

JUN 2015.

DOPUŠTENOST, VIDLJIVOST I ISPLATIVOST DRŽAVNE POMOĆI

Ovaj dokument nastao je u okviru zajedničkog projekta BIRN-a i CINS-a u saradnji sa Transparentnost Srbija, kao deo programa "Jačanje medijske slobode u Srbiji" koji finansira Evropska unija. Stavovi izrečeni u dokumentu predstavljaju stavove autora i ne oslikavaju stavove EU.



Jačanje medijske slobode u Srbiji

UVOD – ZAŠTO DRŽAVNA POMOĆ I O ČEMU TAČNO GOVORIMO?

U ovom tekstu se govori o „državnoj pomoći“, slabostima u sistemu za kontrolu državne pomoći u Srbiji i nekim mogućim rešenjima.

Razlozi za davanje državne pomoći

Već dugo vremena budžet Srbije nije u ravnoteži, a obim privredne aktivnosti ili raste nezadovoljavajuće sporo, ili ne raste uopšte. Vlasnička transformacija preduzeća, koja je započeta još pre dvadeset pet godina i dalje nije dovedena do kraja, a u mnogim slučajevima gde jeste sprovedena, rezultati su poražavajući.

Do pomoći države privrednim subjektima može dolaziti iz nekoliko razloga. „Klasičan“ slučaj su preduzeća koja nikada nisu ni funkcionisala bez pomoći države, bilo da se ona ogleda u finansijskim injekcijama, gledanju kroz prste prilikom naplate poreza i drugih dažbina ili kroz neki vid administrativne zaštite, kojim se obezbeđuje privilegovan položaj na tržištu. Neka od tih preduzeća su u državnom vlasništvu i čuvaju se na ovaj način zarad obavljanja neke delatnosti „od javnog interesa“, praveći pri tom troškove koji bi sigurno mogli da budu manji. Međutim, istu pomoć dobijaju i odabrana preduzeća koja su prešla u privatno vlasništvo, a svakako ne obavljaju delatnost od javnog interesa. Za tako nešto se daju nemušta opravdanja, koja najčešće govore o „značaju preduzeća za grad“.

Drugi čest razlog državne pomoći je „privlačenje investitora“. Kada tvorci ekonomske politike ne veruju u to da je uloga države da obezbedi pravnu sigurnost (koja bi zatim dovela do privrednog rasta), već se smatraju odgovornim da podstaknu privredne aktivnosti, a svoju uspešnost pred biračima mere brojem „dovedenih“ investitora, onda su i novčane stimulacije ulagačima logična posledica. Reč je o subvencijama koje se daju investitorima kako bi započeli privrednu aktivnost u Srbiji ili nekoj opštini, da bi zaposlili određeni broj ljudi i slično, a mogu biti novčane, poreski odbici ili davanja u naturi.

Treća grupa slučajeva odnosi se na brojne privredne subjekte koji od države traže pomoć zato što ne mogu da je dobiju pod komercijalnim uslovima od banaka (npr. insolventnost usled ekonomske krize), zato što misle da obavljaju poslove od šireg javnog značaja, pa smatraju da to treba da bude podržano iz budžeta, zato što njihovi konkurenti već primaju državnu pomoć ili, jednostavno, zato što će im uz državnu pomoć troškovi poslovanja biti manji a prihodi veći.

Državna pomoć u službi politike

Ako je suditi po izjavama kreatora ekonomske politike u Srbiji, moglo bi se zaključiti da je **jedino stvarno ograničenje javnih rashoda nedostatak novca** (a ne svest o tome da državno subvencionisanje možda nije ekonomski opravdano ili nije plod želje onih koji pune budžet). Predizborna obećanja i programi političkih stranaka i vlada sastoje se u velikom delu od spiska privrednih delatnosti i slojeva stanovništva koje će na neki način biti „podržane“ ili bi trebalo da dobiju finansijsku pomoć i druge beneficije kada bi bilo više novca. Ne treba zato da čudi da su razni slučajevi davanja državne pomoći veoma često povezani sa promotivnim akcijama političara - predsednika opština, ministara, predsednika i premijera.

Državna pomoć je takođe zgodna prilika za korupciju. Pri ovoj redistribuciji javnog novca u privatne džepove obično ima više zainteresovanih nego što ima novca na raspolaganju da se podeli, što rađa korupcioni motiv. Ostavljeni prostor za diskreciono odlučivanje, naročito u vezi sa određivanjem koliko će sredstava biti opredeljeno za neku namenu, pruža priliku da do korupcije dođe. Ako javnost nije u potpunosti obezbeđena, a kontrola nije efikasna i nezavisna, smanjuju se šanse da korupcija bude otkrivena. Međutim, ma koliko bili veliki rizici da dođe do „prave“ korupcije (u smislu zloupotrebe službene dužnosti za privatnu korist pojedinca), mnogo su veći izgledi da će, kao što je gore opisano, javna sredstva biti utrošena za nešto što treba da donese korist na prvim sledećim izborima.

Međunarodne dimenzije

Problemi sa državnom pomoći nipošto nisu isključivo srpska stvar. Na protiv, ona se praktikuje na razne načine, kako u demokratskim društvima, tako i u jednopartijskim režimima. Svetska ekonomska kriza je dodatno podstakla državnu intervenciju u privredne tokove širom sveta, uz značajno povećanje javnog duga. Rastuće privrede istoka ugovaraju poslove za svoja preduzeća, obezbeđujući uporedo kreditnu podršku zainteresovanim zemljama.

Od samog početka Evropska unija pridaje veliki značaj pitanju državne pomoći. To je i očekivano, jer razni vidovi državnog protekcionizma mogu da ugroze jedinstvo evropskog ekonomskog prostora i slobodu trgovine. U sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju, koje EU zaključuje sa pretendentima na članstvo, državna pomoć je jedna od najuređenijih oblasti.

Upravo zbog ambicije da postane članica EU, Srbija je preuzela obavezu da „prilagodi pravni i institucionalni okvir“, to jest, da donese Zakon o kontroli državne pomoći i da uspostavi „operativno nezavisno telo“ koje će se starati o kontroli državne pomoći. Takođe, Srbija je u obavezi da podnosi izveštaje Evropskoj komisiji o obimu državne pomoći, a u nekim oblastima, na osnovu SSP, državna pomoć je u potpunosti zabranjena (npr. proizvodnja čelika). I tu počinju nevolje.

NEDOSTACI ZAKONA

Zakon o kontroli državne pomoći ima mnogo nedostataka, a svi su se mogli izbeći da je o njemu vođena suštinska javna rasprava, da je donet kao plod istinskog prepoznavanja potrebe za uređenjem ovih pitanja, a ne samo kao predmet ispunjavanja obaveze bitne za viznu liberalizaciju i druga, u ono vreme aktuelna mesta evropskih integracija Srbije.

U doba kada se Zakon nalazio u proceduri usvajanja, pokušali smo, bez uspeha, da utičemo na popravljavanje stanja.

Prva slabost je već sam **naziv** ovog zakona. On **navodi na pogrešan trag**. Uobičajeno bi bilo pomisliti da se pod kontrolom podrazumeva da li je državna pomoć pravilno raspoređena (npr. onima koji na nju imaju pravo), da li su je korisnici pravilno utrošili i tome slično. U stvari, državna pomoć se, makar primenom ovog zakona, uopšte ne kontroliše sa stanovišta zakonitog i mudrog korišćenja javnih resursa. Zakon je donet kako bi se kontrolisalo da li će državna pomoć uticati neprimereno na odnose na tržištu.

Druga slabost je to što zakon **nije sveobuhvatan**. Njime se uređuje „kontrola državne pomoći“ samo u nekim oblastima, dok su druge u potpunosti izuzete. Pri tom, uopšte nije sagledavano da li je taj izuzetak smislen sa stanovišta domaćeg pravnog sistema. Jedio merilo su bile norme direktiva EU. U obrazloženju predloga zakona bilo je tako rečeno: *«Drugi stav ovog člana propisuje da se Zakon ne odnosi na primarnu poljoprivrednu proizvodnju i ribarstvo. Navedeno je u skladu sa odredbama SSP (član 73. stav 9.), kao i činjenicom da su navedene oblasti u nadležnosti drugog generalnog direktorata EU, za razliku od Generalnog direktorata za konkurenciju, u čijoj nadležnosti je, pored konkurencije i državna pomoć.»* Iz navedene odredbe SSP se može izvesti to da Srbija *nije u obavezi* da kontroliše državnu pomoć u oblasti poljoprivrede i ribarstva, to jest da eventualno nekontrolisanje državne pomoći u ovim oblastima ili privilegovanje nekog učesnika na tržištu kroz državnu pomoć koje bi Srbija vršila ne bi predstavljalo kršenje SSP i ne bi bilo ocenjeno kao smetnja trgovini između Srbije i Zajednice. Međutim, iz gole činjenice da Srbija *nije u obavezi* da uređuje kontrolu državne pomoći u oblasti poljoprivrede i ribarstva zbog preuzetih obaveza prema EU, ne može se izvesti zaključak da Srbija to *ne treba* da učini. Usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa preuzetim obavezama iz SSP je samo jedan od razloga, ili bolje reći, dobar povod, za donošenje ovog zakona. Glavni razlog bi trebalo da bude sprečavanje negativnih efekata državne pomoći i necelishodnog trošenja javnih sredstava. Iz istog razloga, deo obrazloženja koje je dala Vlada, a prema kojem su poljoprivreda i ribarstvo «u nadležnosti drugog generalnog direktorata EU» je potpuno irelevantan.

Pored ograničenja po oblastima, kontrola je ograničena i po visini ili načinu dodele. Pravljenje takve razlike ima više smisla (jer se niti može niti treba sve kontrolisati istim intenzitetom i sredstvima), ali ona nije do kraja logično sprovedena.

Zakon **nije dovoljno jasan u pogledu državne pomoći koja se realizuje putem umanjenja prihoda ili stvaranja rashoda javnih preduzeća**. Tek posredno, takva davanja se mogu smatrati državnom pomoći zato što dovode indirektno do umanjenja javnih prihoda.

Komisija za kontrolu državne pomoći (KKD) je organizacija čija pravna priroda nije određena. Ona je neobična mešavina radnog tela Vlade, posebne upravne organizacije i nezavisnog regulatornog tela. Ovakva konfuzija, osim što narušava pravni sistem, ne proističe iz neke realne potrebe, već bi se moglo tumačiti kao posledica težnje da se proces kontrole državne pomoći, kao i u ranijem periodu (pre usvajanja zakona, kada se time bavilo Ministarstvo finansija) faktički zadrži u okviru Vlade, a da se s druge strane ispuni preuzeta obaveza iz SSP i da se osnuje „operativno nezavisno telo“ koje će kontrolisati državnu pomoć. Da li je institucionalno rešenje dobro ili ne, bitno je, ali sporedno pitanje. Za početak se mora znati šta je zaista Komisija. Ovo pitanje je posebno aktuelno u kontekstu aktuelne reforme javne uprave i utvrđivanja koja od tih tela su neophodna, a koja se mogu reorganizovati.

I u doba donošenja zakona, jedno od pitanja koje se sa razlogom postavljalo jeste pitanje potrebe da se ova komisija uopšte osniva kao posebno telo. Naime, velika većina njenih nadležnosti, kako su opisane u zakonu, odnosi se na mere za zaštitu konkurencije, a ne na „kontrolu državne pomoći“ u pravom smislu reči. Tako se u zakonu kaže da Komisija „u postupku ... kontrole“ „odlučuje o usklađenosti prijavljene državne pomoći sa odredbama ovog zakona“. U skladu sa definicijama, ta usklađenost se zapravo svodi na utvrđivanje da li se nekim oblikom državne pomoći korisniku „omogućava povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente“, odnosno da li su ispunjeni uslovi iz zakona da se i pored toga državna pomoć dodeli. Imajući to u vidu, poslove „kontrole državne pomoći“ mogla je, umesto posebnog organa da obavlja Komisija za zaštitu konkurencije, koja je u doba donošenja ovog zakona već bila uspostavljena i koja na osnovu matičnog zakona (o zaštiti konkurencije) uživa znatno veći stepen nezavisnosti od Komisije za kontrolu državne pomoći i polaže račune Narodnoj skupštini, koja joj i bira rukovodstvo.

U doba donošenja zakona smo, kao alternativno rešenje, predlagali da se Komisija definiše kao „samostalna organizacija koja vrši javna ovlašćenja u skladu sa ovim zakonom“, koja za svoj rad odgovara Vladi. Za razliku od sadašnjeg rešenja, prema kojem članove KKD praktično delegiraju pojedina ministarstva (i nezavisna Komisija za zaštitu konkurencije – KZK), predložili smo da članove Komisije bira Vlada, nakon sprovedenog javnog konkursa.

Sledeći problem, na koji smo takođe pokušali da utičemo predlozima amandmana, jeste pitanje efikasnosti kontrole državne pomoći. Naime, zakonske odredbe nalažu budžetskim korisnicima da se obrate Komisiji radi prethodne kontrole dozvoljenosti državne pomoći. Međutim, ne samo da se **može dogoditi da obveznik svesno ne izvrši prijavu, već se može dogoditi da propusti da to učini i slučajno**, zato što nije svestan da neki propis koji se priprema ima kao efekat umanjeno javnog prihoda ili javni rashod koji će nekom korisniku državne pomoći omogućiti povoljniji položaj na tržištu od konkurenata. Kao rešenje smo predložili uvođenje **preventivne obaveze podnošenja akata** na odobrenje Komisiji (koji potencijalno donose državnu pomoć)¹, uvođenje dužnosti Komisije **da ispita prijavljene sumnje** u vezi sa dodelom državne pomoći (ovo je posebno značajno radi ostvarivanja spoljne kontrole poštovanja zakona, a pre svega u slučajevima kada potencijalni davalac državne pomoći ne pošalje prijavu Komisiji. Za verovati je da bi ovakve prijave mogli ponajpre uputiti oni subjekti koji su oštećeni time što je njihovom konkurentu dodeljena neka državna pomoć), mere koje bi obezbedile da šteta ne nastane (**zadržavanje dodele prijavljene državne pomoći**), propisivanje **ništavosti akta** o dodeli državne pomoći (kada pomoć nije prijavljena ili kada se značajno odstupilo od navoda iz prijave.

¹ Kako postoji mnoštvo vrsta javnih rashoda, od kojih neke ni u kojem slučaju ne mogu predstavljati «državnu pomoć» u smislu ovog zakona, predviđa se donošenje podzakonskog akta koji bi izuzeo pojedine vrste javnih rashoda iz opšteg režima prijavljivanja (npr. javni rashodi u vezi sa isplatom zarada zaposlenima). Donošenje takvog podzakonskog akta bi predupredilo administriranje prijave koje se ni u kom slučaju ne bi mogle odnositi na oblast rada Komisije.

O nedorečenosti i nedelotvornosti ovog zakona, možda je dovoljno reći i samo to da **on uopšte ne sadrži kaznene odredbe**. U doba donošenja zakona predložili smo uvođenje čitavog niza prekršaja, za koje bi bili kažnjavani rukovodioci i druga odgovorna lica u organima koji dodeljuju nezakonitu državnu pomoć, u organima koji pripremaju propise, u korisnicima državne pomoći (ako označe tajnim podatak suprotno odredbama zakona), zaposleni u Ministarstvu finansija ili članovi Komisije.

Reagovali smo i u vezi sa brojnim drugim prazninama ili nedorečenostima ovog Zakona (sukob interesa, jezička pitanja, usaglašavanje sa drugim propisima).

Osnovni pojmovi i primena²

Zakon o kontroli državne pomoći primenjuje se od 1. januara 2010. godine. Zakon je definisao državnu pomoć kao „svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda, kojim korisnik državne pomoći stiče povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu“. Iz same definicije jasno je da se sistem dodele i kontrole državne pomoći graniči sa nekim od najvažnijih principa i oblasti značajnih za sprečavanje korupcije ili rizičnih za nastanak korupcije – pravna sigurnost, narušavanje konkurencije, raspolaganje javnim sredstvima.

Da bi neka mera predstavljala državnu pomoć potrebno je da su kumulativno ispunjena sledeća četiri kriterijuma:

- 1) državna pomoć se dodeljuje **iz javnih sredstava** (pravila o dodeli državne pomoći ne odnose se samo na državu, odnosno republiku, autonomnu pokrajinu i jedinice lokalne samouprave, već i na sva pravna lica koja upravljaju i/ili raspolazu javnim sredstvima i dodeljuju državnu pomoć u bilo kom obliku),
- 2) državna pomoć se dodeljuje **na selektivnoj osnovi** (selektivnost),
- 3) korisnik ili korisnici državne pomoći **stiču povoljniji položaj** u odnosu na ostale konkurente na tržištu (ekonomska prednost) i
- 4) državna pomoć **narušava ili preti da naruši konkurenciju** na tržištu.

Osim dodeljivanja državne pomoći u vidu subvencija, povoljnijih kredita, poreskih podsticaja, izdavanja garancija i sl, državna pomoć postoji i u slučajevima kada: privredni subjekt kupuje ili iznajmljuje zemljište u javnom vlasništvu po nižoj ceni od tržišne, prodaje zemljište državi po ceni višoj od tržišne, uživa privilegovani pristup infrastrukturi bez plaćanja naknade ili kada privredni subjekt stiče rizični kapital³ od države pod uslovima koji su povoljniji od onih koje bi dobio od privatnog investitora.

² Počev od ovog mesta, u analizi se, bez posebnog navođenja koriste delovi elektronske publikacije **Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija?**, Transparentnost – Srbija, Beograd, februar 2015. <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Drzavna%20pomoc.%20Transparentnost%20Srbija.%20februar%202015.doc> Sprovedenje tog istraživanja pomogla je Fondacija za otvoreno društvo Srbije.

³ Rizični kapital je finansiranje u obliku vlasničkog kapitala ili u obliku sličnom vlasničkom kapitalu u ranim fazama nastanka i ranog razvoja privrednog subjekta (faza započinjanja, osnivanja i razvoja).

Istraživanje Transparentnost – Srbija iz februara 2015. potvrdilo je bojazni iz doba donošenja zakona - da **ne postoji adekvatan mehanizam** na osnovu kojeg bi Komisija mogla da utvrdi da se namerava dodela državne pomoći. Komisija, u pogledu saznanja te ključne činjenice, u potpunosti **zavisi od volje organa** koji dodeljuje pomoć da prijavu izvrši, ili od spremnosti trećih lica da Komisiju informišu putem predstavke o tome da se namerava dodela pomoći ili da je ona već dodeljena.

Na sličan način, Komisiji su „**vezane ruke**“ i u situacijama kada državni organ **ne želi da joj dostavi podatke** o slučaju dodele državne pomoći koji Komisija uzme u naknadno razmatranje.

To je jedan od najvećih problema u sistemu državne pomoći – **ne postoji adekvatan mehanizam kontrole, odgovornosti i kažnjavanja** za dodelu državne pomoći mimo zakona ili za potpuno ignorisanje Komisije. Tako se pitanje poštovanja zakonskih obaveza u praksi svodi u velikoj meri na dobru volju organa da sve relevantne činjenice prijave Komisiji.

Stiče se utisak da je, usled nepostojanja adekvatnih sankcija za organ koji ne dostavi podatke, **Komisija kao kontrolni državni organ u nezavidnoj situaciji**. S jedne strane, strogo insistiranje na primeni Zakona uz donošenje odluke na osnovu raspoloživih informacija rezultiralo bi proglašavanjem državne pomoći za nedozvoljenu, te bi privredni subjekat bio u obavezi da vrati dobijena sredstva. S druge strane, privredni subjekat, koji je zaštićen ugovornim odredbama, imao bi puno pravo da tuži državu i vrlo je verovatno da bi dobio presudu u svoju korist. Na taj način svrha Zakona (zaštita konkurencije) ne bi bila ispunjena, a država bi pretrpela dvostruku štetu.

Zakon o kontroli državne pomoći ne predviđa odgovornost rukovodilaca i službenika u državnim organima za kršenje tog zakona prilikom odluke o dodeli državne pomoći, ali to ne isključuje primenu drugih propisa (Krivični zakonik, Zakon o budžetskom sistemu itd.), naročito kada je reč o ekstremnim slučajevima, kada je moguće dokazati svesnu zloupotrebu.

Istraživanje TS takođe ukazuje na to da postoji svojevrsni **prećutni pakt među državnim organima** u takvim slučajevima, kada su sredstva već (nezakonito) dodeljena – državni organi ne dostavljaju podatke, a Komisija ne donosi odluku na „osnovu raspoloživih informacija“. O tome svedoči i činjenica da **tokom pet godina rada Komisije nije doneta nijedna odluka o povraćaju nedozvoljene državne pomoći**.

I problematični pravni status Komisije, na koji smo ukazivali (pravni hibrid – **telo sa neimenovanim pravnim statusom koje ima osobine nezavisnog državnog organa, posebne upravne organizacije i radnog tela Vlade**), pokazao se kao problematičan u pet godina primene ovog zakona. Tako, Evropska komisija u izveštajima o napretku Srbije ukazuje na potrebu veće operativne nezavisnosti Komisije, navodeći da bi to **trebalo da se manifestuje kroz ex post kontrole i korišćenje odredbe o povraćaju nezakonite državne pomoći**.

Zanimljivo je primetiti da je Evropska komisija precizirala kako bi trebalo da se manifestuje „operativna nezavisnost“, nakon što je Vlada Srbije u Akcionom planu za 2013, na primedbu EK o operativnoj nezavisnosti Komisije, odgovorila da „Komisija ima sopstveni pečat, memorandum i internet prezentaciju“.

Komisija je u svom radu donela **niz odluka, koje se po oceni Transparentnosti Srbija, mogu označiti kao sporne ili je izbegla da razmatra neke slučajeve dodele državne pomoći** (odnosno slučajeve koji su imali sve odlike dodele državne pomoći). Problematičnost se ogleda u „kreativnoj matematici“ (kada treba pronaći osnov za odobravanje državne pomoći), iznenadnoj promeni dugogodišnje prakse, nerazmatranje državnih garancija na kredite javnih preduzeća itd.

Stiče se utisak da je sistem kontrole državne pomoći u dobroj meri postavljen kako bi se ispunile norme koje je propisala EU i kako bi se ispunile obaveze u vezi sa zaštitom tržišta EU, dok je zaštita domaćeg tržišta ostala u drugom planu. Zbog toga, **potrebno je razmotriti značajne izmene u ovoj oblasti i tešnje povezivanje sistema kontrole državne pomoći i sistema zaštite konkurencije.**

Uopšte uzev, istraživanje jasno ukazuje **na potrebu za značajnim promenama normativnih rešenja kontrole državne pomoći**, posebno u vezi sa kontrolom prijavljivanja državne pomoći, **unapređenjem institucionalnih rešenja (status Komisije), doslednijom praksom same Komisije** i naročito, na potrebu da se **više pažnje posveti sagledavanju svrsishodnosti dodeljene državne pomoći**, zaključuje se u nalazima istraživanja TS.

DRŽAVNA POMOĆ – NA NEBU I NA ZEMLJI

Kakve se slabosti javljaju u slučajevima dodele državne pomoći pokazaćemo na dva primera. Ovi primeri se ne mogu smatrati reprezentativnima u smislu da predstavljaju najčešće oblike problematičnih praksi. Međutim, oni jesu paradigmatični zbog značaja koji je dat poslovanju dva preduzeća vezana za civilno vazduhoplovstvo Srbije – „Air Serbia“ (bivši JAT Airways) i JP Aerodrom „Nikola Tesla“ kod Beograda (Surčin).

„Air Serbia“

Utapanje bivšeg „JAT Airways“-a, gubitaka u državnom vlasništvu u preduzeće „Air Serbia“, koje je osnovala država Srbija u partnerstvu sa „Etihadom“ iz Ujedinjenih arapskih emirata, predstavljeno je kao veliki uspeh. Čitav aranžman je bio, a delimično i dalje jeste, obavijen velom tajne. Bilo je potrebno čak 12 meseci da bi Vlada objavila ugovor. Ni to objavljivanje nije prošlo bez kontroverzi – ugovor nosi znatno kasniji datum od onog za koji je ranije saopšteno da je bio datum zaključenja.

I u doba kada još uvek nije bila objavljena ni jedna stranica ugovora o preuzimanju „JAT“-a, znalo se da je država na sebe preuzela dugove bivše kompanije i da je u novo preduzeće uneta čista imovina. Međutim, nije bilo traga tome da je bilo šta od ove državne pomoći bilo predmet razmatranja pred Komisijom, pre nego što je ugovor zaključen.

Prema dostupnim podacima, Komisija je 9. decembra 2013. donela zaključak kojim je pokrenula **postupak naknadne kontrole** dozvoljenosti državne pomoći koja se udružuje Akcionarskom društvu za vazdušni saobraćaj Jat Airways a.d. Beograd. Postupak je formalno pokrenut na osnovu „sopstvenih saznanja“ Komisije. Iako je formalno tako, Komisija je za pitanje o kojem je trebalo da se izjasni saznala od državnog organa.

Naime, Ministarstvo privrede je svojim dopisom od 14. oktobra 2013. Komisiji dostavilo predlog zaključka kojim se odobrava izdavanje garancije od strane Fonda za razvoj RS, na zahtev „Jat Airways“, a u korist „Etihada“, radi razmatranja sa stanovišta pravila za dodelu pomoći. Iz obrazloženja predloga zaključka, Komisija je utvrdila da je reč o jednoj od mera predviđenih ugovorom od 1. avgusta 2013. godine između Vlade Srbije, Etihada i Jata. Tako je, na osnovu prijave jedne državne pomoći radi odobrenja, Komisija saznala da je dva meseca ranije već došlo do zaključenja akta koji je takođe trebalo da bude predmet prethodnog razmatranja.

Da bi (naknadna) kontrola mogla da bude obavljena, Komisija je naložila kabinetu prvog potpredsednika Vlade, kao potpisniku ugovora od 1. avgusta 2013. godine, da dostavi potpunu prijavu Komisiji. Ugovor je inače zaključen između Vlade Srbije i dve avio kompanije, a (prvi) potpredsednik Vlade je bio samo potpisnik. Ostaje nejasno zbog čega prijava državne pomoći nije zatražena od državnog organa (Vlade Srbije, odnosno njenog generalnog sekretarijata), ili pak od predsednika Vlade, koji rukovodi njenim radom, već od prvog potpredsednika, i to posredno (od njegovog kabineta).

Kabinet je dostavio Komisiji „Plan sanacije i restrukturiranja društva Air Serbia“ i anekse tog plana, izvod iz registra privrednih društava APR-a, izveštaj Direkcije za finansijske poslove kompanije Air Serbia o najznačajnijim obavezama na dan 31. oktobar 2013. godine, pregled dospelih a neizmirenih obaveza, procenu vrednosti nekretnina Air Serbia predloženih za prodaju, kao i „dokaz o ostvarenim uštedama pri nabavci novih vazduhoplova“. Podnosilac je obavestio Komisiju da sva dokumenta **smatra „poslovnom tajnom“**.

Komisija je zaključila da je reč o poslovnom subjektu u teškoćama, i da je, shodno tome, po Zakonu moguće dodeliti samo državnu pomoć za sanaciju i restrukturiranje. Zaključeno je dalje da je **državna pomoć neophodna da bi se izbeglo gašenje privrednog subjekta** i „značajni društveni potresi koje bi u tom slučaju pretrpela srpska privreda“.

Komisija je takođe zaključila da bi **gašenje Jata ugrozilo evropske integracije**. U rešenju se navodi da se direktan i indirektan uticaj Air Serbia na stopu zaposlenosti ogleda u otvaranju približno 21.000 radnih mesta, a indirektna i dugoročna šteta od gubitka nacionalnog avio prevoznika je „**neprocenjivo veća**“ jer bi doveo u pitanje poverenje stranih ulagača da ulažu u Srbiju, bila bi ugrožena „pozicija Srbije u regionu i Evropi, što bi **dovelo u pitanje integraciju i povezanost Republike Srbije sa jedinstvenim tržištem EU**“.

S obzirom na to da u javno dostupnoj verziji nisu objavljeni svi podaci jer je reč o „poslovnoj tajni“, nemoguće je detaljnije ceniti navode iz prijave i rešenja.

Ono što se može utvrditi to je da je cilj „uspostavljanje održivog poslovanja i konkurentnosti u periodu od tri godine, prema osnovnom scenariju“. To bi značilo da subvencije za finansiranje poslovanja ne bi bile potrebne posle 2016. godine. U planu restrukturiranja se navodi **da se ne očekuje da će restrukturirani avio-prevoznik biti u poziciji da naruši konkurenciju**, odnosno neće imati negativne efekte **na tržištu vazdušnog prevoza putnika u EU**. U javno dostupnoj verziji nema podataka, ali se može pročitati da je pre restrukturiranja Air Serbia zauzimala **manje od** (obrisano) tržišta EU, a posle restrukturiranja udeo će biti **značajno manji od** (obrisano). Nakon restrukturiranja očekuje se i **smanjenje kapaciteta sedišta** Air Serbia za približno (obrisano).

Zanimljivo je da se u rešenju može pročitati i da se finansijska pozicija avio-prevoznika (tada JAT Airways) materijalno pogoršala od decembra 2012. godine. S obzirom na to da se restrukturiranjem planira oslobađanje od dugova, a da se Zakon o kontroli državne pomoći primenjuje na državnu pomoć datu nakon stupanja na snagu Zakona, iz obračuna iznosa državne pomoći isključen je dug nastao pre datuma stupanja na snagu Zakona. Nije navedeno o kojem iznosu je reč.

Istorijske obaveze koje je Vlada Srbije preuzela su: dug prema bankama, sporni dug, kratkoročni bankarski krediti, obaveze JAT-a prema Vladi Srbije, dug Narodnoj banci Srbije, kredit odobren od Vlade Srbije, poreske obaveze, dug društvima grupe, neisplaćene zarade i rezervisanja, procenjene potrebe za gotovinom do juna 2013, troškovi otpremnina, depozit za zakup vazduhoplova, pri čemu su poslednje dve stavke deo paketa državne pomoći, a ne sastavni deo istorijskog duga.

Bilo je predviđeno i da Vlada obezbedi sredstva kroz subvencije ili kroz smanjenje gotovinskih troškova poslovanja privrednog subjekta Air Serbia, uključujući **odricanje od prihoda od aerodromskih taksi na Aerodromu Beograd u toku 2014. i 2015. godine**, dva akcionarska zajma, da finansira 50% troškova unapređenja potencijala društva Su-Porti, obezbedi ukupno (obrisano) subvencija društvu Air Serbia za pokrivanje manjka gotovinskih sredstava.

Komisija je 21. februara 2014. **donela rešenje o dozvoljenoj pomoći**. Komisija je, saznaje se iz rešenja, analizirala Plan restrukturiranja sa aspekta testa održivosti, minimalnog iznosa i intenziteta državne pomoći, sopstvenog doprinosa i kompenzacionih mera. Komisija smatra da je realno da se ponovo uspostavi dugoročna konkurentnost privrednog subjekta i da je planirani vremenski period od tri godine razuman.

Komisija je utvrdila da Plan sadrži detaljan opis unutrašnjih i spoljnih okolnosti koje su dovele do teškoća u poslovanju, trenutnog stanja na tržištu i buduće procene ponude i tražnje, kao i različite scenarije kretanja na tržištu, opis jakih i slabih strana Air Serbia. Komisija je „posvetila naročitu pažnju“ opisu uzroka teškoća, problema, značaja i stanja u privrednom društvu, kako bi utvrdila koje su mere predložene Planom restrukturiranja adekvatne.

Ukazano je da je, prema članu 23. stav 2 Uredbe⁴, privredni subjekat kome se odobrava pomoć za restrukturiranje obavezan da preduzme kompenzacione mere kako bi se izbegli značajni poremećaji na tržištu, kao što je prenos ili prodaja imovine, **smanjenje kapaciteta ili zastupljenosti na tržištu**. Komisija je utvrdila da su **navedeni uslovi ispunjeni**. Reč je o prodaji (obrisano) i (obrisano) nepokretnosti i poslovnih aktivnosti na teritorijama (obrisano). Uzeto je u obzir i da se planira smanjenje kapaciteta sedišta za približno (obrisano), što predstavlja vid obeštećenja konkurencije.

Komisija je zaključila da će dodela državne pomoći imati minimalan negativni uticaj na konkurenciju, nasuprot opciji definitivnog odlaska sa tržišta društva Air Serbia.

Navodi se da su ukupni troškovi restrukturiranja (obrisano) od čega državna pomoć iznosi (obrisano) što je 46% ukupnih troškova restrukturiranja, a sopstveni doprinos Etihada i Air Serbia (obrisano) što čini 54% ukupnih troškova.

Pošto je zaključeno da je reč o dozvoljenoj pomoći, zadužen je **kabinet prvog potpredsednika Vlade** da dostavlja Komisiji redovne godišnje izveštaje o napretku ispunjavanja Plana restrukturiranja sve do okončanja tog procesa, kao i da pisanim putem obavesti Komisiju da je proces restrukturiranja okončan čim o time dobije obaveštenje od AD za vazdušni saobraćaj Air Serbia.

Zanimljivo je da je rešenje o dozvoljenosti pomoći za JAT Airways, odnosno Air Serbia, pored propisa i godišnjih izveštaja, **jedini dokument** koji se može pronaći na stranici Komisije **na engleskom jeziku**, na sajtu Ministarstva finansija.

Ovaj slučaj odluke o dodeli državne pomoći je značajan i na sistemskom nivou zato što se iz njega mogu videti sledeći problemi:

- **nemogućnost kontrole državne pomoći ukoliko ne postoji mehanizam da se Komisiji dostavljaju svi zaključeni ugovori pre nego što počnu da proizvode pravno dejstvo;**
- **nemogućnost kontrole zakonitosti rada same Komisije, od strane zainteresovane javnosti ili privrednih subjekata koji smatraju da je došlo do povrede konkurencije, ako Komisija skriva deo podataka;**
- **odsustvo štetnih posledica po lica koja su odgovorna za nedostavljanje podataka u propisanom roku;**
- **neodgovornost članova same Komisije i predstavnika Vlade za komunikaciju sa nenadležnim subjektom („kabinet“ nije pravni subjekt koji ima prava i obaveze u vezi sa državnom pomoći);**
- **primarni značaj koji se daje kontroli državne pomoći u kontekstu evrointegracija, u odnosu na primenu na nacionalnom nivou.**

⁴ Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći („Službeni glasnik RS”, br. 13/10, 100/11 i 91/12)

U konkretnom slučaju, Komisija je zaključila da državnu pomoć treba odobriti. Ne ulazeći u pitanje da li je ovaj zaključak bio ispravan (podaci nisu objavljeni u celosti), mada su neki korišćeni argumenti očigledno veoma diskutabilni, ostaje činjenica da ovi nedostaci zakonskih rešenja mogu uzrokovati velike štete. Da je, naime, Komisija zaključila da državnu pomoć, na osnovu već potpisanog ugovora, ne može odobriti, Srbija bi se verovatno suočila sa velikim zahtevom za naknadu štete, a čitav posao koji je, kako se može pročitati, od izuzetnog značaja za EU integracije i sprečavanje društvenih potresa, mogao je da propadne.

Beogradski aerodrom

Beogradski aerodrom „Nikola Tesla“ kod Surčina je, prema medijskim navodima, u više navrata otpisivao dugove kompaniji Air Serbia ili sprovodio druge mere kojima je pogodio ovoj kompaniji u odnosu na konkurenciju. Komisija za kontrolu državne pomoći se tim slučajevima nije bavila.

Vlada Srbije je, tako, na sednici 11. decembra 2014. godine, zaključkom "05 Broj: 40-15095/2014-1" prihvatila „Nacrt sporazuma o otpustu duga između Akcionarskog društva Aerodrom Nikola Tesla, Beograd i Akcionarskog društva za vazdušni saobraćaj Air Serbia, Beograd"⁵.

U članu 2. ove odluke, kako su preneli mediji, Vlada „preporučuje Akcionarskom društvu Aerodrom Nikola Tesla, Beograd da otpusti dug Akcionarskom društvu za vazdušni saobraćaj Air Serbia, Beograd u iznosu od RSD 1.517.334.583,42 odnosno USD 17.609.572,54 po srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan fakturisanja za usluge pružene navedenom društvu u periodu od 1. januara 2014. godine do 30. septembra 2014. godine”.

A u članu 3. Vlada kaže: „Ovaj zaključak, radi realizacije, dostaviti Ministarstvu privrede, koje će po jedan primerak zaključka dostaviti Akcionarskom društvu Aerodrom Nikola Tesla, Beograd, da otpusti dug Akcionarskom društvu za vazdušni saobraćaj Air Serbia, Beograd, a radi informisanja, i Ministarstvu finansija”.

Već sutradan (12.12.2014) zaključak Vlade šalje se poveriocu (Aerodromu) i dužniku (Air Serbia), „na ruke” direktorima Saši Vlaisavljeviću (on je v.d) i Danetu Kondiću. Šest dana kasnije (17.12.2014), u delovodniku prijemne službe Aerodroma „Nikola Tesla” informacija o odluci Vlade zavedena je pod brojem 7356, a zaključak Vlade zaveden je pod brojem 7356/1. Informaciju je potpisao pomoćnik ministra privrede Milun Trivunac.

Trivunac je izjavio da je Vlada samo „postupila po zakonu”, jer je ovaj Sporazum o otpustu između Aerodroma i Air Serbia zapravo pripadajući deo Zakona o preuzimanju obaveza Air Serbia⁶ prema pravnim i fizičkim licima po osnovu izvršenih usluga i isporučenih roba, i pretvaranje tih obaveza u javni dug Srbije.

Sporazum je, međutim, predviđao da Srbija preuzima kao javni dug Republike Srbije obaveze iz člana 1. ovog zakona, a u skladu sa Programom mera za izmirivanje obaveza privrednog društva Air Serbia prema pravnim i fizičkim licima po osnovu izvršenih usluga i isporučenih roba sa stanjem **na dan 31. decembar 2013. godine**.

⁵ <http://pescanik.net/aerodrom-opet-prasta-dugove-air-serbia/>

⁶ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/4581-14%20lat.pdf>

Ugovorom između Vlade Srbije, Etihada i JAT Airwaysa, takođe je bilo predviđeno da Vlada Srbije za potrebe Air Serbia obezbedi sredstva kroz subvencije ili kroz smanjenje gotovinskih troškova poslovanja privrednog subjekta Air Serbia, uključujući **odricanje od prihoda od aerodromskih taksi na Aerodromu Beograd u toku 2014. i 2015. godine.**

Prihoda se, međutim, ne odriče Vlada, već Aerodrom, koji je posebno pravno lice. Vlada Srbije može kao akcionar samo da preporuči usvajanje sporazuma o otpustu duga, ali ona nije ta koja daje državnu pomoć. Državnu pomoć daje Aerodrom. Iako u praksi možda ne bi bilo razlike između pomoći koju daje Vlada i pomoći koju daje preduzeće, koje ta ista Vlada u potpunosti kontroliše, sa formalne strane nema znaka jednakosti.

Nezavisno od osnova za pretvaranje obaveza u javni dug (što je bilo regulisano posebnim zakonom usvojenim u parlamentu pred kraj 2014. godine), odnosno otpisivanju potraživanja od strane akcionarskog društva u kome je Srbija najveći akcionar, **reč je o državnoj pomoći koja nije prijavljena.** Davalac je privredno društvo u vlasništvu Republike Srbije.

Sličan slučaj desio se u aprilu 2014. godine, kada je niskobudžetna kompanija Wizz Air optužila Aerodrom da „podsticajnom šemom štiti jednu avio-kompaniju sa skupljim tarifama i njen poslovni model fokusiran na transferne putnike“. „Kao jedan od najskupljih aerodroma u Evropi (Aerodrom Nikola Tesla) trebalo bi da podstiče niskotarifna putovanja, umesto što nepravedno štiti visokoplatežni Etihad/Er Srbiju, koji teži da preuzme monopol“, saopštio je Wizz Air.

Aerodrom nije reagovao, ali se u medijima pojavila informacija da je „podsticajna šema“ bila posledica „smernica razvoja vazduhoplovnog tržišta kroz stimulacije u plaćanju aerodromskih naknada u Republici Srbiji“, koje je krajem 2013. godine usvojila Vlada Srbije.

Tri meseca kasnije, u julu 2014. godine, uhapšen je direktor Aerodroma zbog sumnje da je zloupotrebio službeni položaj jer je 29. januara 2010. godine, zaključio Memorandum o razumevanju sa kompanijom Wizz Air, kojim joj je odobrio korišćenje aerodromskih usluga ispod cene, uključujući i popust od 20 odsto na putničku taksu, iako takve pogodnosti nisu mogle da budu odobrene nijednoj kompaniji.

Povoljni uslovi korišćenja aerodromskih usluga uvedeni su, naime, kao mogućnost zaključkom Vlade Republike Srbije i Smernicama razvoja vazduhoplovnog tržišta kroz stimulacije u plaćanju aerodromskih naknada u Republici Srbiji tek 30. decembra 2013. godine i to uz ispunjavanje konkretnih kriterijuma, koje kompanija Wizz Air nije ispunjavala, saopštio je uz vest o hapšenju tada Ministarstvo unutrašnjih poslova.

To praktično znači da je Aerodrom od 2010. godine odobravao državnu pomoć jednoj kompaniji, bez pravnog osnova, a da je tek usvajanjem Vladinog zaključka i smernica (koji nisu objavljeni u „Službenom glasniku“) stvoren pravni osnov, te bi od tada tu pogodnost (odnosno državnu pomoć) moglo da ostvari više kompanija (odnosno zaključak i smernice bi predstavljali šemu državne pomoći). U praksi, prema navodima Wizz Air, smernice i zaključak su pogodovali kompaniji Air Serbia.

Transparentnost Srbija je od Aerodroma tražila podatke o državnoj pomoći koju je ovo preduzeće dodeljivalo. **Dobijen je odgovor da nisu dodeljivali bilo kakvu državnu pomoć.**

Ovaj slučaj odluke o dodeli državne pomoći je značajan i na sistemskom nivou zato što se iz njega mogu videti sledeći problemi:

- **Evidencije o državnoj pomoći nisu potpune, niti pouzdane, čak ni kod samih subjekata koji ih dodeljuju;**
- **Nije dovoljno jasno uređena obaveza preduzeća u državnom vlasništvu da prijavljuju državnu pomoć koju dodeljuju, kao ni obaveza da dostavljaju ugovore veće vrednosti na odobrenje Komisiji;**
- **Ne postoji praksa objavljivanja podataka o dodeljenoj državnoj pomoći, kao ni o aktima koji su pravni osnov za dodelu (npr. zaključci Vlade, ugovori);**
- **Komisija nema na raspolaganju delotvorna sredstva da utvrdi da li je nekim pravnim poslom dodeljena državna pomoć koja nije prijavljena;**
- **Komisija nema praksu da po službenoj dužnosti prikuplja podatke o neprijavljenoj državnoj pomoći koji su objavljeni u medijima, što se verovatno može dovesti u vezu sa odsustvom kaznenih normi i zavisnošću Komisije od Vlade.**

Zbog svega navedenog Transparentnost – Srbija ističe sledeće ključne preporuke za dalje reforme:

- Urediti zakonski druge osnove kontrole državne pomoći, pored kontrole narušavanja konkurencije;
- Urediti kontrolu narušavanja konkurencije u oblastima koje aktuelni zakon ne pokriva;
- Jasno definisanje pravnog položaja Komisije za kontrolu državne pomoći u sklopu Strategije reforme javne uprave, uz jačanje nezavisnosti ili preuzimanje njenih poslova od strane Komisije za zaštitu konkurencije;
- Uvođenje zakonskog mehanizma za prikupljanje podataka o propisima, aktima poslovanja i transakcijama koji mogu predstavljati državnu pomoć, kako kontrola ne bi zavisila od dobre volje davalaca. Pri tom, treba maksimalno koristiti postojeće i uspostaviti nove baze podataka;
- Kontrola ostvarivanja svrhe dodeljene državne pomoći od strane Komisije, DRI, organa koji dodeljuje pomoć i organa koji mu nadzire rad, uz precizno postavljene indikatore pre dodele pomoći;
- Obezbediti javnost podataka o pravnom osnovu za dodelu državne pomoći, pojedinačne odluke i odluke o odobravanju te pomoći;
- Propisati obaveze povraćaja sredstava u slučaju nesvrishodnog korišćenja ili zabranu dodele sredstava tom korisniku;
- Propisati kazne za neprijavlivanje državne pomoći, dostavljanje neistinitih ili neutemeljenih podataka radi odobravanja državne pomoći, nezakonitu dodelu i druge prekršaje;
- Propisati posebna pravila za dodelu državne pomoći u pojedinim specifičnim oblastima (npr. kultura).