О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

1. Уставни основ за доношење закона

Уставни основ за доношење Закона о контроли државне помоћи садржан је у члану 97. став 1. тачке 6. и 12. Устава Републике Србије, којима се утврђује да Република Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште, развој Републике, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике, укључујући и развој недовољно развијених подручја, организацију и коришћење простора и научно-технолошки развој.

1. Разлози за доношење закона и циљеви који се остварују

Важећи Закон о контроли државне помоћи („Службени гласник РС”, број 51/09) донет је 2009. године, а примењује се од 2010. године. Током примене овог закона испоставило се да је неопходно на другачији и потпунији начин регулисати нека битна питања везана за област државне помоћи, вођење самог поступка контроле државне помоћи, као и начин организације и функционисања Комисије за контролу државне помоћи (у даљем тексту: Комисија).

Основни разлог за доношење новог закона јесте прецизирање и допуна појединих одредаба, у циљу ефикаснијег спровођења у пракси, као и увођење нових правних института из области државне помоћи у правни систем Републике Србије.

Активности надлежних органа у контексту убрзавања поступка приступања Републике Србије Европској унији, захтевају битније измене важећег закона. Наиме, полазећи од препорука Европске комисије из годишњих извештаја о напретку Републике Србије, као и мерила које је неопходно да Република Србија испуни ради отварања преговарачког Поглавља 8 – Политика конкуренције, а које се односе на додатно усаглашавање домаћег законодавства са европским правним тековинама и испуњавање критеријума оперативне независности и јачање капацитета Комисије, неопходно је изменити постојећи закон у овој области. Доношењем новог закона биће прецизиране одредбе и отклоњене нејасноће које су уочене у примени, уз обезбеђење транспарентности у додели државне помоћи прописивањем јасних правила, а нарочито ће се ојачати капацитети Комисије која треба ефикасном применом закона да допринесе подстицању привредног развоја. У циљу обезбеђивања оперативне независности Комисије нужно је новим законом уредити њен положај, избор органа, али и радно правни статус запослених у Комисији имајући у виду специфичност њених овлашћења. Поред Европске комисије, о неопходности успостављања јасне организационе структуре и формулисања Комисије као правног лица је указано и од стране организација цивилног друштва (Савет страних инвеститора, НАЛЕД, Транспарентност Србија, Центра за европске политике и др.) али и Владиних и других независних тела (Савет за борбу против корупције, Државна ревизорска институција). Приликом израде закона у погледу организационе структуре Комисије, узете су обзир препоруке и предлози експерата са пројеката које финансира ЕУ (Policy and legal advice center и ИПА пројекта техничке помоћи Комисији за контролу државне помоћи).

Имајући у виду да у Републици Србији постоји пракса приликом формулисања независног државног органа, предложена организациона структура не одступа од већ постојећих (као што је Комисија за заштиту конкуренције, Државна ревизорска институција, Фискални савет и др.).

Даље, један од разлога за доношење новог закона који уређује област државне помоћи јесте и усклађивање са новим Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18). Наиме, пре израде новог закона, анализирана су постојећа решења, а нарочито она која се односе на поступке пред Комисијом. Поступак пред Комисијом је посебан управни поступак који спроводи Комисија када поступа у управним стварима, али се предвиђа и примена Закона о општем управном поступку па је, стога, неопходно урадити усклађивање процесног дела законa. Предложено решење садржи јасну дистинкцију између претходне контроле која се састоји у оцени усклађености прописа и других аката на основу пријаве, као и накнадне контроле која се изузетно спроводи по службеној дужности када Комисија има сазнања да помоћ није у складу са правилима о додели државне помоћи. Такође, прописана је јасна обавеза достављања прописа на мишљење, као и недвосмислено одређење у погледу дозвољености неусклађене помоћи. Поред тога, обавеза пријаве је прописана и за оне индивидуалне државне помоћи које се доносе на основу шеме, а чија укупна вредност прелази одређени новчани праг.

Такође, усклађивање је неопходно у циљу уподобљавања процесних норми, увођења јасно дефинисаног поступка (почетак, спровођење радњи, доношење решења), процесног пенала и других управних мера, раздвајања инквизиторског поступка, могућности разматрања постизања оперативне независности Комисије и др. Измене подразумевају и увођење јасне дефиниције шта се сматра под државном помоћи а шта не и под којим условима (Алтмарк критеријум, Market Economy Operator Principle и др.), као и јасно означавање инструмената за доделу. Најзад, формулисани су нови институти као што су периодични пенал, непосредни увид, управне мере, застарелост, регистар додељене државне помоћи, правило кумулације и сл.

На предложени начин, преносе се одговарајући институти предвиђени чланом 107. Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), као и Уредбом Савета (EУ) 2015/1589 од 13. јула 2015. године о утврђивању детаљних правила примене члана 108. УФЕУ (у даљем тексту: Уредба Савета (EУ) 2015/1589), али и Обавештењем Европске комисије о појму државне помоћи из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (OJ Ц 262, 19.7.2016).

Имајући у виду наведено, доношење новог закона је у складу са низом активности које Република Србија предузима, како би се успоставио правни и институционални оквир за спровођење потребних активности у циљу прилагођавања и усклађивања са правним тековинама Европске уније у области контроле државне помоћи.

Усвајањем закона који се предлаже постигли би се сви напред наведени циљеви имајући у виду да овај закон уређује заштиту слободне конкуренције на тржишту и услове којима се обезбеђује транспарентност у додели државне помоћи, а са друге стране, функционисање, овлашћења и поступање Комисије. Наиме, Комисија се, као независно тело, оснива у складу са обавезама проистеклим из Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 83/08 – у даљем тексту: ССП) и има мандат да контролише доделу државне помоћи у Републици Србији са сличним овлашћењима каква има Европска комисија која тај задатак обавља на нивоу читаве Европске уније.

Успостављањем адекватне контроле државне помоћи и транспарентности у њеној додели, спречава се стављање појединих привредних субјеката у повлашћени положај, односно стварају се једнаки услови пословања за све учеснике на тржишту. На тај начин јача се слободна конкуренција и обезбеђују здравији услови пословања, чиме се подстиче улазак и останак привредних субјеката на тржишту Републике Србије и омогућава њен привредни развој, од чега крајњу корист имају потрошачи, односно грађани Републике Србије.

Најзад, потреба за доношењем овог прописа проистиче и из разлога неопходности усклађивања припадајућих подзаконских аката као што је, пре свега, Уредба о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС”, бр. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 и 119/14), чије је усклађивање, Трећом ревизијом Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније, предвиђено да се изврши до IV квартала 2019. године.

Усвајањем закона који се предлаже постигли би се сви напред наведени циљеви.

1. Објашњење основних правних института и појединачних решења

Члан 1.

Одређује се предмет овог закона. Са једне стране, закон уређује заштиту слободне конкуренције на тржишту и услове којима се обезбеђује транспарентност у додели државне помоћи, а са друге стране, оснивање Комисије, као тела надлежног за контролу државне помоћи у Републици Србији, њен положај у правном систему Републике Србије, начин организовања и функционисања, као и њен мандат. Такође, с обзиром да Комисија спроводи посебан управни поступак, овим законом се уређују општи услови, правила и мере за поступање у управним стварима.

Члан 2.

Утврђује се примена закона и то тако да се закон не примењује на подстицаје, односно помоћ која се додељује у пољопривреди и рибарству. Наиме, наведено одступање проистиче из члана 73. став 9. ССП-а којим је јасно назначено да се одредбе о државној помоћи неће примењивати на пољопривредне производе и производе рибарства дефинисане у Поглављу II, Наслова IV ССП-а. Дакле, Република Србија није у обавези да контролише доделу државне помоћи у пољопривреди и рибарству до приступања Европској унији, при чему рибарство обухвата и аквакултуру.

Члан 3.

Овим чланом је дефинисан појам државне помоћи, категорије шеме и индивидуалне државне помоћи и таксативно су наведени инструменте помоћу којих је могуће доделити државну помоћ. Из дефиниције државне помоћи је могуће утврдити да одређена мера представља државну помоћ уколико је додељује давалац државне помоћи, у било ком облику (инструменти путем којих је могуће доделити државну помоћ) и то само уколико су кумулативно испуњени следећи услови:

1. мера доводи до стварног или потенцијалног јавног расхода, што подразумева трошење јавних средстава из буџета Републике Србије, јединице локалне самоуправе, аутономне покрајине и сл., при чему се под потенцијалним умањењем јавних средстава подразумева ситуација у којој се издају државне гаранције, које се могу, али и не морају активирати, али без обзира што се средства можда и неће утрошити, иста се свакако морају резервисати у буџету. Са друге стране, важна је и приходна страна буџета, те је државна помоћ и то када држава, путем, на пример, ослобођења привредног субјекта од плаћања пореза на добит, убере мање јавних прихода него што би могла у нормалним околностима да оствари прихода по том основу;
2. мера мора бити селективна у смислу да се истом фаворизује само један или група учесника на тржишту или се фаворизује производња одређене робе и/или услуге на тржишту (секторска помоћ), или се мера односи само на одређено подручје Републике Србије (регионална помоћ). Супротно наведеном је општа мера која се подједнако односи на све учеснике на тржишту, све производе и услуге и читаво подручје Републике Србије и иста не представља државну помоћ;
3. мера омогућава економску предност кориснику државне помоћи тако што му доделом средстава (или нпр. отписом дуга) омогућава побољшање финансијске ситуације и обезбеђује предност на тржишту у односу на конкуренте коју иначе не би могао да има у уобичајеним тржишним околностима. Такође, мера која поседује наведене карактеристике нарушава или може да наруши конкуренцију на тржишту, јер нису сви учесници у тржишној утакмици у истом положаје. Није нужно доказати да је конкуренција стварно нарушена, већ је довољно да постоји опасност од њеног нарушавања;
4. мера мора да утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица ЕУ, што је новина у односу на претходно законско решење коме је недостајала ова одредница државне помоћи, а, имајући у виду да иста постоји у члану 107. УФЕУ у коме је јасно истакнуто да мера мора да утиче на трговину између држава чланица ЕУ да би се сматрало да садржи државну помоћ.

Дефиниција државне помоћи је потпуно у складу са дефиницијом из члана 107. став 1. УФЕУ, али и упоредном праксом земаља у окружењу. Комисија ће ближе објаснити сваки од критеријума појма државне помоћи у смерницама (или упутству или сличном акту) Комисије у складу са Обавештењем Комисије о појму државне помоћи, из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (OJ Ц 262, 19.7.2016).

Шема државне помоћи је дефинисана на начин да представља пропис или скуп прописа (или њихове нацрте или предлоге) као што су закон, уредба, правилник, конкурс, одлука и др. који садрже правни основ за доделу државне помоћи а која се може доделити већем броју корисника који нису унапред познати.

За разлику од тога, појам индивидуалне државне помоћи представља помоћ која се додељује унапред одређеном кориснику путем одређеног појединачног акта на ad hock бази, али и помоћ која се додељује одређеном кориснику на основу шеме помоћи која је претходно оцењена као усклађена, али која, без обзира на ту чињеницу, мора проћи посебну оцену Комисије.

Дефиниције шеме и индивидуалне државне помоћи су у складу са дефиницијама датим у Уредби Савета (EУ) 2015/1589.

Такође, ради отклањања евентуалних недоумица, могући инструменти доделе државне помоћи су јасно дефинисани и побројани, при чему се не искључује постојање и додатних облика. Наведено је новина у односу на претходни закон, с обзиром на то да је утврђивање инструмената државне помоћи раније било предмет подзаконских аката.

Као инструменти су препознате субвенције као бесповратна средства, али и субвенционисане каматне стопе на кредите у смислу да држава покрива део или укупне трошкове камата, затим фискалне олакшице које се односе на случајеве када се кориснику опрашта део или цео износ пореза на добит или друге дажбине које је у нормалним околностима дужан да плати, затим гаранције државе, које су издате по условима повољнијим од тржишних односно под условима под којим их корисник никад не би добио од тржишно оријентисане банке или друге финансијске институције или не би могао да их уопште ни добије у нормалним околностима (нпр. ако се налази у тешкоћама).

Државна помоћ може бити садржана и у мери која подразумева одрицање од добити државе у корист привредног субјекта који је у њеном искључивом или делимичном власништву, уколико је то околност у којој профитно оријентисани власник не би поступио на исти начин и на који начин се том привредном субјекту увећава приход вештачким путем. Државна помоћ је и отпис дуга, јер се на тај начин привредном субјекту умањују уобичајени оперативни трошкови.

Најзад, инструменти покривају случајеве када се држава налази у улози продавца или купца. Наиме, свака продаја (или давање на коришћење) имовине у јавној својини по цени нижој од тржишне, кориснику омогућава умањење трошкова пословања, док свака куповина или коришћење имовине од стране државе по цени вишој од тржишне омогућава власнику те имовине да увећа своје уобичајене приходе. Потребно је нагласити и то да се под повољнијим условима од тржишних подразумевају и случајеви када држава даје своју имовину без накнаде.

Поједини инструменти државне помоћи биће ближе објашњени у смерницама (или упутству или сличном акту) Комисије у складу са Обавештењем Комисије о појму државне помоћи из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (OJ Ц 262, 19.7.2016).

Члан 4.

Појам даваоца и корисника државне помоћи је ближе дефинисан овим чланом. Тако, давалац државне помоћи може бити било који орган Републике Србије у чијој надлежности је доношење или примена одређеног прописа и који користи средства из буџета Републике Србије (нпр. министарства надлежна за послове финансија, привреде, запошљавања и сл.). Међутим, осим са републичког потребно је обухватити и даваоце са покрајинског и локалног нивоа узимајући у обзир да и они имају одређену аутономију за доделу различитих облика државне помоћи у складу са законом. Такође, давалац државне помоћи може бити и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима, као што је Фонд за развој, који, иако није орган државне управе ипак управља и располаже јавним средствима и самим тим представља потенцијалног даваоца државне помоћи.

Корисник државне помоћи је учесник на тржишту коме се додељује државна помоћ у било ком облику, а учесник на тржишту може бити правно или физичко лице (предузетник) које обавља економску делатност, под којом се подразумева производња или промет робе или пружање услуга на тржишту. Наведена дефиниција је обухватнија од дефиниције садржане у претходном закону, јер препознаје да, осим привредних субјеката, корисници државне помоћи могу бити и други субјекти као што су непрофитне организације уколико се баве производњом робе или пружањем услуге и тиме постају равноправни конкуренти другим учесницима на тржишту.

Институти даваоца и корисника државне помоћи су дефинисани у складу са Обавештењем Комисије о појму државне помоћи из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (OJ Ц 262, 19.7.2016).

Члан 5.

Овим чланом се упућује на облике државне помоћи који могу утицати на конкуренцију на тржишту, али су изузета од правила опште забране доделе државне помоћи.

Посебно се истиче да када држава додељује помоћ која је социјалног карактера без дискриминације у односу на порекло робе, или ако се помоћ додељује ради отклањања штета проузрокованих природним непогодама односно у другим ванредним ситуацијама у складу са законом који регулише смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама, таква помоћ је увек усклађена. Наведена одредба члана 5. је у потпуности усклађена са чланом 107. став 2. тач. (а) и (б) УФЕУ.

За разлику од претходног, поједине врсте државне помоћи могу бити изузете од забране уколико су испуњени одговарајући критеријуми, али који се морају подвести под неки од четири основна критеријума. Ти критеријуми се односе на унапређење економског развоја подручја Републике Србије са изузетно ниским животним стандардом или са високом стопом незапослености, отклањање озбиљног поремећаја у привреди Републике Србије или извођење одређеног пројекта од посебног значаја за Републику Србију, унапређење развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја у Републици Србији уколико се тиме озбиљно не нарушава, нити постоји претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту, и коначно ради унапређења заштите и очувања културног наслеђа. Наведено је у складу са чланом 107. став 3. УФЕУ. Да би се подвело под неки од четири основна критеријума, Европска комисија прописује значајан број правила, која су најчешће у форми меких правила (soft acquis), са циљем да се таква правила олакшано прилагођавају тренутним економским и тржишним околностима. Такви инструменти тумачења су и прописани чланом 73. тачка 4. ССП. Стога, наведена правила ће бити ближе уређена подзаконским прописима која доноси Влада.

Члан 6.

Мере које не представљају државну помоћ су мере које не испуњавају све критеријуме из члана 107. става 1. УФЕУ-а, и то пре свега када учесник на тржишту не обавља економску делатност или делатност коју обавља нема утицаја на трговину или зато што се мера састоји од накнаде за услугу од општег интереса која испуњава све критеријуме из предмета Алтмарк.

Накнада која се додељује за обављање услуге од општег економског интереса (УОЕИ) не представља државну помоћ ако испуњава одређене услове као што су да је обављање услуга поверено одређеним актом, да је висина накнаде обрачуната по унапред утврђеним параметрима и то тако да покрива трошкове настале обављањем поверене услуге и на крају да је привредни субјект коме су поверене услуге изабран у конкурентном поступку јавног надметања или уколико није да је накнада обрачуната на основу анализе трошкова сличног учесника на тржишту. Овакав став је заснован пре свега на пресуди Европског суда правде познатој као „Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Reference for a preliminary ruling from the Bundesverwaltungsgericht (Germany)) «(Regulation (EEC) No 1191/69 – Operation of urban, suburban and regional scheduled transport services – Public subsidies – Concept of State aid – Compensation for discharging public service obligations)» Opinion of Advocate General Léger delivered on 19 March 2002, Opinion of Advocate General Léger delivered on 14 January 2003, Judgment of the Court, 24 July 2003”. Наиме, ова одлука представља увођење нове праксе у примени правила контроле државне помоћи у ЕУ, самим тим постаје и део обавезујуће правне регулативе која се мора пренети у правни систем РС. Европски суд правде је сматрао да накнада за обављање услуга не представља државну помоћ уколико су испуњена четири кумулативна услова: а) да је поверено обављање услуга и да су обавезе по тим услугама јасно дефинисане; б) да параметри за израчунавање накнаде морају бити објективни, транспарентни и унапред утврђени; в) да компензација не може премашити оно што је потребно за покривање свих или дела трошкова који су настали приликом извршавања обавеза јавних услуга, узимајући у обзир релевантне приходе и разумну добит; г) да онај ко обавља услуге мора бити изабран у складу са поступком јавне набавке који би омогућио избор понуђача који је у стању да пружи те услуге по најнижој цени за заједницу, потребан ниво накнаде мора бити одређен на основу анализе трошкова типичне добро вођене компаније. Тамо где најмање један од Алтмарк услова није испуњен, накнада за јавне услуге ће се испитати у складу са правилима о државној помоћи.

Такође, уводи се нови правни институт који се односи на понашање надлежних органа Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и сваког правног лица које управља и/или располаже јавним средствима у одређеним случајевима као типични учесник на тржишту. Суштина је у томе да се органи јавне власти могу понашати као приватни инвеститор односно вршити различите трансакције – од улагања у привредне субјекте до отписа дуга привредним субјектима, под условима који би били прихватљиви за типичног учесника на тржишту у приватној својини, који послује у нормалним тржишним условима. Дакле, Комисија мора сагледати сваку трансакцију са становишта како би се понашао приватни, типични учесник на тржишту, односно њену исплативост за државу, а трансакције које за исход немају позитиван ефекат могу се сматрати да садрже елементе државне помоћи. Комисија ће ближе уредити овај принцип у складу са MEO принципом из Обавештења Комисије о појму државне помоћи из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (OJ Ц 262, 19.7.2016).

Слично као у претходним ситуацијама, гаранције које су одобриле РС, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе по тржишним условима не представљају инструмент доделе државне помоћи и за њих Комисија не доноси оцену усклађености. У основи то значи да код одобравања гаранција треба поштовати услове који су тржишно оријентисани, у супротном гаранције које се одобравају тако да одступају од уобичајених тржишних принципа као што је на пример одобравање гаранција без провизије или тако да је износ гаранције толики да покрива цео износ кредита или се пак одобравају учеснику на тржишту који је у тешкоћама, могу представљати инструмент доделе државне помоћи уз обавезу пријављивања Комисији на оцену усклађености.

На крају, побројане су неекономске делатности за које помоћ или средстава која се добијају за обављање ових делатности не представљају државну помоћ у смислу овог закона. Наиме, закон се односи на све економске делатности и део неекономских уколико се у неком моменту на тржишту појави више од једног тржишног учесника који их обавља стварајући тиме конкуренцију. Међутим у случају неекономских делатности које су наведене у члану 6. став 4. ради се о искључивим делатностима које само могу обављати органи јавне власти а тичу се пре свега безбедности и добробити грађана.

Одредбе члана 6. ст. 2-4. у складу су са Обавештењем Комисије о појму државне помоћи из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (OJ Ц 262, 19.7.2016).

Члан 7.

Овим чланом се јасно дефинише кумулација као правило, али и дужност да пре него што додели државну помоћ, давалац утврди тачне износе и облике државне помоћи које је потенцијални корисник добио у ранијем периоду за исту сврху. На овакав начин давалац утврђује преостали износ државне помоћи која може бити додељена истом кориснику, а да се не прекорачи дозвољени лимит. Такође, уведен је правни основ за ближе уређење и усаглашавање ове државне помоћи са Уредбом Европске комисије број 651/2014 oд 17. јуна 2014. године којом се одређене категорије државне помоћи проглашавају усклађеним са заједничким тржиштем у примени чл. 107. и 108. УФЕУ (OJ Л 187, 26.6.2014.).

Члан 8.

Уређује се институт државне помоћи мале вредности (de minimis помоћи), као помоћ која нема значајан утицај на нарушавање конкуренције, а који истовремено представља изузетак од обавезе пријаве државне помоћи, док само постоји обавеза обавештавања Комисије о њеној додели. Наведено решење је у потпуности у складу са обавезама држава чланица ЕУ према Европској комисији, као и праксом која важи последњих неколико година у Републици Србији. Такође, уведен је правни основ за ближе уређење и усаглашавање ове државне помоћи са Уредбом Европске комисије број 1407/2013 oд 18. децембра 2013. године о примени чл. 107. и 108. УФЕУ на de minimis помоћ (OJ Л 352, 24.12.2013.) и Уредбом Европске комисије о примени чл. 107. и 108. УФЕУ на de minimis помоћ учесницима на тржишту који пружају услуге од општег економског интереса (OJ Л 114, 26.4.2012.).

Члан 9.

Прописује се положај Комисије. Полазећи од неопходности да се успостави оперативна независност Комисије предвиђено је да представља самосталну и независну организацију која врши јавна овлашћења и има статус правног лица. Такође, ради веће транспарентности извештаје о раду подносиће Народној скупштини и објављивати на интернет страници.

Члан 10.

Комисија има законом одређене надлежности и то већину ради као поверене послове. Свакако најзначајније је да оцењује усклађеност државне помоћи са правилима о додели, односно да ли одређена државна помоћ испуњава законом и подзаконским актима прописане услове да се може квалификовати као дозвољена. Неопходно је да прописи и други акти који представљају основ за доделу државне помоћи буду у складу са правилима о додели државне помоћи да се не би десило да државна помоћ чија се додела планира доведе до поремећаја конкуренције на датом тржишту. Придржавање ових правила од стране давалаца и корисника државне помоћи, управо омогућава несметано функционисање тржишта и елиминише могуће негативне импликације на конкуренцију. Поред тога Комисија решава о правима и обавезама давалаца и прималаца државне помоћи, врши контролу ненаменског коришћења додељене државне помоћи, налаже повраћај неусклађене државне помоћи и др.

Члан 11.

Органи Комисије су Савет и председник. Савет је колегијални орган који има пет чланова, од којих је један председник Комисије. Све одлуке и акте Комисије доноси Савет, осим у изузетним случајевима када је доношење појединих одлука законом поверено председнику Комисије или у појединим случајевима овлашћеним лицима (одлуке у вези са управљањем поступком). Председник Комисије представља и заступа Комисију, потписује све одлуке и обавља друге послове у складу са законом, а који се односи и на радно правне односе са запосленима и руковођење радом органа.

Члан 12.

Избор органа Комисије поверен је Народној скупштини. Наиме, како би се обезбедила независност Комисије у пуном капацитету неопходно је да избор чланова Савета и председника не буде под контролом извршне власти. Наиме, садашње решење у закону предвиђа да Влада на предлог: министарства надлежног за послове финансија, министарства надлежног за послове економије и регионалног развоја, министарства надлежног за послове инфраструктуре, министарства надлежног за послове заштите животне средине и Комисије за заштиту конкуренције. Сви наведени предлагачи, осим Комисије за заштиту конкуренције, могу представљати даваоце државне помоћи. С тим у вези предложено је решење којим се предвиђа избор председника и чланова Савета на основу јавног конкурса који расписује председник Народне скупштине. Одређује се ко може бити биран за члана Савета и председника Комисије. Стручност и оспособљеност представљају критеријуме који обухватају поседовање теоријског и практичног знања из области државне помоћи, права конкуренције или правних тековина ЕУ, а које надлежни скупштински одбор може да провери. Предвиђено је да се избор врши на две одвојене листе кандидата, при чему су изабрани они кандидати који добију највише гласова на свакој листи, односно први наредни кандидат. Дозвољено је да исто лице конкурише и за члана Савета и за председника при чему се уколико буде изабрано за председника, резултати гласања за то лице неће узимати у обзир.

Члан 13.

Прописује се трајање мандата и ограничава могућност избора истог лица на два пута.

Члан 14.

Одређују се ситуације у којима престаје функција председника и члана Савета. Тако поред истека мандата, функција престаје и подношењем оставке, разрешењем, испуњавањем општих услова за старосну пензију, као и због трајне неспособности за рад која је последица болести. У случају да престане функција председника Комисије из неког од наведених разлога надлежни одбор ће именовати вршиоца дужности из реда чланова Савета до ступања на функцију новог председника.

Члан 15.

Један од начина престанка функције председника и члана Савета је разрешење. Овим чланом детаљно се уређује поступак разрешења председника Комисије и члана Савета, као и основ за разрешење. Такође, одређено је да иницијативу за покретање поступка може поднети председник, Савет, секретар Комисије или надлежни орган за спречавање корупције. Ако је поступак покренут надлежни одбор може до 6 месеци удаљити са функције лице против кога је поступак покренут у ком случају може да именује вршиоца дужности председника између чланова Савета.

Савет ће наставити са радом иако престане функција председника или члана Савета све док је могуће несметано функционисање, односно доношење одлука прописаном већином.

Члан 16.

Савет је колегијални орган који своје одлуке доноси гласањем, а да би једна одлука била донета потребна је већина гласова од укупног броја чланова. Имајући у виду да Савет доноси све одлуке и да се бира да би одлучивао у сваком конкретном случају није дозвољено уздржавање приликом гласања. Ради обезбеђивања несметаног свакодневног функционисања и доношења одлука предвиђа се да Савет на предлог председника бира заменика председника из својих редова на период од годину дана, који би имао сва права и обавезе председника када је он одсутан.

Члан 17.

Комисија има Статут који доноси Савет и који се објављује у Службеном гласнику па ће, у складу са својим делокругом рада, Републички секретаријат за законодавство вршити његову проверу у смислу усаглашености овог акта са прописима у правном систему и надзор над његовим објављивањем.

Члан 18.

Специфичност послова који су дати у надлежност Комисији одређују и потребу да се пропише неспојивост функција и послова које могу да обављају председник и чланови Савета. Наиме, Комисија одлучује о правима и обавезама и давалаца и корисника државне помоћи те стога је функција неспојива са функцијом у државним органима, радом у државном органу или органу јединице локалне самоуправе, код носилаца јавних овлашћења или других органа који могу бити даваоци државне помоћи. Ограничења постоје и у погледу корисника државне помоћи па тако председник или члан Савета не сме имати својински удео већи од 3% у правним лицима који су корисници државне помоћи. Поред наведених постоје и општа ограничења која се односе на обављање других послова који нису спојиви са обављањем јавне функције или који би могли негативно да утичу на самосталност, непристрасност и углед Комисије. Имајући у виду да председника Комисије и чланове Савета на функцију бира Народна скупштина и да им је поверено да врше јавна овлашћења они представљају јавне функционере, те се на њих примењују сва правила закона којим се уређује спречавање корупције.

Члан 19.

Комисија је самостална и независна организација која врши јавна овлашћења и којој су за обављање послова неопходна финансијска средства. За разлику од других организација и агенција које имају сопствене приходе из накнада и такси које наплаћују за издавање одређених аката Комисија не обавља такву врсту послова. Сврха ове организације је да оцењује усклађеност државне помоћи са аспекта испуњености услова прописаних овим законом. Полазећи од тога ко може бити давалац државне помоћи (надлежни орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима) јасно је да се финансирање не може обезбедити из непореских прихода (такса и накнада). Због тога је неопходно за функционисање ове Комисије обезбедити средства у буџету Републике Србије у складу са финансијским планом који ће утврдити Савет, а Народна скупштина дати сагласност.

Чл. 20-24.

Како би се обезбедила функционална раздвојеност службе која води поступке и Савета као органа који доноси одлуке детаљно је уређен статус запослених у Комисији. Пре свега направљена је разлика између стручне службе и пратеће службе. С тим у вези обема службама руководи секретар кога поставља Савет на пет година. Наиме, стручну службу чине контролори и аналитичари државне помоћи који обављају стручне послове из надлежности Комисије, односно представљају овлашћена службена лица за вођење поступака пред Комисијом. У погледу права и обавеза запослених у стручној и пратећој служби примењују се одредбе закона које уређују права државних службеника и намештеника, на примања запослених у служби Комисије примењују се прописи којима се уређују плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника, док је плата председника Комисије и плата члана Савета одређена у висини плате председника односно судије Врховног касационог суда.

Члан 25.

Имајући у виду да се овим законом регулише посебан управни поступак, овим чланом одређена је супсидијарна примена Закона о општем управном поступку.

Члан 26.

Одређује се страначка легитимација у поступку, па тако својство странке увек има давалац државне помоћи, односно подносилац пријаве. Странка у поступку не може бити предлагач прописа када се спроводи претходна контрола прописа, јер се у конкретној ситуацији не води поступак, већ Комисија издаје мишљење. Странка може бити давалац или скуп даваоца који подносе пријаву у поступку претходне контроле по захтеву странке, односно који су као такви означени у поступку накнадне контроле. Својство странке у смислу овог закона нема корисник односно подносилац иницијативе за покретање претходног поступка и поступка накнадне контроле. Наиме, како Комисија не решава о правима и обавезама корисника државне помоћи, већ оцењује да ли је у поступку претходне или накнадне контроле помоћ усклађена, извршено је јасно опредељење и у погледу корисника односно подносиоца иницијативе. Наведени став је у потпуности у сагласности са Уредбом Савета ЕУ 2015/1589, где се корисницима и подносиоцима иницијативе оставља право да се информишу, у одређеним ситуацијама узму учешће у поступку у виду изјашњења, али не и активне легитимације, јер Европска комисија налаже искључиво држави чланици да изврши повраћај средстава која нису у складу са унутрашњим тржиштем.

Члан 27.

Имајући у виду обавезу пријаве у претходној контроли (прописа и поступка по захтеву странке), терет доказивања у погледу усклађености државне помоћи је увек на подносиоцу пријаве. Такође, имајући у виду прописану страначку легитимацију у поступку накнадне контроле, односно доказивање да одређене мере у складу са чланом 6. Предлога закона не представљају државну помоћ, потврђују ово решење. Овакво опредељење у потпуности кореспондира становишту из Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Члан 28.

У намери да се потенцијалним даваоцима поједностави и омогући информација да ли одређена помоћ може имати карактер државне помоћи, односно да ли постоји обавеза пријаве, уводи се обавештење о потреби пријаве државне помоћи. Овлашћено службено лице процењује предлог основа за доделу средстава, и уколико сматра да може представљати основ за доделу државне помоћи, обавештава даваоца о обавези пријаве укључујући и врсту помоћи.

Члан 29.

Комисија оцењује усклађеност са правилима о додели државне помоћи, и то чини у претходној односно накнадној контроли државне помоћи. Приликом оцене, Комисија износи ниво усклађеност при чему она помоћ која је оцењена као неусклађена је недозвољена државна помоћ. Поступањем, прати се стање на тржишту, са намером идентификовања потенцијалних дисторзија које евентуално могу настати доделом неусклађене државне помоћи. Поред наведеног, формалног поступка, Комисија у свом раду користи и секторске анализе.

Члан 30.

Овим чланом су побројане ситуације у којима постоји обавеза пријаве државне помоћи. За разлику од важећег законског решења, уводи се додатна ситуација у којој се прописује обавеза. Наиме, имајући у виду да се приликом оцене усклађености шеме државне помоћи, не контролише даља додела државне помоћи индивидуалним субјектима којима се додељују средства по основу те шеме, наведено законско решење омогућава јаснију контролу индивидуално додељене помоћи на основу шеме. Стога, прописан је одговарајући вредносни праг који се везује за шему државне помоћи, а у сврху допунске контроле спровођења одређених шема државне помоћи.

Сходно томе, прописано је да Влада ближе уређује садржину и облик пријаве, уз одређење да мора садржати све податке и информације неопходне за одлучивање Комисије. Такође, јасно је идентификован подносилац пријаве у претходној контроли који је и одговоран за тачност и истинитост података наведених у пријави. Претходна контрола је поступак пред Комисијом који се покреће пријавом државне помоћи. Неопходно је истакнути да се претходна контрола јавља у два облика (претходна контрола прописа и претходна контрола по захтеву странке), и да се у оба случаја подноси пријава државне помоћи.

Ради усклађивања са најважнијом одредбом Уредбе Савета ЕУ 2015/1589 која се односи на клаузулу о мировању (standstill clause), прописана је обавеза да се помоћ која подлеже пријави не сме доделити пре одлуке или мишљења Комисије. Да би се овај институт ојачао, обавеза пријаве је уведена претходним чланом.

Члан 31.

Овим чланом се уводи дужност предлагача односно доносиоца прописа да предлог прописа достави Комисији, ради оцене усклађености са правилима о додели државне помоћи. Комисија ће мишљењем оценити усклађеност прописа. Уколико пропис не садржи довољно услова или критеријума за оцену, у мишљењу се назначава неопходност прописивања допунских услова или обавеза пријаве индивидуалне помоћи. Мишљење Комисија доноси у року од 60 дана од дана пријема потпуне пријаве. За разлику од претходног, уколико је пропис усвојен без спроведене претходне контроле, Комисија обавештава доносиоца, односно предлагача прописа, али и Владу Републике Србије о обавези усклађивања.

Члан 32.

Предлог закона је предвидео да ће се поступак по захтеву странке покренути пријавом државне помоћи. У највећем броју случајева, пријава државне помоћи ће се односити на индивидуалну помоћ која се додељује на основу акта који није пропис (нпр. акт привредног субјекта који је у власништву Републике Србије, као давалац помоћи). Из тог разлога, чланом 32. Предлога закона се први пут уводи обавеза подносиоца пријаве да наведе све даваоце и инструменте државне помоћи које се додељују индивидуалном привредном субјекту. На такав начин, омогућава се јасан увид у све врсте помоћи, инструмената, извора, што ће значајно олакшати кумулацију државне помоћи. Пракса Комисије је показала да велики број давалаца државне помоћи, нарочито локалне самоуправе, не перципирају обавезу подношења пријаве и кумулације. Имајући у виду да ће се увести регистар као електронска база додељене државне помоћи, оваква пријава ће бити од нарочитог значаја приликом уношења података у регистар. Такође, кроз навођење више даваоца, може се стећи увид у тренутак евентуалне доделе државне помоћи која није пријављена Комисији. Ставом 3. поменутог члана је предвиђена обавеза достављања потпуне пријаве државне помоћи. Из наведеног става се може закључити да Комисија може наложити допуну пријаве. Уколико се утврди да пријава не испуњава услове, да акт не садржи правни основ за доделу државне помоћи, или странка не изврши допуну, Комисија може одбацити пријаву што је у потпуности у складу са чланом 5. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Члан 33.

Разлог формулисања члана 33. Предлога закона представља могућност да странка у поступку у сваком тренутку може одустати од већ поднете пријаве, о чему ће председник Комисије донети решење о обустави поступка, што кореспондира овлашћењима Европске комисије сходно члану 10. (повлачење пријаве) Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Поред тога, остављена је и могућност да странка у поступку измени и допуни пријаву, све до тренутка доношења решења Комисије. Стога, из разлога начела делотворности предвиђено Законом о општем управном поступку, рокови одлучивања Комисије се сукцесивно померају, и почињу изнова тећи пријемом потпуне пријаве, што је у складу са праксом органа који поступају у сличним или истоветним ситуацијама. Такође, институт потпуне пријаве је препознат и у ставу (7) преамбуле Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Чл. 34. и 35.

Ради усклађивања са чланом 24. став 2. подстав 1. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, члан 34. Предлога закона омогућава да свака заинтересована страна може доставити иницијативу за покретање накнадне контроле. Поред конкурената и других лица који су дужни да докажу свој правни интерес (у потпуности кореспондира ставу (33) преамбуле Уредбе Савета ЕУ 2015/1589), остављена је могућност подношења иницијативе како од стране даваоца тако и од стране корисника државне помоћи. Илустрације ради, давалац државне помоћи може поднети иницијативу уколико сматра да се средства користе супротно намени, док корисник то може урадити из разлога правне сигурности уколико сматра да трансакција садржи елементе државне помоћи. Остављено је да Комисија ближе уреди облик и садржину иницијативе, што се превасходно односи на формулисање Обрасца за подношење иницијативе који ће бити усклађен са европским правним тековинама. Уколико то оцени неопходним, према члану 35. Предлога закона, Комисија може затражити од подносиоца иницијативе допунске информације, податке или документа, укључујући и обавезно обавештење подносиоца иницијативе што је у складу са чланом 24. став 2. подстав 2. и чланом 12. став 1. подстав 2. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Члан 36.

У оквиру накнадне контроле направљена је јасна разлика између две ситуације: претходног поступка и поступка накнадне контроле. Претходни поступак обухвата постојање општих сазнања да нешто може представљати државну помоћ, док је то код поступка накнадне контроле преточено у виши степен – основану претпоставку да је помоћ додељена или се користи супротно правилима. Разлог за наведену дистинкцију се налази у чињеници да опште сазнање о додељеним средствима често не кореспондира са оценом да се ради о неусклађеној (недозвољеној) или ненаменски утрошеној државној помоћи. Стога, било је неопходно обухватити ситуације и дефинисати поступање Комисије када се накнадно (стога и накнадна контрола) на основу општих сазнања дође до података који указују да додељена средства која претходно, и поред обавезе, нису пријављена Комисији али да је државна помоћ усклађена, што је урађено чланом 36. Предлога закона. Слично, обухваћена је ситуација према којој се утврди да додељивање одређених средстава нема карактер државне помоћи, што је ближе и образложено и чланом 6. Предлога закона (постојање мера које не представљају државну помоћ). Поступак се покреће закључком, који се доставља даваоцу државне помоћи на изјашњење што је у складу са принципом из члана 6. став 2. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Када се додељена средства не односе на државну помоћ, Комисија доноси решење којим се поступак обуставља (у складу са чланом 9. став 2. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589), док у ситуацији када се утврди да средства имају карактер државне помоћи која је у складу са законским и подзаконским актима, Комисија доноси решење које садржи оцену усклађености. Међутим, у зависности од конкретне ситуације, могуће је да се на основу додатних информација, опште сазнање претвори у основану претпоставку да додељена средства представљају државну помоћ која није у складу са позитивним правилима, односно да су средства и поред оцене Комисије, искоришћена на другачији начин. У том тренутку, Комисија ће наставити контролу у поступку накнадне контроле о чему ће донети засебан закључак којим се покреће поступак по службеној дужности. Наведено правно решење је у потпуности у складу са позитивном праксом других државних органа (више погледати Закон о заштити конкуренције и начин оцене концентрација: фазу 1 поступка по захтеву странке испитивање концентрација у скраћеном поступку и настављање у поступку испитивања концентрација по службеној дужности – фаза 2).

Члан 37.

Овим чланом је прописано да ће Комисија покренути поступак накнадне контроле по службеној дужности, када на основу сопствених информација, достављених иницијатива и других расположивих података основано претпостави да је државна помоћ додељена супротно одредбама овог закона односно да се користи или је коришћена супротно одредбама закона. Наведени разлози за покретање су у складу са чланом 6. став 1. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Такође, ради потпуне хармонизације са ставом 2. истог члана Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, прописана је минимална садржина закључка о покретању, при чему је неопходно да тај акт Комисије садржи правни основ и образложене разлоге за покретање поступка, као и позив свим заинтересованим лицима који располажу подацима, исправама или другим релевантним информацијама, да их доставе Комисији. У циљу усаглашавања са позитивним прописима, али у складу са успостављеном праксом других државних органа, не одступајући од истих, предвиђено је да се закључак о покретању може побијати само тужбом против коначног решења.

У погледу мере којом се налаже привремено обустављање доделе државне помоћи до доношења коначног решења Комисије, исто је у складу са институтом „налога за обуставу” који је прописан чланом 13. став 1. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, а о чему је чланом 52. Предлога Закона ближе дефинисано као мера понашања.

Члан 38.

У складу са чланом 9. ст. 3. и 4. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589 (позитивна и условна одлука), Предлогом закона је остављена могућност странци у поступку да пре доношења коначне одлуке достави Комисији захтев за прекид поступка са предлогом мера које је спремна добровољно да предузме. Наиме, чланом 38. Предлога закона, је предвиђено да захтев поред предложених мера садржи услове и рокове за извршење таквих мера које ће Комисија појединачно да цени. Стога, у зависности од ситуације, Комисија може захтевати допуну предложених мера у циљу успостављања одговарајућег степена усклађености са правилима за доделу државне помоћи, што одговара институту условне одлуке Европске комисије из члана 9. став 4. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Такође, у погледу допуне мера које Комисија захтева, преузето је становиште из члана 22. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Пре доношења решења, Комисија усваја решење о прекиду поступка, којим се одређују мере и рокови за извршење. Ако је странка у потпуности извршила предложене мере, Комисија решењем обуставља поступак. Циљ овог института представља отклањање тржишних поремећаја насталих као последица доделе неусклађене државне помоћи.

Члан 39.

У складу са правилом да је овлашћено службено лице дужно да утврди правилно и потпуно чињенично стање у поступку, те да изведе све потребне радње у том циљу, овом одредбом је јасно назначено ко спроводи и именује овлашћено лице.

Члан 40.

Прецизирају се права странке у поступку, а нарочито наглашава право на изјашњавање и разгледање списа, али и дужност поступања по налозима службеног лица.

Члан 41.

Овим чланом је предвиђена могућност и право на обавештавање о току поступка лица која нису странка у поступку. Услов за наведено јесте неопходност да докажу сопствени правни интерес, што је у складу са ставом (33) преамбуле Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. За разлику од члана 34. Предлога закона, на овакав начин се омогућава да и лица која нису поднела иницијативу имају право на информисање о току поступка, односно лица на основу чије иницијативе је покренут поступак остану у току са поступком. Поред усклађивања са чланом 64. став 8. Закона о општем управном поступку, овом одредбом се испуњава циљ предвиђен чланом 24. став 3. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Члан 42.

Предвиђена је обавеза достављана информација, података и докумената од странке у поступку, корисника или трећих лица. Овим чланом је направљена јасна разлика између захтева и закључка којим се налаже достава података, нарочито када се тражени подаци налазе код лица који нису странка у поступку. У случају непоступања по захтеву Комисија ће закључком наложити поменутим лицима достављање података, уз одговарајуће упозорење да у случају непоступања, или поступања супротно налогу, Комисија може одредити периодични пенал у складу са овим законом. Наведено је у потпуности у складу са чл. 7. и 12. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Имајући у виду да није могуће наложити периодични пенал државним органима и органима државне управе, у случају непоступања странке у поступку (даваоца државне помоћи), Комисија може обавестити Владу.

Члан 43.

Спровођење непосредног увида код корисника државне помоћи представља нов институт, који није постојао у ранијем законском решењу. Таква ситуација је могућа искључиво у случају када и поред уверавања даваоца државне помоћи да је одређена помоћ усклађена, постоји довољно доказа за основану претпоставку да она није усаглашена. Најчешће такве ситуације се доводе у везу са давањем нетачних или непотпуних података од стране даваоца или корисника. Карактер ове процесне радње је истоветан принципима увиђаја из члана 133. Закона о општем управном поступку, а у потпуности је у складу са чланом 27. (Праћење на лицу места) Уредбе Савета ЕУ 2015/1589 који је уподобљен у односу на позитивне прописе. За разлику од сличних института који постоје у позитивно правним прописима (ненајављени увиђај према Закону о заштити конкуренције), овај институт се превасходно односи на „најављени” увиђај што је и била намера члана 27. став 3. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Имајући у виду да је ставом 2. истог члана Предлога закона, предвиђено шта овлашћено лице може урадити приликом спровођења непосредног увида, исто у потпуности кореспондира ставу 2. члана 27. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Циљ наведене одредбе представља правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања, које није на други начин могуће утврдити.

Члан 44.

У односу на постојеће законско решење којим се без јасних критеријума прописује однос према поверљивим подацима, чланом 44. Предлога закона је предвиђена јасна процедура као и критеријуми за одређивање заштите података. Предвиђено је да предмет заштите могу бити подаци који су достављени, прикупљени или стављени на увид Комисији у поступцима пред Комисијом, односно приликом подношења иницијативе за испитивање доделе неусклађене државне помоћи. Као услов за одређивање заштите представља могуће наступање значајне штете, уколико се такви подаци објаве, за лица којима припадају ти подаци или на које се односе, или би дошло до значајног отежавања вођења поступка пред Комисијом. Подаци се штите искључиво по захтеву странке или подносиоца иницијативе, укључујући и лица на које се такви подаци односе, док се уз захтев за одређивање заштите података доставља и верзија поднеска у којој су такви подаци искључени (анонимизирана верзија). Имајући у виду да о подацима који имају својство заштићених података, одлучује председник Комисије закључком, уколико захтев није оправдан могуће је искористити правни лек у виду жалбе о којој одлучује Савет. Подаци који најчешће имају третман пословне тајне су подаци који се односе на know-how, методе процене трошкова инвестиција, бизнис или инвестициони план, будуће предикције у погледу структуре трошкова и цена, као и продајну стратегију, производне тајне и поступке и сл. Међутим неопходно је истаћи да листа није коначна, имајући у виду специфичност сваког података засебно. Такви подаци се не могу користити, нити објављивати без изричите сагласности доставиоца података, при чему се приступа изради анонимизиране верзије коначне одлуке Комисије, што је у складу са чланом 9. став 9. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Водећи рачуна о интересима свих учесника на тржишту и њихових интереса да одређене податке штите, због потенцијалне штете, подаци о њиховом идентитету као подносиоцу иницијативе или доставиоцу података, се могу ускратити, односно не могу учинити доступним јавности и другим заинтересованим лицима, што је у потпуности у складу са принципима из члана 9. став 10. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Циљ ове одредбе представља детаљније уређење овог института који је од нарочитог значаја са становишта транспарентности доделе државне помоћи.

Члан 45.

Иако је прописана обавеза чланом 11. Закона о општем управном поступку, члан 45. Предлога закона, уводи недвосмислену, јасну обавезу да само у поступцима у којима Комисија државну помоћ оцењује као неусклађену, овлашћено службено лице обавештава странку о битним чињеницама, доказима и осталим елементима на којима ће заснивати решење (негативно решење). На наведени начин се у потпуности хармонизује обавеза која проистиче из члана 9. став 8. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Слична правна решења постоје у Закону о заштити конкуренције, те се на овакав начин не одступа од праксе државних органа у конкретним ситуацијама, док се странкама омогућава правна сигурност.

Члан 46.

Ради обезбеђивања транспарентности одлука које доноси Комисија, а који су превасходно прописани чланом 32. (Објављивање одлука) Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, чланом 46. Предлога закона је преузета обавеза објаве решења којим се одлучује о усклађености државне помоћи, као и закључака о покретању поступка по службеној дужности на интернет страници Комисије. Имајући у виду да неки од поменутих докумената може садржати пословно осетљиве или тајне податке, према којима је Комисија одредила заштиту, ставом 2. члана 46. Предлога закона је прописано изостављање таквих података, те објава искључиво анонимизиране верзије акта у питању. Познати су примери реакције берзи на најаве вођења поступка Европске комисије у вези са испитивањем усклађености државне помоћи против држава а у вези са корисницима. Стога Европска комисија, најчешће издаје кратка саопштења да су поступци покренути, минимализујући степен детаља, а наводећи искључиво основне разлоге испитивања усклађености конкретне помоћи са правилима о унутрашњем тржишту. У Предлогу закона предвиђена је обавеза објаве закључка о покретању ex officio поступка, али и изузетак од таквог правила који у потпуности кореспондира са позитивним прописима и пракси независних тела у Републици Србији.

Члан 47.

Прописује се да Комисија сарађује са другим државним органима како у погледу стручне помоћи даваоцима државне помоћи, тако и са органима који у складу са својим надлежностима омогуће спровођење одређених радњи Комисије.

Члан 48.

Даваоци државне помоћи дужни су да достављају податке о корисницима државне помоћи како би се креирала свеобухватна база података која служи за праћење кумулације државне помоћи. Кумулација је прописана чланом 7. овог закона као збир додељене државне помоћи која има јединствен циљ и намену независно од врсте, инструмената доделе и даваоца државне помоћи. Са циљем лакшег обрачунавања преосталог износа државне помоћи, даваоци су дужни да воде евиденцију о додељеној помоћи, укључујући и уношење таквих података у електронску базу. Давалац уноси податке о кориснику, а нарочито правни основ за доделу, врсту, инструмент и износ додељене државне помоћи. Облик и начин уношења податка и функционисања регистра ближе уређује Комисија.

Члан 49.

Намера, да се дефинише секторска анализа додељене државне помоћи и инструмената путем којих је додељена, полази од тога да би додела државне помоћи у одређеним секторима могла озбиљно нарушити и ограничити конкуренцију или је пак државна помоћ у међувремену постала неусклађена у односу на закон. Стога, ова врста анализа представља још једну новину и веома значајан инструмент контроле и мониторинга државне помоћи, који је преузет и у потпуности у складу са европским правним тековинама, конкретно чланом 25. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Примера ради, секторска анализа додељене помоћи би требала да пружи увид какви су утицаји конкретне државне помоћи на развој одређених индустријских грана и стварање специфичних занимања радне снаге, те у којој мери је државна помоћ утицала на развој тржишта али и конкуренцију. Такође, оставља се могућност да се анализирају инструменти доделе државне помоћи (гаранције, пореске олакшице, додела земљишта по умањеној цени од тржишне и др.), како би се стекао бољи увид о начину доделе државне помоћи, али и ефектима по буџет Републике Србије и локалних самоуправа. Овим би се омогућило правовремено реаговање и заустављање мера државне помоћи које више нису у функцији развоја истовремено омогућавајући основ за препоруке унапређења политике државних подстицаја и економског развоја.

Члан 50.

Имајући у виду досадашње искуство приликом састављања Годишњег извештаја о додељеној државној помоћи, чланом 50. Предлога закона је прописан и јасно уређен процес прикупљања и коришћења података за потребе израде Годишњег извештаја о додељеној државној помоћи. Наиме, приликом израде и објаве извештаја, често се каснило са објавом и одступањем од закона одређених рокова. Као разлог наведеног је представљало неодазивање давалаца државне помоћи на позив за достављање података, непоклапање временских периода израде извештаја, са периодима према којем даваоци могу приступити сопственим збирним подацима. Такође, имајући у виду надлежност одређених давалаца (нпр. министарства) да врше надзор над другим даваоцима државне помоћи (нпр. посебне организације у оквиру министарства, агенције и сл.), долазило је до дуплирања приказаних износа додељене државне помоћи. Новим решењем су јасно постављени рокови, који су у складу са периодима доступности информација потребних за израду извештаја, али и јасне обавезе даваоца да воде евиденцију о таквим подацима. Наведено законско решење, омогућава потпуну усклађеност са принципима израде годишњих извештаја на основу члана 26. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Истовремено, решено је питање достављања података трећим лицима, који су коришћени приликом израде Годишњег извештаја о додељеној државној помоћи, прописивањем претходне сагласности даваоца што кореспондира принципима сагласности из члана 9. став 9. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Члан 51.

Полазећи од обавезе прописане чланом 73. тачка 6. ССП која се односи на обавезу састављања свеобухватног пописа шема државне помоћи и њиховог усклађивања са правилима за доделу државне помоћи, чланом 51. Предлога закона уводи се у национално законодавство први пут обавеза свих давалаца државне помоћи да годишњим извештавањем омогуће Комисији да изради попис шема. Попис шема државне помоћи је први значајни корак у успостављању правно-институционалног оквира за контролу државне помоћи. Њиме се такође обезбеђује транспарентност у области државне помоћи и информисаност Владе Републике Србије о свим мерама које су на снази, а по основу којих се додељује државна помоћ. На такав начин се омогућава олакшан увид свих постојећих шема на једном месту, али и оцена усклађености сваке појединачно. Међутим, од значаја представља и обавеза даваоца да достави Комисији план усвајања шема државне помоћи за наредну буџетску годину и јасан временски оквир за усвајање. С обзиром на ограниченост капацитета Комисије, али и јасно прописане обавезе достављања свих прописа у оквиру претходне контроле из члана 31. Предлога закона, на наведени начин се омогућава да Комисија буде благовремено упозната са доношењем свих основа за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени.

Члан 52.

Водећи се основним принципима из чл. 13. и 16. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, предвиђене су врсте управних мера које Комисија може да одреди уколико у току поступка накнадне контроле утврди неусклађеност државне помоћи. Основна мера која се може одредити представља меру понашања, која је дефинисана ставом 2. члана 52. Предлога закона као привремено или трајно обустављање вршења радњи доделе помоћи. Привремено обустављање се може изрећи већ на самом почетку поступка накнадне контроле и може представљати саставни део закључка којим се поступак накнадне контроле покреће. На овакав начин, остварује се потпуна усклађеност са чланом 13. став 1. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Међутим, најзначајнији институт који се преноси из европске правне тековине и мера коју Комисија може да одреди, представља мера повраћаја државне помоћи из члана 52. став 3. Предлога закона. Наиме, уколико утврди неусклађеност, Комисија коначним решењем налаже даваоцу државне помоћи да изврши повраћај додељеног износа државне помоћи, увећаног за законску затезну камату, што у потпуности кореспондира члану 16. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Исти члан Предлога закона, уводи и могућност ослобођења повраћаја износа затезне камате, под условом да би то довело до стечаја или престанка обављања пословне делатности корисника. Овакве ситуације могу да буду честе, нарочито у околностима уколико је државна помоћ додељена значајно раније (у границама рокова застарелости), а с обзиром да се затезна камата обрачунава почев од дана коришћења те помоћи до дана повраћаја искоришћеног износа. Суштина мере повраћаја државне помоћи мора да буде успостављање равнотеже и здраве конкуренције на тржишту, а не уклањање једног од учесника са тржишта, што као крајњи ефекат може имати умањење броја активних учесника на тржишту, самим тим и ефикасне конкуренције.

Тренутком одређивања неких од наведених мера, Комисија обавештава и органе који су надлежни за послове државне ревизије и буџетске инспекције, имајући у виду делокруг послова који обављају, а с обзиром да је неопходно испратити ваљано да ли се и у којој мери одлуке Комисије поштују.

Члан 53.

Имајући у виду да је чланом 42. Предлога закона прописано да ако се основано претпостави да се тражени подаци, ствари или исправе налазе код корисника или трећих лица, Комисија може наложити достављање таквих података, као мера у случају непоступања по налогу службеног лица, или неблаговремено извршавање обавезе, као и достављање нетачних или непотпуних података, Комисија према члану 53. Предлога закона може одредити меру периодичног пенала. Услови из става 1. члана 53. Предлога закона у потпуности кореспондирају условима из члана 8. став 1. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Износ периодичног пенала је одређен у распону при чему је вођено рачуна приликом дефинисања почетног распона, имајући у виду могућност да лица којима се изриче мера могу бити мали и средњи привредни субјекти, за које се чланом 8. ст.3. и 4. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589 нарочито наглашава да се води рачуна о пропорционалности и примерености. Стога, максимални износ је ограничен на 5% вредности просечног дневног промета корисника или другог учесника на тржишту, што је у складу са износом предвиђеним чланом 8. став 2. подстав 2. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Као изузетак од одређивања мере пенала, прописана је ситуација уколико корисник или други учесник на тржишту докаже да би довела до стечаја или престанка обављања пословне делатности корисника или отежаног пословања, што је у складу са принципом укидања или умањења периодичног пенала из члана 8. став 4. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Увођење периодичног пенала не представља новину у правном систему Републике Србије, већ је претходно у форми процесног пенала уведен Законом о заштити конкуренције.

Члан 54.

Против коначног решења Комисије може се водити управни спор. Тужба се подноси у року од 30 дана од пријема решења. По захтеву тужиоца Комисија може да одложи извршење решења. Тужба не одлаже извршење решења. Савет доноси одлуку о одлагању најкасније до истека рока за повраћај државне помоћи. У споровима покренутим против решења Комисије, суд може да одлучи у спору пуне јурисдикције ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то.

Члан 55.

У погледу застарелости, најважнија околност предвиђена чланом 55. Предлога закона представља опредељење да Комисија не може наложити повраћај државне помоћи по истеку периода од десет година. Ст. 1. и 2. истог члана јасно и недвосмислено пресликавају члан 17. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, којим је указано да рокови почињу тећи од дана доделе државне помоћи без обзира на врсту, категорију или форму, те да се застарелост прекида сваком радњом Комисије или странке у поступку. У складу са позитивним прописима, неопходно је обрадити и тренутак вођења евентуалног управног спора, као и правни статус застарелости у тој ситуацији. Стога, став 3. члана 55. Предлога закона, недвосмислено указује да ће се обуставити застарелост до правоснажности одлуке.

Имајући у виду да Уредба Савета ЕУ 2015/1589 предвиђа рок застарелости у погледу одређивања мере периодичног пенала, у складу са позитивном праксом опредељен је период од годину дана од дана пропуштања извршења радње или обавезе наложене од стране Комисије. Наведени период у потпуности одговара тренутним правним и економским околностима и одговара степену развијености комуникације са даваоцима, корисницима и трећим лицима.

Члан 56.

Поступак пред Комисијом је посебан управни поступак који се најчешће води као једностраначки поступак. Наиме, овим чланом одређује се да редовне трошкове поступка који је покренут по службеној дужности и који је повољно окончан по странку, сноси Комисија. Странка не може захтевати трошкове поступка које је сама сносила у том поступку, без обзира да ли је поступак покренут по њеном захтеву или по службеној дужности Комисије. Илустрације ради, уколико је странка, за потребе поступка накнадне контроле спровела неке од тестова из члана 6. Предлога закона (мере које не представљају државну помоћ – Алтмарк, МЕОП), и на такав начин доказала да одређена мера не представља државну помоћ, односно да је она усклађена са правилима, Комисија не сноси трошкове таквих анализа, вештачења и сл. Наведено је у потпуности у складу са начином функционисања и третманом поменуте ситуације од стране Европске комисије.

Чл. 57 – 64.

Уређују се прелазне и завршне одредбе.

1. Финансијска средства

За спровођење овог закона биће обезбеђена одговарајућа средства из буџета Републике Србије.

1. Анализа ефеката

1. Aнализа постојећег стања и правилно дефинисање промена које се предлажу

Анализа стања

#### Разлог увођења контроле државне помоћи се сагледава превасходно у забрани тзв. трке у субвенционисању између држава чланица ЕУ, јер би се на такав начин омогућавало да најјаче економије које имају и највише средстава, могу увек више подстицати сопствене привредне субјекте него слабије економије. Суштина прописа представља успостављање фер тржишне утакмице за све учеснике на тржишту без обзира на географску одредницу односно порекло привредног субјекта. Успостављањем адекватне контроле државне помоћи и транспарентности у њеној додели, спречава се стављање појединих привредних субјеката у повлашћени положај, односно стварају се једнаки услови пословања за све учеснике на тржишту. На тај начин јача се слободна конкуренција и обезбеђују здравији услови пословања, чиме се подстиче улазак и останак привредних субјеката на тржишту Републике Србије и омогућава њен привредни развој, од чега крајњу корист имају потрошачи, односно грађани Републике Србије. Стога, на основу постојећег закона се врши надзор над доделом државне помоћи, њене намене и износа. Циљ је рационализација трошења јавних средстава и инвестирање у оне пројекте који су од значаја за економију и друштво.

#### Упркос постојању недоумица око њене дефиниције, државна помоћ је сваки стварни или потенцијални јавни расход, или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту. Давалац државне помоћи је увек Република Србија, односно аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику. Корисник државне помоћи је свако правно и физичко лице, које у обављању делатности производње и/или промета робе и/или пружања услуга на тржишту, користи државну помоћ у било ком облику.

#### Према постојећем законском решењу, да би се одређена мера сматрала државном помоћи потребно је да су кумулативно испуњени следећи критеријуми: државна помоћ се додељује из јавних средстава (пренос јавних средстава), државна помоћ се додељује на селективној основи (селективност), корисник или корисници државне помоћи стичу повољнији положај у односу на остале конкуренте на тржишту (економска предност) и државна помоћ нарушава или прети да наруши конкуренцију на тржишту. Приликом доделе државне помоћи врши се пренос средстава из републичког, покрајинског или локалног буџета, при чему се као државна средства узимају у обзир и државни фондови којима управља држава, кроз приватне или јавне институције и који су под контролом државе, уколико њихова средства потичу из државног буџета или уколико је том фонду дато дискреционо право да одлучује о коришћењу прикупљених средстава. Стога се правила о додели државне помоћи не односе само на државу, односно републику, аутономну покрајину и јединице локалне самоуправе, већ и на сва правна лица која имају поверена јавна овлашћења и/или која су под контролом државе. Осим јавних расхода (нпр. субвенције) и потенцијалних јавних расхода (нпр. гаранције) узима се у обзир и умањено остварење јавног прихода (нпр. смањење или ослобађање привредног субјекта обавезе плаћања пореза и доприноса, накнаде за земљиште). Селективност разликује државну помоћ од општих мера економске политике, које се примењују на све привредне субјекте и секторе у једној држави, као што су опште фискалне мере, опште смањење пореских или каматних стопа и сл. Стога, да би се нека мера сматрала државном помоћи, она мора бити селективна, односно да за ефекат има довођење појединих привредних субјеката, или производњу поједине робе или пружање појединих услуга у повољнији положај у односу на конкуренте. У случају шема државне помоћи, критеријум селективности је испуњен уколико се шема државне помоћи примењује на само неке делатности производње и/или промет робе и/или услуга на тржишту, као и уколико се шема државне помоћи примењује на само један део територије државе (што је случај са свим шемама регионалне државне помоћи).

#### Контролу у погледу усклађености претходних критеријума са правилима за доделу државне помоћи, спроводи Комисија за контролу државне помоћи (у даљем тексту: Комисија) основана у складу са обавезама проистеклим из Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 83/08 – у даљем тексту: ССП). Комисија поседује слична овлашћења, упоредива са овлашћењима Европске комисије која тај задатак обавља на нивоу читаве Европске уније.

#### У том смислу, реализујући поверене надлежности, Комисија је у периоду 2010-2017. година, одржала укупно 195 седница, на којима је донела 1.326 аката из своје надлежности, односно 403 решења по којима је одлучивала о дозвољености државне помоћи (од чега је у поступку претходне контроле разматрано 219 пријава државне помоћи, док је у поступку накнадне контроле разматрано 184 додељене државне помоћи), 263 закључка од којих је у 208 закључака покренут поступак накнадне контроле дозвољености државне помоћи (од чега је Комисија покренула 72 поступака накнадне контроле на основу сопствених информација, или информација добијених из других извора), 28 закључака којима је даваоцима државне помоћи наложено усклађивање са правилима за доделу државне помоћи и 623 дописа којима је одговорено на захтеве за давање мишљења из надлежности Комисије.

#### У анализи стања не можемо заобићи моменат који се тиче учешћа државне помоћи у БДП-у. Наиме, судећи по Извештајима о додељеној државној помоћи у Републици Србији (у даљем тексту: Извештаји) које Комисија подноси Влади за сваку годину и то у периоду у 2010-2017. година, у посматраном периоду учешће државне помоћи у БДП-у се кретало у просеку 2,47%. Такође, учешће државне помоћи у јавним расходима, у истом периоду, је у просеку износило 5,29%. Показатељи за раздобље 2010-2017. година говоре о томе да је државна помоћ по запосленом износила у просеку 50.397 динара, док је у односу на укупан број становника износ државне помоћи нешто мањи и у просеку износи 12.792 динара. Поменути подаци се односе и на помоћ у области пољопривреде која је изузета од примене Закона о контроли државне помоћи.

#### У посматраном периоду износи укупне државне помоћи не одступају значајно у зависности од године до године, већ остају углавном у истим оквирима. Тако, укупна просечна државна помоћ износи 91.031 милион динара по години.

#### Као два најзначајнија сегемента за анализу додељене државне помоћи можемо издвојити укупну помоћ додељену у области пољопривреде и додељене у области индустрије и услуга. С обзиром да се Закон о контроли државне помоћи („Службени гласник РС” број 51/09) не примењује на област пољопривреде подаци изнети у Извештајима представљају информације о укупним давањима без анализе по одређеним врстама државне помоћи. Сходно томе у анализи ефеката прописа у овом делу се узима у обзир само она помоћ на коју се примењује Закон о контроли државне помоћи, а то је превасходно сегмент индустрије и услуга који се може сагледати и анализирати у оквиру хоризонталне, секторске и регионалне инвестиционе државне помоћи за коју се и врши надзор. Наиме, хоризонтална државна помоћ се односи превасходно на давања намењена за истраживање и развој, обуке, запошљавање, помоћ малим и средњим привредним субјектима, за заштиту животне средине, кулутуру, санацију и реструктурирање. У анализираном периоду у просеку је износила 21.827 милиона динара по години у посматраном периоду. Веома задовољавајућа чињеница јесте да је хоризонтална државна помоћ од 2014. година имала растући тренд иако је последње две извештајне године остала на једнаком нивоу. У погледу секторске државне помоћи која се може доделилити искључиво корисницима који обављају делатност у секторима рударства, саобраћаја и челика, подаци показују да је њен просек износио 16.237 милиона динара. Од значаја представља чињеница да секторска помоћ бележи пад почевши од 2015. године. Просек регионалне државне помоћи, која можда има и највећи утицај на развој целокупне привреде, у посматраном периоду износи 28.515 милиона динара. Ова врста државне помоћи је веома важна за праћење с обзиром да се ова помоћ пре свега додељује ради изједначавања недовољно развијених региона са циљем постизања њиховог већег привредног раста и конкурентности.

#### У Европској унији износи додељене хоризонталне државне помоћи у 2017. години указују на номинално повећање доделе средстава за око 9% у поређењу са 2016. годином (+ 9.6 милијарди ЕУР), од чега су највеће варијације утврђене за следеће циљеве: (1) повећање државне помоћи у заштити животне средине и енергије око 4,4 милијарде ЕУР; (2) свеукупно повећање државне помоћи „другим” циљевима, укључујући широкопојасну мрежу, заједничке европске интересне пројекте или локалну инфраструктуру од око 1,5 милијарди евра; (3) повећање државне помоћи за регионални развој од око 1,4 милијарде ЕУР; (4) повећање државне помоћи за финансирање ризика и МСП од око 1,3 милијарде ЕУР; (5) незнатно смањење државне помоћи за истраживање и развој, укључујући иновације од око 640 милиона ЕУР[[1]](#footnote-1).

Важећи прописи и уочени проблеми у примени

Систем државне помоћи је институционално уређен Законом контроли државне помоћи („Службени гласник РС” број 51/09) којим се уређују општи услови и поступак контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима, који садрже одредбе о државној помоћи.

Законом су први пут уведене обавезе у погледу контроле државне помоћи који свој основ налази у члану 73. ССП-а. Дефинисани су појмови као што су давалац, корисник државне помоћи, шема и индивудална државна помоћ, поступак претходне и накнадне контроле, повраћај недозвољене државне помоћи, обавеза пријављивања доделе државне помоћи, обавеза достављања података ради израде годишњих извештаја о додељеној државној помоћи и др.

Међутим, скоро десетогодишња примена постојећег прописа је показала да одређене одредбе треба преиспитати. Потреба да се одговори захтевима праксе који су се појавили током примене али и промене европских правних тековина условили су потребу за доношењем осавремењеног прописа. Влада Републике Србије је 2018. године формирала Радну групу за израду Нацрта закона о контроли државне помоћи. Радна група је извршила анализу Закона о контроли државне помоћи и утврдила да је потребно урадити измене великог броја чланова како би се обезбедила ефикаснија примена закона и несметаног функционсања тржишта у смислу боље заштите конкуренције из угла контроле државне помоћи.

Један од основних разлога за промену представља усклађивање са дефиницијом државне помоћи из Уговора о функционисању Европске уније, увођењем тзв. четвртог услова, односно обавезног утицаја на трговину са Европском унијом. Тренутно законско решење сагледава државну помоћ као јавни расход или умањење јавног прихода, којим се на селективан начин омогућава повољнији положај на тржишту, а што за последицу има нарушавање или опасност од нарушавања конкуренције на тржишту. Увођењем четвртог услова, одређене подстицаје Комисија неће више сагледавати као државну помоћ, јер не могу утицати на трговину са ЕУ. Примера ради, подстицаји за развој искључиво локалне инфраструктуре субјектима који имају поверену или ексклузивну надлежност (нпр. водовод, канализација и сл.), а чији је утицај ограничен само на тај град, општину, не би требало да потпадају под режим државне помоћи. У европској пракси, често се као први критеријум испитује управо да ли одређена помоћ може утицати на трговину између држава чланица, што је у нашем случају проткано Споразумом о стабилизацији и придруживању као „утицај на трговину са ЕУ”.

Одређени институти европских правних тековина нису присутни у постојећем законском решењу, а од значаја су јер експлицитно наводе шта се неће подразумевати као државна помоћ. У досадашњој пракси, Комисија није имала директан правни основ за поступање у таквим ситуацијама. Најчешће су то ситуације у којима се држава понаша на начин како би се понашао приватни типични учесник на конкретном тржишту, који би у обзир узео целокупну ситуацију, укључујући све ризике и одлучио се за такав подухват (енг. Market economy operator principle), што је обухваћено новим Предлогом и представља само основ који ће ближе бити разрађен у свему у складу са европским правним тековинама. Поред тога, новину представља и увођење јасних услова под којим обављање услуга од општег економског интереса не представља државну помоћ, чиме се врши уподобљавање пресудом Европског суда правде тзв. Алтмарк критеријумом. Према њој, примање накнаде по том основу се неће сматрати државном помоћи, уколико је висина накнаде обрачуната по унапред утврђеним објективним параметрима и то тако да покрива искључиво трошкове настале обављањем поверене услуге уз разумну добит. Допунски услов је да је привредни субјект коме су поверене услуге изабран у конкурентном поступку јавног надметања или уколико није да је накнада обрачуната на основу анализе трошкова сличног учесника на тржишту.

У циљу подизања свести о овој области код даваоца државне помоћи, нарочито локалних самоуправа, Предлогом је ближе приказано на које све начине државна помоћ може бити додељена (инструменти доделе државне помоћи). Иако је субвенција најпрепознатљивија, неопходно је било набројати и друге ситуације ради лакшег идентификовања потенцијалне државне помоћи и увођења обавезе пријаве. Тако, ослобађање од плаћања пореза и такси, продаја или коришћење имовине у јавној својини, најчешће земљишта, по цени нижој од тржишне представљају уобичајне инструменте путем којих се додељује државна помоћ. Међутим, Предлог је предвидео и посебну ситуацију када држава купује или користи имовину привредног субјекта по цени вишој од тржишне, чиме омогућава власнику те имовине да увећа своје уобичајене приходе и пружи му индиректну помоћ.

Поступак пред Комисијом је посебан управни поступак који спроводи Комисија када поступа у управним стварима, али се предвиђа и примена Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење, у даљем тексту: ЗУП) па је, стога, неопходно урадити усклађивање процесног дела законa. Сходно члану 3. ЗУП се примењује на поступање у свим управним стварима, а поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом. У вези са наведеним у члану 214. ЗУП-а је прописано да се посебни закони којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима усклађују са одредбама овог закона. Пракса Комисије је показала да неопходно направити разлику када се оцењује пропис у односу на појединачне акте органа или привредних субјеката у власништву државе. Предлогом је уведено достављање прописа на обавезујуће мишљење, док ће појединачни акти бити оцењени у поступку, на основу чега ће Комисија донети решење. У ситуацијама када постоји сумња да се додељена државна помоћ користи супротно решењу или мишљењу Комисије односно ако се може претпоставити да је неусклађена, Комисија ће изузетно усклађеност оцењивати у оквиру накнадне контроле, што је у складу са препорукама Европске комисије, да се број накнадних контрола смањи, а уведе недвосмислена обавеза пријаве државне помоћи. Права странака али и заинтересованих лица су додатно ојачана, при чему је уведена обавеза сарадње са Комисијом. У изузетним околностима, када на другачији начин није могуће доћи до одговарајућег податка, Комисија може најавити кориснику државне помоћи да ће се у његовим просторијама извршити увид у конкретне податке, које је он дужан да учини доступним. За разлику од постојећег, Предлог јасно дефинише критеријуме за заштиту пословних података, при чему је истакнута обавеза образлагања неопходности заштите таквог податка, што ће омогућити да се значајан број података за које не постоји утемељено образложење учини доступним јавности.

Повраћај додељене државне помоћи и даље представља основну меру успостављања тржишне конкуренције, путем које се отклањају тржишне аномалије настале доделом недозвољене помоћи. Уколико се покаже да је одређена помоћ неусклађена или коришћена противно решењу, Комисија у сваком тренутку а најкасније 10 година од доделе, може наложити повраћај такве помоћи. На такав начин се омогућује да Комисија преиспита и своје одлуке, односно да врши мониторинг додељене помоћи у том периоду. Као најчешћи разлог за такве ситуације представља и доношење одлука на основу нетачних и непотпуних информација, за које мора бити одговоран давалац државне помоћи имајући у виду да је на њему терет доказивања да ли испуњава претходно утврђене услове. Међутим, у складу са европском праксом, мера понашања која се састоји у забрани даље доделе помоћи док Комисија не оцени усклађеност, је постављена на равноправан ниво и представља подједнако важан инструмент који је уведен Предлогом. Овлашћење Комисије је проширено и на могућност изрицања периодичних пенала кориснику или трећем лицу у износу од 5.000,00 динара до 200.000,00 динара за сваки дан понашања супротно њеном налогу.

За разлику од постојеће ситуације, где постоји отежан приступ подацима за израду годишњег извештаја или обраде кумулације, са циљем лакшег обрачунавања преосталог износа државне помоћи коју одређени корисник може добити, даваоци су дужни да воде евиденцију о основу по ком се додељује, врсту и инструменте помоћи, тако што ће поменуте податке уносити у централизовани регистар помоћи који представља својеврсну електронску базу података, о чијем одржавању ће се старати Комисија. Такође, успостављена је обавеза даваоца да достави Комисији план усвајања шема државне помоћи за наредну буџетску годину и јасан временски оквир за усвајање чиме се омогућава благовремена упознатост са доношењем свих основа за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени, али и јасно планирање даваоца кад је у питању трошење јавних средстава.

Поред наведених, Комисија ће имати могућност спровођења секторских анализа што до сада није могла, а представља важан инструмент мониторинга. Секторска анализа додељене помоћи би требала да пружи увид какви су утицаји конкретне државне помоћи на развој одређених индустријских грана и стварање специфичних занимања радне снаге, те у којој мери је државна помоћ утицала на развој тржишта али и конкуренцију. Такође, оставља се могућност да се анализирају појединачни инструменти доделе државне помоћи (гаранције, пореске олакшице, додела земљишта по умањеној цени од тржишне и др.), како би се стекао бољи увид о начину доделе државне помоћи, али и ефектима по буџет Републике Србије и локалних самоуправа.

Коначно, можда и најважнија промена представља јасно дефинисање организационо правног статуса Комисије за контролу државне помоћи. Постојеће законско решење налаже Министарству финансија да обавља стручне и административне послове за потребе Комисије, док се чланови Комисије бирају на предлог највећих даваоца државне помоћи. Предлогом, Комисија је дефинисана као независан државни орган, чије чланове савета бира Народна скупштина, и која ће имати сопствену стручну службу и буџет, што је у потпуности у складу са сугестијама Европске комисије.

Доношењем новог закона, извршиће се неке од најзначајнијих препорука Европске комисије из досадашњих Годишњих извештаја о напретку али и обавезе које проистичу из Споразума о стабилизацији и придруживању. На такав начин ће се испунити и нека од мерила за отварање Поглавља 8 – Политика конкуренције, у склопу преговора о приступању Републике Србије Европској унији. У циљу наставка добре сарадње, Нацрт закона је достављен Европској комисији на коментаре, имајући у виду да се њиме постиже потпуна усклађеност са процесном регулативом Европске уније - Уредбом Савета (EУ) 2015/1589 од 13. јула 2015. године о утврђивању детаљних правила примене члана 108. Уговора о функционисању Европске уније.

Промене ће превасходно имати непосредни утицај на даваоце државне помоћи, док је посредан утицај предвиђен за кориснике државне помоћи.

2. Кључна питања за утврђивање циљева

Основни разлог за доношење новог закона јесте прецизирање и допуна појединих одредаба, у циљу ефикаснијег спровођења у пракси, као и увођење нових правних института из области државне помоћи у правни систем Републике Србије.

У систему прописа који уређују област контроле државне помоћи Закон о контроли државне помоћи има централно место, јер са једне стране, уређује заштиту слободне конкуренције на тржишту и услове којима се обезбеђује транспарентност у додели државне помоћи, а са друге стране, функционисање, овлашћења и поступање Комисије.

Поред наведеног циља, закон треба да обезбеди и спровођење низа специфичних циљева:

1) Решавање проблема уочених у примени закона;

2) Усклађивање домаћег законодавства са европским правним тековинама;

3) Усклађивање са Законом о општем управном поступку;

4) Развој информатичке базе за адекватно вођење евиденције о додељеној државној помоћи.

Утврђивање ефеката предвиђених циљева:

1. Прецизирање и допуна појединих одредаба, у циљу ефикаснијег спровођења у пракси, као и увођење нових правних института из области државне помоћи у правни систем Републике Србије.

2. Обезбеђење транспарентности у додели државне помоћи прописивањем јасних правила.

3. Испуњавање обавеза из ССП-а, мерила за отварање преговарачког Поглавља 8 – Политика конкуренције.

3.1. Додатно усаглашавање домаћег законодавства са европским правним тековинама.

3.2. Испуњавање критеријума оперативне независности и јачање капацитета Комисије.

4. Успостављена база података за вођење евиденције о додељеној државној помоћи.

3. Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

У току анализе разматрано је неколико могућности за превазилажење проблема у примени закона:

1) status quo – немењање важећег Закона о контроли државне помоћи;

2) доношење Закона о изменама и допунама Закона о контроли државне помоћи;

3) доношење новог Закона.

У случају status quo опције, односно непредузимања мера државне интервенције, које могу бити нерегулаторне и регулаторне, није могуће решити описане проблеме. Наиме, разлози за доношење новог прописа којим се уређује област контроле државне помоћи је усклађивање са кључним препорукама Европске комисије из Годишњег извештаја а односе се на поштовање обавеза из члана 73. ССП-а, у погледу формулисања оперативног независног тела. Такође, неопходно је да се постигне додатно усаглашавање и прописивање одговарајућег правног основа за преношење европских правних тековина, али и усаглашавање са Законом о општем управном поступку. Стога, апсолутно је логично да status quo опција није одржива, имајући у виду еволуирање ове области кроз развој праксе Европске комисије али Европског суда правде, чије одлуке представљају саставни део европских правних тековина.

Ради ближег објашњена неопходно је истаћи, да у погледу обавеза из ССП-а, на коју Европска комисија у последњих неколико година истиче у сопственом извештају, истакнута је потреба за конституисањем новог тела којим ће се постићи пуна оперативна независност. Наведена мера, поред осталих је проткана као мерило за отварање преговарачког поглавља за политику конкуренције.

Поред тога, будући да ЗУП регулише управни поступак као скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења примењују када поступају у управним стварима, потребно је допунски ускладити поступак пред будућом Комисијом. Сходно члану 3. ЗУП се примењује на поступање у свим управним стварима, а поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом. У вези са наведеним у члану 214. је прописано да се посебни закони којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима усклађују са одредбама овог закона.

На основу претходно наведеног разлог за законодавну интервенцију био је и усклађивање са Законом о општем управном поступку.

Имајући у виду да је било неопходно извршити интервенције у самом закону, разматране су опције да се то уради изменама и допунама постојећег закона. Међутим, број одредаба које је требало ускладити са наведеним прописима био је више од половине одредаба у важећем Закону о контроли државне помоћи, па је у складу са Јединственим метолошким правилима за израду прописа, једини начин био доношење новог закона који уређује област државне помоћи.

Анализом других могућности за решавање проблема установљено је да је, између свих алтернатива, најцелисходнији и најпоузданији начин за решавање напред наведених проблема – доношење новог закона који ће, пре свега, бити усклађен са европским правним тековинам и Законом о општем управном поступку. Стога, јасно је идентификована институционално управљачка организациона мера која се осликава у формулисању нове Комисије за контролу државне помоћи за чије функционисање су обезбеђена средства у наредном буџету, као и да није могуће на општи начин, путем информативно-едукативних мера постићи истоветан циљ.

Сва заинтересована лица, која докажу сопствени интерес могу иницирати поступак пред Комисијом, путем иницијативе за оцену усклађености конкретне помоћи. Такође, могу се информисати о самом поступку, чак и достављати одговарајућа изјашњења. Ово се не односи само на конкуренте корисника, већ и на цеолукупну заинтересовану јавност, са циљем што делотворнијег и транспарентнијег спровођења политике конкуренције у области контроле државне помоћи, а што је прописано Предлогом.

4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката

Доношењем новог закона омогућава се јасније контрола доделе јавних средстава кроз умањење јавних прихода односно повећањем јавних расхода која се могу окарактерисати као државна помоћ. Новим законом ће бити уведена дужност јаснијег и адекватније планирања доделе средстава, али и доказивање одговарајућих критеријума пре саме доделе државне помоћи. Правила о додели државне помоћи јасно прописују критеријуме и услове под којима се и за које трошкове одређена државна помоћ може доделити. Стога у сврху успостављања одговарајућег надзора, законом је предвиђено формирање новог тела, независног државног органа који би у пуној мери са проширеним овлашћењима спроводио одговарајући надзор доделе државне помоћи кроз оцену усклађеност са правилима. Једна од опција је представљало спајање са Комисијом за заштиту конкуренције (КЗК) што не би изискивало издвајање буџетских средстава имајући у виду начин финансирања КЗК, што је предложено на основу студије која је урађена у оквиру PLAC II пројекта. Међутим сугестије и коментари свих релевантних друштвених чинилаца су омогућили да се Радна група за израду закона определи за формирање независног тела налик Државној ревизорској институцији, Фискалном савету и др. Предлогом је прописан положај Комисије и њено уређење, избор органа, као и радно правни статус запослених у Комисији, имајући у виду специфичност њених овлашћења. Такође, предвиђено да Комисија буде основана као самостална и независна организација која врши јавна овлашћења и којој су за обављање послова неопходна финансијска средства. За разлику од других организација и агенција које имају сопствене приходе из накнада и такси које наплаћују за издавање одређених аката Комисија не обавља такву врсту послова. Стога је неопходно за функционисање ове Комисије обезбедити средства у буџету Републике Србије у складу са финансијским планом који ће утврдити Савет, а Народна скупштина дати сагласност. Иако ће Комисија апсорбовати Одељење за контролу државне помоћи из Министарства финансија, поред постојећег/досадашњег финансијког опредељења за годишње функционисање ове институције, неопходна су допунска средства ради правилног и одговарајућег функционисања институције, што је у потпуности у складу са коментарима и препорукама Европске комисије из годишњих извештаја, а који се своде на неопходност омогућавања већег буџета Комисији, али и допунског запошљавања. Поред тога на наведен начин ће се испунити неколико мерила за отварање преговорачког поглавља 8, при чему је омогућавање оперативне независности Комисије постављен као приоритет, а предуслов за постизање оперативне независности јесте финансијска независност и самостално управљање средствима што сада није случај. Такође, неопходно је истаћи да формулисање поменутог тела представља и препоруку Светске банке, али и пословних, струковних и других удружења (НАЛЕД, Савет страних инвеститора, ПКС), односно организација цивилног друштва.

Средства потребна у наредним годинама обезбедиће се у оквиру лимита и у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије у оквиру раздела министарства надлежног за послове финансија. Предвиђена су средстава за функционисање ове опције у износу од 98.844.000,00 динара за годину дана.

5. Кључна питања за анализу економских ефеката

Доношење новог закона неће наметнути нове трошкове привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката јер су они корисници државне помоћи, и закон се не односи на њих. Евентуално, посредно, уколико је корисник државне помоћи добио средства која нису у складу са Законом, или ју је трошио ненаменски, установљава се обавеза повраћаја тог износа увећана за вредност законске камате. Неопходно је истаћи да се Закон превасходно односи на права и обавезе давоца државне помоћи, односно надлежне органе (укључујући локалну самоправу, аутономне покрајине и правна лица која управљају и/или располажу јавним средствима).

Са друге стране, уколико привредни субјекти испуне све критеријуме који су прописани, могуће им је доделити државну помоћ у интензитету и вредности која не прелази одговарајући однос према оправданим трошковима, што ће бити прописано подзаконским актима. Стога, корист привредних субјеката или грана индустрије се односи превасходно на правној сигурности у погледу коришћења средстава која држава опредељује за исте.

У складу са препорукама Европске комисије из годишњих извештаја, неопходно је повећати број одлука Комисије које се доносе у поступку претходне контроле, чиме се избегавају могући негативни утицаји на привреду у виду повраћаја државне помоћи заједно са законским затезним каматама. Јасни и транспарентни услови ће олакшати доделу државне помоћи и поступања и права заинтересованих лица у овој области.

Предлогом закона уводи се могућност која старим законским решењем није постојала а односи се на спровођење економских и секторских анализа утицаја односно преглед ефеката додељене државне помоћи. Ново законско решење се огледа у предвиђеним секторским анализама додељене помоћи, које би требало да пруже увид какви су утицаји конкретне државне помоћи на развој одређених индустријских грана и стварање специфичних занимања радне снаге, те у којој мери је државна помоћ утицала на развој тржишта али и конкуренцију. Такође, оставља се могућност да се анализирају инструменти доделе државне помоћи (гаранције, пореске олакшице, додела земљишта по умањеној цени од тржишне и др.), како би се стекао бољи увид о начину доделе државне помоћи, али и ефектима по буџет Републике Србије и локалних самоуправа. Овим би се омогућило правовремено реаговање и заустављање мера државне помоћи које више нису у функцији развоја истовремено омогућавајући основ за препоруке унапређења политике државних подстицаја и економског развоја.

Да ли пропис утиче на развој конкуренције и на који начин?

Уколико се идентификује, по дефиницији свака државна помоћ увек има стварни или потенцијални утицај на нарушавање или ограничавање конкуренције, због чега је иста забрањена. Међутим, уколико су одређени услови и критеријуми испуњени таква помоћ може имати афирмативан, развојни ефекат, јер таргетира конкретни тржишни недостатак или општу ситуацију (неразвијеност регије). Законом су јасно постављени правни основи за усвајање подзаконских аката којима ће се такви изузеци под условом испуњавања јасно одређених критеријума прописати.

Наиме, како је претходно истакнуто додела државне помоћи има велики утицај на развој конкуренције, који у зависности од ситуације може подједнако бити позитиван али и негативан. Утицај на конкуренцију се превасходно огледа у селективнсти и то у смислу да се фаворизује само један или група учесника на тржишту или се фаворизује производња одређене робе и/или услуге на тржишту (секторска помоћ), или се мера односи само на одређено подручје Републике Србије (регионална помоћ). Доделом средстава који се може приписати држави (и добити епитет јавних), омогућава се економска предност конкретном учеснику на тржишту, осим ако таква мера није општег, хоризонталног карактера и да право на њу апсолутно имају сви учесници. Стога, општа мера која се подједнако односи на све учеснике на тржишту, све производе и услуге и читаво подручје Републике Србије, не представља државну помоћ. Омогућавањем економске предности кориснику државне помоћи тако што му доделом средстава (или нпр. отписом дуга) омогућава побољшање финансијске ситуације и обезбеђује предност на тржишту у односу на конкуренте коју иначе не би могао да има у уобичајеним тржишним околностима. Такође, мера која поседује наведене карактеристике нарушава или може да наруши конкуренцију на тржишту, јер нису сви учесници у тржишној утакмици у истом положају, те стога није нужно доказати да је конкуренција стварно нарушена, већ је сасвим довољно да постоји опасност од њеног нарушавања.

Такође, осим што утиче на конкрунцију, додела државне помоћи истовремено утиче и на трговину између Републике Србије и земаља чланица ЕУ, што је у складу са чланом 107. Уговора о функционисању ЕУ. Стога, разлог увођења контроле државне помоћи се сагледава превасходно у забрани тзв. трке у субвенционисању између држава чланица ЕУ, јер би се на такав начин омогућавало да најјаче економије које имају и највише средстава, могу увек више подстицати сопствене привредне субјекте него слабије економије. Суштина прописа представља успостављање тзв. *level playing field* за све учеснике на тржишту без обзира на географску одредницу односно земљу из које долази, при чему ће правила важити за све једнако, а подручја која су неразвијена ће увек имати предност.

Прописи којима се уређује контрола државне помоћи омогућавају фер и једнаке услове пословања. Закон о контроли државне помоћи не прописује ограничења у погледу пословања привредних субјеката већ више даје оквир у којем се, пре свега, давоаци државне помоћи морају кретати како би се осигурао, а увек имајући на уму да је државна помоћ у основи забрањена, што мањи утицај на конкуренцију. У погледу тог оквира, микро, мала и средња предузећа су увек у повлашћеном положају наспрам великих привредних субјеката, при чему се за иста сходно правилима за доделу државне помоћи увек може издвојити више подстицајних средстава него за велике привредне субјекте.

Коначно, циљ овог законског решења представља рационализацију трошења јавних средстава и правилну алокацију, таргетирајући управо оне области од којих економија и друштво могу имати користи.

6. Кључна питања за анализу ефеката на друштво

Одредбе новог закона не проузрокују додатне трошкове грађанима. Успостављањем адекватне контроле државне помоћи и транспарентности у њеној додели, спречава се стављање појединих привредних субјеката у повлашћени положај, односно стварају се једнаки услови пословања за све учеснике на тржишту. На тај начин јача се слободна конкуренција и обезбеђују здравији услови пословања, чиме се подстиче улазак и останак привредних субјеката на тржишту Републике Србије и омогућава њен привредни развој, од чега крајњу корист имају потрошачи, односно грађани Републике Србије чијим се издвајањима преко пореза и ствара акумулација средстава у буџету којима се подстиче привреда. Ово је нарочито, из разлога јер се законом омогућава и обрачунавање и образлагање подстицајних ефеката државне помоћи, што представља важан корак ка сврсисходности и планском приступу приликом доделе средстава. Такође, Предлогом је постављен одговарајући правни основ када су у питању ближи критеријуми за доделу државне помоћи. Стога, подзаконски акти ће у складу са европским правним тековинама, прописати правила за доделу државне помоћи привредним субјектима, која тангира у највећом мери одређене категорије становништва или регија. На пример, државна помоћ која је предмет надзора Комисије, а код које је подстицајни ефекат увек доказан, представља додела средства за запошљавање теже запошљивих лица (лица која се дуго налазе на евиденцији НСЗ, или особа старијих од 50 година, жена, али и дипломаца који нису нашли запослење у року од две године од завршетка студија), особа са инвалидитетом или умањеном радном способношћу, односно таргертирање и привлачење инвестиција у оне делове земље који су најмање развијени. Стога, прописивањем ових правила, на јасан начин ће бити приказани позитивни ефекти доделе такве државне помоћи, што је предуслов за изузетак од забране доделе. Такође, у складу са правилима за доделу државне помоћи, могуће је доделити тзв. помоћ за усавршавање, која омогућава да послодавци подједнако учествују у обукама или преквалификацији својих запослених, који ће на такав начин стећи допунска знања и вештине. Боље планирање подсицаја ће омогућити значајне уштеде, чиме ће се утицати на одговарајућу прерасподелу средстава, а што ће за последицу оставити држави више простора за друге активности у погледу здравства, образовања и сл. Потребно је истаћи да се овај сегмент „утицаја” искључиво односи на оцену усклађености државних давања у погледу афирмисања запошљавања, привлачења инвестиција, преквалификација и сл. а не на субјективну одлуку даваоца државне помоћи да додели или намени одређена средства.

7. Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

Предлог закона о контроли државне помоћи нема директан утицај на животну средину. Међутим његов утицај може бити посредног карактера, јер је Предлогом постављен правни основ за доношење подзаконских аката, који ће у себи садржати услове и критеријуме под којим се може доделити државна помоћ за заштиту животне средине, односно услови да се таква помоћ ипак не сматра забрањеном. Стога, будући подзаконски акт ће пренети европске правне тековине и прописати одговарајуће лимите у погледу оправданих трошкова за које се може доделити државна помоћ конкретном привредном субјекту, без обзира на инструменте доделе. Европска правна тековина у погледу државне помоћи за заштиту животне средине je апсолутно афирмативна, имајући у виду да се дозвољавају већи интензитети државне помоћи ако се постиже заштита животне средине која је већа од постављених стандарда ЕУ, при чему је дозвољено додељивати средства и за достизање таквог стандарда. Неопходно је истаћи да се овај сегмент „утицаја” искључиво односи на државна давања у погледу афирмисања заштите животне средине, а не на прописивање одговарајућих стандарда или обавеза привредних субјеката.

8. Кључна питања за анализу управљачких ефеката

Новим законским решењем предвиђене су организационе промене у раду Комисије. С обзиром да нови закон предвиђа оперативну независности Комисије, истим се уређује њен положај, избор органа, али и радно правни статус запослених у Комисији. Постојећим законским решењем је предвиђен начин који није својствен и тековини српског законодавства и управе. Наиме, тренутно Комисију за контролу државне помоћи образује Влада и именује чланове на предлог четири министарства и Комисије за заштиту конкуренције, док стручне и административне послове за Комисију врши Министарство финансија (Одељење за контролу државне помоћи). Такође, министарства из којих долазе чланови су истовремено и највећи појединачни даваоци државне помоћи који би требало да буду предмет контроле. Истовремено, чланови Комисије нису запослени, већ за рад примају накнаду. Комисија нема буџет, нити може да утиче на запошљавање у Одељењу као стручној служби. Стога, подизање капацитета Комисије, превасходно зависи од Министарства финансија, што је представљало и основну формално правну примедбу Европске комисије. У складу са чланом 73. ССП-а, Република Србија је морала да формира оперативно независно тело коме ће бити поверена надлежност контроле државне помоћи. Кроз годишње извештаје, Европска комисија је указала да је било који модел који подразумева издвајање Одељења из Министарства финансија, али и одабир чланова Савета на начин како се бирају остали независни државни органи (од стране Народне скупштине РС), неопходан. Такође, Годишњим извештајем ЕК препознат је недовољан постојећи капацитет Одељења, што допунски утиче на рад Комисије. Тренутком формирања, Комисија ће аспорбовати Одељење уз истовремено расписивање већег броја позиција за попуњавање радних места, у циљу целисходнијег и ажурнијер рада. Истовремно, решавање наведених ситуација представља једно од мерила за отварање преговарачког поглавља 8 – политика конкуренције.

Стога, Предлогом закона о контроли државне помоћи прописује се положај Комисије. Полазећи од неопходности да се успостави оперативна независност Комисије предвиђено је да представља самосталну и независну организацију која врши јавна овлашћења и има статус правног лица. Такође, ради веће транспарентности извештаје о раду подносиће Народној скупштини и објављивати на интернет страници. Органи Комисије су Савет и председник. Савет је колегијални орган који има пет чланова, од којих је један председник Комисије. Избор органа Комисије поверен је Народној скупштини. Како би се обезбедила функционална раздвојеност службе која води поступке и Савета као органа који доноси одлуке детаљно је уређен статус запослених у Комисији. Пре свега направљена је разлика између стручне службе и пратеће службе, при чему су запослени у стручној служби подељени на контролоре, више аналитичаре и аналитичаре. С тим у вези обема службама руководи секретар кога поставља Савет на пет година.

Поред Европске комисије, о неопходности успостављања јасне организационе структуре и формулисања Комисије као правног лица је указано и од стране организација цивилног друштва (Савет страних инвеститора, НАЛЕД, Транспарентност Србија, Центра за европске политике и др.) али и Владиних и других независних тела (Савет за борбу против корупције, Државна ревизорска институција). Приликом израде закона у погледу организационе структуре Комисије, узете су обзир препоруке и предлози експерата са пројеката које финансира ЕУ (Policy and legal advice center и ИПА пројекта техничке помоћи Комисији).

Имајући у виду да у Републици Србији постоји пракса приликом формулисања независног државног органа, предложена организациона структура не одступа од већ постојећих (као што је Комисија за заштиту конкуренције, Државна ревизорска институција, Фискални савет и др.).

Сходно претходном, оваква институционална и организациона промена, апсолутно кореспондира обавезама из међународних споразума, при чему је једино могуће било извршити реструктурирање постојећег организационог облика државног органа. На такав начин се допунски омогућава транспарентност рада такве организационе целине али и транспарентност код других државних органа приликом доделе државне помоћи, имајући у виду да Предлог предвиђа одговарајуће обавезе даваоца у том смеру.

Имајући у виду да ће Комисија апсорбовати Одељење Министарства финансија, које ће постати стручна служба, изабрани модел омогућава континуитет у раду, сходно чему се не очекује допунско време за спровођење изабране опције.

9. Кључна питања за анализу ризика

Приликом израде текста Предлога закона о контроли државне помоћи заинтересоване стране имале су прилику да доставе конкретне предлоге за измене одређених чланова закона. Радна група је управо формирана на начин који омогућава да сви највећи даваоци државне помоћи у Републици Србији, на које ће се конкретно примењивати будући Закон, имају приступ и формулишу нова законска решења. Даваоци државне помоћи према новом законском решењу представљају странку у поступку, те се помоћ коју они додељују оцењује са становишта усклађености са правилима за доделу. Стога, у радној групи су присуствовали представници министарстава надлежних за послове енергетике, саобраћаја, инфраструктуре, трговне, финансија, привреде, државне и локалне самоуправе али и Комисије за заштиту конкуренције. Доношење овог прописа је у апсолутном интересу даваоца државне помоћи, те је од значаја за њихово даље поступање.

Такође, Предлогом је предвиђено додатно прописивање и гарантовање права не само странака већ и свих заинтересованих лица који докажу свој правни интерес. Предлог апсолутно препознаје интерес подносиоца иницијативе, односно конкурента привредног субјекта који је примио државну помоћ, али и гарантује права корисницима државне помоћи, неодступајући од европске правне тековине у свему.

Стога, сви предлози су разматрани и настојало се да се нађе најбоље решење за превазилажење нејасноћа, а резултат тог процеса је Предлог закона који укида и мења управо оне одредбе на које су заинтересоване стране указале и око којих смо сматрали да је неопходно интервенисати.

Имајући у виду да је формулисање конкретне организационе структуре Комисије обавеза из ССП-а, проткана у извештајима ЕК али и постављена као мерило за отварање преговарачког поглавља 8, доношење овог закона (поред осталих) представља овогодишњи приоритет за Владу Републике Србије, због чега је и Радна група за израду Нацрта закона формирана управо од стране Владе. Према плану рада Владе, 4. квартал је предвиђен као рок за усвајање закона.

Током јавне расправе која је спроведена од 29. до 19. августа 2019. године све заинтересоване стране су имале прилику да доставе предлоге, сугестије и примедбе на предложени Нацрт, од чега је велики број и прихваћен.

Нису идентификовани ризици за спровођење ове изабране опције.

1. <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html> [↑](#footnote-ref-1)