

# SISTEM DRŽAVNE POMOĆI U BOSNI I HERCEGOVINI

## Uvod

Nakon usvajanja Zakona o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini i uspostave Vijeća za državnu pomoć u oktobru i njegova konstituiranja u novembru 2012., možemo početi govoriti da se u BiH naziru obrisi nastajanja sistema državne pomoći. No ipak postoji mnogo dilema, neusklađenosti i zablude na koje treba skrenuti pažnju. Stoga je od izuzetne važnosti informirati javnost i privredne subjekte te potencijalne davatelje državne pomoći o tome šta uspostava sistema državne pomoći uopće znači i šta će sve biti potrebno učiniti u narednom periodu.

Potreba za kontrolom državne pomoći proizašla je iz propisa i zabrana antikonkurencijskih oblika ponašanja preduzeća kao dopuna težnji da se osigura tržišna konkurencija na jedinstvenom tržištu Evropske unije. Naime, postojao je rizik da bi državne subvencije mogle ponovno stvoriti trgovinske barijere i barijere konkurenciji pružajući podršku industrijama koje su od važnosti državama članicama, bilo da su one konkurentne ili ne. Stoga su pravila po kojima se državna pomoć može dodjeljivati definirana u članovima 92.-94. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, odnosno kasnije članovima 87.-89. prema novom numeriranju Ugovora iz Amsterdama.<sup>1</sup> Važno je spomenuti da je nakon usvajanja Sporazuma o funkcioniranju EU-a, poznatijeg kao Lisabonski sporazum,<sup>2</sup> došlo je do nove renumeracije gdje su spomenuti članovi 87, 88. i 89. postali članovi 107, 108. i 109. No, u nastavku ćemo se referirati na staru numeraciju jer je ona prisutna u svim relevantnim međunarodnim sporazumima koje je BiH potpisala s EU-om. Posebno u dijelu u kojem će se citirati i tumačiti odredbe Privremenog sporazuma o vanjskotrgovinskim odnosima između BiH i EU-a i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU-a. Pri tome se pod spornom državnom pomoći podrazumijeva iznos od 200.000 eura i više dodijeljen nekoj privatnoj ili javnoj firmi u periodu od tri godine ili oslobađanje od poreza u istom omjeru. Navedeni iznosi povremeno se mijenja i ujednačava odlukama Evropske komisije.<sup>3</sup>

Opredjelivši se za članstvo u Evropskoj uniji i potpisavši Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s EU-om i njenim državama članicama, Bosna i Hercegovina je preuzela obavezu da svoj sistem subvencija i drugih oblika državne intervencije u privredi uskladi s propisima EU-a o državnoj pomoći. Privremeni sporazum<sup>4</sup> između BiH i EU-a stupio je na snagu 1. 7. 2008. godine, a odredbe koje se tiču državne pomoći potpadaju upravo pod njegov član 36.<sup>5</sup> S obzirom na to da je bio dogovoren dvogodišnji rok za donošenje zakona i uspostavu neovisnoga operativnog tijela za državne pomoći, Bosna i Hercegovina je s probijanjem tog roka od 1. 7. 2010. kršila obaveze utvrđene prijelaznim periodom.

Zakon o sistemu državne pomoći usvojen je 3. 2. 2012. godine. Objavljen je u Službenom glasniku BiH 10/12 od 7. 2. 2012. i stupio na snagu, sukladno odredbama člana 25. Zakona, osam dana od objave u Sl. glasniku, odnosno 15. 2. 2012. godine. Devet mjeseci kasnije, 27. 11. 2012. godine, u Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH održana je konstitutivna sjednica Vijeća za državnu pomoć BiH.<sup>6</sup>

## Analiza odredbi Zakona o sistemu državne pomoći

U pogledu materijalopravnih odredbi Zakon o sistemu državne pomoći prati standarde i zahtjeve EU-a, što je i logično jer smo potpisivanjem SSP-a prihvatili da pravila konkurencije i državne pomoći EU-a imaju direktno djelovanje u pravnom sistemu BiH. Konačno, sukladno SSP-u, svaka državna pomoć iz člana 71. procjenjuje se na osnovu kriterija koji proizlaze iz primjene člana 87. Ugovora o EZ-u i imperativnih instrumenata koje je Komisija usvojila za primjenu ovoga člana. To znači da su pravila o državnoj pomoći, njihovo tumačenje i metode provođenja u EU-u i u BiH identične te ne ostavljaju prostora za bilo kakvo drugačije tumačenje koje odudara od tumačenja propisa u EU-u, odnosno prakse Evropskog suda pravde koji je u Uniji nadležan za sporove u ovom pitanju.

Zakon definiše pojam državne pomoći na sljedeći način:

*Državna pomoć, u smislu ovog zakona, svaki je stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda, postojećeg, planiranog ili potencijalnog, koja može biti dodijeljena ili planirana direktno ili indirektno od strane davaoca državne pomoći, u bilo kom obliku, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu stavljajući u povoljniji položaj određene privredne subjekte, proizvodnju ili trgovinu određenih proizvoda, ili pružanje određenih usluga, ukoliko to utiče na ispunjavanje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine iz ove oblasti.*

U nastavku se definiraju davaoci i primaoci državne pomoći:

*Davaoci su državne pomoći u smislu ovog zakona: Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska, Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, kantonalne, gradske i općinske uprave putem ovlaštenih pravnih lica te svako pravno lice koje dodjeljuje ili upravlja državnom pomoći.*

*Korisnici državne pomoći u smislu ovog zakona su privredni subjekti koji obavljaju privrednu djelatnost učestvujući na tržištu putem proizvodnje ili trgovine roba i/ili usluga.*

Nedozvoljena državna pomoć, koja stoga podliježe povratu, slijedi logiku definicije državne pomoći i preuzetih međunarodnih obaveza.

*Osim ako nije drugačije propisano ovim zakonom, državna pomoć u bilo kom obliku koja narušava ili prijeti da naruši tržišnu konkurenciju davanjem prednosti određenim privrednim subjektima, proizvodnji ili trgovini određenih proizvoda ili pružanju određenih usluga u mjeri u kojoj to može uticati na ispunjavanje obaveza Bosne i Hercegovine u međunarodnim sporazumima nije u skladu s ovim zakonom.*

Važno je napomenuti da su iz primjene ovog zakona izuzeti određeni sektori, jer su oni tretirani drugim politikama EU-a:<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Osim ako se drugačije ne navodi u ovom sporazumu, svaki oblik pomoći koji je odobrila zemlja članica ili putem državnih izvora u bilo kojoj formi, a koji narušava ili prijeti da će narušiti konkurenciju tako što će ići u korist određenim preduzećima ili proizvodnji određenih proizvoda smatrat će se nekompatibilnim sa zajedničkim tržištem ukoliko bude uticao na trgovinu između zemalja članica.

<sup>2</sup> "Treaty on the Functioning of the European Union", Official Journal C 306 of 17 December 2007, available at <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.

<sup>3</sup> Trenutni *de minimis* utvrđen je dokumentom Regulation (EC) 1998/2006 i stupio na snagu 1. 1. 2007. a ističe 31. 12. 2013. Evropska komisija od maja 2012. provodi javnu raspravu o potrebi izmjena ove regulative i eventualnim utvrđivanjem novog *de minimis*. Dostupno na [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012\\_de\\_minimis/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_de_minimis/index_en.html).

<sup>4</sup> [http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=766&template\\_id=14&pageIndex=1](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=766&template_id=14&pageIndex=1).

<sup>5</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju još nije stupio na snagu, no njime je dogovoreno da se dio odredbi trgovinske naravi počne primjenjivati s danom potpisivanja.

<sup>6</sup> [http://www.mvteo.gov.ba/vijesti/posljednje\\_vijesti/?id=4822](http://www.mvteo.gov.ba/vijesti/posljednje_vijesti/?id=4822).

<sup>7</sup> Naprimjer, poljoprivreda i ribarstvo jer podliježe pravilima Zajedničke poljoprivredne politike, infrastruktura jer je definirana Zajedničkom transportnom politikom, a namjenska industrija spada u suverena prava država članica i nije uređena zajedničkim politikama.

Ovaj zakon se ne primjenjuje:

- a) na državnu pomoć za poljoprivredu i ribarstvo;
- b) na državnu pomoć nacionalnoj sigurnosti ili vojnoj industriji, uključujući pomoć dodijelenu za tehnologiju dvostruke namjene, pod uvjetom da je svrha te pomoći da subvencionira robe i tehnologije koje su namijenjene isključivo u svrhe nacionalne sigurnosti ili odbrane;
- c) na javnu potrošnju za infrastrukturu.

Nadalje, specifikacija dozvoljenih državnih pomoći vodi se odredbama preuzetim iz samog člana 87. Ugovora o osnivanju EZ-a:

Dozvoljena je državna pomoć:

- a) pomoć koja ima socijalni karakter i koja se dodjeljuje pojedinačnim korisnicima bez diskriminacije u pogledu porijekla robe, proizvoda koji čine dodijeljenu državnu pomoć;
- b) pomoć za naknadu materijalne štete prouzrokovane prirodnim nepogodama ili drugim vanrednim okolnostima;
- c) finansijska podrška pravnim i fizičkim licima kojima je u skladu s posebnim pravilima povjerenje obavljanje usluga od općeg ekonomskog interesa ili dodijeljeno isključivo pravo obavljanja određenih djelatnosti ako bi u slučaju nepostojanja takve pomoći ova lica bila onemogućena u obavljanju posebnih zadataka koji su im povjereni i pod uvjetom da je državna pomoć samo naknada za obavljanje i provođenje tih zadataka i pod uvjetom da se time u većoj mjeri ne narušava tržišna konkurencija i ispunjavanje preuzetih međunarodnih obaveza;
- d) pomoć koja je usklađena s pravilom de minimis u skladu sa članom 2. tačka f) ovog zakona.

Odlukom Vijeća za državnu pomoć, međutim, može biti dozvoljena i pomoć koja prelazi iznos koji utvrđuje Evropska komisija, takozvani *de minimis*, u određenim slučajevima:

- a) pomoć koja unapređuje ekonomski razvoj Bosne i Hercegovine uzimajući u obzir do 30. juna 2014. godine njen niski životni standard i ozbiljan problem nedovoljne zaposlenosti;
- b) pomoć za unapređenje provođenja projekta od zajedničkog evropskog interesa u Bosni i Hercegovini ili za otklanjanje ozbiljnog poremećaja ekonomije BiH;
- c) pomoć koja olakšava razvoj određenih ekonomskih djelatnosti ili određenih ekonomskih područja ukoliko takva pomoć ne utiče nepovoljno na uvjete trgovanja s kojima se Bosna i Hercegovina složila u međunarodnim sporazumima, i naročito:

- 1) pomoć malim i srednjim preduzećima, uključujući pomoć za unapređenje izvoza kroz djelatnosti kao što su učešće u međunarodnim sajmovima;
- 2) pomoć za zaštitu životne sredine i uštedu energije;
- 3) pomoć u obeštećivanju, spašavanju ili restrukturiranju ekonomskih subjekata;
- 4) pomoć za obuku zaposlenih;
- 5) pomoć za stvaranje novih radnih mjesta (zapošljavanje);
- 6) pomoć za istraživanje i razvoj;

d) pomoć za unapređenje kulture i očuvanje naslijeđa ukoliko takva pomoć ne utiče na uvjete trgovine i pravila konkurencije s kojima se Bosna i Hercegovina saglasila u međunarodnim sporazumima.

Zakonom je definirana jedna također veoma bitna podoblast s kojom su se institucije Bosne i Hercegovine već suočile i prije donošenja Zakona.<sup>8</sup> Radi se o pravilima koja reguliraju *Usluge od općeg ekonomskog interesa*. To su aktivnosti koje su državni organi identificirali kao usluge od posebne važnosti za građane, a koje ne bi bile dostupne građanima ili bi im bile dostupne pod uvjetima koji su manje povoljni od uobičajenih ukoliko bi izostala intervencija javnih organa.<sup>9</sup>

Kada, međutim, dođemo do odredbi koje se tiču sastava Vijeća za državnu pomoć, načina finansiranja i donošenja odluka te prijelaznih i završnih odredbi, nailazimo na ozbiljne ustavnopravne i tehničke / provedbene probleme koji u skoroj budućnosti mogu iziskivati izmjene Zakona.

Naime, sastav Vijeća je definiran članom 7:

(1) Vijeće je javna institucija koja samostalno obavlja svoju djelatnost, dužna da osigura dosljednu primjenu ovog zakona na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Vijeće se sastoji od osam članova:

- a) tri predstavnika koja imenuje Vijeće ministara BiH;
- b) dva predstavnika koja imenuje Vlade Republike Srpske;
- c) dva predstavnika koja imenuje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine;
- d) jednog predstavnika kojeg imenuje Vlada Brčko Distrikta BiH.

(2) Konstitutivni narodi Bosne i Hercegovine moraju imati najmanje po dva predstavnika u Vijeću.

Nadalje, član 11. utvrđuje način rada i donošenja odluka:

(3) Za održavanje sjednice Vijeća potrebno je prisustvo najmanje sedam članova Vijeća.

<sup>8</sup> Npr., odluka Konkurencijskog vijeća BiH u slučaju dodjela linija javnog transporta u Kantonu Sarajevo, tzv. *slučaj Centrotrans/GRAS*. Slične situacije se mogu pojaviti i u pogledu naplate RTV takse ili usluga brze pošte.

<sup>9</sup> Državne pomoći u ovom slučaju odobravaju se kada su kumulativno ispunjena četiri uvjeta:

- 1) korisniku su efektivno povjerenje nadležnosti koje uključuju jasno definirane obaveze javnih usluga;
- 2) parametri za obračunavanje naknada moraju se unaprijed utvrditi na objektivan i transparentan način;
- 3) naknade nisu veće od iznosa koji je neophodan za pokrivanje svih ili dijela troškova nastalih ispunjavanjem obaveza javnih usluga, uzimajući u obzir da je korisniku također omogućeno da ostvari razumnu zaradu za ispunjavanje ovih obaveza;
- 4) preduzeće zaduženo za ispunjavanje ovih obaveza bira se putem postupka javnih nabavki, a ukoliko to ne uspije, nivo naknada se određuje na osnovu analize u vezi s tim koliki bi bili troškovi tipičnoga, dobro vođenog preduzeća za ispunjavanje ovih obaveza, uzimajući u obzir da je korisniku omogućeno da ostvari razumnu zaradu za ispunjavanje ovih obaveza.

Ovim odredbama Zakona kategoriji „nekonstitutivnih *ostalih*“ nije osigurana kvota učesća kakva vrijedi za pripadnike konstitutivnih naroda bez obzira na stručne i profesionalne kvalifikacije. Na taj način se diskriminira dio građana Bosne i Hercegovine jer se implicira etnička pripadnost kao presudni element izbora, a ne profesionalnost, struka i iskustvo, tj. sve ono što je potrebno neovisnome operativnom tijelu.

Nadalje, član 11. (4) utvrđuje diskriminatorne limite za donošenje odluka:

*Da bi odluke bile pravno valjane, potrebno je da za njih glasa najmanje sedam članova Vijeća, s tim da to podrazumijeva glas najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda u Bosni i Hercegovini.*

Naime, član 11. (4) utvrđuje visok kvorum za donošenje odluka, i to „najmanje“ sedam od ukupno osam članova Vijeća za državnu pomoć, pri čemu sljedeća razina može biti samo konsenzus svih osam članova. Treba napomenuti da ovakva kvalificirana većina nije potrebna ni za izmjenu Ustava BiH, te time više upućuje na neke druge razloge kojima su se rukovodili donosioci Zakona u definiranju sastava Vijeća, a ne njegovim funkcioniranjem pri donošenju odluka. Nadalje, to znači da se odluke donose kvalificiranom većinom jednakom kvorumu, s tim da za svaku odluku mora glasati najmanje po jedan član iz reda svih konstitutivnih naroda. To predstavlja treći, *etnički kvorum*, i stvara diskriminaciju u procesu odlučivanja jer stavlja članove Vijeća iz reda konstitutivnih naroda u povoljniji položaj. Razumno bi bilo očekivati za jedno neovisno, stručno, operativno tijelo, koje primjenjuje standarde EU-a, da proces odlučivanja bude takav da pravna valjanost odluke bude uvjetovana natpolovičnom većinom (*pet od osam*). No postojeća zakonska odredba konstituira veću vrijednost glasa članova Vijeća koji su iz reda konstitutivnih naroda samo na osnovu etničke pripadnosti koja nije relevantna za primjenu propisa o državnoj pomoći.

U pitanju finansiranja institucije nailazimo na drugi ozbiljan ustavnopravni problem.

Članom 9. definiran je način osiguravanja sredstava za rad i formiranje budžeta Vijeća koji je suprotan odredbama Ustava BiH.

*(3) Sredstva za finansiranje rada Vijeća obezbjeđuje Vijeće ministara BiH, Republika Srpska i Federacija BiH u jednakim omjerima (po jednu trećinu), a izvršenje budžeta Vijeća vršit će Ministarstvo finansija i trezora BiH.*

Ustav BiH, naime, u članu III *Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, tačka 1. *Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine*, izričito navodi:

*Sljedeća pitanja su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:*

*e) finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.*

Iz navedenoga proizlazi da je odredba člana 9. stav (3) Zakona neustavna jer finansiranje rada Vijeća za državnu pomoć kao nove institucije državnog nivoa treba vršiti iz budžeta institucija i međunarodnih obaveza BiH, a ne po jednu trećinu s nivoa Vijeća ministara, Republike Srpske i Federacije BiH. U svakom slučaju, Ustavnom sudu BiH ostaje da to razmotri ukoliko dođe do podnošenja zahtjeva za ocjenu ustavnosti.

Model finansiranja Fiskalnog vijeća, koji je poslužio kao obrazloženje i za način finansiranja Vijeća za državnu pomoć, nije primjenjiv jer se kao članovi Fiskalnog vijeća pojavljuju predsjedavajući Vijeća ministara BiH, premijeri entiteta, ministri finansija i gradonačelnik Distrikta Brčko kao izabrani funkcioneri – politički dužnosnici koji ne čine „operativno neovisno tijelo“ koje primjenjuje evropske standarde. Fiskalno vijeće je institucionalizirani mehanizam usaglašavanja različitih političkih volja državnoga i nižih nivoa vlasti u procesu raspodjele novca koji ide u budžete njihovih institucija.

S obzirom na datum stupanja na snagu Zakona, 15. 2. 2012., u Poglavlju IV dolazi do niza kratkih rokova i nelogičnog slijeda aktivnosti naznačenih u ovom zakonu.

- Tako je članom 22. predviđeno osnivanje vijeća koje treba biti potpuno operativno u roku od tri mjeseca – do 15. 5. 2012. Kako je to vijeće konstituirano tek 27. 11. 2012., zakonski rok je probijen za više od šest mjeseci. No i dalje se postavlja pitanje da li je Vijeće za državnu pomoć potpuno operativno bez poslovnika o radu, podzakonskih propisa koji detaljnije reguliraju zakonske odredbe, bez budžeta institucije i bez predviđenog sekretarijata kao stručnoga operativnog tijela.
- U članu 23. (1) davaoci državne pomoći dužni su organima za provođenje podnijeti izvještaje o svim postojećim programima državne pomoći najdalje do 15. 5. 2012. Da situacije bude još kompliciranija, organi za provođenje prosljeđuju ove izvještaje Vijeću za državnu pomoć u roku od 30 dana, tj. do 15. 6. 2012. Dakle, u vrijeme kada ovo vijeće nije ni postojalo.
- Nadalje, u drugom stavu člana 23. utvrđuje se da sve državne pomoći koje se ne prijave u roku organima za provedbu postaju nezakonite, te u tom slučaju povrat pomoći dobiva retroaktivan učinak! Ovdje se pojavljuju dva problema. Prvi – što je članom 10. Zakona utvrđeno da Vijeće za državnu pomoć ima isključivu nadležnost za odobravanje programa / shema državne pomoći i pojedinačne državne pomoći te za odlučivanje o povratu nezakonito dodijeljene državne pomoći.<sup>10</sup> S obzirom na to da je Vijeće konstituirano tek pet mjeseci nakon krajnjeg roka za prijavu dodijeljene pomoći, ova zakonska odredba je uvela pravnu nesigurnost u jednu ionako novu i privrednim subjektima nedovoljno poznatu oblast. Zakon je trebalo da eventualno sporne državne pomoći podvrgne mogućnosti retroaktivne procjene Vijeća, a ne da ih automatski retroaktivno proglašuje nezakonitim ukoliko nisu prijavljene. Drugi je problem u neusklađenosti ove odredbe Zakona sa članom 6. (2) a) istog zakona i relevantnom odredbom *Privremenog sporazuma*, koji izričito navodi da će se tokom prvih šest godina nakon stupanja na snagu ovog sporazuma, tj. do 1. 7. 2014. godine, svaka državna pomoć koju dodjeljuje Bosna i Hercegovina ocjenjivati, uzimajući u obzir činjenicu da će se BiH smatrati izuzetno nerazvijenim područjem u kojem su dozvoljeni maksimalni iznosi državne pomoći privrednim subjektima.<sup>11</sup> Stoga se utvrđivanje retroaktivnosti za povrat neprijavljenih državnih pomoći u prva tri mjeseca od početka uspostave sistema i nepostojanja nadležnog tijela čini apsolutno nepotrebnim i nelogičnim potezom koji će dovesti do automatskog kršenja Zakona i mnoštva komplikacija u njegovom inicijalnom provođenju.
- Konačno, u članu 24., stav 2. i 3., utvrđuje se da Vijeće ministara BiH usvaja podzakonski akt kojim se određuju postupci i formulari za prijavu i obavještanje o državnoj pomoći tri mjeseca po uspostavi Vijeća, tj. prema zakonskim odredbama najkasnije do 15. 8. 2012., a realno do 27. 2. 2013. godine. A da cijela situacija bude još kompliciranija, „Sveobuhvatni inventar državnih pomoći“ morao se dostaviti Vijeću ministara BiH najkasnije do 1. 7. 2012. prema članu 20. (1) Zakona. Tako je došlo do situacije da Vijeće ministara mora ustanoviti sveobuhvatan inventar programa državne pomoći sukladno zahtjevima iz *Privremenog sporazuma*<sup>12</sup> prije nego što je Vijeće za državnu pomoć i formirano, ali i prije nego što su usvojeni podzakonski akti i formulari za prijavu i obavještanje o državnoj pomoći. A svaka neprijavljena državna pomoć u pogrešno koncipiranim zakonskim rokovima, na „nepostojećim formularima“ i još „neformiranoj“ instituciji proglašena je nezakonitim, automatski i retroaktivno! Ova situacija se nastojala premostiti *ad hoc* intervencijom Delegacije EU-a koja je unajmila strane eksperte koji su trebali i prije formiranja Vijeća za državnu pomoć prikupiti podatke o stanju državnih pomoći i stvoriti bazu za buduće dopune inventara. No rezultati ovih aktivnosti nisu poznati javnosti.

<sup>10</sup> Član 36. (4) *Privremenog sporazuma*: „Bosna i Hercegovina osnovat će samostalni državni organ kojem će povjeriti ovlaštenja neophodna za punu primjenu stava 1. (c) u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog sporazuma. Taj organ će *inter alia* biti ovlašten da odobrava programe državne pomoći i pojedinačna sredstva pomoći u skladu sa stavom 2. ovog člana, kao i ovlaštenje da određuje povrat državne pomoći koja je nezakonito dodijeljena.“

<sup>11</sup> Član 36. (7) a): „U svrhu primjene odredbi stava 1. (c), strane prihvaćaju da će se tokom prvih šest godina nakon stupanja na snagu ovog sporazuma svaka državna pomoć koju dodjeljuje Bosna i Hercegovina ocjenjivati, uzimajući u obzir činjenicu da će se BiH smatrati područjem koje je identično područjima Zajednice koja su opisana u članu 87. (3) (a) *Ugovora o EZ-u*.“

<sup>12</sup> 36. (6): „Bosna i Hercegovina ustanovit će sveobuhvatan inventar programa državne pomoći koji su uspostavljeni prije osnivanja organa iz stava 4. i takve programe državne pomoći uskladit će s kriterijima iz stava 2. u roku od najviše četiri godine od stupanja na snagu ovog sporazuma.“

## Analiza ispunjenja preporuka iz 2011. i predstojeći koraci

Od objavljivanja zadnje tematske analize na temu državnih pomoći institucije BiH su djelomično provele tri od sedam preporuka koje smo dali prije dvije godine. Usvojen je Zakon o sistemu državne pomoći u BiH koji, iako pun manjkavosti, predstavlja pozitivnu pravnu osnovu za reguliranje ove tematike u BiH. Uspostavljeno je Vijeće za državnu pomoć, kao „neovisno operativno tijelo“, koje sačinjavaju uglavnom pomoćnici ministara, državni službenici, bivši ministri i bivši parlamentarci. Konačno, Evropska komisija je odobrila projekt tehničke podrške koji bi trebalo da pomogne uspostavljenom Vijeću za državnu pomoć u primjeni zakona za koje je nadležno. Projekt je zapravo namijenjen Konkurencijskom vijeću, ali manjim djelom i Vijeću za državnu pomoć, a trebalo bi da počne s radom do kraja 2013. godine.

S obzirom na trenutno stanje stvari, potrebno je prije svega da se razriješe organizacijska i tehnička pitanja u svezi s funkcioniranjem Vijeća za državnu pomoć i donesu potrebni podzakonski akti. No tek treba vidjeti kako će Vijeće funkcionirati kao „neovisno operativno tijelo“. Jedna je od osnovnih zamjerki, naprimjer, Evropske komisije Republici Srbiji u izvještajima o napretku da do sada nije uspjela dokazati neovisnost tijela nadležnog za državnu pomoć.

Što se tiče izmjena i dopuna Zakona o sistemu državne pomoći, one će morati uslijediti prije ili kasnije. Pri tome treba voditi računa da i davaoci i primaoci državne pomoći budu pravovremeno informirani. Sistem državne pomoći u EU-u često je podložan novim smjernicama Evropske komisije koje igraju veliku ulogu u tumačenju propisa i njihovoj primjeni na pojedinačne slučajeve. Novoformirana institucija morat će mnogo vremena utrošiti u praćenje promjena u pravu i praksi državne pomoći u Uniji, a to će institucija koju čini osam ljudi što se susreću jednom mjesečno teško moći učiniti bez stručnih službi.

## Preporuke

- Vijeće za državnu pomoć treba budžetskom linijom dobiti definiranu stavku s potrebnim iznosom za funkcioniranje.
- Vijeće za državnu pomoć treba usvojiti poslovnik o radu.
- Sljedeći je neophodan korak da organi za provođenje po odobrenju Vijeća za državne pomoći usvoje usklađene podzakonske akte o detaljima vezanim za razradu Zakona i sadržaje formulara te ih objave u službenim glasilima i javno predstave.
- Treba iskoristiti nalaze stranih stručnjaka dobivenih tokom aktivnosti na pripremi inventara za izradu prvoga godišnjeg izvještaja o stanju državne pomoći u BiH koji treba dostaviti Delegaciji EU-a.
- Također treba pripremiti i usvojiti izmjene i dopune Zakona o sistemu državne pomoći u BiH kako bi se iz njega izbacile nelogičnosti i neusuglašenosti s višim pravnim aktima i međunarodnim sporazumima.
- Iskoristiti period do 1. 7. 2014. za dodjelu državne pomoći u cilju restrukturiranja i oživljavanja kompanija koje mogu postati konkurentne i dovesti do većeg zapošljavanja i generiranja ravnomjernijeg ekonomskog razvoja.
- Iskoristiti period do 1. 7. 2013. da se u saradnji s Evropskom komisijom pripremi mapiranje nerazvijenih regija kako bi se dobilo pravnu osnovu za dobivanje više državne pomoći nakon 1. 7. 2014.<sup>13</sup>
- Potrebno je uspostaviti sekretarijat Vijeća za državnu pomoć i popuniti ga do kraja 2013. godine.

## Sažetak

Nakon usvajanja Zakona o sistemu državne pomoći u BiH i uspostave Vijeća za državnu pomoć možemo početi govoriti da se u BiH naziru obrisi nastajanja sistema državne pomoći. U pogledu materijalopravnih odredbi Zakon prati standarde i zahtjeve Evropske unije, što je i logično samim time što smo prihvatili da pravila konkurencije i državne pomoći EU-a imaju direktno djelovanje u pravnom sistemu BiH. Kada, međutim, dođemo do odredbi koje se tiču sastava Vijeća, načina finansiranja i donošenja odluka te prijelaznih i završnih odredbi, nailazimo na ozbiljne ustavnopravne, ali tehničke / provedbene probleme, koje u skoroj budućnosti mogu iziskivati izmjene ovog zakona. Od objavljivanja zadnje tematske analize na temu državnih pomoći institucije BiH su djelomično provele tri od sedam preporuka koje smo dali prije dvije godine. S obzirom na trenutno stanje stvari, potrebno je prije svega da se razriješe organizacijska i tehnička pitanja u vezi s funkcioniranjem Vijeća za državnu pomoć i donesu potrebni podzakonski akti. No tek treba u budućnosti vidjeti kako će Vijeće funkcionirati kao „neovisno operativno tijelo“, što će biti jedan od osnovnih zahtjeva Evropske komisije prilikom monitoringa i izrade izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine.

## O VPI BH:

Vanjskopolitička inicijativa BH (VPI BH; [www.vpi.ba](http://www.vpi.ba)) je domaća nevladina i neprofitna organizacija, osnovana 2004. godine u Sarajevu, posvećena promišljanju međunarodnih odnosa i euro-atlanskih integracijskih procesa BiH. Cilj VPI je, pružiti pomoć državnim institucijama pri otkrivanju slabosti i promociji vrijednosti prisutnih u tim procesima, radi povećanja efikasnosti bh. institucija u ispunjavanju predstojećih obaveza.

<sup>13</sup> 36. 7) b); „Do kraja pete godine od stupanja na snagu ovog sporazuma Bosna i Hercegovina će Evropskoj komisiji dostaviti svoje iznose BDP-a po glavi stanovnika usklađene na nivou NUTS-a II. Organ iz stava 4. i Evropska komisija tada će zajedno ocijeniti podobnost regija Bosne i Hercegovine i na osnovu toga maksimalni intenzitet pomoći, s ciljem izrade regionalne karte pomoći na osnovu relevantnih smjernica Zajednice.“