

Davor Vuletić\*

## **Državna pomoć: izazovi transpozicije političkog i pravnog okvira EU u Bosni i Hercegovini**

Sadržaj:

1. Uvod
2. Konceptualno porijeklo državne pomoći u EU
3. Pravni osnovi državne pomoći u pravu EU
  - 3.1. Ciljevi EU kao osnova za uspostavu sistema državne pomoći
  - 3.2. Generalna zabrana državne pomoći
  - 3.3. Opći izuzeci od zabrane državne pomoći
  - 3.4. Mogućnosti za izuzeća od zabrane dodjele državne pomoći
4. Šta je to državna pomoć u praksi?
  - 4.1. Šta nisu državne pomoći u smislu prava EU
  - 4.2. „Usluge od općeg ekonomskog interesa” (SGEI) i diferencirani poreski sistemi
5. Kontrola državne pomoći u EU
  - 5.1. Postojeća pomoć i prikladne mjere
  - 5.2. Istraga i povrat državnih pomoći
6. Zahtjevi SSP u pogledu državne pomoći
  - 6.1. Donošenje zakona i uspostava samostalnog organa
  - 6.2. Popis državnih pomoći (inventar) i izvještavanje
  - 6.3. Mapiranje državne pomoći
  - 6.4. Posebni protokoli, mehanizam konsultacija i javna preduzeća
7. Institucije za kontrolu državnih pomoći
8. Zaključak

### **1. Uvod**

Predmet ove analize je razvoj i primjene materijalnog i proceduralnog prava EU koje se tiče reguliranja „državnih pomoći“. U njoj se elaboriraju pravni modeli koji omogućuju prilagođavanje aktualnim potrebama za državnom intervencijom na jedinstvenom tržištu EU. Konačno, istraženi su sadržaj, pristup i primjena EU pravila o državnoj pomoći na zemlje koje nisu članice EU upućujući pri tome na odredbe iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i na njihov značaj za Bosnu i Hercegovinu.

Neodostatak dogovora o zajedničkoj industrijskoj politici u EU izbacio je na površinu problem provođenja mjera konkurencijske politike kao jedne od osnovnih postulata jedinstvenog tržišta. Jednostavno govoreći, proizilazeći iz propisa i zabrana antikonkurencijskih oblika ponašanja preduzeća u EEC, postojao je rizik da bi državne subvencije mogle ponovno kreirati trgovinske

---

\* Autor je magistar Europskih studija, konsultant nekoliko europskih firmi u oblasti konkurencije i državne pomoći i saradnik FCJP.

barijere i barijere konkurenciji pružajući podršku ključnim industrijama bilo da su one konkurentne ili ne. Rješenje ove dileme je iznađeno Ugovornim pravilima o državnoj pomoći u članovima od 92 do 94 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice koji su sada članovi od 87 do 89 prema novom numerisanju Ugovora iz Amsterdama (dalje „Ugovor o EZ“). Nakon usvajanja Sporazuma o funkcioniranju Europske unije, poznatijeg kao Lisabonski sporazum<sup>1</sup> došlo je do nove renumeracije u kojoj su pomenuti članovi 87, 88, i 89 postali članovi 107, 108, i 109. No za svrhe ove analize u nastavku ćemo biti referirana staru numeraciju budući da je ona prisutna u svim relevantnim međunarodnim sporazumima koje je BiH potpisala s EU. Posebice u djelu u kojem će se citirati i tumačiti odredbe Privremenog sporazuma o vanjskotrgovinskim odnosima između BiH i EU i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU, ali i dosadašnje sudske prakse Europskog suda.

Uspostava sistema državne pomoći u BiH ima za cilj bolju koordinaciju i usmjeravanje državnih sredstava u razvojne projekte i fokusiran poticaj privredi u pravcu poboljšanja konkurentnosti zemlje, te uspostaviti osnov za ravnomjeran razvoj svih krajeva BiH. Donošenje zakonodavstva koje će regulirati državne pomoći i uspostava neovisnog tijela za kontrolu državnih pomoći (tj. odobravanje pomoći, njihove usklađenosti sa standardima EU i izdavanje naredbi o povratima nezakonitih pomoći) je uslov iz člana 36 Prelaznog sporazuma o vanjskotrgovinskim odnosima između BiH i EU, člana 71 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU te člana 21 sporazuma CEFTA 2006, kao i člana 18 Sporazuma o osnivanju energetske zajednice jugoistočne Evrope. Usvajanje zakona o sistemu državne pomoći i njegova kasnija implementacija je preduslov za ispunjenje međunarodnih obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela.

## **2. Konceptualno porijeklo državne pomoći u EU**

Sve zemlje članice EU pružaju podršku ekonomskim aktivnostima u većoj ili manjoj mjeri koristeći različite instrumente: subvencije, poreske olakšice i ostale manje direktne oblike podrške. One to rade pomažući industrijske sektore, određene kompanije, regionalni razvoj, inovacije, ulaganja, razvoj trgovine, razvoj malog biznisa i ključne sektore kao što su saobraćaj, poljoprivreda i vojna industrija.

U jednoj funkcionalno i politički neovisnoj sredini država je slobodna da podržava državne ekonomske aktivnosti kako god ona to želi, u mjeri u kojoj si to može priuštiti i bez da o tome informira bilo koga izvan zemlje. Ipak, otvaranje trgovine i međunarodna pozicija države znači da se, korak po korak, međunarodna pravila koja se tiču državne podrške ekonomskim aktivnostima i interesi novih ekonomskih partnera za uticaj državne pomoći i subvencija na trgovinu i konkurenciju trebaju uzeti u obzir.

Kreatori Ugovora iz Rima su u ranoj fazi odlučili da uvedu konkurencijska pravila za preduzeća koja operiraju na novo-kreiranom zajedničkom tržištu. Oni su stvorili i pravnu osnovu za ono što je kasnije postalo velikim brojem važnih zajedničkih politika u EEC – naime Zajednička poljoprivredna politika (CAP), Zajednička saobraćajna politika (CTP), i Zajednička trgovinska politika (CCP) koja se bavi pitanjima trgovine. U isto vrijeme, odvijale su se i diskusije o

---

<sup>1</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal C 306 of 17 December 2007*, available at <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

kreiranju zajedničke industrijske politike i zajedničke politike oporezivanja. Ipak, nije se postigao dogovor o industrijskoj i politici oporezivanja, uprkos nekim manjim pomacima tokom godina, situacija je uglavnom ostala takvom i do današnjeg dana.

### 3. Pravni osnovi državne pomoći u pravu EU

Svako razumijevanje EU sistema reguliranja državne pomoći mora ispitati pravni i politički kontekst ključnih pravila o državnoj pomoći iz Lisabonskog ugovora . Ta pravila služe za ostvarenje ciljeva zbog kojih je zajednica osnovana.

#### 3.1. Ciljevi EU kao osnova za uspostavu sistema državne pomoći

Evropska unija je bazirana na vladavini prava i fokusirana je na ciljeve koji su određeni u Ugovoru o EZ. Sve ostalo proizilazi iz ovih osnovnih odredaba. Kao prvo, član 2<sup>2</sup> Ugovora o EZ je propisao da će Zajednica imati za zadatak promoviranje harmoničnog, izbalansiranog i održivog razvoja , visokog nivoa zaposlenosti i socijalne zaštite, visokog stepena konkurentnosti te podizanja životnog standarda i kvaliteta života, sa svrhom ekonomske i socijalne kohezije i solidarnosti između zemalja članica.

Član 3 Ugovora o EZ navodi da će te aktivnosti uključiti sistem koji će osiguravati da se konkurencija na internom tržištu ne narušava. Nadalje, Član 4 Ugovora o EZ<sup>3</sup> zahtijeva razvoj ekonomske politike koja se bazira na bliskoj koordinaciji ekonomskih politika zemalja članica, na unutrašnjem tržištu i na definiciji zajedničkih ciljeva, i koja će se provoditi u skladu sa principima jedne otvorene tržišne ekonomije sa slobodnom konkurencijom.

#### 3.2. Generalna zabrana državne pomoći

U svrhu konkretizacije navedenih ciljeva, Ugovor o EZ, član 87 (1)<sup>4</sup> kreira zabranu za bilo koju državnu pomoć dodijeljenu od strane zemlje članice putem ili kroz državna sredstva u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti da će narušiti konkurenciju favorizirajući određena preduzeća ili proizvodnju određenih proizvoda dok god to utiče na trgovinu između zemalja članica.<sup>5</sup> To znači da postoje četiri kumulativna elementa (testa) u zabrani. Kada se svi ovi testovi primjene, vladina pomoć postaje „državna pomoć“ koja je predmetom zabrane.

Kao *prvo*, pomoć mora biti pružena od strane zemlje članice putem ili kroz državna sredstva. Ovo isključuje EU ili ostala međunarodna donatorska finansiranja i to je riješeno običajnim pravom tako da „*putem ili kroz državna sredstva*“ znači da su svi nivoi vlasti (uključujući općinske i regionalne nadležne organe) obuhvaćeni. Može se raditi i o sredstvima dodijeljenim

---

<sup>2</sup> Sada član 3, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M003:EN:NOT>

<sup>3</sup> Sada član 5 dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E005:EN:NOT>

<sup>4</sup> Sada član 107 (1) dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:-12008E107:EN:NOT>

<sup>5</sup> „*Osim ako se drugačije ne navodi u ovom Sporazumu, svaki oblik pomoći odobren od strane zemlje članice ili putem državnih izvora u bilo kojoj formi, a koji narušava ili prijeti da će narušiti konkurenciju tako što će ići u korist određenim preduzećima ili proizvodnji određenih proizvoda smatrat će se nekompatibilnim sa zajedničkim tržištem, ukoliko bude uticao na trgovinu između zemalja članica.*“

javnom ili privatnom posredničkom tijelu koje je imenovala država, čak i privatnoj banci kojoj je data odgovornost da upravlja državnim sredstvima i posredno dodjeljuje državne pomoći.

*Drugo*, fraza „*u bilo kojem obliku*“ znači da nije važno kako se zove neka vladina mjera ili kako je ona predstavljena, subvencija, donacija, garancija, oslobađanje od poreza. Nebitno je da li se državna pomoć javlja u budžetu ili vanbudžetskim fondovima. EU *doktrina učinka* se ovdje primjenjuje tako da je pomoć koja je obuhvaćena članom 87 Ugovora o EZ određena svojim stvarnim ili potencijalnim učincima.

*Treći* uvjet da bi bila zabranjena, pomoć mora imati stvarni ili potencijalni uticaj na konkurenciju i mora biti selektivna – u smislu da kreira prednost favorizirajući određena preduzeća ili proizvodnju određenih proizvoda. Ona mora pružiti ekonomsku prednost<sup>6</sup> koju preduzeće ne bi primilo u normalnim poslovnim okolnostima. Kao primjer bi mogla poslužiti situacija kada kompanija kupuje ili unajmljuje javno vlasništvo po cijeni nižoj od tržišne cijene, ili ako prodaje svoje vlasništvo državi po cijeni koja je viša od tržišne. Ovaj element ekonomske prednosti je ispunjen i ukoliko kompanija uživa privilegovani pristup infrastrukturi bez plaćanja naknade ili ukoliko dobija rizični kapital od države pod uslovima koji su pogodniji nego što bi se dobili od privatnog ulagača. Na ovaj pod-test ekonomske prednosti se obično upućuje kao na “princip ulagača u tržišnoj ekonomiji” i u širokoj je upotrebi u zadnjim odlukama Evropske komisije. Zapravo, selektivnost je element koji pravi razliku između državne pomoći i općih ekonomskih mjera. Događa se kada nadležni organi koji izrađuju šemu državne pomoći pri tome imaju i određeni stepen diskrecione moći. Ipak, kriterij selektivnosti je također zadovoljen ukoliko se šema primjenjuje na samo jedan dio teritorija zemlje članice putem regionalnih i sektorskih šema pomoći.

*Četvrti* i konačni element u karakterizaciji neke pomoći kao zabranjene državne pomoći je da mora kreirati negativan uticaj *na trgovinu između zemalja članica*. Ako državna pomoć omogući firmama neke države da plasiraju svoju robu po jeftinijoj cjeni na jedinstveno tržište EU i tako naruše konkurenciju smatra se zabranjenom. Smisao koncepta državne pomoći je da spriječi ovakvu situaciju. Priroda korisnika pomoći ovdje nije bitna jer čak i neprofitne organizacije mogu biti uključene u ekonomsku aktivnost. Bez ovoga elementa niti jedan od prethodna tri ne može konstituirati državnu pomoć. Ovdje se engleska riječ „*trade*“ mora pojmiti u svom engleskom smislu kao trgovina između suverenih država tj. prekogranična odnosno, vanjska trgovina. Za trgovinu unutar jedne zemlje u engleskom jeziku se koristi riječ „*commerce*“. Iz toga razloga pravo EU nije zainteresirano za državne pomoći koje mogu narušiti tržište unutar jedne države članice. U pravilu se to rješava konkurencijskim propisima te stoga u državama članicama ne postoje neovisne regulatorne agencije za državne pomoći.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Adekvatna definicija pogodnosti se može pronaći u citatu glavnog zastupnika Jacobsa u slučaju *Španija protiv Komisije* (C-278/92) gdje se navodi da se “državna pomoć dodjeljuje kada god jedna zemlja članica ima na raspolaganju sredstva za preduzeće, a koja u normalnim okolnostima ne bi bila pružena od strane privatnog ulagača koji primjenjuje obične komercijalne kriterije bez obzira na ostala mišljenja socijalne, političke ili filantropske prirode.”

<sup>7</sup> Izuzeci su Portugal i Danska koje koje primjenjuju svoju nacionalnu kontrolu državnih pomoći kroz savjetodavne mehanizme kao podršku aktivnostima na suzbijanju zloupotrebe dominantne pozicije kao djela politike konkurencije unutar zemlje. Inače datumom zvaničnog pristupanja jedne zemlje EU, nacionalni organ za državne pomoći prestaje postojati a direktnu nadležnost za odobravanjem državnih pomoći preuzima Generalni direktorat za Konkurenciju Evropske komisije.

Pored ova četiri stalna testa kojima se određuje da li neka aktivnost predstavlja državnu pomoć postoji i dodatni promjenjivi uvjet a to je *de minimis* iznos pomoći koji se smatra da može ugroziti konkurenciju na tržištu EU. Do 2006. godine to je bio iznos od 100.000. eura po jednoj firmi u periodu od tri godine. Taj je iznos poovećan 2006. na 200.000.<sup>8</sup> eura a 2009. na 500.000. eura.<sup>9</sup>

Ipak, važno je za primjenu EU pravila o državnoj pomoći razjasniti da li jedna mjera ili predložena mjera ispunjava sve testove za moguću primjenu zabrane člana 87(1). U praksi, pri prvoj fazi ispitivanja notificiranih i nenotificiranih mjera koje se odnose na pravila državne pomoći, Evropska komisija se fokusira na ova četiri testa i za brojne notifikacije se utvrdi da ne predstavljaju državnu pomoć. S druge strane, postoji velika sudska praksa Evropskog suda pravde koja proizilazi iz presuda po žalbi Sudu na odluke Komisije. Konačno, odsustvo detaljne definicije državne pomoći omogućava Komisiji da dinamično pristupi polju zabrane i da ograniči mogućnosti vlada zemalja članica da zaobiđu, putem novih i domišljatih mjera, bilo kakvu „rupu“ u definiciji državne pomoći.

### 3.3. Opći izuzeci od zabrane državne pomoći

Nije svaka državna pomoć zabranjena. Izuzeci iz člana 87(2) su:

- a) pomoć koja ima socijalni karakter, a koja se dodjeljuje pojedinačnim korisnicima;<sup>10</sup>
- b) pomoć koja se pruža u slučaju prirodnih katastrofa ili u izuzetnim okolnostima;
- c) pomoć dodijena ekonomiji određenih oblasti Savezne Republike Njemačke zbog uticaja podjele Njemačke.<sup>11</sup>

Od zabrane za dodjelu državne pomoći se izuzimaju pomoći za poljoprivredu, saobraćaj i vojnu i sigurnosnu industriju. Poljoprivreda, ribarstvo i saobraćaj su posebno tretirane u skladu sa zajedničkim politikama EU u ovim oblastima. Poljoprivreda se tretira u posebnoj Zajedničkoj poloprivrednoj politici EU koja je od posebnog interesa i kao takva izuzeta od zabrane dodjele državnih pomoći. Transportna politika je također jedan od bitnih elementa za razvoj i saobraćajnu uvezanost EU te je stoga svako ulaganje u transportnu infrastrukturu izuzeto od zabrane za dodjelu državnih pomoći. Vojne i sigurnosne industrije se vide kao suverena oblast nacionalnih vlada, jer se smatra da su vezane za nacionalnu odbranu i politiku sigurnosti, pa su stoga i one izuzete. Potrošačke subvencije za dobrobit individualnih osoba u stanju ugroženosti i pomoć u slučaju prirodnih katastrofa se smatra humanitarnom pomoći koja je sama po sebi izuzeta od zabrane.

---

<sup>8</sup> 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 of 28.12.2006

<sup>9</sup> 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), April 2009, član 4.2.2.a) dostupno na [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/compilation/d\\_15\\_12\\_09\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/d_15_12_09_en.pdf)

<sup>10</sup> Pružena na način da ne stvara diskriminaciju vezano za porijeklo proizvoda o kojima je riječ.

<sup>11</sup> Pružana dok god je to potrebno kako bi se izjednačili ekonomski gubici uzrokovani tom podjelom.

### 3.4. Mogućnosti za izuzeća od zabrane dodjele državne pomoći

Evropska Komisija može po prijemu notifikacije o mjerama državne pomoći koje prelaze 200.000 eura i ispunjavaju četiri testa za zabranu donijeti odluku da je državna pomoć ipak dozvoljena. Postoji spektar mogućnosti izuzeća u skladu sa članom 87(3):

- a) pomoć koja promovira ekonomski razvoj oblasti u kojima je životni standard ekstremno nizak ili gdje postoji velika nezaposlenost;<sup>12</sup>
- b) pomoć koja promovira izvođenje važnog projekta koji je od zajedničkog evropskog interesa ili koja uspostavlja ekonomski balans zemlje članice;<sup>13</sup>
- c) pomoć koja pruža podršku razvoju određenih ekonomskih aktivnosti ili određenih ekonomskih oblasti gdje takav vid pomoći u protivnom neće uticati na trgovinske uslove u mjeri u kojoj bi se to kosilo sa zajedničkim interesima;<sup>14</sup>
- d) pomoć za promoviranje kulture i kulturnog naslijeđa kada takav vid pomoći ne utiče na trgovinske uslove i konkurenciju u Zajednici u mjeri u kojoj bi se to kosilo sa zajedničkim interesima;<sup>15</sup>
- e) ostale kategorije pomoći se mogu odrediti odlukom Vijeća, a na prijedlog Komisije.<sup>16</sup>

Ovako formulirana mogućnost za izuzeća omogućava Evropskoj komisiji da prepozna posebne okolnosti i razvojne potrebe zajedničkog tržišta. Ova izuzeća oslikavaju zadatke iz člana 2. Ugovora. Mogućnosti izuzeća u skladu sa članom 87(3) se pojavljuju kada je moguće ubijediti Evropsku komisiju da je državna pomoć neophodna i proporcionalna za ostvarenje ciljeva iz osnivačkih ugovora.

Daleko najvažniji kriterij za izuzeća je onaj koji se tiče regionalnog razvoja. U sadašnje vrijeme, većina državne pomoći u EU se daje u neke svrhe regionalnog razvoja. Treba primjetiti i to da javno ulaganje u infrastrukturu ne predstavlja državnu pomoć, posebno ako ono za temelj ima funkcionalan sistem javne nabavke koji eliminiše svaki pokušaj favoriziranja. Kao drugo, svaka državna pomoć po jednoj firmi u iznosu manjem od 200.000 EUR u periodu od tri godine se izuzima u skladu sa Komisijinim podzakonskim aktom o Minimalnoj (*de minimis*) državnoj pomoći. U junu 2006. godine ovaj novi nivo je bio određen u iznosu od 200.000 EUR<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Za to služi mapiranje državne pomoći na osnovu socio-ekonomskih statističkih podataka (regioni sa većom nezposlenošću i manjim GDP imaju pravo na više državne pomoći)

<sup>13</sup> Npr. Zajednički projekt nekoliko država članica u razvoju i izgradnji *Airbusa* ili otklanjanje finansijskih poteškoća nekih država članica.

<sup>14</sup> Poticaj nekoj ekonomskoj aktivnosti za koju ima potrebe, a nema u konkretnom trenutku ekonomske opravdanosti (npr. usluge od općeg ekonomskog interesa ili ulaganje u istraživanja i razvoj novih tehnologija).

<sup>15</sup> Npr. pomoć filmskoj industriji (umjetnički film) ili izdavanju publikacija na nacionalnim jezicima ili jezicima manjina ili očuvanje starih zanata.

<sup>16</sup> Konačno sve drugo što odredi Evropsko vijeće je politički prostor za nepredviđene situacije. Ovdje se može navesti i primjer spašavanja finansijske stabilnosti država članica što je trenutno aktualno na primjeru Grčke ali i drugih država članica pri čemu je od aprila 2009 do 31. Decembra 2010 omogućena državna intervencija putem državnih pomoći uz *de minimis* podignut na 500.000 eura za tu svrhu. To znači da su države članice do toga iznosa mogle subvencionirati banke i firme bez prijavljivanja Evropskoj komisiji a preko tog iznosa su morale prijaviti tj. Notificirati mjere pomoći i u većini slučajeva su te mjere bile odobrene radi spašavanja finansijske stabilnosti EU.

<sup>17</sup> Revidirani prijedlog Komisije za izmjenu pravila *de minimis* - 12.06.2006 - OJ C 137 od 10. juna 2006.



U kontekstu izuzeća, Evropska komisija smatra tri vrste pomoći kao posebno neprihvatljive u skladu sa članom 87(1) i onemogućene da koriste bilo kakva izuzeća iz člana 87(3). To su pomoći pri izvozu, pomoći koje narušavaju pravila zajedničke organizacije tržišta jednog poljoprivrednog proizvoda i pomoć za svakodnevno poslovanje ili proizvodnju, tj. subvencioniranje tekućeg poslovanja.

#### 4. Šta je to državna pomoć u praksi?

U suštini radi se o uticaju subvencija, poreskih olakšica i ostalih oblika vladinih koncesija na konkurenciju i vanjsku trgovinu koja je od koristi za određene firme, ali što može negativno uticati na druge firme. Tako je državna pomoć oblik selektivne državne intervencije koja se koristi za promoviranje određene ekonomske aktivnosti. To implicira da se određeni ekonomski sektori ili aktivnosti favoriziraju u odnosu na druge i tako državna pomoć narušava, ili može narušiti, konkurenciju jer pravi razliku između kompanija koje primaju pomoć i onih koje je ne primaju. Kako bismo odredili da li neka mjera čini državnu pomoć, mora se napraviti razlika između situacije u kojoj je pomoć usmjerena ka određenim preduzećima ili proizvodnji određenih proizvoda i situacije gdje su mjere o kojima se radi jednako primjenjive širom zemlje i imaju za cilj favoriziranje cijele ekonomije. U drugom slučaju, nema državne pomoći u smislu prava EU.

Ova selektivna odlika tako pravi razliku između mjera državne pomoći i općih mjera ekonomske podrške. Najrasprostranjenije fiskalne mjere bi se smatrale općim mjerama jer se široko primjenjuju na sve firme u svim sektorima djelovanja u nekoj zemlji članici.

Klasični oblik državne pomoći je direktna vladina subvencija za kompaniju kojoj umanjuje troškove i na taj način je čini profitabilnijom i konkurentnijom u poređenju sa njenim konkurentima, bilo da se radi o domaćem ili izvoznom tržištu. U isto vrijeme, postoji mnogo drugih oblika direktnih ili indirektnih oblika državne pomoći za kompanije koje imaju ili mogu imati slične učinke. Potpunija slika raspona oblika državne pomoći se može vidjeti iz klasifikacije kategorija državne pomoći EU<sup>18</sup>

##### 4.1. Šta nisu državne pomoći u smislu prava EU

Važno je razjasniti šta to nije državna pomoć vezano za zabranu iz člana 87. Pomoć kod koje njeni primaoci nisu preduzeća se neće smatrati državnom pomoći, npr. pomoć za domaćinstva, hendikepirana lica, infrastrukturu, obrazovne ustanove, bolnice, stambena naselja, centre za izučavanje zanata i pomoć koja se daje zemljama u razvoju.

Također se smatra da opće mjere ekonomske politike i ostale mjere kao što su razlike između pojedinih sistema oporezivanja i općih sistema socijalne zaštite u zemljama članicama; kvote, javna nabavka, tržišna ograničenja i tehnički standardi; poreske šeme koje vrijede za specifičnu

---

<sup>18</sup> EU metodološka odrednica koja se tiče Popisa oblika državne pomoći klasificira mjere državne pomoći na slijedeći način: *Grantovi i poreski izuzeci*, uključujući: grantovi, subvencije za kamate koje primaoc direktno prima, poreske olakšice, odgode, ustupci, izuzeci i smanjenja stopa gdje korist ne ovisi od poreske sposobnosti, smanjenja u doprinosima socijalne sigurnosti, davanja ekvivalentna grantovima npr. prodaja ili iznajmljivanje zemlje ili imovine po cijenama koje su ispod tržišne vrijednosti. *Jednako učešće i subsidirani zajmovi*, bilo da su iz javnih ili privatnih izvora, te *Garancije države* ili njenih banaka.

prirodu nekih ekonomskih aktivnosti i opća smanjenja PVD-a ne čine državnu pomoć koja podliježe zabrani. Nadalje, EU fondovi i instrumenti kao što su ERDF i EAGF ili pomoć koju dodijeljuju supranacionalne i multinacionalne organizacije kao što su Evropska investiciona banka (EIB), Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) ili Svjetska banka su također tipične mjere koje ne predstavljaju državnu pomoć.

Konačno, javni radovi koje je omogućila državna pomoć nisu predmetom člana 87(1). Iako je poljoprivreda općenito izuzeta iz pravila o državnoj pomoći jer je pokrivena CAP-om, ipak pomoć za prerađivačku prehrambenu industriju potpada pod pravila državne pomoći kao i pomoć za proizvodnju krompira i gljiva jer proizvodnja ovih proizvoda nije definirana CAP-om.

#### 4.2. „Usluge od općeg ekonomskog interesa” (SGEI) i diferencirani poreski sistemi

Jedna važna i zanimljiva oblast koju treba dodati ovdje tiče se pomoći koja se kompenzira za obaveze javnih usluga (socijalni troškovi) koje se nameću određenim preduzećima, bilo da su ona formalno u javnom ili privatnom vlasništvu. EU termin za ovo je „Usluge od općeg ekonomskog interesa“ (SGEI)<sup>19</sup>. U presudi u slučaju *Altmark*, Evropski sud je presudio da naknada preduzećima koja pružaju SGEI ne predstavlja državnu pomoć ako su ispunjeni određeni uslovi.<sup>20</sup>

Regionalna selektivnosti unutar jedne zemlje u oblasti direktnog oporezivanja preduzeća predstavlja također tematiku državne pomoći jer niže poreske stope *de facto* čine regionalne poreske olakšice koje podstiču poslovnu zajednicu da ulaže i da se locira u tim dijelovima države. U *Slučaju Azura* presudom od 1. septembra 2006<sup>21</sup>, Evropski Sud Pravde je razmotrio nivo do koga je poreski režim niže poreske stope na Azurima kreirao regionalnu selektivnost naspram glavnog Portugalskog poreskog sistema i tako konstituirao državnu pomoć. Evropska Komisija je ranije odlučila da je ovo bila šema državne pomoći, ali da bi, sa izuzećem njene primjene na sektor finansijskih usluga, šema poreskog sistema Azura mogla biti izuzeta iz zabrane zbog legitimnih razloga regionalnog razvoja<sup>22</sup>. Ovaj slučaj je usmjeren na poziciju politike Evropske Komisije da bilo koja poreska stopa koja odstupa od opće stope naniže u jednoj zemlji članici EU tvori mjeru državne pomoći<sup>23</sup>. Sličan slučaj je vezan i za poreski režim Gibraltara vis-à-vis poreskog režima Ujedinjenog Kraljevstva<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Ugovor o EZ, Članovi 16., 73., i 86(2), Protokol o javnom medijskom servisu iz Ugovora iz Amsterdama i Član 36. EU Povelje o osnovnim pravima Evropske unije.

<sup>20</sup> Slučaj C-280/00: *Altmark trans GmbH protiv. Regierungspräsidium Magdeburg*, (2003) ECR I-7747. Poštanske usluge su čest primjer gdje država subsidira aktivnost u situaciji gdje na tržištu ne postoji niko drugi da je izvede. Ipak, ukoliko pružena pomoć stvara prednost za dijelove poštanskih usluga kod kojih postoje konkurenti na tržištu, npr. brza pošta, tada se to smatra državnom pomoći, ukoliko ispunjava kriterije iz člana 87(1), a ne ispunjava kriterije iz presude iz slučaja *Altmark*.

<sup>21</sup> Slučaj C-88/03: *Portugalska Republika protiv Komisije (Azuri)*, Presuda od 6. septembra 2006.

<sup>22</sup> Odluka Komisije 2003/442/EC, SL L 150/52.

<sup>23</sup> Obavještenje Komisije o primjeni pravila o državnoj pomoći na mjere koje se odnose na direktno oporezivanje poslovnih subjekata, SL C 384 od 10. decembra 1998 u stavovima 16. i 17.

<sup>24</sup> Slučajevi ove vrste su postali veoma važni sa stanovišta zemalja članica EU pošto se pojavljuju značajni procesi političkih previranja u npr. Ujedinjenom Kraljevstvu i Španiji. Iz perspektive EU, ovi slučajevi su snažno osporeni u kontekstu eliminacije poreskih oaza, principa Kodeksa ponašanja o nelojalnoj poreskoj konkurenciji.



## 5. Kontrola državne pomoći u EU

Pored važnog pitanja kada ili da li se zabrana iz člana 87(1) primjenjuje i pored kriterija Evropske komisije za izuzeća, Ugovor o EZ uspostavlja kontrolne mehanizme u članu 88<sup>25</sup>. Ako dodjeljena pomoć nije u skladu sa zajedničkim tržištem Komisija može naložiti državi članici da ukine ili promijeni takvu pomoć u određenom vremenskom periodu. Ako se ta država ne povinuje ovoj odluci u naznačenom vremenskom periodu, Komisija ili bilo koja druga zainteresirana država mogu, predmet uputiti direktno Evropski sud. Ako Komisija smatra da bilo kakav plan državne pomoći nije u skladu sa jedinstvenim tržištem iz člana 87, bez odgađanja pokreće proceduru obezbjeđenu u članu 88, 2. Države članice o kojim je riječ ne mogu staviti u primjenu svoje predložene mjere dok ova procedura ne bude rezultirala konačnom odlukom.

Postoji dakle jasna obaveza nacionalnih vlada da prijave prijedloge novih ili izmjenjenih pomoći Evropskoj komisiji i da ih ne provode sve dok pozitivna odluka o njihovoj usklađenosti s jedinstvenim tržištem ne bude zaprimljena. Evropska komisija može također prisiliti državu članicu da napusti svoje planove da dodjeli državnu pomoć ili izmjeni sadržinu pojedinačne mjere pomoći.

### 5.1. Postojeća pomoć i prikladne mjere

Evropska komisija je pored preispitivanja nove pomoći ili promjena u postojećoj pomoći, također ovlaštena da drži postojeću pomoć pod konstantnim pregledom. Postojeća pomoć je ona koja je postojala prije no što su pravila iz Ugovora stupila na snagu u državama članicama i pomoć koja je prethodno odobrena ili izuzeta te kao takva ne podliježe povratu. Ova važna nadležnost omogućava Komisiji da prepozna koje su se mjere pomoći promijenile<sup>26</sup> i da na toj osnovi, otvori istragu. U određenim slučajevima Komisija može izdati „prikladne mjere“ zahtjevajući ukidanje ili promjenu postojećih mjera pomoći. Ako država članica odbije da prihvati prikladne mjere, Komisija ne može direktno nametnuti svoj pogled već mora, u praksi, otvoriti formalnu proceduru istrage prema članu 88(2).

Konačno član 89<sup>27</sup> omogućava Vijeću da u konsultacijama s Parlamentom EU i na prijedlog Komisije donese prikladne propise koje će omogućiti primjenu članova 87 (107) i 88 (108)

### 5.2. Istraga i povrat državnih pomoći

Zahtjev državama članicama da prijave nove državne pomoći ili predlože izmjene u postojećoj državnoj pomoći omogućavaju osnovu za detaljan pregled od strane EU, usklađenosti namjeravanih vladinih mjera sa članom 87(1) i mogućnosti za izuzeća po članu 87(3). Član 88(3) ima veliku snagu koja isto tako zahtjeva da se prijavljene mjere ne sprovedu dok Komisija ne donese odluku o odnosnoj mjeri. Neprijavljena državna pomoć može također biti predmetom odluke Komisije kojom se zahtjeva povrat nelegalne državne pomoći, sa kamatama, od

---

<sup>25</sup> Sada član 108, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E1-08:EN:NOT>

<sup>26</sup> Zasnovano na interpretaciji Evropske komisije o referiranju na progresivni razvoj i funkcioniranje jedinstvenog tržišta u članu 88(1) Ugovora o EZ

<sup>27</sup> Sada član 109 dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:-12008E109:EN:NOT>

poslovnog subjekta koji je korisnik. Veliki broj poteza i procedura ravnjenih od strane Komisije i Europskog suda u pogledu primjene člana 88 Ugovora o EZ je objedinjeno u Uredbi o procedurama iz 1999.<sup>28</sup> godine.

## 6. Zahtjevi SSP u pogledu državne pomoći

Nacionalni sistemi državne pomoći van EU su se prvi put pojavili 1990-ih u okviru Evropskih sporazuma sa većinom zemalja koje su se kandidovale za članstvo za posljednje proširenje EU, zajedno sa Rumunijom i Bugarskom. U okviru Evropskih sporazuma, od zemalja koje su se kandidovale za članstvo se zahtijevalo da uvedu sistem monitoringa državne pomoći kako bi se osigurala transparentnost u pogledu državne pomoći. Ključna ideja u pogledu toga je bila da se te zemlje naviknu na režim državne pomoći, a posebno na zahtjeve koji se tiču izvještavanja, te da kontrola državne pomoći započne od strane Evropske komisije od datuma članstva u EU. Posljednjih godina, režim kontrole državne pomoći je proširen na Zapadni Balkan Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju. No činjenica je da su zahtjevi za države Zapadnog Balkana mnogo stroži nego što su bili za druge države u procesu pristupanja EU.<sup>29</sup>

### 6.1. Donošenje zakona i uspostava samostalnog organa

Član 36 Privremenog sporazuma između BiH i EU (Član 71 SSP-a) u djelu „Konkurencija i druge ekonomske odredbe“ obavezuje Bosnu i Hercegovinu na sljedeće aktivnosti:

*1. Sljedeće je nespojivo s propisnim funkcioniranjem ovog sporazuma, u mjeri u kojoj može uticati na trgovinu između Zajednice i Bosne i Hercegovine:*

*(a) svi sporazumi između preduzeća, odluke udruženja preduzeća i dogovorno djelovanje među preduzećima, koji kao svoj predmet ili posljedicu imaju sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije;*

*(b) zloupotreba dominantne pozicije jednog ili više preduzeća na teritoriji Zajednice ili Bosne i Hercegovine u cjelini ili njihovog značajnog dijela;*

*(c) svaka državna pomoć kojom se narušava ili prijeti narušavanju konkurencije davanjem prednosti određenim preduzećima ili određenim proizvodima.*

Ovaj prvi stav definira obavezu generalne zabrane državnih pomoći ukoliko ispunjavaju četiri elementa koja uspostavljaju zabranu. Treba skrenuti pažnju da odrednica „u mjeri u kojoj može uticati na trgovinu između Zajednice i Bosne i Hercegovine“ jasno upućuje na vanjskotrgovinski osnov za reguliranje ove problematike pa time i nadležnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine da donese zakon o državnim pomoćima.

---

<sup>28</sup> Uredba Vijeća (EC) br. 659/1999.

<sup>29</sup> Irskoj je bilo dozvoljeno da svoj sistem državnih pomoći usklađuje i nekoliko godina nakon ulaska u EU. Litvanija je morala potpuno uskladiti svoje državne pomoći u roku od godinu dana od ulaska u EU. Od Rumunije se tražilo da se uskladi do momenta ulaska u EU, a od zemalja Zapadnog Balkana da svoje sisteme državnih pomoći usklade s propisima EU i 10 godina prije očekivanog ulaska u EU.

*2. Svaka praksa suprotna ovom članu ocjenjivat će se na osnovu kriterija koji proizilaze iz primjene konkurencijskih pravila važećih u Zajednici, posebno čl. 81., 82., 86. i 87. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (u daljnjem tekstu: „Ugovor o EZ“) i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice.*

Sa stanovišta međusobnih odnosa pravnih sistema i zakonodavstva Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije BiH i Brčko Distrikta, iznimno je važno naglasiti paragraf 2 ovog člana koji uvodi dosad nepoznatu praksu „direktne primjene“ propisa EU u pravnom sistemu BiH. Dakle *svaka praksa pri dodjeli državnih pomoći će se ocjenjivati kroz primjenu konkurencijskih pravila važećih u Zajednici...i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice.* Ovaj stav onemogućava bilo kakvu proizvoljnu kvalifikaciju u kvazitumačenja proisa EU u ovoj oblasti prilikom primjene u BiH.

*3. Strane će osigurati da samostalnom državnom organu budu povjerena ovlaštenja neophodna za punu primjenu stava 1. (a) i (b) u vezi s privatnim i javnim preduzećima i preduzećima kojima su dodijeljena posebna prava.*

*4. Bosna i Hercegovina osnovat će samostalni državni organ kojem će povjeriti ovlaštenja neophodna za punu primjenu stava 1. (c) u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog sporazuma. Taj organ će inter alia biti ovlašten da odobrava programe državne pomoći i pojedinačna sredstva pomoći u skladu sa stavom 2. Ovog člana, kao i ovlaštenje da određuje povrat državne pomoći koja je nezakonito dodijeljena.*

Paragraf 3 se odnosi na reguliranje konkurencije na tržištu i dodjeljivanje potrebnih ovlaštenja regulatoru konkurencije tj. Konkurencijekom vijeću BiH. No stav 4 jasno i nedvosmisleno uspostavlja obavezu Bosne i Hercegovine da osnuje *samostalni državni organ kojem će povjeriti ovlaštenja neophodna za punu primjenu stava 1. (c)* tj. za reguliranje državne pomoći. S obzirom na član 36, stav 1 Privremenog sporazuma koji spornu državnu pomoć čije je reguliranje cilj izrade zakona i formiranja institucije, utvrđuje kao vanjskotrgovinsku regulativu, i član III. 1. b) Ustava BiH koji vanjsku trgovinu navodi izričito kao nadležnost Države BiH, svaki metod pravnog tumačenja<sup>30</sup> dolazi do identičnog zaključka: Zakon o državnoj pomoći mora biti donesen na nivou BiH, a samostalni državni organ mora biti formiran na nivou BiH. Imajući u vidu da je Privremeni sporazum stupio na snagu 1. Juli 2008. godine, važno je naglasiti da je BiH počela probijati zadani rok, i kršiti sporazum 1.juli 2010. godine.

## *6.2. Popis državnih pomoći (inventar) i izvještavanje*

Iako utvrđivanje obaveze za izvještavanjem o iznosima i oblicima državne pomoći između BiH i EU formalno prethodi (stav 5) zahtjevu za izradom inventara državnih pomoći (stav 6) ipak je inventar prvi korak kojim se dolazi do osnovnih informacija o iznosima, oblicima, trajanju, davaocima i korisnicima državnih pomoći.

*5. Svaka strana osigurat će transparentnost u oblasti državne pomoći inter alia dostavljanjem drugoj strani redovnog godišnjeg izvještaja ili drugog odgovarajućeg dokumenta, u skladu s metodologijom i prikazom iz pregleda državne pomoći u Zajednici.*

---

<sup>30</sup> Jezički, logički, sistemski, historijski i konačno ciljni.

*Na zahtjev jedne od strana, druga strana dostavit će informacije o određenim pojedinačnim slučajevima državne pomoći.*

*6. Bosna i Hercegovina ustanovit će sveobuhvatan inventar programa državne pomoći koji su uspostavljeni prije osnivanja organa iz stava 4. i takve programe državne pomoći uskladit će s kriterijima iz stava 2. u roku od najviše četiri godine od stupanja na snagu ovog sporazuma.*

Uspostavljanje *Inventara* je prvi korak u kreiranju sistema državne pomoći. Process kreiranja nacionalnog sistema državne pomoći prvo zahtijeva internu procjenu onoga šta država (na nivoima vlade) zapravo čini kako bi pomogla ekonomske aktivnosti. To je u terminologiji EU integracija poznato kao inventar državnih pomoći. Njime se uspostavlja polazna osnova za pregled, monitoring i međunarodno izvještavanje. U nekim državama, kreiranje inventara uključuje direktnu analizu državnog budžeta koja je praćena analizom pojedinačnih programa u budžetu kako bi se uspostavio cilj, pravna osnova i iznosi državne pomoći, potreba za programom, proporcionalnost (ili prikladnost intervencije) i korisnici programa. U kompleksnijim državnim strukturama, uključujući Bosnu i Hercegovinu sa različitim nivoima vlasti, pristup koji treba primijenjivati je u širokom smislu riječi isti ali uključuje kompleksniju analizu. Inventar stoga sadrži polaznu osnovu podataka za razvoj sistema državne pomoći.

Sljedeći korak obuhvata stvaranje *sistema monitoringa* kako bi se pratile promjene narednih godina u pogledu osnovnog inventara. To zahtijeva pravnu nadležnost kako bi se prikupili svi podaci od svih nivoa vlasti u državi, na jednom mjestu, tako da nove državne pomoći ekonomskim aktivnostima mogu da se unesu u inventar, prekinuta državna pomoć izbaciti, te izvršiti prilagođavanja inventara ako je, na primjer, stvorena nova pravna osnova, ili postoji veći nivo korištenja poreskih olakšica ili je izvršena veća ili manja budžetska alokacija za određeni program pomoći.

Inventar i sistem monitoringa zajedno omogućuju državnim vlastima da izvještavaju EU i STO o državnim pomoćima i subvencijama u zemlji. Interno, isti elementi sistema dozvoljavaju vlastima da ima uvid u većinu ekonomskih politika. Tako će moći odgovoriti na ključna pitanja vezana za konkurenciju, te da li se određene intervencije mogu promijeniti ili ukinuti u interesu postizanja veće koristi za dati novac i stvarnih rezultata ekonomskog razvoja. Inventar koji je uspostavljen prije početka kontrole sadrži listu „postojećih državnih pomoći“ koja se ne može shvatiti kao kršenje SSP u pojedinačnim slučajevima. To znači da se od organa za kontrolu ne može zahtijevati da naloži povrate ove državne pomoći na osnovu toga što se ona smatra nelegalnom prema zakonu. Iz jednostavnog razloga što je ona dodjeljena prije donošenja zakona. Retroaktivne primjene zakona o državnim pomoćima ne može biti. U skladu sa tim, postojeća državna pomoć u inventaru je u tom smislu zaštićena. Šeme državne pomoći u postojećem inventaru državne pomoći mogu kasnije biti promijenjene kako bi bile u skladu sa pravilima EU kao dijelom kontrole postojeće državne pomoći. Jedna od bitnih svrha neovisnog organa za državne pomoći je upravo da pomogne drugim institucijama da usklade postojeće državne pomoći sa pravilima prije nego sistem kontrole od strane samostalnog organa (tj. formalnih odobrenja i zabrana) državne pomoći stupi na snagu<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Važno je napomenuti da se SSP ovdje odnosi na postojeću listu državne pomoći ili inventar kao “sveobuhvatni inventar“.

### 6.3. Mapiranje državne pomoći

Sljedeći proces prilikom uspostavljanja sistema državne pomoći koji je kompatibilan sa sistemom u EU se naziva „Mapiranje državne pomoći“. Poenta u pogledu toga je da nadležne institucije u sistemu državne pomoći, odrede na osnovu socio-ekonomskih statističkih podataka, da su neki regioni zemlje više razvijeni od drugih. U skladu sa tim, imaju obavezu da izrade mape tih regiona i podzakonske propise kako bi se maksimalni iznosi određenih vrsta državne pomoći odobravali u posebno nerazvijenim regionima, a manji nivoi državne pomoći u razvijenijim regionima, gdje su ekonomske nepovoljnosti manje izražene. Stav 7 upravo daje osnovu i rokove za provođenje ove aktivnosti.

*7. (a) U svrhu primjene odredbi stava 1.(c), strane prihvataju da će se tokom prvih šest godina nakon stupanja na snagu ovog sporazuma svaka državna pomoć koju dodjeljuje Bosna i Hercegovina ocjenjivati, uzimajući u obzir činjenicu da će se Bosna i Hercegovina smatrati područjem koje je identično područjima Zajednice koja su opisana u članu 87.(3) (a) Ugovora o EZ.*

*(b) Do kraja pete godine od stupanja na snagu ovog sporazuma, Bosna i Hercegovina će Evropskoj komisiji dostaviti svoje iznose BDP-a po glavi stanovnika usklađene na nivou NUTS-a II. Organ iz stava 4. i Evropska komisija tada će zajedno ocijeniti podobnost regija Bosne i Hercegovine i na osnovu toga maksimalni intenzitet pomoći, s ciljem izrade regionalne karte pomoći na osnovu relevantnih smjernica Zajednice.*

U EU sistemu kontrole državne pomoći, „Mapiranje državne pomoći“ je jedan važan mehanizam podjele geografskih oblasti u EU na osnovu socio-ekonomskih indikatora relativne razvijenosti i nerazvijenosti. EU sistem zatim dozvoljava različite maksimalne nivoe pomoći za različite svrhe za više ili manje napredne regione. U EU sistemu, glavni indikator nerazvijenosti je kada mala zemlja ili region veće zemlje ima BDP po glavi stanovnika manji od 75% prosječnog EU BDP-a po glavi stanovnika.

Područja zajednice o iz člana 87(3) a) su poznata kao A regioni i C regioni za svrhe EU podzakonskih akata o državnoj pomoći koji određuju minimalne nivoe državne pomoći za različite svrhe koje se odnose na A regione, C regione i ostale regione<sup>32</sup>.

Mape državne pomoći se dizajniraju prije svega da ograniče maksimalne nivoe pomoći za ulaganje, kreiranje radnih mjesta, obuku, razvoj malih i srednjih preduzeća itd. na osnovu relativnog prosperiteta zemalja i njihovih regiona. Iako je ovo kompleksan pristup, on ide u središte osnova za izuzimanje državne pomoći iz zabrane iz Ugovora o EZ – pomoć mora biti neophodna u odgovoru na tržišne neuspjehe ili ekonomsku potrebu i proporcionalna. Ne smije se dodijeliti previše pomoći od potrebne za postizanje socio-ekonomskog razvojnog cilja.

### 6.4. Posebni protokoli, mehanizam konsultacija i javna preduzeća

Na kraju člana 36 uspostavljaju se posebna pravila vezana za protokole u industriji čelika (stav 8), izuzimaju se poljoprivreda i ribarstvo u svezi sa snižavanjem carina i tarifa (stav 9) te uspostavlja mehanizam za eliminaciju kršenja ovog člana 36 Privremenog sporazuma.

---

<sup>32</sup> Stuart E/Vuletić D, *Uvod u regulaciju državne pomoći prema pravu Evropskih zajednica – Priručnik za Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo 2006.



*8. Protokolom 3 uspostavljaju se posebna pravila o državnoj pomoći koja se primjenjuju na restrukturiranje industrije čelika.*

*9. U vezi s proizvodima iz Poglavlja II. Glave II.:*

*(a) stav 1. (c) neće se primjenjivati;*

*(b) svaka praksa suprotna stavu 1.(a) ocjenjivat će se u skladu s kriterijima koje je ustanovila Zajednica na osnovu člana 36. i 37. Ugovora o EZ i posebnih instrumenata Zajednice koji su usvojeni na toj osnovi.*

*10. Ako jedna od strana smatra da je neka praksa nespojiva sa uslovima iz stava 1., ona može preduzeti odgovarajuće mjere nakon konsultacija unutar Privremenog odbora ili 30 radnih dana od upućivanja na takve konsultacije.*

*Ovaj član ne dovodi u pitanje i ne može ni na koji način uticati na antidampinške ili kompenzacijske mjere koje preduzima bilo koja strana u skladu s relevantnim članovima GATT-a iz 1994. i Sporazuma WTO-a o subvencijama i kompenzacionim mjerama, ili s odgovarajućim domaćim zakonodavstvom.*

Konačna faza prilikom stvaranja nacionalnog sistema državne pomoći je uvođenje kontrola nacionalnih mjera državne pomoći uz pomoć zakonodavstva i principa EU sistema u nacionalnim strukturama. Ovo je tipično predmet uobičajenih tranzicionih perioda u SSP-u. S druge strane, iskustvo zemalja koje su se trenutno kandidovale za članstvo pokazuje da se sada očekuje u potpunosti operativna kontrola državne pomoći koju je moguće provjeriti znatno prije momenta članstva u EU.

## **7. Institucije za kontrolu državnih pomoći**

Svrha kontrole državnih pomoći je da se država koja želi pristupiti EU navikne na propise o državnim pomoćima prije ulaska u EU. Po ulasku u EU kontrolu državnih pomoći preuzima direktno Europska komisija tj. Generalni direktorat za konkurenciju koji ima svoj sektor za državne pomoći. Iz tog razloga u državama članicama EU nema neovisnih nacionalnih organa za državne pomoći. Što se tiče država koje su bile kandidati do 2005. odnosno 2007. godine, kao i trenutnim državama kandidatima ili potencijalnim kandidatima za članstvo situacija varira od slučaja do slučaja. U nekim državama koje su u prethodna dva kruga proširenja postale članice EU, organi za državnu pomoć su bili smješteni kao posebna odjeljenja, najčešće unutar ministarstava finansija ili ministarstava zaduženih za privredu, a u nekim slučajevima i u agencije za zaštitu konkurencije. U slučaju država Zapadnog Balkana također postoje različiti modeli. U Hrvatskoj je za odobravanje dodjela državnih pomoći nadležna Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja<sup>33</sup> koja obavlja nadzor i nad konkurencijskim propisima kao primarnu dužnost. U Srbiji je to petočlana Komisija za državne pomoći prema Zakonu o kontroli državne pomoći<sup>34</sup> koji je stupio na snagu 2010. godine. U Crnoj Gori tu aktivnost vodi Odjeljenje za pripremu državne pomoći unutar Ministarstva finansija<sup>35</sup>. U Albaniji<sup>36</sup> su aktivnosti podjeljene između Odjeljenja za državne pomoći unutar Ministarstva privrede, trgovine i industrije kao tehničkog tijela s jedne strane i petočlane Komisije za državne pomoći kao neovisnog tijela koje odlučuje o

---

<sup>33</sup> Zakonom o državnim potporama (NN br. 140/2005)

<sup>34</sup> Zakon o kontroli državne pomoći (Sl. gl. RS“ broj 51/09),

<sup>35</sup> [Zakon o kontroli državne pomoći - \(Službeni list CG, 074/09-1.\)](#)

<sup>36</sup> State aid Law No. 9374, of 21<sup>st</sup> April.2005.



pojednim slučajevima državnih pomoći. U Makedoniji<sup>37</sup> je Zakonom koji se primjenjuje od 2004 uspostavljena tročlana Komisija za državne pomoći. U svim slučajevima članove komisija predlažu ili imenuju pojedina ministarstva ili vlade uz zakonsko definiranje operativne neovisnosti u odlučivanju.

U Bosni i Hercegovini se u proteklih 5 godina vodila rasprava o 4 različita modela za osnivanje neovisnog tijela i uspostavu sistema monitoringa i kontrole državnih pomoći. Projekt tehničke pomoći EU „Podrška za konkurenciju i državne pomoći u BiH“ je od 2006. do 2008. godine pomagao i promovirao usvajanje zakona o državnim pomoćima i uspostavljanje regulatora na nivou BiH. Ustavni osnov za donošenje Zakona sadržan je u članu IV.4. Ustava Bosne i Hercegovine koji utvrđuje ovlaštenja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za donošenje zakona u svojoj nadležnosti. Ustavni osnov za nadležnost Bosne i Hercegovine je u članu III. 1. b) Ustava BiH<sup>38</sup> jer je tematika zakona usmjerena na regulisanje sistema koji treba spriječiti narušavanje konkurencije i vanjske trgovine<sup>39</sup> između BiH i drugih zemalja. Nadalje, značajna uloga i obaveza entitetskih vlasti u omogućavanju uspostave sistema državne pomoći ima ustavni temelj u članu III,2, b) Ustava BiH<sup>40</sup> koji utvrđuje da će svaki entitet pružiti svu potrebnu pomoć vlastima Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze.

Model koji je Projekt ponudio bazirao se na izbjegavanju kreiranja novih institucija koje bi više koštale i na dodjeljivanju nadležnosti postojećim institucijama koje svakako u svom svakodnevnom poslu obavljaju dio aktivnosti koje bi činile sistem monitoringa i kontrole državne pomoći.

Nadležni organi po tom prijedlogu bi bili: Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH za izvještavanje, Ministarstvo finansija i trezora BiH zajedno sa, Ministarstvom finansija Republike Srpske, Federalnim ministarstvom finansija i Vladom Brčko Distrikta za prikupljanje i stvaranje baze podataka; Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije BiH za usuglašavanje politike državnih pomoći i Konkurencijsko vijeće BiH za odlučivanje o konkretnim slučajevima.

No druga ideja je bila da se kompletan sistem državnih pomoći stavi u nadležnost Konkurencijskog vijeća BiH, slično kao u Hrvatskoj. Treća ideja je dolazila iz entiteta Republike Srpske i zagovarala donošenje tri zakona i uspostavljanje tri organa za državne pomoći na entitetskom nivou i u Brčko Distriktu. Razlog za takav prijedlog je bila logika da budžet BiH u stvari nema stavke za subvencije već se radi isključivo o Budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH, dakle za plate i plaćanje međunarodnih dugova. U prilog toj ideji išla je i činjenica da se državne subvencije i druge vrste intervencija u privredi realiziraju kroz entitetske i kantonalne budžete i u skladu s njihovima nadležnostima za privredu, ekonomski razvoj,

---

<sup>37</sup> Law on State-Aid, Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 24/0

<sup>38</sup> Ustav Bosne i Hercegovine dostupno na [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGO-VINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGO-VINE_bos.pdf)

<sup>39</sup> III, 1 Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, b) Vanjskotrgovinska politika.

<sup>40</sup> III Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, 2 , b) „Svaki entitet će pružiti svu potrebnu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine, s tim da će finansijske obaveze u koje je ušao jedan entitet bez saglasnosti drugog, a prije izbora Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine, ostati obaveza tog entiteta osim ukoliko je ta obaveza neophodna za nastavak članstva Bosne i Hercegovine u nekoj međunarodnoj organi-zaciji.“

investicije, zapošljavanje. No kontra argument ovoj tezi je da karakter sporne državne pomoći ne ovisi o nivou vlasti koji je dodjeljuje niti o unutarnjem uređenju zemlje već o narušavanju konkurencije i vanjske trgovine između suverene zemlje i članica EU, pri čemu EU u procesu stabilizacije i pridruživanja insistira na samo jednoj, državnoj instituciji. No ipak Republika Srpska je donijela 2009. Godine Zakon o kontroli pomoći privrednim subjektima<sup>41</sup> u RS i uspostavila koordinaciju tri ministarstva kao tijelo nadležno za odobravanje državne pomoći u RS (Ministarstvo finansija, Ministarstvo privrede i energetike i Ministarstvo za ekonomske odnose i koordinaciju). Ovaj zakon ne predstavlja smetnju usvajanju državnog zakona ali isto tako i ne ispunjava zahtjeve SSP-a. Konačno četvrta ideja je prezentirana nedavno i ide u pravcu formiranja sedmočlanog Vijeća za državne pomoći imenovanog od strane Vijeća ministara, entitetskih vlada i vlade Brčko Distrikta s unaprijed utvrđenom minimalnom nacionalnom reprezentacijom. Vijeće bi imalo svoj sekretarijat i koordiniralo aktivnosti sa drugim nadležnim ministarstvima. Ova ideja predstavlja jedan presjek dosada predloženih rješenja i također će zahtijevati visok stepen međuinstitucionalne koordinacije. Osnovni problem se javlja u stepenu neovisnosti ovog organa čije bi članove prema prijedlogu zakona trebali imenovati Vijeće ministara, entitetske vlade i Brčko Distrikt te srazmjerno iz svojih budžeta doprinosti njegovom funkcioniranju.

Po pitanju imenovanja članova komisije različita je praksa u državama Zapadnog Balkana ali je redovno u zakonu naglašena operativna neovisnost institucija za kontrolu državne pomoći bez obzira ko imenuje članove te institucije. No finansiranje te državne institucije direktno iz budžeta entiteta i Brčko Distrikta a ne iz Budžeta institucija i međunarodnih obaveza BiH bilo bi suprotno ustavnoj odredbi iz člana III, 2, e)<sup>42</sup> Ustava BiH. No o ovom prijedlogu Parlamentarna skupština BiH tek treba da se izjasni nakon očitovanja Vijeća ministara BiH odnosno prethodnog pozitivnog stava Europske komisije.

## 8. Zaključak

Nesumnjivo je da EU koncept reguliranja državne pomoći postavlja pitanje vječite potrage za balansom između izvršavanja najtradicionalnijih finansijskih funkcija vlade i sve više obavezujućih pravila EU vezanih za razvoj i jačanje jedinstvenog tržišta. Ovakav pristup EU podržavaju suštinski ciljevi ugovora i ono što se percipira kao rastuća potreba za prevencijom narušavanja konkurencije i trgovine među državama članicama. Nadalje, nedostatak zajedničke industrijske politike ili konsenzusa o direktnoj poreskoj politici u EU kreirala je prepreku za punu primjenu pravila konkurencije i opasnosti od ozbiljnih prekograničnih efekata.

Iako su pravila o državnoj pomoći iz Ugovora o osnivanju EZ nastala kao kompromis, postigla su uticaj na nacionalne politike koje se nisu mogle predvidjeti. Problem delikatnog balansiranja između Komisije i država članica po pitanju državne pomoći i suvereniteta u ekonomskoj politici je vidljiv iz porasta slučajeva iz oblasti državne pomoći, žalbi pred Europskim sudom, te obima ne prijavljenih slučajeva državne pomoći i problema povrata nelegalne državne pomoći.

---

<sup>41</sup> Zakon o kontroli pomoći privrednim subjektima (Sl. Glasnik RS, br. 106/09 od 15.11.2009.) dostupno na [http://www.narodnaskupstinars.net/cir/zakoni/zakon.php?id\\_zakona=461](http://www.narodnaskupstinars.net/cir/zakoni/zakon.php?id_zakona=461)

<sup>42</sup> III, 1, Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, e) Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.

Proces stabilizacije i pridruživanja zahtjeva od potencijalnih kandidata i država kandidata da primjene EU pravila, prakse i pristupe znatno prije formalnog članstva u EU. Pravila državne pomoći su rezultat decenijama dugog iskustva u rješavanju problema balansa između ekonomskog suvereniteta država članica i potrebe da se zaštiti konkurencija i trgovina na zajedničkom tržištu. Međunarodne obaveze za Bosnu i Hercegovinu u ovoj oblasti proizilaze iz Privremenog sporazuma, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU, Sporazuma CEFTA 2006, Sporazuma o energetske zajednici jugoistočne Europe, a u budućnosti i pravila Svjetske trgovinske organizacije.

Ustavni osnov za donošenje Zakona o državnim pomoćima sadržan je u članu IV.4. Ustava Bosne i Hercegovine koji utvrđuje ovlaštenja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za donošenje zakona u svojoj nadležnosti. Ustavni osnov za nadležnost Bosne i Hercegovine je u članu III. 1. b) Ustava BiH jer je tematika zakona usmjerena na regulisanje sistema koji treba spriječiti narušavanje konkurencije i vanjske trgovine između BiH i drugih zemalja. Nadalje, značajna uloga i obaveza entitetskih vlasti u omogućavanju uspostave sistema državne pomoći ima ustavni temelj u članu III.2. b) Ustava BiH koji utvrđuje da će svaki entitet pružiti svu potrebnu pomoć vlastima Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze. Ustav BiH vanjsku trgovinu navodi izričito kao nadležnost Države BiH. Stoga svaki metod pravnog tumačenja, bilo jezički, logički, sistemski, historijski ili ciljni dolazi do identičnog zaključka: Zakon o državnoj pomoći mora biti donesen na nivou BiH, a samostalni državni organ mora biti formiran na nivou BiH.

Konačno uspostava sistema državne pomoći unijet će mnoge nove elemente u pravni sistem BiH, poput *doktrine učinka* a posebno *direktnog dejstva* pravnih propisa EU. Ključni element za shvatanje promjena u pristupu ovoj materiji je zahtjev iz stava 2 člana 36 Privremenog sporazuma. Naime, svaka praksa suprotna ovom članu 36 (71) ocjenjivat će se na osnovu kriterija koji proizilaze iz primjene konkurencijskih pravila važećih u Zajednici, posebno čl. 81., 82., 86. i 87. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice. To će zahtjevati i jedan dugotrajan proces obuke ljudi koji će ova pravila primjenjivati kako u državnoj administraciji tako i u poslovnim subjektima ali i u akademskoj zajednici.

## Osnovni pojmovi

**Bespravna** je svaka državna pomoć koja je dodjeljena bez dopuštenja Komisije a iznad je *de minimis* nivoa sa izuzetkom grupnih izuzeća.

**De minimis** ili minimalni prag jeste propisom definirani iznos protuvrijednosti koristi koju je dobio poslovni subjekt od države ili njoj podređenih institucija, ispod kojeg se ne smatra da prijeti narušavanje konkurencije i trgovine na jedinstvenom tržištu EU.

**Državna pomoć** je oblik državne intervencije podložan zabranama, izuzecima i izuzećima definiranim u članu 87 Ugovora o EZ u cilju očuvanja jedinstvenog tržišta.

**Grupna izuzeća** su ona koja definira Komisija kako bi više sličnih oblasti kojima je pomoć potrebna, i koja se iznova pojavljuju, a koja ne narušava funkcionisanje jedinstvenog tržišta, izuzelo iz postupka notifikacija.

**Izuzeci** od primjene pravila državne pomoći obuhvataju slučajeve definirane članom 87(2) Ugovora o EU i imaju snagu sami po sebi i ne podliježu punoj notifikaciji prema Komsiji.

**Izuzeca** u primjeni pravila državne pomoći predstavljaju osnov za pozitivnu odluku Evropske komisije kojom izuzima neku šemu državne pomoći od zabrane upravo na zahtjev države članice baziran na mogućim izuzecima iz člana 87(3) Ugovora o EZ.

**Nelegalna** je svaka državna pomoć koja je dodjeljena bez dopuštenja Komisije i koja pored toga po svojoj suštini potpada pod zabrane definirane članom 87 Ugovora o EZ i prelazi de minimis.

**Notifikacija** je formalna prijava, odnosno zahtjev za odobravanje državne pomoći koji države članice upućuju Evropskoj komisiji.

**Postojeća državna pomoć** je ona koja je postojala prije no što su pravila iz Ugovora stupila na snagu u državama članicama i pomoć koja je prethodno odobrena ili izuzeta. Obično je usvajaju nadležni nacionalni organi.

**Sistem državne pomoći** obuhvata inventar, monitoring, međunarodno izvještavanje i kontrolu državne pomoći kroz za to osposobljene institucije.

**Šema državne pomoći** je oblik ekonomske intervencije države koji se utvrđuje za period od nekoliko godina.

## Skraćenice

CAP – Common Agricultural Policy (Zajednička poljoprivredna politika)

CTP – Common Transport Policy (Zajednička transportna politika)

CCP – Common Commercial Policy (Zajednička trgovinska politika)

DG Comp – Directorate General for Competition (Generalni direktorat za konkurenciju)

EBRD – European Bank for Reconstruction and Development (Evropska banka za obnovu i razvoj)

EC – European Communities (Evropska zajednica)

ECSC - European Coal and Steel Community (Evropska zajednica za ugalj i čelik)

EEC – European Economic Community (Evropska ekonomska zajednica)

EIB – European Investment Bank (Evropska investicijska banka)

EU – European Union (Evropska unija)

FDI – Foreign Direct Investments (Strana direktne investicije)

GDP – Grand Domestic Product (Bruto društveni proizvod)

OJ – Official Journal (Službeni list)

SAA – Stabilisation and Accession Agreements (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, SSP)

SAAP – State Aid Action Plan (Akcioni plan o državnoj pomoći)

SGEI – Services of General Economic Interest (Usluge od općeg ekonomskog interesa)

SMEs – Small and Medium Enterprises (Mala i srednja preduzeća)

WB – World Bank (Svjetska banka)

WTO – World Trade Organisation (Svjetska trgovinska organizacija, STO)

## **Bibliografija**

1. Commission Decision 2003/442/EC, SL L 150/52.
2. Commission Notice on the application of state aid rules on measures related to direct taxation of businesses, SL C 384 of 10. December 1998.
3. 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 of 28.12.2006
4. 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), April 2009,
5. Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 22 March 1999, Official Journal L 83 of 27 March 1999.
6. European Commission Regulation No 69/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to De minimis aid, Official Journal L 10, of 13 January 2001.
7. European Commission: “*State Aid action plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009*”, COM (2005) 107 Final of 7.6.2005.
8. European Commission, *Revised Commission proposal for an amended de minimis rule* - 12.06.2006 -OJ C 137 of 10 June 2006.
9. *Privremeni sporazum o vanjskotrgovinskim odnosima BiH i EU, Direkcija za Europske integracije BiH, 2008.*
10. "Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal C 306 of 17 December 2007,*
11. Slučaj C-280/00. *Altmark Trans GmbH v. Regierungspräsidium Magdeburg*, (2003) ECR I-7747.
12. Slučaj C-88/03: Portugalska Republika protiv Komisije (Azuri), Presuda od 6. septembra 2006
13. Slučaj C-135/93: *Spain v. Commission (1995)* ECR I-1651
14. Slučaj C-278/92. *Spain v Commission*
15. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i Europske unije, Direkcija za Europske integracije BiH, 2008.*

16. *Stuart E. i Vuletić D, Uvod u regulaciju državne pomoći prema pravu Evropskih zajednica – Priručnik za Bosnu i Hercegovinu, Sarajevo 2006.*
17. Zakon o kontroli pomoći privrednim subjektima (Sl. Glasnik RS, br. 106/09 od 15.11.2009.)