи пре додељивања, што указује на недостатак мера за усклађивање преосталих програма доделе државне помоћи са европским захтевима.³⁷ Додатно, Република Србија након овог није донела ниједан Акциони план за испуњавање препорука Европске комисије у области државне помоћи. Што се тиче Националног програма, упркос дефинисаном плану усклађивања две уредбе планиране за трећи и четврти квартал 2014. године нису донете, због чега је Република Србија прекорачила рок за усклађивање свих програма државне помоћи са захтевима комисије.³⁸ Значајан аспект у области контроле државне помоћи за процес евроинтеграција односи се на обавезу Републике Србије у вези са доделом државне помоћи Железари Смедерево, у

³⁵ Група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2016/2017*, op.cit., стр. 56.

³⁶ *Извештај Европске комисије о напретку Србије*, op.cit., стр. 46.

³⁷ *Акциони план*, Интернет, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/akcioni_plan_2013_feb.pdf, 27/12/2017, стр. 28-29.

³⁸ *Транспарентност Србија, Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција*, Интернет, https://www.istinomer.rs/pictures/wledit_pdf/622770574875176.pdf, 27/12/

складу са Протоколом 5, уз члан 73 ССП-а, који се односи на доделу државне помоћи у индустрији челика. Према Протоколу, Република Србија може давати државну помоћ за санацију и реструктурирање предузећа у тешкоћама у сектору производње челика до 1. фебруара 2015. године под одређеним условима.³⁹ Према годишњем Извештају о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2015. години, Република Србија у овој години није доделила никакву помоћ индустрији челика, што указује да је испунила своју обавезу по основу Протокола.⁴⁰ Такође, Уредба о правилима за доделу државне помоћи у потпуности је усклађена са европским прописима за сектор производње челика. Проблем који се јавља у овом случају везује се за недостатак података о додељеној државној помоћи у протеклом периоду због чега се, према мишљењу организације Транспарентност Србија, сматра да је заобиђен механизам државне помоћи преко гаранација за кредите који су постали јавни дуг Републике Србије и самим тим се не третирају као државна помоћ.⁴¹ У прилог том мишљењу иде чињеница да Комисија за контролу државне помоћи није објавила ниједан годишњи Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији након 2015. године. Услед недостатка података, Европска комисија је у годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије из 2016. године навела да још увек није потпуно јасно да ли је помоћ додељена Железари Смедерево у складу са Протоколом 5, због чега се не може са прецизношћу утврдити да ли је Република Србија испунила пету предложену меру за отварање поглавља 8. Последња, али не и најмање важна мера, односи се на обавезу Републике Србије у складу са чланом 73 тачка 5 и Протокола 5 уз ССП о достављању информација Европској комисији о појединачним случајевима доделе државне помоћи. Конкретно, у члану се наводи да ће Заједница и Република Србија, свака са своје стране, обезбедити транспарентност у области државне помоћи тако што ће једна другој достављати редован годишњи извештај, или други одговарајући документ, у складу са методологијом и приказом који је садржан у прегледу државне помоћи Заједнице, као и да ће на захтев једне уговорне стране друга страна пружити информације о одређеним појединачним случајевима јавне помоћи.⁴² С обзиром да је Комисија за контролу

2017, стр. 26; Детаљније о плану усклађивања видети у *Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније за период од 2014–2018. године*, Интернет, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/08/NPAA_2014_2018.pdf, 27/12/2017.

³⁹ *Извештај о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције*, *op.cit.*, стр. 14.

⁴⁰ *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији*, Интернет, <http://www.kkdp.gov.rs/izvestaji.php>, 28/12/2017, стр. 22.

⁴¹ *Транспарентност Србија, Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција*, *op. cit.*, стр. 44.

⁴² *Споразум о стабилизацији и придруживању*, Интернет, http://europa.rs/upload/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, 28/12/2017, стр. 41.

државне помоћи последњи годишњи Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији објавила 2015. године, јасно је да први део обавезе у 2016. и 2017. години није испуњен. Што се тиче достављања информација о појединачним случајевима додељене државне помоћи, у годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије из 2016. године једино се помиње да су Европској комисији достављени одређени подаци у вези са додељеном помоћи Железари Смедерево, мада још увек недостају потпуни подаци на основу којих се може проценити да ли је испуњена обавеза по основу Протокола 5. Ово свакако указује на недовољну транспарентност у области државне помоћи, чиме се нарушава обавеза Републике Србије по основу ССП-а, што потврђује и препорука обухваћена Књигом препорука Националног конвента о Европској унији 2016/17. године, која се управо односи на додатно повећање транспарентности одлука Комисије за контролу државне помоћи.⁴³ Дакле, може се рећи да ни код овог захтева Европске комисије надлежне институције Републике Србије нису дале адекватан одговор.

4) ИЗВОРИ

- Акциони план, Интернет, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/akcioni_plan_2013_feb.pdf, 27/12/2017.
- Добрашиновић, Д., *Државна помоћ у Србији: од лошег ка горем*, Публикација у оквиру пројекта: Грађанско друштво против корупције у додели државне помоћи, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, 2015, стр. 7-11.
- Момировић, Д., Здравковић, Д., „Утицај пореских подстицаја на изградњу конкурентности са посебним освртом на Србију”, *Транзиција*, 11(23-24)/2009.
- Лопандић, Д., *Оснивачки уговори Европске уније – Уговор о Европској унији, Уговор из Нице са амандманима на Уговор о ЕУ*, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003.
- Димитријевић, Д., „Нови Водич ЕУ о државној помоћи за спашавање и реструктурирање предузећа у тешкоћама”, *Европско законодавство*, 2017, бр. 60.
- Ризвановић, Е., „Мјере државне помоћи унутар Европске уније као облик интервенције државе на тржишту”, *Транзиција*, 9(19-20)/2008.
- European Commission, “Guidelines on regional State aid for 2014-2020”, *OJ, C 209*, vol. 56, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2013:209:TOC>, 25/12/2017.

⁴³ Група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2016/2017*, op. cit., стр. 56.

- European Commission, "Commission regulation (EU) no 1407/2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid", *OJ, L 352/1*, Интернет, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c1563d04-6c73-11e3-9afb-01aa75ed71a1/language-en>, 26/12/2017.
- European Commission, "Framework for State aid for research and development and innovation", *OJ, C 198*, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2014:198:TOC>, 24/12/2017.
- European Commission, "Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty", *OJ, C 249*, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.249.01.0001.01.ENG, 24/12/2017.
- Група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2016/2017*, Европски покрет у Србији, Београд, 2017.
- Friederiszick, Hans W., Röller, Lars-Hendrik, Verouden, Vincent, *European state aid control: an economic framework*. In P. Buccirossi (Ed.), *Handbook of antitrust economics*, Institute of technology, Massachusetts, 2006.
- Интернет, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/horizontal.html, 24.12.2017.
- Извештај Европске комисије о напретку Србије*, Интернет, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji_izvestaj_16_srp.pdf, 26/12/2017.
- Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији*, Интернет, <http://www.kkdp.gov.rs/izvestaji.php>, 28/12/2017.
- Извештај о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције*, Интернет, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_8.pdf, 25/12/2017.
- Мирослав Прокопијевић, *Државна помоћ у Европској унији и Србији*, Европски покрет у Србији, Београд, 2013.
- Milenković Kerković, T., Stojanović, B., Stanišić, T., "Comparative legal analysis of changes in the system of state aid in Serbia and the Western Balkan countries-impact on the efficiency of the European integration process", *Теме*, no. 1/2016.
- Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније за период од 2014–2018. године*, Интернет, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/08/NPAA_2014_2018.pdf, 27/12/2017, стр. 1-951.
- Олгица Спевец, *Државна помоћ у ЕУ и обавезе Србије – државе кандидата за чланство*, Интернет, <https://europa.rs/drzavna-pomoc-u-eu-i-obaveze-srbije-drzave-kandidata-za-clanstvo/>, 22/12/2017.
- Рајчевић, Т., *Право конкуренције ЕУ – основне поставке*, Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2005.

- Споразум о стабилизацији и придруживању*, Интернет, http://europa.rs/upload/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, 28/12/2017.
- Стојановић, Б., „Државна помоћ: Стање регулативе и перспективе имплементације”, *Економика предузећа*, 58(3-4)/2010.
- Стојановић, Б., Станишић, Т., „Систем контроле државне помоћи у Србији – економски изазови и ограничења”, *Тематски зборник радова: Контрола државне помоћи у Србији*
- Стојановић, Тања Станишић, „Државна помоћ и реални сектор економије у последњој светској економској кризи”, *Економика*, 60(3)/2014.
- Стојановић, Б., Станишић, С., „Секторска државна помоћ у Европској унији и неким земљама Западног Балкана”, *Економске теме*, 53(3)/2015.
- Транспарентност Србија, *Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција*, Интернет, https://www.istinomer.rs/pictures/wledit_pdf/622770574875176.pdf, 27/12/2017.
- Транспарентност Србија, *Анализа праксе Комисије за контролу државне помоћи*, Анализа у оквиру пројекта: Субвенције инвеститорима – сврсисходна државна помоћ или промоција, Интернет, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/159-subvencije-investitorima-svrsishodna-drzavna-pomoc-ili-promocija>, 28/12/2017, стр. 1-116.
- Транспарентност Србија, *Субвенције инвеститорима – сврсисходна државна помоћ или промоција*, Интернет, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/159-subvencije-investitorima-svrsishodna-drzavna-pomoc-ili-promocija>, 28/12/2017.
- Уговор о функционисању Европске уније*, Интернет, http://www.azzk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf, 22/12/2017.
- Уредба о правилима за доделу државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 и 119/2014
- Закон о контроли државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009
- Закон о регионалном развоју, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. закон

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Рад се заснива на анализи активности надлежних институција које су предузете у вези са предложеним мерама за отварање преговарачког поглавља 8 у вези са политиком конкуренције, која је показала да Република Србија, генерално, није остварила велики напредак у овој области у протеклом периоду. Одређени помаци остварени су у вези са трећом и четвртном мером, које се односе на допуну постојећег списка мера државне помоћи и утврђивање акционог плана за усклађивање постојећих шема државне помоћи са

обавезама из ССП-а, као и на усклађивање постојећих шема фискалне помоћи са европским захтевима. Такође, није могуће потпуно јасно закључити да ли је Република Србија у потпуности испунила захтеве у вези са доделом државне помоћи Железари Смедерево и извештавањем Европске комисије о појединачним случајевима доделе државне помоћи. Што се тиче мера које се односе на регулисање законодавног и институционалног оквира, односно рада Комисије за контролу државне помоћи, закључено је да Република Србија није адекватно одговорила на захтеве Европске комисије. Анализом регулаторног оквира везаног за контролу државне помоћи у Европској унији и Републици Србији указано на значај изградње ефикасног система контроле државне помоћи као битног аспекта заштите конкуренције. Додатно, анализом предложених мера и предузетих активности указано је на значај усклађивања система контроле државне помоћи у Републици Србији са правним тековинама Европске уније у процесу стабилизације и придруживања. Рад омогућава да се сагледају сви напори, али и пропусти у испуњавању мера предложених од стране Европске комисије за отварање преговарачког поглавља 8. Неоспорно је да би детаљнија анализа могла дати више података о томе шта је Република Србија учинила по питању регулисања система контроле државне помоћи у складу са правним тековинама Европске уније, због чега је потребно размотрити већи број извештаја и публикација о активностима надлежних институција по овом питању. Пожељно је, уколико је могуће, прикупити додатне и новије податке директно од надлежних институција за контролу државне помоћи, што ће свакако омогућити да се дође до детаљнијих и прецизнијих закључака. Полазећи од изложене анализе рада надлежних институција за контролу државне помоћи, може се дати неколико препорука по питању регулисања ове области. С обзиром да највећу пажњу привлачи рад Комисије за контролу државне помоћи, мишљења смо да је пожељно појачати контролу њеног рада ангажовањем стручњака у области доделе државне помоћи директно из неког од европских органа, као што је на пример Европска комисија, који би заједно са домаћим члановима Комисије радио на регулисању посматране области. То би, такође, допринело повећању транспарентности одлука Комисије, пре свега у вези са појединачним случајевима доделе државне помоћи, као што је случај Железаре Смедерево, али и осталих одлука и активности. Уз респектовање актуелног стратешког циља Републике Србије, а то је стицање статуса пуноправне чланице Европске уније, сматрамо да је потребно дефинисати прецизније рокове и буџете за спровођење активности у вези са усклађивањем закона и прописа са правним тековинама Уније како би се процес придруживања ефикасније спровео. Коначно, мишљења смо да је на нивоу привредних субјеката и сектора потребно дефинисати и спроводити строжије одговорности и санкције за непоштовање регулативе у вези са доделом државне помоћи, евентуално лобирање код надлежних органа за добијање исте, и злоупотребу положаја у циљу нарушавања конкуренцију или

стицања неосноване конкурентске предности по том основу. Поред адекватних новчаних казни и пенала, свакако би се као значајне мере могле навести и стављање предузећа на црну листу, изрицање забране обављања делатности, давање обавештења о спроведеном делу повреде конкуренције у службеном листу Европске комисије и друго. Напомињемо да су претходно наведене мере предложене искључиво у циљу пружања подршке Републици Србији на њеном стратешком путу ка Европској унији.

STATE AID CONTROL IN THE EUROPEAN UNION – OBLIGATIONS OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract: In the process of European integration, the Republic of Serbia must, inter alia, fulfill the requirements related to the state aid policy, that is, it must harmonize the state aid control system with the *acquis communautaire*. The need to regulate the state aid allocation system stems from the fact that because of its selective nature, uncontrolled state aid can disturb free trade and competition within the single market of the European Union. The paper analyzes the activities of the competent institutions of the Republic of Serbia regarding the measures proposed by the European Commission for the opening of the negotiation chapter 8 related to competition policy. The aim of the paper is to find out what activities have been undertaken by the competent institutions in the past period regarding the regulation of the state aid control system as an important mechanism for protecting competition. In this way, all efforts can be considered, as well as the omissions of the competent authorities aimed at fulfilling the requirements of the European Commission to obtain the conditions for opening a negotiating chapter in relation to competition. In addition, the analysis of the regulatory framework makes it possible to point out the importance of building an efficient state aid allocation system that must be in line with the *acquis communautaire* to fulfill one of the important conditions for acquiring a full member status. The paper first starts from the analysis of the regulatory framework for state aid control in the European Union and Serbia with particular reference to each type of state aid, such as horizontal, sectoral, regional and *de minimis* state aid. Then, the results of the conducted screening and the measures proposed by the European Commission regarding the state aid concession in the Republic of Serbia were pointed out with the aim of opening the negotiation chapter 8 related to competition policy, as well as activities that the competent institutions of the Republic of Serbia took in the past to fulfill these measures. Finally, at the end of the paper, the most important conclusions drawn from the analysis were presented, the contribution of the work was pointed out and recommendations for regulation of the state aid control area in the Republic of Serbia were given.

Key words: state aid, control, competition policy, European Union, Republic of Serbia.