

Eugene Stuart i Davor Vuletić

**EU KONCEPT DRŽAVNE POMOĆI - POTRAGA ZA
BALANSOM IZMEĐU EKONOMSKOG
SUVERENITETA DRŽAVA I ZAHTJEVA
JEDINSTVENOG TRŽIŠTA EUROPSKE UNIJE¹**

**THE EU CONCEPT OF STATE AID - THE SEARCH
FOR BALANCE BETWEEN THE ECONOMIC
SOVEREIGNTY OF STATES AND THE IMPERATIVES
OF THE EU SINGLE MARKET**

Sažetak

Državne subvencije privrednim cjelinama su uvijek postojale. U moderno vrijeme se ove vrste državne privredne intervencije smatraju problematičnim kada imaju značajan utjecaj na trgovinu i konkurenciju. Ovo je rezultiralo progresivnom strogom odredbom u EU zakonu i njegovim multilateralnim odredbama pod WTO Sporazumom o subvencijama iz 1994. godine. Ovaj članak ispituje razvoj i primjenu suštinskog i proceduralnog prava EU koje se tiče reguliranja „državnih pomoći“. Nadalje, članak odražava neke od stalnih tenzija u EU sistemu. Konačno, istraženi su sadržaj, pristup i primjena EU pravila o državnoj pomoći na zemlje koje nisu članice EU upućujući pritom na odredbe iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i na njihov značaj za Bosnu i Hercegovinu.

Ključne riječi: državna pomoć, postojeća državna pomoć, bespravna državna pomoć, nelegalna državna pomoć, izuzeci, izuzeća, grupna izuzeća, notifikacija, shema državne pomoći, sistem državne pomoći, kontrola, monitoring, izvještavanje, inventura, subvencije, porezne olakšice, porezna oslobađanja, subvencije, poslovni subjekti, Evropska unija, Evropska komisija, Ugovor o osnivanju EZ, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Bosna i Hercegovina.

¹ Mišljenja ovdje izražena predstavljaju stavove autora i ne treba ih shvatiti na način da isključivo odražavaju zvanično mišljenje Evropske unije ili bilo koje sastavne ili povezane organizacije.

Summary

Government subsidies to economic entities have always existed. In modern times these types of state economic intervention are now regarded as problematic when they have a significant impact on trade and competition. This has resulted in their progressively strict regulation in EU Law and their multilateral regulation under the 1994 the WTO subsidies agreement. This article examines the development and application of the substantive and procedural law of the EU concerning the regulation of “state aids”. It then reflects on some of the continuing tensions in the EU system. Finally, the content, approach and application of EU state aid rules to non- EU countries is explored with reference to the provisions of the Stabilisation and Association Agreements and their relevance to Bosnia and Herzegovina..

Key words: *state aid, existing state aid, unlawful state aid, illegal state aid, exceptions, exemptions, notification, state aid scheme, state aid system, control, monitoring, reporting, inventory, subsidies, businesses, European Union, European Commission, EC Treaty, Stabilization and Accession Agreement, Bosnia and Herzegovina.*

Uvod

Proteklih mjeseci Evropska unija je započela s nizom pravnih procedura protiv tri od šest prvobitnih zemalja članica EU zbog toga što se nisu uspjele uskladiti s odlukama o državnoj pomoći koje se odnose na ekonomske politike spomenutih vlada.² Ovo su najnoviji primjeri EU sistema kontrole državne pomoći na

² 19. jula 2006. godine Evropska komisija je objavila da je upućivala Francusku Evropskom sudu pravde zbog neuspjeha da povрати ilegalnu državnu pomoć (favorizirajuće tretiranje Francuskog telekoma na osnovu francuskog režima oporezivanja poslovnih subjekata) i da je zahtijevala opoziv luksemburškog preferencijalnog režima oporezivanja za finansijske holdinge koji su postojali u Luxembourg u od 1929. Sljedećeg dana, Komisija je objavila da je i Italija upućena Evropskom sudu pravde jer nije uspjela povratiti ilegalnu državnu pomoć u obliku finansijskih poticaja koje je Italija dodijelila novonastalim kompanijama.

djelu i predstavljaju činjenicu da Evropska komisija nastavlja zauzimati sve strožiji stav prema brojnim oblicima direktnih i indirektnih subvencija na unutarnjem tržištu EU. U skladu sa sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju ovaj sistem već funkcioniše, ili se počinje razvijati i u nekim zemljama Balkana, a od Bosne i Hercegovine se očekuje da slijedi ovaj trend o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU.

Ovaj članak ispituje razvoj i primjenu suštinskog i proceduralnog prava EU koje se tiče reguliranja „državnih pomoći“. Nadalje, članak odražava neke od stalnih tenzija u EU sistemu. Konačno, istraženi su sadržaj, pristup i primjena EU pravila o državnoj pomoći na zemlje koje nisu članice EU, upućujući pritom na odredbe iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i na njihov značaj za Bosnu i Hercegovinu.

Konceptualno porijeklo državne pomoći u EU

Svaka zemlja (uključujući sve zemlje članice EU i STO-a) pruža podršku ekonomskim aktivnostima (potpomaže industrijske sektore, određene kompanije, regionalni razvoj, inovacije, ulaganja, razvoj trgovine, razvoj malog biznisa i ključne sektore kao što su saobraćaj, poljoprivreda i vojna industrija) u većoj ili manjoj mjeri putem različitih instrumenata, uključujući subvencije, porezne olakšice i ostale manje direktne oblike podrške. Ovakva državna aktivnost je stara koliko i najtradicionalnija finansijska funkcija vlade (ubiranje poreza + javna potrošnja)³.

Kako bismo skratili dugu pravnu i ekonomsku priču, u novije doba ove vrste državnih ekonomskih intervencija smatraju se spornim kada imaju značajnog utjecaja na trgovinu i konkurenciju. U zatvorenoj ekonomiji i u zemlji koja nije zaokupljena unapređenjem svoje pozicije u međunarodnoj zajednici (npr. putem pristupanja STO-u ili EU integracijama), država je slobodna da podržava državne ekonomske aktivnosti kako god ona to želi, u mjeri u kojoj si to može priuštiti i da o tome ne informira bilo koga izvan zemlje. Ipak, otvaranje trgovine i međunarodna pozicija

³ Vidi, naprimjer, Adam Smith: „*The Wealth of Nations*“ (1776) zbog rane klasične ekonomske kritike državnih pomoći na koje se upućivalo kao na „nagrade od države“.

države znači da se, korak po korak, međunarodna pravila koja se tiču državne podrške ekonomskim aktivnostima i interesi novih ekonomskih partnera za utjecaj državne pomoći i subvencija na trgovinu i konkurenciju trebaju uzeti u obzir.

Rane 1945. godine učinjeni su pokušaji kako bi se regulirale državne subvencije za industriju i ekonomske sektore. Diskusijama koje su rezultirale Poveljom iz Havane, koja je prethodila kreiranju Ujedinjenih naroda, predstavljeni su prvi prijedlozi za reguliranje subvencija za industriju u interesu svjetskog mira i svjetske trgovine. Ipak, svjetski lideri to tada nisu prihvatili.

Pedesetih godina 20. stoljeća, kada se prvobitnih šest evropskih zemalja spremalo za stvaranje Evropske zajednice ugljena i čelika i Evropske ekonomske zajednice, ovo pitanje je ponovo privuklo međunarodnu pažnju, što je rezultiralo kreiranjem EU sistema kontrole državne pomoći, a kasnije i multilateralnim reguliranjem subvencija u skladu sa Sporazumom o subvencijama i kontra mjerama STO-a iz 1994. godine.

Ugovor o EZ i državna pomoć

Svako razumijevanje EU sistema reguliranja državne pomoći mora ispitati pravni i politički kontekst ključnih pravila o državnoj pomoći iz Ugovora (prvobitno članovi od 92 do 94, sada članovi od 87 do 89).

Evropska unija je bazirana na vladavini prava i fokusirana je na ciljeve koji su određeni u Ugovoru o EZ. Sve ostalo proizlazi iz ovih osnovnih odredaba. Kao prvo, član 2 Ugovora o EZ propisuje da:

Zajednica će imati zadatak, putem uspostavljanja zajedničkog tržišta i ekonomske i monetarne unije i putem implementiranja zajedničkih politika ili aktivnosti, na što upućuju članovi 3 i 4, promoviranje širom Zajednice harmoničnog, izbalansiranog i održivog razvoja ekonomskih aktivnosti, visokog nivoa zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakosti između muškaraca i žena, održivog i neinflacijskog rasta, visokog stepena konkurentnosti i približavanja ekonomskih aktivnosti, visokog nivoa zaštite i poboljšanja kvaliteta okoliša, podizanja životnog standarda i kvaliteta života i ekonomske i socijalne kohezije i solidarnosti između zemalja članica.

Član 3 Ugovora o EZ navodi da *za svrhe koje su određene u članu 2, aktivnosti Zajednice će uključiti, kao što je to propisano u ovom ugovoru i u skladu s vremenskim okvirom određenim u njemu: ... sistem koji će osiguravati da se konkurencija na internom tržištu ne narušava*. Nadalje, član 4 Ugovora o EZ zahtijeva razvoj ekonomske politike

za svrhe određene u članu 2, aktivnosti zemalja članica i Zajednice će uključivati, kao što je to propisano u ovom ugovoru i kao što je to u skladu s vremenskim okvirom određenim u njemu, usvajanje ekonomske politike koja se bazira na bliskoj koordinaciji ekonomskih politika zemalja članica, na unutrašnjem tržištu i na definiciji zajedničkih ciljeva, i koja će se provoditi u skladu s principima jedne otvorene tržišne ekonomije sa slobodnom konkurencijom.

Pedesetih godina 20. stoljeća, kada se prvobitnih šest evropskih zemalja pripremalo za stvaranje Evropske zajednice ugljena i čelika (ECSC) i Evropske ekonomske zajednice (EEC), moralo se pristupiti i pitanju subvencija. Vezano za ECSC, vladalo je mišljenje da bi mogućnost jedne zemlje da subvencionira svoje sektore ugljena i čelika umanjila neophodni stepen slobodne konkurencije na jedinstvenom tržištu ugljena i čelika. Vezano za EEC, kreatori Ugovora iz Rima su u ranoj fazi odlučili da uvedu konkurencijska pravila za preduzeća koja operiraju na novokreiranom zajedničkom tržištu. Kreatori Ugovora iz Rima su stvorili i pravnu osnovu za ono što je kasnije postalo velikim brojem važnih zajedničkih politika u EEC – naime zajednička poljoprivredna politika (CAP), zajednička saobraćajna politika (CTP) i zajednička trgovinska politika (CCP), koja se bavi pitanjima trgovine. U isto vrijeme odvijale su se i diskusije o kreiranju zajedničke industrijske politike i zajedničke politike oporezivanja. Ipak, nije se postigao dogovor o industrijskoj i politici oporezivanja i uprkos nekim manjim pomacima tokom godina situacija je uglavnom ostala takvom i do današnjeg dana.

Nedostatak dogovora o zajedničkoj industrijskoj politici je posebno stvorio problem vezano za dogovorene i važne mjere konkurencijske politike. Jednostavno govoreći, proizlazeći iz propisa i zabrana antikonkurencijskih oblika ponašanja preduzeća u EEC-u, postojao je rizik da bi državne subvencije mogle ponovno stvoriti slične trgovinske barijere i ostale barijere konkurenciji

pružajući podršku ključnim industrijama, bilo da su one konkurentne ili ne. Rješenje ove dileme je iznađeno ugovornim pravilima o državnoj pomoći u članovima od 92 do 94 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice koji su sada članovi od 87 do 89 prema novom numerisanju Ugovora iz Amsterdama (dalje “Ugovor o EZ”).

Da počnemo s Ugovorom o EZ-u. Član 87(1)⁴ *kreira zabranu za bilo koju državnu pomoć dodijeljenu od strane zemlje članice putem ili kroz državna sredstva u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti da će narušiti konkurenciju favorizirajući određena preduzeća ili proizvodnju određenih proizvoda ... dokle god to utječe na trgovinu između zemalja članica.*

Ovo znači da postoje četiri kumulativna testa u zabrani. Kada se svi ovi testovi primijene, vladina pomoć postaje „državna pomoć“ koja je predmetom temeljne zabrane. Kao prvo, pomoć mora biti pružena od zemlje članice putem ili kroz državna sredstva. Ovo isključuje EU ili ostala međunarodna donatorska finansiranja i to je riješeno običajnim pravom tako da *putem ili kroz državna sredstva* znači da su svi nivoi vlasti (uključujući općinske i regionalne nadležne organe) obuhvaćeni. Drugo, fraza *u bilo kojem obliku* znači da nije važno kako se zove neka vladina mjera ili kako je ona predstavljena. EU *doktrina učinka* se ovdje primjenjuje tako da je pomoć koja je obuhvaćena članom 87 Ugovora o EZ-u (koja inače nije definirana u EU sistemu) određena svojim stvarnim ili potencijalnim učincima. Da bi bila zabranjena, pomoć mora imati stvarni ili potencijalni utjecaj na konkurenciju i na trgovinu i mora biti selektivna – u smislu da stvara prednost favorizirajući određena preduzeća ili proizvodnju određenih proizvoda.

Može se primijetiti da je ovdje korištena riječ „pomoć“, a ne „državna pomoć“. Jedan od mogućih razloga je taj da samo ona pomoć koja ispunjava kriterije člana 87(1) čini državnu pomoć koja je predmetom zabrane. Druga hipoteza je da je jednostavno

⁴*Osim ako se drugačije ne navodi u ovom Sporazumu, svaki oblik pomoći odobren od strane zemlje članice ili putem državnih izvora u bilo kojoj formi, a koji narušava ili prijeti da će narušiti konkurenciju tako što će ići u korist određenim preduzećima ili proizvodnji određenih proizvoda smatrat će se nekompatibilnim sa zajedničkim tržištem, ukoliko bude uticao na trgovinu između zemalja članica..*

„državna pomoć“ postala apstraktan pojam. Evropska komisija i Evropski sud pravde generalno ukazuju na „prisustvo pomoći“ za svrhe primjenjivanja i tumačenja člana 87(1) Ugovora o EZ-u.

Ipak, važno je za primjenu EU pravila o državnoj pomoći razjasniti, u svim slučajevima, da li jedna mjera ili predložena mjera ispunjava sve testove za moguću primjenu zabrane člana 87(1). U praksi, prva faza ispitivanja Evropske komisije notificiranih i nenotificiranih mjera koje se odnose na pravila državne pomoći fokusira se na ovo pitanje i za brojne notifikacije se utvrđi da ne predstavljaju državnu pomoć. S druge strane, postoji velika sudska praksa Evropskog suda pravde koja proizlazi iz žalbi Sudu koja smatra pogrešnim odluke Komisije kojim nešto utvrde kao državnu pomoć. Konačno, odsustvo definicije državne pomoći omogućava Komisiji da dinamično pristupi polju zabrane i da ograniči mogućnosti vlada zemalja članica da zaobiđu, putem novih i domišljatih mjera, bilo kakvu crnu rupu u definiciji državne pomoći.

Ipak, nije svaka državna pomoć zabranjena. Postoji spektar izuzetaka u skladu s članom 87(1) *u frazi osim ako se drugačije ne propisuje ovim ugovorom* i u skladu s članom 87(2)⁵. Drugo, postoji spektar mogućnosti izuzeća u skladu s članom 87(3)⁶, što omogućuje Evropskoj komisiji da prepozna posebne okolnosti i razvojne potrebe zajedničkog tržišta. Ova izuzeća oslikavaju zadatke iz člana 2 Ugovora.

⁵ Sljedeći oblici državne pomoći će se smatrati kompatibilnim sa zajedničkim tržištem:

(a) pomoć koja ima socijalni karakter, a koja se dodjeljuje pojedinačnim korisnicima, pružena na način da ne stvara diskriminaciju vezano za porijeklo proizvoda o kojima je riječ; (b) pomoć koja se pruža u slučaju prirodnih katastrofa ili u izuzetnim okolnostima; (c) pomoć koja se dodjeljivala ekonomiji određenih oblasti Savezne Republike Njemačke zbog utjecaja podjele Njemačke, pomoć je pružana dokle god je to bilo potrebno kako bi se izjednačili ekonomski gubici uzrokovani tom podjelom.

⁶ Sljedeći oblici pomoći mogu smatrati kompatibilnim sa zajedničkim tržištem: (a) pomoć koja promovira ekonomski razvoj oblasti u kojima je životni standard ekstremno nizak ili gdje postoji velika nezaposlenost; (b) pomoć koja promovira izvođenje važnog projekta koji je od zajedničkog evropskog interesa ili koja uspostavlja ekonomski balans zemlje članice; (c) pomoć koja pruža podršku razvoju određenih ekonomskih aktivnosti ili određenih ekonomskih oblasti gdje takav vid pomoći u protivnom neće utjecati na trgo-

Neophodno je napraviti razliku između općih izuzetaka definiranih u členu 87(2) i mogućnosti za izuzeće koje su propisane u členu 87(3). *De jure* izuzeci se odnose na određene vrste socijalne pomoći, vladine olakšice u situacijama prirodnih katastrofa i odgovore na ostale izuzetne okolnosti; ali i na pomoć dodijeljenu kako bi se izvršila kompenzacija za ekonomske nepogodnosti uzrokovane bivšom podjelom Njemačke. Ova zadnja odredba ima malo stalnog praktičnog značaja danas. Ipak, može se posmatrati kao odredba od stalnog političkog značaja jer je Njemačka i dalje najveći finansijer EU. Kriteriji za izuzeća definirana u redovima od a) do e) člana 87(3) također su političke prirode i oslikavaju preduzeto balansiranje nekih od glavnih ciljeva EU sa širokim pristupom nadziranja državne pomoći.

Kako bismo ukratko obratili pažnju na ove, izuzete državne pomoći se odnose na:

- Poljoprivredu, saobraćaj i vojnu i sigurnosnu industriju (Poljoprivreda i saobraćaj su drugačije obrađeni u skladu sa zajedničkim politikama EU u ovim oblastima. Vojne i sigurnosne industrije se vide kao suverena oblast nacionalnih vlada, jer se smatra da su vezane za nacionalnu odbranu i politiku sigurnosti);
- Potrošačke subvencije;
- Pomoć u slučaju prirodnih katastrofa.

Mogućnosti izuzeća u skladu s članom 87(3) pojavljuju se kada je moguće uvjeriti Evropsku komisiju da je državna pomoć neophodna i proporcionalna da bi odgovorila na zahtjeve za:

- regionalnim razvojem u nerazvijenim dijelovima EU;
- izvršenjem važnog projekta koji je od zajedničkog evropskog interesa (npr. Industrije Airbusa);
- promoviranjem kulture i očuvanje naslijeđa (npr. pomoć filmskoj industriji ili izdavanju publikacije na nacionalnim jezicima).

vinske uvjete u mjeri u kojoj bi se to kosilo sa zajedničkim interesima; (d) pomoć za promoviranje kulture i kulturnog naslijeđa kada takav vid pomoći ne utječe na trgovinske uvjete i konkurenciju u Zajednici u mjeri u kojoj bi se to kosilo sa zajedničkim interesima; (e) ostale kategorije pomoći se mogu odrediti odlukom Vijeća koje se ponaša kao kvalificirana većina, a na prijedlog Komisije.

Daleko najvažniji kriterij za izuzeća je onaj koji se tiče regionalnog razvoja. U sadašnje vrijeme većina državne pomoći za industrije u EU daje se u neke svrhe regionalnog razvoja (ili horizontalnog razvoja)⁷.

Treba primijetiti i to da javno ulaganje u infrastrukturu ne predstavlja državnu pomoć, posebno ako ono za temelj ima funkcionalan sistem javne nabavke koji eliminira svaki pokušaj favoriziranja. Drugo, svaka državna pomoć po jednoj firmi u iznosu manjem od 100.000 eura u periodu od tri godine izuzima se u skladu s Komisijinim podzakonskim aktom o minimalnoj (*de minimis*) državnoj pomoći. Komisijinim Akcionim planom za državnu pomoć (SAAP), koji je pokrenut u junu 2005. godine, a usvojen u februaru 2006.⁸, predlaže se da se povisi *de minimis* prag. U junu 2006. godine ovaj novi nivo je određen u iznosu od 200.000 eura za naredne godine⁹.

U kontekstu izuzeća, Evropska komisija uzima u obzir tri glavne vrste pomoći kao posebno neprihvatljive u skladu s članom 87(1) i onemogućene da koriste bilo kakva izuzeća iz člana 87(3). To su pomoć pri izvozu, pomoć koja narušava pravila zajedničke organizacije tržišta jednog poljoprivrednog proizvoda i pomoć za svakodnevno poslovanje ili proizvodnju. Ovaj pristup politike je od temeljnog značaja za pravilno shvaćanje člana 87(3) iako je široki pristup politike o ovim vrstama pomoći dinamičniji i povremeno u praksi rezultira određenim izuzecima gdje se oblici pomoći s „crne liste“ dozvoljavaju.

⁷ U skladu s najnovijim statističkim podacima iz EU, 68% ukupne državne pomoći u 2004. godini u EU od 25 zemalja članica (isključujući poljoprivredu, ribarstvo i saobraćaj) ticalo se horizontalne pomoći (u koju ulazi regionalni razvoj, razvoj malih i srednjih preduzeća, pomoć za svrhe okoliša i pomoć pri zapošljavanju – Popis oblika državne pomoći, proljeće, 2006. COM (2006) 130. Konačni od 27. marta 2006.

⁸ Evropska komisija: “Akcionni plan o državnoj pomoći: Manja, a bolje usmjerena državna pomoć: mapa za reformu državne pomoći 2005 – 2009”, COM (2005) 107 Konačni od 7. juna 2005.

⁹ Revidirani prijedlog Komisije za izmjenu pravila *de minimis* - 12.06. 2006 -OJ C 137 od 10. juna 2006.

Šta je to državna pomoć u praksi?

Ma kakav da je definicijski nedostatak postojao, jasno je da se kod državne pomoći¹⁰ u suštini radi o utjecaju subvencija, poreznih olakšica i ostalih oblika vladinih koncesija na konkurenciju i trgovinu, što je od koristi za određene firme, ali što može negativno utjecati na druge firme. Tako je državna pomoć oblik selektivne državne intervencije koja se koristi za promoviranje određene ekonomske aktivnosti. To implicira da se određeni ekonomski sektori ili aktivnosti favoriziraju u odnosu na druge i tako državna pomoć narušava, ili može narušiti, konkurenciju jer pravi razliku između kompanija koje primaju pomoć i onih koje je ne primaju. Kako bismo odredili da li neka mjera čini državnu pomoć, mora se napraviti razlika između situacije u kojoj je pomoć usmjerena ka određenim preduzećima ili proizvodnji određenih proizvoda i situacije gdje su mjere o kojima se radi jednako primjenjive širom zemlje i imaju za cilj favoriziranje cijele ekonomije. U drugom slučaju nema državne pomoći u smislu zakona EU. Definicija subvencije iz STO-a je u osnovi usaglašena s idejom državne pomoći u ovom smislu.¹¹

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

¹⁰ Ugovor o EZ upućuje na državnu pomoć kao na „pomoć“ iako je, kako je to već ranije navedeno, termin *državna pomoć* zadobio popularniju i pravnu upotrebu. Zakon EU namjerno izbjegava posebnu definiciju. U STO-u se koristi termin „subvencija“ i to je u opširno definirano u Sporazumu o subvencijama i kontra mjerama STO-a 1994. godine. Zbog praktičnih razloga, subvencija iz STO-a je isto što i EU pomoć/državna pomoć. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju između EU i zemalja iz regije Balkana koriste termin „državna pomoć“.

¹¹ Sporazum o subvencijama i kontra mjerama STO-a propisuje sljedeće vezano za „subvencije“: Smatrat će se da postoji subvencija ukoliko: (a)(1) postoji finansijski doprinos od strane vlade ili bilo kojeg javnog tijela s teritorije članice STO-a (koja se u ovom sporazumu imenuje kao vlada“), to jest kada: (i) vladina praksa uključuje direktan prijenos sredstava (npr. grantovi, zajmovi, jednaka infuzija kapitala), potencijalni direktni transferi sredstava ili sposobnosti (npr. garancije za zajmove); (ii) vladina potraživanja koja su

članici. Ipak, ova razlika nije uvijek jasna. Naprimjer, mjera koja je otvorena za sve sektore može biti selektivna ako postoji element diskrecije nadležnog organa koji određuje državnu pomoć. S druge strane, činjenica da bi određene kompanije mogle od te mjere imati veću korist nego druge ne znači neophodno da ta mjera ima selektivnu prirodu.

Klasični oblik državne pomoći je direktna vladina subvencija za kompaniju kojoj umanjuje troškove i na taj način je čini profitabilnijom i konkurentnijom u poređenju s njenim konkurentima, bilo da se radi o domaćem ili izvoznom tržištu.

U isto vrijeme, postoji mnogo drugih oblika direktnih ili indirektnih oblika državne pomoći za kompanije koje imaju ili mogu imati slične učinke. Ovo uključuje selektivne porezne olakšice, posebne državne koncesije, subvencije za pozajmice, izvozne poticaje i subvencije firmama u vezi s doprinosima za plaću. Potpunija slika raspona oblika državne pomoći se može vidjeti iz sljedeće klasifikacije kategorija državne pomoći EU¹²

ili zaboravljena ili nisu prikupljena (npr. finansijski poticaji kao što su to porezne olakšice); (iii) vlada osigurava robe i usluge koje ne predstavljaju opću infrastrukturu, ili nabavlja robe; (iv) vlada vrši isplate prema mehanizmima za finansiranje, ili opunomoćuje ili usmjerava privatno tijelo da izvršava jednu ili više vrsta funkcija koje su ilustrirane iznad od (i) do (iii) koje bi inače bile u nadležnosti vlade, a praksa se u biti ne razlikuje od praksi koje vlade prakticiraju; ili (a)(2) kada postoji bilo koji oblik prihoda ili podrške cijenama u smislu člana XVI GATT-a iz 1994. godine; i (b) da je stoga korist ustanovljena.

¹² EU metodološka odrednica koja se tiče Popisa oblika državne pomoći klasificira mjere državne pomoći na sljedeći način: **Grantovi i poreski izuzeci**, (uključujući: grantovi, subvencije za kamate koje primaoc direktno prima, poreske olakšice i ostale poreske mjere gdje korist ne visi od poreske sposobnosti (tj. Ukoliko poreska olakšica premašuje iznos kredita, premašeni iznos se vraća), poreski ustupci, izuzeci i smanjenja stopa gdje korist ne ovisi od poreske sposobnosti, smanjenja u doprinosima socijalne sigurnosti, davanja ekvivalenta grantovima npr. prodaja ili iznajmljivanje zemlje ili imovine po cijenama koje su ispod tržišne vrijednosti. *Jednako učešće*; **Subsidirani zajmovi i poreske razlike**, (uključujući: mali zajmovi bilo da su iz javnih ili privatnih izvora, učešće u zajmovima iz javnih ili privatnih izvora, avansi koji se mogu plaćati po ostvarenju, različite poreske odredbe (rezerve, slobodna ili ubrzana obaranja vrijednosti itd.) i *Garancije*.

Bez obzira iz koje perspektive se posmatra, političke, pravne ili ekonomske, ne postoji jasan konsenzus među međunarodnim ekspertima ili državnim zvaničnicima u vezi s tim da li su i kada subvencije dobra ili loša stvar. Međutim, prevladavajuće mišljenje, koje priznaje širok prostor za izuzetke, navodi da su (u nedostatku jasnih argumenata neuspjehu tržišta) državne pomoći i subvencije, općenito štetne (i doprinose rasipanju javnih fondova) s obzirom na to da:

- sprečavaju efikasno funkcioniranje tržišnih mehanizama ponude i potražnje;
- stvaraju umjetne prednosti koje narušavaju konkurenciju i konkurentnost;
- generiraju kulturu koja promovira subvencije i u kojoj poslovni subjekti kada naiđu na prepreke (čak i prilikom započinjanja) očekuju potporu od strane države; i
- ometaju sistem komparativnih prednosti na kojem se zasniva slobodna međunarodna trgovina.

Naravno, svaka država/vlada daje potpore određenim firmama. Kontrola državne pomoći, međutim, više se odnosi na ekstremnije slučajeve s velikim negativnim efektima koji imaju tendenciju da krše pravo EU o državnoj pomoći i/ili Sporazum o subvencijama u okviru STO-a.

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

Također se smatra da opće mjere i ostale mjere kao što su razlike između pojedinih sistema oporezivanja i općih sistema socijalne zaštite u zemljama članicama; kvote, javna nabavka, tržišna ograničenja i tehnički standardi; porezne sheme koje vrijede za specifičnu prirodu nekih ekonomskih aktivnosti i opća smanjenja PDV-a ne čine državnu pomoć koja podliježe zabrani.

Nadalje, EU fondovi i instrumenti kao što su ERDF i EAGF ili pomoć koju dodjeljuju supranacionalne i multinacionalne orga-

nizacije kao što su Evropska investicijska banka (EIB), Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) ili Svjetska banka također su tipične mjere koje ne predstavljaju državnu pomoć.

Kao što je već spomenuto, pojedinačne vrste državne pomoći u oblasti odbrane ili sigurnosti nisu obrađene u okviru pravila o državnoj pomoći jer se smatraju dijelom izvorne suverenosti zemalja članica. Nadalje, javni radovi koje je omogućila državna pomoć nisu predmetom člana 87(1). Iako je poljoprivreda općenito izuzeta iz pravila o državnoj pomoći jer je pokrivena CAP-om, ipak pomoć za prehrambenu industriju potpada pod pravila državne pomoći kao i proizvodnja krompira i gljiva, jer nije definirana CAP-om.

Jedna važna i zanimljiva oblast koju ovdje treba dodati tiče se pomoći koja se kompenzira za obaveze javnih usluga (socijalni troškovi) koje se nameću određenim preduzećima, bilo da su ona formalno u javnim ili privatnim sektorima. EU termin za ovo je “Usluge od općeg ekonomskog interesa” (SGEI)¹³. U presudi u slučaju *Altmark*, Sud pravde je presudio da naknada preduzećima koja pružaju SGEI ne predstavlja državnu pomoć ako su ispunjeni određeni uvjeti.¹⁴

Konačno, neophodno je ponovno naglasiti da zabranjena državna pomoć zahtijeva četiri kumulativna elementa. Prvo, to mora biti transfer državnih sredstava, i ne odnosi se samo na centralne organe već i na regionalne i lokalne organe, javne banke i nebudžetske posebne fondove¹⁵. Ona se također može dodijeliti

¹³ Ugovor o EZ, članovi 16, 73, i 86(2), Protokol o javnom medijskom servisu iz Ugovora iz Amsterdama i član 36 EU Povelje o osnovnim pravima Evropske unije.

¹⁴ Slučaj C-280/00: *Altmark trans GmbH protiv. Regierungspräsidium Magdeburg*, (2003) ECR I-7747. Poštanske usluge su čest primjer gdje država subsidira aktivnost u situaciji gdje na tržištu ne postoji niko drugi da je izvede. Ipak, ukoliko pružena pomoć stvara prednost za dijelove poštanskih usluga kod kojih postoje konkurenti na tržištu, npr. brza pošta, tada se to smatra državnom pomoći ako ispunjava kriterije iz člana 87(1), a ne ispunjava kriterije iz presude iz slučaja *Altmark*.

¹⁵ U djelu *Politika i pravo državne pomoći za Bosnu i Hercegovinu – Prijedlog za reformu*, Projekt EU, Pomoć jedinstvenom ekonomskom prostoru u BiH, Sarajevo 2005, citat prijevoda iz slučaja “Van Tiggele”: “pogodnost koja nameće teret javnim finansijama u obliku potrošnje ili smanjenih prihoda”.

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

Drugo, ona mora pružati ekonomsku prednost¹⁶ koju preduzeće ne bi primilo u normalnim poslovnim okolnostima. Kao primjer bi mogla poslužiti situacija kada kompanija kupuje ili unajmljuje javno vlasništvo po cijeni nižoj od tržišne cijene ili ako prodaje svoje vlasništvo državi po cijeni koja je viša od tržišne. Ovaj element ekonomske prednosti je ispunjen i ukoliko kompanija uživa privilegirani pristup infrastrukturi bez plaćanja naknade ili ako dobija rizični kapital od države pod uvjetima koji su pogodniji nego što bi se dobili od privatnog ulagača. Na ovaj podtest ekonomske prednosti obično se upućuje kao na “princip ulagača u tržišnoj ekonomiji” i u širokoj je upotrebi u zadnjim odlukama Evropske komisije.

Treće, državna pomoć mora biti selektivna i tako utjecati na balans između određenih kompanija i njihovih konkurenata. Zapravo, selektivnost je element koji pravi razliku između državne pomoći i općih ekonomskih mjera. Događa se da kada nadležni organi koji izrađuju shemu pritom imaju i određeni stepen diskrecione moći. Ipak, kriterij selektivnosti je također zadovoljen ako se shema primjenjuje na samo jedan dio teritorija zemlje članice putem regionalnih i sektorskih shema pomoći.

Četvrti i možda najvažniji element za zabranu jest da pomoć mora imati potencijalni efekt na konkurenciju i trgovinu između država članica. Priroda korisnika pomoći ovdje nije bitna jer čak i neprofitne organizacije mogu biti uključene u ekonomsku aktivnost. Bez ovoga elementa niti jedan od prethodna tri ne može konstituirati državnu pomoć.

Ova četiri kumulativna elementa su konstantni faktori koji odlučuju o tome kada neka vladina mjera podliježe zabrani državne pomoći. Može se reći da peti element predstavlja pravilo mini-

¹⁶ Adekvatna definicija pogodnosti može se pronaći u citatu glavnog zastupnika Jacobsa u slučaju *Španija protiv Komisije* (C-278/92) gdje se navodi da se “državna pomoć dodjeljuje kad god jedna zemlja članica ima na raspolaganju sredstva za preduzeće, a koja u normalnim okolnostima ne bi bila pružena od strane privatnog ulagača koji primjenjuje obične komercijalne kriterije bez obzira na ostala mišljenja socijalne, političke ili filantropske prirode.”

malnog praga (*de minimis*), čija izmjena je, kako je rečeno, već predložena¹⁷. Ovi osnovni koncepti su također razrađeni i nadalje elaborirani za različite vrste mjera pomoći putem brojnih uredbi, direktiva, smjernica, saopćenja i mišljenja, kao i putem odluka Suda pravde koje obično preispituju pisana pravila EZ-a i iniciraju novo promišljanje i prepravljavanje propisa ili drugih aspekata „mekog/neobaveznog“ prava u oblasti državne pomoći.

Kontrola državne pomoći u EU

Pored važnog pitanja kada ili da li se zabrana iz člana 87(1) primjenjuje i pored kriterija Evropske komisije za izuzeća, Ugovor o EZ-u uspostavlja kontrolne mehanizme u članu 88 na sljedeći način:

(Evropska) Komisija će, u saradnji s državama članicama, održavati pod stalnim nadzorom sve sisteme pomoći koji postoje u tim državama. Ona će istima predložiti bilo koje prikladne mjere koje zahtijeva progresivni razvoj ili funkcioniranje zajedničkog tržišta.¹⁸

Ako nakon davanja saopćenja zainteresiranim stranama da dostave svoje komentare Komisija sazna da dodijeljena pomoć od strane države ili kroz državne resurse nije u skladu sa zajedničkim tržištem u odnosu na član 87, ili da je takva pomoć zloupotrijebljena, odlučit će da država u pitanju mora ukinuti ili promijeniti takvu pomoć u vremenskom periodu koji odredi Komisija.

¹⁷ Stanovište Evropske komisije se promijenilo tokom vremena kad je u pitanju shvatanje da li određena mala pomoć može ili ne imati utjecaj na konkurenciju i trgovinu među državama članicama. Prije 1992., Komisija je zauzela stanovište da nema *de minimis* pravila uopće kad je u pitanju primjena člana 87 Ugovora o EZ, Od 1992 primjenjivala je slično *de minimis* pravilo onom koje je primjenjivala za članove 81 i 82 koji se tiču konkurencije, ali samo vezano za pomoć malim i srednjim preduzećima. Evropska komisije je 1996. godine objavila Saopćenje o *de minimis* pravilu za državnu pomoć (OJ 1996, C68/9) prema kojem bi gornji prag prihvatljive pomoći bio postavljen na 100.000 ECU dodijeljenih u periodu od tri godine po jednom privrednom subjektu. U januaru 2001, ECU je zamijenjen eurom (Uredba 69/2001, L10/30). Najnoviji prijedlog predviđa podizanje *de minimis* praga u oblasti državne pomoći na 200.000 eura.

¹⁸ Član 88(1) Ugovora o EZ.

Ako se ta država ne povinuje ovoj odluci u naznačenom vremenskom periodu, Komisija ili bilo koja druga zainteresirana država mogu, ne uzimajući u obzir odredbe članova 226 i 227, predmet uputiti direktno Sudu pravde.¹⁹

Komisija treba biti obaviještena, u dovoljnom vremenskom roku da bi imala mogućnost dostaviti svoje komentare, o svim planovima za dodjelu ili izmjenu pomoći. Ako ona smatra da bilo kakav plan te vrste nije u skladu s jedinstvenim tržištem u odnosu na član 87, bez odgađanja pokreće proceduru obezbijeđenu u članu 88, paragraf 2. Države članice o kojim je riječ neće staviti na snagu svoje predložene mjere dok ova procedura ne bude rezultirala konačnom odlukom.²⁰

Iako je redosljed ovih odredbi pomalo van slijeda, postoji jasna obaveza nacionalnih vlada da prijave prijedloge novih ili izmijenjenih pomoći Evropskoj komisiji i da ih ne provode sve dok pozitivna odluka o njihovoj usklađenosti s jedinstvenim tržištem ne bude zaprimljena. U prikladnim slučajevima, Evropska komisija može također prisiliti državu članicu da napusti svoje planove da dodijeli državnu pomoć ili izmijeni sadržaj pojedinačne mjere pomoći.

Evropska komisija je, pored preispitivanja nove pomoći ili promjena u postojećoj pomoći, ovlaštena i da drži postojeću pomoć pod konstantnim pregledom. Postojeća pomoć je ona koja je postojala prije no što su pravila iz Ugovora stupila na snagu u državama članicama (tipično prije ulaska u EU) i pomoć koja je prethodno odobrena ili izuzeta. Ova važna nadležnost omogućava Komisiji da prepozna koje su se stvari promijenile²¹ i da na toj osnovi ponovo otvori istragu o postojećoj pomoći. U primjerenim slučajevima Komisija može izdati „prikladne mjere“ zahtijevajući ukidanje ili promjenu postojećih mjera pomoći.

Dok ovlasti Komisije da izda prikladne mjere izgledaju nekako nježne, praksa je pokazala da prikladne mjere mogu biti snažan i uvjerljiv instrument u provjerama postojećih državnih

¹⁹ Član 88(2) Ugovora o EZ.

²⁰ Član 88(3) Ugovora o EZ

²¹ Zasnovano na interpretaciji Evropske komisije o referiranju na progresivni razvoj i funkcioniranje jedinstvenog tržišta u članu 88(1) Ugovora o EZ

pomoći. Sa stanovišta prava EU, prikladne mjere u svrhu člana 88(1) predstavljaju neobavezujuće preporuke.²² Ipak, procedura funkcionira na način da Komisija obavi pregled uz punu saradnju s državama članicama na koje se odnosi.²³ Ako Komisija zaključi da neka postojeća pomoć nije više u skladu s jedinstvenim tržištem, ona izdaje preporuku državi članici za promjenama koje mogu uključivati suštinske amandmane na neku shemu pomoći, uvođenje proceduralnih zahtjeva (npr. da limitira ili dotjera obuhvat primjene sheme pomoći) ili ukine shemu pomoći. Državi članici na koju se to odnosi daje se određeni period vremena da prihvati predložene prikladne mjere i time država članica postaje obavezana pristankom. Bilo kakva dodatna pomoć koja nije u skladu s prikladnim mjerama smatra se novom pomoći i mora biti prijavljena. Ako država članica odbije da prihvati prikladne mjere, Komisija ne može direktno nametnuti svoj pogled već mora, u praksi, otvoriti formalnu proceduru istrage prema članu 88(2).

Evropska komisija je, pored osvrtnja na pojedinačne nacionalne sheme pomoći kao dio svojih ovlasti da drži postojeću pomoć pod stalnim pregledom, dodatno u elaboraciji raznih smjernica i saopćenja (tzv. „meko ili neobavezno pravo“) razvila praksu obraćanja državama po ovom pitanju kroz prikladne mjere prema članu 88(1). Ovo se pokazalo od velikog značaja u nametanju novih mjera unutar sistema kontrole državne pomoći vezanom za regionalnu državnu pomoć i državnu pomoć za automobilski sektor. Kada država članica odbije da prihvati smjernice kao prikladne mjere, ili ne registrira pismeno njihovo prihvatanje, Komisija normalno započinje formalnu istragu svih relevantnih shema državne pomoći u toj državi članici kako bi ih procijenila u svjetlu smjernica koje je izdala. Ovo ima praktični efekt prisiljavanja države članice da prihvati smjernice.²⁴

²² Slučajevi: T-132/96 & 143/96; *Freistaat Sachsen V. Commission* (1999) ECR II-3663, paragraph 209; Case C-313/90: *CIRFS v. Commission* (1993) ECR I-1125, Glavni zastupnik Lenz at p.1154 and Case C-135/93: *Spain v. Commission* (1995) ECR I-1651, Glavni zastupnik Lenz at p.1161.

²³ Kako se traži u članu 10 Ugovora o EZ

²⁴ U kontekstu ranije serije okvirnih pravila o državnoj pomoći za automobilski sektor takva je istraga otvorena protiv Švedske u oktobru 1997. U toku istrage okvirna pravila su prihvaćena od švedskih vlasti (Izvještaj o konkurencijskoj politici br. 28 iz 1997. godine, str. 227)

Zahtjev državama članicama da prijave nove državne pomoći ili predlože izmjene u postojećoj državnoj pomoći omogućavaju osnovu za detaljan pregled od strane EU, usklađenosti namjeravanih vladinih mjera s članom 87(1) i mogućnosti za izuzeća po članu 87(3). Sada²⁵ postoji nekih 700 mjera koje su prijavljene Komisiji godišnje, dok još 1200 mjera biva pokriveno nizom pravila o grupnim izuzećima (i ne zahtijevaju punu prijavu/notifikaciju) uvedenih proteklih nekoliko godina da bi smanjili obuhvat posla Komisije. Član 88(3) ima veliku snagu koja isto tako zahtijeva da se prijavljene mjere ne provode dok Komisija ne donese odluku o odnosnoj mjeri. Neprijavljena državna pomoć može također biti predmetom odluke Komisije kojom se zahtijeva povrat nelegalne državne pomoći, s kamatama, od poslovnog subjekta koji je korisnik.²⁶ U ovim okolnostima ima tek nekoliko realnih odbrana dostupnih državama članicama da ospore povrat ili neodgovornom poslovnom subjektu od koga se povrat traži da ga izbjegne. Veliki broj logika i procedura razvijenih od Komisije i Evropskog suda u pogledu primjene člana 88 Ugovora o EZ-u je objedinjeno u Uredbi o procedurama iz 1999. godine.²⁷

Tenzije u sistemu EU

Kako sistem kontrole državne pomoći u EU postaje sve strožiji, i u određenoj mjeri nastavlja da proširuje koncept državne pomoći, razumljivo je da tenzije (uglavnom političke) nastaju između Evropske komisije i država članica u ovoj oblasti. Ovo se oslikava u praksi u kontinuiranom broju neprijavljenih slučajeva, povećanom broju slučajeva koji dolaze pred Evropski sud (uglavnom žalbe), stalnim problemima vezanim za odluke Komisije o povratu i u omjeru u kojem su sada države članice mnogo više i aktivnije uključene u sve aspekte politike državne pomoći EU nego što je

²⁵ State Aid Scoreboard, Spring 2006.

²⁶ Donesene su 104 odluke o povratu od 2000 do 2005, uključujući otprilike 10 milijardi eura. Početkom 2006. ostalo je 75 ovakvih odluka koje nisu provedene. Njemačka učestvuje u najvećem omjeru u odlukama koje treba provesti (35%), dok Španija, Italija i Francuska zajedno učestvuju s 53% slučajeva za provesti. Nema neprovedenih odluka u četrnaest od 25 država članica EU.

²⁷ Uredba Vijeća (EC) br. 659/1999.

to bio slučaj u prošlosti. Daljnje tenzije također nastaju između država članica koje se natječu međusobno vezano za ciljeve domaćih, industrijskih, razvojnih i politika zapošljavanja. S tim u vezi, jedna nezadovoljna država članica može se žaliti Komisiji zbog očiglednih kršenja pravila o državnoj pomoći od strane druge države članice i mogu zajedno zagovarati promjenu smjera politike državne pomoći u njihovu korist.²⁸

I dok je pristup pojedinačnim slučajevima postao više zasnovan na propisima, a trenutno pokušava postati povećano naučni (primjenom većih ekonomskih analiza da bi preispitao moguću korisnost i opravdanost državne pomoći²⁹), politička dimenzija ovog procesa ostaje sveprisutna.

Međutim, proteklih godina se sve više uviđalo da postoji široki interes za smanjenje cjelokupnog obima državne pomoći u EU. U važnom političkom razvoju na nivou EU, Vijeće šefova država i vlada zemalja članica EU u Stockholmu je obavezalo vlade zemalja članica na neku vrstu dobrovoljne procedure vezane za državnu pomoć. Na zaključcima samita zemlje članice su se dogovorile da

nivo državne pomoći u Evropskoj uniji mora biti smanjen, a sistem mora biti transparentniji ... U tom cilju... zemlje članice moraju slijediti trend smanjivanja državne pomoći u odnosu na BDP do 2003. godine, uzimajući u obzir potrebu da se preusmjeri pomoć prema horizontalnim ciljevima zajedničkog interesa, uključujući ciljeve kohezije³⁰.

²⁸ Ovo je vjerovatno slučaj u razvitku nedavnih pristupa poreznim mjerama državne pomoći gdje je nemogućnost EU da unaprijedi harmonizaciju direktnog oporezivanja (zbog potrebe za jednoglasnosti) stvorila preduvjet za preispitivanje ovog pitanja kroz pravila o državnoj pomoći (Proceduralna pravila Vijeća za oporezivanje poslovnih subjekata, OJ C 2, 6.01.1998.). Nadalje, strožija primjena mjera državne pomoći prema zemljama pristupnicama prije samog članstva oslikava sličan trend.

²⁹ *State Aid action plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005 – 2009*, COM (2005) 107 Final of 7 June 2005, prihvaćen u februaru 2006.

³⁰ Zaključci Evropskog vijeća u Stockholmu, 23–24. mart 2001. godine u paragrafu 20 i 21, SN 100/01

Statistički podaci EU pokazuju da kako je sistem pojačavao kontrolu od 1990-ih, državna pomoć u 15 starijih zemalja članica EU je smanjena sa 101 milijarde 1990. godine na 80 milijardi 1999. godine. Državna pomoć je uglavnom smanjena u sektoru proizvodnje ugljena i usluga, a do 2004. godine ukupna državna pomoć u postojećih 25 zemalja članica je iznosila 61 milijardu eura. U isto vrijeme Evropska komisija nastavlja da odobrava približno 97% notificiranih mjera državne pomoći.

U tom kontekstu Evropska komisija je nedavno usvojila plan reforme u okviru Akcionog plana državne pomoći, s osvrtom na sljedeće prioritete u sistemu kontrole državne pomoći:

- državna pomoć koja manje narušava jedinstveno tržište i bolje je usmjerena, u skladu sa ponovljenim deklaracijama Evropskog vijeća, tako da se javni novac troši na efektivan način u korist građana EU u pogledu poboljšanja ekonomske efikasnosti, generirajući veći rast i održiva radna mjesta, socijalu i regionalnu koheziju, poboljšanje usluga od generalnog ekonomskog interesa, održivi razvoj i kulturnu raznolikost;
- prefinjeniji ekonomski pristup, tako da državna pomoć koja manje narušava jedinstveno tržište, pogotovo u segmentima gdje je novac teže dostupan na finansijskim tržištima, može biti lakše i brže odobrena, a da Komisija koncentrira svoja sredstva na slučajeve kod kojih je veća mogućnost za ozbiljno ugrožavanje konkurencije i trgovne;
- usmjerenije i efikasnije procedure, bolja primjena, veći stepen predvidljivosti i poboljšana transparentnost. Naprimjer, zemlje članice trenutno moraju notificirati Komisiju o većini subvencija koje žele da daju. Komisija predlaže izuzeće više mjera iz ove obaveze notifikacije i pojednostavljenje procedure;
- podijeljena nadležnost Komisije i zemalja članica: Komisija ne može poboljšati pravila o državnoj pomoći niti praksu ako ne postoji efektivna podrška zemalja članica i njihovo puno obavezivanje na ispunjavanje obaveze notifikiranja o svakoj predviđenoj državnoj pomoći i adekvatne primjene pravila.

Među krupnijim pitanjima koja se mogu pojaviti narednih godina, a tiču se ovog širokog pristupa reformi državne pomoći su sljedeća:

- Hoće li državne ekonomske politike zaista konvergirati s percepcijama Komisije o državnoj pomoći koja manje narušava jedinstveno tržište i koja je bolje usmjerena;
- Hoće li prefinjeniji ekonomski pristup biti funkcionalan;
- Hoće li smjer reformi stvoriti veću pravnu sigurnost i transparentnost, a rezultirati pojednostavljenjem za zemlje članice;
- Koliko se može razvijati podijeljena nadležnost Komisije i zemalja članica bez dopunjavanja Ugovora o EZ

Zahtjevi SSP u pogledu državne pomoći

Nacionalni sistemi državne pomoći van EU su se prvi put pojavili 1990-ih u okviru evropskih sporazuma s većinom zemalja koje su se kandidirale za članstvo za posljednje proširenje EU, zajedno s Rumunijom i Bugarskom. U okviru evropskih sporazuma, od zemalja koje su se kandidirale za članstvo zahtijevalo se da uvedu sistem monitoringa državne pomoći kako bi se osigurala transparentnost u pogledu državne pomoći. Ključna ideja u pogledu toga je bila da se te zemlje naviknu na režim državne pomoći, a posebno na zahtjeve koji se tiču izvještavanja, i na osnovu toga da kontrola državne pomoći započne (i primjenjuje je Evropska komisija kao sa svakom zemljom članicom EU) od datuma uključenja u EU.

Posljednjih godina, režim kontrole državne pomoći je proširen na Balkan putem odredbi sličnih evropskim sporazumima a definiranim sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju s Makedonijom, Hrvatskom i (i sasvim nedavno) Albanijom. Također, režim je proširen i na zemlje bivšeg Sovjetskog saveza putem sličnih odredbi Sporazuma o partnerstvu i saradnji. Čak iako je ovo teško podnošljiv lijek za ekonomije u tranziciji, osnovna ideja je da će EU otvoriti aranžmane o slobodnoj trgovini samo sa zemljama koje mogu osigurati da njihove firme ne budu neadekvatno subvencionirane da bi se suočile sa konkurencijom firmi iz EU.

Kao rezultat ovih trendova između EU i trećih zemalja, *de facto* model sistema državne pomoći se može kreirati, mada će

stvarni koraci koji su potrebni za njegovo stvaranje (uključujući fazne korake i njihove međusobne odnose) zavisiti u izvjesnoj mjeri od okolnosti u državi i konačnog teksta, uključujući prijelazne periode o kojima je postignut dogovor relevantnim međunarodnim sporazumom.

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

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

Inventar i sistem monitoringa zajedno omogućuju državnim vlastima da izvještavaju EU i STO o državnim pomoćima i subvencijama u zemlji. Interno, isti elementi sistema dozvoljavaju vladi da ima uvid, koji nekada nije imala, u većinu ekonomskih politika. Tada će ona biti u poziciji da postavlja ključna pitanja vezana za interne utjecaje (npr. na konkurenciju), te da li se

određene intervencije mogu promijeniti ili ukinuti u interesu postizanja veće koristi za dati novac i stvarnih rezultata ekonomskog razvoja. Izvještavanje koje zahtijeva EU i STO vrlo često zahtijeva i zakonodavstvo koje također može omogućavati objavljivanje izvještaja i izvještavanje državnog parlamenta o godišnjem stanju u pogledu državne pomoći i subvencija.

Važno je napomenuti jednu činjenicu kad je u pitanju inventar u sistemima monitoringa i inventar u sistemima kontrole. Specifično, inventar koji je uspostavljen za sistem kontrole ima listu “postojećih državnih pomoći” koja se ne može shvatiti kao kršenje SSP u pojedinačnim slučajevima. To znači da se od organa za kontrolu ne može zahtijevati da naloži povrat ove državne pomoći na osnovu toga što se ona smatra nelegalnom. U skladu s tim, državna pomoć u inventaru je u tom smislu zaštićena. Sheme državne pomoći u postojećem inventaru državne pomoći mogu kasnije biti promijenjene kako bi bile u skladu sa pravilima EU kao dijelom zahtjeva u sistemima kontrole za pregled postojeće državne pomoći. Iz tog razloga je korisno kategorizirati osnovni inventar za sistem monitoringa kao “preliminarni inventar državne pomoći” i pažljivo ponovno uspostaviti konačni inventar (kao postojeću listu državne pomoći) neposredno prije nego bilo koji sistem kontrole državne pomoći stupi na snagu³¹.

Treći proces prilikom uspostavljanja sistema državne pomoći koji je kompatibilan sa sistemom u EU naziva se *mapiranje državne pomoći*. Poenta u pogledu toga je da se nadležne institucije za sistem državne pomoći u trećim zemljama slože, u određenom momentu razvoja sistema, da su neke regije zemlje više razvijene od drugih. U skladu s tim, dok se maksimalni iznosi određenih vrsta državne pomoći odobravaju u određenim dijelovima zemlje (posebno nerazvijenim regijama), manji nivoi državne pomoći se primjenjuju u onim slučajevima gdje su ekonomske nepovoljnosti manje izražene³².

Konačna faza prilikom stvaranja nacionalnog sistema državne pomoći je uvođenje kontrola nacionalnih mjera državne pomoći

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

³² Ovo je kontroverzno i kompleksno pitanje koje je izvan okvira ovog članka.

uz pomoć zakonodavstva i principa EU sistema u nacionalnim strukturama. Ovo je tipično predmet uobičajenih tranzicijskih perioda u SSP-u. S druge strane, iskustvo zemalja koje su se trenutno kandidirale za članstvo pokazuje da se sada očekuje u potpunosti operativna kontrola državne pomoći koju je moguće provjeriti znatno prije momenta učlanjenja u EU.

U zavisnosti od nacionalnih pravnih i ustavnih zahtjeva, sistem državne pomoći općenito zahtijeva okvir *specifičnog zakonodavstva* kako bi se kreirale institucionalne nadležnosti i niz dužnosti i prava u pogledu monitoringa i sistema izvještavanja te nacionalnog sistema kontrole državne pomoći. U principu, takvo zakonodavstvo treba da osigura da:

- se međunarodna pravila ne krše (bez obzira na to da li se u toj fazi primjenjuju);
- državne pomoći i subvencije ne ugrožavaju konkurenciju na domaćem tržištu;
- se ispituju rastrošne mjere državnih intervencija i, po potrebi, mijenjaju; i
- su ekonomske politike u skladu s najboljom međunarodnom praksom i da zaista postižu zadate rezultate.

Podržavanje procesa stvaranja nacionalnih sistema državne pomoći je paralelan proces edukacije i podizanja svijesti gdje su ciljna grupa glavni akteri koji su relevantni za sistem, to jest odabrani zvaničnici (ministri itd.) na svim nivoima vlasti i državni službenici u svim vladinim organizacijama koji su direktno ili indirektno vezani za ekonomske politike. Tu se, naravno, primarna pažnja treba posvetiti onima koji najvjerojatnije mogu imati ključnu ulogu u funkcioniranju sistema državne pomoći i onim organima koji provode glavne programe ekonomske podrške ili su nadležni za važne ekonomske sektore. Također se može ukazati potreba da se pažnja usmjeri specifično na parlamentarce kako bi se podržalo donošenje potrebnog zakonodavstva. Ovaj proces edukacije i podizanja svijesti je posebno potreban u ranoj fazi razvoja sistema državne pomoći kako bi se:

- predstavila nešto kompleksnija struktura i logika državne pomoći EU i pravila o subvencijama STO i pretpristupni zahtjevi;
- izbjeglo kašnjenje kod usvajanja potrebnog zakonodavstva;

- osigurala grupa educiranih zvaničnika koji razumiju budućnost nacionalnih pravnih zahtjeva i sistem u kojem će morati vršiti svoje zadatke;
- otklonile bojazni u pogledu funkcioniranja sistema u budućnosti; i
- pokazala korisnost sistema za državu u budućnosti.

Naravno, važan je i trening aktera koji rade ili će biti uključeni u rad na razvoju nacionalnog sistema državne pomoći za uspješno funkcioniranje.

Za BiH će rezultat pregovora o SSP-u biti od najveće važnosti za određivanje prirode sistema državne pomoći koji ovdje treba razviti i vremenskog okvira za njegov razvoj i punu funkcionalnost. S obzirom na kompleksnu političku i institucionalnu strukturu BiH, svaki oblik sistema državne pomoći će ovdje biti kompleksan, uključujući mnoge organizacije i nivoe kao i potencijalno stotine zvaničnika. U vezi s tim ne postoje primjeri zemalja koje je lako uporediti s BiH. Vlasti BiH treba da shvate da Hrvatska i Makedonija, naprimjer, nisu slične u tom pogledu. Iz perspektive EU, Irska i Litvanija su zemlje slične po veličini Bosni i Hercegovini, ali su one jako centralizirane zemlje gdje se direktni sistemi mogu odmah razviti i implementirati.

Koordinacija i angažiranost na različitim poljima ekonomske politike (npr. u pogledu malih i srednjih preduzeća, direktnog stranog ulaganja, fiskalne politike, nauke i politike inovacija, regionalnog razvoja u BiH) u BiH i različitim nivoima vlasti čak i u istom polju ekonomske aktivnosti će također biti poseban izazov za malu zemlju kao što je BiH.

Sistem državne pomoći BiH također treba da bude dovoljno fleksibilan kako bi odgovarao budućim potrebama ekonomskog razvoja u zemlji i balansirao potrebe ekonomskog razvoja s međunarodnim obavezama u pogledu regulacije državne pomoći u okviru SSP-a. Postoje dokazi – ali još uvijek ih je potrebno potkrijepiti prikupljanjem i analizom podataka – da ima jako malo državne pomoći u BiH u stvarnom smislu riječi u poređenju s drugim zemljama. Osim toga, važno je imati na umu da se to može promijeniti i u zavisnosti od stava treba se promijeniti kako se BiH kreće ka ekonomskoj tranziciji. Međutim, važno je da sistem državne pomoći BiH ne treba kreirati sada na način da

ona ugasi potrebne nove inicijative politike ekonomskog razvoja u budućnosti - posebno prije nego BiH postane punopravni član EU.

Zaključak

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

Kako su pravila o državnoj pomoći iz Ugovora o osnivanju EZ nastala kao kompromis, primjenjivana su s rastućom snagom i postigla utjecaj na nacionalne politike koje se nisu mogle predvidjeti. Problem delikatnog balansiranja između Komisije i država članica u pitanju državne pomoći i suvereniteta u ekonomskoj politici vidljiv je iz porasta slučajeva iz oblasti državne pomoći, žalbi pred Evropskim sudom pravde, te obima neprijavljenih slučajeva državne pomoći i problema povrata nelegalne državne pomoći.

Trenutni prijedlog reforme propisa o državnoj pomoći će ponovo otvoriti ovo pitanje i stoga će biti važno za Bosnu i Hercegovinu da, kao i druge zemlje, pažljivo prati debatu i inicijative Evropske komisije, obuhvaćene „Akcionim planom o državnoj pomoći“ u njenoj potrazi za „manjom i bolje ciljanom državnom pomoći“ u godinama koje dolaze.

Samom prirodom procesa stabilizacije i pridruživanja, BiH je već uključena u ovu debatu. Uporedo s iskazanim razumnim smanjenjem nivoa državne pomoći u EU posljednjih godina, proces stabilizacije i pridruživanja zahtijeva od potencijalnih kandidata i država kandidata da usvoje EU režim i primijene EU pravila, prakse i pristupe znatno prije formalnog učlanjenja u EU. Ova pravila državne pomoći su rezultat decenijama dugog iskustva u rješavanju problema balansa između ekonomskog suvereniteta

država članica i potrebe da se zaštiti konkurencija i trgovina na zajedničkom tržištu. Pored toga, sama pravila se mijenjaju. Sve ovo će stoga postaviti posebne izazove pred Bosnu i Hercegovinu u potrazi za izbalansiranim pristupom koji će funkcionirati u BiH uvjetima i koji će biti efektivno koordiniran s kratkoročnim i dugoročnim zahtjevima ekonomskog razvoja zemlje i nastajanjem koordinirane državne industrijske politike.

Osnovni pojmovi

Bespravna je svaka državna pomoć koja je dodijeljena bez dopuštenja Komisije a iznad je *de minimis* nivoa, s izuzetkom grupnih izuzeća.

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

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

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

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

Izuzeća u primjeni pravila državne pomoći predstavljaju osnov za pozitivnu odluku Evropske komisije kojom izuzima neku shemu državne pomoći od zabrane upravo na zahtjev države članice bazira na mogućim izuzećima iz člana 87(3) Ugovora o EZ-u.

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

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

Postojeća državna pomoć je ona koja je postojala prije no što su pravila iz Ugovora stupila na snagu u državama članicama

(tipično prije ulaska u EU) i pomoć koja je prethodno odobrena ili izuzeta. Obično je usvajaju nadležni nacionalni organi.

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

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

Skraćenice

CAP –	Common Agricultural Policy (Zajednička poljoprivredna politika)
CTP –	Common Transport Policy (Zajednička transportna politika)
CCP –	Common Commercial Policy (Zajednička trgovinska politika)
DG Comp –	Directorate General for Competition (Generalni direktorat za konkurenciju)
EBRD –	European Bank for Reconstruction and Development (Evropska banka za obnovu i razvoj)
EC –	European Communities (Evropska zajednica, EZ)
ECU –	European Currency Unit (Evropska novčana jedinica)
ECSC –	European Coal and Steel Community (Evropska zajednica za ugljen i čelik)
EEC –	European Economic Community (Evropska ekonomska zajednica, EEZ)
EIB –	European Investment Bank (Evropska investicijska banka)
EU –	European Union (Evropska unija)
FDI –	Foreign Direct Investments (Strana direktne investicije)

GDP –	Grand Domestic Product (Bruto društveni proizvod)
OJ –	Official Journal (Službeni list)
SAA –	Stabilisation and Accession Agreements (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, SSP)
SAAP –	State Aid Action Plan (Akcioni plan o državnoj pomoći)
SGEI –	Services of General Economic Interest (Usluge od općeg ekonomskog interesa)
SMEs –	Small and Medium Enterprises (Mala i srednja preduzeća)
WB –	World Bank (Svjetska banka)
WTO –	World Trade Organisation (Svjetska trgovinska organizacija, STO)

Bibliografija

1. Case C-280/00. *Altmark Trans GmbH v. Regierungspraesidium Magdeburg*, (2003) ECR I-7747.
2. Case T-132/96 & 143/96; *Freistaat Sachsen V. Commission* (1999) ECR II-3663
3. Case C-313/90: *CIRFS v. Commission* (1993) ECR I-1125
4. Case C-135/93: *Spain v. Commission* (1995) ECR I-1651
5. Case C-278/92. *Spain v Commission*
6. Council Regulation (EC) No. 659/1999 of 22 March 1999, Official Journal L 83 of 27 March 1999.
7. DG Competition. Report on Competition Policy No. 28. Brussels, 1998.
8. Draft Commission Regulation on the Application of Articles 87 and 88 of the EC treaty on the de minimis aid. Official Journal C 137 of 10 June 2006 as amended by the Draft published on 12 June 2006.

9. EU methodology statement concerning the State Aid Scoreboard dostupno na http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/conceptual_remarks.html accessed on 24.4.2006
10. European Commission Regulation No 69/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to De minimis aid, Official Journal L 10, of 13 January 2001.
11. European Commission: *State Aid action plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005 – 2009*, COM (2005) 107 Final of 7 June 2005. http://europa.eu.int/comm/competition/sate_aid/others/action_plan/saap_en.pdf
12. European Commission, *Revised Commission proposal for an amended de minimis rule* - 12.06.2006 -OJ C 137 of 10 June 2006.
13. EC Commission Notice on the de minimis rule on State aid (OJ 1996, C68/9)
14. European Council Report. *Stockholm European Council, 23 - 24 March 2001*. Bruselss 2001.
15. Regulation 69/2001, L10/30
16. Smith, Adam. *The Wealth of Nations*. London, 1776.
17. State Aid Scoreboard, Spring 2006, COM (2006) 130 Final of 27 March 2006 http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard
18. *State Aid Policy and Law for Bosnia and Herzegovina – A Proposal for Reform*. EU Support to the Single Economic Space in BiH. Sarajevo 2005.
19. Treaty on the Establishment of European Communities. Dostupno na <http://europa.eu.int>
20. WTO Subsidies and Countermeasure Agreement, 1994 dostupno na www.wto.org