



Државна помоћ у Србији: од лошег ка горем



Топлички центар
за демократију
и људска права

ДРЖАВНА ПОМОЋ У СРБИЈИ:
ОД ЛОШЕГ КА ГОРЕМ

ДРЖАВНА ПОМОЋ У СРБИЈИ: ОД ЛОШЕГ КА ГОРЕМ

Издавач

Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље
www.topcentar.org.rs

За издавача

Драган Добрашиновић

Уредник

Милан Аксентијевић

Лектор

Драган Огњановић

ISBN 978-86-89227-11-6

Тираж

1.000 примерака

Припрема и шtamпа

Досије студио, Београд

Ова публикација је део пројекта „Грађанско друштво против корупције у додели државне помоћи“, који је реализовао Топлички центар за демократију и људска права.

Издавање ове публикације омогућио је
Међународни центар Улоф Палме



Топлички центар за демократију
и људска права

ДРЖАВНА ПОМОЋ У СРБИЈИ: ОД ЛОШЕГ КА ГОРЕМ

Прокупље 2015.

Садржај

<i>Драјан Добрашиновић</i> Државна помоћ у Србији: од лошег ка горем	7
<i>Мирослав Прокојијевић</i> Економски ефекти државне помоћи	12
<i>Андреј Плахуџник</i> Државне помоћи и њихов утицај на конкурентност националних економија	29
<i>Маријана Liszt</i> Skoro sve što ste željeli znati o državnoj pomoći, a niste se usudili pitati	51
<i>Предрај Блајојевић</i> Медији као сервис грађана или алат политичара?	66
<i>Мирослав Мијајковић</i> Ослобађање од накнаде за уређење грађевинског земљишта	81

Драјан Добрашиновић

ДРЖАВНА ПОМОЋ У СРБИЈИ: ОД ЛОШЕГ КА ГОРЕМ

Државна помоћ је један од омиљених алата којем политичари прибегавају у циљу обезбеђивања додатне подршке бирача. У економски и политички сложеним и умореним временима, она је појас којим се давленик – изнурена домаћа привреда, на елегантан и ефектан начин избавља од сигурног потонућа. Што су таласи виши, помоћ је неопходнија, а слава која припада спасиоцу већа и видљивија.

Наравно, државна помоћ није резервисана само за ситуације у којима привреда или поједине њене гране пролазе кроз тешке и кризне ситуације. И у стабилним временима, која су у нашем случају изузетак, политички је исплативо исказати бригу за економски развој и одређеним привредним субјектима убризгати дозу финансијског допинга. Дозвољеног или недозвољеног, у нашем случају је сасвим свеједно, пошто је држава од антидопинг контроле, досадашња пракса показује, унапред одустала.

Политички профит није искључиви мотив који утиче на одлуке о додели државне помоћи. Овај вид државних давања, који се одвија и у сфери видљивог и у сфери невидљивог, али никада контролисано, има веома висок коруптивни потенцијал, па је као такав изузетно атрактиван политичарима свих нивоа, који су овом занату веома вични.

Укратко, давати буџетски новац привредним субјектима, за оне који о његовим токовима одлучују, увек је добар посао. Оно што није ваше, без јасних критеријума додељујете онима који јесу или би могли бити ваши. Подршка запослених у фирмама којима је додељена државна помоћ и грађана из средина у којима та предузећа послују неће изостати, што преточено у

сигурне гласове знатно повећава шансе на изборима који увек само што нису. Природно је и логично претпоставити да ни захвалност власника и управљачких структура субјеката којима је додељена државна помоћ неће изостати, што је идеална прилика за битно поправљање приватног финансијског салда политичара укључених у процес одлучивања.

Са становишта политичког профита и профита политичара државна помоћ је, несумњиво, одлична ствар. Због тога и није необично што је, према званичним подацима, учешће државне помоћи у бруто домаћем производу (БДП) 2013. године износило 2,25%, док је учешће државне помоћи у БДП-у у 2011. и 2012. години износило 2,60%, што је 5 пута више од просека на нивоу Европске уније (0,5%).

Како ствари стоје на другој страни, у области економије? Околност да су само у периоду од 2011. до 2013. године, према званичним подацима Комисије за контролу државне помоћи, у Републици Србији додељена средства у износу од 2.306.600.000 (две милијарде триста шест милиона и шесто хиљада) евра, довољно убедљиво говори о атрактивности овог изразито нетржишног финансијског инструмента са становишта корисника. Овоме треба придодати и средства која су по својој суштини државна помоћ а не књиже се на тај начин, као и прикривена давања привредним субјектима, што знатно увећава стварни укупни ниво државне помоћи у Србији.

Неспорно је да је државна помоћ, краткорочно посматрано, од велике помоћи њеним корисницима. Захваљујући њој се одржава или подиже ниво производње и запослености у предузећима којима је додељена, обезбеђује предност у односу на конкуренцију и битно повећавају шансе за пословни успех.

Дугорочно посматрано, државна помоћ може на њене кориснике деловати и контрапродуктивно и неподстицајно. Једном изузети из реалне тржишне утакмице и прикопчани на буџетска средства, такви привредни субјекти могу веома лако атрофирати и изгубити битку са конкуренцијом која је ослоњена на сопствене ресурсе. Оно што у једном тренутку

изгледа као конкурентска предност већ у наредном може бити преточено у конкурентски хендикеп.

Са становишта ефеката на укупна економска кретања у земљи, важно је поменути да је државна помоћ сама по себи, а нарочито у околностима недовољне транспарентности и високе политичке арбитрарности и изостанка контроле, значајан чинилац који доводи до неравнотежа и поремећаја конкуренције на тржишту. Поред тога, у Србији никада није направљена кредибилна анализа ефеката доделе државне помоћи, на основу које би се могло озбиљно дискутовати о учинку који је постигнут и стратешки промишљати о коришћењу овог нетржишног инструмента економске политике у будућности.

Истраживање које је, у оквиру пројекта „Грађанско друштво против корупције у додели државне помоћи“, спровела група невладиних организација и медија у току 2014. године у шест градова и оштина у Србији (Прокупље, Ниш, Мајданпек, Ужице, Лозница и Бечеј), потврдило је све слабости система доделе и контроле државне помоћи. Фокус истраживања био је на локалном нивоу, прецизније на релацији локална власт, као давалац државне помоћи – локлани привредни и други субјекти, као корисници државне помоћи.

Осим околности да су средства која се додељују као државна помоћ на локалном нивоу неупоредиво мања од оних на републичком и покрајинском, и да као таква потпадају под државну помоћ мале вредности (*de minimis*), сви други механизми карактеристични за овај финансијско–економски инструмент са израженом политичком димензијом су истоветни.

Непостојање транспарентних и унапред познатих процедура за доделу државне помоћи, прикривена и недозвољена државна помоћ, висок политички утицај приликом одлучивања о њеној додели, изостанак накнадне контроле, неке су од најважнијих карактеристика доделе државне помоћи на локалу.

Када су у питању механизми фактичке доделе државне помоћи корисницима на локалном нивоу, поред јавних расхода и директних давања из буџета, изражено је и одрицање локал-

них самоуправа од сопствених прихода, чиме се одређеним привредним субјектима даје значајна предност у одосу на конкуренцију. Ова намерна и селективна умањења јавних прихода у корист појединих привредних субјеката се појављују, између осталог, у виду селективног смањивања или укидања накнада за уређење грађевинског земљишта, ненаплаћивања или умањене наплате локалних такси, толерисања неизмиривања разних финансијских обавеза према локалним самоуправама.

Занимљиво је да чак и у ситуацијама у којима се државна помоћ додељује на наизглед законит и транспарентан начин, пре свега кроз шеме државне помоћи, често долази до прилагођавања услова и критеријума субјектима који су на одређен начин, пословно или политички, повезани са локалним доносиоцима политичких одлука. Примери за овакве ситуације изложени су у студијама случаја које су део ове публикације.

Видљиво је и очигледно да су све слабости система доделе и контроле државне помоћи присутне и на локалном нивоу. Поред лоших локалних обичаја, примењених и на ову област, проблемима кључно доприносе системски недостаци. Уз доминацију извршне власти свих, па и локалног нивоа, и потпуне подређености овог инструмента политичким приоритетима, неки од најзначајнијих непоменутих проблема који ће и у периоду који је пред нама доприносити тржишним поремећајима, економским неравнотежама и неодговорном односу према јавним ресурсима су:

- Недоследност, недореченост и неусклађеност законског оквира;
- Неодговарајући и политички инструментализовани институционални оквир за контролу државне помоћи;
- Непостојање јасне представе у јавности о значају, висини и последицама државне помоћи и њеној повезаности са политичком и свим другим видовима корупције;
- Недостатак специфичних знања и вештина припадника организација грађанског друштва и медија неопходних

- за ефикасну ванинституционалну контролу државне помоћи;
- Запостављеност теме државне помоћи у медијима и недостатак стручне, одговорне и квалификоване јавне дебате о овом питању.

И поред несумњиве и више пута потврђене лимитираниности организација грађанског друштва и медија у контексту решавања проблема, улога организованих грађана у отварању одређених важних друштвених тема, јавном постављању питања одговорнима и покушају организовања стручног дела јавности у циљу уобличавања квалитетних предлога је значајна.

За унапређење стања и изналажење решења за бројне проблеме у области државне помоћи, неопходан је континуитет одговорног и стручног притиска грађанског друштва на надлежне институције националног и локалног нивоа. Све што на системском и практичном нивоу води ка нарушавању конкуренције и злоупотребама у овој важној финансијској, економској и политичкој области, морало би бити предмет надзора организација грађанског друштва, медија и стручне јавности. Изостанак активне грађанске контроле додатно доприноси одржавању и погоршању постојећег стања, обележеног политичком неодговорношћу, злоупотребама и корупцијом у области државне помоћи.

Мирослав Прокојијевић

ЕКОНОМСКИ ЕФЕКТИ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ

Државна помоћ привреди, попут многих других тема, спада у често дискутована питања око којих су мишљења подељена. Једни је бране, сматрајући да она значајно доприноси развоју привреде у некој земљи, други је оспоравају тврдећи да је бескорисна или чак штетна. Државна помоћ привреди се често давала после 1930-их, зато што је капитализам од либералног прерастао у државни. Држава се још снажније умешала у привреду – и директно и индиректно. То је била основа за нагли раст помоћи привреди, било државној или приватној. Наравно, економска политика не води према економским, него према политичким приоритетима. То су све елементи који компликују поступак доласка до одговора на питања која нас овде занимају. Шта је економска истина о државној помоћи привреди? Да ли је она стварно корисна за развој националне привреде или је реч о расипању јавних фондова? На та питања се враћамо после разјашњења шта је државна помоћ привреди и који су њени најчешћи облици.

Шта је државна помоћ привреди?

Има много врста државне помоћи привреди, а све оне не спадају у тему овог чланка, када се она прецизно одреди. Рецимо, држава може да штити читаву привреду царинама и ванцаринским баријерама, што представља помоћ привреди која тренутно постоји у тој земљи, јер су њени производи на домаћем тржишту јефтинији од одговарајућих увозних, али то не спада у тему овог рада. Држава може и да забрани или ограничи улагања у неки сектор, што је акт који користи постојећим фир-

мама у тим секторима (а штети онима које нису ушле на то тржиште, а желеле би да уђу), али ни то не спада у облике државне помоћи о којима је овде реч. Држава може преко коморе и других агенција да прикупа информације које су корисне за фирме, али ни овај облик државне помоћи није тема овог чланка.

Овде ће се говорити само о облицима државне помоћи који испуњавају неке услове. Три су основна – да је то акт државе, да ремети конкуренцију на тржишту и да има директне последице по јавне финансије. Царине једнако погађају све стране фирме и једнако штите све домаће фирме, тако да оне не спадају у ужу категорију државне помоћи привреди о којој је овде реч. Оне имају последице по јавне финансије, јер пуне државну касу, али овде није реч о активностима везаним за приходну, него о онима на расходној страни, дакле, који коштају државну касу.

Тако у облике државне помоћи привреди о којима ће овде бити реч спадају ствари као што су субвенције, поклањање државних ресурса или њихова продаја испод тржишне цене, пореске олакшице, репрограмирање и опрост дуга, продаја непокретности у јавној својини по повлашћеној цени, куповина удела фирми у тешкоћама, слабљење еколошких и других стандарда, ограничења улагања, кредитне гаранције и некомерцијални кредити, (ре)осигурање кредита, тзв. ризична улагања, обука радне снаге, опремање привредних локалитета инфраструктуром, продаја услуга испод тржишне цене (јефтинија струја, вода...)... Да би се нешто сматрало државном помоћи привреди оно мора да задовољи неколико раније поменутих услова. Ти услови су операционализовани на следећи начин у тренутно важећем закону¹ о додели државне помоћи привреди:

- Државна помоћ привреди се додељује из јавних средстава.
- Државна помоћ се додељује селективно.
- Корисници помоћи стичу предност у односу на ривале.
- Давање помоћи нарушава конкуренцију на тржишту.

1 Уп. Закон..., 2009, чл. 2.

Како је поменуто, има много начина давања помоћи, али у пракси се државна помоћ претежно пружа на неколико начина и то су субвенције, опраштање пореза, продаја државних ресурса испод цене и кредитне гаранције. Овде је реч само о државној помоћи привреди. Иако пољопривреда спада у привреду, она се овде не рачуна. Наравно, не рачунају се ни помоћ државе другим доменима рада и пословања, као што су култура, спорт, здравствено осигурање. Иако здравствене установе по правилу јесу и привредни субјекти, помоћ која се даје њима се овде не рачуна у помоћ привреди. Не рачуна се ни помоћ јавним комуналним предузећима, као што су грађевинска дирекција, водовод или топлана. Све у свему, из појма државне помоћи у значењу у коме се она користи у нашем закону или у овом чланку изузето је много тога. Зато би државна помоћ у смислу који би обухватао све привредне делатности и фирме учествовала са много већим уделом у националном доходу, него што је то случај са државном помоћи привреди у ужем смислу, о којој се говори у овом чланку.

Да ли је државна помоћ корисна за привреду?

За разлику од публицистике и популарног мњења, где преовлађује мишљење да је државна помоћ привреди корисна, у економији као науци се сматра да је државна помоћ привреди погрешна, штавише штетна (Бауер 1972; Лал 1983). Неколико је основних разлога за такво мишљење. Државна помоћ:

- Штити неефикасне фирме,
- Фирме које добијају помоћ губе мотив да се реформишу и реструктурирају,
- Обара квалитет производа и услуга,
- Ремети конкуренцију,
- Представља расипање средстава пореских платиша, и
- Подстиче корупцију.

По неколико речи објашњења о сваком од разлога.

- Државна помоћ се по правилу не даје профитабилним, већ фирмама у тешкоћама. Профитабилним фирмама помоћ и

није потребна, јер су успешне на тржишту. Наравно, ако власти понуде власницима профитабилних фирми неки облик државне помоћи, ови ће то тешко одбити. Средства која се дају за привлачење (страних) инвеститора су пример ове врсте помоћи. Разлог за прихватање државне помоћи је очит: она повећава профит, тј. зараду власника.² Али, чак и када је значајна по износу, државна помоћ је небитна за такве фирме, јер и без ње могу да опстану. За разлику од тога, непрофитабилне (и посебно несолвентне) фирме не би могле да опстану без државне помоћи. Практично, не-ефикасност фирми се прикрива уз помоћ државне помоћи. Такве фирме би требало препустити њиховој судбини, која је обично нестајање са пословне сцене, јер за њихово постојање нема оправдања и нема основа да трошкове њиховог опстанка сноси неко други. Тржишна привреда подразумева да свако сам плаћа своје трошкове и да сам убире добит. Тржишној привреди није својствено да један прави трошкове, а други их покрива. Нажалост, често се дешава да власти додатно опорезују профитабилне фирме и све грађане, како би прикупиле средства да помажу непрофитабилне фирме. То је економски погрешно, јер се успешним намеће додатни терет да би се помагали неуспешни, тј. профитабилни сектор (најчешће приватни) одржава у животу банкротирани сектор (најчешће државни).

- Чест разлог присталица давања државне помоћи привреди јесте очекивање, да ће непрофитабилне фирме после добијања помоћи постати профитабилне. Као пример успешних облика државне помоћи наводе се бродоградња на Тајвану, индустрија челика у Јужној Кореји или *Филипс* у Холандији. Понекад помоћ добијају профитабилне фирме, а понекад фирме постану профитабилне после добијања помоћи. Али то није доказ да је државна помоћ оправдана и неопходна. Државна помоћ је једнократна или релативно краткотрајна у односу на укупни живот неке фирме. Мо-

2 У основи се давање помоћи страним фирмама ради привлачења улагања економски своди на то да сиромашне пореске платише неке земље субвенционису ионако богате стране власнике.

гуће је, а по правилу и јесте случај, да нека фирма постане профитабилна после добијања помоћи ради разлога који са добијеном помоћи немају везе. Рецимо, да је фирма почела да производи нови производ који на тржишту добро пролази или зато што је добила бољу управу или зато што је обавила реструктурирање или зато што су јој ривали пропали, или зато што је ограничен увоз сличних производа... Може бити и неки други разлог који се само случајно временски поклапа са добијањем помоћи. На основу тога што су неке фирме после добијања помоћи постале профитабилне не сме се закључити да је државна помоћ генерално корисна, јер је неупоредиво више фирми које су и поред добијене помоћи пропале. То је слично као и са привредом у комунизму. И тамо је било неких профитабилних фирми, али то не оправдава закључак да је комунизам добар привредни поредак, пошто су такве успешне фирме биле велики изузеци, а огромна већина привреде састојала се од фирми које су биле непрофитабилне и читав комунистички привредни поредак је због тога и пропао. Основна реакција фирми које добију помоћ јесте да то умањује њихову спремност да се мењају и реформишу, како би постале профитабилне. То није ништа необично јер помоћ споља увек умањује жељу за променама код онога ко је добије. Тако давање помоћи демотивише управу лоших фирми да изводи промене, па је зато давање државне помоћи економски дестимулативно и стога погрешно.

- Фирма која почне да добија државну помоћ мења и понашање, тј. понашање мења њена управа. Чланови управе ће више времена проводити у комуникацији и пред канцеларијама државних бирократа који су надлежни за давање помоћи, а боравиће краће у својим пословним просторијама и погонима. Они ће више бити заинтересовани за преговарање с бирократама, него за договоре са стручњацима који би побољшали производе и унапредили производњу, организацију, управљање и маркетинг. Последица тога је да ће производи те фирме у наредном циклусу бити још лошији, а то значи да ће се њене тешкоће повећати. Тако

- помоћ, уместо да подстиче добре ствари (труд, креативност, иновација, штедња...), заправо подстиче лоша решења (мањи напор, опуштање, опортунизам, краткорочно размишљање, лошији квалитет).
- Добијање помоћи ремети и конкуренцију међу фирмама на тржишту. Фирма која добије државну помоћ биће у прилици да снизи цене њених производа, да тиме повећа продају у односу на ривале и да тиме буде још успешнија, док ће ривали у најмању руку изгубити део тржишта, а у лошијем случају могу доћи у губитке и нестати. Пошто државна администрација арбитарно бира фирме којима ће дати државну помоћ, то доводи и до арбитарног мењања услова на тржишту, које има тачно одређене жртве, а то су по правилу привредни ривали фирми које су добиле помоћ и њихови кооперанти. Отуда се давање државне помоћи у многим земљама ограничава, како је то урађено у већини развијених земаља, укључујући и чланице Европске уније (ЕУ). Дуготрајним притиском да се државна помоћ смањи ЕУ ју је свела на око 0,5% од БДП, када је у питању просек за свих 28 чланица. Али, још увек има земаља које су далеко изнад тог просека (Мађарска, Малта, Ирска, Летонија, Финска, Данска), као и оних које су испод просека (Бугарска, Естонија, Румунија, Италија).
 - Пошто не представља економски конструктиван корак, државна помоћ привреди практично аутоматски представља расипање средстава пореских платиша. Уместо да та средства добију неку конструктивну употребу, она се дају у сврхе које немају никакво економско оправдање. Посебно је пракса давања државне помоћи фирмама штетна када се даје „фирмама на заласку“, уместо да се бар даје индустријама које се рађају, од којих бар неке имају шансу да буду профитабилне. Зато се део регулативе о државној помоћи у развијеним земљама тако подешава да подстакне прелаз од индустрија „на заласку“ на индустрије „у настанку“.
 - Коначно, државна помоћ привреди је штетна јер повећава ниво корупције у друштву. Где год има јавних фондо-

ва, има и корупције. У случају државне помоћи привреди давање мита је обично везано за одобравање помоћи. Да би нека фирма добила државну помоћ подмићују се службеници у ланцу одлучивања, тако да они добијају неку надокнаду за услуге које чине фирмама додељивањем помоћи. Илустративна је ситуација са државним банкама у Србији у последњих неколико година (Развојна банка Војводине, Агробанка, Универзал банка, Српска банка, Привредна банка Београд)³ и фондовима (Фонд за развој, Национални инвестициони план, СИЕПА...), где су кредите у банкама и помоћ од фондова добијали обично тајкуни и људи са добрим политичким везама и где је само током неколико последњих година сума датих кредита и подршке прешла милијарду евра, а данас су та средства ненаплатива и покривање губитака ће се обавити из буџета, тј. на терет свих пореских платиша. Из прилога у медијима се види да су у додели средстава удео имали политичари, бирократија фондова и запослени у банкама на вишим положајима, што би значило да су они добијали мито, како би одобрили кредите или помоћ. Извештаји у медијима о судским процесима неким од актера ових операција потврђују претпоставке о механизму давања мита.

Зашто се помоћ даје ако економски није корисна и оправдана?

Ако давање државне помоћи привреди није економски оправдано, као што претходна анализа показује, зашто се она уопште даје? Има неколико разлога који могу бити одговор на то питање. И ако нема економских, може бити политичких раз-

- 3 Комерцијални кредити по дефиницији, наравно, не спадају у државну помоћ, мада се у суштини на то своде, обзиром да су узимани, а нису враћани. Тако комерцијални кредити, иако нису тако замишљени, могу према исходу да постану облик прикривене државне помоћи. Кредити који се дају по повлашћеним условима, наравно, спадају у државну помоћ привреди.

лога. Оправдање не мора бити економско, већ може бити политичко, демографско или социјално. Политика се не води према економским уцбеницима, него према политичким приоритетима. Пошто је главни интерес политичара да буду (ре)изабрани, давање помоћи мора бити у функцији придобијања или одржавања бирачке наклоности. Сматра се да давањем државне помоћи политичари и странке придобијају две категорије гласача. То су најпре гласови оних који су запослени (или они које они издржавају) у фирмама и индустријама које добијају државну помоћ. Вероватно да део бирача гласа за политичаре који се залажу за више државне помоћи привреди у нади да ће и њихове фирме добити помоћ, што би фирмама продужило живот, а те бираче заштитило од отказа. Друго, један део бирача гласа за политичаре који се залажу за већу помоћ државе привреди, јер сматрају да је таква помоћ корисна, да треба да се даје и да стога ти политичари добро обављају свој посао. Неки сматрају да је давање помоћи доказ патриотизма политичара или разумевања ситуације у некој фирми или грани.

Неки политичари као оправдање за давање помоћи се позивају на наводне економске анализе или наводе примере успешне државне помоћи фирмама, каквих има, као што смо раније видели, али се изузеци и успешност обично дугују неком другом фактору, а не државној помоћи. Бирачи могу веровати да политичари боље познају економију и стога гласати за њих.

Део политичара се залаже за давање што веће државне помоћи фирмама ради добијања мита. Они фирми омогуће помоћ, а фирма тим политичарима прибавља против-услугу, као што су новчани или неновчани поклони, „сигурни гласови“, запошљавање рођака, итд. Политичари наравно никада неће рећи шта је њихов прави мотив за давање помоћи, и увек ће га скривати иза наводних економских разлога, бриге за националну привреду и интересе, бриге за радна места, итд. Ти други разлози који се обично јавно наводе, по правилу, нису добри и они служе само да направе „димну завесу“, како би политичари добили одрешене руке да помоћ дају и тиме повећају свој утицај на привреду са једне, а да добију мито са друге стране.

Давање државне помоћи може бити и ствар деловања интересних група. Фирме из грана „на заласку“ тешко се могу одржати без државне помоћи. Политичари прихватају иницијативу за помоћ да би се у неком граду или регији избегли отпуштање и са њим повезани социо-економски проблеми. Фирме и запослени прихватају помоћ јер им то продужава живот. Бирачи из тих области такође подржавају помоћ, јер се тако одржавају радна места, доходак и запосленост у тим местима и областима. Државна помоћ је добра вест за запослене у фирмама које је добијају. То је добра вест и за градове у којима су смештене фирме које су примаоци помоћи, али је то лоша вест за остатак земље. Добра је за добитнике, јер у тим местима настају ренте, а лоша за остатак земље јер он плаћа те ренте путем виших пореза него што би они били када помоћи и ренти не би било.

Висина и структура државне помоћи привреди у Србији

После Велике економске кризе 1930-их и Другог светског рата владе многих развијених земаља су давале обилну помоћ привреди, која је ишла и до неколико процената њихових националних доходака (БДП). Социјалистичке земље су још обилније помагале своје фирме. Временом су социјалистичке земље нестале, а у капиталистичком свету се увидело да државна помоћ фирмама не само да није корисна, како се раније веровало, него је штетна. И у Србији се државна помоћ привреди смањила, али до тога је дошло више услед захтева споља (ЕУ, ММФ) и тешкоћа у јавним финансијама, него захваљујући томе што се схватила природа државне помоћи.

Када се погледа *Табела 1*, види се да се износ државне помоћи привреди Србије 2009–2013. кретао 2,2–2,9% од БДП. То је неколико пута више од просека државне помоћи у земљама ЕУ⁴, која се у просеку креће око 0,5% БДП. Али, то није читава невоља.

4 Детаљније о томе на другом месту: Прокопијевић 2012, Прокопијевић 2013.

Табела 1: Учешће државне помоћи привреди у БДП Србије

Показатељ	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Износ државне помоћи, милиони €	901,98	754,29	808,70	777,96	720,0
БДП, милиони €	31.511		31.143	29.933	31.981
Учешће државне помоћи у БДП, у %	2,86	2,64	2,60	2,60	2,25
Јавни расходи, милиони €	13.497	13.215	14.330	14.345	14.576
Учешће држ. помоћи у јавним расходима, у %	6,68	5,70	5,75	5,42	4,94

Извор: Министарство финансија РС 2010–2014.

У ове званичне податке је укључена само помоћ „изнад црте“, тј. укључено је оно што је приказано у буџету, али ту нема оног „испод црте“, што је све али не и занемарљив износ. „Испод црте“ су обично кредитне гаранције, које влада даје фирмама, попут *Србијагаса* и других, а ту је и помоћ неким од бивших гиганата, као што су *Железара* у Смедереву, *РТБ Бор* или *ФАП* из Прибоја. Ако се тих 500–600 милиона евра дода на оних 700–800 милиона који су „изнад црте“, добије се 1,2–1,4 млрд евра. Али, ни то није све. Ако се додају кредити државних банака, који по дефиницији не спадају у помоћ, али су по начину поделе и одсуству њихове отплате то постали, то је још бар 200 милиона евра годишње у периоду 2010–2013. У ове податке није укључена ни државна помоћ која се даје у оквиру ставке *de minimis*, а то су случајеви када је помоћ појединачној фирми мања од 200.000 евра у току три узастопне фискалне године. Тако се укупна сума помоћи приближава бројци од 1,6 млрд евра, што је више од 5% националног дохотка. То је равно годишњим издацима за здравство, а за 40% је износ већи од издатака државе Србије за школство. Имајући то у виду тешко је избећи закључак да се додела државне помоћи претворила у велико и слабо контролисано расипање буџетских средстава, тј. новца свих грађана Србије. Наравно, уз обиље корупције.

Из Табеле 2 види се како је званично признати део државне помоћи расподељен према врстама помоћи.

Табела 2: Државна помоћ према категорији помоћи.

	Категорија	2009.		2010.		2011.		2012.		2013.	
		млн. €	%	млн. €	%	млн. €	%	млн. €	%	млн. €	%
	Пољопривреда	180,66	20,0	225,22	29,9	165,65	20,5	222,39	28,6	232,1	32,2
	Индустрија и услуге	721,32	80,0	529,07	70,1	643,05	79,5	555,57	71,4	487,9	67,8
I	Хоризонтална државна помоћ	564,42	62,6	156,63	20,7	131,85	16,3	106,26	13,6	42,1	5,9
	1. Истраж. и развој	0,00	0,0	0,16	0,02	0,81	0,1	0,08	0,0	0,1	0,0
	2. Обука	0,00	0,0	0,02	0,0	0,02	0,0	0,03	0,0	0,1	0,0
	3. Запошљавање	131,40	14,6	42,51	5,6	4,59	0,6	22,20	2,9	20,7	2,9
	4. МСП	301,02	33,4	4,45	0,6	0,01	0,0	0,96	0,1	0,9	0,1
	5. Заштита жив. сред.	0,05	0,0	0,61	0,1	28,67	3,5	0,13	0,0	0,0	0,0
	6. Култура	-	-	0,21	0,0	1,41	0,2	0,25	0,0	6,8	0,9
	7. Санација и реструктурирање	66,44	7,4	58,64	7,8	51,28	6,3	76,87	9,9	13,5	1,9
	8. Остало (светска криза)	65,51	7,2	50,0	6,6	0,00	0,0	5,74	0,7	0,0	0,0

Категорија	2009.		2010.		2011.		2012.		2013.	
	мил. €	%	мил. €	%	мил. €	%	мил. €	%	мил. €	%
II Секторска државна помоћ	124,73	13,8	141,16	18,7	179,10	22,1	170,75	22,0	158,6	22,0
1. Рударство	18,26	2,0	20,66	2,7	21,77	2,7	28,60	3,7	38,0	5,3
2. Саобраћај	102,68	11,4	120,50	16,0	157,34	19,4	142,15	18,3		16,7
3. Туризам	0,81	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Остали сектори	2,98	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-
III Регионал. државна помоћ	32,1	3,6	231,3	30,7	332,1	41,1	278,5	35,8	287,2	39,9
Укупно	902,0	100,0	754,3			100,0		777,9	720,0	100,0

Извор: Министарство финансија РС 2010–2014, годишњи извештаји о додели државне помоћи, разне године.

Државна помоћ се у периоду 2009–2013. креће 2–3% националног дохотка, тј. 5,5–7% од укупних државних расхода, што годишње одговара суми од 720–900 милиона евра. Поређења ради, државна помоћ у Хрватској 2010. износила је 1,2% БДП или 5.374 милиона куна (716,5 милиона евра).⁵ У 2012. државна помоћ привреди у Хрватској износила је око 5,3 милијарди куна, што је око 1,7% БДП.⁶ На субвенције у Хрватској отпада 72% укупне помоћи, колико приближно и у Србији.

Учешће државне помоћи у Србији повећано је 2009–2013. у односу на 2007, 2008. и 2009, када је редом износило 2,0%,

5 Уп. Кеснер-Шкроб 2012, с. 3.

6 Уп. Кеснер-Шкроб 2014, с. 1.

1,9% и 2,3% од БДП.⁷ Процентуално учешће државне помоћи привреди у Србији у БДП било је четири до шест пута више него у ЕУ. То значи да снижавање државне помоћи у Србији тек предстоји да се обави. Сем висине, важно је и у које сврхе се државна помоћ даје.

Државна помоћ у Србији се разликује и по *висини*, *расподели* и *циљевима* од оне у земљама ЕУ. По *висини* је она слична државној помоћи у ЕУ од пре неколико деценија и креће се близу 3% националног дохотка. Али то је много више од данашњег просека ЕУ од 0,5%, а државна помоћ у Србији је виша и од оне у новим чланицама ЕУ. По *расподели* је државна помоћ у Србији такође различита од оне у ЕУ, јер се даје за више сврха, па и за оне које су у ЕУ забрањене. Државну помоћ у Србији можемо упоредити са еволуцијом државне помоћи у Хрватској, која је прошла преговоре о чланству и 1. јула 2013. постала нова чланица ЕУ. То је пут који би Србија тек требало да пређе. Ако настави кретање ка ЕУ, Србија би у домену државне помоћи могла имати сличне проблеме као и Хрватска. Обавезе у погледу државне помоћи тек треба очекивати када буду почели преговори о чланству. Сам „Споразум о стабилизацији и придруживању“ који је Србија потписала са ЕУ 2008. мало говори о државној помоћи.⁸ У евентуалном будућем уговору Србије са ЕУ о чланству, питање државне помоћи биће много прецизније обрађено.

Хоризонтална државна помоћ, која је допуштена правилима ЕУ, чинила је велику већину државне помоћи у Србији 2009. од 62,6%. После тога, она је пала на 20% или мање. То значи, у наредним годинама потребно је повећати хоризонталну, а смањити секторску и регионалну помоћ. Занимљиво је да је Хрватска, у време када се припремала да постане чланица ЕУ, имала још неповољнију структуру помоћи у односу на Србију: секторска 76%, хоризонтална 15% и регионална 9%.⁹ У ЕУ

7 Уп. Министарство финансија РС 2010, с. 5. Најнижа је државна помоћ у Србији после 2000. године била 2005, када је износила 1,5% од БДП.

8 Уп. ССП, с. 704 и даље. То је део о помоћи индустрији челика, једини који се односи на државну помоћ.

9 Кеснер-Шкроб 2012, с. 4.

хоризонтална помоћ 2010. износила је 85% (укључујући регионалну помоћ), а секторска 15%. Дакле, удели разних облика државне помоћи у Србији и Хрватској тачно су обрнути од ситуације у ЕУ, што указује на то да ће државна помоћ у ове две земље морати да прође веће промене. Хрватска ће то учинити током прелазних периода које је добила.

И код *структуре* хоризонталне помоћи потребне су промене. Удео „истраживања и развоја“ треба да се осетније повећа, као и удео „обуке“. „Остало“, што се односи на помоћ за отклањање утицаја светске кризе, треба да нестане са проласком кризе. Секторска државна помоћ треба да се смањи, посебно део који се односи на саобраћај. У основи су то субвенције за железницу. Удео регионалне државне помоћи у укупној помоћи у Србији није страшно висок и она је пожељна са становишта регулативе ЕУ. Промене у структури државне помоћи у Србији неће се моћи обавити, ако их не буду пратиле структурне реформе. Нпр. потребно је наставити приватизацију, а посебно у сфери ликвидације кроз стечај, приватизације јавних и јавних комуналних предузећа и реституције. Потребан је прелазак на режим слободног формирања цена и тамо где то сада није случај. Такође је потребно извршити приватизацију бар дела железничког саобраћаја, укинути давање готовине за отварање нових радних места од стране иностраних фирми, итд. Без структурних промена у реалном сектору саме промене износа државне помоћи биле би ограничене и углавном козметичке. Структурним променама треба да се уклони претходно стање које изискује широку државну помоћ. Такво решење не би било дугорочније одрживо без структурних промена, којима онда помоћ треба да се прилагоди.

Закључак

У економији се сматра да је државна помоћ фирмама делимично штетна, делимично корисна за њих, али штетна за тржишне силе и пореске платише. Ако фирме не могу да прођу тржишни тест и опстану, тешко ће им помоћи и државна да-

вања и заштита. Ако се такве фирме одржавају уз државну помоћ, то се своди на финансирање неефикасности или привилегија о трошку ефикасних фирми и других пореских платиша. Све што се штити помоћу државне помоћи пропада, а што се више штити, брже пропада.

Без обзира што је државна помоћ економски штетна и погрешна, све фирме на свету је радо узимају. Профитабилне фирме уз државну помоћ још боље стоје према конкуренцији, а неуспешним она продужава наду да се некако могу спасити. Фирме које добијају помоћ стичу предност у односу на ривале, тако да помоћ ремети конкуренцију на тржишту. Али када непрофитабилне фирме добију помоћ, оне губе мотив да побољшавају своје пословање, развијају психологију да ће други решити њихове проблеме, док менаџери тих фирми више времена проводе обијајући државне прагове, него радећи оно што би требало да им је посао. Државна помоћ повећава мешање државе у привреду и повећава моћ политичара. Зато су политичари велике присталице велике државне помоћи. Али, без обзира на уске интересе политичара, пошто је државна помоћ штетна и због бацања пара пореских обвезника и због погрешних подстицаја које развија, боље је ако је има мање а не више. А најбоље, ако је уопште нема.

Али, ако државне помоћи већ има, како је то случај у огромној већини земаља па и у Србији, онда се поставља питање њеног смањивања и њене трансформације ка мање штетним облицима. Један од начина да се реши другонаведено питање састоји се у преласку са тзв. вертикалне на тзв. хоризонталну помоћ, како се то ради у земљама ЕУ. Србија практично треба на свој начин да прође пут трансформације који су прошле остале нове чланице из Источне и Јужне Европе. Неке га и нису успешно прошле, као нпр. Мађарска, Хрватска или Малта. Неки кораци на том путу су већ направљени (смањен износ помоћи у односу на социјалистички период, делимичан прелаз на хоризонталну помоћ), али већи део посла тек треба да се обави. Штета је да до тих промена неће доћи зато што сами увиђамо да су те промене корисне, него зато што други (ЕУ,

ММФ) и недостатак средстава врше притисак у том правцу. Али, ако другачије не иде, и ово ће бити корисно, обзиром на проблеме које државна помоћ ствара. У том погледу смањивање и трансформација државне помоћи у Србији биће позитивна колатерална последица приближавања земље Европској унији.

Литература

- Bauer, P. T. (1972) *Dissent on development*, Cambridge, MA: Harvard UP.
- European Commission (2011) *The effects of temporary state aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Brussels: EC, PDF, стр. 1–112.
- European Commission (2012) „State aid modernization“, на сајту: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html
- Јовић, И. (2012) „Државне потпоре прије и послје приступања Европској унији“, *Newsletter*, бр. 69, Загреб: Институт за јавне финансије, с. 1–9.
- Кеснер-Шкроб, М. (2012) „Што ће бити с хрватским државним потпорама након приступања Европској унији?“, *Newsletter*, бр. 70, Загреб: Институт за јавне финансије, с. 1–8.
- Кеснер-Шкроб, М. (2014) „Тко добива државне потпоре у Хрваткој?“, Загреб: Институт за јавне финансије, с. 1–3.
- Lal, D. (1983) *The poverty of development economics*, London: Institute of economic affairs.
- Министарство финансија РС (2010) „Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2009. години“, Београд: МФРС, PDF, с. 1–23.
- Министарство финансија РС (2012) „Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2011. години“, Београд: МФРС, PDF, с. 1–26.
- Министарство финансија РС (2014) „Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2013. години“, Београд: МФРС, PDF, с. 1–28.
- Прокопијевић, М. (2012) *Евројска унија. Увод*, 3. издање, Београд: Чигоја штампа.

Прокопијевић, М. (2013) *Државна помоћ у Евројској унији и Србији*, Београд: Европски покрет у Србији, 2013, с. 1–17.

Споразум о стабилизацији и придруживању, Београд: Влада Србије, 2009, PDF, с. 1–723.

Treaty on the functioning of the European Union. Consolidated version, Official Journal of the European Union, бр. 83 (3. март 2010), стр. 49–159.

Уредба о правилима за доделу државне помоћи, 2010–2011, Београд: Влада Републике Србије.

Влада Хрватске (2012) *Уговор о придруживању Хрватске Евројској унији*, Загреб, PDF фајл, с. 1–289.

Закон о контроли државне помоћи, (2009), Београд: Скупштина Републике Србије.

Андреј Плахуџник*

ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ И ЊИХОВ УТИЦАЈ НА КОНКУРЕНТНОСТ НАЦИОНАЛНИХ ЕКОНОМИЈА

Увод

Ефикасна тржишна економија је темељ економске и политичке стабилности сваког система. Било је различитих експеримената, па тако још увек постоје системи¹ који су далеко од тржишне економије. Системи, који не признају да се ефикасна економија заснива на конкуренцији, како за тржиште тако и на тржишту, не могу довести до ефикасности, без обзира на то како и колико апарати појединог система утичу на креирање и понашање тржишта.

Да би се постигла ефикасна конкуренција на тржишту најпре треба да постоје услови да се конкуренција развије, а то значи да тржиште мора бити конкурентно. Конкурентно тржиште не постоји када постоје улазне баријере, када држава својим апаратом не само да не омогућава, него спречава развој конкуренције, а тиме и тржишне економије.

Укидање непотребних улазних баријера у виду квота, контингента, прелевмана и сл. су неки основни елементи успостављања услова за ефикасну конкуренцију. Олакшање услова за наступање на тржишту укидањем непотребних дозвола (које

* Андреј Плахуџник, дипломирани правник, Љубљана, Team Leader EU-SCS пројекта EUROPEAID11/SER01/07/11, од октобра 1994. до новембра 2007. директор националног органа за заштиту конкуренције Републике Словеније (*Urad RS za varstvo konkurence*); мишљења аутора у овом чланку строго су лична, те стога не одражавају званична становишта органа и/или пројекта Европске уније.

1 Нпр. Куба, Венецуела и сл.

могу бити намена сама себи у смислу наплаћивања „харача“), па бржим издавањем потребних дозвола и пружањем добрих савета² у нормално време представља један од нужних елемената за постизање циља – обезбеђивање услова за ефикасну конкуренцију, која у већини економских система, па и у Србији и државама у региону, представља уставну категорију.

А када нешто представља уставну категорију, систем мора обезбедити све да се таква категорија уведе и заштити.

Просто речено, када постоје једнаки услови за све учеснике на тржишту и да под истим условима нови конкуренти могу ући на тржиште, онда говоримо о испоштованој уставној категорији, о томе да је систем³ обезбедио једнаке услове и да постоје сви потребни елементи за ефикасну конкуренцију и за конкурентну⁴ тржишну економију.

Ограничавања ефикасне конкуренције и њихов утицај на конкурентност

Идеалне конкуренције нема. Због различитих разлога и/или циљева увек постоје одређена ограничавања, па и негативни утицаји на конкуренцију, што ограничава, а понекад и искључује могућност да сви учесници на тржишту имају иста права до ступања на тржиште и наступања на тржишту.

Наступање на тржишту под условима конкуренције је у ствари права тржишна утакмица⁵. Што је конкуренција ефи-

- 2 Систем државне управе, који је финансиран из јавних средстава и мора радити у јавном интересу мора пружати потребну подршку (будућим) предузетницима – ефикасна тржишна економија је на име у јавном интересу.
- 3 Држава са својим апаратом.
- 4 Појам конкуренција и конкурентност се на жалост још увек погрешно разуме – конкуренција је тржишна утакмица и као таква представља основни елемент конкурентности – способности такмичења.
- 5 На то да је конкуренција у ствари тржишна утакмица (за странке и за корист странака) на интересантан начин показује и назив хрватске ин-

каснија, то је утакмица боља, те на крају сви учесници од тога имају праведну корист. За праву тржишну утакмицу се предуслови могу препознати у транспарентном и недискриминаторном законодавном оквиру, у институцијама које у јавном интересу (а никако у појединачном) врше надзор и у случају повреда правила правовремено и праведно реагују.

Ограничавање конкуренције се одражава на два начина: као ограничавање од стране учесника на тржишту и као ограничавање од стране државе.

Ограничавање конкуренције од стране учесника на тржишту се одражава у облику рестриктивних споразума, злоупотреба доминантног положаја и концентрација које искључују, ограничавају и сл. ефикасну конкуренцију.

Пошто се тема овог излагања не односи на ограничавање конкуренције од стране учесника на тржишту, наведена ограничавања су само наведена у претходном ставу, али ипак треба имати у виду да ту држава својом политиком⁶ може знатно допринети ефикасној конкуренцији, поготову имајући у виду да постоји много предузећа, која вољом државе имају доминантан положај. Није речено да постојање доминантног положаја аутоматски води у злоупотребу, па зарад тога такав положај није и не може бити забрањен, али увек постоји отворено питање да ли је за пружање неких услуга које могу бити у јавном интересу потребно размишљати о оснивању јавних предузећа и тиме обезбеђивањем посебног статуса за једног учесника на тржишту, на штету осталих.

Са констатацијом из претходног става смо већ прешли на подручје ограничавања конкуренције од стране државе⁷. Поред већ поменутих улазних баријера треба поменути и нетранспарентну доделу ексклузивних права и тиме (понекад) стварање

ституције за заштиту конкуренције: „Агенција за заштиту тржишног натјечања“.

- 6 Дефиницијом приоритета, институционалним капацитетима и ефикасном применом.
- 7 Држава у ширем смислу обухвата и локалну самоуправу као и органе и организације којима су била поверена или пренесена јавна овлашћења.

легалних монопола, а око државних помоћи постоји много различитих мишљења, од тога да су по дефиницији забрањене па до тога да без њих нема економског развоја и да су камен темељац изласка из кризе.

Ефикасна конкуренција тера учеснике на тржишту да ураде све да не би због својих слабости испали са тржишта, па се понекад веома брзо задовољимо тиме да видимо резултат ефикасне конкуренције у бољитку за потрошача у смислу бољег квалитета за повољнију цену и већем избору. Ефикасна конкуренција води у иновације и ефикасну тржишну економију.

Шта значи корелација између отвореног тржишта и ефикасне конкуренције са једне стране и затвореног тржишта и протекционизма домаће индустрије са друге стране, најбоље можемо видети на случајевима аутомобила и рачунара (да издвојимо само оне без којих не можемо замислити свакодневни живот).

Данас се за нормалан новац може купити било која врста (нових и половних) аутомобила у било које време. Не тако давно се у редовима чекало (па чак и препродавала места на листи чекања) за аутомобиле ниског квалитета⁸, половни аутомобили су се препродавали чак и по ценама вишим од оних које су се плаћале за нове аутомобиле, рачунари су били хит на црној берзи, а све то због заштите националних „шампиона“, који су у међувремену, када се тржиште отворило за конкуренцију, пропали.

Правила игре

За сваку утакмицу, па и тржишну, постоје правила игре. Пошто је конкуренција уставна категорија, нормално је да се правила опредељују законима и подзаконским актима на основу којих се прописују услови слободног наступања на тр-

8 Не само на подручју бивше савезне државе, него рецимо у ДДР за Трабанте и Вартбурге, у Чешкој за Шкоде, које су биле далеко од квалитета данашњих аутомобила истих произвођача и сл.

жишту, забрана дискриминације и начини контроле (и ако затреба) кажњавања повреда закона.

Пошто за све земље у региону, па и Србију, важи да су више или мање (али свакако у некој мери) повезане са Европском унијом, онда треба имати у виду да се правила везана за конкуренцију (и државне помоћи као саставни део) доносе и примењују у складу са стандардима који важе у Европској унији.

За оне државе из ширег региона, које су чланице Европске уније⁹ важи да се правила државних помоћи ЕУ директно примењују и да не постоји национална ингеренција над тим подручјем. Иако су до уласка у Европску унију све те државе имале свој законски оквир и своје институције за надзор¹⁰, данас се законодавни оквир односи на праћење државних помоћи у смислу давања савета, упозорења и координације од стране органа државе чланице, а све одлуке су у надлежности Генералног директората за конкуренцију Европске комисије.

Оне државе које су у фази предприступних преговора¹¹ имају посебне обавезе поштовања једнаких стандарда оним који важе у Европској унији, на темљу одредби ССП-а¹², а исто важи и за друге државе у региону, које су склопиле ССП. Ту треба напоменути, да иако можда у неким државама (нпр. у БиХ) ССП још не важи због изостанка потпуне ратификације, дефинитивно важи тзв. „*Interim*“¹³ споразум, у којем одредбе које се односе на конкуренцију представљају један од основних елемената тог споразума.

ССП је међународни уговор који у случају колизије има већу правну снагу од националног законодавства (изузев Устава). Иако су се партнери ССП-а (и *Interim*-а) договорили да се

9 Хрватска, Бугарска, Румунија.

10 Или у оквиру институције за заштиту конкуренције, или министарства или као самосталне институције (агенције).

11 Нпр. Србија и Црна Гора.

12 Нпр. Споразум о стабилизацији и придруживању између Републике Србије, с једне стране, и Европских заједница и њихових држава чланица, с друге стране; у даљем тексту ССП.

13 Привремени споразум.

одређени закони постепено прилагођавају¹⁴, у случају Србије са одредбама члана 72¹⁵ ССП-а, треба имати у виду, да за подручје конкуренције и државних помоћи важе веома стриктна правила договорена у члану 73¹⁶ ССП-а, а непоштовање истих значи директну повреду ССП-а.

Из горе наведеног јасно се види да правила конкуренције морају бити поштована и да њихово непоштовање, без обзира да ли се то односи на ограничавајуће споразуме (картеле), злоупотребе доминантног положаја или државне помоћи, представља директну повреду ССП-а.

Да не би странке ССП-а имале сувише слободе у разумевању примене правила, ССП у истом члану (73) за разлику од приступања код апроксимацијског градуализма, када странке имају обавезу да преузму минималне стандарде, а допуштена им је релативно велика слобода увођења својих специфичних потреба (наравно под условом, да се то не коси са обавезним минималним стандардима), ССП је у вези примене горе поменутих правила стриктан, чак и ригорозан¹⁷.

14 Тзв. „апроксимацијски градуализам“, у ССП договорен у члану 72.

15 /Cit./ „Сйрране йризнаују важностй усклађивања важећеј срйској законодавствва са законодавством Заједнице и њејове делотворне йрмене. Србија ће настојати да обезбеди йосйейено усклађивање йосйојећих закона и будућеј законодавствва са йравним йековинама Заједнице. Србија ће обезбедити да ће важеће и будуће законодавство бити правилно примењено и спроведено.“

16 /Cit./; „Следече није у складу са правилним функционисањем Споразума у мери у којој може утицати на трговину између Заједнице и Србије:

- сйоразуми између йредузећа, одлуке удружења йредузећа и усайлашена йракса између йредузећа, чији је циљ или йоследица сйречавање, ојрначаване или нарушавање конкуренције;
- злоупотреба доминантної йоложаја од сйрране једної или више йредузећа на йтерийоријама Заједнице или Србије, у целини или на њиховом значајном делу;
- свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима.“

17 /Cit./: „Свако йосйуйање суйројно овом члану оцењиваће се на основу крийтеријума који йроисйичу из йрмене йравила конкуренције која се

Горе наведена стипулација је веома директна и на мала врата у домицилно законодавство уводи правила правног поретка Европске уније на подручју конкуренције. Текст је јасан и не допушта различите интерпретације. Ако постоји нарушавање конкуренције, то треба разумети на основу чланова¹⁸ 101, 102, 106, 107 TFEU¹⁹ и инструмената за тумачење наведених чланова и због тога постоји специфична обавеза да код анализе одређеног општег или специјалног акта и/или поступања овлашћене институције морају узимати у обзир комплетан сет правила. На основу горе поменутог, логичан је закључак да се и код процене усклађености одређених прописа, посебно ако они утичу на ограничавање конкуренције додељивањем посебних права или представљају облик државне помоћи, ти прописи процењују не само на основу генералних одредби TFEU и најважнијих процесних уредби, него и на основу одлука које су биле донете од стране европских институција²⁰.

Посебна обавеза по ССП-у је и оснивање независних институција. Што се независних институција тиче, деклараторно су све институције у региону надлежне за конкуренцију и државне помоћи независне, друго је питање довољних кадровских и финансијских ресурса. Пошто је ово подручје изузетно значајно како за спровођење транспарентне политике државних

примењују у Заједници, нарочито из чланова 81, 82, 86. и 87. Уговора о ЕЗ и инструмената тумачења које су усвојиле институције Заједнице“ – ту треба имати у виду, да је ССП био склопљен у време важећег УЕЗ (Уговор о Европским заједницама), па је нумерација поменутих чланова у чл. 73 ССП-а другачија – сада важећи чланови TFEU су: 101, 102, 106 и 107 .

- 18 TFEU; члан 101: забрањује ограничавајуће уговоре, закључке и усклађене радње, са могућим изузећима; члан 102: забрањује злоупотребе доминантног положаја; члан 106: дефинише поделу ексклузивних и посебних права; ту посебно треба нагласити квантификацију јавног интереса; члан 107: прецизира подручје државних помоћи, нарочито врсте забрањених и дозвољених.
- 19 Treaty on Functioning of European Union; Уговор о функционисању Европске уније.
- 20 Европска комисија, Генерални суд (пертходно Суд првог степена), Европски суд правде.

помоћи и поготову контроле истих тако и због значаја за остављање тзв. „једнаких услова“²¹, не може се рећи да су у читавом региону те ствари осигуране, како налажу одредбе ССП-а.

Поред ССП-а треба имати у виду и да су све државе у региону (оне које нису чланице ЕУ) везане и за одредбе члана 21 ЦЕФТА²² споразума, који се иначе односи само на робу (на услуге не) и који у ствари значи транспозицију одредби члана 107 ТФЕУ. Потребно је напоменути да ЦЕФТА споразум за разлику од ССП-а само забрањује државне помоћи и не налаже институционалну контролу, највероватније имајући у виду да су потписници ЦЕФТА споразума преузели такве обавезе по ССП-у. Такав непотпун систем не омогућава ефикасно спровођење, па се по том основу (давање недозвољених државних помоћи) изузетно тешко може очекивати примењивање мера против државе која у ЦЕФТА систему нарушава конкуренцију давањем недозвољених државних помоћи.

Више се на том пољу примењују посебне заштитне мере²³, које по својој суштини представљају облик трговинских заштитних мера²⁴. Очигледно је ЦЕФТА споразум у свом разумевању државних помоћи, опредељених у чл. 21 споразума, на пола пута између државних помоћи по разумевању правног поретка ЕУ и субвенција по WTO²⁵.

Ако за поље тзв. класичне конкуренције можемо рећи да постоје многа наднационална удружења и форуми, који имају за циљ стварање јединствених циљева, приоритета и (барем основне) политике, за поље државних помоћи то није случај.

21 *Level playing field* је антологијска изрека бившег европског комисара за конкуренцију Мариа Монтија, која у ствари кроз ову кратку реч(еницу) изражава темељ политике Европске уније на подручју конкуренције, а поготову државних помоћи, а то је да је потребно обезбедити једнаке услове за све.

22 Споразум о измени и приступању Централноевропском споразуму о слободној трговини.

23 Special safeguards.

24 Trade defense instruments.

25 World Trade Organization (Светска трговинска организација).

OECD²⁶ представља клуб најразвијенијих светских економија и његов комитет за конкуренцију важи за најбољи форум за креирање политике и права конкуренције, али расправља се само о тзв. класичној конкуренцији. Исто важи и за највећу виртуелну организацију ICN²⁷ и друге форуме и/или организације, које укључују шири простор од европског.

За разлику од тога WTO има посебни комитет за субвенције и противтежне мере²⁸, а нема форум за конкуренцију. Пошто је аутор овог излагања дуго времена био члан наведеног комитета, као и неких других у оквиру WTO (нпр. за *damping*), као и (сада већ дуже времена неактивне) радне групе за међусобни утицај између трговине и конкуренције, мало више је у овом излагању приказивана разлика између субвенција и државних помоћи, а нарочито географског ограничења разумевања и примењивања политике државних помоћи.

Пошто су све државе чланице Европске уније и чланице WTO, обавезне су да се придржавају како својих властитих правила државних помоћи, тако и правила WTO о субвенцијама, што није тешко, јер су правила државних помоћи шира и ригорознија.

Од земаља у региону неке државе су чланице WTO, нпр. Албанија, Македонија, Црна Гора, а Србија има статус посматрача.

Као већ поменуто, међународне (и националне) обавезе увођења контроле државних помоћи произлазе из одредби ССП-а²⁹, које су склопиле државе у региону са Европском унијом. Поред обавезе преузимања једнаких стандарда постоји и специфична обавеза да се контрола државних помоћи изводи од стране оперативно независне институције.

26 The Organisation for Economic Co-operation and Development (Организација за економску сарадњу и развој).

27 International Competition Network.

28 WTO Committee for Subsidies and Countervailing Measures.

29 И као већ поменуто у случају изостанка ратификације, из одредби привременог (Interim) споразума.

Оперативна независност не значи нужно оснивање посебне самосталне институције, комисије и сл, па се оперативна независност може обезбедити на различите начине, у различитим комбинацијама.

У региону постоје три различита модела. По првом моделу контрола државних помоћи се води у међуресорским комисијама, које су (у најмању руку путем административне помоћи) везане за министарства финансија. Такав модел је познат у нпр. Србији, Црној Гори и Албанији. Да ли је систем добар или не, зависи од независности од дневне политике и (пре свега) стручности чланова таквих комисија, а поред тога и од професионалности (и опет независности) административне потпоре у ситему државне управе, не само у министарствима финансија, где је обично смештена таква служба, него и у другим органима државне управе, даваоцима државних помоћи.

По другом моделу, који постоји у Македонији (а до уласка у Европску унију то је био случај и у Хрватској) контрола државних помоћи представља једну од надлежности Комисије за заштиту конкуренције. Такав модел представља неке врсте огледала организације Генералног директората за конкуренцију Европске комисије.

Трећи модел постоји у БиХ. Тамо је основан посебан Савет за државну помоћ, који има систем надлежности, организације и самосталности сличан ономе какав имају институције за заштиту конкуренције у региону.

Државна помоћ – правило или изузетак

Поштена тржишна утакмица, ако то преведемо на спортски жаргон, значи да побеђује онај који је бољи, а не онај који има помоћ судија или било коју другу помоћ која одступа од опште признатих и примењиваних правила. Имајући у виду наведено, може се рећи да у условима нормалне тржишне економије у оквирима отвореног тржишта, (боља) конкурентност мора бити ствар способности и иновативности учесника на тржишту, а никако помоћи која некое, а не свима, помаже код постизања веће конкурентности.

За постојање ефикасне тржишне економије је значи предуслов ефикасна конкуренција, а никако државна помоћ.

Значи: правило је конкуренција, државна помоћ може бити искључиво изузетак.

Државне помоћи су по дефиницији забрањене, али постоје и могућности изузећа од генералне забране.

Шта је у ствари недозвољена државна помоћ и који елементи указују на то?

Када држава преко својих органа и институција којима су поверена јавна овлашћења или на неки други начин³⁰ осигурава финансијску помоћ одређеном економском субјекту (учеснику на тржишту), производу или услузи или умањује финансијске обавезе економског субјекта према држави, тада таква помоћ по правилу представља државну помоћ, а резултат се обично одражава у повољнијем положају таквог учесника на тржишту, производа или услуга у односу на конкуренте који не примају такву помоћ. Такво повећање конкурентности појединог учесника на тржишту, која је резултат помоћи државе у ширем смислу, а не његове конкурентне способности, се по правилу сматра недозвољеним ако утиче на нарушавање конкуренције и тиме и на трговину између државе која омогућава такву државну помоћ и Европске уније³¹.

За лакше разумевање горе наведене дефиниције (недозвољене) државне помоћи, потребно је увек установити да ли су кумулативно испуњени и присутни следећи елементи:

- средства државе у ширем смислу или средства која се могу приписати одлукама државе, без обзира на то да ли

30 Битан елемент државне помоћи је да држава у ширем смислу даје иницијативу за неки облик државне помоћи, без обзира на то у каквом облику и на какав начин се таква помоћ реализује.

31 Ор cit.17 и чл. 107(1) TFEU /Cit./: „Осим ако није другачије предвиђено Уговором, свака помоћ коју додељује држава чланица или било које врсте државних ресурса, који нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или производњи одређене робе неспојиви су са унутрашњим тржиштем, уколико то утиче на трговину између држава чланица.“

- говоримо о трансферу у корист учесника на тржишту или ослобађању (или смањењу) финансијских обавеза;
- селективност која осигурава конкурентску предност на тржишту;
 - нарушавање конкуренције;
 - утицај на трговину између државе (даваоца државне помоћи) и Европске уније.

Једноставно речено, пренос (активни или пасивни) финансијских средстава са државе на учеснике на тржишту сматра се државном помоћи.

Средства државе као први од кумулативних елемената државне помоћи не представљају искључиво средства која држава из свог буџета директно даје учеснику на тржишту, него је дефиниција тих средстава, као и даваоца, много шира. Већ је било поменуто да можемо говорити о активном или пасивном трансферу.

Активни трансфер постоји онда кад прималац државне помоћи, учесник на тржишту, добија средства кроз субвенције³², државне гаранције или кредите. Са друге стране државна помоћ се може одражавати и кроз пореска ослобађања или олакшице, разлику између нормалне и преференцијалне каматне стопе (која опет мора бити селективна) и другим мерама које одступају од генералне примене за све учеснике на тржишту.

Када говоримо о учеснику на тржишту, морамо имати у виду да се или активни или пасивни трансфер може разумети као државна помоћ само тада, када учесником на тржишту сматрамо само оно лице које обавља економску делатност. Када се помоћ даје лицима (и правним и физичким нпр. дечјим вртићима, школама, социјалним установама или појединцима кроз систем социјалне помоћи), која не обављају економску делатност, онда не можемо говорити о државној помоћи.

32 Ту се види основна разлика између WTO И ЕУ приступа; субвенције представљају само један облик државних помоћи у складу са политиком и правом ЕУ; WTO за своје чланице прописује обавезе у вези са субвенцијама, док ЕУ иде шире.

Дефиниција економске делатности не подразумева само оне учеснике на тржишту који обављају своју делатност са профитом³³, него све учеснике који обављањем неке делатности (или боље: макар једног посла само једнократно) учествују на тржишту.

Оваква дефиниција учесника на тржишту, која је иначе уобичајена дефиниција у политици и праву конкуренције у већини светских јурисдикција, укључује и удружења, хуманитарне организације, невладине организације, спортска друштва и сл, наравно под условом да наступају на тржишту, као што је речено, макар само једном, али обављањем економске делатности.

Оно што не представља државну помоћ је трансфер средстава од стране једног државног органа на други државни орган, у највише случајева из државног буџета на општине и сл.

Давање државних помоћи одступа од правила једнаких услова за све на одређеном тржишту. Сматра се да државне помоћи ограничавају конкуренцију, јер тако путем селекције поједини учесници на тржишту имају боље услове од других, а то се коси са принципима слободне тржишне утакмице.

Ипак, правни поредак Европске уније и на подручју државних помоћи садржи посебно изузеће, које се односи на одређену количину у јасно одређеном периоду. То изузеће звано „*de minimis*“³⁴ омогућава учеснику на тржишту, да у било ком периоду у току од три узастопне фискалне године добије државну помоћ у висини до 200.000 евра, без обзира на намену и износ. Значи, постоје два лимита – до 200.000 евра и три узастопне фискалне године. Пошто се политика Европске уније у одређеном делу може називати и као политика „изузећа од изузећа“, *de minimis* за друмски превоз има посебан лимит³⁵,

33 У таквом случају државна помоћ по дефиницији не би била потребна.

34 *De minimis* – помоћ мале вредности – услови под којима се *de minimis* може употребити, су прописани уредбом ЕУ: Commission Regulation (EC) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to *de minimis* aid.

35 100.000 евра у три узастопне фискалне године.

а правило *de minimis* се не може примењивати код доделе државних помоћи за подстицање извоза, за давање предности домаћим производима (у односу на увозне), за производњу челика, за набавку возила у друмском превозу, за оперативну помоћ³⁶ и сл. *De minimis*³⁷ је по претходним правилима имао лимит у висини до 100.000 евра. Испоставило се да релативно мала сума, уз горе поменута ограничења и изузећа, ипак не значи нарушавање конкуренције.

Утицај на трговину (између државе која даје државну помоћ и Европске уније) је четврти кумулативни елемент дефиниције недозвољене државне помоћи. Ако смо код претходна три елемента видели релативно прецизно опредељење, код овог последњег елемента треба имати у виду доста специфично образлагање утицаја на трговину. Није, за разлику од WTO разумевања³⁸ субвенција, потребно да се роба извози, довољно је да због државне помоћи домаћем учеснику на тржишту, потенцијални конкурент из Европске уније није у истом положају.

Разумевање тзв. „*cross-border*“ ефекта је значи веома широко. Подједностављено можемо рећи, да ако потенцијални конкурент због државне помоћи домаћем учеснику нема исте могућности, то утиче на трговину између државе која даје помоћ и Европске уније.

Но и ту има изузећа. Неке услуге локалног значаја, нпр. угоститељство и остале услужне делатности стриктно локалног значаја не испуњавају елемент утицаја на трговину.

Ако се опет вратимо спортском жаргону, поставља се питање да ли је упркос јасним правилима потребна посебна контрола.

-
- 36 Посебан облик државне помоћи учеснику на тржишту (предузетнику) у тешкоћама (нпр. за исплату плата и сл.).
- 37 До ступања на снагу Уредбе 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.
- 38 WTO разумевање недозвољених субвенција: ако се одређена роба, предмет субвенције, извози онда држава увозник може покренути поступак и применити противтежне мере, па чак и покренути спор (Dispute Settlement).

Одговор је јасан – и у најбољим спортовима, са најбољим професионалцима, са веома прецизним правилима – потребна је контрола, потребни су арбитри.

Код државних помоћи контрола обухвата више фаза – од саме провере поднешеног захтева за проверу усклађености, до провере у коју шему се може сврстати одређени финансијски трансфер, до провере програма реструктурирања и/или прилагођавања и на крају до контроле да ли све тече како је било договорео и одобрено.

Ако се већ одобрена државна помоћ не користи у складу са правилима, прималац је дужан да врати сва средства уз (затезну) камату. Држава на то мора да га натера, иначе сама одговара³⁹.

Нису све државне помоћи, па иако прелазе *de minimis*, забрањене.

Без потребе за одобравањем сматра се да су дозвољене (одобрене) следеће државне помоћи:

- државне помоћи социјалног карактера које се додељују појединачним корисницима;
- државне помоћи за накнаду материјалне штете проузроковане природним непогодама или другим ванредним околностима;
- финансијске помоћи правним и физичким лицима којима је поверено обављање услуга од општег економског интереса или искључиво право обављања одређених делатности (али у јавном интересу), ако би у случају непостојања такве помоћи ти учесници на тржишту били онемогућени у извршавању посебних задатака;
- и већ поменути *de minimis*.

Ако смо у претходном ставу поменули облике државних помоћи за које можемо рећи да су аутоматски одобрене и да не

39 У оквиру СПП-а постоји посебна обавеза у члану 73 (у случају Србије, СПП осталих кандидата имају исту одредбу), код држава чланица Европска комисија у име грађана Европске уније тужи државу чланицу на суду, нпр. у случају Rover, Европска комисија је тужила Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске.

подлежу (иначе обавезној) нотификацији, за следеће државне помоћи може се установити, да могу бити у складу са правилима унутрашњег⁴⁰ тржишта:

- помоћ за подстицање економског развоја у регијама где је животни стандард изузетно низак или где је незапосленост изузетно висока;
- помоћ за подстицање реализације значајног пројекта заједничког европског интереса или за елиминацију озбиљног поремећаја у економији државе чланице;
- помоћ за подстицање развоја одређених економских делатности или одређених економских подручја, ако таква помоћ не мења услове, који би били супротни са заједничким интересима Европске уније;
- помоћ за подстицање културе и чување културне баштине (опет ако то не утиче на конкуренцију и заједнички интерес).

У случају да нису нису кумулативно испуњена сва четири горе поменута елемента, не можемо говорити о забрањеној државној помоћи, него о трансферу државних средстава, која искључује постојање државних помоћи и због тога не подлежу одредбама закона. Те врсте трансфера су следеће:

- опште (хоризонталне) мере економске или развојне политике које су доступне свим учесницима на тржишту, без ограничења на поједине регије;
- финансијска помоћ институцијама и лицима која не обављају економску делатност;
- када се држава понаша као приватни предузетник (приватни инвеститор или приватни давалац кредита);
- одређене мере које се односе на производњу или трговину оружјем и војном опремом;

40 Правни поредак ЕУ све што се догађа на тржишту процењује на основу утицаја на унутрашње тржиште – значи на тржиште Европске уније, где за све државе чланице постоје јединствена правила конкуренције и државних помоћи.

- финансирање изградње инфраструктуре која је доступна свима под једнаким условима и која се даје на употребу без накнаде;
- мерама које се односе на активност регулатора.

Европска унија води веома стриктну политику контроле државних помоћи, иако се понекад можемо упитати, да ли се државне помоћи дефинитивно користе у складу с правилима. У последње време је нарочито после финансијске кризе дошло до одређених промена у разумевању политике државних помоћи, поготову у смислу употребе државних помоћи за привредни развој и раст и за ефективније запошљавање, тако да је дошло до тзв. модернизације⁴¹ државних помоћи, која је нужно потребна, имајући у виду да је још увек много програма лоше припремљених и искориштених и да негативно утичу на економски раст, да је тренутно ниво инвестиција у Европској унији 15% нижи од оног у 2007. години и да број незапослених достиже 25 милиона.

У складу са тим програмом Уредба⁴² о блок изузећу, која је ступила на снагу 1. јула 2014. проширује се и на друмски транспорт до удаљених територија (која иначе не би била лако доступна под комерцијалним условима), области културе, спорта, пољопривреде, рибарства, шумарства и неких других услуга, које су од значајне важности за грађане и животну околину.

Незнање или политички опортунизам

Државне помоћи су изузетак, правило је конкуренција. Пошто говоримо о (дозвољеним) изузећима која су сасвим јасно опредељена у прописима, треба видети како се то поштује у националним (регионалним) оквирима и какву поруку то даје

41 SAM (State Aid Modernization) програм значи далеко највећу модернизацију правила која се односе на државне помоћи у последњих 50 година.

42 Commission Regulation (EU) N°651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty.

у (прижељкиваним, очекиваним или већ постојећим) пред-приступним преговорима за улазак у Европску унију, а поред тога и могућности приступања до расположивих европских фондова и програма.

Хоризонталне државне помоћи узрокују најмању сумњу јер су већином неспорне. Друга прича може (али не мора увек) бити са вертикалним помоћима, које су у региону више правило него изузетак, уместо да слика буде обрнута.

У неком тренутку, зависно од фазе⁴³ преговора са Европском унијом, политику (а поготову примену и контролу) државних помоћи ће бити потребно ускладити са ЕУ стандардима, иако је то већ сада обавеза у складу са одредбама ССП-а или *Interim* споразума.

Свака држава има своје интересе, а највећи је нормално да се обезбеди политичка и економска стабилност, а то у великој мери зависи од задовољства грађана, запослености, личног стандарда и перспективе сваког грађанина, пореског обвезника.

У региону има доста изазова, која са становишта ЕУ политике државних помоћи могу бити проблематични, али не и нерешиви.

Пример Хрватске је показао да је поред бродоградилшта и железара на крају и јавни телевизијски сервис (ХРТ) представљао проблем, али ако има добар (углавном и непопуларан) програм реструктурирања и/или прилагођавања, може се даље.

Шта се обично показује као класична недозвољена државна помоћ вертикалног карактера, иако се релативно тешко може открити:

- куповина или закуп државног земљишта или некретника по цени која је нижа од тржишне (поклон је наравно и више од тога);

43 Предприступни преговори са ЕУ су озбиљна ствар. Иако се може рећи да је то за кандидата само „*take it or leave it*“, сваки кандидат има могућност избора времена до уласка – а то зависи од кандидата. Код конкуренције и државних помоћи нема изузећа – док услови нису испуњени, док стандарди примене нису прави, нема ништа од чланства.

- продаја земљишта или некретнина држави по цени вишој од тржишне;
- могућност бесплатног приступа одабраног учесника иначе наплативој инфраструктури.

Које су још (недозвољене) могућности⁴⁴:

- Позивање на социјалну субвенцију (која је иначе дозвољена) код куповине новог аутомобила, али под условом да се купује искључиво аутомобил једног произвођача. Ако би то стварно била социјална субвенција, онда би потрошач могао да бира, како да употреби „социјалну“ субвенцију. У сваком случају, ако је доступност „социјалне“ субвенције могућа само за одређен производ, постојање недозвољене државне помоћи није могуће искључити.
- Позивање на подстицање регионалног развоја је сасвим оправдано, али ако се тзв. легитимне регије унапред не дефинишу на основу Еуростат критеријума и ако не потпадају под NUTS критеријуме, такав облик државне помоћи је дефинитивно споран. Поред неведеног, без обзира на добре резултате државне помоћи, треба се придржавати основних критеријума – ако улагање није било омогућено свим заинтересованим (па нека победи најбољи) онда говоримо о класичној вертикалној помоћи, која је спорна, уместо резултата хоризонталне, где би правила игре била испоштована.
- Оперативна помоћ фирмама у проблемима, по правилу великим системима, који би ионако били под присмотром због свог утицаја на трговину. По правилу то се односи на железаре и друге системе (нпр. производња алуминијума и сл.) који запошљавају велики број људи и тиме представљају значајан политички фактор. Оперативна помоћ таквим системима је од краткорочног

44 Наведене су само неке од њих, јер је палета могућности скоро неограничена.

карактера, на дужи рок то представља озбиљан проблем за националне економије, јер се јавна средства усмеравају у погрешном правцу – уместо у развој у одржавање неodrживог.

- Изградња инфраструктуре у (назовимо га) јавном интересу, а у суштини у интересу појединог учесника на тржишту, који ће тиме повећати своју конкурентну предност, а не јавни интерес (грађани од тога немају неку корист) – нпр. железничка инфраструктура до луке, трака аутопута до одређеног учесника на тржишту, извозни карго терминал и сл.
- Подела ексклузивних права за пружање одређених услуга од јавног интереса⁴⁵ и надокнада до неке нормалне цене. Ту треба имати у виду, да би се увек морао применити *Altmark*⁴⁶ тест, да уз иначе подељено ексклузивно право⁴⁷ не постоји проблем недозвољене државне помоћи. Да не помињемо посебно нужност транспарентности поделе ексклузивних права.
- Наслеђе прошлости: јавне радио-телевизије су бенефицијари парафискалног доприноса – претплате, без неке реалне квантификације који обим средстава (и поготову како се она користе) је потребан за испуњавање јавног интереса. Такав начин финансирања, без потребне транспарентности, па и без претходне провере ко од учесника на тржишту може пружити одређен део услуга у јавном интересу (уз наравноступање до дела јавних средстава) није баш у складу са модерном политиком

45 Нпр. национални програми, културна баштина, снабдевање грађана услугама у удаљеним крајевима са лошом инфраструктуром и сл.

46 Пресуда ЕЦЈ Case C-280/00 *Altmark Trans* – 24.07.2003: један од критеријума (за потребе процене, да ли у одређеном случају постоји државна помоћ) *Altmark* тест је, да су „*параметри на основу којих је израчунајна компензација (надокнада) одређени унапред на објективан и транспарентан начин*“.

47 Сама додела ексклузивног права, ако није транспарентна, је спорна и представља перфектан основ за државну помоћ.

и правом конкуренције. Што је још горе – тако се на неправедан начин може створити доминантан положај прималаца јавних средстава а тиме и идеална прилика за злоупотребу истог – избацивањем са тржишта својих конкурената ценовним маказама⁴⁸.

- Јавна предузећа и услуге у јавном интересу; не постоји ниједна студија на основу које би се могло рећи, да услуге у јавном интересу најбоље спроводе јавна предузећа. Ситуација је обрнута – услуге у јавном интересу морају бити под једнаким условима доступне свима. Исто важи и за понуђаче услуга – под истим условима и сваки учесник на тржишту мора имати могућност пружања таквих услуга. Какав резултат се може очекивати када је искључиво јавним предузећима омогућено да обављају услуге од јавног интереса – да се део јавних средстава, намењених за испуњавање обавеза од јавног интереса трансферише на услуге које су испостављене конкуренцији. У таквом случају можемо говорити о прикривеној државној помоћи.
- Понекад, а поготову пре државних и локалних избора, одређена средства се намењују за удварање грађанима, то јест онима који у ствари плаћају рачун.

Посебан проблем, који није проблем са становишта државних помоћи, представља преференцијални статус домаћих понуђача у систему јавних набавки. Ако домаћи понуђачи, а дозвољено⁴⁹ им је, нуде за одређени проценат вишу цену од понуђача који немају „домицилни“ статус, биће одабрани као најбољи понуђачи.

- 48 Margin squeeze – представља систем када доминантни учесник на тржишту са изузетно ниском ценом, са каквом конкуренти на дужи рок не могу преживети, истискује своје директне конкуренте са тржишта.
- 49 Одредбе ССП-а (важи за све државе у региону) експлицитно дозвољавају у одређеном времену, које не сме бити дуже од 5 година, да домаћи понуђачи у систему јавних набавки буду изабрани као најповољнији понуђачи иако је њихова понуђена цена за одређени проценат виша од понуђених цена понуђача који немају домицилни статус.

Закључак

Ефикасна конкуренција као предуслов и тржишна економија као последица не могу бити резултат неке декларације него дугогодишњег развоја који се заснива на политичком консензусу и условима за спровођење из идеје у праксу. За то су потребни и време, и разумевање и природни и технички услови – све то се може постићи, никако преко ноћи, али ако се ствари не покlope како треба, тешко да ће икада.

Из горе поменутих излагања, а нарочито из правила која се односе на државне помоћи, очигледно је да многим није јасно да државна помоћ није нешто што пада са неба, да је то директно узимање пореским обвезницима а тиме и повреда њихових права и поверења и да због тога разумевање, примена а поготову контрола државних помоћи не може и не сме бити тек нека споредна ствар.

Marijana Liszt

SKORO SVE ŠTO STE ŽELJELI ZNATI O DRŽAVNOJ POMOĆI, A NISTE SE USUDILI PITATI

Uvodna promišljanja

Kakve veze ima kontrola državne pomoći i pravni instrumentarij koji tome služi s borbom protiv korupcije? Da li postoji poveznica? Kako najbolje pisati o državnoj pomoći i njezinim implikacijama za potrebe časopisa posvećenog u najvećoj mjeri borbi protiv korupcije?

Iako se na prvi pogled ova pitanja čine izazovnima, nakon malo uopćenog promišljanja, odgovor je u stvari sasvim jednostavan. Suština prava državne pomoći jest kontrola javnih financija. Naime, pravo državne pomoći kao dio prava konkurencije je normiranje pravila i načina na koji javna vlast bilo koje razine može tj. smije potpomagati gospodarstvo tj. poduzetnike. Pri tom je takva dopuštena državna pomoć u stvari samo iznimka na načelnu zabranu državne pomoći, a što je jedan od temeljnih principa jedinstvenog unutrašnjeg tržišta Europske unije i kao takvo jedno od najvažnijih pravila koje moraju implementirati sve države koje žele postati članicom tog kluba. Dakle, pravila o državnoj pomoći su u stvari pravila kojima se kontrolira način na koji neka država tj. neka javna vlast troši novac svojih poreznih obveznika tj. javna sredstva. Budući da sustav kontrole državne pomoći u pravilu zahtijeva prethodnu prijavu takve mjere Europskoj komisiji ili, prije članstva u EU, nadležnom nacionalnom regulatoru, to je razvidno da se radi o sustavu kojemu je imanentna transparentnost. A svaka transparentnost u raspolaganju javnim sredstvima bez sumnje doprinosi općoj transparentnosti javnih financija pa samim time

služi i kao alat za borbu protiv korupcije. Stoga možemo zaključiti da pravila koja nameće sustav kontrole državne pomoći vežu ruke moćnicima kojima je povjereno upravljanje javnim sredstvima i tako indirektno pomažu i neke druge općepriznate ciljeve u javnom društvenom interesu.

Čemu uopće kontrola državne pomoći?

Kontrola državne pomoći je neizostavni dio zaštite konkurencije tj. prava konkurencije u širem smislu. Slobodnu utakmicu na tržištu mogu narušiti kako poduzetnici svojim nedopuštenim sporazumima (na pr. karteli), zlouporabom vladajućeg položaja ili koncentracijom kojom bi se stvorila prejaka tržišna pozicija, tako i države na način da favoriziraju samo određenog poduzetnika ili samo pojedini gospodarski sektor. Kontrola državne pomoći važna je iz više razloga: radi osiguravanja svim poduzetnicima na tržištu jednakih uvjeta poslovanja i time jednakih mogućnosti za uspjeh, kao jedan od važnih faktora povećanja konkurentnosti poduzetnika te radi privlačenja i poticanja domaćih i stranih investitora. Ne ulazeći sada u analizu općih ciljeva politike konkurencije, valja samo spomenuti da je slobodna tržišna utakmica prepoznata kao katalizator u postizanju ekonomske učinkovitosti i optimalne alokacije resursa, te poticanja inovacija, a sve s ciljem zaštite potrošača odnosno pribavljanja krajnjem potrošaču većeg broja što kvalitetnijih proizvoda i usluga po što nižim cijenama. Naime, usmjeravanje državne pomoći na financiranje tzv. horizontalnih ciljeva i veća dostupnost državne pomoći većem krugu poduzetnika, za primjerice istraživanje i razvoj, zaštitu okoliša, zapošljavanje i regionalni razvitak, pridonosi ekonomskom i regionalnom razvoju i jačanju konkurentnosti strateških gospodarskih djelatnosti. Nasuprot tome, dodjela državne pomoći pojedinačno odabranim poduzetnicima, osobito onima u teškoćama, temeljem pojedinačnih odobrenja nadležnog regulatora, a uz primjenu pravila o sanaciji i restrukturiranju, trebala bi biti izuzetak jednokratne naravi koji svoju svrhu pronalazi u obnavljanju dugoročne održivosti poduzetnika na tržištu.

Politika državne pomoći u Europskoj uniji sažeta je u poznatoj sintagmi – „manje i kvalitetnije te bolje usmjerena pomoć“ (*less and better targeted aid*) s naglaskom na otklanjanje tržišnih neuspjeha pri čemu su primjerice usluge od općeg gospodarskog interesa, ulaganje u istraživanje i razvoj, informacijsku tehnologiju kao i sustavna briga za regionalni razvoj važna pitanja za ekonomsku budućnost zajedničkog tržišta Europske unije.

Govoreći o sintagmama, zanimljivo je međutim spomenuti još jednu važnu okolnost: čini se da je upravo sintagma „Europska unija“ kolijevka i ishodišna točka kontrole državne pomoći. Naime, takva minuciozna i u pravilu prethodna (*ex ante*) kontrola mjera javne vlasti neke države ne postoji negdje drugdje u svijetu. Stoga je kontrola državne pomoći institut unikatno vezan uz pravo Europske unije, uz jedinstveno i zajedničko tržište Europske unije na kojem slobodno kolaju četiri temeljne slobode: sloboda kretanja roba, usluga, radnika te kapitala. Očevi Rimskog ugovora iz 1957. godine (Ugovor o osnivanju Europske zajednice) među važne odredbe ugovora uvrstili su i odredbu kojom se svaka državna pomoć koja je dana od države ili kroz državna sredstva u bilo kojem obliku, a kojom se daje neka prednost nekim poduzetnicima ili nekim proizvodima, koja narušava ili prijeti narušavanjem tržnog natjecanja, u mjeri u kojoj utječe na trgovinu između država članica smatra nespojivom sa zajedničkim tržištem. Ovu nespojivost sa zajedničkim tržištem je sudska praksa europskih sudova već davno izjednačila s načelnom zabranom dodjele državne pomoći. Takav pravni i institucionalni sustav je bez presedana u svjetskim okvirima. Doduše, Sporazum o subvencijama i kompenzacijskim mjerama iz okrilja Svjetske trgovinske organizacije (WTO) propisuje dozvoljene i zabranjene subvencije, ali nigdje u svijetu ne postoji ovakva kontrola mjera državne pomoći *ex ante*, jer čini se da takvu kontrolu načelno niti nije moguće sasvim učinkovito provesti na nacionalnoj razini, bez pomoći nadnacionalnog tijela kao što je to Europska komisija koja u svojim rukama ima monopol nad kontrolom državne pomoći (iako, iskustva Hrvatske u provedbi kontrole državne pomoći na nacionalnoj razini bi mogla upućivati i na suprotno, no o tom potom).

Danas, kao netko tko se u advokatskoj praksi redovno bavi predmetima iz materije državne pomoći u sada državi članici Europske unije, i kao netko tko nakon 12 godina primjene pravila o državnoj pomoći u skladu s pravnom tekovinom EU u Hrvatskoj uzima te norme zdravo za gotovo, ne preispitujući dnevno njihov smisao i svrhu, lako bih mogla previdjeti šumu od suviše stabala. Mogla bih smetnuti s uma u stvari impresivnu činjenicu da je netko od stvoritelja temelja današnje Europske unije, tadašnje Europske ekonomske zajednice bio tako vidovit i dalekovidan da je odredbu o državnoj pomoći uvrstio u originalni osnivački Ugovor. Nadasve je to zadivljujuće ako se vodi računa o tome da je u tom času zajedničko tržište bilo tek u povojima, te nisu još mnogo godina nakon toga bile osigurane četiri temeljne slobode kao glavni stup tog unutarnjeg europskog tržišta. Integracija tržišta nije se dogodila preko noći. Čitav niz godina trajalo je ukidanje gospodarskih barijera između država članica. A tek kada je uspostavljeno zemljopisno područje bez unutarnjih granica, carina i mjera s jednakim učinkom, bez kvota i količinskih ograničenja i mjera s jednakim učinkom, tek tada su bili ostvareni uvjeti za ravnopravnu tržišnu utakmicu i tek tada su punu primjenu mogle naći odredbe osnivačkog ugovora o već spomenutoj načelnoj zabrani državne pomoći. Tada je tek počela sazrijevati spoznaja o suštini i opasnosti te načelno delikatne odredbe Ugovora (ona *de facto* priječi vladu neke suverene države članice da baš sasvim neovisno upravlja svojim javnim novcem). Tek tada, kada su ukinute sve druge barijere na tom zajedničkom tržištu posebno opasna postala je ideja da jedna država članica protežira svoju nacionalnu industriju (na primjer svoju nacionalnu avio-kompaniju). Naime, što bi se dogodilo kada bi se jednoj državi članici dopustilo da „spasi“ svoj nacionalni ponos tako da mu dade potrebnu financijsku injekciju? Vrlo vjerojatno bi to bi isto željela učiniti i neka druga država u želji da pomogne svoju industriju. Njemačka možda autoindustriju. Hrvatska možda svoju brodogradnju. I što bi time nastalo? Nastale bi nove „umjetne“ barijere između država članica. Nastala bi nova podjela tržišta prema nacionalnim interesnim sferama. A čitava europska integracija je

zasnovana upravo na suprotnom principu. Zato se državna pomoć, između ostaloga, smatra tako „opasnom“ za zajedničko tržište na kojemu bi trebali biti osigurani jednaki uvjeti za sve poduzetnike. I zato je pravo državne pomoći tako iskonski „europsko“ i tako neodvojivo vezano uz pravo EU.

Pojednostavljeno rečeno, svaka mjera državne pomoći koju neka država članica želi implementirati mora unaprijed biti prijavljena Europskoj komisiji kao „Čuvarici Rimskog ugovora“ koja je mora preispitati i odobriti. Ukoliko mjera nije usklađena s pravnom tekovinom u materiji državne pomoći, te ukoliko nije spojiva sa zajedničkim tržištem, ona neće biti odobrena, a ukoliko je kojim slučajem već dodijeljena, bit će smatrana nezakonitom te će morati biti vraćena, uz složenu kamatu.

No, vratimo se na pitanje uređenja sustava kontrole državne pomoći u državama koje nisu članice EU. Zašto bi neka država uvela takav kompleksan sustav u svoje nacionalno zakonodavstvo i praksu? Nastavno na naprijed izražene stavove o blagodatima koje slobodna tržišna utakmica donosi gospodarstvu, odgovor je vrlo jednostavan: ponajviše zato jer želi postati članicom EU. A na tom putu mora naučiti primjenjivati pravila koja vrijede na tom tržištu, mora osvijestiti svoje javne vlasti na svim razinama i svoje poduzetnike o tom sustavu kontrole (što će često značiti da će morati utjecati na njihov mentalitet), mora osposobiti svoje administrativne kapacitete za provedbu tih pravila, mora prilagoditi svoj zakonodavni okvir onome kakav postoji u Europskoj uniji i mora dokazati da je sposobna taj režim kontrole dosljedno i provoditi. Kad u tome uspije, država kandidat će u pravilu biti spremna za članstvo. U pripremama za članstvo u ovom pravnom području najvažniji pomoćni mehanizam za državu kandidata, na pr. za Srbiju je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (dalje kao: SSP).

Upravo taj instrument uveo je i u srpsku pravnu arenu pojam državne pomoći i nametnuo joj obvezu da uredi sustav kontrole pomoći na nacionalnoj razini s *ex ante* preispitivanjem mjera pomoći od strane neovisnog operativnog tijela, s obvezom popisivanja postojećih shema pomoći, uvođenjem transparentnosti u

sustav dodjele itd. preslikavajući u bitnome sustav kontrole koji postoji u EU za države članice. U ispunjavanju tih obveza srpski je zakonodavac donio i Zakon o državnoj pomoći te podzakonske propise.

Hrvatska je prije pristupanja u EU, do 1. jula 2013. godine imala sasvim funkcionalan sustav kontrole državne pomoći na nacionalnoj razini uz osiguranu potpunu primjenu pravne tekovine EU. U tom času, sasvim sam uvjerena da niti jedna tadašnja država članica nije imala tako minuciozno razrađen i učinkovit sustav kontrole. Naime, zanimljivo je kazati da one najstarije države članice nisu nikada niti imale svoje nacionalne zakone o državnoj pomoći niti su imale potrebu urediti taj sistem unutar države, jer je taj sistem imanentno nadnacionalan. Tek su države iz najvećeg vala proširenja 2004. godine (odnosno Bugarska i Rumunjska 2007. godine) imale u svojim tadašnjim sporazumima o pristupanju (tzv. Europski sporazumi – pandan našim SSP-ovima) odredbe o zabrani državne pomoći te obvezom da se kontrola državne pomoći predvidi na nacionalnoj razini, sve do pristupanja.

Evidentno učeći na greškama ili propustima uređenja koje su sadržavali Europski sporazumi, Europska komisija je u SSP-ima, kao novijoj generaciji sporazuma o pristupanju, podigla ljestvicu. Obveze su sve teže i sve strože, a taj se trend nastavlja i tijekom pristupnih pregovora – poglavlje broj 8 – pravo konkurencije, obično je jedno od najtežih poglavlja, o kojem se najduže „pregovara“ i koje često ostaje među posljednjima koje treba „zatvoriti“. Za očekivati je da će takva sudbina „teških“ pregovora u poglavlju 8 snaći i Srbiju i Crnu Goru.

No i sami se pregovori iz perspektive kako poduzetnika, tako i javne vlasti kao davatelja državne pomoći, mogu shvatiti kao svojevrsna „generalna proba“ tj. dodatni trening kroz koji se podiže svijest i menadžera i državnih službenika o pojmu i problematici državne pomoći, a sve kako bi u času pristupanja tržište države pristupnice bilo spremno na uvjete konkurencije koji vladaju na velikom zajedničkom europskom tržištu.

A što je u stvari državna pomoć?

Odrediti taj pojam je u stvari najteži dio ovog pravnog područja. Naime, ne postoji neka jasna i eksplicitna definicija. Prvi stavak članka 107 Ugovora o funkcioniranju Europske unije (a ranije je to bio članak 87 Ugovora o EZ-u, odnosno još ranije članak 92...europski zakonodavac brine da onima koji se bave europskim pravom nikada ne bude dosadno) koji je centralan za određivanje dosega tog pojma nije niti najmanje „*user friendly*“. Kako je u prethodnom poglavlju već citirano on kaže ovako: „svaka pomoć koju daje država članica ili koja je dana putem državnih sredstava u bilo kojem obliku, koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja davanjem prednosti nekim poduzetnicima ili nekim proizvodima, nespojiva je sa zajedničkim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu između država članica.“ Sadržaj i život ovoj pomalo apstraktnoj formulaciji udahнула je sudska praksa Europskih sudova koja je iznjedrila četiri važna kriterija koji moraju biti kumulativno ispunjeni, a da bi se neka mjera smatrala državnom pomoći.

No, prije negoli pobrojim kriterije i opišem taj test koji se ima primijeniti na neku mjeru koja je latentno državna pomoć, skrenula bih pozornost na slijedeću važnu napomenu: kada pričamo o državnoj pomoći, pričamo samo o pomoći čiji korisnici su poduzetnici, dakle trgovci, poduzeća, obrti, tj. svaki poslovni subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, bez obzira na pravni status i način na koji se financira (to dakle mogu biti i fizičke osobe i neprofitni poslovni subjekti ukoliko se bave gospodarskom djelatnošću). Dakle ne pričamo ovdje o pomoći kućanstvima i invalidnim osobama, javnim tijelima koje obavljaju djelatnost koja nema ekonomski karakter (obrazovne i zdravstvene ustanove, javni centri za zapošljavanje itd.), pomoći namijenjene za obranu i javne radove, niti o pomoći za infrastrukturne projekte javne namjene (iako je kod tretmana financiranja infrastrukture došlo do tektonskih promjena nakon nedavne presude Europskog suda u predmetu Leipzig Halle).

Također se ne radi državnoj pomoći ako neka pomoć udovoljava testu ulaganja po tržišnim uvjetima (tzv. MEIP – *market economy investor principle*), tj. ako se država ponaša kao privatni investitor. Državi je to naime dopušteno. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (dalje kao: UFEU) je neutralan po pitanju vlasništva i izbor je u tom smislu ostavljen državama članicama. Država smije investirati, biti dioničar ili član trgovačkog društva, pa čak i pozajmiti, ali uvijek samo na način i uz uvjete uz koje bi to učinio i privatni ulagatelj ili zajmodavac. Prije nekoliko je godina tako Republika Hrvatska zajedno s privatnim investitorima na *pari passu* osnovi ulagala u „fondove za gospodarsku suradnju“, a što su u stvari fondovi rizičnog kapitala. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, tada kao nacionalno neovisno operativno tijelo za kontrolu državnih potpora u Hrvatskoj je dala zeleno svjetlo na takav projekt zajedničkog ulaganja.

U pravilu se neće raditi o državnoj pomoći u smislu članka 107 UFEU niti ako se pomoć odnosi na sektor poljoprivrede i ribarstva. Takve pomoći imaju poseban tretman i nisu u užem smislu pomoć za industriju na koje se primarno odnosi članak 107. Pomoć za poljoprivredu i ribarstvo je i predmet pregovora u posebnom poglavlju.

Neće se raditi o državnoj pomoći niti ako javna sredstva čine naknadu za obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa (SGEI – *Services of general economic interest*), kao što je to između ostalog na pr. obavljanje djelatnosti javne televizije ili pak putnički željeznički prijevoz. No i ovdje vrijede sofisticirana pravila jer tretman te naknade izbjegava doseg primjene članka 107 UFEU samo ako su ispunjeni određeni uvjeti koje je kroz svoju praksu etablirala Europska komisija, a potvrdio Europski Sud, posebno u presudi u čuvenom predmetu *Altmark Trans*.

No, vratimo se na kumulaciju četiri kriterija da bi se neka mjera smatrala pomoću i osnovno pravilo u ovom pravnom području: načelo procjene „od slučaja do slučaja“. Naime, u svakom će po jedinom konkretnom slučaju biti potrebno odrediti slijedeće: da li mjera dolazi od „države“ ili kroz „državna sredstva“, da li mjera predstavlja neku ekonomsku prednost za korisnika i da li je mjera

selektivna, da li narušava ili prijeti narušavanjem tržišne utakmice i da li utječe na trgovinu između država članica, odnosno, ako se radi o Srbiji, na trgovinu između Srbije i država članica EU.

Dakle, prvenstveno se mora raditi o nekim javnim sredstvima. Riječ „država“ ovdje označava svaku razinu javne vlasti: državne, regionalne, lokalne, već ovisno o teritorijalnoj organiziranosti pojedine države, a može uključivati i razne državne fondove ili banke, ili pak druge javne poduzetnike koje je osnovala država. U pravilu će biti riječ o sredstvima iz državnog budžeta (ili pak regionalnog ili gradskog budžeta...) pri čemu pojam državnih sredstava obuhvaća i umanjeni prihod budžeta uslijed oslobađanja poduzetnika od uplate poreza i doprinosa ili otpisa postojećeg duga.

Dugo vremena sudska praksa europskih sudova nije bila dosljedna kod tumačenja pojma „od države ili kroz državna sredstva“. Dvojbeno je bilo da li je potrebno da neka sredstva doista pripadaju javnoj vlasti ili je dovoljno da ih samo ona kontrolira odnosno da njima izravno ili neizravno upravlja. Takvo se pitanje javlja kod državnih jamstava kod kojih nema stvarnog utjecaja na državni račun (ukoliko nisu protestirana), zatim kod nekih sustava socijalnog osiguranja ili radnog prava. Zanimljiv je bio slučaj njemačkog broдача Sloman Neptun u kojem je sporno bilo osnivanje Međunarodnog registra brodova. Prema tom pravilniku o osnivanju međunarodnog registra brodova, njemački brod koji je upisan u takav registar, iako plovi pod njemačkom zastavom, može zapošljavati mornare koji nisu Nijemci, a slijedom toga nisu niti zaštićeni strogim njemačkim radno-pravnim i socijalno-pravnim propisima. Poduzetni Sloman Neptun je tu pogodnost iskoristio i zaposlio čitav niz filipinskih mornara! Na to je Europska komisija reagirala na način da je prigovorila da se radi o nezakonitoj državnoj pomoći jer da tako Sloman Neptun plaćajući niže nadnice Filipincima, plaća i niže poreze i doprinose njemačkom fiskusu. Međutim, Sud je ovdje ipak stao na put tako ambicioznoj interpretaciji pojma državne pomoći te suzio doseg tog pojma.

Kasnije je, 2001. godine Sud pak u presudi Preussen Elektra kazao da za primjenu članka 107 UFEU (tada 87 UEZ) ipak mora

postojati stvaran utjecaj na državna sredstva. Naime, Sud je utvrdio da obveza iz tadašnjeg zakona kojom se obvezuju dobavljači električne energije da kupuju struju u svom području od proizvođača obnovljivih izvora energije po minimalnim cijenama koje su više od njihove prave vrijednosti nije državna pomoć jer ne obuhvaća izravan ili neizravan transfer državnih sredstava. Konačnu granicu pojma „javnih sredstava“ postavio je Sud u predmetu Stardust Marine kada je kazao da je potrebno da je mjera i „pripisiva“ (*imputable*) državi. Naime, tada je presudio da nije dovoljno da je neki javni poduzetnik (na pr. banka) kontroliran od strane države da bi se ponašanje tog poduzetnika moglo smatrati davanjem državne pomoći, već je potrebno uvijek pronaći „pozitivnu vezu“ između utjecaja države tj. javne vlasti i tog poduzetnika koji je na pr. odobrio povoljniji kredit nekom poduzetniku.

Drugo pitanje koje valja postaviti je da li mjera predstavlja neku ekonomsku prednost za primatelja pomoći koju on ne bi ostvario prema redovnom tijeku stvari. Nesporna ekonomska prednost za nekog poduzetnika je na pr. subvencija: ona se često, radi svoje rasprostranjenosti, i terminološki poistovjećuje s pojmom državne pomoći, kao da se radi o sinonimima, iako se u praksi Europskih sudova i Europske komisije već odavno ustalilo tumačenje da pojam državne pomoći ne uključuje samo pozitivne mjere (kao što su to subvencije), već i druge mjere koje na bilo koji način olakšavaju teret koji bi inače, da nema takve mjere, morao podnijeti sam poduzetnik – korisnik pomoći. Dakle, pojam pomoći širi je od subvencije, on uključuje mjere koje tom poduzetniku omogućuju određenu „uštedu“ i koje ublažavaju neki teret ili trošak koji bi on inače morao snositi.

Neće biti spora niti oko toga da li oslobođenje od plaćanja poreza ili kamata predstavlja pomoć za korisnika niti da li on prima korist ako mu bude odobren zajam pod povoljnijim uvjetima (niža kamatna stopa) od tržišnih. Kada država izda državno jamstvo također u pravilu nema spora oko postojanja pomoći. Međutim, postoje neke mjere kod kojih je manje evidentna ekonomska prednost za poduzetnika ili pak uopće nije vidljiva na prvi pogled. To će biti

u slučaju kada poduzetnik kupuje ili iznajmljuje zemljište u javnom vlasništvu po povoljnijoj cijeni od tržišne ili kada poduzetnik prodaje svoje zemljište državi po cijeni koja je viša od tržišne, zatim kada neki poduzetnik uživa mogućnost pristupa javnoj infrastrukturi bez plaćanja naknade za nju ili kada država dokapitalizira poduzetnika pod povoljnijim uvjetima nego što bi to učinio privatni ulagatelj. Pa čak je i avansno kupovanje većeg broja trajektnih karata od strane lokalne jedinice vlasti, izvan sezone, unatoč opravdanju da će se karte podijeliti socijalno ugroženom stanovništvu, Sud Prvog stupnja u predmetu BAI ocijenio kao državnu pomoć u korist trajektnog poduzeća, budući da takva transakcija „nije imala karakter uobičajene trgovačke transakcije“.

Povezan s kriterijem ekonomske prednosti je i kriterij selektivnosti. Neka mjera neće biti državna pomoć ako se radi o općoj mjeri koja je namijenjena svim poduzetnicima i svim sektorima. Tako opće porezne stope, devalvacija nacionalne valute ili opće mjere socijalne politike u pravilu izbjegavaju doseg članka 107 UFEU, iako sasvim sigurno imaju i ekonomski učinak na različite kategorije poduzetnika. Za status opće mjere je ključno da bude usmjerena prema svim poduzećima i prema svim sektorima, ali to ne znači da nužno ima jednaki učinak u svim sektorima. Tako na pr. smanjenja stope oporezivanja rada će imati relativno značajniji učinak u radno-intenzivnim industrijama od učinka u drugim industrijama, a bez straha da će takva mjera nužno predstavljati državnu pomoć. S druge strane, za status opće mjere je ključna i raspoloživost mjere svima pod jednakim uvjetima, bez diskriminacije. Shema pomoći koja se provodila u Finskoj s ciljem da potakne zaposlenost na način da sufinancira otvaranje novih radnih mjesta je bila ocijenjena kao državna pomoć jer su javne vlasti imale mogućnost diskrecijske ocjene pri utvrđivanju da li je pojedini poduzetnik kvalificiran za primanje pomoći ili nije (da li jest ili nije ispunio uvjete), odnosno na taj su način diskreciono upravljale javnim sredstvima.

Slijedeći uvjet za mjeru da bi se smatrala državnom pomoći je njezin stvarni ili potencijalni učinak na narušavanje tržišne utakmice. U pravilu se, u materiji prava državne pomoći (za razliku od po-

dručja *antitrust*-a) takav utjecaj presumira, tj. čim je ispunjen kriterij selektivnosti i neki se poduzetnik uslijed toga favorizira smatra se da je konkurencija narušena.

I kriterij utjecaja na međudržavnu trgovinu će u pravilu biti jednostavno ispuniti, osobito ako je poduzetnik na bilo koji način uključen u međunarodnu razmjenu dobara i usluga. Ipak, kod ovog kriterija su moguće iznimke i Sud je u nekoliko predmeta ipak presudio da se ne radi o pomoći jer upravo taj kriterij nije bio zadovoljen (radilo se o projektima od isključivo lokalnog interesa). I hrvatska Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja je u nekoliko svojih odluka utvrdila da ne postoji utjecaj na trgovinu između Hrvatske i EU.

Iz gornjih navoda doista je razvidno da svi opisani kriteriji moraju biti kumulativno ispunjeni da bi neka mjera imala tretman državne pomoći (a što onda uključuje obvezu prethodne prijave, osim u slučaju iznimaka, koje naravno i ovdje postoje). Izuzetno zanimljiv predmet tako se nedavno našao pred Europskim sudom koji je svojom presudom predmet vratio na rješavanje Općem sudu smatrajući da je ovaj pogriješio u pravnoj kvalifikaciji. Činjenični supstrat bio je slijedeći: najprije je francuski ministar gospodarstva dao Izjavu kojom potvrđuje da je Francuska država spremna učiniti sve što je potrebno da spasi France Telecom, potom je nekoliko mjeseci kasnije Francuska država objavila neposrednu predstojeću dokapitalizaciju France Telecoma, te potom nekoliko tjedana kasnije i uputila France Telecomu ponudu za avans. Ponuda nikada nije prihvaćena, niti je mjera ikada implementirana. Europska komisija je smatrala da prva Izjava ne uključuje državna sredstva, međutim da objava u korelaciji s ponudom za avans ispunjava sve uvjete da bi se mogla smatrati državnom pomoći. Opći sud koji je anulirao Odluku Komisije je smatrao da niti Izjava niti objava ne uključuju državna sredstva iako je očigledno da su pružile ekonomsku prednost poduzetniku France Telecom, dok je smatrao da ponuda za avans uključuje državna sredstva, ali ne čini ekonomsku prednost (!?), pa dakle nema niti državne pomoći. Europski sud se nažalost nije uopće osvrnuo na fenomen izjava političkih čelnika kojima

se izvan svake sumnje pomaže poduzetnicima niti na pitanje da li takve izjave uključuju javna sredstva, već je samo odbacio pristup Općeg suda da te tri usko povezane mjere razmatra posebno te mu je vratio predmet na postupanje.

Hrvatska danas, Srbija sutra

Danas je Hrvatska članica Europske unije i više nema kontrolu državne pomoći na nacionalnoj razini: sve je ingerencije preuzela Europska komisija, kao i za sve ostale države članice. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja – operativno neovisno tijelo s ovlastima da kontrolira i naređuje povrat nezakonite državne pomoći, a čije uspostavljanje je bilo obveza iz SSP-a svoj je posao obavila uz dobre rezultate i odobravanje Komisije – svijetlog uzora koji je u svom radu pokušavala imitirati (također kao obvezu iz SSP-a). Međutim, Agencija danas više nema nikakve ovlasti, dapače, najnovijim Zakonom o državnim potporama od prije nekoliko dana oduzeta joj je i savjetodavna uloga vezano uz državnu pomoć, a tako i uloga koordinatora i posrednika prijave koje davatelji podnose u Bruxelles. Sada je sve ovlasti, od onoga što je preostalo, preuzelo Ministarstvo financija. Neka se zna tko drži ključeve riznice!

Na razini Europske unije, državna pomoć, nekada samo „ružno pače“ prava konkurencije sada je postala vruća tema. Svako malo neki od europskih sudova stvori presedan koji mijenja tijek povijesti. Kontrola državne pomoći zadire sve više u sve segmente života i poslovanja, pa čak i one do sada sigurne oaze: financiranje infrastrukture i sport. Europska komisija vodi trenutno nekoliko desetaka predmeta vezano uz financiranje izgradnje zračnih luka, multimedijских dvorana i stadiona, a u tijeku je i postupak protiv velikog nogometnog kluba Real Madrid, radi sumnje da mu je dodijeljena nezakonita državna pomoć. Pa čak je i hrvatska Agencija, dok je još bila nadležna, ocjenjivala jamstava u korist nogometnog kluba Hajduk. Gotovo istovremeno podnesena je Agenciji prijava i protiv Dinama, radi sumnje na nezakonitu državnu pomoć. Sport je još uvijek nezamisliv bez javnog financiranja. Međutim, neosporno

je da se u sportu vrte veliki novci i da su i sam sport i poslovi oko njega nesumnjivo postali ekonomska aktivnost. Pa je tako nekada „čisti“ sport privukao na sebe i kontrolu državne pomoći sa za sada nejasnim konzekvencama. I financiranje velikih infrastrukturnih projekata, izgradnja cesti, luka, pruga, aerodroma ili stadiona u pravilu se koncipira kao javni projekt, međutim sada, nakon presedana Leipzig Halle s bitno drugačijim pravilima igre. Ako je moguće da će netko takvu infrastrukturu kasnije iskoristavati i komercijalno, tada postaje primjenjiv članak 107 UFEU i na samo financiranje izgradnje. Pravila dakle postaju sve stroža i stroža, a Europska komisija čini što može da pravila maksimalno pojednostavni i što više približi korisnicima. No i ona je stalno primorana pratiti precedenatno pravo Europskih sudova i svoje propise prilagoditi eventualnim promjenama smjera vjetra koje stižu iz Luxemburga (iako je to često upravo vjetar u leđa Komisiji da nastavi svoj temeljit i sveobuhvatan pristup kontroli državne pomoći). Upravo te krajnosti ona pokušava pomiriti u svom novom planu modernizacije kontrole državne pomoći (SAM – *State Aid Modernisation*).

U takvom okruženju i s takvim trendom Srbija je započela svoje pristupne pregovore u poglavlju 8. Pucanj iz pištolja je označio start, a čini se da su suci letvice za utrku s preponama ovaj put postavili još koji centimetar više. Usklađivanje s pravnom tekovinom EU u području prava konkurencije i državne pomoći nije lako, niti na normativnoj, ali još manje na provedbenoj razini. Osobito zato što učinkovita provedba tih pravila zahtijeva i svojevrsnu promjenu mentaliteta. I poduzetnika i davatelja potpora i javne vlasti. Međutim, ne treba zaboraviti na dva važna momenta koji kao da olakšavaju taj težak posao koji predstoji Srbiji: prvo, ova pravila postoje na koncu na dobrobit građana – poreznih obveznika. Zar ne žele građani znati kako se taj novac troši, zar ne žele da javne vlasti prestanu nerazumno spašavati i umjetno održavati na životu ekonomski neodrživa poduzeća? Radije neka se taj novac iskoristi za neke druge pametne i korisne ciljeve! Naravno, na transparentan način! Eto, upravo tome služi i ovaj naprijed opisani pravni okvir kontrole državne pomoći.

Druga važna „olakotna“ okolnost je da je sav zadatak koji Srbija treba obaviti u najvećem dijelu već postavljen kroz SSP: pregovori će biti samo kontrolni mehanizam da li se SSP ispunjava. Nema nekih novih obveza koje bi Srbiji mogle biti nametnute. Sve je već rečeno u ključnom dokumentu za pristupanje: SSP-u. Ako Srbija u cijelosti ispuni obveze iz SSP-a, *de facto* neće imati o čemu „pregovarati“. A SSP je ipak međunarodni ugovor s pravnom snagom jačom od zakona. Mi pravnici znamo što to znači. *Pacta sunt servanda!* Ali opet ne treba na to gledati kao na nešto na što vas (ili nas) prisiljava Europa. Za ovaj set pravila se barem pouzdano znade da ima smisla. Da daje učinka. Da smanjuje javne rashode. Potiče inovacije, stvara jeftinije i raznolikije proizvode na radost potrošača. Prema tome, prilagodba u ovom pravnom području doista je u krajnjoj liniji radi vas (i nas) samih!

Предрај Блајојевић

МЕДИЈИ КАО СЕРВИС ГРАЂАНА ИЛИ АЛАТ ПОЛИТИЧАРА?

Користећи правни вакум и нејасноће у вези са новоусвојеним Законом о јавном информисању и медијима, локалне власти су наставиле да новац пореских обвезника додељују кроз скривене уговоре потписане без икаквих критеријума или на тендерима чији је исход унапред познат.

Иако примера финансирања политички подобних медија има пуно, случај директног намештања конкурса за финансирање медијских кућа новцем грађана Ниша је изазвао велику пажњу јавности, али и међународних организација које прате коруптивне процесе у овој области.

Правдајући се да је реч само о наставку раније започетог поступка (расписаног непосредно пре усвајања новог Закона о јавном информисању и медијима) који је обустављен јер „су све пристигле понуде биле неприхватљиве“¹, нишка Управа за културу је 19. септембра, пуних месец дана од ступања на снагу новог Закона, расписала јавну набавку за „информисање од значаја за Град Ниш“².

Комисија састављена од кадрова владајуће СНС и службеника градске управе је добила задатак да одабере најјефтинију понуду „дневних штампаних медија“ који су вољни да за 3 милиона динара објављују информације о активностима градских власти, градске огласе и саопштења најмање 25 пута месечно и то на „насловној, 2, 3. и 14. страни“.

Поред чињенице да су Народне новине јужно од Београда једине дневне новине, управо у том медију се годинама уназад текстови који су предмет јавне набавке објављују тачно на 2, 3. и 14. страници.

1 <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=420286>.

2 <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=479768>.

Градоначелник Зоран Перишић (СНС) је одбио да одговори због чега су баш те странице постављене као услов, а уместо одговора поставио је питање.

– Зашто вам смета 14. страна? Да ли би било боље да је на 12. или на 10. страни? – упитао је Перишић.

Ни начелник градске Управе за културу Небојша Стевановић („Нишка прича“) није знао да објасни како су одабране те странице и да ли то има везе са тим што Народне новине информације о активностима градских власти објављују управо тамо.

– Стварно нисам размишљао о томе зашто је баш 14. страница. Можда има везе са тим што сте рекли, али стварно не видим ништа лоше у томе – каже Стевановић.

Скоро истовремено са јавном набавком за „Дневни штампани медиј“, градоначелник Ниша је расписао и „конкурс за избор електронских медија за потребе јавног информисања од значаја за Град“³.

Разлоге за одвојене поступке – јавну набавку и јавни конкурс – треба тражити у члану 7. Закона о јавним набавкама⁴, који искључује потребу за јавном набавком за „куповину, развој, продукцију или копродукцију радио и телевизијског програма или времена за емитовање програма“.

Ипак, услови конкурса и ту том случају изазивају сумњу да је поступак прилагођен унапред познатим медијима. Конкурс је подељен на две партије у којима се тражила најнижа понуда.

У првој су право учешћа имали „ТВ емитери целокупног програма који покривају територију Града Ниша земаљским преносом са дозволом за регионално емитовање“, док је у другом ограничено на „ТВ емитере целокупног програма који свој програм емитују путем кабловских оператера на територији Града Ниша и територији градова и општина у окружењу“.

3 <http://www.ni.rs/uploads/doc/uprave/ufiplsjn/140728-ufiplsjn-01.pdf>.

4 http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_nabavkama.html.

Приликом разматрања наведених примера треба имати у виду да је некадашња Републичка радио-дифузна агенција (данас Регулаторно тело за електронске медије – РЕМ) својевремено доделила 3 „регионалне“ фреквенције за територију Ниша. Добили су их РТВ Белама, ТВ Зона и ТВ 5. Међутим 2012. је фреквенција одузета Зони и „Петици“ и ове две телевизије су угашене.

То значи да је критеријуме за прву партију могао да испуни само један медиј – ТВ Белама.

У другој партији је конкуренција теоретски била могућа јер је већи број медија испуњавао тражене критеријуме. Пре свега ТВ Коперникус, ТВ Зона плус и ЈП Нишка телевизија.

Међутим, додатним условом да не могу аплицирати медији који су „корисници средстава буџета Града Ниша по другом основу“ елиминисана је НТВ која се претежно и финансира новцем из буџета Града.

Док су многи били изненађени тиме што Коперникус није ни аплицирао, власник ове ТВ станице Звездан Миловановић каже да није знао за конкурс.

– Ми смо за конкурс сазнали сасвим случајно и то након што је завршен. Једноставно, нисмо ни знали за то. Очигледно неко није ни желео да медији за то уопште и чују – каже Миловановић.

Једина понуда за другу партију стигла је са ТВ Зоне плус. Иначе, формални власник ове новоосноване телевизије је Владан Гашић, 23-годишњи син потпредседника СНС и министра одбране Србије, Братислава Гашића. Иако основана 21. марта 2012. године, ова телевизија још није уписана у Регистар јавних гласила АПР.

Вреди поменути и да су Народне новине и ТВ Белама повезане фирме. Њихове редакције су спојене и налазе се у истом простору, власници су браћа Видосав и Томислав Радомировић, а главни и одговорни уредник оба медија је Видосав.

Оба поступка су спроведена и поред јасног противљења свих националних новинарских и медијских удружења.

У отвореном писму „Медијска коалиција“⁵ (НУНС, УНС, ЛОКАЛ ПРЕС, АНЕМ и НДНВ) је позвала градоначелника Зорана Перишића да обустави набавку.

- У супротном се може поставити питање да ли локалне власти у Нишу свесно журе да пре ступања на снагу нових закона, знатна буџетска средства усмере одабраним медијским кућама.

У свом саопштењу је пре свега указано на лоше дефинисане циљеве, јер се уместо „јавног интереса“ новцем грађана финансира промоција рада градоначелника и градске управе.

- У расписаној јавној набавци за пружање услуга информисања од значаја за Град Ниш, као приоритет је наведено „информисање јавности о раду градоначелника, градске управе, носиоца јавних функција...“. Подсећамо да јавни интерес у области јавног информисања, између осталог, подразумева производњу и објављивање „општих информативних и специјализованих медијских садржаја од значаја за живот и рад грађана у локалним и регионалним заједницама“, док поменута формулација приоритета јавне набавке Града Ниша фаворизује извештавање о раду јавних функционера.

Медијска коалиција је подсетила да је и годину дана раније реаговала „поводом мањкавости и злоупотреба приликом доделе средстава за јавно информисање грађана у Нишу“.

Како је наведено, овог пута је изразила очекивање да „поводом тенденциозно расписане“ јавне набавке реагује и Комисија за заштиту конкуренције.

Конкурс без радија и онлајн медија

Иако у Нишу постоји неколико локалних радио станица, које кроз сопствени информативни програм значајно доприносе јавном информисању Нишлија и јачању грађанског

5 <http://www.nuns.rs/info/statements/22324/medijska-koalicija-poziva-lokalnu-upravu-nisa-da-ponisti-tendecioznu-javnu-nabavku-za-uslugu-javnog-informisanja.html?print=true>.

друштва, овај тип електронских емитера је потпуно елиминисан као потенцијални учесник спорног конкурса, баш као и Интернет портали.

Званичног објашњења није било, а Ивана Петровић, оснивач нишког „Сити радија“ сматра да су разлози јасни.

- Разлог томе треба тражити у традиционалној љубави између политичара и камера, те свести да мимика, скрушен поглед или осмех у датом тренутку могу вешто да забашуре изговорено. Радио је у том смислу мање адекватан за манипулацију грађанима – каже Петровићева.

Спорна процедура

Поред указивања на кршење новоусвојеног Закона о информисању, председник Коалиције за надзор јавних финансија Драган Добрашиновић сматра да „**простора за сумњу има управо због критеријума**“.

Он указује на то да су услови по којима је поступак спроведен у потпуности прилагођени једном, унапред познатом попуљачу, што је, како оцењује, у супротности и са **Законом о јавним набавкама**.

По његовом мишљењу овакав начин расподеле новца је „класична *de minimis* државна помоћ“ за коју треба испитати оправданост.

- За почетак, било би добро да градоначелник Ниша објасни због чега кроз фингирање јавне набавке додељује озбиљна финансијска средства једном медију и који се јавни интерес тиме задовољава – каже Добрашиновић.

Добрашиновић сматра да је и поред тумачења које нуди градска власт, требало поштовани „принцип конкуренције“ и омогућити што већем броју медија право учешћа.

- Принцип конкуренције је оно што представља „дух закона“ и треба га поштовати кад год је то могуће. Уосталом, финансирање медија би требало да буде у интересу грађа-

на и квалитетнијег информисања становништва, а не алат за политичку пропаганду и намиривање политичких истомишљеника – каже Добрашиновић.

Намештено и у Општини Медијана

Готово идентичну јавну набавку са истим образложењем (наставак претходно започетог поступка) је почетком септембра расписала и централна нишка општина Медијана, где су право учешћа имале све „дневне штампане локалне новине“.

– Тако је дефинисано јер смо претходно имали јавну набавку за телевизије – кажу у овој Општини.

Ипак, службеници који су спроводили тендер нису знали да одговоре због чега је постављен услов који може да испуни само један медиј. Уговор је са Народним новинама потписан 23. септембра.

Овоме је заправо претходила јавна набавка расписана, као и у случају Града Ниша, јула, неколико дана пред усвајање Закона о информисању.

И ту је тендер био подељен на неколико партија и скоро идентичним критеријумима – регионална и кабловска ТВ – с тим што је у случају Медијане једна партија била намењена локалној ТВ станици.

„Најповољније“ понуде су доставили они који су једини и имали право учешћа по партијама – ТВ Белама (регионална ТВ), НТВ (локална ТВ са земаљским преносом), док је за кабловску ТВ уговор додељен Коперникусу.

Има и креативнијих

Иако су критеријуми које су прописале градске власти Ниша на индиректан начин били прилагођени унапред познатим понуђачима, у Зрењанину је то учињено на много „транспарентнији начин“.

У том случају је градоначелник као предмет јавне набавке вредне 2 милиона динара навео – „Услуга информисања јавности у листу Зрењанин“.

Помало парадоксално звучи чињеница да је уговор о „услугама информисања јавности у листу Зрењанин“ потписан управо са листом „Зрењанин“.

Наведени примери најалост показују да се не ради о изузетима већ о устаљеној пракси, по којој се новцем грађана Србије под изговором информисања јавности финансирају политичке кампање политичара или партија.

Да је начин извештавања медија у директној вези са износом новца који им се исплаћује из јавних буџета показују и анализе које је нишки Медиа центар спровео 2013. и 2014. године⁶ по методологији и под мониторингом Мисије ОЕБС у Србији.

- Колико извештавање тежи неутралности, а колико „улепшавању“ прилика и њихових носилаца, сведочи и контекст у који су они постављени – позитиван, негативан или неутралан. Код Јужних вести ови полови су најуједначенији – позитиван и негативан вредносни контекст актера је готово изједначен, што указује да извештавање тежи неутралности и објективности. Међутим, код остала три медија субјекти су доминантно позитивно представљени (50% Белама, 55% Народне новине), док је на НТВ-у позитивно вредновање носилаца активности о којима се извештава чак 64%. Најмање су негативно вредновани актери у Народним новинама (17%).

А нови Закон о информисању?

Након својеврсне вишегодишње кампање Скупштина Србије је 2. августа 2014. године, по хитном поступку, без јавне расправе, усвојила Закон о јавном информисању и медијима.

6 <https://drive.google.com/file/d/0BySjcE0yGC1BVS1RWXZ0bElncVk/edit?pli=1>.

Поред крајњег датума до када би сви државни медији морали да буду приватизовани (1. јул 2015. године), као битна новина је представљен и нов концепт финансирања медија из јавних буџета – „на основу принципа о додели државне помоћи и заштити конкуренције, без дискриминације“, кроз „пројектно финансирање јавног интереса“.

То би, како је јавности представљено, требало да значи да од **13. августа**, када је Закон ступио на снагу, новац пореских обвезника више не сме медијима да се даје као субвенција, кроз разне скривене уговоре или тендере, већ искључиво на конкурсима које ће спроводити посебно формирана комисија састављена од „независних стручњака за медије“.

Међутим, већ при првом покушају да се спречи кршење тек усвојеног Закона о информисању кроз наставак досадашње праксе, новинарска удружења су се суочила са чињеницом да забрана у ствари није довољно јасна.

Спорно је управо од када нове законске одредбе ступају на снагу.

По једном тумачењу обавеза примене пројектног финансирања ступа на снагу тек 1. јула 2015. године, датума који је прописан као крајњи рок до када би требало да се приватизују сви државни медији.

Саша Гајин, ванредни професор Правног факултета Универзитета „Унион“, који је од 2010. до 2012. године руководио радном групом за припрему новог Закона о јавном информисању, а од 2012. до његовог усвајања био члан групе, каже да је кључни датум 1. јул 2015. године који је експлицитно унет у прелазне и завршне одредбе Закона о јавном информисању и медијима као датум након ког је допуштено суфинасирати производњу медијских садржаја искључиво на основу одредби о пројектном финансирању.

- Ми нисмо знали када ће Закон бити усвојен. Да ли ће то бити у летњем периоду или ћемо чекати до краја 2014. године. Зато се стало на становиште да, пошто не знамо то, да је онда добро обезбедити неки прелазни период у коме

би омогућили органима јавне власти да уђу у нови модел финансирања – каже Гајин.

Гајин појашњава да је исти став примењен и са финансирањем јавних сервиса и увођењем таксе.

- Ни ту се није могло ићи на то да се они финансирају од 1. јануара 2015. године из таксе, јер шта би било да су закони усвојени у децембру? Просто, организација новог модела финансирања захтева време, а познато је да се буџети органа власти на свим нивоима усвајају већ у новембру и децембру за идућу годину. Такође, требало је узети у обзир и чињеницу да ће процес приватизације медија које су основали органи јавне власти такође захтевати одређени временски период, који се по слову Закона закључује 1. јула 2015. – каже Гајин.

Он истиче да се строго говорећи не би могло инсистирати на правној одговорности оних који пре 1. јула 2015. не буду спроводили новоусвојене законске одредбе.

- То ипак не значи да не би требало инсистирати на примени правила о пројектном финансирању у случајевима у којима је овај модел финансирања могуће одмах применити. Начело поштовања закона почиње да се примењује од тренутка кад закон ступи на снагу.

Међутим, по мишљењу адвоката и стручњака за медијско право Слободана Крмењака, који је такође био члан неколико радних група за припрему Закона о информисању, обавеза примене „пројектног финансирања“ је отпочела истовремено са Законом.

То би, сматра Крмењак, значило да су Закон прекршили сви који су након 13. септембра 2014. расписали јавну набавку за услуге јавног информисања.

- Ја, лично, мислим да има основа да кажемо да су они незаконито делили средства, јер су их делили на начин који је забрањен Законом о јавном информисању и медијима – каже Крмењак.

Као једини изузетак Крмењак наводи државне медије, чије финансирање из јавних буџета је законом дозвољено до њихове приватизације, а најкасније до 1. јула 2015. године.

Скривене рупе у Закону

Док Закон о јавном информисању и медијима прилично јасно дефинише принцип пројектног финансирања јавног интереса у области јавног информисања, недореченост у појединим одредбама би могла да омогући и заобилажење тих процедура.

Члан Управног одбора „Јужних вести“ и дугогодишњи консултант у невладином сектору и локалним медијима Драган Петковић каже да је у питању већ опробани рецепт.

- Закон о јавном информисању се бави директним давањем новца из јавних буџета медијима. Али, шта када, на пример, директор Водовода потпише уговор са неким себи блиским удружењем грађана. Примениће Закон о јавним набавкама и доделити посао, а онда ће тај НВО новац преусмерити на медије. Тога смо се бар нагледали када је у питању финансирање политичких странака, где су страначки омладинци имали задатак да формирају удружења грађана, а затим им је пребациван новац који је коришћен за странку – каже Петковић.

Законска одговорност

У самом Закону о јавном информисању и медијима нема „казнених одредби“ које се односе на непоштовање правила о пројектном суфинансирању медија, што је изазвало бојазан многих медијских радника.

Међутим, професор Саша Гајин каже да нема места страху јер је то питање „покривено“ другим законима.

- Трошење средстава из јавних прихода и управљање јавним буџетима је дефинисано бројним законима и другим про-

писима у којима се такође прописују и санкције за противправно трошење буџетских и других јавних прихода – каже Гајин.

Државна помоћ – у зачетку

За сада нема података о недозвољеној државној помоћи када је реч о медијима у Нишу.

Јавности је познато да је Комисија за контролу државне помоћи до сада само једном спровела контролу, али је закључак био у великој мери неупотребљив.

Решењем из августа 2012. године је утврђено да је у претходном периоду из буџета Града Ниша исплаћено неколико десетина милиона динара Народним новинама и Нишкој телевизији.

Правни основ за исплату су, пише, представљали уговори које је потписивао тадашњи градоначелник Милош Симоновић (ДС) и градска Одлука о информисању јавности о раду органа и служби Града Ниша.

Ипак, и поред закључка Комисије да је реч о државној помоћи, на овај на овај новац није било могуће применити одредбе Закона о контроли државне помоћи.

Позивајући се на тада важећи Закон о јавним предузећима, чланови Комисије су закључили да је „Нишка телевизија јавно предузеће које обавља делатност од општег економског интереса, а које оснива држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе“, док је чланом 2. истог закона информисање дефинисано као „делатност од општег интереса“.

- Чланом 39. Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима⁷ између Европске заједнице, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране (у даљем тексту: Прелазни споразум) предвиђено је да ће, истеком рока од три године од ступања на снагу овог споразума, Република

7 „Службени гласник РС“, број 83/8.

Србија применити на јавна предузећа и предузећа којима су додељена посебна права начела која су утврђена у Уговору о ЕЗ, са посебним упућивањем на члан 86. који се односи на услуге општег економског интереса.

Правила по којима је могуће доделити државну помоћ јавним предузећима и предузећима којима су додељена посебна права, односно привредним субјектима који пружају услуге од општег економског интереса, почела су да се примењују доношењем Уредбе о изменама и допунама Уредбе о правилима за доделу државне помоћи⁸, која је ступила на снагу 1. јануара 2012. године – пише у Решењу Комисије.

Локални прописи неусклађени са законима

Иако је Закон о јавном информисању и медијима ступио на снагу још 13. августа 2014. године, у Нишу је још на снази Одлука о јавном информисању од значаја за Град Ниш од 13. марта 2013. године⁹.

Ова Одлука је у директној колизији са Законом јер се њоме као једини основ за доделу новца медијима предвиђа јавна набавка, док Закон то изричито забрањује.

Притом, Одлуком је, како и име каже, предвиђена процедура за финансирање „информисања од значаја за Град Ниш“, што је дефинисано на следећи начин:

Јавно информисање од значаја за Град, у смислу ове Одлуке, је информисање јавности о:

- раду управа и служби Града;
- раду Градоначелника;
- раду Скупштине Града Ниша;
- раду Градског већа;
- раду градских општина;

8 „Службени гласник РС“, број 100/11.

9 <http://www.eservis.ni.rs/propisi/Docs/6750.pdf>.

- раду радних тела органа Града;
- активностима носилаца јавних функција и овлашћења;
- раду градских фондова;
- раду предузећа, установа и организација чији је оснивач Град Ниш;
- манифестацијама и програмима од значаја за Град;
- јавним позивима, огласима и конкурсима органа и служби Града и
- другим догађајима од значаја за Град.

И ово је у супротности са „јавним интересом“ ког је, по новом Закону, једино могуће финансирати новцем пореских обвезника.

Јавни интерес у области јавног информисања је (члан 15. Закона):

- истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање свих грађана Републике Србије;
- истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање на матерњем језику грађана Републике Србије припадника националних мањина;
- информисање на српском језику припадника српског народа који живе ван територије Републике Србије;
- очување културног идентитета српског народа и националних мањина које живе на територији Републике Србије;
- информисање иностране јавности на страним језицима када је то од интереса за Републику Србију;
- информисање особа са инвалидитетом и других мањинских група;
- подршка производњи медијских садржаја у циљу заштите и развоја људских права и демократије, унапређивања правне и социјалне државе, слободног развоја личности и заштите деце и младих, развоја културног и уметнич-

ког стваралаштва, развоја образовања, укључујући и медијску писменост као део образовног система, развоја науке, развоја спорта и физичке културе и заштите животне средине и здравља људи;

- унапређивање медијског и новинарског професионализма.

Председник Независног удружења новинара Србије (НУНС) и главни и одговорни уредник локалног недељника „Брањске новине“ Вукашин Обрадовић каже да треба развојити јавни интерес и „јавни интерес“.

- Извештавање о свакодневним догађајима је редован посао медија и то не може да се подведе под јавни интерес у ужем смилу. Јавни интерес су оне теме које заправо дефинишу потребе грађана да добију информације о темама и догађајима који нису комерцијални, за које медији немају комерцијални интерес да их покривају, а тичу се свих аспеката живота у једној средини – од контроле саме власти до рецимо екологије. Дакле, ту је битна разлика и већина локалних самоуправа данас управо због старе, вишедеценијске праксе, јавни интерес схвата на погрешан начин – каже Обрадовић.

Ипак, Обрадовић указује на „изазов“ у одређивању специфичности јавног интереса на локалном нивоу.

- Јако је битно утврдити механизам одређивања јавног интереса на локалу, јер интерес грађана се јако подударе за целу Србију, али се разликује од средине до средине у којој живе. Зато је веома важно да локалне самоуправе у разговору са грађанима и њиховим представницима, удружењима грађана и медијима дођу до оног што је специфичан јавни интерес у том региону, граду и општини где живе. Мислим да то није регулисано законом, али то мора да се на неки начин регулише подзаконским актима или актима локалне самоуправе – каже Обрадовић.

И поред наведених проблема, борба за медијске слободе се наставља, а из свега наведеног изводи се закључак да законске регулативе иако неопходне, нису довољне за пуну имплементацију квалитетног извештавања медија. Јачање независних институција, истраживачког новинарства и *watch-dog* организација остају као један од основних алата за указивање на радње које нису транспарентне и политичким интересима мотивисане, али и изналажење конструктивних и квалитетних решења у области медија.

Свакако, у свему овоме, не треба занемарити улогу међународних организација као фактора који има велику и важну позицију у предлагању квалитетних системских решења заснованих на искуствима других европских земаља. Чињеница да се Србија налази на путу интеграције у ЕУ и процесу усклађивања својих стандарда са европским како у осталим тако и у области јавног информисања, отвара могућност да се нека од фаза предстојећих преговора искористи за изналажење квалитетног решења за независну сцену у Србији.

Мирослав Мијајковић

ОСЛОБАЂАЊЕ ОД НАКНАДЕ ЗА УРЕЂЕЊЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Увод

2007. године приватизована је компанија „Нови дом“ у Бањи Ковиљачи од стране приватног инвеститора Бранка Пејака и његове фирме „Пејак Хандел“ доо. Основна делатност приватизоване компаније је била прерада дрвета и производња столарије. Одласком у стечај фирма се приватизује од стране поменуте компаније 2007. године за 600.000 евра. Према поседовном листу број 4297 од 28.01.2008. године и копији плана бр. 953–1/2008 од 28.01.2008. године инвеститор „Пејак Хандел“ има укњижену површину од 15 хектара у самом центру Бање Ковиљаче на катастарској парцели бр. 179/1 и укњижену површину под зградама од 12.604,00 m².

У процес приватизације из стечаја фирме „Нови дом“ били су укључени Млађан Динкић преко својих људи који су у то време руководили Агенцијом за приватизацију и Зоран Лончар – министар образовања и човек од поверења Војислава Коштунице.

Према инсајдерским информацијама из фирме „Пејак Хандел“, само од продатих машина и затечених залиха индустрије „Нови дом“, фирма „Пејак Хандел“ зарадила је око 450.000 евра, па констатујемо да је око 15 хектара у центру Бање Ковиљаче у I/A зони и 12.604 m² под зградама фирма „Пејак Хандел“ купила за 150.000 евра.

Студија случаја

У оквиру пројекта „Грађанско друштво против корупције у додели државне помоћи“ Подрињски антикорупцијски тим

је за израду студије случаја у поступку мониторинга одабрао предмет „Пејак Хандел“.

Хронологију овог изузетно компликованог случаја крећемо од потврде издате од стране тадашњег директора Јавног предузећа „Дирекција за управљање и развој Бање Ковиљаче“ – Милоша Стојановића од 28.01.2008. године бр. 100/2–03–R–4/а, у којој се без икакве одлуке Управног одбора овог јавног предузећа или вештачења надлежног лица и на сопствену иницијативу, потврђује да је „Пејак Хандел“ ОСЛОБОЂЕН ПЛАЋАЊА надокнаде на име изградње комунално стамбено-пословног објекта позивајући се на Одлуку о накнади за комунално уређење и висину закупа грађевинског земљишта на територији Бање Ковиљаче, а ради „реконструкције и доградње приземља, претварања пословног у апартмански простор на спрату и доградње поткровља“ у површини од 1.725,01 m². Уз све то, тадашњи директор, позивајући се на увид поседовног листа предузећа „Пејак Хандел“ бр. 4297 и копије плана 953–1/2008, констатује инвеститорову укњижену површину под зградама и утврђује да му је остало још **10.878,99 m² за ослобађање од накнаде при даљој изградњи !!!**

Исте године, након седам месеци, поменути директор ставља ван снаге сопствену потврду одлуком у којој се позива на Статут ЈП „Дирекција за управљање и развој Бање Ковиљаче“, али и записник Републичког геодетског завода и Комисије за јавно излагање података о непокретностима и правима на њих.

Битно је напоменути да се у предметној студији случаја бавимо и грађевинским законима покушавајући да докажемо да одлуке које су доносили надлежни органи локалне самоуправе Града Лозница, када је у питању ослобађање инвеститора од надокнаде за уређење грађевинског земљишта, немају утемељења нити у једном закону грађевинског сектора, као ни уредби или правилнику, па ћемо га у крајњој инстанци тумачити као класичну државну помоћ. Питање које се такође наметало у дискусији приликом израде ове студије, везано је за сукоб појединих чланова Закона о планирању и изградњи са Законом о контроли државне помоћи, па би у будућности могли обратити

пажњу у том смеру. Интересантно је случај посматрати и кроз призму заштите јавног интереса, јер се увидом у документацију не може тачно утврдити постоји ли надлежна инстанца у овом случају која је штитила јавни и општи интерес.

Дакле, у 2008. години „Дирекција за управљање и развој Бање Ковиљаче“ издала је предузећу „Пејак Хандел“ две потврде о регулисању накнаде за уређење грађевинског земљишта за два новоизграђена објекта на катастарској парцели 179/1 у К.О. Бања Ковиљача. Ове одлуке нисмо темељно анализирали јер су везане за период од пре 6 година, али смо их регистровали јер се у овом случају компензује порушена површина и новоизграђена површина на ИСТОЈ КАТАСТАРСКОЈ ПАРЦЕЛИ, али ће и у даљим дешавањима имати улогу.

У току лета 2009. године, на захтев фирме „Пејак Хандел“, Јавно предузеће „Урбоплан“ израдило је Урбанистички пројекат парцелације предметне парцеле 179/1 на којој се налазио бивши комбинат „Нови дом“. Тиме је од једне парцеле, на којој су се налазили објекти који су узимани у разматрање приликом умањења накнаде за уређење грађевинског земљишта (потврде из 2008. год.), настало двадесетак НОВИХ ПАРЦЕЛА.

03.03.2010. године (од овог тренутка примењује се Закон о контроли државне помоћи)

„Дирекција за управљање и развој Бање Ковиљаче“ добила је од предузећа „Пејак Хандел“ захтев за допуну предмета који је тој фирми прослеђен од стране Одељења за планирање и изградњу. На основу тог захтева, Решења о локацијској дозволи и Главног пројекта „Дирекција“ је израчунала износ накнаде за уређење грађевинског земљишта, а техничка и финансијска служба „Дирекције“ урадила обрачун површине за накнаду уређења земљишта за реконструкцију постојећих објеката у стамбени објекат за катастарску парцелу 179/19 и проследили га „Пејак Ханделу“, како би уплатили накнаду. Међутим, фирма „Пејак Хандел“ се није сложила са таквим приступом и обрачуном, сматрајући да је приликом обрачуна требало узети у обзир

„неискоришћене квадрате“ са бивше катастарске парцеле 179/1, из које је парцелацијом настала и катастарска парцела 179/19.

Уследио је састанак директора „Дирекције“ са градоначелником и замеником градоначелника Лознице, након којег је договорено ангажовање судског вештака грађевинске струке који је имао задатак да са комисијом из „Дирекције“ усагласи легалне површине на бившој катастарској парцели 179/1, што је и урађено 22.10.2010. године. Интересантан је податак да се у записнику са састанка наводи да ће судски вештак бити ангажован од стране фирме „Пејак Хандел“, а да се у документу о процени површине земљишта, у који смо имали увид, као ПОДНОСИЛАЦ наводи ЈП „Дирекција за управљање и развој Бање Ковиљаче“.

Налаз судског вештака грађевинске струке Зорана Максића који ће се касније појављивати са својим предузећем СГР „Максинг“ и као потписник техничке контроле главног пројекта нарученог од стране инвеститора „Пејак Хандел“, што је надасве индикативно, не садржи нити једну слику као доказ затеченог стања (јер је у моменту вештачења, већина вештачених објеката већ порушена без трага о извођењу радова и потребних дозвола за рушење – поднета и кривична пријава против извођача радова тј. рушења), а вештачење се врши на основу поседовног листа!

Након вештачења, а на основу упутства Одељења за планирање и изградњу Градске управе Града Лозница, техничка служба „Дирекције“ обрачунава фирми „Пејак Хандел“ накнаду за уређење грађевинског земљишта према следећој формули:

$$C_{\text{укупна}} = C_{\text{јед}} \times P_{\text{брutto}} \times K_{\text{н}} \times K_{\text{уз}} \times K_{\text{ко}}, \text{ где је:}$$

$C_{\text{укупна}}$ – укупна цена након обрачуна

$C_{\text{јед}}$ – јединична цена

$P_{\text{брutto}}$ – бруто површина објекта из члана 10.

$K_{\text{н}}$ – коефицијент за намену

$K_{\text{уз}}$ – коефицијент урбанистичке зоне

$K_{\text{ко}}$ – коефицијент комуналне опремљености

На следећи начин:

А – Накнада за уређење грађевинског земљишта за промену намене легално изграђених објеката у I зони за АПАРТМАНЕ:

$820 \times 2227,50 \times 1,034422204 \times 3 \times 1,5 \times 1 = 8.502.407,45$ дин.

Б – За ГАРАЖЕ уз апартмане:

$820 \times 595,43 \times 1,034422204 \times 3 \times 1,5 \times 0,5 = 1.136.383,49$ дин.

Ц – Индустијски објекти:

$820 \times 2451,88 \times 1,034422204 \times 2 \times 1,5 = 6.238.039,31$ дин.

РАЗЛИКА А+Б-Ц = 3.400.751,63 дин.

Остаје нејасно на основу којих параметара се дошло до коефицијента за намену (K_n) од 1,034422204, када су према важећој Одлуци о накнадама за уређење грађевинског земљишта („Сл. лист општине Лозница“, бр. 8/07 и „Службени лист града Лознице“, бр. 6/09 и 3/10) параметри из члана 13. став 3. били следећи:

Б) У Бањи Ковиљачи

З О Н Е		Намена земљишта – објекта	
		Индивидуални објекти	Сви остали објекти
ПРВА	А зона	1.070,00	3.041,00
	Б зона	859,00	2.435,00
	Ц зона	650,00	1.824,00
ДРУГА	А зона	859,00	2.435,00
	Б зона	693,00	1.951,00
	Ц зона	524,00	1.468,00
ТРЕЋА	А зона	650,00	1.824,00
	Б зона	545,00	1.531,00
	Ц зона	420,00	1.279,00
ЧЕТВРТА		399,00	1.258,00

Висина накнаде у дин/м²

С обзиром да је неоспорно да се објекат налази у зони I/A, и да се не ради о објекту индивидуалне намене, рачуница је требало бити изведена према болдованом индексу (3.041,00), што би значајно променило износ, односно укупни јавни приход.

Битно је истаћи да према нашим сазнањима нити један у том тренутку актуелни закон или подзаконски акт везан за планирање и изградњу не познаје преношење права инвеститора на умањење накнаде за уређење грађевинског земљишта са једне парцеле на другу, а да при том и мења намену како објеката које надограђује тако и саме парцеле. Остаје нејасно због чега су се надлежни органи градске управе у Лозници одрекли потенцијалног јавног прихода и на очигледан и селективан начин омогућили инвеститору повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме су директно прекршили Закон о контроли државне помоћи („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009) и Закон о буџетском систему РС („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр. и 108/2013).

20.12.2010. године „Дирекција за управљање и развој Бање Ковиљаче“ издаје инвеститору „Пејак Ханделу“ потврду да је уплатио прописану накнаду за уређење грађевинског земљишта, а ради добијања грађевинске и употребне дозволе за катастарску парцелу 179/19 и објекат који се на њој гради.

Охрабрен оваквим приступом јединице локалне самоуправе у Лозници, инвеститор „Пејак Хандел“ већ у 2011. години започиње поступак израде документације за нови објекат на катастарској парцели 179/16. Локацијски елаборат урађен му је у од стране ЈП „Урбоплан“ из Лознице и издат 07.03.2011, а већ 14.03.2011. од стране Одељења за планирање и изградњу добија решење о локацијској дозволи

Већ у решењу о локацијској дозволи уочили смо неколико катастрофалних грешака (намерних или не?). Наиме, Одељење за планирање и изградњу Градске управе Лозница наводи у решењу о локацијској дозволи изградњу „ПОСЛОВНО-СТАМБЕНОГ ОБЈЕКТА“ на катастарској парцели бр. 179/16 у Бањи Ковиљачи, иако се у том истом решењу у намени катастарске парцеле наводи: „**пословно, апартманско, рентално стано-**

вање, пансиони, становање у функцији туризма, комерцијални садржаји“. По ГУП-у Бање Ковиљаче (и новом и старом) за катастарску парцелу бр. 179/16 наводи се намена „туризам и угоститељство“ као и „комерцијални садржаји“. Даље, у регулационим условима Одељење за планирање и изградњу у намени објекта наводи „становање и пословање“, што никако ни по ком основу не стоји.

У ставу 2. горе поменутог решења о локацијској дозволи, Одељење наводи да постојећи објекат на предметној парцели постоји као „словни објекат спратности Пр+О“, као и да га ТРЕБА УКЛОНИТИ (!?) и поред чињенице да се само седам дана раније у Локацијском елаборату ЈП „Урбоплан“ наводи да је објекат порушен уз приложени записник од 23.11.2007. године!!!

Уочене неправилности констатује и тадашњи директор „Дирекције за управљање и развој Бање Ковиљаче“, што је и евидентирано у писаној форми приликом његовог обраћања (од 27.09.2011. год.) Одељењу за планирање и изградњу, како би се уочене неправилности исправиле.

Потом бележимо проблеме у комуникацији Инвеститор – Дирекција – Одељење за планирање и изградњу, све до 01.03.2012. године, када у просторијама Градске управе долази до састанка „ради изналажења решења за превазилажење проблема везано за предмет Пејак Хандел из Бање Ковиљаче – градња објекта Сениор“.

Инсајдерским путем успели смо доћи до оригиналног записника са овог састанка који на најсликовитији начин говори са којих позиција наступају представници „јавног интереса“, односно надлежни у градским службама.

У документима смо могли јасно прочитати ставове начелнице Градске управе и начелника Одељења за планирање и изградњу који наступају скоро као представници инвеститора. Ни наступ градског Јавног правобраниоца на овом састанку није био ништа убедљивији.

Из наведеног записника издвајамо изјаву Владана Трипковића, тадашњег начелника Одељења за планирање и изградњу, који у једном тренутку констатује да је тема састанка издавање

дозволе за објекат „Сениор“, где се поставља питање да ли се за овај објекат може применити члан 103. став 5. Закона о планирању и изградњи:

„Имајући у виду да се ради о грађњи објекта у складу са претежном наменом земљишта наведеном у урбанистичком пројекту и Генералном урбанистичком плану Бање Ковиљаче из 1990. године, који је иакође још иада предвидео да се измести фабрика ‘Нови Дом’ из Бање Ковиљаче, а да се на том простору граде објекти у функцији туризма. Члан 103. став 5. говори о томе да се у року од 12 месеци може издати дозвола за грађњу иако конверзија није завршена. Самим тим се поставља питање, шта је претежна делатност за овај објекат? Да ли то значи да онај ко је купио фабрику треба да постави да гради фабрику, или може да гради нови објекат у складу са наменом која је на овом простору дефинисана Генералним урбанистичким планом Бање Ковиљаче и Урбанистичким пројектом који је ‘Пејак Хандел’ израдио још пре стицања на снагу новој Закона о планирању и изградњи.“

Испоставиће се, а што на крају студије и доказујемо, да инвеститор није градио објекат у складу са наведеним планиским документима, већ класичан објекат у комерцијалне сврхе.

Након састанка уследили су дописи Одељења за планирање и изградњу према инвеститору „Пејак Хандел“ за допуну предмета, као и писмени одговор ЈП „Дирекцији“ на сугестије садржане у допису које је директор „Дирекције“ упутио Одељењу, а које смо и ми у горе наведеном тексту констатовали.

Већ 07.03.2012. године, уз сугестије Одељења за планирање и изградњу, техничка служба „Дирекције“ израдила је обрачун накнаде за објекат „Сениор“ на катастарској парцели 179/16, уз напомену да се површине објеката који се по копији плана налазе на катастарској парцели 179/16, односно објекат бр. 7 и објекат бр. 9, већ коришћене при умањеном обрачуна накнаде за изградњу стамбено-пословног објекта површине 2.440,60 m², документујући наводе потврдом бр. 1288/2 од 11.11.2008. године.

Обрачун накнаде извршен је на следећи начин:

$$\Pi_{\text{укупна}} = \Pi_{\text{јед}} \times \Pi_{\text{брutto}} \times K_{\text{н}} \times K_{\text{уз}} \times K_{\text{ко}}$$

при чему је:

$$\Pi_{\text{јед}} = 820 \times 1,154881$$

$$\Pi = 6831,82 \text{ m}^2$$

$$K_{\text{уз}} = 1,5 \text{ за I зону}$$

$$K_{\text{ко}} = 1 \text{ парцела је потпуно комунално опремљена}$$

$$K_{\text{н}} = 3$$

$$\Pi_{\text{укупно}} = 820 \times 1,154881 \times 6831,81 \times 3 \times 1,5 \times 1 = 29.113.832,71 \text{ дин.}$$

Два дана касније у ЈП „Дирекција за управљање и развој Бање Ковиљаче“ стигао је и приговор инвеститора на обрачун за накнаду за уређење грађевинског земљишта за објекат „Сениор“ на катастарској парцели 179/16 у коме се између осталог, на помало комичан начин, надлежнима из „Дирекције“ прети Градском управом Града Лозница.

Након приговора инвеститора, директор „Дирекције“ тражио је од техничке службе да се писмено изјасне на који начин су дошли до оваквог обрачуна. Оно што је из одговора најинтересантније, и нама занимљиво, је да се техничка служба изјаснила дописом од 13.03.2012. године у којем између осталог наводи „да се ради о изградњи пословно-стамбеног објекта у којем стамбена намена представља становање у смислу пословно-стамбених апартмана (!?!?), ренталног становања, пансиона, становања у функцији туризма и сл.“; што овај објекат према њиховом тумачењу сврстава у КОМЕРЦИЈАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ при обрачуну накнаде за уређење грађевинског земљишта. У даљем тексту дописа се наводи да техничка служба предузећа нема ништа против да се наведене површине признају предузећу „Пејак Хандел“ у поступку обрачуна, али по законским прописима и Одлуци Градске управе или њених служби које су већ у обавези да све спорне и недефинисане случајеве, **на које није могуће применити Одлуку о утврђи-**

вању накнаде за уређење грађевинског земљишта, реше управо из разлога што су доносиоци исте.

Након овог дописа техничке службе директору ЈП „Дирекција за управљање и развој Бање Ковиљаче“ следи период „ху-тања администрације“, али и републичких и локалних избора, па се потом мења и директор ЈП „Дирекција“. Питање накнаде се није решавало.

У тренутку тумачења нове рачунице око накнаде за уређење грађевинског земљишта на снази је Одлука о накнадама за уређивање и коришћење грађевинског земљишта Града Лозница („Сл. лист општине Лозница“, бр. 8/07 и „Службени лист града Лознице“, бр. 6/09 и 3/10) у којем члан 17. гласи:

„Ако се приликом изградње руши постојећи објекат који је уцртан у копији плана или за који је плаћена накнада као за објекат трајног карактера и гради нови објекат, на земљишту на коме је инвеститор носилац права коришћења земљишта или власник, накнада за уређивање грађевинског земљишта обрачунава се само за разлику у површини према намени и карактеру објекта који се руши и објекта који се гради.

Легалност изградње и површина објекта из става 1. овог члана доказује се: изводом из катастра непокретности, грађевинском и употребном дозволом односно решењем о одобрењу за градњу и пријавом грађења или потврдом надлежног органа.“

Из приложеног комплетног члана 17. може се закључити да се нигде не наводе термини нове парцелације и промене намене земљишта, па су и све претходно донесене одлуке спорне у том смислу. Ако би ишли у даља тумачења, чак и да је рађено све по одредбама градске одлуке, она се као таква никада не може издићи изнад Закона о контроли државне помоћи и Закона о буџетском систему Републике Србије.

Одмах након конституисања нове локалне власти, средином 2012. године, коју је чинила коалиција УРС-СНС-СПС, једна од првих усвојених одлука новог локалног парламента била је „Одлука о утврђивању накнаде за уређивање грађевинског

земљишта“ („Сл. лист Града Лознице“, бр. 6/2010, 8/2010 – испр., 11/2010, 4/2011, 16/2012) где се у измењеном члану 17. каже:

„Ако се приликом изградње руши постојећи објекат и гради нови објекат, на истој грађевинској **парцели или парцелама које су настале у поступку парцелације од једне или више парцела у власништву инвеститора**, накнада за уређивање грађевинског земљишта обрачунава се само за разлику у површини према намени и карактеру објекта који се руши и објекта који се гради. Накнада се обрачунава тако што се износ накнаде за нови објекат обрачунат у складу са овом Одлуком умањи за износ накнаде за постојећи објекат обрачунат у складу са овом Одлуком.

Легалност и површина објекта из става 1. овог члана доказује се: изводом из земљишних књига, односно изводом из Листа непокретности; грађевинском и употребном дозволом или актом надлежне службе/одељења да је објекат грађен у периоду када за његову изградњу није било потребно издавање грађевинске дозволе. Уколико наведене исправе не садрже податке о површини објекта, иста се утврђује на основу акта надлежне службе/одељења, или техничке документације која је саставни део грађевинске дозволе и копије плана или увиђаја на лицу места од стране овлашћеног лица градске управе, ЈП „Град“ односно ЈП „Дирекција за управљање и развој Бање Ковиљаче“. ЈП „Град“ Лозница односно ЈП „Дирекција за управљање и развој Бање Ковиљаче“ по потреби могу формирати комисију односно ангажовати судског вештака грађевинске струке који ће утврдити податке о површини објекта.“

У току заседања локалног парламента актуелна опозиција у граду је члан 17. став 1. Одлуке о утврђивању накнаде за уређивање грађевинског земљишта прогласила за „Пејаков члан“.

Недуго након ступања на снагу Одлуке локалне јединице власти у Лозници, донета је Одлука о ослобађању од накнаде за уређење грађевинског земљишта предузећа „Пејак Хандел“ за објекат „Сениор“ укупне површине 6.831,81 м² на катастарској парцели 179/16 у зони I/A!

У ставу 1. наведеног члана, уочљива је намера законодавца да се одрекне јавног прихода у корист унапред познатог инвеститора који, факат је, оваквом СЕЛЕКТИВНОМ одлуком стиче (или има све предуслове да стекне) повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте. Тумачимо да је поменути члан 17. у ставу 1. Одлуке о утврђивању накнаде за уређивање грађевинског земљишта Града Лозница („Сл. лист Града Лознице“, бр. 6/2010, 8/2010 – испр., 11/2010, 4/2011, 16/2012 и 1/2014) у потпуној супротности са чланом 3. Закона о контроли државне помоћи („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009).

У прилог овој тврдњи наводимо примере накнаде за уређење градског грађевинског земљишта од стране фирми ГП „Алфапројект“ и АД „Јадар“ у Бањи Ковиљачи. Наиме, ГП „Алфапројект“ је у циљу изградње спортско-рекреативног центра, удаљеног око 500 метара од центра Бање Ковиљаче на катастарској парцели 427/3, уплатило ЈП „Дирекцији за управљање и развој Бање Ковиљаче“ на основу накнаде за изградњу објекта од 5000 m² у зони I/C **6.642.650,00 дин.** АД „Јадар“ је на име накнаде за уређење грађевинског земљишта у строгом центру Бање Ковиљаче (зона I/A) за потребе адаптације старе робне куће у хотел „*Royal spa*“ површине 661,47 m², без права на компензацију простора, уплатио **2.198.600,60 дин.**

Оба изграђена објекта стављена су у функцију спорта и туризма и баве се угоститељском делатношћу. Насупрот њима, сви саграђени објекти предузећа „Пејак Хандел“ стављени су у функцију комерцијалног становања, упркос свим планским документима Града Лозница који су на предметним парцелама предвидели спортско-туристичке садржаје. За овакво стање делом су свакако одговорне и надлежне инспекцијске службе, што не аболира и градске власти које су се у име оваквог инвеститора незаконито одрекле преко 30.000.000 динара јавног прихода.

Објекат „Сениор“ посетили смо у току израде ове студије случаја и одмах по доласку учили смо и огромну пано-рекламу за продају станова и гарсоњера, те у том смислу као крун-

ски доказ о кршењу Закона, наводимо и члан 97. Закона о планирању и изградњи, где се у ставу 7. каже:

„Скупштина јединице локалне самоуправе општим актом утврђује зоне и врсте намена објекта из става 2. овог члана, износ коефицијената зоне и коефицијената намене, критеријуме, износ и поступак умањивања доприноса за уређивање грађевинског земљишта посебна умањења износа доприноса за недостајућу инфраструктуру као и услове и начин обрачуна умањења из става 5. овог члана, и друге погодности за инвеститоре, метод валоризације у случају плаћања у ратама као и друга питања од значаја за обрачун и наплату доприноса за уређивање грађевинског земљишта, у складу са овим законом, а својим појединачним актом може предвидети додатне погодности за плаћање доприноса за објекте од посебног значаја за развој јединице локалне самоуправе. **Не могу се предвидети умањења износа доприноса за објекте станоградње**, осим по основу прописаном у ставу 5. овог члана, као и за објекте социјалног становања код којих је инвеститор Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.“

Закључак

На састанку одржаном 01.03.2012. године у просторијама Градске управе Лозница тадашњи начелник Одељења за планирање и изградњу у својој изјави наводи „да су и објекат Ентер и будући објекат Сениор“ решавани на основу члана 103. став 5. Закона о планирању и изградњи, који у том тренутку гласи:

„Носилац права коришћења из става 1. овог члана може остварити право на градњу објеката, односно реконструкцију постојећих објеката у складу са **наменом земљишта утврђеном планским документом**, ради обављања претежне делатности, у року од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона, осим ако пре истека тог рока изменом планског документа није промењена намена тог земљишта.“

Управо огромна пано-реклама на самим зградама инвеститора, као и седмични огласи о продаји станова и гарсоњера у локалним новинама говоре против примене члана 103. става 5. тада важећег Закона о планирању и изградњи, јер је јасно да је инвеститор у потпуности одступио од планских докумената и уместо спортско-туристичких, објекте претворио у чисто комерцијалне намене. На овакво чињенично стање указивале су и појавне грешке у документима надлежних институција Града Лозница, од локацијског елабората и дозволе, па све до грађевинске дозволе.

На основу анализираних података, чуди одсуство реакције многих надлежних институција у Лозници. Са аспекта студије случаја, трудили смо се да укажемо на многобројне грешке и пропусте у поступку прибављања грађевинске документације, али и да кроз призму примене закона и подзаконских аката из области грађевине докажемо да се није поступало по закону и да је ово флагрантан случај кршења Закона о контроли државне помоћи, који од старта није био споран, са нашег становишта.

Сматрамо и да је пројектовани износ државне помоћи, односно сума јавног прихода које се јединица локалне самоуправе у Лозници одрекла, у овом случају, далеко већи од наше рачунице која износи око 30.000.000 динара, али сматрамо да би коначну реч о томе требало да „да“ стручно лице грађевинске струке, односно независни судски вештак.

Подрињски антикорупцијски тим ће на основу ове студије случаја упутити пријаве Комисији за контролу државне помоћи и Комисији за заштиту конкуренције, па ћемо с тим у вези сачекати њихове налазе и мишљења.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

336.563(497.11)(082)

364-646.2(497.11)(082)

ДРЖАВНА помоћ у Србији : од лошег ка горем
/ [уредник Милан Аксентијевић]. – Прокупље :
Топлички центар за демократију и људска права, 2015
(Београд : Досије студио). – 94 стр. : табеле ; 20 cm

»... део пројекта Грађанско друштво против корупције
у додели државне помоћи ...“ --> колофон. – Тираж
1.000. – Напомене и библиографске референце уз
текст. – Библиографија уз поједине радове.

ISBN 978-86-89227-11-6

1. Аксентијевић, Милан [уредник]

а) Државна помоћ – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 214435596

ISBN 978-86-89227-11-6

