

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U BEOGRADU

Biblioteka
ZBORNICI

Tematski zbornik radova
Urednik prof. dr Stevan Lilić

KONTROLA DRŽAVNE POMOĆI
U SRBIJI I EVROPSKOJ NIJI

Ciljevi državne pomoći

Svetislav Taboroši

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

Beograd, 2011

*Prof. dr Svetislav Taboroši**

CILJEVI DRŽAVNE POMOĆI

Apstrakt

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

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

Uvod

Zadatak državne pomoći kao komponente sistema državne intervencije jeste da neutralizuje suštinske nedostatke tržišta, a ne konjunktурne oscilacije ili da bude okosnica privrednog razvoja.¹ Suštinski nedostaci su, za većinu autora, problemi distribucije javnih dobara (pravih javnih dobara i zaslužnih dobara), nesavršena konkurenca, informaciona asimetrija i eksternalije. Neki naglasak stavljuju na jedne, drugi na druge², ali nije sporno da postoji konsenzus povodom pitanja

* Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

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

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

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

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

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

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

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

Zašto se državna pomoć daje?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17 European Commission, *State Aid Action Plan, less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005 to 2009*, dostupno na: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_en.pdf.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zbog čega je državna pomoć ekonomski legitimna?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kakav je stvarni domaćaj zakona o kontroli državne pomoći?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

30 Sužbeni glasnik RS, br. 13/10.

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

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

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

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

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

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

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

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

Kako odmeriti državnu pomoć?

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

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

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

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

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

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

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

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

33 Slučaj Altmark, navedeno, par. 95.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zaključak: kako unaprediti metodologiju?

Akcioni plan, odnosno evropski Okvir za državnu pomoć za istraživanja, razvoj i inovacije³⁹ EU „traži procenu efekata zasnovanu na balansiranju pozitivnih efekata državne pomoći i negativnih uticaja“. Postupak se sastoji od tri koraka za evaluaciju pozitivnih efekata državne pomoći i tri za ocenu negativnih efekata koji ugrožavaju konkuren-ciju. U prva tri koraka Komisija traži (1) da li je opšti interes kao cilj tačno određen, (2) da li je državna pomoć adekvatan način podrške i (3) da li državna pomoć stvara neophodnu inicijativu kod primalaca i da li je proporcionalna. Kao kritični momenti za ocenjivanje negativnih uticaja navode se: „(1) procedura koju primenjuju države članice u izboru korisnika, (2) karakteristike tržišta i korisnika i (3) obim i tip pomoći“.

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

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

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

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

Svetislav Taboroši, PhD

Full Professor, University of Belgrade Faculty of Law

THE OBJECTIVES OF STATE AID

Abstract

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

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