

DRŽAVNA POMOĆ NA KOSOVU: Poziv za buđenje!

—
Jyλ 2019





GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES

legalpoliticalstudies.org

Politička Analiza Br. 07/2019

DRŽAVNA POMOĆ NA KOSOVU: Poziv za buđenje!

Autor: Erëza Pula

Jyλ 2019

© Grupa za pravne i političke studije, Jul 2019.

Mišljenja iznesena u ovom dokumentu ne reflektuju nužno mišljenja donatora Grupe za pravne i političke studije, njenog osoblja, saradnika ili odbora. Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije se ne sme reprodukovati ili prenositi u bilo kom obliku ili na bilo koji način, bez dozvole. Za takve zahteve, kontaktirati administrativnu kancelariju Grupe za pravne i političke studije.

Grupa za pravne i političke studije
Ul. "Rexhep Luci", 16/1
Priština 10 000, Kosovo
Ueb : www.legalpoliticalstudies.org
E-mail: office@legalpoliticalstudies.org
Tel/fax.: +381 38 234 456

"Ova publikacija je realizovana uz podršku Švedske Agencije za Međunarodnu Saradnju (Sida), i upravljen od Kosovske Fondacije za Civilno Društvo (KCSF)." Sadržaj ove publikacije je odgovornost Grupe za pravne i političke studije i ne može se ni na koji način smatrati kao stav Sida ili KCSF."

Ova strana je namerno ostavljena prazna

DRŽAVNA POMOĆ NA KOSOVU: POZIV ZA BUĐENJE!

I. Uvod

Države članice Evropske unije su pod okriljem politike konkurentnosti izuzetno veliku pažnju posvetile kontroli državne pomoći, naročito tokom poslednje dekade. Konvencionalna je mudrost da je uređenje državne pomoći drugačije od 'glavnog toka zakona o zaštiti konkurencije' koji se odnosi na spajanja, regulisanje dominantnog položaja na tržištu i kartela. Glavni cilj kontrole državne pomoći leži u očuvanju tržišne konkurencije garantovanjem da intervencije zemlje i pomoć pružena privatnim ili javnim poduhvatima – preko državnih resursa – neće poremetiti tržišnu konkurenciju i trgovinu.¹ Konkretno, državna pomoć je finansijska pomoć koju vlada pruža korisnicima – „bilo kojem fizičkom ili pravnom licu, javnom ili privatnom, koje obavlja ekonomsku aktivnost i samim tim učestvuje u trgovini robama i uslugama“ – praćena neposrednim ili posrednim potencijalnim poremećajem konkurencije favorizovanjem određenih korisnika.²

Odgovarajuće pravne odredbe za kontrolu državne pomoći štite funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i konkurenciju obezbeđivanjem da određeni poduhvati ne dobiju konkurentnu prednost preko državne pomoći. Državna pomoć dodeljena od strane institucija ili davalaca državne pomoći je u suštini zabranjena, jer pored toga što je nepravedna ona takođe promovise jednostranu konkurenciju smanjenjem graničnih troškova za korisnike državne pomoći, dok nameće finansijsko opterećenje poreskim obveznicima. S tim u vezi, glavno obrazloženje koje daju učenjaci o značaju kontrole državne pomoći ima dvostranu svrhu, konkretno mikroekonomsku i makroekonomsku, jer teži da uspostavi ravnotežu u kompromisu između tržišne konkurencije kao i socijalnog i javnog interesa.³

Pokretačka snaga, pored zaštite konkurencije, koja vodi do uvođenja nacionalnih zakonskih odredaba o kontroli državne pomoći, delimično je pripisana perspektivi evropskih integracija zemalja jugoistočne Evrope (JIE).⁴ Kosovo je zajedno sa drugim zemljama JIE odavno pokazalo aspiracije za evro-integracije. Kao deo ovog procesa, Kosovo je – poslednje od zemalja Zapadnog Balkana – potpisalo Sporazum o stabilizaciji

¹ Department for Business Innovation and Skills (2015), "State Aid: The Basics Guide", Vlada Ujedinjenog Kraljevstva, London, dostupno na:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443686/BIS-15-417-state-aid-the-basics-guide.pdf

² Zakon o državnoj pomoći br. 05/L-100, dostupan na:

<https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/AB373100-5DE7-45A4-BE96-CD1EF11E79AE.pdf>

³ Yo Sop Choi (2010), "EU Competition Policy Via Controlling State Aid", International Area Review, The Law Research Institute, Hankuk University of Foreign Studies, dostupno na: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/223386591001300215>

⁴ Marco Botta (2012), "State aid control in South-East Europe: The Endless Transition", Working Paper from the Conference UACES 2012, University of Passau Panel - EU enlargement IV, Institute for European Integration Research (EIF), University of Vienna, dostupno na: <https://www.uaces.org/documents/papers/1201/botta.pdf>

i pridruživanju (SSP) novembra 2015. godine, a isti je stupio na snagu aprila 2016. godine.⁵ Imajući u vidu da veći deo Sporazuma počiva na *Acquis* (pravnoj tekovini), Kosovo je sigurno započelo težak put harmonizacije i usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom.⁶ S tim u vezi, Evropska komisija naglašava značaj kompatibilnosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, uključujući i zakonske odredbe o kontroli državne pomoći.⁷ Zemlje JIE su uglavnom usvojile i približile nacionalne zakonske odredbe o konkurenciji i državnoj pomoći sa pravnom tekovinom EU. Međutim, neophodno je dalje približavanje sekundarnih podzakonskih akata kako bi se postojeće zakonodavstvo dalje uskladilo sa pravnom tekovinom EU, što je takođe slučaj i sa Kosovom.⁸

Ova studija analizira zakonski okvir koji uređuje državnu pomoć, usredsređujući se na nacionalne i EU uredbe; pruža hronološki redosled za događaje u vezi sa stavljanjem u funkciju Odeljenja za državnu pomoć i njegove Komisije; naglašava prioritete koji proizilaze iz Evropske reformske agende i nacionalnog programa za sprovođenje SSP; i takođe daje spisak skupa preporuka posebno prilagođenih ključnim akterima.

II. Zakonski okvir

Kontrolu državne pomoći na Kosovu uređuje Zakon o državnoj pomoći, koji naglašava rokove, procedure, uslove i, između ostalog, procedure za opoziv dodeljene državne pomoći. Ona može imati različite forme, uključujući i državne resurse, subvencije, kredite po preferencijalnim kamatnim stopama, raspolaganje zemljištem ili zgradama po nižim tržišnim cenama i, između ostalog, otpis dugova, što može pružiti prednost korisnicima usled selektivnog i povlašćenog tretmana.⁹ Osim navođenja dužnosti i odgovornosti Odeljenja za državnu pomoć kao glavnog administrativnog organa odgovornog za kontrolu državne pomoći i Komisije koja predstavlja organ za donošenje odluka, Zakon takođe navodi vrste zabranjenih i dozvoljenih pomoći dodeljene poduhvatima ili određenim korisnicima, koje mogu imati tendenciju poremećaja konkurencije. Otuda, imajući u vidu uticaj koji državna pomoć može imati na konkurenciju, Zakon zabranjuje svaku vrstu državne pomoći dodeljene od strane davalaca državne pomoći – nacionalnih javnih

⁵ Za razliku od drugih zemalja Zapadnog Balkana, Kosovo je potpisalo SSP sa EU kao jedinim subjektom, što je omogućeno tek nakon Lisabonskog sporazuma. Sporazumom je EU stekla pravnu ličnost čime su Komisiji dodeljena veća ovlašćenja – uključujući i za potpisivanje međunarodnih sporazuma. U slučaju Kosova je to bilo korisno zbog pitanja 5 zemalja EU koje ne priznaju njegovu nezavisnost.

⁶ Ereza Pula (2019), “(Un) leveling the field – A Competition Tale (II)”, Group for Legal and Political Studies, Priština, dostupno na: <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2019/03/Unlevelling-the-competition-field-Eng.pdf>

⁷ European Commission, State Aid Control, [accessed on: 15 Jul 2019], dostupno na: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

⁸ Dušan V. Popović (2018), “Institutional Design of State Aid Authorities in South East Europe: The Unfit Legal Transplant and Its Ramifications”, Competition Authorities in South Eastern Europe, dostupno na: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-76644-7_4

⁹ Evropska komisija, ‘Competition: State Aid Control’, dostupno na: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

organa, osim u slučajevima kada je kategorisana kao kompatibilna državna pomoć.¹⁰ Ova druga, koja se može dodeliti bez prethodnog odobrenja Komisije, uključuje: -'pomoć socijalnog karaktera, dodeljenu pojedinačnim potrošačima, pod uslovom da se ta pomoć dodeli bez diskriminacije koja se odnosi na poreklo dotičnih proizvoda; i pomoć koja ima za cilj popravku oštećenja izazvanih prirodnim nepogodama ili vanrednim situacijama'.¹¹

Kako bi se olakšalo funkcionisanje Odeljenja za državnu pomoć, ono je pripremlilo Smernice o državnoj pomoći koje daju detaljna objašnjenja o državnoj pomoći, vrstama državne pomoći koju ne čine samo dotacije već i drugi vidovi prednosti i, između ostalog, procedure koje je potrebno slediti za obaveštenje o državnoj pomoći.¹² Ovo poslednje, procedure obaveštavanja, je dalje regulisano procedurama i načinima za obaveštavanje o državnoj pomoći koja je bila uslov koji proizilazi iz Evropske reformske agende i nacionalnog programa za sprovođenje SSP za 2018. godinu. Odredbe Uredbe bi trebalo da poštuju svi davaoci i korisnici državne pomoći, relevantni akteri i ostali činioци koji kontrolišu davanje državne pomoći.¹³ Konkretno, institucije bi pre bilo kakvog dodeljivanja državne pomoći trebalo da obaveste Odeljenje za državnu pomoć popunjavanjem „opšteg obrasca za obaveštavanje o državnoj pomoći“, na osnovu kojeg Odeljenje za državnu pomoć procenjuje kompatibilnost državne pomoći sa odredbama zakona. Nakon temeljnog pregleda, Odeljenje određuje da li obaveštenje predstavlja vid državne pomoći. Ta procena se šalje Komisiji koja donosi odluku da li je pomoć koja se planira dodeliti kompatibilna ili ne sa zakonskim odredbama. Ukoliko jeste, Komisija odobrava uslovno ili bezuslovno dodeljivanje državne pomoći, dok ukoliko nije kompatibilna, ako postoji sumnja da pomoć koja će biti dodeljena nije u skladu sa Zakonom, Komisija započinje postupke formalne istrage.¹⁴

Iako Uredba o procedurama i načinima za obaveštavanje o državnoj pomoći pruža detalje o procesu obaveštavanja o državnoj pomoći koja bi trebalo da se dodeli, ovaj mehanizam još uvek nije stavljen u funkciju ili se ne koristi od strane davalaca državne pomoći.

Kako je ranije rečeno, obrazloženje za uvođenje nacionalne zakonske odredbe koja uređuje kontrolu državne pomoći pripisuje se procesu evropskih integracija, konkretno sprovođenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Nije potrebno ponavljati da približavanje i harmonizacija nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU predstavljaju centralni deo SSP. S im u vezi, član 75. SSP između Kosova i EU naglašava zabranu bilo kakve 'državne pomoći kojom se remeti ili preta da će se poremetiti konkurencija favorizovanjem određenih poduhvata ili određenih proizvoda'. Ova definicija

¹⁰ Zakon o državnoj pomoći br. 05/L-100, članovi 3, 4, dostupan na:

<https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/AB373100-5DE7-45A4-BE96-CD1EF11E79AE.pdf>

¹¹ Zakon o državnoj pomoći br. 05/L-100, članovi 3, 4, dostupan na:

<https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/AB373100-5DE7-45A4-BE96-CD1EF11E79AE.pdf>

¹² Odeljenje za državnu pomoć (2019), "Smernice o državnoj pomoći", Ministarstvo finansija, Dostupne ne:

<https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/B7F80FAF-32A8-4DC0-BB5A-C959B70F4759.pdf>

¹³ Uredba (VK) br. 19/2018 o procedurama i načinima obaveštavanja o državnoj pomoći, dostupna na:

<https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/C6423C79-3933-4F7F-B0A3-AEFE0B44DOA3.pdf>

¹⁴ Uredba (VK) br. 19/2018 o procedurama i načinima obaveštavanja o državnoj pomoći, dostupna na:

<https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/C6423C79-3933-4F7F-B0A3-AEFE0B44DOA3.pdf>

proizilazi direktno iz člana 107. (1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU).¹⁵ SPP unapređuje ovu teoremu izjavom da su se strane (EU i Kosovo) saglasile da 'tokom prvih pet godina od stupanja na snagu ovog Sporazuma, svaka državna pomoć dodeljena od strane Kosova biće procenjena uzimajući u obzir činjenicu da će Kosovo biti smatrano kao oblast identična onim oblastima EU opisanim u članu 107. (3) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije'.¹⁶

Evropska komisija je, kako bi olakšala glomazne procedure za dobijanje prethodnog obaveštenja i odobrenja za državnu pomoć od Komisije, usvojila takozvanu Opštu uredbu o grupnom izuzeću- GBER za državnu pomoć, koja navodi kategorije državne pomoći i određene uslove kompatibilne sa Ugovorom. GBER ne samo da pojednostavljuje procedure za dodeljivanje državnih resursa, već i doprinosi pružanju pomoći usklađene sa ciljevima zajedničkog interesa, kao što su promovisanje inovacija i istraživanja, zaštita životne sredine, regionalni razvoj, zapošljavanje i preduzetništvo i inovativne investicione inicijative.¹⁷

Osim toga, *De minimis* uredba –ili Uredba o maloj pomoći – konkretno je usvojena za pružanje male pomoći koja neće biti predmet mehanizama kontrole državne pomoći jer ne remeti trgovinu i konkurenciju na unutrašnjem tržištu. Za pomoć koja ispunjava kriterijume ove Uredbe nije potrebno prethodno obaveštenje i odobrenje Komisije, samim tim se smanjuje administrativni teret za države članice EU i kompanije. Glavni kriterijum ove uredbe je da se održi plafon od 200.000 EUR kao iznos *de minimis* pomoći koju jedan poduhvat može primiti po državi članici u bilo kojem periodu od tri godine', sve dok ne remeti ili pretili da bi mogao poremetiti tržišnu konkurenciju.¹⁸

Pored SSP i pravne tekovine EU, Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi – CEFTA, takođe pruža jasne zabrane u vezi sa dodeljivanjem državne pomoći, kao što sledi – „svaka pomoć koju dodeli strana ili preko državnih resursa u bilo kojem obliku koja remeti ili pretili da će poremetiti konkurenciju favorizovanjem određene robe, u onoj meri u kojoj može uticati na trgovinu između dotične strane i drugih strana ovog Sporazuma [uključujući i Kosovo], biće nekompatibilna sa odgovarajućim funkcionisanjem ovog Sporazuma“.¹⁹

¹⁵ Konsolidovane verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije 2012/C 326/01, dostupne na: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj

¹⁶ Savet Evropske unije (2015), „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Kosova*, s druge strane“, dostupno na: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/stabilisation_and_association_agreement_eng_0.pdf

¹⁷ Evropska komisija, Competition- State Aid, Legislation – Block Exemption Regulations, available at: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html

Evropska komisija (2016), „EU Competition Policy in Action: Comp in Action“, dostupno na: <http://ec.europa.eu/competition/publications/kd0216250enn.pdf>

¹⁸ Uredba Komisije (EU) No 1407/2013 od 18. decembra 2013. o primeni članova 107. i 108. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na *de minimis* pomoć, dostupna na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.352.01.0001.01.ENG

¹⁹ Sporazum o izmeni i pristupanju Sporazumu za slobodnu trgovinu u centralnoj Evropi (2006), Dostupan na: http://www.mvteo.gov.ba/data/Home/Dokumenti/ANNEX_1CEFTA_2006ENG.pdf

Na osnovu ovoga se da zaključiti da je trenutni zakonodavni okvir, konkretno Zakon o državnoj pomoći, delom saglasan sa Uredbom (EU) 2015/1589 koja predviđa detaljna pravila za sprovođenje člana 108. TFEU – pomoć koju dodeljuju države. Međutim, temeljno ispitivanje zakonskog okvira predlaže da je neophodno dalje približavanje nacionalnog zakonodavstva Kosova sa pravnom tekovinom EU, naročito sekundarnog zakonodavstva, uključujući i *de minimis* uredbu, Uredbu o regionalnoj pomoći, kao i Uredbu o horizontalnoj državnoj pomoći, na način predviđen od NPISAA 2019 - 2023.²⁰

III. Odeljenje za državnu pomoć i njegova Komisija

Prvobitno je u okviru Autoriteta Kosova za konkurenciju osnovana administrativna kancelarija za kontrolu državne pomoći dodeljene poduhvatima, odnosno Kancelarija za državnu pomoć. Novi Zakon o državnoj pomoći, koji je stupio na snagu 2017. godine, navodi da Odeljenje za državnu pomoć treba da se premesti u Ministarstvo finansija.²¹ Nakon njegovog premeštaja, Odeljenje za državnu pomoć je nastavilo da preduzima neophodne korake potrebne za njegovo svakodnevno funkcionisanje, uključujući i zapošljavanje 7 radnika. Imajući u vidu da je koncept državne pomoći na Kosovu prilično nov koncept, Odeljenje je pripremio detaljan plan rada kojeg njegovi zaposleni treba da se pridržavaju, kako bi se olakšao njegov tranzicioni period.

Odeljenje trenutno ulaže izuzetne napore na istovremenom postizanju tri glavna cilja – pripremi sekundarnog zakonodavstva koje pokriva oblast državne pomoći; poboljšanju kapaciteta odeljenja; i ispunjavanju mera koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Što se tiče daljeg poboljšanja kapaciteta, Odeljenje je dobilo tehničku pomoć projekta podržanog od Britanske ambasade, twining projekta između Kosova i EU i projekta podržanog od IPA II.²²

S druge strane, Zakon o državnoj pomoći je utvrdio da organ za odlučivanje za Odeljenje za državnu pomoć, odnosno Komisija za državnu pomoć, treba da bude sastavljena od pet članova sa ekspertizom u datoj oblasti. Članove Komisije imenuje Skupština Republike Kosovo na mandat od tri godine, uz mogućnost reizbora na još jedan mandat. Tokom trajanja svog mandata, članovi Komisije ne bi trebalo da obavljaju političke ili javne funkcije. Članovi Komisije za državnu pomoć su odgovorni za usvajanje pravilnika koji definišu organizaciju, administrativne procedure za donošenje odluka, kao i neophodne mere za sprečavanje sukoba interesa.²³

Imenovanje članova Komisije za državnu pomoć je takođe bilo jedna od mera koje proizilaze iz Evropske reformske agende (ERA) i Nacionalnog programa za sprovođenje

²⁰ Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NPISAA) 2019-2023

²¹ Zakon o državnoj pomoći br. 05/L-100, član 23. prelazne odredbe, dostupan na:

<https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/AB373100-5DE7-45A4-BE96-CD1EF11E79AE.pdf>

²² Lični razgovor sa direktorom Odeljenja za državnu pomoć, g. Agimom Krasnićijem, 22. jul 2019.

²³ Zakon o državnoj pomoći br. 05/L-100, član 9 Komisija za državnu pomoć, dostupan na:

<https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/AB373100-5DE7-45A4-BE96-CD1EF11E79AE.pdf>

SSP (NPISAA).²⁴ Otuda je u julu 2018. godine Skupština započela postupak imenovanja članova Komisije, dok je u martu naredne godine izabrano pet članove dotične Komisije za državnu pomoć.²⁵ Ipak, Izveštaj o zemlji Evropske komisije za 2019. godine je izneo pitanje stavljanja u funkciju Komisije za državnu pomoć kao ključno, imajući u vidu da preporuke prethodnog izveštaja o zemlji još uvek nisu sprovedene, čime se sprečavaju obaveštenja na osnovu predviđanja i kontrola dodeljene državne pomoći na osnovu rezultata.²⁶

IV. Mere državne pomoći uključene u ERA i NPISAA za 2018 – 2019.

Među glavnim prioritetima Odeljenja za državnu pomoć je takođe ispunjavanje mera iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Budući da je jedan od najvažnijih sporazuma za Kosovo, sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju vođeno je dvama glavnim okvirima – NPISAA i ERA – konkretno pripremljenim da se ubrza njegovo sprovođenje. Oba dokumenta integrišu mere i prioritete koje je potrebno sprovesti za različite oblasti, uključujući i oblast državne pomoći.

ERA – napredak tokom 2018.²⁷: Shodno Evropskoj reformskoj agendi, relevantne institucije – Ministarstvo finansija i Skupština Kosova – su bile odgovorne za ispunjavanje tri mere tokom 2018. godine, konkretno:

- odobrenje sekundarnog zakonodavstva za državnu pomoć,
- stavljanje u funkciju Odeljenja za državnu pomoć, i
- operacionalizacija Komisije za državnu pomoć.

Pored stavljanja u funkciju Odeljenja za državnu pomoć tokom 2018. godine, druge dve mere su delimično ispunjene. U tom pogledu, Komisija za državnu pomoć je operacionalizovana tokom prvog kvartala 2019. godine, dok je odobrenje sekundarnog zakonodavstva još uvek bilo nešto na čemu se radilo krajem 2018. godine. Što se tiče ovog poslednjeg, potrebno je napomenuti da je tokom prvog kvartala 2018. godine Vlada odobrila jedno sekundarno zakonodavstvo, odnosno Uredbu o procedurama za obaveštavanje o državnoj pomoći.

NPISAA – napredak tokom 2018. i 2019.²⁸: Slično kao i u prethodnom slučaju, tabela u nastavku prikazuje sve NPISAA mere koje je bilo potrebno da relevantne institucije

²⁴ Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NPISAA) 2018-2022;

Evropska reformska agenda (ERA) (2016), Dijalog Kosovo – EU na visokom nivou o ključnim prioritetima

²⁵ Arbisa Shefkiu (2019), „Kuvendi kompletion Komisionin për Ndihmë Shtetërore sipas rekomandimeve të britanikëve”, Kallxo.com, [poslednji pristup: 10. jula], dostupno na: <https://kallxo.com/kuvendi-kompletion-komisionin-per-ndihme-shteterore-sipas-rekomandimeve-te-britanikeve/>

²⁶ Evropska komisija (2019), „Izveštaj o Kosovu za 2019 koji prati dokument Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2019 Komunikacija o politici proširenja EU“ Radni dokument osoblja Komisije, Brisel, dostupan na:

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>

²⁷ Evropska reformska agenda (ERA) (2016), Dijalog Kosovo – EU na visokom nivou o ključnim prioritetima

²⁸Ovaj deo sadrži samo podatke za prvi deo 2019. godine, konkretno od januara do kraja juna.

realizuju tokom 2018. godine i u prvom delu 2019. godine (jan-jun). Tokom 2018. godine, Ministarstvo finansija je imalo da ispuni samo dve mere, a obe mere se poklapaju sa prioritetima/merama takođe uključenim u Evropskoj reformskoj agendi, odnosno Uredba o procedurama za obaveštavanje o državnoj pomoći i stavljanje u funkciju Odeljenja za državnu pomoć, i obe mere su sprovedene tokom 2018. godine²⁹.

Što se tiče prvog dela 2019. godine, predviđeno je sprovođenje dve mere od Ministarstva finansija u oblasti kontrole državne pomoći, konkretno:

- usvajanje *De minimis* uredbe o državnoj pomoći, koja je po rečima Odeljenja za državnu pomoć pripremljena i poslata na odobrenje, i
- priprema smernica za stvaranje popisa državne pomoći, koje su završene uz pomoć ekspertize obezbeđene od Ambasade UK.³⁰

Dok, kao što je prikazano u tabeli, za drugi deo 2019. godine, NPISAA predviđa da Ministarstvo finansija ispuni sedam (7) mera, odnosno podzakonske akte koji su ključni za dobro funkcionisanje Odeljenja za državnu pomoć i njegove Komisije. Mere uključuju Uredbu o regionalnoj pomoći, Uredbu o horizontalnoj državnoj pomoći, konkretne mere za povećanje svesti o pravilima za državnu pomoć za davaoce i kreiranje popisa državne pomoći.³¹ Potrebno je takođe napomenuti da je prvi popis državne pomoći već sačinjen i isti će biti redovno ažuriran. Prema rečima predstavnika ODP, prvi popis je takođe prosleđen Kancelariji EU na Kosovu.³²

Tablea 1: State Aid priorities including in ERA 2018 and NPISAA 2018 - 2019

²⁹ Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NPISAA) 2018-2022

³⁰ Lični razgovor sa direktorom Odeljenja za državnu pomoć, g. Agimom Krasnićijem, 22. jul 2019.

³¹ Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NPISAA) 2019-2023

³² Lični razgovor sa direktorom Odeljenja za državnu pomoć, g. Agimom Krasnićijem, 22. jul 2019.

No.	Ciljevi/Ref. okvir	Nacionalna akta koja je potrebno uskladiti	Pravna tekovina EU koja treba da se prenese	Odgovorne institucije
1.	Član 75, stavovi 1a i 1b	Uredba o državnoj pomoći Procedure o obaveštavanju usvojene (izmenjene-dopunjene)	Uredba Komisije (EC) br. 794/2004 od 21. aprila 2004. kojom se sprovodi Uredba Komisije (EC) br. 659/1999. Uredba Komisije (EC) br. 271/2008 od 30. januara 2008. kojom se dopunjuje Uredba EC br. 794/2004	MF Q2 2018
2.	Član 74. i 75.	Stavljanje odeljenja u funkciju	Zaposleno pet (5) službenika	MF Q2 2018
3.	Član 75, stavovi 1a i 1b	De Minimis Uredba o državnoj pomoći (nova uredba), usvojena	Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 o primeni članova 107. i 108. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na <i>de minimis</i> pomoć (18/12/2013- 2020)	MF Q2 2019
4.	Član 74. i 75.	Pokretanje smernica za kreiranje popisa državne pomoći	Smernice za kreiranje popisa državne pomoći, pripremljene	MF Q2 2019
5.	Član 75, stavovi 1a i 1b	Uredba o regionalnoj pomoći, usvojena	Članovi 101. do 109. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU)	MF Q4 2019
6.	Član 75, stavovi 1a i 1b	Uredba o horizontalnoj državnoj pomoći, usvojena	Uredba Saveta br 2018/1911 od 26. novembra 2018. kojom se menja Uredba (EU) 2015/1588 od 13. jula 2015. o primeni članova	MF Q4 2019
7.	Član 74. i 75.	Povećanje svesti davalaca o pravilima za državnu pomoć i zagovaranje	Informativni skupovi (obučavanje, radionice sa pružaocima državne pomoći)	MF Q4 2019
8.	Član 74. i 75.	Povećanje svesti davalaca o pravilima za državnu pomoć i zagovaranje	Završetak obrazaca obaveštenja od strane institucija koje dodeljuju državnu pomoć	MF Q4 2019
9.	Član 74. i 75.	Povećanje svesti davalaca o pravilima za državnu pomoć i zagovaranje	Obuka na radnom mestu za najmanje sedam (7) službenika	MF Q4 2019

10.	Član 74. i 75.	Povećanje svesti davalaca o pravilima za državnu pomoć i zagovaranje	Održane najmanje dve (2) radionice za institucije koje dodeljuju državnu pomoć	MF Q4 2019
11.	Član 74. i 75.	Kreiranje postojećeg popisa za državnu pomoć	Popisivanje državne pomoći, završeno	MF Q4 2019

v. Državna pomoć: Investiciona poluga ili remetilac konkurencije?

Politike kontrole državne pomoći su se značajno promenile tokom protekle dekade jer je bilo neophodno da se modernizuju postojeće uredbe zbog političkih i ekonomskih izazova utvrđenih u strategiji rasta Evropa 2020.³³ Do 2012. godine, Evropska komisija je objavila komunikaciju o Modernizaciji državne pomoći EU (SAM) koja je imala za cilj održivu i inkluzivnu privredu preko otvaranja radnih mesta, produktivnosti i socijalne kohezije. Da bi se to postiglo, Evropska komisija se skoncentrisala na dva elementa, integrisano tržište bez nacionalnih granica i politika konkurencije i kontrole državne pomoći radi obezbeđivanja tržišne konkurencije koja dobro funkcioniše. Pozivajući se na ovo drugo, ugaoni kamen ove komunikacije naglašava potrebu da se promoviše 'zdravo korišćenje javnih resursa za politike orijentisane na rast i ograničavanje remećenja konkurencije koje bi podrilo ravnopravni položaj u unutrašnjem tržištu'.³⁴

Pored uvođenja *De minimis* uredbe i Opšte uredbe o grupnom izuzeću, Evropska komisija je bila posvećena daljoj modernizaciji postojećeg zakonskog okvira kako bi se ostvario brži rast i konkurentno unutrašnje tržište i ojačalo izvršenje za slučajeve sa većim uticajem, preko modernizacije uredbe ka bržem donošenju odluka.³⁵ Sve ove inicijative su pokazale da državna pomoć može promovisati investiranje, ali samo ako bude propisno uređena i kontrolisana. Ovo se pokazalo tačnim u mnogim slučajevima u državama članicama EU gde su politike državne pomoći kanalisale dodatne investicije i privredni rast.

Francuska: Gradnja novog terminala – Evropska komisija je 2015. godine odlučila da 270 miliona evra opredeljenih za izgradnju novog terminala u Luci Calais ne remeti konkurenciju i u skladu je sa pravilima EU o državnoj pomoći. Komisija je temeljila svoju odluku na detaljnoj finansijskoj analizi koju je podnela Francuska, koja je predložila da sam prihod terminala nije dovoljan da pokrije troškove investicije u narednih 50 godina.

³³ Adina Claiaci and Elisa Pau (2018), *Economics in State Aid*, Copenhagen Economics., dostupno na: https://globalcompetitionreview.com/reference/1172489/economics-in-state-aid#_ftnref2

³⁴ Evropska komisija (2012), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *EU State Aid Modernisation (SAM)*, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0209&from=EN>

³⁵ Evropska komisija (2016), '*EU Competition Policy in Action*', dostupno na: <http://ec.europa.eu/competition/publications/kd0216250enn.pdf>

Komisija je takođe zaključila da će pozitivni efekti ovog projekta nadmašiti svaki negativni efekat koji ova konkretna državna pomoć može imati na konkurenciju.³⁶

Nemačka: Gradnja 20 vetrofarmi u moru – Nemačka je krajem 2014. godine obavestila Evropsku komisiju o nameri da podrži gradnju 20 vetrofarmi na moru u Severnom moru i Baltičkom moru, u vidu državne pomoći koja će biti dodeljena operaterima kao premija isplaćena preko tržišne cene električne energije. Komisija je odobrila ovaj zahtev uz zaključak da će projekat omogućiti Nemačkoj da ostvari ciljeve za obnovljivu energiju do 2020. godine; projekat ne remeti tržišnu konkurenciju jer je pružena pomoć dovoljna samo da se pokrene ovo konkretno ulaganje; i u budućnosti će ovaj projekat biti koristan za konkurenciju jer će novi pružaoci električne energije biti u stanju da uđu u nemačko tržište proizvodnje električne energije.³⁷

Jedan skoriji slučaj se odnosi na odobrenje državne pomoći za podršku šest vetrofarmi na moru u francuskim vodama. Nakon procene podrške u okviru pravila EU za državnu pomoć, Evropska komisija je donela odluku u korist istih na osnovu argumenta da će pomoć dovesti do smanjenja emisije CO₂ i, što je još važnije, neće poremetiti konkurenciju u jedinstvenom tržištu.³⁸

Italija: Distribucija novina sa smanjenim tarifama - Italija je odredila „Poste Italiane“ da distribuira, po smanjenim tarifama, novine i publikacije izdavača knjiga i neprofitnih organizacija u periodu 2017-2019. Usluga je u okviru opšteg ekonomskog interesa – SGEI – koji ima za cilj očuvanje i negovanje pluraliteta i raznovrsnosti medija preko distribucije određenih kategorija štampe po nižim cenama. Imajući to u vidu, Evropska komisija je procenila zahtev Italije i odobrila je pomoć od 171,74 miliona evra kao kompenzaciju „Poste Italiane“ kako bi se pokrili troškovi nastali za pružanje ove usluge. Na osnovu pravila EU o državnoj pomoći o kompenzaciji za javne usluge, Komisija je ustanovila da ovaj iznos državne pomoći ne prelazi iznos potreban da se nadoknade neto troškovi koje je imala „Poste Italiane“.³⁹

Međutim, kao što je razrađeno u ovoj studiji, nekontrolisana državna pomoć dodeljena poduhvatima može imati negativan efekat na konkurenciju, nuđenjem povlašćenog tretmana određenim kompanijama uz izazivanje finansijskog opterećenja drugima, kao i poreskim obveznicima. Ovakvi slučajevi su strogo zabranjeni u okviru pravila EU o državnoj pomoći, što se može videti iz primera u nastavku.

Gibraltar: Nezakonite poreske olakšice za multinacionalne kompanije – Evropska komisija je sprovedla temeljnu istragu poreskih olakšica koje je Gibraltar dodelio nekim

³⁶ Evropska komisija – Saopštenje za štampu (2015), State aid: Commission approves €270 million in investment aid for the expansion of the Port of Calais, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5301_en.htm

³⁷ Evropska komisija – Saopštenje za štampu (2015), State aid: Commission approves support to 20 offshore wind farms in Germany, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-15-4789_en.htm

³⁸ Evropska komisija – Saopštenje za štampu (2019), State aid: Commission approves support for six offshore wind farms in France, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4749_en.htm

³⁹ Evropska komisija – Saopštenje za štampu (2019), State aid: Commission approves €171.7 million compensation to Poste Italiane for distributing newspapers at reduced tariffs, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4473_en.htm

multinacionalnim kompanijama. Gibraltar je preko šeme oslobađanja od korporativnog poreza i pet poreskih pravila dao povlašćeni tretman i selektivne koristi jednom broju multinacionalnih kompanija. Komisija je izjavila da je takav povlašćeni tretman zabranjen prema pravilima EU za državnu pomoć i da bi neplaćeni porezi trebalo da se povrate kako bi se ponovo vratio jednak tretman i za druge kompanije. U okviru pravila EU za državnu pomoć, nekompatibilna državna pomoć bi trebalo da se povrati i korisnici moraju da vrate neplaćene poreze Gibraltar u iznosu od 100 miliona evra da bi se eliminisao poremećaj konkurencije. Potrebno je napomenuti da se u ovakvim slučajevima, osim povraćaja neplaćenog poreza, dotične kompanije ne kažnjavaju ni novčano ni drukčije. Odluka komisije je takođe dovela do ukidanja nezakonitih poreskih olakšica od strane Gibraltara da bi se sprečili ovakvi slučajevi u budućnosti.⁴⁰

Ujedinjeno Kraljevstvo: Poreska šema – Sličan nedavni primer tiče se poreske šeme u UK za koju je Komisija ustanovila da jedan deo iste krši pravila za državnu pomoć glavni razlog za tu odluku leži u činjenici da je Ujedinjeno Kraljevstvo bez opravdanja dodelilo olakšice iz poreske šeme određenim multinacionalnim grupama. Otuda je Ujedinjeno Kraljevstvo dalo selektivnu prednost nekim multinacionalnim kompanijama i time povredilo načelo jednakog tretmana svih poreskih obveznika. Imajući u vidu da su ovakvi slučajevi nezakoniti prema pravilu EU za državnu pomoć, Ujedinjeno Kraljevstvo je moralo da povrati nezakonitu državnu pomoć – neprikladne poreske koristi – od korisnika.⁴¹

Slučajevi nekompatibilne državne pomoći dodeljene kompanija desili su se i na Kosovu, međutim, bez odgovarajuće procene ili detaljne istrage relevantnih institucija – odnosno Odeljenja za državnu pomoć i njegove Komisije – nije dovelo do odluke i povezanog opoziva dodeljene državne pomoći. Ovaj fenomen je takođe naglašen u poslednjem izveštaju EK o zemlji vezano za dodeljenu pomoć različitim sektorima, kao što je sektor telekomunikacije, bez poštovanja procedura predviđenih zakonskim okvirom.⁴² Još jedan slučaj koji je podigao na noge civilno društvo na Kosovu, gde su zaobiđene procedure obaveštavanja i istrage je dogovor između Vlade Kosova i „ContourGlobal“ za gradnju nove termoelektrane „Novo Kosovo“. Ugovor sadrži jasne elemente nekompatibilne državne pomoći koja remeti konkurenciju na energetsom tržištu.⁴³

Trenutni zakonski okvir na Kosovu navodi da su institucije koje pružaju državnu pomoć obavezne da podnesu Odeljenju za državnu pomoć sve podatke o postojećim šemama

⁴⁰ Evropska komisija – Saopštenje za štampu (2018), State aid: Commission concludes Gibraltar gave around €100 million of illegal tax advantages to multinational companies, dostupno na:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6889_en.htm

⁴¹ Evropska komisija – Saopštenje za štampu (2019), State aid: Commission concludes part of UK tax scheme gave illegal tax advantages to certain multinational companies; remaining part does not constitute aid, dostupno na:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1948_en.htm

⁴² Evropska komisija (2019), „Izveštaj o Kosovu za 2019 koji prati dokument Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona 2019 Komunikacija o politici proširenja EU“ Radni dokument osoblja Komisije, Brisel, dostupan na:

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>

⁴³ Koha Net (2019), “Marrëveshjet për ndërtimin e TC Kosova e Re, në kundërshtim me ligjet e Kosovës dhe BE-së”, dostupno na: <https://www.koha.net/arberi/162099/marreveshjet-per-ndertimin-e-tc-kosova-e-re-ne-kundershtim-me-ligjet-e-kosoves-dhe-be-se/>

pomoći, šest meseci nakon stupanja na snagu Zakona o državnoj pomoći. Štaviše, Zakon navodi da Komisija treba da osigura i istraži da li su svi slučajevi dodeljene državne pomoći u saglasnosti sa pravilima za državnu pomoć. Komisija može ukinuti svaku dodeljenu državnu pomoć i započeti istražni postupak pod sumnjom da je pomoć dodeljena suprotno odredbama Zakona.⁴⁴ Međutim, još uvek nije bilo puno pomaka u pogledu takozvanog otvaranja istražnih postupaka u slučajevima dodeljene pomoći na Kosovu za koje se smatra da je došlo do direktne povrede pravila za državnu pomoć.

VI. Budući koraci

Kontrola državne pomoći na Kosovu je još uvek u ranim razvojnim koracima. Budući da je prebačeno u Ministarstvo finansija 2017. godine, rad Odeljenja za državnu pomoć je ometen zbog nedostatka funkcionalne Komisije – čiji članovi su izabrani u martu 2019. godine. Imajući u vidu njen značaj za očuvanje konkurencije i zabranu favorizovanja određenih poduhvata, kontrola državne pomoći ostaje sastavni deo tržišta koje dobro funkcioniše i lojalne konkurencije. Da bi Odeljenje za državnu pomoć i njegova Komisija biti potpuno funkcionalni i izvršavali svoj mandat, potrebno je kanalisati izuzetnu posvećenost da bi se ostvarilo sledeće:

- Dalje uskladiti zakonski okvir o državnoj pomoći, sa posebnim akcentom na sekundarno zakonodavstvo;
- Utvrditi i završiti popis postojećih šema državne pomoći;
- Osigurati saglasnost dodeljene pomoći, bilo od centralnih ili lokalnih institucija, preko istrage postojeće pomoći u različitim sektorima;
- Osigurati sprovođenje Zakona, naročito u pogledu opoziva pomoći u slučajevima nesaglasnosti sa važećim odredbama Zakona o državnoj pomoći;
- Organizovati obuku za osoblje Odeljenja za državnu pomoć i članove Komisije o primeni zakonskog okvira koji uređuje državnu pomoć;
- Organizovati obuke za davaoce državne pomoći u institucijama, naročito u vezi sa procedurama obaveštavanja koje je potrebno poštovati pre dodeljivanja državne pomoći;
- Uspostaviti saradnju i koordinaciju između Odeljenja za državnu pomoć i davalaca državne pomoći, kao što su relevantna ministarstva i institucije;
- Kompatibilna državna pomoć treba da bude transparentna i vrednovana od strane institucija kako bi se procenilo da li su ispunjeni željeni ciljevi;
- Obezbediti *ex-ante* kontrolu slučajeva državne pomoći, uključujući takođe kompatibilnu državnu pomoć i slučajeve *de-minimis*.

⁴⁴ Zakon o državnoj pomoći br. 05/L-100, članovi 3, 4, dostupan na:
<https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/AB373100-5DE7-45A4-BE96-CD1EF11E79AE.pdf>

“Ovaj projekat je finansiran od Švedske Agencije za Međunarodnu Saradnju (Sida) i upravlja Kosovska Fondacija za Civilno Društvo (KCSF)”

Analiza politike

Analiza politike u celini je dokument koji pruža politički savet i koji naročito ima za cilj da utiče na ključna sredstva kroz koja se političke odluke donose, kako na lokalnom, tako i na centralnom nivou vlasti. Svrha analize politike je da ukaže detaljnije na određeni problem, da ispita argumente u vezi sa dotičnom politikom, kao i da analizira sprovođenje te politike. Kroz analizu politike, Grupa za pravne i političke studije nastoji da podstakne širu sveobuhvatnu raspravu o određenom pitanju preko predstavljanja poznatih izbora koji su relevantni za određenu politiku i preporuka ključnim akterima i zainteresovanim stranama.



**GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES**

legalpoliticalstudies.org