

KONTROLA DRŽAVNE POMOĆI U EVROPSKOJ UNJI

STATE AID CONTROL IN THE EUROPEAN UNION

Aleksandar Gavrilović

Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Ekonomski fakultet Pale, BiH, RS
aleksandar.gavrilovic@mail.com

Marko Ćupović

Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Ekonomski fakultet Pale, BiH, RS
markocupy@yahoo.com

Abstrakt: Rad obuhvata temu koja se odnosi na državnu pomoć u zemljama članicama Evropske unije i upoređivanje istih sa zemljama regije (Srbija, Hrvatska, Crna Gora). Kada je riječ o uslovima za članstvo u Evropskoj uniji (EU) koje države kandidati moraju da ispune u pojedinim područjima i prije sticanja članstva, svakako treba voditi računa o zahtjevima koji se postavljaju u oblasti državne pomoći, a koja je predmet pristupnih pregovora u Poglavlju 8. Politike konkurencije.

Ključne riječi: Državna pomoć, Evropska unija, zemlje regije, sektorska pomoć.

Abstract: The work includes the theme which refers to the state aid in the member states of the European Union and comparing them with the countries in the region (Serbia, Croatia, Montenegro). When it comes to conditions for membership of the European Union that candidate countries must fulfill in some areas and even before its membership, we should take into account the requirements contained in the area of state aid, which is the subject of the negotiations in Chapter 8. Competition policy special emphasis is placed on sectoral state aid in the agricultural area with the analysis of the countries in the region.

Key Words: State aid, European Union, countries in the region, sectoral aid.

UVOD

Kada je riječ o uslovima za članstvo u Evropskoj uniji (EU) koje države kandidati moraju da ispune u pojedinim područjima i prije sticanja članstva, svakako treba voditi računa o zahtjevima koji se postavljaju u oblasti politike državne pomoći, a koja je predmet pristupnih pregovora u Poglavlju 8. politika konkurencije.

Kada se radi o ovom području, treba imati u vidu da je državna pomoć važan i nezaobilazan instrument industrijske politike svake države članice, ali je istovremeno i sastavni deo politike zaštite konkurencije EU. To je jedna od ključnih EU politika jer sadrži mjere i instrumente posvećene realizaciji osnovnog cilja ove integracije: stvaranju jedinstvenog unutrašnjeg tržišta. S obzirom na to, uslovi za dodjelu državne pomoći u državama članicama EU su uređeni propisima i pravilima iz pravne tekovine EU (*acquis*). Ugovor o funkcionisanju EU (UFEU), kao i raniji konstitutivni akti ove integracije, počevši od Rimskog sporazuma, uređuju ovo područje na način da propisuju kako nije dopuštena državna pomoć koja narušava, ili bi mogla da naruši međusobnu konkurenciju i nesmetano odvijanje trgovine među državama članicama. Naime, polazi se od pretpostavke da bi nekontrolisano davanje prednosti u obliku državne pomoći odabranim preduzećima ili sektorima u državama članicama ugrozilo funkcionisanje jedinstvenog tržišta EU. Drugim riječima, članice sa većim budžetima mogle bi da „svojim“ preduzetnicima dodijele neograničena finansijska sredstva i na taj način poboljšaju njihovu tržišnu poziciju i konkurentnost na evropskom tržištu. To znači da bi ih dovele u neopravdano povoljniji tržišni položaj u odnosu na konkurente iz manje razvijenih država članica, kojima njihove države nisu u mogućnosti da finansijski pomognu na isti, ili sličan način. Isto tako, ne bi bilo moguće sprečiti „trku u subvencionisanju“ između pojedinih država članica. Zato je kontrola državne pomoći deo politike zaštite konkurencije EU i jedna je od najvažnijih politika usmerenih na stvaranje unutrašnjeg tržišta EU, pa se i primjena te politike nalazi u nadležnosti institucija EU. Konkretno, uslovi za dodelu državne pomoći uređeni su obavezujućim propisima pravne tekovine EU (*acquis*), dok kontrolu primjene tih propisa i dodelu državne pomoći obavlja direktno Evropska komisija. Njene odluke su predmet kontrole evropskih sudova, i to: Opšteg suda i Suda pravde.

1. Pojam – definicija državne pomoći u EU

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) ne daje konkretnu i jednoznačnu definiciju ili detaljnije određenje pojma državne pomoći (eng. *State Aid*). Ovaj Ugovor navodi kako je državna pomoć, u bilo kom obliku, u suprotnosti sa zajedničkim tržištem EU ako utiče na trgovinu između njenih država članica. Konkretno, nespojivost državne pomoći sa zajedničkim tržištem, odnosno načelna zabrana davanja te pomoći, uređena je članom 107(1) UFEU, koji glasi: «*Osim ako nije ovim Ugovorom drugačije propisano, svaka državna pomoć koju daje država članica, ili koja je data putem državnih sredstava u bilo kom obliku, koja narušava ili prijeti narušavanjem konkurencije davanjem prednosti nekim preduzetnicima ili nekim proizvodima, nespojiva je sa zajedničkim tržištem u meri u kojoj utiče na trgovinu između zemalja članica...*».¹⁷¹

Uz opštu zabranu dodijele državne pomoći koja narušava ili prijeti narušavanjem konkurencije i utiče na trgovinu između država članica i već gore navedene izuzetke od te zabrane, uređeno je da neke vrste državne pomoći *mog*u biti u skladu sa zajedničkim tržištem EU, ali pod uslovom da ih prethodno odobri Evropska komisija (osim u slučaju tzv. opštih izuzetaka uređenih posebnim propisom). To se odnosi na slijedeće:

¹⁷¹ Dr D. Lopandić i M. Janjević, „Ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Mاستrihta“, prevod i priređivanje, Beograd, 2005, str. 75.

- (a) pomoć za podsticanje ekonomskog razvoja u područjima u kojima je životni standard izuzetno nizak, ili u kojima postoji velika nezaposlenost;
- (b) pomoć namijenjena važnim projektima koji imaju zajednički evropski interes, ili namijenjena rešavanju ozbiljnih poremećaja u privredi neke države članice;
- (c) pomoć za podsticanje razvoja određenih ekonomskih djelatnosti ili određenih područja, ako takva pomoć ne utiče negativno na uslove pod kojima se odvija trgovina među državama članicama;
- (d) pomoć za podsticanje kulture i očuvanje baštine, ako ne utiče negativno na trgovinu među državama članicama i konkurenciju u EU u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu Unije;
- (e) ostala državna pomoć koju odobri Evropski savjet svojom odlukom, na osnovu kvalifikovane većine, a na predlog Komisije.

Trenutno je u EU na snazi nešto više od pedesetak propisa koji uređuju pravila za dodelu državne pomoći. Oni određuju uslove pod kojima se može dati, primjera radi, pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije, pomoć za zaštitu životne sredine, pomoć malom i srednjem preduzetništvu, trgovini, za razvoj širokopojasnog interneta, itd. Istovremeno, početkom maja 2012. godine stupili na snagu i novi propisi kojima se uređuje područje pružanja usluga od opšteg ekonomskog interesa, a na osnovu kojih države članice EU mogu dodeljivati pomoć za aktivnosti od opšteg interesa: u trgovini, infrastrukturi i slično, a 2013. godine je donet takođe niz novih ili izmenjenih pravila o uslovima dodele državne pomoći. Takođe, u maju 2012. godine u EU je pokrenut i proces modernizacije sistema državne pomoći¹⁷² (SAM – State Aid Modernization), kome je cilj da definiše i olakša davanje državne pomoći u svrhe podsticanja konkurentnosti evropske ekonomije i industrije u cijelini, uzimajući pritom u obzir i probleme s budžetima u velikom broju država članica, kao i da pooštri pravila za davanje državne pomoći kojom se potencijalno može najviše ugroziti trgovina odnosno konkurencija između država članica.

1.1. Vrste državne pomoći u EU

Osnovna podela državne pomoći:

- horizontalnu,
- regionalnu,
- sektorsku državnu pomoć.

1.1.1. Horizontalna državna pomoć

Horizontalna državna pomoć namijenjena je svim preduzećima u jednoj privredi, a ne izabranim i unapred određenim sektorima i regionima. Smatra se vidom državne pomoći koja ima najmanji destruktivni uticaj na uslove konkurencije. Državna pomoć

¹⁷² D. Lopandić (prir.), Ugovori EU – prečišćeni tekstovi Ugovora o EU i Ugovora o EZ nakon amandmana usvojenih Ugovorom iz Nice, Beograd 2004.

koja se horizontalno dodeljuje svim sektorima manje je selektivna od ostalih oblika državne pomoći.

Otuda preovladava mišljenje da su pozitivni efekti horizontalne državne pomoći i njihov doprinos u rješavanju neuspjeha na tržištu mnogo veći od njihovog negativnog uticaja na konkurenciju. Često se ističe da horizontalna državna pomoć efikasno koriguje tržišne nedostatke i doprinosi rastu društvenog blagostanja. Sve su to razlozi zbog kojih nadležne institucije za kontrolu državne pomoći nastoje da nametnu pravila po kojima će se državna pomoć u što većoj mjeri preusmjeravati od sektorske ka horizontalnoj. Svako povećanje procenta učešća horizontalne državne pomoći u ukupnoj strukturi pomoći ocjenjuje se kao pozitivan trend. Horizontalna državna pomoć usmjerena je na: istraživanje i razvoj, zaštitu životne sredine, pomoć malim i srednjim privrednim subjektima, sanaciju i restrukturiranje privrednih subjekata u teškoćama, zapošljavanje, usavršavanje, kulturu, obezbjeđivanje rizičnog kapitala. Regulisanje horizontalne državne pomoći ima za cilj balans između navedenih ciljeva od nesumnjivo velikog značaja i opasnosti da u želji za njihovim ostvarenjem država naruši konkurenciju na tržištu¹⁷³.

1.1.2. Regionalna državna pomoć

Regionalna državna pomoć se dodeljuje sa ciljem podsticanja privrednog razvoja nerazvijenih, odnosno manje razvijenih regiona. Vodeći motiv za usmeravanje državne pomoći ka određenim regionima jeste nizak životni standard ili velika nezaposlenost. Regionalna državna pomoć može da se koristi kako bi se izbjegla koncentracija proizvodnje u pojedinim delovima zemlje i na taj način podstakao ekonomski razvoj siromašnih regiona. Dodeljuje se privrednim subjektima u regionima gde se ulaganja smatraju opravdanim zbog postojanja niza ekonomskih, prirodnih, socijalnih, demografskih ili drugih nedostataka. U većini evropskih zemalja regionalna državna pomoć se dodeljuje u okviru sektorski opredeljenih budžeta, uz uzimanje u obzir kriterijuma regionalne razvijenosti prilikom dodeljivanja pomoći, a na osnovu regionalnih razvojnih programa. Tako, na primer, pored sredstava iz budžeta Republike i budžeta lokalnih vlasti, značajan izvor regionalne pomoći predstavljale donacije međunarodnih institucija i država donatora.

1.1.3. Sektorska državna pomoć

*Sektorska državna pomoć*¹⁷⁴ je namijenjena unapred određenim, odnosno poznatim privrednim subjektima u pojedinim dijelatnostima, odnosno sektorima. Sektorska državna pomoć nosi veću potencijalnu opasnost narušavanja konkurencije u odnosu na horizontalnu uslijed izrazito selektivnog karaktera. Takođe, ovaj vid državne pomoći nije usmjeren na ispravljanje neuspjeha na tržištu.

Veoma često, ovaj vid pomoći samo odlaže neophodne radikalne promijene i strukturalna prilagođavanja u pojedinim sektorima i industrijama. Zbog toga je privremeni karakter sektorske državne pomoći neophodan da bi ona imala pozitivne

¹⁷³ Gordana Ilić, „Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji sa EU i harmonizacija propisa o držanim subvencijama“, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije Udruženja pravnika u Budvi, juni 2002.

¹⁷⁴ European Commission, „XXVIIth Report on competition policy – European Community competition policy – 2008“, Luxembourg, 2008

efekte. Međutim, ne ohrabruje činjenica da se ovaj vid državne pomoći veoma često pod pritiskom korisnika transformiše iz privremene u stalnu.

Postoje mišljenja da ovaj vid pomoći favorizovanjem jednog, obično manje efikasnog preduzeća, redukuje društveno blagostanje.

Svaka vrsta državne pomoći (horizontalna, regionalna ili sektorska) može biti dodeljena na jedan od tri načina:

- šema državne pomoći,
- kao individualna državna pomoć
- na *ad hoc* osnovi.

2. Sektorska državna pomoć u Evropskoj uniji i zemljama regije

Sektorska državna pomoć je namenjena tačno utvrđenim aktivnostima i sektorima, narušavajući ili preteći da naruši konkurenciju na tržištu u većem obimu. Upravo zbog selektivnosti kod dodijele ove vrste pomoći, a naročito kada se radi o tzv. sektorima čelika, uglja, sintetičkih vlakana i brodogradnje, EU primenjuje posebna pravila. Imajući u vidu navedeno, ova pravila su ugrađena u posebne protokole Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Otuda bi bilo logično očekivati da analizirane zemlje u regionu slijede nastojanja Evropske unije da što manjem učešću sektorske državne pomoći u ukupnoj strukturi pomoći¹⁷⁵.

Sektorska državna pomoć je namenjena unapred određenim privrednim subjektima u pojedinim dijelatnostima, odnosno sektorima i nosi veću potencijalnu opasnost narušavanja konkurencije u odnosu na horizontalnu usled izrazito selektivnog karaktera. Na nivou EU zabilježeno je opadanje njenog učešća u strukturi ukupne pomoći, kao i postojanje umjerene negativne korelacije između sektorske državne pomoći i BDP.

Potpuno obrnuta tendencija zabilježena je Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori. Ovo upućuje na zaključak da državna pomoć u Srbiji, kao i u analiziranim zemljama u regionu, nema ulogu u ostvarivanju ciljeva koji mogu biti okosnica održivog rasta i razvoja. Državna pomoć je i dalje instrument veštačkog održavanja neefikasnih preduzeća u pojedinim sektorima.

U tabeli 1. je prikazano procentualno učešće sektorske državne pomoći u strukturi ukupne pomoći u zemljama članicama EU u sedmogodišnjem periodu (2009 – 2015. godina), kao i učešće sektorske državne pomoći na nivou EU kao cijeline.

Na nivou EU kao cijeline je u posmatranom periodu došlo do smanjenja sektorske državne pomoći za 17,5%, tako da 2015. godine učešće sektorske državne pomoći (uključujući i pomoć namenjenu poljoprivredi i ribarstvu) u ukupnoj iznosi svega 26.10%. Među pojedinim zemljama EU, najveće smanjenje 2015. u odnosu na 2009. godinu beleže: Rumunija (-47%), Francuska (-45%), i Portugalija (-44%).

¹⁷⁵ Stojanović, B., Stanišić, T., Radivojević, V. (2013) "State Aid Control: Theoretical Aspects and Empirical Evidences"

Tabela 1. Sektorska državna pomoć kao % ukupne državne pomoći u zemljama članicama EU (2009 – 2015).

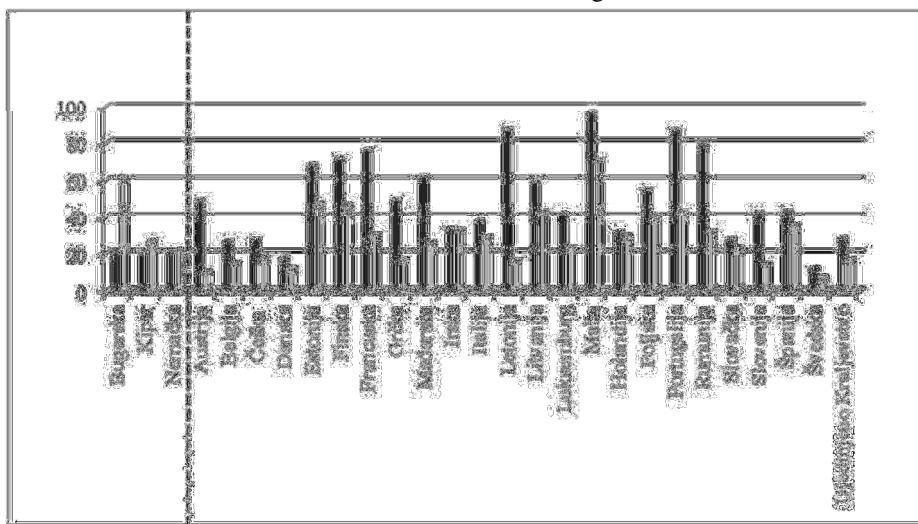
	Sektorska državna pomoć kao % ukupne državne pomoći							Prosek 2009 - 2015	BDP per capita
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Austrija	49.64	16.49	12.75	30.28	9.60	11.71	10.48	20.13	33,943
Belgija	26.92	24.80	23.06	20.12	14.60	22.24	15.34	21.01	32,300
Bugarska	20.61	86.89	93.95	84.03	49.65	45.68	59.58	62.91	4,586
Kipar	20.55	46.95	32.89	64.72	27.50	20.72	27.12	34.35	20,771
Republika Češka	27.89	21.37	25.65	34.47	35.50	20.48	18.19	26.22	13,771
Danska	17.95	18.66	15.10	12.45	11.02	9.91	12.69	13.97	42,129
Estonija	68.63	71.71	66.02	72.48	65.80	61.99	47.67	64.90	11,471
Finska	72.16	71.37	63.27	61.75	62.04	43.80	47.03	60.20	33,786
Francuska	76.63	23.28	34.98	30.52	29.63	14.80	30.75	34.37	29,871
Nemačka	21.24	22.90	19.49	16.50	19.82	21.79	22.12	20.55	30,243
Grčka	49.72	46.61	40.24	41.34	12.06	16.21	17.27	31.92	19,457
Madarska	62.50	67.68	36.02	30.95	61.04	43.06	26.23	46.78	9,671
Irska	33.68	44.86	63.20	55.07	48.38	43.81	33.29	46.04	38,071
Italija	38.03	37.62	34.58	28.59	26.47	28.08	29.01	31.77	25,771
Letonija	87.89	35.37	65.74	83.11	58.25	66.89	17.00	59.18	9,314
Litvanija	59.27	74.28	64.84	51.58	47.22	41.83	43.12	54.59	9,271
Luksemburg	42.09	35.11	24.69	16.46	20.89	20.75	23.30	26.19	76,557
Malta	97.04	96.07	97.19	77.24	76.39	61.51	71.12	82.37	14,800
Holandija	31.92	40.56	38.01	34.46	31.04	28.79	30.05	33.55	35,129
Poljska	55.06	41.06	52.13	46.56	39.03	46.57	40.17	45.80	8,800
Portugalija	87.36	88.82	81.92	80.90	65.42	73.46	43.37	74.46	15,900
Rumunija	79.53	92.38	81.84	88.96	53.73	41.19	32.43	67.15	6,043
Slovačka	28.17	37.75	33.26	35.58	22.05	9.86	23.34	27.14	11,443
Slovenija	42.79	47.57	37.75	28.48	27.69	20.87	14.68	31.40	17,200
Španija	43.34	44.60	34.10	29.85	32.23	37.64	35.86	36.80	22,900
Švedska	12.63	11.85	10.29	15.35	8.92	8.04	7.74	10.69	37,200
Ujedinjeno kraljevstvo	28.81	23.29	25.11	20.08	18.24	21.18	17.06	21.97	29,814
EU 27	49.81	34.22	32.74	29.81	27.85	25.05	26.10	32.23	24,743

Izvor: European Commission,

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports.

Sa slike 1. se može uočiti da su jedine tri zemlje u kojima je došlo do povećanja učešća sektorske državne pomoći Bugarska, Kipar i Nemačka. Pri tome, povećanje u dve zemlje nije alarmantno (Kipar beleži povećanje od oko 6,5%, a Nemačka od svega 0,88% u posmatranom periodu).

Slika 1. Sektorska državna pomoć kao % ukupne državne pomoći u zemljama članicama EU u 2009. i 2015. godini.



Izvor: European Commission

Takođe, dat je pregled učešća sektorske državne pomoći u strukturi ukupne pomoći u Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori u periodu 2009 – 2015. godina. U Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori državna pomoć namijenjena poljoprivredi se u zvaničnim izveštajima o državnoj pomoći prikazuje odvojeno od sektorske državne pomoći, a zbog toga što ne nosi opasnost od značajnijeg narušavanja konkurencije. U cilju uporedivosti podataka prezentovanih sa podacima za zemlje Evropske unije, u sektorsku državnu pomoć uključeni su i podaci o državnoj pomoći namenjenoj poljoprivredi. Na nivou Evropske unije ovaj vid državne pomoći je deo sektorske državne pomoći, a u analiziranim zemljama Zapadnog Balkana deo horizontalne državne pomoći.

ZAKLJUČAK

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

evrozoni, moguće je da kršenje pravila u ostalim oblastima privlači manje pažnje, što prekršiocima daje dodatne prilike.

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

LITERATURA

- [1] European Commission, „XXVIIth Report on competition policy – European Community competition policy – 2008“, Luxembourg, 2008.
- [2] H. W. Friederiszick i dr., *European State Aid Control: An Economic Framework*, 28. septembar 2006, str. 40, dostupno na:
https://www.esmt.org/fm/312/European_State_Aid_Control.pdf
- [3] Gordana Gasmi, „Pravo i osnovi prava EU“, monografija – udžbenik na Univerzitetu Singidunum, Beograd 2010. 23. D. G. Goyder, „EC Competition Law“, Clarendon Press, Oxford 1993. 24. Lasok and Bridge, „Law and Institutions of the European Union“, 6th ed., London 1994.
- [4] Gordana Ilić, „Usklađivanje pravnog sistema SRJ sa pravom EU u oblasti državnih subvencija“, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Zbornik radova sa tematske Konferencije o usklađivanju pravnog sistema SRJ sa pravom EU, decembar 2001.
- [5] Gordana Ilić, „Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji sa EU i harmonizacija propisa o držanim subvencijama“, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije Udruženja pravnika u Budvi, juni 2002.
- [6] Lopandić (prir.), Ugovori EU – prečišćeni tekstovi Ugovora o EU i Ugovora o EZ nakon amandmana usvojenih Ugovorom iz Nice, Beograd 2004.
- [7] Dr D. Lopandić i M. Janjević, „Ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Mاستrihta“, prevod i priređivanje, Beograd, 2005, str. 75.
- [8] Stojanović B., Državna pomoć i zaštita konkurencije, Tržišne strukture i zaštita konkurencije, Institut ekonomskih nauka i Beogradska bankarska akademija, Beograd 2008