



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA

SISTEM DRŽAVNE POMOĆI U BOSNI I HERCEGOVINI
zakon i praksa



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦИЈАТИВА

Izdavač:

Centri civilnih inicijativa, Tuzla, Bosna i Hercegovina

(www.cci.ba)

Za izdavača:

Zlatan Ohranović, direktor CCI

Adresa:

Ludviga Kube 7, 75000 Tuzla Bosna i Hercegovina

Telefoni:

+387 35 247 740, +387 35 247 741

e-mail:

ccituzla@bih.net.ba

Godina: 2015.

Analizu priredili:

Muris Bulić i Asmir Čilimković

Recezent:

Doc. Dr. Zlatan Begić

Dizajn:

Mr. arh. Haris Bulić

SADRŽAJ	3
SAŽETAK	5
UVOD	7
METODOLOGIJA	9
ŠTA JE DRŽAVNA POMOĆ I ŠTA SE SA NJOME ŽELI POSTIĆI	11
SISTEM DRŽAVNE POMOĆI U EU	14
Istorija sistema državne pomoći u EU	14
Proces stabilizacije i pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj Uniji	14
Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine i Evropske unije i obaveze BiH	18
SISTEM DRŽAVNE POMOĆI U BIH	21
PRAVNI OKVIR ZA KONTROLU DRŽAVNE POMOĆI U BOSNI I HERCEGOVINI	22
Osvrt na zakonodavni postupak i donošenje Zakona	22
Analiza zakonskog okvira	23
Pregled i dinamika donošenja podzakonskih akata	33
INSTITUCIONALNI OKVIR ZA KONTROLU DRŽAVNE POMOĆI	36
Uspostava i funkcionisanje institucija za dodjelu državne pomoći	36
Shema za provođenje Zakona	37
Vijeće za državnu pomoć BiH	41
Jačanje kapaciteta institucija državne pomoći	51
Sekretarijat Vijeća za državnu pomoć BiH	52
PRIMJENA ZAKONA O SISTEMU DRŽAVNE POMOĆI	54
Ispunjenje međunarodnih obaveza od strane BiH	54
Dodijeljena državna pomoć u Bosni i Hercegovini	56
Struktura državne pomoći u BiH	59
Analiza efekata dodijeljene državne pomoći	64
ISTRAŽIVANJE O PROVEDBI ZAKONA	65

ISKUSTVA SUSJEDNIH ZEMALJA.....	92
ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	98
PRILOZI	103
Prilog 1 – Pregled svih Odluka Vijeća za državnu pomoć BiH.....	103
Prilog 2 – Primjer državne pomoći koja ne predstavlja državnu pomoć u smislu Zakona	108
Prilog 3 – Primjer dozvoljene ex post državne pomoći.....	112
Prilog 4 – Lista institucija koje su učestvovale u anketiranju.....	121
IZVORI PODATAKA.....	122
RIJEČ RECENZENTA	126

Bosna i Hercegovina, kao i većina tranzicijskih zemalja na putu evropskih integracija, je cijelo vrijeme pod ogromnim pritiskom, da u najkraćem mogućem vremenskom periodu uskladi svoj pravni sistem sa pravnom stečevinom Evropske unije (acquis communautaire) i provede reforme preuzete Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Bosne i Hercegovine.

Nakon višegodišnjih političkih blokada, Bosna i Hercegovina je ipak uspjela da implementira značajan dio obaveza iz člana 36 Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između BiH i EU, a 2012. godine, usvajanjem Zakona o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini i osnivanjem Vijeća za državnu pomoć BiH kao samostalnog državnog organa nadležnog za primjenu i provođenje zakona u skladu sa pravilima EU, postavila pravne i institucionalne temelje budućeg sistema dodjele državne pomoći.

Provedena analiza i istraživanje Centara civilnih inicijativa je pokazala da je pravni okvir za kontrolu državne pomoći u Bosni i Hercegovini u značajnoj mjeri usklađen sa pravilima EU, ali taj proces nije u potpunosti dovršen. Podzakonski akti nisu u dovoljnoj mjeri harmonizovani i otežavaju kvalitetnu implementaciju Zakona.

Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o dopustivosti i meritumu (Sl.glasnik BiH br. 72 od 14.09.2015.godine) otklonjene su dileme oko neusaglašenosti Zakona o sistemu državne pomoći Bosni i Hercegovini sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Državno regulatorno tijelo, Vijeće za državnu pomoć BiH radi uz velike napore, jer nema obezbjeđene optimalne uslove za nezavisan rad, kao što su finansiranje i popunjenost kadrovskih kapaciteta. Provedeno istraživanje je potvrdilo ranije naznake, da državni organi prije svega ministarstva, nemaju dovoljan nivo poznavanja koncepta zakona i procedura dodjele državne pomoći, ali i činjenicu da je nivo znanja korisnika još manji. Transparentnost i način predstavljanja sveukupnih podataka o dodijeljenoj državnoj pomoći u BiH su nedovoljni i prostora za poboljšanje ima.

Istraživanje je pokazalo da na nivou Bosne i Hercegovine nije ustanovljena obaveza, niti se rade analize efekata dodijeljenih državnih pomoći, niti je rađena procjena uticaja propisa o državnoj pomoći. Analize efekata dodijeljene državne pomoći se prate sporadično na nižim nivoima vlasti i samo je donekle iskorišten njihov potencijal za donošenja odluka za svrsishodno usmjeravanje državnih intervencija.

Kroz analizu se pak došlo i do pozitivnih saznanja kao što je pokazatelj da su sveukupna izdvajanja Bosne i Hercegovine za državnu pomoć od početka primjene zakona u padu i relativno su niska u odnosu na BDP, iste pokazatelje zemalja okruženja i evropski prosjek. Čak je i struktura državne pomoći relativno

povoljna u uporedbi sa zemljama okruženja, međutim, ta činjenica je prisutna samo zbog toga što izdvajanja za sektorsku državnu pomoć i restrukturiranje sektora uglja i saobraćaja, nisu praktično ni započela. Izdvajanja za horizontaln državnu pomoć su premala u odnosu na potrebe i konstatovano je nedovoljno usmjerenje na podsticanje istraživanja i razvoja, zaštite životne sredine, obuke i zapošljavanje i razvoj malih i srednjih preduzeća.

Zbog kašnjenja objave rezultata popisa stanovništva u BiH iz 2013. godine, nije izrađena Karta regionalne pomoći u BiH, koja ostala jedina nerealizovana obaveza iz SSP-a. Usvajanjem Karte regionalne pomoći, Bosna i Hercegovina bi otvorila mogućnost korištenje namjenskih sredstava EU u svhu poticanja ravnomjernog ekonomskog razvoja regija i povećanja zapošljavanja, pa se to uz izmjenu primarnog i sekundarnog zakonodavstva smatra jednim od vrhunskih prioriteta u nastavku reforme.

Zaključci i 18 preporuka proisteklih iz ove analize su formulisani sa ciljem podsticanja institucija da domaće propise i prakse što efikasnije i u potpunosti prilagode okvirima i pravilima koji važe za države članice EU, a da politiku državne pomoći usmjere ka ciljevima ekonomskog razvoja i podsticanja pozitivnih promjena u bosanskohercegovačkoj ekonomiji.

Unutar Bosne i Hercegovine u javnosti postoji skoro nepodijeljen stav o tome, kako država nema alternativu i da treba u što kraćem vremenu biti dio Evropske unije.

Spremnost uključanja Bosne i Hercegovine u evropske integracione procese i spremnost za ispunjenje uslova za pridruživanje, su podržani i od strane Vijeća Evrope 1998 godine donošenjem Deklaracije o poziciji Bosne i Hercegovine u Evropi. Evropska unija je 2008. godine sa Bosnom i Hercegovinom potpisala, a 2015. godine i ratifikovala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) kojim je trasiran put postepenog prilagođavanja domaćeg zakonodavstva, zakonodavstvu kakvo je na snazi u EU¹.

Bosna i Hercegovina, kao i većina tranzicijskih zemalja na putu evropskih integracija, a od početka provođenja opštih institucionalnih reformi, je cijelo vrijeme pod ogromnim pritiskom da u najkraćem mogućem vremenskom periodu uskladi svoji pravni sistemi sa pravnom stečevinom Evropske unije (acquis communautaire).²

Do trenutka ratifikacije SSP-a, u Bosni i Hercegovini je bio na snazi Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima koji je kao dio SSP-a, Bosnu i Hercegovinu obavezivao da prihvati pravila po kojima će dodjelu državnih pomoći kontrolisati na isti način kao što to čini EU.

Bosna i Hercegovina je nakon višegodišnjih političkih blokada ipak uspjela da implementira značajan dio obaveza iz člana 36 Privremenog Sporazuma, a usvajanjem Zakona o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini³ i osnivanjem Vijeća za državnu pomoć BiH kao samostalnog državnog organa nadležnog

¹ Proces potpisivanja Sporazuma je bio uslovljen primjenom odluke Evropskog suda za ljudska prava vezanog za presudu „Sejdić i Finci“ i zbog različitih političkih gledišta u primjeni presude, bio je više godina blokiran.

³ Acquis communautaire (pravna tečevina EU) jedan je od najznačajnijih pravnih i političkih principa evropskih integracija. Acquis je skup prava i obaveza koje sve države članice obavezuju i povezuju unutar Evropske unije. Pojam *acquis* odnosi se na ukupna prava, obaveze i predanost Zajednici, koji su kumulirani razvojem integracionog procesa, ili koje je EU ostvarila do danas, dosegla u pravnom i političkom smislu. Praksa Suda Evropskih zajednica stavila je *acquis* u rang ustavnog principa. U političkom smislu, ključno je pravilo da su pravna dostignuća Zajednice uslov o kojem se ne može pregovarati. *Acquis*, shvaćen kao ukupno dostignuće Zajednice, svakodnevno se širi, uvećava i reproducira.

U formalnom smislu, *acquis* uključuje:

- primarno pravo - osnivački ugovori;
- međunarodni ugovori, međunarodno običajno pravo i opći pravni principi EU;
- sekundarno pravo – zakonodavstvo koju donose institucije EU;
- praksa Suda pravde Evropskih zajednica koja, de facto, također čini izvor prava EU;
- svaka druga obaveza (politička, pregovaračka i sl.) preuzeta od država članica u okviru aktivnosti EU. Svaka zemlja koja podnosi zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji mora biti spremna da prihvati *acquis* u potpunosti i, što je jednako važno, mora biti sposobna da ga provede. Uslovi i način prihvatanja i provođenja *acquis*-a sadržaj su pregovora o članstvu u EU koje država kandidatkinja vodi s državama članicama i u tu svrhu dijeli se na poglavlja pregovora.

³ (Sl. glasnik BiH br. 10/12)

za primjenu i provođenje zakona u skladu sa pravilima EU, postavila pravne i institucionalne temelje budućeg sistema dodjele državne pomoći.

Uspostavom sistema državne pomoći u BiH je započet samo jedan od reformskih koraka koji država treba da ispuni, kako bi kao buduća članica EU, bila sposobna da u uslovima jedinstvenog ekonomskog prostora i jedinstvenog tržišta roba i kapitala, normalno i ravnopravno funkcioniše, podnoseći konkurentski pritisak.

Važan dio politike EU je da državama koje su u na putu evropskih integracija, tokom cijelog procesa pridruživanja, pruža tehničku i materijalnu pomoć i osnažuju ih. Takođe, od strane se međunarodne zajednice kroz periodične izvještaje o napretku, prati provođenje reformi i kontrola očuvanja novouspostavljenih standarda.

Iz tog razloga Centri civilnih inicijativa, koristeći se dugogodišnjim monitorskim iskustvom, sa ovom analizom žele da daju pregled stanja i najvažnije probleme koji prate uspostavu sistema i primjenu pravila u dodjeli državne pomoći u BiH. Analiza sadrži i preporuke, na koji način bi postojeći sistem dodjele državne pomoći mogao biti poboljšán, izgrađen kao efikasan model za jačanje konkuretnosti domaće privrede javnim sredstvima.

Analiza primjene Zakona o sistemu državne pomoći u svojim poglavljima daje objašnjenje šta je to državna pomoć i kakva joj je svrha, na koji način je uspostavljen novi sistem dodjele državne pomoći i kako funkcioniše u periodu neposredno nakon uspostave.

Metodološki pristup istraživanja je zasnovan na dvije ključne faze i to istraživačke faze u okviru koje su prikupljene neophodne informacije i materijali za podlogu za narednu analitičku fazu. U analitičkoj fazi je izvršena analiza prikupljenih podataka sa ciljem identifikovanja nivoa izgrađenosti sistema dodjele državne pomoći u Bosni i Hercegovini i donošenja ključnih zaključaka i preporuka usmjerenih u pravcu postizanja evropskih standarda u oblasti intervencija države u privredi.

Početni primarni podaci korišteni u istraživanju su dobijeni iz analize odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)⁴ koji nameću obavezu uređenja dodjele pomoći u skladu sa evropskim standardima. U narednom koraku je izvršena analiza pravnog okvira koji reguliše dodjelu državne pomoći u Bosni i Hercegovini i analiza administrativnog aparata zaduženog primjenu zakona i provođenje procedura koje se odnose na državnu pomoć.

Obzirom da se nad cjelokupnim Procesom stabilizacije i pridruživanja u kojem učestvuje i Bosna i Hercegovina, vrši stalni monitoring napretka od strane Evropske komisije, analizom su obuhvaćeni i najznačajniji nalazi iz izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine koji se tiču podizanja njezine konkurentnosti i razvijanja sistema dodjele državne pomoći.

U analizi je posebno poglavlje posvećeno uspostavi i funkcionisanju Vijeća za državnu pomoć Bosne i Hercegovine, koje kao nezavisan regulator vrši kontrolu u dodjeli državne pomoći. Imajući u vidu značaj ove institucije, analizom je obuhvaćen njezin način funkcionisanja i prezentovanje aktivnosti, programiranje rada, godišnje izvještavanje o državnoj pomoći, te donošenje odluka.

Vijeće za državnu pomoć BiH je novouspostavljena nezavisna državna institucija pa je u analizi dat poseban osvrt na prvi izvještaj o finansijskoj reviziji, proveden od strane Ureda za reviziju institucija BiH.

Imajući u vidu da dodjela državne pomoći treba da se odvija uz maksimalnu transparentnost urađena je pretraga službenih stranica vlada svih nivoa vlasti u BiH, da bi se vidjelo da li se redovno i adekvatno objavljuju podaci o dodijeljenoj državnoj pomoći.

⁴ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih članica sa jedne strane i Bosne i Hercegovine sa druge strane je potpisan od strane svih članica u junu 2008 godine, odluka o stupanju na snagu je donešena u junu 2015. godine

Uporedo sa pretragom službenih stranica domaćih institucija rađena je i pretraga službenih stranica institucija nadležnih za dodjelu državne pomoći zemalja okruženja Hrvatske, Srbije i Crne Gore, kako bi se napravio i komparativni prikaz stanja i dale eventualne preporuke. Prilikom sačinjavanja komparativnog prikaza stanja dodjele državne pomoći, korištene su i relevantni podaci iz prezentacija i analiza eksperata za ovu oblast, angažovanih ispred EU u projektima osnaživanja domaćih aktera u provedbi propisa.

Kako bi se prikupila vjerodostojna mišljenja tri ključne grupacije aktera uključenih o procesu dodjele državne pomoći (državnog regulatora, davalaca i korisnika) provedeno je istraživanje. Tokom istraživanja su kreirana i korištena 3 upitnika sa oko 22 pitanja. Svi upitnici sadrže izvjestan broj kvantitativnih pitanja, izbornih pitanja i pitanja u kojima su ispitanici mogli da iznesu svoja mišljenja, te stav o opštim i specifičnim iskustvima.

Prvi upitnik je upućen Vijeću za državnu pomoć BiH, drugi upitnik je upućen selektivno prema ministarstvima (državnog, entitetskog i kantonalnog nivoa vlasti) kao davaocima državne pomoći, dok je treći upitnik upućen prema korisnicima državne pomoći. Anketni uzorak je poluslučajnog tipa, jer u BiH ne postoje objavljeni ni registri davalaca, ni registri korisnika državne pomoći. Prilikom izbora upitanika u istraživanju, korišten je poluslučajni uzorak.

Korištenje upitnika kao primarnog istraživačkog mehanizma je tek djelimično odgovorio svrsi, pa je sa svojim pitanjima poslužio vođenju dopunskih intervjua. Intervju kao istraživački mehanizam je korišten u Vijeću za državnu pomoć i ministarstvima.

Pored navedenih mehanizama, tokom istraživanja korišteni su podaci i saznanja iz sekundarnih izvora kao što su odluke institucija o dodijeljenoj pomoći, stručne analize eksperata i analize organizacija civilnog društva.

Primjenjena metodologija u izradi analize nije u fokusu imala procjenu učinka novouspostavljenog sistema dodjele državne pomoći u podizanju konkurentnosti privrede, jer je za davanje takve ocjene potreban i drugačiji pristup i vremenska distanca, nego je uglavnom bila usmjerena ka procjeni stepena usvajanja pravne stečevine EU i provođenja reforme u oblasti dodjele državne pomoći.

ŠTA JE DRŽAVNA POMOĆ I ŠTA SE SA NJOM ŽELI POSTIĆI

Zbog raznih vidova pomoći, koje u posljednjih dvadesetak godina pristizale u Bosnu i Hercegovinu, pojam „državne pomoći“ je dugo vremena bio u javnosti pogrešno razumijevan. Obzirom da se stručni krugovi nisu oglašavali, posljedično javnost dugo vremena nije razumjela kakvu je to novost trebalo donijeti kroz SSP najavljeno uvođenje „novog sistema državne pomoći u BiH“. Za mnoge je najavljena reforma je bila još jedno puko mijenjanje nečega što smo već imali. Istina jeste da su Bosni i Hercegovini, kao i ostalim zemljama regiona, postojali razni vidovi davanja državne pomoći uglavnom kroz subencionisanja firmi, međutim oni su pretežno služili za kupovanje socijalnog mira, i puko besperspektivno održavanje u životu preduzeća u teškoćama i preduzeća u kojima plate duži vremenski period nisu isplaćivane.

Iz tog razloga ćemo na samom početku nastojati da definišemo državnu pomoć

□zeme,napla

- da pomoć favorizuje određenog preduzetnika/privrednog subjekta, proizvod ili uslugu čime on stiče prednost na tržištu u odnosu na druge.
- da je pomoć selektivna, odnosno da se mjera odnosi na pojedina područja, djelatnosti, sektore i sl.
- da pomoć narušava ili bi potencijalno mogla narušiti konkurenciju na tržištu BiH i EU.

Državnom pomoći smatra se onaj vid dodjele pomoću u kojem su sva četiri prethodno navedena uslova, kumulativno ispunjena.

Dodjelom državne pomoći selektovanim kompanijama država ostvaruje svoju ulogu gdje planski budžetskim sredstvima podržavajući preduzeća ili sektore podižući produktivnost ili inovacije dugoročno doprinosi jačnju ekonomije i podizanju njezine efikasnosti i konkurentnosti na slobodnom domaćem i međunarodnom tržištu. Pretpostavlja se da će kompanije podpomognute od države sposobnije se nositi sa stalnim konkurentnim pritiskom, što bi moglo u konačnici kao rezultat imati bolju i raznovrsniju ponudu, niže cijene proizvoda i usluga, te zadovoljnije potrošače.

Prema nekim stručnim pogledima, kratko govoreći, cilj državne pomoći je jasan, jer se želi ulaganjem dijela javnih sredstava u ekonomiji, pomoći njen razvoj, a time doprinijeti i ostvarenju socijalnih ciljeva.⁶

Na nivou EU pitanje državne pomoći regulisano je Ugovorom o Evropskoj zajednici. Državnom pomoći smatra se svaka data prednost koja primaocu omogućava ekonomsku prednost, može remetiti konkurenciju, utiče na trgovinu između država članica, te koja se daje selektivno određenim preduzećima ili proizvodima. Evropska komisija i Sud pravde Evropskih zajednica dali su veoma široko tumačenje pojma državne pomoći u smislu definiranja organa koji daje pomoć, a koji može biti od same države do regionalnih i lokalnih vlasti, od organa nad kojim država, posredno ili neposredno, ima uticaj do preduzeća privatnog sektora ili javnog preduzeća. Ugovorom o Evropskoj zajednici utvrđeno je da će se svaka pomoć, koju odobri država članica, a koja remeti ili prijeti da poremeti konkurenciju, smatrati neusklađivom s unutrašnjim tržištem. Ograničenja vezana za davanje državne pomoći odnose se na čitav niz mjera, od neposrednih (podrške) do posrednih (npr. oslobađanje finansijskih davanja). Takođe, utvrđeni su i izuzeci u kojima je državna pomoć dozvoljena (npr. osposobljavanje, zapošljavanje, istraživanja, mala i srednja preduzeća, regionalni razvoj, okoliš, kultura).

Evropska komisija zadužena je za nadzor nad državnom pomoći koju daju države članice i u tom smislu države članice imaju obavezu obavijestiti Evropsku komisiju o svakoj pomoći ili programu pomoći koji planiraju ili već provode te dobiti odobrenje od nje.

⁶ Državna pomoć u zemljama Evropske unije iskustva za BiH, 2005 g., dr Edin Rizvanović

Ako su sa jedne strane razvoj, tehnološki napredak i jačanje konkurentne sposobnosti razlozi za dodjelu državne pomoći, sa druge strane prema evropskim standardima, država ne smije davati direktnu finansijsku pomoć i svojim sredstvima održavati firme koje proizvode gubitke.

Donošenjem Zakona o sistemu države pomoći BiH, Vijeću za državnu pomoć je data nadležnost nad dodjelom i kontrolom državne pomoći U BiH. U Evropskoj uniji te poslove obavlja Evropska komisija koja je jedina nadležna za kontrolu državne pomoći u svih 28 država članica.

Istorija sistema državne pomoći u EU

Sistemi državne pomoći izvan EU-e, prvi put su se pojavili 1990-ih u okviru sporazuma koji su potpisivani sa većinom zemalja koje su se kandidovale za članstvo. Ključna ideja u tom pogledu bila je da se te zemlje naviknu na režim državne pomoći, a posebno na zahtjeve koji se tiču izvještavanja, kako bi kontrolu državne pomoći po prijemu u članstvo EU-e, započela Evropska komisija. U slučaju država zapadnog Balkana, uspostava kontrola državnih pomoći se zahtijevala prije članstva i bile su definisane potpisanim sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju. Istim sporazumima je predviđeno da u trenutku prijema u EU ovlasti za odobravanje državnih pomoći automatski prenose sa domaćin regulatornih tijela na na Evropsku komisiju, tj. Generalni direktorat za konkurenciju.

Da bi se bolje razumio kontekst sveobuhvatnih reformi koje se trebaju provesti u provesti BiH, a među njima i reforme u oblasti dodjele državne pomoći, u kratkim crtama ćemo se osvrnuti na Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) i Sporazum o stabilizaciji pridruživanju (SSP)

Proces stabilizacije i pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj Uniji

Proces stabilizacije i pridruživanja je nastao kao rezultat nastojanja Evropske unije da pronađe odgovarajuću dugoročnu spoljnopolitičku strategiju za razvijanje političkih, ekonomskih i institucionalnih odnosa s državama Jugoistočne Europe.

Na prijedlog Evropske komisije je 1999. godine usvojena dugoročna politika Evropske unije pod nazivom Proces stabilizacije i pridruživanja za Jugoistočnu Evropu (PSP) koja se odnosila na države regiona (Republiku Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Republiku Hrvatsku, Republiku Makedoniju i Saveznu Republiku Jugoslaviju)⁷. Nova dugoročna politika, kao vrhunac u institucionalnom približavanju Evropskoj

⁷ Republika Hrvatska je od 2013. godine punopravna članica EU, dok su su nakon dezintegracije Savezne Republike Jugoslavije, PSP-om obuhvaćene Republika Srbija i Republika Crna Gora.

uniji, predviđa zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), kojim države stiču status pridružene članice Evropske unije.⁸

Uz ostvarenu mogućnost napredovanja prema članstvu u EU, ova nova vrsta ugovornog odnosa s EU ima za cilj stabilizaciju država Jugoistočne Evrope putem:

1. Njihovog pridruživanja evropskoj integraciji,
2. Razvoja postojećih ekonomskih i trgovinskih odnosa s EU i između tih država,
3. Povećane pomoći za demokratizaciju, razvoj civilnog društva, obrazovanje i izgradnju institucija,
4. Korištenja mogućnosti za saradnju u raznim područjima, uključujući pravosuđe i unutrašnje poslove, i
5. Razvoja političkog dijaloga, uključujući politički dijalog na regionalnoj osnovi.

S obzirom na velike razlike između pojedinih država, predviđeno je da Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju, uprkos identičnoj osnovnoj strukturi, budu vrlo precizno prilagođeni političkim, ekonomskim i drugim okolnostima u svakoj pojedinoj zemlji.

Na sastanku Evropskog savjeta u Kelnu, 1999. godine, potvrđena je spremnost Evropske unije za pružanje ohrabrenja državama Jugoistočne Evrope za potpunu integraciju u njene strukture i članstvo u EU na osnovu Ugovora o Evropskoj uniji i ispunjavanja kriterijuma utvrđenih na Evropskom savjetu u Kopenhagenu u junu 1993. godine i Evropskom savjetu u Madridu 1995. godine. Evropski savjet je na sastanku u Santa Maria da Feira, od 19. do 20. juna 2000. godine, otišao i korak dalje zaključivši da su sve države uključene u Proces stabilizacije i pridruživanja potencijalni kandidati za članstvo u EU, kao i da je cilj EU što potpunija integracija država Jugoistočne Evrope u političku i ekonomsku maticu Evrope.

Na Zagrebačkom sastanku, na kome su se okupili predsjednici država ili vlada članica EU i država obuhvaćenih PSP-om održanom 2000. godine, zajednički je potvrđeno da je PSP put koji vodi prema članstvu u Evropskoj uniji.

Proces stabilizacije i pridruživanja od samog početka je imao za cilj da bude instrument koji će državama iz regiona pomoći da izgrade i održe stabilne demokratske institucije, osigura vladavinu prava i stvori održive, otvorene i napredne ekonomije.

PSP je i bilateralni i regionalni proces, koji uspostavlja veze između svake pojedine države i EU i podstiče regionalnu saradnju među državama PSP-a, ali i njihovu saradnju sa susjedima.

⁸ Ovaj status je identičan onom koji su prijašnje države kandidati za punopravno članstvo u EU imale stupanjem na snagu njihovih sporazuma o pridruživanju.

Posebnu ulogu u tome ima i Pakt o stabilnosti za Jugoistočnu Evropu, kao pomoćni i dopunski mehanizam za stabilnost regiona. To se posebno ogleda kroz pojačane kontakte i redovne konsultacije Evropskog savjeta, Pakta o stabilnosti i država regiona. PSP ima fleksibilne instrumente, prilagodljive potrebama i posebnim uslovima svake zemlje, kako bi se omogućio napredak brzinom usklađenom sa sposobnostima pojedine zemlje da ispuni predviđene obaveze.

Osnovna obilježja PSP-a

Jednaki uslovi za sve - Sve države PSP-a moraju ispuniti iste uslove ako se žele približavati Evropskoj uniji. Radi se o postojanju stabilnih demokratskih institucija, vladavini prava, poštovanju i zaštiti ljudskih prava, poštovanju i zaštiti prava manjina, regionalnoj saradnji i izgradnji tržišne ekonomije. Uz to, Republika Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Srbija i Crna Gora moraju ispuniti i obaveze preuzete Dejtonskim, odnosno Erdutskim sporazumima, kao i odlukama Savjeta za sprovođenje mira (engl. *Peace Implementation Council - PIC*).

Jasna perspektiva članstva u EU - U završnom dokumentu Solunskog sastanka na vrhu u junu 2003. godine jasno je naglašena perspektiva punopravnog članstva za države Zapadnog Balkana i njihova intenzivnija saradnja s EU, kako bi se i u konkretnom smislu približili Proces stabilizacije i pridruživanja i proces pristupanja EU. Osnovan je multilateralni forum i uveden institut tzv. Evropskih partnerstava (dokumenata koja identifikuju područja u kojima svaka pojedina država mora uložiti dodatne napore i sprovesti reforme). Solunskom agendom otvorena je mogućnost saradnje EU i država PSP-a na području *Zajedni ke vanjske i bezbjednosne politike*, tako da se PSP države od tada pozivaju na pridruživanje zajedničkim izjavama i stavovima EU u okviru te politike.

Putem PSP-a EU podstiče države regiona, kao potencijalne kandidate, da nastave s napretkom u jačanju međusobnih odnosa u najrazličitijim područjima, od trgovine i investicija, preko infrastrukture, do povratka izbjeglica i borbe protiv organizovanog kriminala.

Individualni pristup - Brzina kojom se pojedina država kreće kroz različite faze PSP-a zavisi od sposobnosti svake države da preuzme i ispuni obaveze koje proizlaze iz sve bližeg pridruživanja EU. Svaka zemlja napreduje prema EU brzinom svoje sopstvene, individualne uspješnosti u ispunjavanju postavljenih uslova. Činjenica da neka država ne ispunjava postavljene uslove ne utiče na položaj drugih država.

Veliki značaj regionalne saradnje - U okviru PSP-a izrazita pažnja posvećena je regionalnoj saradnji. Dokumenti EU ističu kako regionalna saradnja nema za cilj jačanje ili ponovno stvaranje jedinstvenog prostora na području Jugoistočne Evrope. Upravo suprotno, PSP vidi saradnju sa susjedima kao podsticaj za dalji razvoj i pomoć zemlji da razvije radne metode i praksu koje su integralni dio EU

članstva. Proces stabilizacije i pridruživanja stvara čvrste veze između svake države i EU i istovremeno snažno ohrabruje saradnju između država PSP-a, kao i saradnju s njihovim susjedima.

Praćenje napretka u procesu integracija

Evropska unija pažljivo prati i analizira tok Procesa stabilizacije i pridruživanja, kako bi mogla objektivno procijeniti njegove efekte i državama davati preporuke koje će im omogućiti da što brže napreduju u ispunjavanju uslova za približavanje evropskim kriterijumima i standardima. Analiza stanja se objavljuje na godišnjoj osnovi u Izvještajima o napretku Bosne i Hercegovine u kojima je data ocjena u kojoj mjeri su ispunjena tri kriterijuma⁹ koje države kandidati moraju ispuniti prije primanja u punopravno članstvo EU:

- Politički kriterijumi: stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavina prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava i prihvatanje političkih ciljeva Unije;
- Ekonomski kriterijumi: postojanje efikasne tržišne ekonomije, kao i sposobnost tržišnih subjekata da se nose s konkurentskim pritiscima i tržišnim zakonitostima unutar Unije;
- Pravni kriterijumi: sposobnost i obaveza usvajanja cjelokupne pravne tekovine EU i prihvatanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

kao ispunjenje naknodno usvojenog četvrtog kriterijuma¹⁰:

- Administrativni kriterijum: odnosi se na prilagođavanje odgovarajućih administrativnih struktura s ciljem osiguravanja uslova za postupnu i skladnu integraciju (kao što su jačanje administrativne sposobnosti, stvaranje efikasnog sistema državne uprave s ciljem osiguravanja efikasnog procesa usvajanja i sprovođenja pravne tekovine EU).

Gledajući dinamiku napretka kroz objavljene izvještaje o procesu integracija, Bosna i Hercegovina je najveći napredak postigla do 2007. godine, kada je uspostavila značajan broj institucija važnih za podizanje konkurentnosti domaće privrede. Nakon ovog perioda, manjim dijelom zbog nastupajuće ekonomske krize i smanjenih budžetskih kapaciteta, a većim dijelom iz političkih razloga proces integracija je usporen, pa čak u određenim vremenskim periodima i blokiran. Imajući u vidu da su izabrane političke elite stvarale takav politički ambijent iste su od strane međunarodne zajednice prepoznate, ne kao lideri razvoja i napretka, nego kao oni koji proces integracija usporavaju.

⁹ Kriterijume ustanovilo Vijeće Evrope u Kopenhagenu 1993. godine

¹⁰ Kriterijum ustanovilo Vijeće Evrope u Madridu 1995. godine

Upravo takav ambijent je najvećim dijelom pratio i proces reforme oblasti dodjele državne pomoći u Bosni i Hercegovini.

Da bi se ostvarila vizija prema kojoj je Bosna i Hercegovina uspješna i ravnopravna članica EU, država i njezine institucije i domaći politički akteri koji rade na ostvarenju tog cilja, prije svega moraju prihvatiti i ciljeve i zahtjeve EU i prioritetno ispunjavati ih. Imajući u vidu položaj naše zemlje na Balkanu i značajne napretke u istovjetnim integracionim procesima zemljama u okruženju i naš zaostatak, za Bosnu i Hercegovinu je sa ovakvim vođenjem politike, potpuno neočekivano je ključan faktor postalo vrijeme u kojem se provodi svaki reformski korak.

Stoga institucije vlasti i politički lideri u Bosni i Hercegovini bi trebali biti maksimalno posvećeni odgovorni i ozbiljni u uspostavi svakog pravnog i institucionalnog okvira koji omogućava ekonomsku i političku stabilizaciju i konkurentnu osposobljenost države kao buduće članice EU.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine i Evropske unije i obaveze BiH

Jedna od najvažnijih faza u Procesu stabilizacije i pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, je bio čin potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Sporazum je Bosna i Hercegovina potpisala 2008 godine međutim, on je na snagu stupio tek u junu 2015. godine. Do stupanja na snagu SSP-a, da bi se nastavio proces integracija, primjenjivan je Privremeni sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU koji je pitanje državne pomoći tretirao u istovjetnom obliku kao i član 71. SSP-a koji se odnosi na „Konkurenciju i druge ekonomske odredbe“

To poglavlje Sporazuma je pored definicije državne pomoći, propisalo slijedeće važne obaveze :

- Obaveza u primjena Kriterija EU (čl. 81., 82., i 87. Ugovora o EZ) na osnovu kojih se vrši procjenjivanje da li neka mjera predstavlja državna pomoć.
- Nadležnost i rok od dvije godine (do 1.7.2010. G.) u kojem se treba uspostaviti operativno nezavisno tijelo za primjenu pravila državne pomoć. Rok za uspostavu nezavisnog tijela je 2012. godina.
- Obaveza transparentnog godišnjeg obostranog izvještavanja u skladu sa metodologijom i prikazom pregleda državne pomoći u Zajednici.
- Do 2012. godine uspostaviti sveobuhvatan inventar postojeće državne pomoći u BiH, a prije osnivanja nezavisnog tijela.

- Kao ozbiljno nerazvijena zemlja Bosna i Hercegovina će tokom prvih šest godina (do 2015. godine) u primjeni ocjene svake državne pomoći, imati mogućnost korištenja minimalno propisana ograničenja (u skladu sa čl. 87 Ugovora o EZ)
- Bosna i Hercegovina i Evropska komisija do 2014. godine treba da poduzmu mapiranje državne pomoći za različite dijelove zemlje, kako bi se razmotrila potreba za različitim maksimalnim ograničenjima državne pomoći, prije isteka statusa ozbiljno nerazvijene zemlje.

Već je napomenuto da je zbog velikih razlika između pojedinih država, predviđeno da Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju, uprkos identičnoj osnovnoj strukturi, budu vrlo precizno prilagođeni političkim, ekonomskim i drugim okolnostima u svakoj pojedinoj zemlji. Sporazum koji je potpisan između BiH i EU je predvidio brojne specifičnosti Bosne i Hercegovine, ali nije predvidio da će ispunjenje poglavlja i zahtjeva iz SSP-a u tolikoj mjeri ovisiti o nepredvidivoj volji domaćih političkih lidera, koji po mnogim pitanjima nisu postizali politički konsenzus. Za razliku od drugih zemalja, u Bosni i Hercegovini je zbog visokog stepena decentralizacije i postojećih mehanizama blokade u odlučivanju i proces reforme državne pomoći bio blokiran. Od strane entiteta Republika Srpska se čak pokušalo da se dodjela državne pomoći reguliše entitetskim zakonom, uz istovremeno blokiranje postupka donošenja državnog zakona i uspostave institucije na državnom nivou.

Zahvaljući velikoj strpljivosti međunarodne zajednice i stručnoj i medijatorskoj pomoći, Zakon o sistemu državnoj pomoći BiH je donešen 2012. godine tj. sa dvije godine zakašnjenja u odnosu na rok u SSP-u. Kašnjenje realizacije obaveza iz Privremenog SSP-a, nije se desilo samo u vezi zakona, nego posljedično i za većinu obaveza koje su bile u vezi zakona¹¹.

U skladu sa obavezama iz Procesu o stabilizaciji i pridruživanju, Evropska komisija je u svojim godišnjim izvještajima o napretku pratila i ocjenjivala i napredak u oblasti državne pomoći u okviru tačke „Sposobnost suočavanja sa konkurentnim pritiskom i tržišnim silama“ i podtačke „Uticaj države na konkurentnost“.

U izvještaju za 2010 godinu je konstatovano da Bosna i Hercegovina još uvijek nije uspostavila tijelo za državnu pomoć, kako se zahtijeva u članu 36. Privremenog sporazuma i da je sveukupno gledano, državni uticaj na konkurentnost i dalje visok.

U izvještaju za 2011 godinu je konstatovano da je ostvaren je mali napredak kada je u pitanju državna pomoć i da su pripreme u oblasti konkurencije u ranoj fazi. Vijeće ministara je usvojilo nacrt Zakona o državnoj pomoći, međutim preostalo je da ga usvoji i Parlament. Nije uspostavljen državni, operativno

¹¹ Osnivanjem Vijeća za državnu pomoć BiH u novembru 2012. godine formirano je operativno tijelo za državnu pomoć.

nezavisni organ za kontrolu državne pomoći u skladu sa Privremenim sporazumom. Nije osigurana transparentnost cjelokupne državne pomoći dodijeljene u Bosni i Hercegovini.

U izvještaju za 2012 godinu je konstatovano da je usvojeno je državno zakonodavstvo o državnoj pomoći, ali nije osnovan organ za državnu pomoć i nije uspostavljen popis državne pomoći i da je sveukupno gledano, državna pomoć i dalje visoka i država još uvijek utiče na privredu putem državnih monopola.

U izvještaju za 2013 godinu je konstatovano da uprkos osnivanju Vijeća za državnu pomoć i imenovanju sekretarijata, ova dva tijela nisu u potpunosti operativna, jer još uvijek nisu usvojeni provedbeni propisi ni budžet. Transparentnost državne pomoći dodijeljene u Bosni i Hercegovini još uvijek nije osigurana, pošto se ne daje sveobuhvatan popis državne pomoći koji bi bio konsolidovan za cijelu državu.

Posljedni objavljeni Izvještaj za 2014. godinu navodi da Vijeće za državnu pomoć tek treba da postane potpuno operativno, a preostaje da se riješi pitanje njegovog finansiranja. Bosna i Hercegovina treba da poboljša konsolidovano izvještavanje o popisu državne pomoći i riješi pitanje transparentnosti cjelokupne direktno dodijeljene državne pomoći. U okviru istog izvještaja je konstatovano i to da u skladu sa Privremenim sporazumom, BiH mora u potpunosti provesti propise o državnoj pomoći i izgraditi institucionalni okvir za djelotvornu kontrolu cjelokupne državne pomoći koja se dodjeljuje u državi.

Prema izvještajima Evropske komisije napredak reformi u oblasti državne pomoći se ne odvija prema rokovima koji su preuzeti u SSP-u, niti u BiH postoji dovršen pravni i institucionalni okvir za djelotvornu kontrolu državne pomoći. Uz to, dodijeljena pomoć je ocijenjena kao visoka, a država još uvijek utiče na privredu putem svojih monopola. Takođe je konstatovano da Bosna i Hercegovina treba poduzeti intenzivnije napore ka usvajanju zakona o državnoj pomoći u skladu s *acquis*-em, kako bi se ispoštovao Privremeni sporazum i uspostavio institucionalni okvir neophodan za djelotvornu kontrolu državne pomoći.

SISTEM DRŽAVNE POMOĆI U BIH

U Bosni i Hercegovini do usvajanja Zakona o sistemu državne pomoći BiH, područje dodjele državne pomoći nije bilo sistemski riješeno. Takođe do usvajanja zakona nije postojao transparentan uvid u obim ukupnih iznosa državne pomoći, niti je postojala metodološka podloga na osnovu koje bi se mogao izraditi cjelovit pregled dodijeljene pomoći.

Sa ovakvim pristupom u dodjeli državne pomoći u BiH, umjesto da pomoć bude ekonomska, postala je dominantno politička pa i socijalna kategorija, odnosno umjesto da bude instrument države postala je instrument stranaka na vlasti. Konkretno, zbog nepostizanja primarnog cilja, za većinu intervencija države u privredi, ponajprije bismo mogli kazati da je predstavljala kvazidržavnu, a ne stvarnu i svrsishodu državnu pomoć.

Nepostojanje transparentnog pregleda razrađenog po pojedinim kategorijama, oblicima i vrstama državne pomoći nije pružalo mogućnost analize učinaka koje državna pomoć ima na strukturu i veličinu budžeta i privredno stanje u Bosni i Hercegovini.

Pitanja odobravanja, opravdanosti i učinkovitosti dodjele državne pomoći i programa državnih subvencija je rješavano kao dio tekućih godišnjih aktivnosti i kroz ad hoc horizontalne, sektorske ili regionalne analize rađene na raznim nivoima vlasti.

Uporedo i poslijeratnim procesom oporavka privrede u Bosni i Hercegovini, odvijao se tranzicionio proces privatizacije, koji je još nezavršen, tako da se značajan broj kompanija još uvijek nalazi u vlasništvu države. Dio tih kompanija kojima upravlja država posluje profitabilno, međutim dio kompanija iako su dugogodišnji korisnici državne pomoći, bez ikakvih su izgleda da se bez ozbiljnog restrukturiranja mogu oporaviti i nastaviti samostalan rad u uslovima oštrog tržišnog poslovanja.

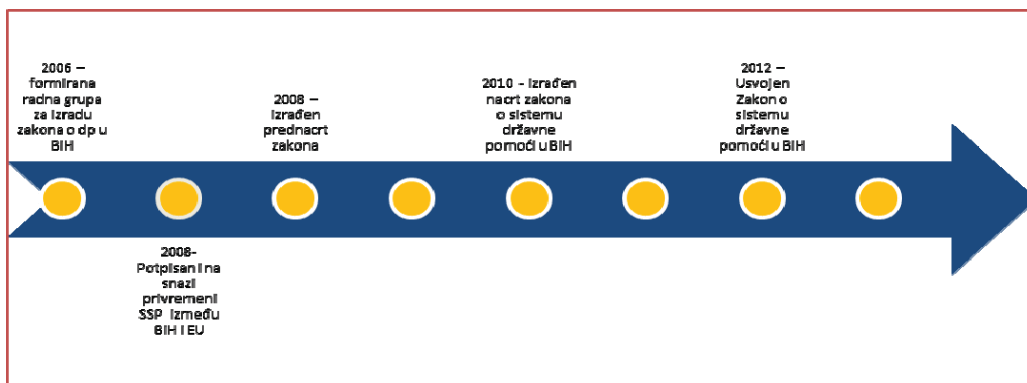
Zbog toga je potreba za reformom privrede je bila više nego očigledna ne samo zbog činjenice da je Bosna i Hercegovina prihvatila da se uključi u Evropske integracije, nego i zbog potrebe što racionalnijeg trošenja budžetskih sredstava, koja u posljednjim godinama ionako dodatno umanjena ekonomskom krizom.

PRAVNI OKVIR ZA KONTROLU DRŽAVNE POMOĆI U BOSNI I HERCEGOVINI

Osvrt na zakonodavni postupak i donošenje Zakona

Znatno prije nego što je donešen Zakon o sistemu državne pomoći BiH, u Bosni i Hercegovini u skladu sa PSP-om, započet je proces prilagođavanja domaćeg zakonodavstva pravnoj stečevini EU (Acquis Communitarie). Harmonizacija propisa koja bi vodila ka tržišnoj ekonomiji se prvenstveno odnosila na konkurentnost, intelektualnu svojinu, industrijsku i komercijalnu svojinu, javne nabavke, standarde i certifikate i zaštitu potrošača.¹²

Među prvim usvojenim zakonima koji su zagovarani Mapom puta BiH, bio je Zakon o konkurenciji koji nije uredio državnu pomoć, iako se ona potencijalno bavi i pitanjem narušavanja konkurentnosti na tržištu. U tom periodu su još uvijek bile su prisutne dileme da li se državna pomoć treba regulisati ovim ili zasebnim zakonom. Na koncu je ipak se krenulo u pravcu tendencije Evropske komisije čije su preferencije bile da se ide ka donošenju posebnog zakona o državnoj pomoći kojim bi se uspostavio poseban organ kao regulator.



Grafik 1- Hodogram zakonodavnog postupka

Ka stvaranju rane faze zakonskog rješenja, krenulo se još početkom 2006. godine kada je Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO) uz tehničku podršku EU i kroz projekat „Podrška za konkurenciju i državnu pomoć u BiH“, pristupilo izradi prednacrt zakona. Formirana Radna grupa zadužena za izradu zakona, do 2008. godine zbog različitih gledišta je tek izradila prednacrt, a nakon

¹² Zakon o konkurentnosti je usvojen 2001. godine, Zakon o zaštiti potrošača 2002. godine, Zakon o javnim nabavkama 2014. g,...

dvogodišnje pauze u radu 2010. g. uspjela je uraditi relativno usaglašen dokument u nacrtu¹³. Tekst nacrtu zakona, podržan je od Delegacije Evropske komisije uz istaknut zahtjev za određena poboljšanja.

Različita vizija rješavanja pitanja državne pomoći na momente bila toliko udaljena, da je tadašnja politička garnitura u RS pokrenula postupak i utvrdila entitetski zakon neusaglašen sa zahtjevima EU.

Svojevrsna lutanja i blokade u donošenju zakona su trajale sve do septembra 2011. godine kada je od strane resornog ministarstva MVTEO predložen, a na Vijeću ministara BiH konačno utvrđen prijedlog reformskog zakona o državnoj pomoći.

Tek nakon velikog pritiska međunarodne zajednice¹⁴ i višekratnog isticanja međunarodnih dužnosnika da se nedonošenjem ovog zakona krše odredbe SSP-a i koraci dogovoreni u Mapi puta, zakon je upućen na usvajanje u Parlament BiH. Zakon je nakon razmatranja po hitnom postupku, konačno usvojen 3.2.2012. godine, u oba doma Parlamenta BiH. Nakon 8 dana od objave u Službenom glasniku br. 10/12, tj od 15.2.2012. godine, zakon je stupio na snagu.

Usvajanjem Zakona o sistemu državne pomoći Bosne i Hercegovine, država je nakon 6 godina rada donijela zakon i time ispunila jedan od tri prioritetna uslova za predaju aplikacije za kandidatski status u EU¹⁵.

Na primjeru donošenja zakona o državnoj pomoći u BiH, se može stvoriti tek dio slike o višegodišnjoj apsurdnoj neodgovornosti političkih elita i nesposobnosti da proces evropskih integracija vode na najefikasniji način. Na žalost građana Bosne i Hercegovine, način donošenja Zakona o sistemu državne pomoći u BiH zorno je pokazao na koji način političke nesuglasice i stranputice mogu bespotrebno odgađati kako nužnu i neizbježnu reformu države, tako i ulazak Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Analiza zakonskog okvira

Prilikom donošenja Zakona o sistemu državne pomoći u BiH u parlamentarnoj proceduri se našao prijedlog dokumenta koji u skladu sa važećim pravilima izrade pravnih propisa, u svom prilogu ima

¹³ Predstavnici radne grupe iz RS osporavali nadležnost BiH u ovoj oblasti i bili su protiv prijedloga da Konkurencijsko vijeće bude operativni državni organ za kontrolu državne pomoći.

¹⁴2011 Specijalni predstavnik EU Peter Sorensen je izjavio da je usvajanje zakona o sistemu državne pomoći usklađenim sa evropskim propisima i dalje je jedan od ključnih prioriteta neophodnih da bi BiH napredovala ka EU, ujedno će biti i veliki test za političke lidere i parlamentarce da iskažu svoju opredijeljenost za program Evropske unije.

¹⁵ Ostale dvije obaveze su usvajanje zakona o popisu stanovništva i Izmjena Ustava u skladu sa presudom Suda za ljudska prava u slučaju Sejdić-Finci.

navedena obrazloženja vezano za Ustavni osnov za donošenje propisa, razloge donošenja zakona, usklađenost zakona sa zakonodavstvom EU, obrazloženje pojedinih normi, način provođenja zakona, finansijska sredstva i opis konsultacija. Imajući u vidu činjenicu da su upravo pitanja nadležnosti bile tačke oko kojih je prilikom izrade zakona bilo dosta neslaganja, u daljnjem razmatranju osvrnućemo se na najbitnije tačke iz obrazloženja zakona.

Ustavni osnov za donošenje Zakona i nadležnost

Prema obrazloženju iz prijedloga zakona¹⁶, Ustavni osnov za donošenje Zakona o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini sadržan je u članu IV. 4. a) Ustava Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nadležna za donošenje zakona.

Ustavni osnov za nadležnost Bosne i Hercegovine je u članu III. 1. b) Ustava Bosne i Hercegovine, jer je tematika Zakona usmjerena na reguliranje sistema koji treba spriječiti narušavanje konkurencije i vanjske trgovine između Bosne i Hercegovine i drugih zemalja.

Nadalje, značajna uloga i obaveza entitetskih vlasti u omogućavanju uspostave sistema državne pomoći ima ustavni temelj u članu III. 2. b) Ustava Bosne i Hercegovine, koji utvrđuje da će svaki entitet pružiti svu potrebnu pomoć vlastima Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze.

Prethodni navodi jasno pokazuju apsurdnost ranijih nastojanja nekih aktera u izradi zakona da se oblast uređuje na nivou entiteta i Brčko Distrikta, ali i ispravnost i odlučnost međunarodne zajednice da se zakon uredi tako, da u budućoj komunikaciji EU i BiH država bude „jedini sagovornik“.

Razlozi donošenja Zakona

Prilikom obrazlaganja razloga donošenja zakona je navedeno da će izgradnja sistema državne pomoći omogućiti bolju koordinaciju i usmjeravanje javnih sredstava u razvojne projekte i fokusiran podsticaj privredi u pravcu poboljšanja konkurentnosti zemlje, te uspostaviti osnov za ravnomjeran razvoj svih krajeva Bosne i Hercegovine. Donošenje zakonodavstva koje će regulirati državne pomoći i uspostava nezavisnog tijela za kontrolu državnih pomoći (tj. odobravanje pomoći, njihove usklađenosti sa standardima EU i izdavanje naredbi o povratima nezakonitih pomoći) je uslov iz člana 71. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske zajednice i njenih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, odnosno provedba čl. 36. Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između EZ i BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 5/08, izdanje Međunarodni ugovori), te člana 21. Sporazuma CEFTA 2006, kao i člana 18. Sporazuma o osnivanju energetske zajednice jugoistočne Evrope. Usvajanje zakona o sistemu državne pomoći i njegova kasnija implementacija je preduslov za

¹⁶ Dokument prijedloga Zakona izrađen od strane MVTO u septembru 2011. godine

ispunjenje međunarodnih obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela. Pored navedenog, glavni argument za bosanskohercegovačku politiku državne pomoći i regulatorni sistem je da se osigura:

1. Promocija fer konkurencije i slobodne trgovine,
2. Da kontrola državne pomoći nije prijetnja ekonomskim politikama ili pojedinačnim shemama državne pomoći,
3. Da novac iz državnog budžeta (misli se na sve nivoe budžeta, od opštinskog do državnog) i nemonetarne pogodnosti ne budu bespotrebno iskorištene,
4. Privlačenje direktnih stranih ulaganja.

U prethodnom obrazloženju razloga donošenja Zakona su zacrtani ciljevi koji se trebaju postići ovim zakonom. Pošto je od donošenja zakona proteklo preko tri godine, resorno ministarstvo (MVTEO) bi trebalo pokrenuti postupak „procjene uticaja propisa“¹⁷ kako bi došlo do kvalitetnijeg i korisnijeg propisa i kako bi se postigli posebni ciljevi procjene negovog uticaja (integriranja zajedničkih ciljeva sa prioritetima i politikama izvršne vlasti, transparentnost u vođenju postupka izmjene postojećeg ili izbora alternativnog rješenja, efikasnije korištenje budžetskih sredstava.).¹⁸

Usklađenost Zakona sa zakonodavstvom Evropske unije

U obrazloženju zakona je navedeno da se ovim Zakonom vrši usklađivanje zakonodavstva BiH u procesu evropskih integracija sa primarnim pravnim izvorom u EU, tj. članovima 107. i 108. Sporazuma o funkcioniranju Evropske unije – Lisabonski sporazum.

Kao i za svaki drugi zakon ove vrste, od strane međunarodne zajednice je dato pozitivno mišljenje i konstatovano da zakon prati standarde i zahtjeve EU.

Na

đ

zatim u domenu djelovanja regulatora, koji nema niti adekvatnu finansijsku podršku, niti kadrovsku popunjenost.

Finansijska sredstva

U ovom dijelu obrazloženja je vrlo eksplicitno navedeno da je za provođenje Zakona potrebno obezbjediti dodatna finansijska sredstva koja se trebaju osigurati od strane svih učesnika u izgradnji sistema državne pomoći, ali bez konkretne procjene iznosa, ni po obimu, ni po učešću implementatora zakona. Skromnim obrazloženjem je pak precizirana namjena utroška i ona se uglavnom planira za nabavku opreme, uposlenje i obuku državnih službenika.

Konsultacije u procesu izrade nacrtu Zakona

Obaveza MVTEO kao obrađivača zakona da prilikom izrade zakona provede javne konsultacije je provedena, ali više kao formalan čin, a ne da bi se u proces izrade nacrtu zakona uključile sve zainteresovane strane. Opis konsultacija provedenih u procesu izrade zakona jasno govori o tome da su o sadržaju zakona uglavnom konsultovane institucije vlasti uključene u njegovu izradu¹⁹, ali ne potencijalni korisnici i stručna javnost. Pored politički obojenog rada u Radnoj grupi za izradu zakona, ovaj propust se smatra ponajvećim. U ovom dijelu obrazloženja zakona naglašena je činjenica da nije postojala puna saglasnost svih članova Radne grupe i da, kao takav, nacrt zakona nije mogao dobiti podršku u toku dalje procedure usvajanja, zbog čega je Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH izvršilo korekcije na dostavljenom nacrtu zakona i uputilo ga u daljnju proceduru. Iako je zakon upućivan za dobijanje mišljenja Uredu za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, Ministarstvu pravde BiH i Direkciji za evropske integracije BiH, u konačnici je usvojena verzija zakona koja sadrži značajne manjkavosti.

Analiza pojedinih odredbi Zakona²⁰

Kao što je već rečeno, Zakon o sistemu državne pomoći u BiH je uglavnom usaglašen pravnom stečevinom EU i sa evropskim standardima o dodjeli državne pomoći²¹. Zakonom su na istovjetan način kao u EU, definisana pravila o državnoj pomoći, njihovo tumačenje i način provođenja. Nakon detaljnije analize pojedinih odredbi Zakona, postojale su određene dileme o ustavnosti pojedinih odredbi Zakona.

¹⁹ Radnu grupu su činili predstavnici: Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Direkcije za evropske integracije, Konkurencijskog vijeća BiH, Ministarstva pravde BiH, Ministarstva finansija i trezora BiH, Federalnog ministarstva finansija, Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije, Ministarstva za ekonomske odnose i koordinaciju RS i Ministarstva finansija RS.

²⁰ Analizom odredbi zakona neposredno nakon njegovog donošenja se bavila domaća neprofitna organizacija Vanjskopolitička inicijativa BH, a neki su stavovi u nastavku analize ili preuzeti ili citirani.

²¹ Analiza postojećih rješenja u zakonu u odnosu na pravila EU o državnim pomoći, pokazala je da postoji potreba usklađivanja postojećeg Zakona. Pored toga u međuvremenu je došlo i do značajne izmjene evropskih pravila.

Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine od strane člana predsjedništva Željka Komšića podnešen je Zahtjev²² za ocjenu ustavnosti koji se odnosio na članove 7.2., 9.3. i 11.4.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je donio Odluku o dopustivosti i meritumu (Sl.glasnik BiH br. 72 od 14.09.2015.godine) kojom su otklonjene dileme oko neusaglašenosti Zakona o sistemu državne pomoći Bosni i Hercegovini sa Ustavom Bosne i Hercegovine.²³ Odlukom Ustavnog suda je utvrđeno da su članovi Zakona u skladu sa ustavnim normama.

Na samom početku Zakonom je definisan predmet i nadležnost primjene propisa. Zakonom se uređuju opšti uslovi za dodjelu, nadzor nad dodjelom i korištenjem, odobravanjem i povratom nezakonito dodijeljene državne pomoći, popis državne pomoći i izvještavanje o državnoj pomoći, radi uspostave i osiguranja konkurentnih tržišnih uslova, te ispunjenja preuzetih obaveza po sklopljenim međunarodnim ugovorima koji sadrže odredbe o državnoj pomoći. Zakonom se također utvrđuju tijela nadležna za njegovu primjenu i provođenje u skladu sa pravilima Evropske unije o državnoj pomoći, posebno Vijeće za državnu pomoć Bosne i Hercegovine.

U Zakonu je definisan pojam državne pomoći, davaoci i korisnici, kao:

Državna pomoć, u smislu ovog zakona, svaki je stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno stvaranje javnog prihoda, postojeće, 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 stavljaju i 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.

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 opštinske uprave putemovlaštenih 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 u okviru i na tržištu putem proizvodnje ili trgovine roba i/ili usluga.

²² Zahtjev za ocjenu ustavnosti je podnesen od strane Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja Zahtjeva (30.10.2014.g.)

²³ Odluka o dopustivosti i meritumu, poglavlje VII Zaključak, tačka 44. i 45., Sl. glasnik BiH br. 72/15

Nakon definicije državne pomoći, definisana je i državna pomoć koja se smatra nedozvoljenom, odnosno ona koja podliježe povratu.

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 spunjavanje obaveza Bosne i Hercegovine u međunarodnim sporazumima nije u skladu s ovim zakonom.

Pošto se Zakon ne primjenjuje na cjelokupan sektor privrede iz razloga što su određeni sektori tretirani drugim zakonima i politikama EU, u Zakonu su navedeni slijedeći izuzeci:

2) Ovaj Zakon se ne primjenjuje na:

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

3) Kao Tijela nadležna za primjenu i provedbu ovog Zakona, su:

- a. Vijeće za državnu pomoć BiH,
- b. Provedbena tijela i to: Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, putem svojih nadležnih organa.

4) Svi organi za provođenje koordiniraju svoje aktivnosti.

Iz prethodnog vidimo da stavom 4. člana 4. Zakona je na nedovoljno precizan način definisana koordinacija rada organa nadležnih za primjenu zakona, jer ne precizira obavezu koordinacije međusobnih, nego samo „svojih“ aktivnosti.

U nastavku, Zakon u skladu sa evropskim standardima, uređuje nedozvoljenu i dozvoljenu državnu pomoć.

Zakon definiše nedozvoljenu pomoć kao sve vidove državne pomoći u bilo kojem obliku, koja narušava ili prijeti 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, osim ako nije drugačije propisano Zakonom.

Državna pomoć dodijeljena protivno odredbama ovog zakona odnosno bez ili protivno odredbama odluke Vijeća, nezakonita je i mora se izvršiti povrat.

Prema Zakonu dozvoljena državna pomoć je:

- a. pomoć koja ima socijalni karakter i koja se dodjeljuje pojedinačnim korisnicima bez diskriminacije u pogledu porijekla robe, proizvoda kojine dodijeljenudržavnu 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 povjereno 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 povjereni i pod uvjetom da je državna pomoć samo naknada za obavljanje i provođenje tih zadataka i pod uvjetom da se time uvelike ne narušava tržišna konkurencija i ispunjavanje preuzetih međunarodnih obaveza;
- d. pomoć koja je usklađena s pravilom de minimis u skladu sa članom 2. tačka c) ovog zakona.

Zakon dozvoljava dodjelu državne pomoći i u slučajevima kada iznos pomoći prelazi iznos iz pravila de minimis²⁴ koji utvrđuje Evropska komisija u slijedećim 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 i pomoć za unapređenje izvoza kroz djelatnosti kao što su uvođenje 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.

Poglavljem II Zakona je propisan sastav i aktivnosti Sekretarijata i Vijeća, budžet, nadležnost, način rada i odlučivanje, odluke, nadležnosti organa za provođenje, mehanizam konsultacija Vijeća i organa za provođenje, obaveze davalaca državne pomoći, sudsku zaštitu i obavezu objavljivanja odluka Vijeća.

Poredeći formulacije normi iz prijedloga Zakona²⁵ i formulacije normi usvojenog zakona, očigledno je, da su se najveće promjene desile u dijelu zakona kojim se reguliše rad Vijeća kao državnog regulatornog organa. Uticaj politike je bio takav, da umjesto da unaprijedi Zakon, „kompromisnim rješenjima“ su proizvedene dileme o „ustavnopravnim nedosljednostima, diskriminatornim rješenjima, potencijalnim problemima u primjeni Zakona“.

Norme Zakona u vezi kojih su postojala različita gledišta su član 7. kojim je opisan sastav Vijeća

(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 Vlada Republike Srpske;
- c) dva predstavnika koja imenuje Vlada 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.,

i Član 11. kojim se utvrđuje način rada i donošenje odluka:

²⁵ Prijedlog Zakona o sistemu državne pomoći u BiH sa obrazloženjima, utvrđen je u septembru 2011. g. od strane Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa

(4) Da bi odluke bile pravno valjane, za njih trebaju glasati najmanje sedam članova Vijeća, s tim što to podrazumjeva glas najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda u Bosni i Hercegovini.

Za odredbe Zakona o načinu izbora članova i načinu donošenjem odluka Vijeća, podnosilac zahtjeva Željko Komšić je tvrdio da član 7.2. i čl. 11.4.: „eliminiše osobu sa liste kvalifikovanih kandidata prijavljenih na konkurs koja ne pripada konstitutivnim narodima, odnosno daje odrednicu da su kandidati iz reda ostalih manje vrijedni zbog svoje etničke pripadnosti bez obzira na stručne i profesionalne kvalifikacije.“. Podnosilac zahtjeva je takođe tvrdio da: „Navedeno implicira etničku pripadnost kao krucijalni element izbora, a ne profesionalnost, struku i iskustvo, tj. sve ono što je potrebno nezavisnom i operativnom tijelu.“. Sveukupno gledano, podnosilac Zahtjeva je tvrdio da „država uvodi „pozitivnu diskriminaciju“ u korist konstitutivnih naroda koji predstavljaju demografsku većinu, a upotpunosti marginalizira eventualne stručne kadrove iz reda manjina ili ostalih“.

Odlukom Ustavnog suda je zaključeno „da čl.7.2 i 11.4 Zakona nisu suprotni članu II/4 Ustava Bosne i Hercegovine i članu 1. protokola 12. uz Evropsku konvenciju, zato što pripadnicima ostalih i/ili građana nije onemogućeno da pod jednakim uslovima kao i pripadnici konstitutivnih naroda budu imenovani za članove Vijeća, niti im je onemogućeno da pod jednakim uslovima kao i pripadnici konstitutivnih naroda glasaju za odluke Vijeća“²⁶

Iako nije u suprotnosti sa Ustavom, Zakonom je propisan neuobičajeno visok kvorum, i u nastavku stavovima koji propisuju odlučivanje²⁷, postavljen visok cenzus za donošenje odluka, jer je za svaku pravno valjanu odluku potrebno da glasa najmanje sedam članova Vijeća, uz uslov da za odluku glasa najmanje jedan član iz svakog konstitutivnog naroda.

Mišljenja smo da se zakonskim rješenjem sa etničkim kvorumom i etničkim cenzusom u odlučivanju, u prvi plan se diskretno nameće članovima Vijeća da prilikom donošenja odluka zadovoljenje etničkih interesa treba da bude ispred interesa struke.

Za član 9.3. Zakona koji je definisan na način :

“Sredstva za finansiranje rada Vijeća obezbjeđuje Vijeće ministara BiH, Republika Srpska i Federacija BiH u jednakim omjerima (po jednu trećinu), a budžet Vijeća izvršava se putem Ministarstva finansija i trezora BiH.“,

Podnosilac zahtjeva Željko Komšić je tvrdio: „da je neustavan zato što je suprotan članu 3.1.e) Ustava Bosne i Hercegovine.“, te da je „neosporno da je Vijeće nova institucija na državnom nivou, tako da bi se finansiranje trebalo vršiti iz Budžeta institucija i međunarodnih obaveza BiH. ... Pojašnjavajući dalje

²⁶ Odluka o dopustivosti i meritumu, poglavlje VII Zaključak, tačka 44. Sl. glasnik BiH br. 72/15

²⁷ Član 11. (4) Zakona o sistemu državne pomoći

navedeno stajalište, podnositelj zahtjeva je ukazao da se finansiranjem u omjeru po jednu trećinu ... kreira finansijska zavisnost ove državne institucije od volje entiteta ... Zbog navedenog zakonskog rješenja, entiteti mogu uskratiti finansiranje Vijeća u slučaju da ono donese odluke koje su u skladu sa evropskim standardima, ali su suprotne namjerama vlasti entiteta. Na taj način entitetske vlasti su u direktnoj prilici da utiču na naovisnost Vijeća u procesu donošenja odluka.“.

I u ovom slučaju Odlukom Ustavnog suda je zaključeno „da Parlamentarna skupština BiH propisivanjem kombinovanog modela finansiranja Vijeća (država i entiteti, kao institucije na državnom nivou, nije postupala suprotno odredbi člana III/1. (e) Ustava Bosne i Hercegovine.“.

Ipak, nastavak analize pokazao je da ovaj „kompromis“ Parlamenta BiH u pogledu finansiranja Vijeća bio loše rješenje. Takvo rješenje u praksi se pokazalo kao nefunkcionalno, i dokazalo kao potencijal za blokadu i ugrožavanje nezavisnosti u rada Vijeća. Sufinansijeri²⁸ su, bez ikakvih posljedica, uskraćivali sredstva za finansiranje Vijeća i time nisu izvršavali Zakonom predviđene obaveze.

Vrijeme za izmjenu i dopunu Zakona kroz redovan postupak, nakon trogodišnje primjene je idealno zbog najmanje dva razloga.

Prvi, što su u praksi nedvojbeno potvrđene njegove slabosti, a drugi razlog je što kod zakonodavca postoji veće razumijevanje važnosti potrebe da BiH nakon izmjena dobije, ne samo zakone usklađene sa pravnom stečevinom EU, nego da su isti i efikasni i provodivi.

Poglavlje III zakona, kojim su regulisani povrat državne pomoći, godišnje izvještavanje, popis i tajnost podataka, sadrži kvalitetno uređene norme. Izuzetak predstavlja član 20. u kojem je propisano da najkasnije do 1.7.2014. godine Vijeće ministara BiH na prijedlog Vijeća za dodjelu državne pomoći usvaja popis/inventar državne pomoći i inventar/programa državne pomoći, koji je utvrđen prije osnivanja Vijeća. Kako se sa formiranjem Vijeća kasnilo više od 6 mjeseci,²⁹ pokazalo se da ovu zakonsku normu nije bilo moguće dosljedno primijeniti. Kao i u više prilika do sada, problem je riješen nakon intervencije Delegacije EU koja je uz pomoć ekspertne grupe pomogla u prikupljanju podataka o prethodno dodijeljenim državnim pomoćima i stvaranju namjenske baze.

Norme iz poglavlja IV koje se odnose na prelazne i završne odredbe su zbog loše formulacije po rokovima i slijedu aktivnosti na samom početku primjene proizvele nekoliko dodatnih problema kao što su: status dodjeljene pomoći bez formiranog Vijeća i primjena retroaktivnosti, zatim kratkotrajan rad Vijeća bez sekretarijata, bez poslovnika i budžeta, kao i kašnjenje u usvajanju podzakonskih akata itd.

²⁸ Republika Srpska od početka primjene Zakona nije uplaćivala 70% novTf10.8867 0 TD6.3.rc0 Tw00feTj/7f2 1 Tf:503 0 4(koszavar

Po svemu, iskustva u izradi i implementaciji ovog zakona, zakonodavac bi trebao imati u vidu pri donošenju narednih zakona, kako se ne bi ponavljale greške i kako bi se ostvarenje zahtjeva iz SSP-a odvijalo na efikasniji način.

Pregled i dinamika donošenja podzakonskih akata

Nakon donošenja zakona, u skladu sa članom 24. Zakona, provedbena tijala su po odobrenju Vijeća trebali donijeti „usaglašene provedbene akte“ koji omogućavaju njegovu dosljednu i potpunu primjenu.

Konačno su donešeni slijedeći podzakonski i provedbni akti:

- Uredba o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 99/13),
- Uredba o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik RS", broj 105/13),
- Odluka o postupcima i obrascima za podnošenje obavještenja o državnoj pomoći i praćenje državne pomoći („Službeni glasnik BiH“, broj 64/13),
- Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik RS", broj 105/13),
- Uredba o načinu i procedurama prijavljivanja državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 104/13),
- Uredba o metodologiji izrade godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH, broj 41/15),
- Uredba o metodologiji izrade Godišnjeg izvještaja i popisa dodijeljene državne pomoći u Republici Srpskoj („Službeni glasnik RS“, broj 54/14)

Prije formiranja Vijeća, a u svrhu izrade popisa Programa državne pomoći, entiteti su donijeli slijedeće uredbe:

- Uredba o načinu vođenja i metodologiji popisa programa državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH, br. 48/12 i 24/14),
- Uredba o načinu vođenja i metodologiji popisa programa državne pomoći u Republici Srpskoj („Službeni glasnik RS“, broj 45/12).

Obavezu da donesu svoja podzakonska i provedbena akata nisu ispunili Vijeće Ministara BiH i Vlada Distrikta Brčko, iako je još 2013. godine Vijeće dalo odobrenje na akte³⁰ (Odluka o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći za posebne ciljeve državne pomoći koju dodjeljuju institucije Bosne i Hercegovine i Odluka o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine).

Pored toga što dio podzakonskih akata nije donešen, od strane Vijeća je konstatovano da usvojena podzakonska akta nisu u potpunosti harmonizovana. Neusklađena akta predstavljaju ograničenja pri izradi godišnjih izvještaja o državnoj pomoći u BiH, te se isti dostavljaju prema Evropskoj komisiji u formi koja u određenim elementima odstupa od EU standarda. Zbog toga ćemo napomenuti koje su to najbitnije razlike i odstupanja u podzakonskim aktima entiteta:

- Entitetske uredbe nisu usaglašene u pogledu oblika (kategorija) na koje se državna pomoć razvrstava. Uredba entiteta RS ne sadrži državnu pomoć namijenjenu za promovisanje regionalnog razvoja, a pored toga ista uredba na drugi način propisuje vertikalnu pomoć, šireći je i na pomoć u sektoru turizma, sektoru poštanskih usluga, sektoru javnih medija, sektoru zdravstvene zaštite, sektoru šumarstva i ostalim sektorima.

Nazivi Uredbe o načinu vođenja i metodologiji popisa programa državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine i Uredbe o načinu vođenja i metodologiji popisa programa državne pomoći u Republici Srpskoj, su nakon posljednjih promjena usklađene sa Zakonom, čime su otklonjeni glavni nedostaci i nakon čega se uredbom kao državna pomoć, pored programa, tretira i pojedinačna pomoć.

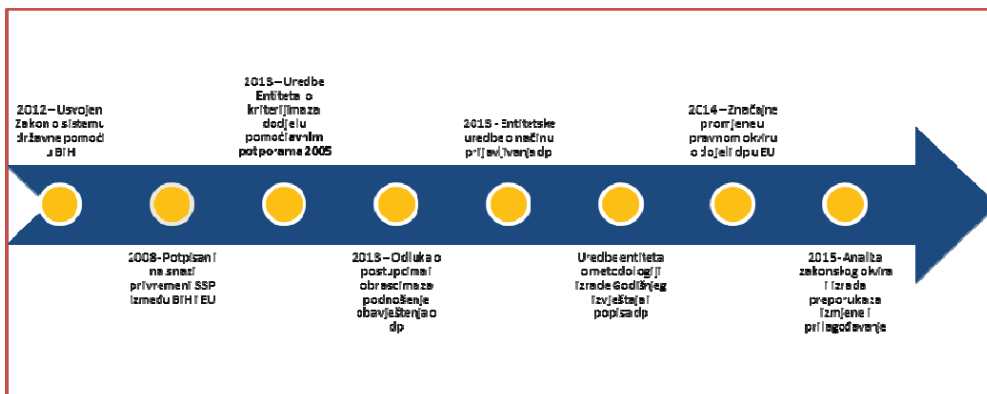
Entitetskim uredbama nisu propisane i obaveze objave zaprimljenih obrazaca obavijesti o državnoj pomoći na internet stranici organa nadležnog za provođenje, što bi obezbjedilo maksimalnu transparentnost u dodjeli pomoći.

Obaveza objave obavijesti na internet stranici Vijeća za dodjelu državne pomoći je inače propisana je Članom 2. Odluke o postupcima za podnošenje obavijesti i obrascima za podnošenje obavijesti o državnoj pomoći i praćenje državne pomoći³¹.

Imajući u vidu naprijed navedeno, Vijeće je u više svojih dokumenata sugerisalo organima za sprovođenje Zakona: vladama Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH, da u cilju ispunjavanja obaveza Bosne i Hercegovine preuzetih iz SSP –a, otkloni navedene nedostatke i usklade podzakonske akte sa Zakonom.

³⁰ Informacija preuzeta iz godišnjeg izvještaja o radu Vijeća za državnu pomoć BiH za 2013. g. je još uvijek aktuelna jer Uredbe nisu donešene.

³¹ Akt usvojen od strane Vijeća ministara BiH čime je ispunjena obaveza iz člana 24. Zakona o sistemu državne pomoći BiH



Grafik 2- Hodogram usvajanja podzakonskih akata i aktivnosti na izmjeni propisa

Pošto smo već ranije prilikom analiziranja pojedinih normi, istakli potrebu izmjene Zakona, sigurno je da uz problem nedonešenih i neharmonizovanih akata, sva provedbna tijela, a posebno Vijeće u takvom nedovršenom pravnom okviru imaju teškoće u ostvarenju svojih nadležnih obaveza. Stoga je potrebno da tijela za sprovođenje Zakona: Vijeće ministara BiH, vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH) u cilju ispunjavanja obaveza Bosne i Hercegovine preuzetih iz SSP –a, pristupe izmjeni i zakona i podzakonskih akata, otkloni navedene nedostatke i usklade podzakonske akte sa Zakonom i EU standardima.

Prema najavama iz Vijeća, izmjene i dopune postojećeg primarnog i sekundarnog zakonodavstva primarno će se usmjeriti na usklađivanje s pravnom stečevinom EU, kao i na izradu nepostojećeg sekundarnog zakonodavstva iz ove oblasti u BiH. U tom pravcu, već je urađena GAP analiza (ne)usklađenosti odredbi postojećeg zakonodavnog okvira u BiH s EU pravnom stečevinom koja je osnov za aktivnosti koje se provode u pripremi nacrtu izmjena i dopuna spomenutih akata. Osim izmjena u ovom pravcu, najavljeno je predlaganje izmjena postojećih rješenja koja su otežavala rad Vijeća i predstavljaju prepreku uspostavi funkcionalnog sistema državnih pomoći³²

Sve države članice Evropske Unije, kao i one koje imaju namjeru to postati, dužne su vršiti stalno prilagođavanje vlastitih propisa promjenama pravila u EU. U tom smislu i Bosna i Hercegovina prima konstantnu i nemjerljivu pomoć, a u vezi izmjene zakona svoju pomoć već pružaju međunarodni eksperti kroz projekte finansirane iz IPA fondova.

Da bi uključivanje svih aktera u proces konsultovanja izmjena zakona i podzakonskih akata bio što efektivniji, od strane nadležnih ministarstava i Vijeća se očekuje permanentno vođenje informativno edukativne kampanje o svim aspektima i najavljenim promjenama zakonskog okvira.

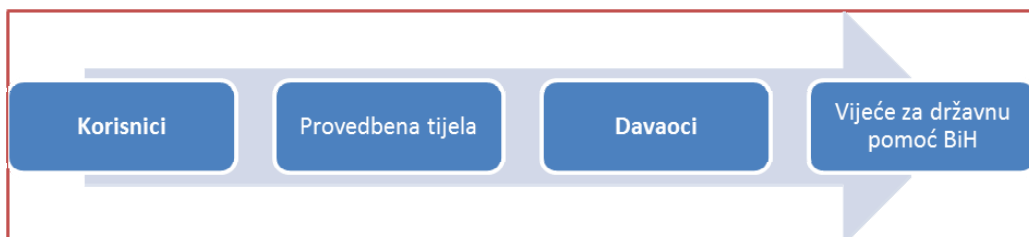
³² Mira Vujeva, predsjedavajuća Vijeća za državnu pomoć BiH

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA KONTROLU DRŽAVNE POMOĆI

Uspostava i funkcionisanje institucija za dodjelu državne pomoći

Pošto su dodjela državne pomoći i subvencije bili legitimni mehanizmi jačanja i razvoja privrede i u društvenim uređenjima većine država prije formiranja Evropske unije, svaka pa i naša država je imala je izgrađen institucionalni okvir za dodjelu državne pomoći koji je djelovao po tada važećim pravilima.

Usvajanjem novog Zakona o sistemu državne pomoći u BiH, došlo je do nužnih promjena kako u institucionalnom okviru, tako i nadležnosti svih u lancu dodjele i korištenja državne pomoći. Na vrhu piramide novog institucionalnog okvira za dodjelu državne pomoći se nalazi Vijeće za državnu pomoć BiH koje se kao samostalni regulatorni državni organ stara o primjeni i sprovođenju zakona u skladu sa pravilima EU-a o državnoj pomoći. Ostali akteri u dodjeli državne pomoći su davaoci, provedbena tijela (sa nadležnim tijelima) i korisnici.



Grafik 3- Akteri u dodjeli državne pomoći

Obzirom da rad Vijeća predstavlja novinu u dodjeli državne pomoći, u nastavku ćemo detaljnije analizirati proces konstituisanja, rada i učinka ove institucije.

Zbog razuđenosti sistema i velikog broja, rad ostalih iz lanca dodjele državne pomoći će biti tretiran kroz stavove nekolicine koji su izneseni u provedenoj anketi.

Prije nego što predstavimo način rada i učinke Vijeća i ostalih aktera u dodjeli državne pomoći, u nastavku ćemo navesti definicije i objašnjenja nekih pojmova radi boljeg razumijevanja sistema i postupka dodjele državne pomoći.

Shema za provođenje Zakona

Osnovni pojmovi i proces dodjele državne pomoći

Davaoci državne pomoći su: Bosna i Hercegovina, Federacija BiH, Republika Srpska, Brčko Distrikt BiH, kantonalne, gradske, opštinske uprave putem ovlaštenih pravnih lica, te svako pravno lice koje dodjeljuje ili upravlja državnom pomoći.

Provedbena tijela u smislu Zakona su: Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, putem svojih nadležnih tijela (Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstvo Finansija FBIH, Ministarstvo Finansija RS i Direkcija za financije BD).

Korisnici državne pomoći, u smislu Zakona, su privredni subjekti koji obavljaju privrednu djelatnost učestvujući na tržištu svojom proizvodnjom ili trgovinom robe i/ili usluga.

Program državne pomoći (shema), u smislu Zakona, podrazumijeva akt na osnovu kojeg se, bez potrebe za dodatnim provedbenim mjerama, unaprijed neodređenim korisnicima državne pomoći dodjeljuju pojedinačne državne pomoći i akt na osnovu kojeg se državna pomoć, koja unaprijed nije vezana za poseban projekat, dodjeljuje jednom ili više korisnika državne pomoći.

Pojedinačna državna pomoć (ad hoc), u smislu Zakona, podrazumijeva svaku državnu pomoć dodijeljenu bilo kojem korisniku izvan utvrđenih programa državne pomoći.

Oblici državne pomoći određuju se prema primarnim ciljevima dodjeljivanja:

1. *Državna pomoć za promovisanje regionalnog razvoja* može se dodijeliti kao: pomoć kod početnog ulaganja ili troškova bruto plaća i naknada za radna mjesta koja se otvore kao direktan rezultat projekta početnog ulaganja, operativna pomoć ili pomoć novoosnovanim malim privrednim subjektima.

2. *Horizontalna državna pomoć* – za male i srednje privredne subjekte, za sanaciju i restrukturiranje privrednih subjekata u teškoćama, za zapošljavanje, za zaštitu životne sredine, za istraživanje, razvoj i inovacije, za usavršavanje, državna pomoć u obliku rizičnog kapitala i državna pomoć u oblasti kulture.

3. *Vertikalna državna pomoć* (dostupna određenim sektorima) dodjeljuje se u: sektoru proizvodnje čelika, sektoru vađenja uglja, sektoru saobraćaja (cestovni, željeznički i zračni).

4. *De minimis* državna pomoć definisana je članom 2. tačka c) Zakona i predstavlja pomoć koja se dodjeljuje jednom privrednom subjektu za bilo koju svrhu koja se dodjeljuje jednom ili više puta i koja ne prelazi iznos od 200.000 eura u toku bilo kojeg perioda od tri fiskalne godine. *De minimis* državna pomoć se može dodjeljivati za bilo koju namjenu, osim za: vađenje uglja, nabavku drumskih teretnih vozila i privrednim subjektima koji obavljaju usluge prevoza tereta, podsticanje izvoza, tj. aktivnosti koje se

odnose na izvoz, davanje prednosti domaćim proizvodima u odnosu na uvozne proizvode, kao i privrednim subjektima u teškoćama.

Instrumenti putem kojih se pomoć dodjeljuje propisani su Uredbama o metodologiji izrade godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Federaciji BiH i RS i to su:

- a. subvencije/podsticaji;
- b. nepovratna pomoć, grantovi;
- c. umanjenja ili izuzeća od primjene finansijskih obaveza;
- d. porezne olakšice;
- e. otpisivanje dugovanja ili preuzimanje dugovanja;
- f. dodjeljivanje zajmova (kredita) sa preferencijalnim kamatnim stopama;
- g. druge vrste/instrumenti dodjele državne pomoći

U skladu sa Zakonom „automatski“ se odobrenima smatraju slijedeći oblici državne pomoći:

1. državne pomoći socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinačnim korisnicima,
2. pomoći za naknadu materijalne štete prouzrokovane prirodnim nesrećama ili drugim vanrednim okolnostima,
3. *de minimis* pomoći i
4. finansijske pomoći pravnim i fizičkim licima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg ekonomskog interesa ili dodijeljeno isključivo pravo obavljanja određenih djelatnosti ako bi u slučaju nepostojanja takve pomoći ta lica bila onemogućena u izvršavanju posebnih zadataka koji su im povjereni.

U svim drugim slučajevima davaoci državne pomoći dužni su blagovremeno obavijestiti nadležne izvršne organe o planiranoj i postojećoj državnoj pomoći ako se ona značajno mijenja i tim organima dostaviti zahtjev za odobrenje pomoći.

Pomoć se može dodijeliti njenom korisniku tek nakon odobrenja Vijeća (*ex ante* prijava pomoći). Pritom, Vijeće se konsultuje sa izvršnim organima prije nego što donese odluku o određenom programu ili o pojedinačnoj pomoći.

Izuzetno, Vijeće može određenu državnu pomoć odobriti i naknadno (*ex post*) ako utvrdi da je ta pomoć usklađena sa Zakonom, te u tom slučaju može utvrditi posebne uslove i vremenska ograničenja za provođenje pomoći.

U nastavku je su dati koraci u dodjeli državne pomoći grafičkim prikazom procesa dodjele, koji je preuzet iz edukativne brošure „Vodič kroz državne pomoći - sistem državne pomoći u BiH“.

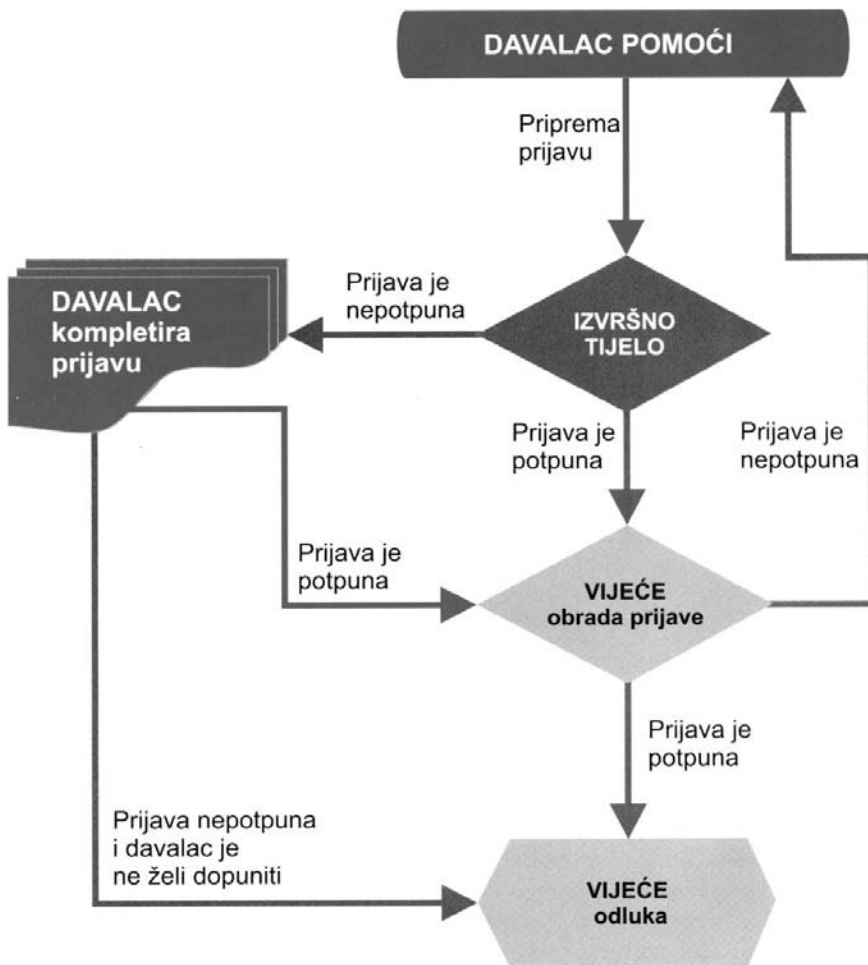
Postupak odobravanja državne pomoći u BiH³³

Prvi korak: DAVALAC pomoći (ministarstva, kantonalne, gradske i općinske uprave i druga pravna lica koja dodjeljuju ili upravljaju državnom pomoći) priprema **prijavu** državne pomoći. Prijava se sastoji od obrasca prijave, pravnog osnova za dodjelu pomoći (zakon, uredba, propis, program) i ostalih dokumenata potrebnih za opravdanje pomoći, u skladu s uredbama BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH

Drugi korak: DAVALAC podnosi prijavu državne pomoći izvršnim organima. **DAVALAC** na državnom nivou podnosi prijavu državne pomoći - VIJEĆU MINISTARA BiH (nadležni organ Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH), **DAVALAC** na entitetskom nivou (na nivou Federacije BiH) - VLADI FEDERACIJE BiH (nadležni organ Federalno ministarstvo Finansija), (na nivou Republike Srpske) - VLADI REPUBLIKE SRPSKE (nadležni organ Ministarstvo Finansija RS) i **DAVALAC** (na nivou Brčko Distrikta) - VLADI BRČKO DISTRIKTA BiH (nadležna Direkcija za finansije). Ti organi provjeravaju da li ona sadrži sve dokumente i podatke za procjenu pomoći.

Ako prijava sadrži pomoć koja nije usklađena s pravilima o državnim pomoćima sadržanim u odgovarajućim uredbama BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH, davalac se poziva da dopuni prijavu.

³³ Edukativna publikacija „Vodič kroz državne pomoći- sistem državne pomoći u BiH“ autorice mr Ogice Spevec, eksternog eksperta na projektima EU EUCOMP je nastala kroz realizaciju Projekta podrške provođenju propisa u oblasti konkurencije u BiH i daljnje jačanje politike konkurencije (komponenta državne pomoći) i EU SASP – Uspostavljanje sistema državne pomoći u BiH



Grafik 4- Shema dodjele državne pomoći u BiH

Treći korak: Ako je, prema procjeni nadležnog izvršnog organa, riječ o pomoći koja je usklađena s pravilima o državnim pomoćima, taj organ šalje prijavu VIJEĆU za državnu pomoć, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva. Osim zahtjeva davaoca, Vijeću se dostavlja i mišljenje izvršnog organa o predloženoj pomoći. Mišljenje je konsultativnog karaktera, a nije obavezujuće za Vijeće.

Četvrti korak: Nakon prijema u Vijeću (za koje stručne poslove obavlja Sekretarijat), provjerava se da li prijava sadrži sve dokumente, informacije i podatke za ocjenu. Ako je prijava nepravilna ili nepotpuna, Vijeće će u roku od 15 dana zatražiti od podnosioca/davaoca da otkloni uočene nepravilnosti. Davalac je obavezan da postupi po zahtjevu Vijeća - otkloni nepravilnosti i upotpuni prijavu pomoći u roku od 15

dana. Nakon prijema kompletne prijave utvrđuje se da li je riječ o državnoj pomoći ili ne, odnosno o pomoći usklađenoj sa Zakonom.

Peti korak: VIJEĆE donosi odluku u roku od 60 dana od dana prijema potpunog i urednog zahtjeva, i to:

Ako nije riječ o državnoj pomoći, Vijeće donosi odluku da nije riječ o državnoj pomoći u smislu Zakona.

Ako je riječ o državnoj pomoći, provjerava se da li je ta pomoć u skladu s propisima o državnim pomoćima sadržanim u uredbama Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije BiH, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko Distrikta BiH.

Ako je pomoć usklađena s pravilima o državnoj pomoći, Vijeće donosi odluku kojom se pomoć odobrava i ta se odluka upućuje davaocu pomoći. Vijeće može donijeti i odluku kojom se pomoć odobrava pod posebnim uslovima.

Odluke Vijeća su konačne, a nezadovoljne strane mogu pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od prijema konačne odluke. Sve odluke Vijeća o državnoj pomoći objavljuju se u „Službenom glasniku BiH“ i službenim glasilima entiteta i Brčko Distrikta BiH.

Vijeće za državnu pomoć BiH

Pošto je proces donošenja Zakona o sistemu državne pomoći bio praćen nesporazumima i blokadama, očekivalo se da će implementacija Zakona vezana za konstituisanje i stvaranje preduslova za rad Vijeća za državnu pomoć BiH, proteći sa manje problema i sa zadovoljavajućom dinamikom. Na žalost, Vijeće je konstituisano tek nakon 9 mjeseci od donošenja Zakona tako da je 2012. godina protekla pasivno i bez ozbiljnijeg učinka u implementaciji zakona.

Na konstitutivnoj sjednici Vijeća za državnu pomoć BiH, održanoj dana 27. novembra 2012. godine, su izabrani predsjedavajući i dva zamjenika predsjedavajućeg Vijeća, te se taj termin može smatrati početkom rada Vijeća.³⁴ Od tada Vijeće djeluje u skladu sa Zakonom kao javna institucija koja samostalno obavlja svoju djelatnost proisteklu iz zakonske nadležnosti: da odobrava programe državne

³⁴ Vijeće se sastoji od osam članova: tri predstavnika koja imenuje Vijeće ministara BiH, dva predstavnika koja imenuje Vlada Republike Srpske, dva predstavnika koja imenuje Vlada Federacije BiH i jednog predstavnika kojeg imenuje Vlada Brčko Distrikta BiH, a koji se imenuju na period od 4 godine. Konstitutivni narodi imaju najmanje po dva predstavnika u Vijeću. Članovi Vijeća biraju predsjedavajućeg i dva zamjenika na period od jedne godine. Članovi Vijeća biraju se među priznatim stručnjacima iz oblasti ekonomije i prava. Aktuelni sastav Vijeća je: Predsjedavajuća Vijeća je Radmila Mihić, a članovi su: Mira Vujeva, Mila Gadžić, Alija Aljović, Samir Sabljica, Ljiljana Milićević, Đuka Huremović, Amra Abadžić.

pomoći i pojedinačne državne pomoći, odlučuje i o povratu nezakonito dodijeljene pomoći, donosi popis državnih pomoći prije osnivanja Vijeća, da podnosi godišnje izvještaje o državnim pomoćima i svome radu, izdaje smjernice te surađuje sa međunarodnim i tijelima i provedbenim tijelima BiH.

Značajan dio 2013. godine Vijeće je radilo na stvaranju funkcionalnih i institucionalnih kapaciteta predviđenih za potrebe realizacije Zakona, međutim ni nakon dvije godine rada nije uspjelo riješiti dva goruća problema - kadrovsku popunu Sekretarijata i stabilno finansiranje vlastitog rada. Na razumijevanje za rješavanje tog problema Vijeće nije naišlo ni u 2014. i 2015. godini.

Planiranje i izvještavanje o radu

Vijeće je u skladu sa svojim nadležnostima i zakonskoj obavezi redovno programiralo i izvještavalo o svom radu. Izrađeni su Programi rada za 2013., 2014. i 2015. godinu i Izvještaji o radu za 2013 i 2014. koji su prihvaćeni od strane Vijeća ministara.

Program rada i izvještaji su tretirali zakonodavne aktivnosti Vijeća, tematski dio, i saradnju sa drugim institucijama i u njima je istaknuto da se uprkos problemima oko finansiranja i kadrovske popunjenosti, sa naporom uspijevalo u realizaciji, ali samo ključnih prioriteta.

Ključni prioriteti Vijeća sadržani u programu rada za 2014. i 2015. godinu su bile ocjenjivanje zahtjeva za državnom pomoći tj. donošenje odluka kojima se odobrava državna pomoć, ili i utvrđuje da državna pomoć ne predstavlja državnu pomoć u smislu Zakona i izrada godišnjih izvještaja o državnoj pomoći, promocija politike i prava državne pomoći, suradnja sa drugim institucijama u BiH i međunarodna suradnja, sudjelovanje u međunarodnim projektima, usvajanje internih akata propisanih Zakonom i drugim pozitivnim propisima Bosne i Hercegovine i obrazovanje i usavršavanje članova Vijeća i uposlenih u Sekretarijatu.

Finansiranje rada Vijeća za državnu pomoć

Prilikom analiziranja normi zakona već je zaključeno da je postojeći način finansiranja Vijeća u skladu sa Ustavom BiH. Postojeće alikvotno zakonsko rješenje finansiranja Vijeća za državnu pomoć BiH³⁵, se međutim u praksi pokazalo kao nepraktično i neizvjesno, jer političkim elitama daje, ako i prilikom donošenja Zakona novu priliku za politikantstvo i blokadu državnog regulatornog organa.

U praksi se takođe pokazalo da participantu u finansiranju mogu svojevrijedno i bez ikakvih obrazloženja ispunjavati ili ne ispunjavati svoju zakonsku obavezu bez posljedica.

³⁵ Članom 9. Zakona, sredstva za finansiranje rada Vijeća osiguravaju Vijeće ministara BiH, Republika Srpska i Federacija BiH u jednakim omjerima (po jednu trećinu), a izvršenje budžeta vrši se preko Ministarstva finansija i trezora BiH.

Godina	Planirani Budžet	VM alikvotni udio	FBiH alikvotni udio-uplaćeno	RS Uplaćeno od alikvotnog udjela	Izvršenje budžeta	%
2013	361.000	120.339	120.339	40.000	280.677	77,7
2014	426.000	142.000	142.000	40.000	324.000	76,1
2015	387.000	129.000	129.000	40.000	298.000	77,0

Tabela 1- Finansiranje Vijeća za državnu pomoć BiH

Naime Vlada Republike Srpske, već treću godinu zaredom, nije ispunila svoju zakonsku obavezu tako što nije izvršila uplatu predviđenih preostalih sredstava u iznosu od preko 80.000 KM za 2013. i 2015. godinu i 102.000 KM za 2014. g³⁶.

Problem u finansiranju rada Vijeća je prisutan od osnivanja i veoma je štetan, jer ukoliko Vlada Republike Srpske ne bude uplaćivala Zakonom predviđena sredstva, Vijeće neće moći normalno da funkcioniše, te bi moglo doći do značajnog poremećaja i blokade u radu Sekretarijata i Vijeća. Što je najpogubnije, neispunjavanje obaveza Republike Srpske, u pogledu participiranja u finansiranju rada Vijeća na izvjestan način doprinosi zaustavljanju Bosne i Hercegovine u procesu Evropskih integracija i ispunjavanja međunarodnih obaveza. Sa ovakvim pristupom Bosna i Hercegovina sasvim sigurno neće biti u mogućnosti da u potpunosti primijeni pravo Evropske unije i politike vezane za dodjelu državne pomoći, a ocjene o napretku EK će i dalje sadržavati kvalifikacije koje su tipične za zastoje u procesu.

Da bi se ispravila ova strukturalna greška, od strane Pravobranilaštva zbog neispunjavanja obaveza financiranja Vijeća pokrenuta je tužba protiv RS pred Sudom BiH, a 18.11.2015. godine u vezi iste je bilo zakazano i ročište.

U ovom kontekstu je veoma bitno napomenuti da su stručnost i finansijska nezavisnost Vijeća za državnu pomoć BiH i Sekretarijata, ključni faktori za ostvarenje njegovog nezavisnog djelovanja i koji omogućavaju lakše i profesionalnije donošenje odluka, naročito onih osjetljivih u kojima se zadire u interese stranaka u postupku.

³⁶ Zbog neuplaćivanja alikvotnog dijela od strane Republike Srpske, Ministarstvo finansija i trezora BiH donijelo je instrukciju kojom se za zadnja tri kvartala 2014. godine obustavlja isplata naknada za rad za dva člana Vijeća imenovna od strane Vlade Republike Srpske

Izveštaj o finansijskoj reviziji Vijeća za državnu pomoć BiH

Polovinom juna 2015. godine od strane Ureda za reviziju institucija BiH objavljen je Izveštaj o finansijskom reviziji Vijeća za državnu pomoć za 2014. godinu. Predmet revizije bila je i usklađenost poslovanja Vijeća sa odgovarajućim zakonima i propisima koji imaju utjecaja na finansijski izvještaj za 2014. godinu.

Od strane revizora dato je pozitivno mišljenje u kojem je konstatovano da :

- Finansijski izvještaji Vijeća prikazuju fer i istinito, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza, prihoda i rashoda na 31.12.2014. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završila na navedeni datum u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvješćivanja.
- Aktivnosti, finansijske transakcije i informacije prikazane u finansijskim izvješćima Vijeća u toku 2014. godine bile su u svim značajnim aspektima usklađene sa odgovarajućim zakonima i drugim propisima.

Pored pozitivnog mišljenja o finansijskom poslovanju i domaćinskog raspolaganja ograničenim budžetskim sredstvima ove novouspostavljene institucije od strane revizora konstatovano je nekoliko interesantnih zapažanja od kojih izdvojamo ona koja suštinski potvrđuju da je Vijeće tokom fiskalne godine osigurao namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje sredstava odobrenih budžetom institucije za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole:

- U nedostatku jedinstvenih pravila i standarda potrošnje na nivou institucija BiH, Vijeće je donijelo veći broj pravila kojima su regulirana određena područja potrošnje. U cilju unaprjeđenja sistema internih kontrola, Vijeće je u 2014. godini usvojilo nova interna akta koja se odnose na troškove fiksnih i mobilnih telefona, prevoza, reprezentacije i poklona, održavanje opreme i vozila te procedure javnih nabava. Uskladu usvojenim pravilnicima Vijeća ministara BiH o upotrebi službenih vozila, telefona i reprezentacije, Vijeće je koncem 2014. godine usvojilo vlastite interne akte.
- Od strane Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa 8.2.2013. godine donešen je privremeni Pravilnik o unutašnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta Vijeća. Nacrt novog Pravilnika o unutrašnjem ustroju Vijeća, nakon povlačenja sa 23. sjednice, Vijeće nije razmatralo. Od strane revizora je data preporuka da se što hitnije okončaju radnje vezane za Prijedlog pravilnika o unutrašnjem ustroju iz razloga što organizaciona struktura, kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja koje je temelj čitavog sistema interne kontrole, između ostalog daje okvir za planiranje, izvršavanje, kontrolu i nadzor poslovanja

- Vijeće je, u skladu sa strateškim dokumentima BiH za borbu protiv korupcije³⁷, usvojilo svoj Akcioni plan borbe protiv korupcije, a u skladu sa smjernicama za izradu i metodologiji Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Vijeće je u 2014. godini usvojilo Plan integriteta.
- Nakon konstatovanja činjenice da Vijeće nije raspolagalo sa cjelokupnim planiranim iznosom Budžeta, od strane revizora je data preporuka da Vijeće treba učiniti dodatne napore kako bi osiguralo novčana sredstva za finansiranje rada Vijeća čime bi se stvorili preduslovi funkcionalnog izvršenja nadležnosti predviđene Zakonom o sistemu državne pomoći u BiH i Poslovníkom o radu Vijeća
- Nakon konstatacije da je Vijeće je u decembru 2104. godine izradilo Srednjoročni strateški plan i program rada, za 2014. godinu kojim su utvrđeni strateški ciljevi poslovanja, od strane revizora je data preporuka donošenja Srednjoročnog strateškog plana na period od najmanje za tri godine..

Donošenje odluka o državnoj pomoći

U 2014. i 2015. godini Vijeće je donijelo 23 konačne odluke³⁸ u vezi predmeta državne pomoći, i time počelo sa ostvarivanjem svoje temeljne djelatnosti, a to je razmatranje zahtjeva davalaca državne pomoći i donošenje odluka po zahtjevima.

Od 23 predmeta u vezi kojih je proveden postupak ocjene usklađenosti državne pomoći s pravilima o državnoj pomoći, donešeno je ukupno 16 odluka kojima se odobrava državna pomoć i 7 odluka kojima se utvrđuje da državna pomoć ne predstavlja državnu pomoć u smislu Zakona.

Godina	Odobrena državna pomoć	Nije državna pomoć	Odluka o povratu državne pomoći	Ukupan broj odluka
2013	0	0	0	0
2014	5	4	0	9
2015	11	3	0	14
Ukupno	16	7	0	23

Tabela 2- Odluke Vijeća za državnu pomoć BiH

Dio odluka Vijeća je razmatrao kao Programe odnosno sheme državne pomoći, a dio je tretirao pojedinačne dodjele državne pomoći³⁹.

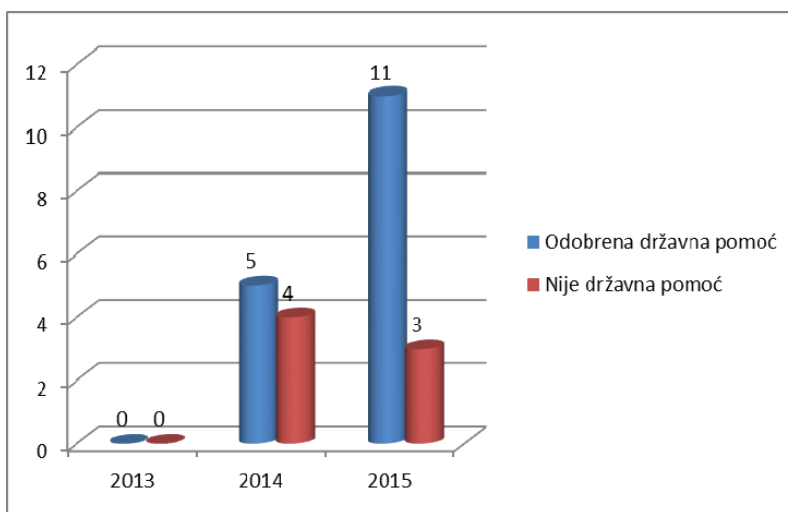
³⁷ Strategija za borbu protiv korupcije 2009-2014. Vijeća ministara BiH i Akcioni plan za provedbu Strategije

³⁸ Podaci se odnose na odluke donešene do novembra 2015. godine i dobijeni su od strane Vijeća za državnu pomoć BiH. Detalji o odlukama su vidljivi u Prilogu 1 – Pregled svih Odluka Vijeća za državnu pomoć BiH

Cjelovita informacija o korisnicima državne pomoći u BiH ne postoji.

Od ukupno 9 prijava u 2014. godini, u postupku prethodnog odobrenja (*ex ante*) razmatrano 5 (56%) prijava državne pomoći, dok su u postupku naknadnog odobrenja (*ex post*), razmatrane 4 dodijeljene državne pomoći.

Visok procenat *ex post* prijava u prvoj godini implementacije je bio i očekivan obzirom da je upoznavanje sa pravilima dodjela državne pomoći bilo u početnoj fazi, ali u narednom periodu da bi se izbjeglo odlučivanje Vijeća o dozvoljenosti dijeljene državne pomoći u postupku naknadnog (*ex post*) odobrenja, neophodno je jačanje svijesti davalaca i promovisanje obaveze blagovremenog podnošenja prijave državne pomoći u postupku prethodnog (*ex ante*) odobrenja.



Grafik 5- Odluke Vijeća za državnu pomoć BiH

Takođe, treba imati u vidu kako za razliku od programa, postupak ocjene pojedinačnih državnih pomoći zahtijeva i znatno više vremena, pažnje i napora, i od davalaca i Vijeća kao tada nadzornog tijela, kako bi u konačnici predložena državna pomoć bila usklađena sa strogim propisima o dodjeli pojedinačnih državnih pomoći.

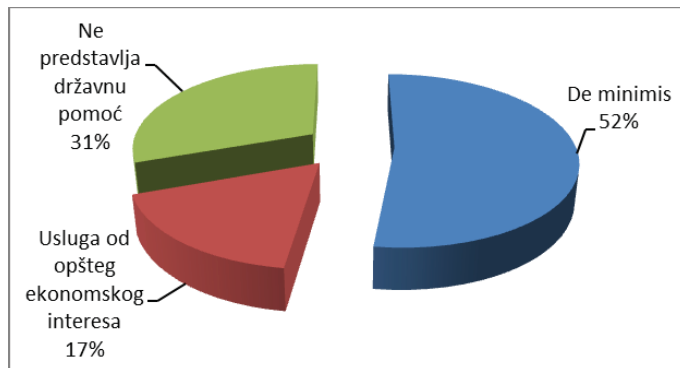
Gledajući strukturu 16 odobrenih zahtjeva državne pomoći, 12 ih je de minimis, dok su 4 usluge od opšteg ekonomskog interesa.

³⁹ Pogledati primjere odluka u Prilogu 2 i Prilogu 3 analize

Odluke Vijeća	Broj odluka
De minimis	12
Usluga od opšteg ekonomskog interesa	4
Ne predstavlja državnu pomoć	7

Tabela 3- Odluke Vijeća za državnu pomoć BiH

Iz pokazatelja iz prethodnih tabela se mogu prepoznati dva veoma značajna trenda, i to da je ukupan broj odluka po godinama u porastu, a drugi, da se smanjuje broj odluka koje ne predstavljaju državnu pomoć u smislu Zakona.



Grafik 6- Odluke Vijeća za državnu pomoć BiH

Iz povećanja broja zahtjeva u 2015 za 55% i smanjenja odluka kojima se cijeni da nije u pitanju državna pomoć za 25%, može se zaključiti da je znanje i svijest aktera o potencijalnoj koristi dodjeli pomoći sve veća, što će za posljedicu imati, kao uostalom i u Hrvatskoj⁴⁰, povećanje broja zahtjeva za dodjelom pomoći u narednim godinama.

Zbog toga ponovo ističemo važnost hitnog rješavanja pitanja kadrovske popunjenosti Sekretarijata i finansiranja rada Vijeća kako bi se, u budućnosti, na odgovarajući način moglo nositi sa povećanjem obima rada i ovom kompleksnom materijom.

Vijeće za državnu pomoć BiH u svom trogodišnjem radu nije donijelo ni jednu odluku o povratu dodijeljene državne pomoći što pokazuje da su sve dodijeljene državne pomoći po podnesenim zahtjevima za odobravanje, bile u skladu sa zakonom i procedurama Evropske unije. Inače, odluke o povratu dodijeljene državne pomoći se smatraju jednim od najdelikatnijih zadataka Vijeća, jer se u takvim prilikama mora eksplicitno i stručno utvrditi, da dodijeljena državna pomoć izaziva značajno narušavanje

⁴⁰ Broj prijava državne pomoći u Hrvatskoj sa 43 u 2008. g. porastao je na 136 u 2012. godini

konkurencije na tržištu. U ovom kontekstu je veoma važno napomenuti da bi u takvim slučajevima najveću štetu pretrpio korisnik ex post državne pomoći, a ne davalac, koji se Vijeću obratio sa zahtjevom tek nakon što je državnu pomoć dodijelio.

Stoga se, pored toga što to i propisi nalažu, za sve u lancu dodjele državne pomoći, nameće potreba za ostvarenjem pravovremene komunikacije sa Vijećem. U praksi blagovremeno informisanje predstavlja najbolji put da bi se izbjegle neželjene posljedice po potencijalne korisnike i davaoce.

Iz prethodnih razmatranja možemo zaključiti da su rad Vijeća tokom donošenja odluka, karakterisale slijedeće i dvije bitne karakteristike:

- Vijeće u svom dosadašnje radu nije donosilo odluke o povratu državne pomoći
- U vezi odluka Vijeća nije pokrenut ni jedan upravni spor⁴¹ pred sudom BiH.

Godišnji izvještaji o dodjeli državne pomoći

Jedna od glavnih godišnjih obaveza Vijeća za državnu pomoć je obaveza izrade prikaza državne pomoći, odnosno izrada redovnih godišnjih izvještaja. Izvještaji trebaju biti u skladu sa metodologijom i prikazom koji je sadržan u pregledu državne pomoći u EU⁴². Takođe, prema odredbama Zakona o sistemu državne pomoći BiH⁴³ Vijeće je obavezno da izrađen Godišnji izvještaj o državnoj pomoći u Bosni i Hercegovini i dostavi Vijeću ministara Bosne i Hercegovine do 30. juna tekuće godine. Godišnje izvještaje, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine nakon usvajanja je obavezi dostaviti međunarodnim institucijama, u skladu sa zaključenim sporazumima o recipročnom izvještavanju.

Vijeće je od svog konstituisanja pa do 2015. godine izradilo 4 godišnja izvještaja koji su, od strane Vijeća ministara prihvaćeni i dostavljeni Evropskoj komisiji koja ih je takođe prihvatila. Na ovaj način BiH je uhvatila ritam u saradnji sa EU i ispunila jednu od svojih obaveza iz SSP-a.

Prva dva godišnja izvještaja (Godišnji izvještaj o državnoj pomoći u BiH za 2011. g. i Godišnji izvještaj o državnoj pomoći u BiH za 2012. g), dobijena na bazi inventara državne pomoći dodijeljene prije

⁴¹ Čl.16. Zakona o sistemu državne pomoći BiH. Ipak je bilo sporenje jer je prema zahtjevu privrednog subjekta "Babić Bisstours" iz Zenice, koji je smatrao da Vlada Federacije BiH potiče nelojalnu konkurenciju aktivno pomažući strane niskobudžetne aviokompanije, vođen je proces pred Konkurencijskim vijećem BiH. Konkurencijsko vijeće je mišljenje da stimulacije i grantovi Vlade FBiH i Vlade Tuzlanskog kantona Međunarodnom aerodromu Tuzla mogu biti državna pomoć.

⁴² Obaveza proizilazi iz odredbe člana 71. stav (5) SSP-a.

⁴³ Obaveze definisane članom 10. stav (4) i 19. stav (1) Zakona i podzakonskih akata Uredbom o metodologiji izrade godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH, broj 41/15) i Uredbom o metodologiji izrade Godišnjeg izvještaja i popisa dodijeljene državne pomoći u Republici Srpskoj („Službeni glasnik RS“, broj 54/14)

konstituisanja Vijeća⁴⁴ predstavljaju prvu vidljivu korist koju je donijela primjena novog zakona. Naredna dva Godišnja izvještaja (Godišnji izvještaj o državnoj pomoći u BiH za 2013. g. i Godišnji izvještaj o državnoj pomoći u BiH za 2014. g) Vijeće je izradilo samostalno, sa primjetnim napretkom u kvalitetu i povećanjem obima prezentovanih i analitičkih obrađenih podataka. Za očekivati je da će napredak biti i veći nakon kadrovske popune Sekretarijata Vijeća, kako bi ubuduće izvještaji sa pratećom analitikom mogli poslužiti boljem planiranju usmjeravanja državne pomoći u pravcu razvoja i podizanja konkurentnosti BH ekonomije.

Godišnji izvještaji o državnoj pomoći u Bosni i Hercegovini su izrađeni je na osnovu Godišnjih izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Republici Srpskoj , Godišnjih izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine i Godišnjih izvještaja o državnoj pomoći u Brčko Distriktu BiH, a koji su sačinjeni prema odgovarajućim uredbama o metodologiji izrade godišnjeg izvještaja.

Godišnji izvještaji i podaci o dodijeljenoj državnoj pomoći dostavljaju organi za sprovođenje Zakona: Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko Distrikta BiH.

Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH, kao jedan od organa nadležanih za provođenje Zakona u dosadašnjem periodu nije dostavljalo Godišnje izvještaje, nego je prema Vijeću dostavljalo Informaciju u kojoj se navodi da nije bilo dodjele državne pomoći na nivou Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

Vrlo je neuobičajeno da Parlament BiH, koji je usvojio Zakon o sistemu državne pomoći BiH, uopšte ne razmatra Godišnje izvještaje o dodjeli državne pomoći, tako da se dešava pomalo apsurdna situacija, gdje zakonodavno tijelo nema informacije o tome na koji se način implementira zakon, niti koje efekte proizvodi dodijeljena pomoć.

Praksu i zakonsku obavezu razmatranja godišnjih izvještaja o dodjeljenoj državnoj pomoći imaju parlamenti država Republike Hrvatske i Republike Crne Gore. Zbog višekratnih mijenjanja zakonskog okvira o državnoj pomoći u ovim državama, pokazalo sasvim ispravnim razmatranje izvještaja. Parlamentaraci pravodobno informisani, kasnije su na kvalitetniji način učestvovali u nizu izmjena drugih propisa koja se desila kao posljedica promjena EU regulative od državnoj pomoći.

Očekujemo da će naredna izmjena zakonodavnog okvira koja će se neminovno desiti i u Bosni i Hercegovini, ići pravcu stvaranja obaveze razmatranja godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Parlamentu BiH, kako bi se i u našoj zemlji obezbjedili kvalitetniji inputi u harmonizaciji svih propisa vezanih za reformu državne pomoći.

⁴⁴ Izvještaji o državnoj pomoći su rađeni uz saradnju sa Centrom za politike i upravljanje

Nezavisnost rada Vijeća

Za obavljanje svoje zakonske nadležnosti i dužnosti, ključna svojstva koja treba da posjeduje Vijeće su nezavisnost, administrativni i stručni kapaciteti, kao i konačnost i autoritet njegovih odluka. U prethodnim razmatranjima je bilo govora o izgradnji institucionalnih kapaciteta, finansiranju i potrebi usavršavanja članova Vijeća, što izvjesnom smislu predstavlja proces u kome se napredak može nadograđivati. Međutim, nezavisnost u radu, a posebno u procesu donošenja odluka, je princip koji Vijeće treba da ima od samog početka rada.

I za Vijeće i za Sekretarijat se može reći da su u svom dosadašnjem trogodišnjem radu ispoljili visoku profesionalnost i nepristrasnost prilikom donošenja odluka. Dapače, prema svim pokazateljima u odlučivanju na Vijeće nisu vršeni nikakvi pritisci te se sa tog aspekta može reći da su djelovali nezavisno.

Ipak najvećom opasnosti da se naruši nezavisnost u radu Vijeća za državnu pomoć može se smatrati ignorisanje zahtjeva Vijeća od strane institucija vlasti gdje se traži da se obezbjedi finansiranje u punom kapacitetu, kao i da se izvrši stručno kadrovska popunjenost Sekretarijata. Takvim postupkom institucije vlasti su limitirale djelovanje Vijeća, a ključne godišnje aktivnosti Vijeće je ispunilo zahvaljujući prije svega vanrednim naporima i okolnosti da su u početnim godinama primjene zakona, kao u u drugim zemljama u kojima su se provodile reforme, imali relativno mali broj odluka⁴⁵.

Promocija državne pomoći

Jedan od prioritetnih zadataka utvrđenih Programima rada Vijeća i Sekretarijata Vijeća za državnu pomoć BiH u protekle tri godine, bio je provođenje aktivne politike promocije državne pomoći kao četvrtog stuba konkurencije, što podrazumijeva podizanje nivoa svijesti, znanja i informisanosti učesnika na tržištu, državnih tijela, te šire javnosti o važnosti i ulozi politike i prava državne pomoći za dalji razvoj tržišne ekonomije u BiH. Od samog početka primjene Zakona Vijeće za državnu pomoć BiH je u svojim planovima posvetilo veliki značaj edukovanju vlastitih, ali i svih ostalih aktera u lancu dodjele državne pomoći.

Jačanje svijesti o značaju i novinama koju donosi reforma u oblasti dodjele državne pomoći, odvijalo se kroz projekte međunarodne zajednice EUCOMP - Projekat podrške provođenju propisa u oblasti konkurencije u BiH i daljnje jačanje politike konkurencije (komponenta državne pomoći) finansiran iz fondova EU IPA 2011 i EU SASP – Uspostavljanje sistema državne pomoći u BiH - finansiran iz fondova EU IPA 2012.

⁴⁵ Prema Budžetu Vijeća za 2016. godinu koji je sastavni dio Budžeta institucija BiH (Službeni glasnik BiH, 101/15, str. 91 i 101) planirana su sredstva za zapošljavanje novih uposlenika u skladu sa sistematizacijom novog Pravilnika o unutarnjoj organizaciji koji je u proceduri donošenja. No i dalje je upitno ispunjavanje obveza RS vezanih za finansiranje alikvotnog dijela, s obzirom da je Budžetom RS za Vijeće i u 2016. godini planirano 40.000 KM

Pored obuke državnih službenika Vijeće je u saradnji sa domaćim nevladinim organizacijama Vanjsko političkom inicijativom (VPI) i Centrom za politike i upravljanje (CPU) kroz organizovanje serije seminara i radionica otvorilo javni dijalog o toku reformskog procesa i kvalitetu implementacije neposredno nakon njegovog donošenja⁴⁶. Osnova za vođenje jave debate su bile stručne analize kreirane od strane eksperata ovih organizacija u kojima su sadržane i preporuke na koji način se može doći do konzistentnog, modernog i sa EU propisima usklađenog sistema dodjele državne pomoći.

Kako bi svoje aktivnosti transparentnije predstavili, a ulogu u promociji državne pomoći jednostavnije realizovali, od strane Vijeća je pokrenut postupak izrade službene web stranice <http://www.szdp.gov.ba/>. Web stranica je urađena, ali zbog već ranije spomenutih problema finansiranja i kadrovske nepopunjenosti, stranica i ne pruža očekvani sadržaj (nedostaju edukativni materijal, sve odluke Vijeća, popisi dodijeljene pomoći, analize, planski dokumenti, mogućnost interaktivnog komuniciranja sa posjetiocima stranice).

Iako je se njezine konture mogu prepoznati u programskim aktivnostima, Vijeće za državnu pomoć BiH još uvijek nema izrađenu Komunikacijsku strategiju - dokument koji bi sadržao kratku analizu stanja, polaznu poziciju institucije u javnosti, te odredila ciljeve koje Vijeće komunikacijom s javnošću želi postići. Posljedično se događa, da unatoč tome što Vijeće intenzivno radi i odlučuje na delikatnim predmetima, saraduje sa međunarodnim institucijama, u javnosti ipak nema vidljivost koju zaslužuje.

Jačanje kapaciteta institucija državne pomoći

Većina država članica EU na svom putu evropskih integracija, nakon što su uskladile propise sa pravilima Evropske unije, u narednim koracima dobijale svesrdnu pomoć međunarodne zajednice. Isti pristup Evropska unija je imala i prema Bosni i Hercegovini. Pomoć je na početku bila usmjerenu prije svega na izradi inventara državne pomoći, da bi nakon uspostave Vijeća kao regulatornog nezavisnog tijela, bila usmjeravana kako prema Vijeću, tako i prema ostalim akterima u dodjeli pomoći.

Među prvim „twinning“ projektima je bio projekat Evropske komisije koja je odobrila projekt tehničke podrške koji bi trebalo da pomogne uspostavljenom Vijeću za državnu pomoć u primjeni zakona za koje je nadležno. Projekt je implementiran 2013. g. i zapravo namijenjen Konkurencijskom vijeću, ali manjim djelom i Vijeću za državnu pomoć,.

⁴⁶ Pored projekta pod nazivom „Sprovođenje Zakona o državnoj pomoći BiH i bolja distribucija pomoći“ koji je finansirala Američka ambasada u BiH u okviru programa malih grantova, realizovani su i dva okruglog stola, na temu: „Reforma i modernizacija državne pomoći kao pretpostavka ekonomskog razvoja“

Projekat "Uspostavljanje sistema državne pomoći u Bosni i Hercegovini" (EU SASP) je počeo sa radom 2014.godine i traje do 2016. godine, a finansiran je od strane Evropske Unije (IPA 2012). Projektni tim će kroz projekat u BiH prenijeti najbolje prakse država članica EU kao i zemalja iz okruženja, raditi na obuci aktera u dodjeli državne pomoći, te dati preporuke za pripremu Programa usaglašavanja postojeće državne pomoći sa pravilima EU.

U okviru projekta "Sprovođenje Zakona o državnoj pomoći BiH i bolja distribucija pomoći" kojeg je finansirala Američka ambasada u BiH, u organizaciji Centra za politike i upravljanje (CPU), održana je serija okruglih stolova na kojima je javnost upoznata sa svim aspektima neophodnosti provođenja reforme i modernizacije državne pomoći kao i njezinoj važnosti za ekonomski razvoj Bosne i Hercegovine.

Prilikom analiziranja odluka Vijeća i trendova vezanih za njih, konstatovali smo da projekti jačanja kapaciteta već daju rezultate. To je vidljivo u kvalitetnijim godišnjim izvještajima, zatim relativno malom broju odluka o za koje je ocijenjeno da ne predstavljaju državnu pomoć i ne donošenju ni jedne odluke o povratu državne pomoći. Imajući u vidu da se procedure o dodjeli državne pomoći u EU stalno mijenjaju potrebno je nastaviti sa realizacijom aktivnosti usmjerenih na širenju znanja u prvom redu privrednim komorama, udruženjima poslodavaca kao i neposrednim korisnicima državne pomoći.

Sekretarijat Vijeća za državnu pomoć BiH

U sastavu Vijeća je tek od aprila 2013. g. Sekretarijat Vijeća za državnu pomoć BiH, koji je organizovan kao posebna organizaciona jedinica, koji obavlja organizacione, tehničke i upravne poslove i zadatke za potrebe Vijeća. Pravilnikom (koji važi na privremenoj osnovi) o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata Vijeća za državnu pomoć BiH, od sistematizovanih 9 radnih mjesta popunjeno je tek tek 5, tj. još od 2013. godine Sekretarijat radi radi sa 55% kadrovskih kapaciteta. Nepopunjeni kadrovski kapaciteti se uglavnom odnose na državne službenike specijalističke struke i obučenosti koji bi gledajući iskustva iz Hrvatske trebali biti na duži period glavna podrška Vijeću u donošenju odluka, kroz obavljanje organizacionih tehničkih, upravnih i analitičkih poslova. Pored toga, 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 kod nas.

Pored redovnih poslova Vijeće i Sekretarijat će morati mnogo vremena utrošiti u praćenje promjena u

pravu i praksi dodjele državne pomoći u EU⁴⁷, a to ipak Vijeće od 8 članova koji nisu stalno zaposleni u Vijeću, teško može učiniti bez adekvatno popunjenog Sekretarijata.

Teza da se popunjavanje Sekretarijata ljudskim potencijalima treba vršiti u skladu sa planom popunjavanja ali u „okviru odobrenih budžetskih sredstava“, je neprihvatljiva iz više razloga. Najvažniji je razlog što je za stjecanje stručno-specijalistickog znanja o oblasti državne pomoći, potrebna kontinuirana edukacija, usavršavanje, napredovanje u ovoj dosta kompleksnoj materiji. Ništa manje nije važan ni razlog da broj osoba zaposlenih u Sekretarijatu Vijeća nije dovoljan da bi uspio da odgovori svim poslovnim i rastućim obavezama, a sve sa ciljem da bi se vršila efikasna primjena i provođenje Zakona.

I na kraju gledajući iskustva iz Hrvatske, zasigurno će se dogoditi da nakon ulaska u Evropsku uniju, isto osoblje uobičajeno nastavlja davati specifične konsultantske usluge državi u korespondenciji i prilikom odobravanja državne pomoći od strane Evropske komisije.

⁴⁷ Od 2012 do 2014. EU je pokrenula veliku reformu propisa o državnoj pomoći, a samo u 2014. g. je definisala 30 novih pravila. Ciljevi modernizacije su :održavanje u životu neefikasnih preduzetnika putem „dobrih“ modela državne pomoći; davanje državama članicama više slobode u dodjeli i smanjenje ex ante dodjela

PRIMJENA ZAKONA O SISTEMU DRŽAVNE POMOĆI

Stepen i dinamika provođenja Zakona o sistemu državne pomoći, kao uostalom i ostalih reformskih zakona u velikoj mjeri zavise od administrativno-pravnog, političkog i ekonomskog okruženja koje vlada u Bosni i Hercegovini. Političko okruženje u pojedinim fazama implementacije Zakona o sistemu državne pomoći BiH, nije bilo najpovoljnije, prije svega zahvaljujući stalnim divergentnim političkim procesima koji u posljednjih nekoliko godina vladaju u koalicijama na svim nivoima vlasti.

Dodatni problem i dalje predstavlja fragmentirana administrativna struktura, kao i neadekvatna uvezanost ljudskih resursa na različitim nivoima vlasti.

Konačnim stupanjem na snagu SSP-a između BiH i EU U 2015. godini se ipak desio najveći pozitivni pomak, koji je po svojoj prilici unio novu energiju i dinamiku u svim reformskim procesima, pa su očekivanja da će se pomak desiti i u oblasti državne pomoći.

U ovom kontekstu ne treba zaboraviti napomenuti činjenicu da je kroz cijeli tok kreiranja i provođenja svih reformi, domaćim institucijama kroz ekspertne i medijatorske usluge i u kontinuitetu, nemjerljivu pomoć davala međunarodna zajednica.

Ispunjenje međunarodnih obaveza od strane BiH

Pored pružanja pomoći, kako je već ranije navedeno, od strane međunarodne zajednice se takođe provodi kontinuirani monitoring napretka Bosne i Hercegovine na putu evropskih integracija i ispunjenje obaveza iz SSP-a. U izvještajima o napretku je navedeno da je Bosna i Hercegovina sa zakašnjenjem u odnosu na rokove iz Sporazuma, ispunila većinu obaveza:

- Usvojenim zakonom, su primjenjeni Kriteriji EU (čl. 81., 82., i 87. Ugovora o EZ) na osnovu kojih se vrši procjenjivanje da li neka mjera predstavlja državna pomoć.
- Uspostavljeno Vijeće za državnu pomoć operativno nezavisno tijelo za primjenu pravila državne pomoć.
- Uspostavljeno transparentno godišnje obostrano izvještavanje u skladu sa metodologijom i prikazom pregleda državne pomoći u Zajednici

- Uspostavljen sveobuhvatan inventar postojeće državne pomoći u BiH koja je dodjeljivana prije osnivanja nezavisnog tijela. Uz pomoć eksperata EU izrađeni su Godišnji izvještaji o dodjeljenoj državnoj pomoći za 2011. i 2012 godinu.⁴⁸

Bosna i Hercegovina i Evropska komisija do 2014. godine **nisu realizovale mapiranje državne pomoći za različite dijelove zemlje**, čija je svrha razmatranje potreba za različitim maksimalnim ograničenjima državne pomoći BiH, a prije isteka statusa „ozbiljno nerazvijene zemlje“.

Razlog za kašnjenje u ispunjenju ove obaveze je u neobjavljivanje službenog podatka o broju stanovnika sa posljednjeg popisa stanovnika⁴⁹, koji jedan od bitnih inputa za izradu „Karte regionalne pomoći“.

Kao što se vidi i po ovom pitanju, razlog neispunjenja međunarodne obaveze leži u nerazumljivom skoro dvogodišnjem kašnjenju domaćih vlasti u vezi okončanja postupka objave rezultate popisa stanovništva. Apsurdnost ovog kašnjenja je utoliko veća što se se posljedice kašnjenja prelamaju upravo preko leđa građana Bosne i Hercegovine i pogotovo građana njezinih nerazvijenih regija⁵⁰.

Povoljnom okolnosti se može smatrati, što je od strane Vijeća za državnu pomoć BiH, izražena spremnost da se „Karta regionalne pomoći“ u razumnom roku pripremi uz pomoć međunarodnih eksperata i Projekta Uspostava sistema državnih pomoći u BiH, finansiranog iz sredstava IPA 2012.

I na kraju podsjetićemo se na nalaze iz Izvještaja o napretku BiH za 2014. godinu u kojem se navodi da Vijeće za državnu pomoć tek treba da postane potpuno operativno, a preostaje da se riješi pitanje njegovog finansiranja. Bosna i Hercegovina treba da poboljša konsolidovano izvještavanje o popisu državne pomoći i riješi pitanje transparentnosti cjelokupne direktno dodijeljene državne pomoći. U okviru istog izvještaja je konstatovano i to da u skladu sa (tada važećim) Privremenim sporazumom, BiH mora u potpunosti provesti propise o državnoj pomoći i izgraditi institucionalni okvir za djelotvornu kontrolu cjelokupne državne pomoći koja se dodjeljuje u državi.

⁴⁸ Analizom dostavljenog popisa postojeće državne pomoći ukazala se potreba za njegovim ažuriranjem. Vijeće je u 2015. godini pokrenulo inicijativu za ažuriranje ovog popisa kako bi se u 2016. godini uspostavio kvalitetniji popis postojećih programa državnih pomoći. Razlog za to je postignut napredak u znanjima o državnim pomoćima kod davalaca državnih pomoći koji dostavljaju inpute za popis

⁴⁹ Popis stanovnika u BiH je proveden u periodu od 1. do 15. oktobra 2013. godine.

⁵⁰ U skladu sa Smjernicama o regionalnoj državnoj pomoći za razdoblje 2014 – 2020 (OJ C 209, 23.07.2013) i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, čl. 107.3 (a), može se smatrati da je sljedeće u skladu sa unutrašnjim tržištem:

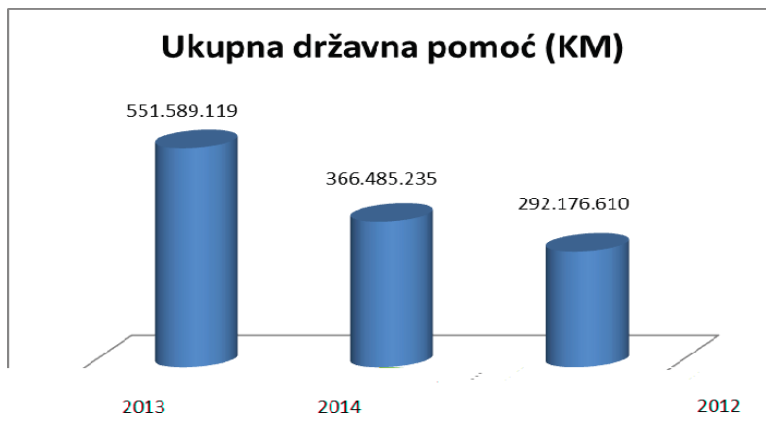
(a) pomoć za poticanje ekonomskog razvoja područja gdje je životni standard izuzetno nizak ili gdje postoji velika nezaposlenost, u pogledu njihove strukturne ekonomske i socijalne situacije. Uslovi su ispunjeni ako područje odnosno statistička regija u skladu sa EU NUTS Regulativom (RSC), ima BDP po stanovniku, mjeren standardima kupovne moći, manji od 75% prosjeka Evropske unije. Dakle, cijela BiH na NUTS I nivou ispunjava trenutno uslov za dodjelu regionalne pomoći u skladu sa važećim podzakonskim propisima u BiH i pravilima u EU.

Dodijeljena državna pomoć u Bosni i Hercegovini

Državna pomoć u odnosu na osnovne makro pokazatelje

Dodijeljena državna pomoć u BiH se, posmatrajući podatke za posljednje tri godine, konstantno smanjuje i u 2014. godini je iznosila 292.176.610 KM ili 149.387.528,57 €, što predstavlja smanjenje za 47,03% u odnosu na 2012. godinu.

Razlog smanjenja državne pomoći je u sve većim budžetskim limitima davalaca, ali je i posljedica pravilnijeg i tačnijeg selektovanja dobijenih podataka i izuzimanja iz posljednjeg Godišnjeg izvještaja za 2014. godinu mjera koje nisu državne pomoći. U godišnjim izvještajima je od strane Vijeća ukazivano na problem nekonzistentnih ulaznih podataka gdje su u mjere državne pomoći uključivani i neki transferi koji nisu predstavljali državnu pomoć. Ova činjenica je veoma bitna, jer govori da se nakon skromnog porasta znanja o dodjeli državne pomoći, u kratkom vremenu taj problem umanjio, a dostavom preciznijih podataka se dobila realnija opšta slika o cjelokupnoj dodijeljenoj državnoj pomoći.



Grafik 7 : Pregled ukupno dodijeljene državne pomoći u periodu 2012-2014. godina

Trend smanjenja državne pomoći, nakon donošenja Zakona i reforme sistema državne pomoći u BiH se desio, kao u ostalom i na početku reformi koje su provođene u državama regije, Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori. Ipak i za obje zemlje bilo je karakteristično i to da je u narednim godinama reforme došlo do kratkoročno do porasta ukupne državne pomoći zbog krupnih državnih intervencija u sektorima (brodogradnja, čeličane). Pretpostavka je da i Bosnu i Hercegovinu čekaju izazovi slične vrste, posebice zbog sve evidentnije potrebe intervenisanja države za restrukturiranjem u sektorima vađenja uglja i sektoru željezničkog saobraćaja, u kojima su već duži niz godina prisutni krupni problemi u poslovanju i samoodrživosti.

U narednoj tabeli prikazani su osnovni makroekonomski pokazatelji koji pružaju pregled i upoređivanje pokazatelja ukupnog iznosa državne pomoći, učešća državne pomoći u odnosu na bruto domaći proizvod (BDP) BiH, te iznosa državne pomoći po stanovniku u BiH u periodu od 2012. - 2014. godine.

Rbr.	Pokazatelji	Jed. mjere	2012.	2013.	2014.
1	Ukupna dodijeljena državna pomoć	KM	551.598.119	366.485.235	292.176.610
2	Ukupna dodijeljena državna pomoć	EUR	282.027.640	187.380.925	149.387.529
3	BDP	KM	25.727.052.000	26.259.163.000	27.043.135.000
4	BDP	EUR	13.154.070.000	13.426.097.000	13.826.935.000
5	Broj stanovnika	BROJ	3.839.737	3.831.555	3.831.555
6	Državna pomoć u bdp	%	2,14	1,39	1,08
7	Državna pomoć po stanovniku	KM	143,66	95,65	76,25
8	Državna pomoć po stanovniku	EUR	73,45	48,9	38,99

Tabela 4- Državna pomoć u odnosu na BDP i po stanovniku u BiH u periodu od 2012. do 2014. odine⁵¹

Pokazatelji u prethodnoj tabeli ukazuju i na činjenicu da pored toga što se iznos ukupne državne pomoći u 2014. godini smanjio za skoro polovinu, desilo i dvostruko smanjenje udjela državne pomoći u bruto domaćem proizvodu (GDP-u), koji je pao sa 2,14 % koliki je bio u 2012.g. na 1,08 % koliko je iznosio u 2014. godini. Istovremeno, državna pomoć po stanovniku u 2014. godini iznosi 76,25 KM, što predstavlja smanjenje za 20,28 %, odnosno za 19,4 KM u odnosu na 2013. godinu, te smanjenje za 46,92%, odnosno za 67,41 KM u odnosu na 2012. godinu.

Naravno, svi pokazatelji će se znatno promijeniti kada iz ukupne sume o dodijeljenoj pomoći u posljednje 3 godine od 1.210.259.964 KM, izuzme državna pomoć usmjerena za poljoprivredu i ribarstvo u BiH od 461.706.302 KM, koja je iznosila 38% od ukupno dodijeljene pomoći.

Iz tabelarnog pregleda dodijeljene državne pomoći u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori u poređenju sa zemljama članicama Evropske unije u 2014. godini. se vidi da je nakon 2012. godine kada je BiH bila među zemljama koje su imale visoko učešće državne pomoći u BDP-u, učešće državne pomoći iz godine u godinu smanjivalo i da se u posljednjoj izvještajnoj 2014. godini, sa iznosom 0,55%. približilo evropskom prosjeku.

⁵¹ Izvor informacija o GDP-u i broju stanovnika u BiH je Agencija za statistiku BiH

Komparativni pregled ukupne državna pomoći bez sektora poljoprivrede i ribarstva, saobraćaja i antikriznih mjera je data u narednoj tabeli:

Država	Mil. eura	Učešće u BDP-u %
BiH 2014	75.9	0.55
BiH 2013	107.0	0.80
BiH 2012	199.8	1.52
*CG2014	25.9	0.76
CG2013	95.6	2.89
EU-28	62736.9	0.50
Belgija	1466.4	0.40
Bugarska	120.7	0.30
Ceska Republika	1658.1	1.10
Danska	2526	1.00
Njemačka	12017.6	0.40
Estonija	63	0.30
Irska	797.2	0.50
Grčka	2919.7	1.60
Španija	2779.2	0.30
Francuska	12988.8	0.60
Hrvatska	170.1	0.40
Italija	3520.4	0.20
Kipar	104.2	0.60
Letonija	373.6	1.10
Litvanija	205.3	0.60
Luksemburg	158.1	0.30
Mađarska	1524	1.60
Malta	129.3	1.80
Holandija	2006.7	0.30
Austrija	1816.3	0.60
Poljska	2671	0.70
Portugalija	543	0.30
Rumunija	879.2	0.60
Slovenija	579.1	1.60
Slovačka	198.9	0.30
Finska	2545.7	1.30
Švedska	3367.4	0.80
Velika Britanija	4607.7	0.20

Tabela 4: Ukupna državna pomoć (bez sektora poljoprivrede i ribarstva, saobraćaja i antikriznih mjera) u EU 28, državama članicama i državama BiH i Crnoj Gori u 2014. godini

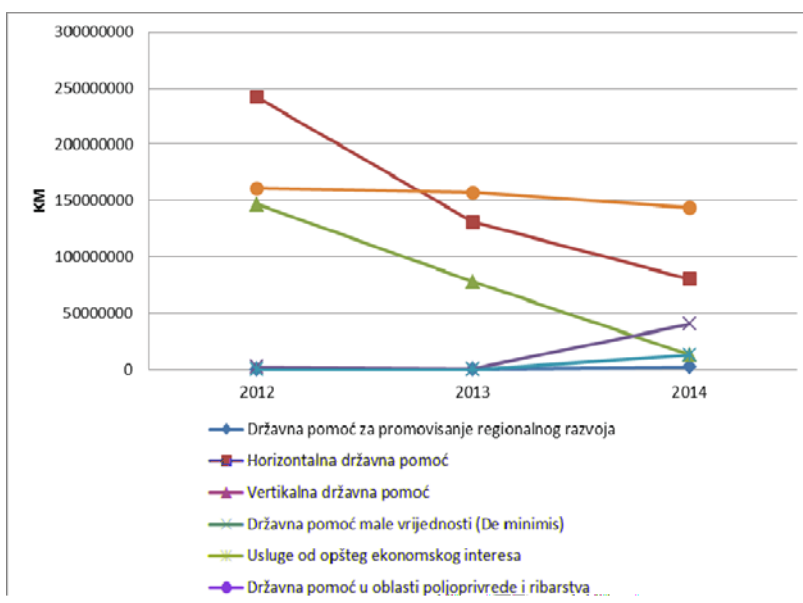
Struktura državne pomoći u BiH

Promjene u strukturi državne pomoći u svakoj zemlji na putu u EU trebaju teći kontrolisano, jer suštinu reforme strukture državne pomoći u Bosni i Hercegovini čini potreba da se smanji udio sektorske pomoći, koja ima najveći uticaj na konkurenciju, a da se poveća udio horizontalne državne pomoći, a naročito one namijenjene malim i srednjim preduzećima, zapošljavanju, inovacijama i zaštiti životne sredine. Taj proces smanjenje sektorske pomoći je u velikoj mjeri ometen finansijskom krizom, koja je u sprezi sa lošim privatizacijama dovela do potrebe da države intervenišu kroz velika izdvajanja u spašavanje kompanija u državnom vlasništvu.

Struktura državne pomoći u Bosni i Hercegovini po kategorijama se mijenjala iz godine u godinu, a naredni tabelarni i grafički prikazi nam daju sliku trendova i udjele pojedinih kategorija u ukupnoj dodijeljenoj državnoj pomoći u periodu 2012.-2014. godine.

Struktura državne pomoći po kategorijama	2012	2013	2014	Ukupno
Državna pomoć za promovisanje regionalnog razvoja	0	96.000	2.035.000	2.131.000
Horizontalna državna pomoć	242.028.507	130.939.197	80.624.872	453.592.576
Vertikalna državna pomoć	146.569.538	77.889.884	12.952.876	237.412.298
Državna pomoć male vrijednosti (De minimis)	2.198.098	368.000	40.147.438	42.713.536
Usluge od opšteg ekonomskog interesa	0	0	12.704.252	12.704.252
Državna pomoć u oblasti poljoprivrede i ribarstva	160.801.976	157.192.154	143.712.172	461.706.302
Ukupno	551.598.119	366.485.235	292.176.610	1.210.259.964

Tabela 4- Struktura i iznosi državne pomoći po kategorijama za period 2012.-2014. godina

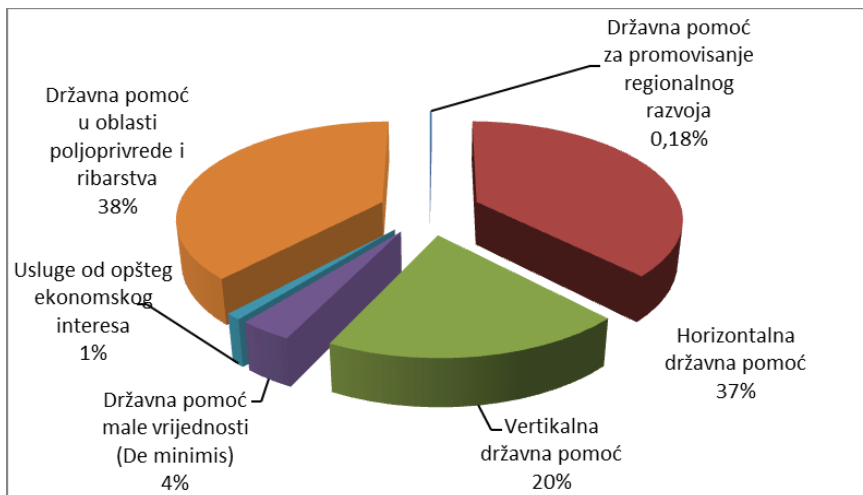


Grafik 7- Trendovi ukupne državne pomoći po strukturi

Horizontalna državna pomoć

Horizontalna državna pomoć se smatra „dobrim vidom pomoći“ jer je namijenjena širem krugu korisnika, i ne odlikuje je selektivnost, što je čini državnom pomoći koja ima najmanji potencijalno negativan uticaj na tržišnu konkurenciju. Stoga horizontalne pomoći, naročito one namijenjene razvojnim ciljevima treba podsticati na uštrb sektorskih. Horizontalna državna pomoć u ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći u trogodišnjem periodu u BiH je učestvovala sa 37% i iznosi 453.6 miliona KM . Udio od 37 % u ukupnoj državnoj pomoći je relativno povoljan u odnosu na vertikalnu pomoć⁵², međutim razloga za zadovoljstvo nema, jer su izdvajanja u horizontalne ciljeve bila u stalnom padu.

⁵² U Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori, tokom reforme njihovog sistema državne pomoći, sektorska idvajanja su na početku primjene zakona duži niz godina bila veća nego izdvajanja za horizontalne ciljeve. U posljednje tri godine Republici Srbiji su ti iznosi ravnomjerni, dok su izdvajanja u horizontalne ciljeve Republike Crne Gore, višetruko nadmašila izdvajanja sektorskih vidova pomoći.



Grafik 8- Ukupna državne pomoći po strukturi i učešću

Gledajući strukturu horizontalne pomoći i analizirajući trogodišnje pokazatelje, možemo izvući grubu konstataciju da se dodjela sredstava odvija u nepoželjnom i pravcu i bez jasne povezanosti sa ciljevima koji mogu doprinijeti razvoju i povećanom zapošljavanju.

Najveći problem predstavlja skoro desetostruko smanjenje izdvajanja za mala i srednja preduzeća (generatore razvoja većine evropskih država) koje je palo sa 115.8 miliona KM u 2012. godini na 12.8 miliona KM u 2014. godini.

Izdvajanja za zapošljavanje je poraslo sa 9,5 miliona KM iz 2012 godine na 12.97 miliona KM u 2014. godini, međutim zbog niskog udjela u ukupnoj pomoći, izdvajanja ni u kom smislu ne podupiru rješenje visoke nezaposlenosti kao jednog od glavnih problema BH društva.

Nasuprot tome izdvajanja za zaštitu životne sredine su u porastu, a iznos od 21,8 miliona KM izdvojen u 2014. godini je trostruko veći od izdvajanja u 2012. godini kada je državna pomoć za ove svrhe bila 6,2 KM.

Izdvajanja za sanaciju i restrukturiranje privrednih subjekata u teškoćama u BiH su bila u trogodišnjem periodu prilično ujednačena, ali zbog pada izdvajanja u ostale kategorije, u 2014. godini su imala najveći iznos od 29,9 miliona KM. Ova kategorija horizontalne državne pomoći se može smatrati i najproblematičnijom obzirom da menadžementi mnogih firmi naviknuti na staru praksu „bjanko“ subvencionisanja, čak se ne upuštaju u izradu ili dosljednu provedbu obaveznih planova restrukturiranja⁵³.

⁵³ Vlada TK je zadužila menadžment firme d.d. Tvornica transportnih uređaja da izradi plan restrukturiranja firme kako bi u skladu sa zakonom mogla koristiti državnu pomoć, međutim kako menadžement nije ispunio ovaj preduslov, državna pomoć nije dodijeljena, a od strena Vlade je pokrenut stečajni postupak.

Posljedica takvog odnosa je ili neiskorištenje potencijala državne pomoći ili neefektivno iskorištenje državne pomoći za ozdravljenje i osposobljavanje firmi za samostalnu tržišnu utakmicu.

Ukoliko bismo posmatrali dinamiku izdvajanja po davaocima, primjetne su velike disproporcije i po iznosima i po dinamici izdvajanja. Tako u 2014. godini u RS-u uopšte nije bilo izdvajanja za male i srednje privredne subjekte za razliku od prethodnih godina kada je izdvojeno 68,2 miliona KM u 2013. g. i 90 miliona KM u 2012. godini. U isto vrijeme FBiH je izdvajala za iste namjene skoro deset puta manje sredstava, a u 2014. godini je izdvojila svega 4,7 miliona KM, što je tri puta manje od izdvajanja u Brčko Distriktu.

Sa druge strane izdvajanja za zaštitu životne sredine su u FBiH u porastu i u 2014. godini su iznosila 21,8 miliona KM, dok su u RS potpuno iščezla, tj u 2014. g. su svedena na 0 KM.

Vertikalna ili sektorska državna pomoć

Po svojoj definiciji vertikalna ili sektorska državna pomoć je namijenjena tačno utvrđenim sektorima i aktivnostima, narušavajući ili prijeteći da naruši konkurenciju na tržištu u većem obimu. Upravo iz razloga selektivnosti kod dodjele ove vrste pomoći, a naročito kada se radi o tzv. sektorima čelika, uglja, brodogradnje i saobraćaja, EU primjenjuje posebna pravila koja su ugrađena u poseban protokole SSP-a.

Vertikalna državna pomoć dodijeljena u Bosni i Hercegovini u posljednje 3 godine je u konstantnom je padu, a u ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći je učestvovala sa 19,6 % (237.4KM). Ovakav trend kretanja vertikalne državne pomoći se može smatrati pozitivnim, ali samo pod uslovom da su prethodno dodijeljene državne pomoći polučile očekivane rezultate i da radikalno smanjenje nije posljedica nedostatka ekonomskih strateških ciljeva vezanih za pojedine sektore.

Konkretno u Federaciji BiH su izdvajanja u sektoru vađenja uglja konstantna i značajna po iznosu (u 2014. g. je izdvojeno 11,5 miliona KM) i 2,5 puta manje nego što je izdvajano u 2011. godini. Entitet RS u sektor vađenja uglja nije izdvajala sredstva državne pomoći

U sektoru saobraćaja, oba entiteta su dodjeljivala državnu pomoć, a najveća je bila u 2012. g. i to u željezničkom i zračnom saobraćaju. Izdvajanja u sektoru saobraćaja doživjela su drastičan pad u oba entiteta, a u RS-u je nakon izdvajanja od 28 miliona KM u 2012. g. državna pomoć potpuno nestala, dok je u FBiH u 2014. godini zadržala simboličan iznos od 1,4 miliona KM.

Interesantno je da je u 2014. godini cjeliokupna vertikalna pomoć dodijeljena u FBiH jer ni RS ni Brčko Distrikt, nisu izdvajali u ove namjene. Imajući u vidu da su problemi u sektorima vađenja uglja i sektorima saobraćaja još uvijek prisutni, veoma je moguće da će se izdvajanja u vertikalnu državnu pomoć iskazati kao nužna potreba i biti reaktivirana.

Regionalna državna pomoć

Evropska unija je kao odgovor na izazov pojave većeg broja manje razvijenih regiona u talasu proširenja EU koji se dogodio početkom 21 vijeka, usvojila „Smjernice za nacionalne regionalne potpore za razdoblje 2007. – 2013“. (2006/C 54/08)⁵⁴. Propisi o dodjeli regionalnih državnih pomoći EU predviđeni su kao mehanizam djelovanja države u prema nerazvijenim područjima tzv. depresivnim regijama sa ciljem ublažavanja regionalne nerazvijenosti i smanjenja ekonomskog dispariteta među regijama. Regionalnom državnom pomoći bi se trebala obezbjediti značajna podrška područja koja zaostaju u ekonomskom razvoju⁵⁵ ili imaju iznadprosječnu nezaposlenost⁵⁶.

Regionalna državna pomoć u Bosni i Hercegovini je dodjeljivana u posljednje dvije godine primjene Zakona i to u iznosu od 2,1 miliona KM što predstavlja 0,18 % ukupno dodijeljene državne pomoći. U izvještajima Vijeća, regionalna državna pomoć je klasificirana kao „državna pomoć za promovisanje regionalnog razvoja“ i vjerovatno je usmjerena u promociju tog vida pomoći, obzirom da se prema propisima EU, regionalne pomoći mogu dodijeliti samo u skladu s kartom regionalnih pomoći, koja kao što je već ranije konstatovano u Bosni i Hercegovini, još uvijek nije usvojena⁵⁷.

Državna pomoć za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa

Državna pomoć za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa je oblik državne pomoći koji se u Bosni i Hercegovini dodjeljuje tek u 2014. godini, kada je dodijeljeno 12,7 miliona KM. Taj iznos predstavlja 1,05 % ukupno dodijeljene pomoći u trogodišnjem periodu ili 4,7% pomoći u BiH koja je dodijeljena u 2014. godini.

Pomoć u sektoru poljoprivrede i ribarstva

Državna pomoć dodijeljena sektoru poljoprivrede i ribarstva se prema propisima EU i prema Zakonu o sistemu državne pomoći u BiH ne smatra državnom pomoći, ali se od strane Vijeća da državnu pomoć u godišnjim izvještajima posebno prikazuje, mada je ova oblast intervencija države regulisana posebnim zakonom.

Ukupan iznos pomoći u sektoru poljoprivrede i ribarstva, koji je dodjeljen u posljednje tri godine je iznosio 461.7 milion KM što predstavlja 38,15% od ukupno dodijeljene državne pomoći i po iznosu bio je na nivou dodijeljene horizontalne državne pomoći u BiH.

⁵⁴ Evropska unija je 2013. godine usvojila dokument za naredni vremenski period „Smjernice za regionalne državne pomoći za razdoblje 2014. – 2020.“ (2013/C 209/01),

⁵⁵ Regije Istočne RS

⁵⁶ Kantoni sa značajnije većim brojem nezaposlenih u odnosu na broj zaposlenih su USK i TK.

⁵⁷ Bosna i Hercegovina nema izrađenu Kartu regionalne pomoći (čije je donošenje bilo propisano čl 71. stavom 1 c) i stavom 7 b), SSP-a), niti ima Zakon o regionalnom razvoju.

Državna pomoć male vrijednosti (*de minimis*)

Državna pomoć male vrijednosti je kategorija koja se redovno primjenjuje od početka primjene zakona i u ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći je učestvovala sa iznosom 42.7 miliona KM, i udjelom od 3,53% ukupne državne pomoći. Gledajući kretanje vrijednosti dodjeljene pomoći po godinama, ova kategorija dodjele državne pomoći je u snažnom porastu, a najveći dio dodjeljene pomoći se desio u 2014. godini kada je dodijeljeno 40,1, milion KM. Vjerovatni razlog za sve češće posezanje za ovim vidom dodjele pomoći ponajprije leži u činjenici da je on davaocu pomoći najjednostavniji u procesu primjene.

Analiza efekata dodijeljene državne pomoći

Ako se zna da nacionalna ekonomija BiH izdvaja 1,08% svog bruto društvenog proizvoda u sistem državne pomoći i to sa određenim ciljem, logičnim se nameće potreba da sistem finansijskih ulaganja bude praćen i sistemom praćenja efekata koje proizvode te mjere. Na nivou Bosne i Hercegovine nije ustanovljena obaveza niti se rade analize efekata dodijeljenih državnih pomoći, a kako je već ranije rečeno, obaveza izrade popisa i Godišnjih izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći tek je uspostavljena i ona ne sadrži mjerenje očekivanih i ostvarenih efekata dodijeljene državne pomoći.

Analize efekti dodijeljene državne pomoći se prate sporadično na nižim nivoima vlasti i samo je donekle iskorišten njihov potencijal za pravilno donošenja odluka u koje bi to programe i posjedinačne državne pomoći, trebalo ubuduće ulagati.

Krenuvši od činjenice da se uvođenjem sistema državne želi pomoći razvoju konkurentnosti državne ekonomije, sposobnosti privrede za tržišno funkcionisanje, otvaranju novih radnih mjesta, te boljem životu građana, nužnost praćenja efekata uopšte ne bi trebala biti dovođena u pitanje, nego bi jednostavno samo trebalo propisati obavezu i jedinstvenu proceduru za izradu egzaktnu analizu efekata dodijeljene državne pomoću uskladu sa statističkim pravilima.

Evropska unija ima u praksi primjenjenu, još uvijek nema pravila i regulativu koja uređuje analizu efekata dodijeljene državne pomoći, a od susjednih zemalja tu obavezu je propisom uredila samo Republika Crna Gora.

ISTRAŽIVANJE O PROVEDBI ZAKONA

Korištenje upitnika kao primarnog istraživačkog mehanizma je tek djelimično odgovorio svrsi, jer su upitanici najčešće davali kratku sliku pozicije institucije u dodjeli sredstava državne pomoći često se ne pridržavajući forme i redosljeda u upitniku.

Upitnik je sa svojim pitanjima poslužio vođenju dopunskih intervjua sa predsjednicom Vijeća za državnu pomoć Mirom Vujeva i državnim službenicima i osobama poznavacima procesa dodjele državne pomoći.

Anketni upitnik sa popratnim pismom poslan je na sljedeće adrese:

- Vijeće za državnu pomoć Bosne i Hercegovine,
- Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH,
- Entitetskim ministarstvima finasija (FBiH, RS) i Brčko Distrikta,
- ostalim entitetskim i kantonalnim ministarstvima, institucijama i odjelima Vlade Brčko Distrikta (BD) kao potencijalnim davaocima ili korisnicima državne pomoći kao što su:
 - Federalnom ministarstvu energetike, rudarstva i industrije,
 - Ministarstvu saobraćaja i veza Republike Srpske,
 - Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva Tuzlanskog kantona
 - Ministarstvu trgovine, turizma i saobraćaja Tuzlanskog kantona
 - Ministarstvu za privredu Zeničko-dobojskog kantona
 - Ministarstvu gospodarstva i prostornog uređenja Posavskog kantona
 - Ministarstvu privrede Hercegovačko-neretvanskog kantona,
 - Odjelu za privredni razvoj, sport i kulturu Brčko Distrikta,
 - Bosansko Hercegovačka željeznička javna korporacija
 - JP Međunarodni aerodrom Tuzla
 - JP Nacionalni park Una

Anketni upitnici napravljeni su jednoobrazno za sve adrese (cca 22 pitanja) sa neophodnim nijansiranjem pitanja u zavisnosti da li su upućeni Vijeću, izvršnoj vlasti, potencijalnim davaocima pomoći, odnosno potencijalnim korisnicima državne pomoći.

Popunjene anketne Upitnike ili dopise/komentare koji su se korisno mogli upotrijebiti kao odgovori na pojedina pitanja dostavile su sljedeće institucije:

- Federalno ministarstvo energetike, rudarstva i industrije,
- Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske,

- Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva Tuzlanskog kantona
- Ministarstvo trgovine, turizma i saobraćaja
- Ministarstvo za privredu Zeničko-dobojskog kantona
- Ministarstvo gospodarstva i prostornog uređenja Posavskog kantona
- Ministarstvo privrede Hercegovačko-neretvanskog kantona,
- Bosansko Hercegovačka željeznička javna korporacija koja je od korisnika jedina dostavila upotrebljive komentare na pitanja iz Upitnika

Prije nego se krene u razmatranje prispjelih odgovora na anketna pitanja, željeli bismo izraziti žaljenje što korisnici i potencijalni korisnici državne pomoći, koji predstavljaju javna preduzeća i koji bi trebali raditi za društveni interes, nisu shvatili anketiranje kao ozbiljnu priliku da svojim sugestijama pokušaju da unaprijede postojeće procedure. Pretpostavljamo da se njihova očekivanja više vezana za dobre veze sa davacima državne pomoći, a manje u očuvanje i razvoj principa otvorenosti postupka i podjednakih šansi za sve koji imaju potrebu za korištenjem državne pomoći.

1. Na prvo pitanje iz upitnika „**Da li su realizovane sve odredbe zakona koje se odnose na obezbjeđenje institucionalnog okvira neophodnog za primjenu i provedbu zakona. Ukoliko nisu, navedite koje institucije nedostaju? Ako ste u primjeni zakona zapazili nedostatke postojećeg institucionalnog okvira, na koji način bi ga trebalo dograditi?**“, dobili smo odgovore i komentare koji se mogu sublimirati u sljedećem:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) kao nadležna tijela u postupku davanja državne pomoći smatraju da je usvajane Zakona o sistemu državne pomoći u BiH bio preduslov za ispunjavanje međunarodnih obaveza koje je BiH preuzela, ali da je na njegovoj implementaciji veoma malo urađeno, te da je odredbama Zakona obezbjeđen minimum zakonodavnog, institucionalnog i provedbenog okvira za Vijeće za državnu pomoć BiH (Sekretarijat Vijeća za državnu pomoć BiH), kao i za organizacione jedinice za provedbu državne pomoći u sklopu entitetskih ministarstava Finansija. Ministarstva Finansija (entiteta) su „ključne i ključne komunikacijske tačke“ za provedbu (prijavu i odobravanje) državne pomoći.

Entitetska Ministarstva primjenjuju samo neke odredbe Zakona, uglavnom koje se odnose na de-minimis pomoć i obavezu izvještavanja o dodijeljenoj državnoj pomoći.

Raspoloživost resursa (opremljenost kadrovima) u entitetskim institucijama su skromna, te smatraju da bi narednom periodu trebalo poboljšati „kadrovske“ resurse.

U samoj provedbi Zakona nisu zapazili značajnije nedostatke postojećeg institucionalnog okvira.

- Sa aspekta entitetskih **ministarstava Finansija** donošenjm Zakona o sistemu državne pomoći osnovano Vijeće za državnu pomoć BiH samostalno obavlja svoju djelatnost i osigurava dosljednu primjenu Zakona na cijeloj teritoriji BiH. Vijeće ima Sekretarijat koje obavlja organizacione, tehničke i upravne poslove i zadatke potrebne za njegov rad i koordinira njegovim radom. Ističu da je u

narednom periodu planirano usklađivanje zakonskih i podzakonskih akata (Republike Srpske) sa regulativom Evropske komisije (EC), kao i jačanje svijesti o državnoj pomoći svih učesnika u procesu kako bi efekti i primjena Zakona dali očekivane rezultate.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** kao obrađivač Zakona o sistemu državne pomoći BiH (Službeni glasnik BiH, broj 10/12), smatra da je institucionalni okvir u oblasti državne pomoći određen Zakonom, a čine ga Vijeće za državnu pomoć Bosne i Hercegovine sa njegovim Sekretarijatom, zatim organi za provodenje: za državni nivo Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, za nivo entiteta Federalno ministarstvo Finansija i Ministarstvo Finansija Republike Srpske, te za nivo Brčko Distrikta BiH Direkcija za finansije. Zakon direktno primjenjuje Vijeće za državnu pomoć BiH.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** kao državni regulatorni organ smatra da su odredbe Zakona ispoštovane u smislu postojanja (utemeljenja, formiranja) funkcionalnih i institucionalnih kapaciteta predviđenih za potrebe realizacije Zakona. Vijeće za državnu pomoć BiH, 2012. godine Zakonom je osnovano kao javna institucija koja samostalno obavlja svoju djelatnost. Vijeće ima ukupno osam članova Vijeća koji nemaju status stalno zaposlenih, kako je to regulisano Zakonom. U sastavu Vijeća je Sekretarijat Vijeća za državnu pomoć Bosne i Hercegovine koji je organizovan kao posebna organizaciona jedinica, koji obavlja organizacione, tehničke i upravne poslove i zadatke za potrebe Vijeća

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata Vijeća za državnu pomoć BiH, koji važi na privremenoj osnovi, sistematizovano je devet radnih mjesta i to sedam državnih službenika i dva namještenika. Od strane Vijeća je istaknuto da Sekretarijat nije popunjen ljudskim potencijalima u skladu sa pomenutim Pravilnikom. U Sekretarijatu je u radnom odnosu ukupno pet (5) zaposlenih, od kojih jedan (1) rukovodeći državni službenik, tri (3) državna službenika i jedan (1) zaposlenik. Popunjavanje Sekretarijata ljudskim potencijalima u 2015. godini vršit će se u skladu sa planom popunjavanja, u okviru odobrenih budžetskih sredstava.

Niko od „korisnika“ državne pomoći nije dao komentar na ovo pitanje.



2. Na drugo pitanje iz upitnika „**Da li su donešeni svi podzakonski i ostali akti neophodni za provedbu zakona? Ukoliko nisu donešeni, navedite te akte i eventualne razloge nedonošenja.**“, dobili smo odgovore i komentare koji se mogu sublimirati u sljedećem:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) kao nadležna tijela u postupku davanja državne pomoći, smatraju da doneseni provedbeni akti i to Uredba o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu

državne pomoći u Federaciji BiH (Službene novine Federacije BiH, broj 99/13), Uredba o načinu i procedurama prijavljivanja državne pomoći u Federaciji BiH i potrebne obrasce (Službene novine Federacije BiH, broj 104/13), Uredba o načinu vođenja i metodologiji popisa programa državne pomoći u Federaciji BiH (Službene novine Federacije BiH, br. 48/12 i 24/14), kao i Uredba o metodologiji izrade godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Federaciji BiH (Službene novine Federacije BiH, broj 41/15), s tim da je u toku proces izmjena i dopuna kako Zakona o sistemu državne pomoći u BiH, tako i Uredbe o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Federaciji BiH, radi usaglašavanja sa pravnom stečevinom EU.

Ministarstva koja su dostavila popunjene Upitnike dosta dobro su poznavala pravni put koji se prešao u stvaranju zakonskog okvira, te smatraju da su doneseni podzakonski akti, uredbe, procedure i obrasci značajno olakšanje za provedbu Zakona.

- Sa aspekta entitetskih **ministarstava Finansija** takođe potvrđeno je da su neophodna podzakonska akta donesena, te da je u narednom periodu planirana njihova nadogradnja i usklađivanje sa propisima Evropske unije.

Iako je ovo državni zakon, Republika Srpska prema izjavi ministarstva donijela je dodatne uredbe kojima se bliže određuje oblast dodjele državne pomoći .

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** kao obrađivač Zakona o sistemu državne pomoći, istaklo je da se u sklopu Projekta „Podrška za uspostavljanje sistema državne pomoći“, u sklopu IPA 2012, od strane eksperata radi analiza Zakona i podzakonski akti, te da se očekuju preporuke.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** smatra da nisu donešeni svi podzakonski akti neophodni za provedbu Zakona. Takođe, u Vijeću smatraju da odredbe Zakona u pogledu donošenja podzakonskih akata neophodnih za potpunu provedbu Zakona nisu u potpunosti ispoštovane, jer nije donešen na nivou Bosne i Hercegovine podzakonski akt vezan za namjenu, kriterije i uslove za dodjelu državne pomoći je u pripremi, kao i na nivou Brčko Distrikata.
- Niko od „**korisnika**“ državne pomoći nije dao komentar na ovo pitanje.

Niko od anketiranih (kantonalna i entitetska ministarstva, entitetska ministarstva Finansija, MVTEO, kao i Vijeće za državnu pomoć BiH) nisu naveli razloge nedonošenja nedostajućih akata.



3. Na treće pitanje iz upitnika „**Navedite najznačajnije poteškoće u primjeni zakona i vaše viđenje kako bi se mogle prevazići. Koje norme zakona smatrate nekvalitetnim i šta bi ste**

prioritetno mijenjali u postojećem Zakonu?“, dobili smo odgovore i komentare koji se mogu sublimirati u sljedećem:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna), smatraju da Zakon još uvijek u početnoj primjeni, te da Evropska komisija još uvijek nema tako stroge kriterije za BiH budući da BiH nije ni članica EU. Smatraju da provedbeni organi još uvijek nisu do kraja educirani, niti kadrovski popunjeni.

Neka od Ministarstava davala su samo minimis pomoći (pomoć male vrijednosti koja se kreću do 200.000 eura za jedno privredno društvo za period od 3 godine), tako da nije bilo složenih postupaka odobravanja državne pomoći, niti značajnijih iskustava i analiza poteškoća u primjeni Zakona .

Smatraju važnom dodatnu obuku državnih službenika kantonalnih organa uprave vezano za primjenu Zakona o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini, te su neka Ministarstva to uputili kao inicijative.

Smatraju da se eventualne poteškoće u primjeni Zakona, kao i signali za eventualna unapređenja Zakona mogu vidjeti u „Godišnjim izvještajima o državnoj pomoći u Bosni i Hercegovini“, ali su istakli kao problem neusaglašenost podzakonskih akata Vlade Federacije BiH i Vlade Republike Srpske koji se odnose upravo na izvještavanje o dodjeljenoj državnoj pomoći.

- Entitetska **ministarstva Finansija**, Zakon o sistemu državne pomoći u BiH smatraju „živom materijom“, koja je podložna promjenama. Istakli su da se i u EU propisi u ovoj oblasti stalno revidiraju, iz čega proizilazi i naša obaveza usklađivanja zakonskih i podzakonskih akata sa propisima EU.

Najveća poteškoća u primjeni Zakona jeste nespremnost prijavljivanja svih programa i individualnih šema državne pomoći na odobravanje Vijeću za državnu pomoć. Većina programa koja se se prijavi bili su „ex-post“, odnosno naknadno – bilo je to za programe koji su već bili realizovani. Istakli su da poznavanje ove materije od strane davalaca državne pomoći nije dovoljno, što upućuje na potrebu za edukacijom, jačanjem svijesti o ulozi „državne pomoći“.

Kao poteškoću istakli su neusklađenost domaćeg zakonodavstva u drugim sektorima, a tangentskim sa državnom pomoći.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** kao obrađivač Zakona o sistemu državne pomoći, istaklo je da je primjena do sada bila vrlo ograničena, ali da krajnji sud o Zakonu daje Evropska komisija kroz svoj izvještaj usklađenosti sa pravnom stečevinom EU.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** smatra da su najveće poteškoće u primjeni Zakona nedostatak određenog nivoa znanja i nedovoljno razvijena svijest o značaju ove oblasti na evropskom putu Bosne i Hercegovine.

Smatraju da se poteškoće mogu prevazići kroz održavanje kontinuiranih sastanaka, obuka, seminara sa organima za provođenje i sa davaocima državne pomoći. Naime, u cilju usklađivanja propisa i prakse s *acquis-em*, Vijeću je odobren projektni zadatak u okviru IPA 2012 pod nazivom "Uspostavljanje sistema državne pomoći u BiH" čija implementacija je započela u oktobru 2014. godine, a koji od početka 2015. godine organizuje seminare i obuke za navedene kategorije. U tom smislu je primijetan određeni napredak, tako što su aktivno uspostavljeni različiti oblici stručne suradnje s institucijama svih nivoa vlasti u BiH, nastojeći pri tome predložiti forme zajedničkog rada i saradnje kojim se doprinosi ukupnom nivou provođenja sistema državne pomoći u BiH i vrši uvođenje propisa i prakse EU.

U skladu sa odredbama Privremenog Sporazuma (Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju) BiH je prihvatila obavezu kontinuiranog i postupnog usklađivanja zakonodavstva iz oblasti državne pomoći s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis-em*) do prijema u Evropsku uniju. S tim u vezi, značajan broj odredbi Zakona nije usklađen sa pravnom stečevinom Zajednice (*acquis-em*). Obaveza Vijeća je da u narednom periodu, u saradnji s organima za provođenje, preuzima aktivnosti na usklađivanju postojećeg i donošenju nedostajućeg primarnog i sekundarnog zakonodavstva iz oblasti državne pomoći.

- Niko od „korisnika“ državne pomoći nije dao komentar na ovo pitanje.



4. Na četvrto pitanje iz upitnika „**Da li se nakon trogodišnje primjene Zakona može reći da je opravdao generalne razloge za donošenje (bolja kontrola, koordinacija i usmjeravanje javnih sredstava u razvojne projekte, fokusiran podsticaj privredi u pravcu poboljšanja**

5. **investicija i ispunjavanje uslova SSP-a)? Ukoliko razlozi donošenja zakona nisu u potpunosti postignuti, u kojoj oblasti je najmanje dostignuće?**“, dobili smo odgovore i komentare koji se mogu sublimirati u sljedećem:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) kao nadležna tijela u postupku davanja državne pomoći, smatraju da je djelimično ostvarena bolja kontrola i koordinacija javnih sredstava, ali da će se tek u narednom periodu potvrditi opravdanost donošenja Zakona o državnoj pomoći u BiH. Zakon je stupio na snagu 2012 godine, ali nije se mogao primjenjivati do donošenja Uredbe o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći i Federaciji BiH koja je stupila na snagu 01.01.2014 godine, tako da je period primjene Zakona od nepunih 18 mjeseci .

Generalno, Ministarstva smatraju da je Zakon opravdao razloge donošenja – ustanovljeni su kriteriji za dodjelu finansijskih sredstava određenim privrednim društvima, uveden je sistem kontrole nad dodjelom državne pomoći, a i zbog činjenice da se podaci prikupljaju na jednom mjestu (Vijeću).

- Entitetska **ministarstva Finansija** smatraju da je kroz posljednji Godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći vidljivo bolje razumjevanje državne pomoći od strane davalaca državne pomoći, a što je rezultat većeg nivoa znanja o ovoj materiji, postojanja iskustva. Godišnji izvještaj je puno kvalitetniji i ispravniji u odnosu na izvještaje prethodnih godina.

Takođe smatraju da je prerano govoriti o efektima Zakona s obzirom na kratko vrijeme primjene, te nužnost prilagođavanja zakonskom okviru.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** kao predlagač i donosilac Zakona o sistemu državne pomoći u BiH smatra da Vijeće za državnu pomoć BiH može dati mnogo kvalitetnije komentare nego MVTEO o trogodišnjoj primjeni Zakona, o opravdanosti njegova donošenja i ciljevima koji eventualno nisu postignuti njegovim donošenjem.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** smatra da Zakon jeste opravdao generalne razloge za donošenje na prvom mjestu u pogledu ispunjavanja uslova iz SSP-a. Naime, iz člana 71. (36. Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između EZ) Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine s druge strane (SSP), proizilazi da je utvrđena obaveza za Bosnu i Hercegovinu da donese Zakon, da povjeri ovlaštenja samostalnoj instituciji za provedbu zakonodavstva o konkurenciji i državnoj pomoći, te da osnuje samostalni državni organ za primjenu pravila o državnoj pomoći.
- Niko od „**korisnika**“ državne pomoći nije dao komentar na ovo pitanje.



6. Na peto pitanje iz upitnika „Da li ste procjenjivali učinak primjene Zakona? Ako jeste navedite kroz koji analitički ili izvještajni dokument je to učinjeno?“, odgovorili su:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) su odgovorila da nisu procjenjivali učinak primjene Zakona: ili nisu dodjeljivali državnu pomoć, ili to jednostavno nisu radili (zbog kratkoće vremena primjene Zakona), osim Ministarstva trgovine, turizma i saobraćaja TK koji su istakli da su radili ex-post kontrolu državne pomoći za 2014.godinu pomoću „Obrasca za praćenje“.
- Entitetska **ministarstva Finansija** smatraju da je procjena učinka primjene Zakona u nadležnosti Vijeća ministara BiH (mišljenje Federalnog ministarstva Finansija), a Ministarstvo Finansija Republike

Srpske nije procjenjivalo učinaka primjene Zakona jer smatraju da je to „preuranjeno“, te da je za sagledavanje efekata primjene Zakona potrebno više vremena.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa**, do sada nije vršilo procjenu učinka primjene Zakona.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH**, potvrdilo je da ni jedna institucija, pa ni Vijeće, nisu kroz analitičke ili izvještajne dokumente procjenjivali učinak primjene Zakona, iz razloga što u skladu sa odredbama Zakona, Vijeće nije u obavezi da prati učinke (efekte) provođenja Zakona, odnosno da vrši analizu učinaka (efekata) dodijeljene državne pomoći.

Takođe, istakli su da ni na nivou Evropske unije još uvijek nema pravila i regulative koja uređuje analizu učinaka (efekata) dodijeljene državne pomoći.

Ovo pitanje nije se odnosilo na korisnike državne pomoći.



7. Na šesto pitanje iz upitnika „**Da li imate na raspolaganju neophodne resurse za efikasnu primjenu i provedbu zakona (budžet, kadrovsku popunjenost i stručno-specijalistička znanja)? Ukoliko nema, navedite šta nedostaje i razloge neispunjenja vaših optimalnih potreba.**“, odgovorili su:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna), istakli su da je u suštini najveći problem u implementaciji državne pomoći to što u Budžetima nema sredstava za pomoć subjektima-primaocima.

Istaknuto je da su za implementaciju Zakona o sistemu državen pomći u BiH neophodna dodatna finansijska sredstva za:

- nabavku računarske opreme i softvera za bazu podataka,
- zapošljavanje dodatnih državnih službenika prema potrebama nadležnih organa, te
- za obuku novih odnosno prekvalifikaciju postojećih državnih službenika kako bi se osposobili za dodatne zadatke u prikupljanju i prosljeđivanju državne pomoći.

Većina anketiranih Ministarstava nemaju kadrovsku popunjenost, a poslove oko „državne pomoći“ obavljaju zaposlenici Ministarstava kao dodatni posao i uz nedovoljnu edukaciju s obzirom da je oblast „državne pomoći“ ipak složeniji i zahtjevniji posao. Smatraju da je neophodna stalna edukacija i stručno-specijalističko usavršavanje, prenos iskustava iz pozitivnih praksi članica EU.

Istakli su takođe da je u organizaciji Vijeća za državnu pomoć BiH u 2014. godine održan okrugli sto na temu „Reforma i modernizacija državne pomoći kao pretpostavka ekonomskog razvoja“ na kojem

je izvršena prezentacija istraživanja praksi EU zemalja u upravljanju državnom pomoći i preporuke za BiH. Prezentirana su iskustva Republike Hrvatske iz pregovora s EU. Obećane su obuke o sistemu državne pomoći za niže nivoe vlasti, ali do dana nije održana niti jedna.

Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske istaklo je da ima kadrovske resurse koji posjeduju stručno-specijalistička znanja za provedbu Zakona.

- Entitetska **ministarstva Finansija** imaju slična gledišta. Zbog nedostatka sredstava u Budžetu Federacije BiH, kao i zabrane novog upošljavanja u federalnim organima uprave, poslove vezane za primjenu Zakona obavljaju postojeći državni službenici, koji kroz razne seminare, radionice i rad stiču stručna znanja i iskustva. Planiraju u narednom periodu zaposliti još dva državna službenika koja će raditi na poslovima dodjele državne pomoći.

Ministarstvo Finansija Republike Srpske ističe da je glavni cilj uspostavljanje i jačanje pravnog, regulatornog, proceduralnog i infrastrukturnog sistema državne pomoći, te edukacija za korisnike sistema državne pomoći. Smatraju da su neophodna stručno-specijalistička znanja koja bi pomogla u usklađivanju propisa i edukaciji svih aktera u sistemu državne pomoći.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** nema službenika u čijem opisu poslova i radnih zadataka je materija državne pomoći, a radi se na izmjeni važećeg Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji kako bi se otklonio navedeni nedostatak.
- Što se tiče kapaciteta **Vijeća za državnu pomoć BiH**, Vijeće je istaklo da u skladu sa članom 9. Zakona, sredstva za finansiranje rada Vijeća osiguravaju Vijeće ministara BiH, Republika Srpska i Federacija BiH u jednakim omjerima (po jednu trećinu), a izvršenje budžeta Savjeta vrši se preko Ministarstva Finansija i trezora BiH. Međutim, Vlada Republike Srpske, drugu godinu zaredom, nije ispunila svoju zakonsku obavezu tako što nije izvršila uplatu predviđenih preostalih sredstava u iznosu od 102.000,00 KM u skladu sa članom 9. stav (3) Zakona. Zbog neuplaćivanja alikvotnog dijela od strane Republike Srpske, Ministarstvo finansija i trezora BiH donijelo je instrukciju kojom se za zadnja tri kvartala 2014. godine obustavlja isplata naknada za rad za dva člana Vijeća imenovna od strane Vlade Republike Srpske. U skladu sa prethodno navedenim, evidentan je problem u finansiranju rada Vijeća, jer ukoliko Vlada Republike Srpske ne uplati sredstva predviđena Zakonom i navedenom Odlukom o budžetu, Vijeće neće moći normalno da funkcioniše i doći će do potpune blokade u radu Sekretarijata i Vijeća. Stoga, neispunjavanje obaveza Republike Srpske, u pogledu participiranja u finansiranju rada Sekretarijata Vijeća jeste zaustavljanje Bosne i Hercegovine u procesu Evropskih integracija i ispunjavanja međunarodnih obaveza.

Na taj način Bosna i Hercegovina neće biti u mogućnosti da u potpunosti primijeni pravo Evropske unije i politike vezane za državnu pomoć.

Sekretarijat još uvijek nije popunjen ljudskim potencijalima u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata Vijeća. Osobe zaposlene u Sekretarijatu imaju stručno-specijalističko znanje o oblasti državne pomoći, ali potrebna je njihova kontinuirana edukacija, usavršavanje, napredovanje u ovoj materiji koja je dosta kompleksna, ali broj osoba zaposlenih u Sekretarijatu Savjeta nije dovoljan da bi uspio da odgovori svim poslovnim obavezama i da bi se vršila efikasna primjena i provođenje Zakona.

- Niko od „korisnika“ državne pomoći nije dao komentar na ovo pitanje.



6a. Na pitanje koje se odnosilo samo na Vijeće za državnu pomoć u BiH „**Da li je Vijeće radilo u skladu sa odredbama Zakona i poslovníkom koji reguliše način rada i donošenje odluka u Vijeću, a koje se odnose na učestalost zasijedanja, kvorum i glasanje.**“,

- **Vijeće** je istaklo da se radio i da se radi u skladu sa odredbama Zakona i Poslovníkoa o radu Vijeća za državnu pomoć BiH koji reguliše način rada i donošenje odluka u Savjetu, a koje se odnose na učestalost zasijedanja, kvorum i glasanje.



8. Na pitanje iz upitnika „**Da li se koordinacija aktivnosti među provedbenim tijelima odvija na najefikasniji način, a ako ne, šta smatrate najvećim problemom, te kako ga prevazići?**“, dobili smo odgovore:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) su istakla da se koordinacija aktivnosti među provedbenim tijelima kreće od nedovoljno efikasne (zbog nedostatka obučenog osoblja), do vrlo korektne i efikasne saradnje provedbenih tijela i dobre, efikasne i stručne saradnje sa Vijećem za državnu pomoć.

Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske istaklo je da sa Vijećem komunicira isključivo preko Ministarstva finansija Republike Srpske, te da je Ministarstvo Finansija RS pružalo neophodnu pomoć i podršku.

Federalno ministarstvo za energiju, rudarstvo i industriju nisu imali informacije na osnovu kojih bi ocjenjivali koordinaciju aktivnosti među provedbenim tijelima.

- Entitetska **ministarstva Finansija** smatraju da koordinacija aktivnosti među provedbenim tijelima postoji te, te da je na zadovoljavajućem nivou.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** smatra da koordinacija aktivnosti među provedbenim tijelima nije ni potrebna jer je svako tijelo dobilo nadležnosti prema teritorijalnom principu.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** smatra da organi za provođenje (Vijeće ministara BiH, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko Distrikta BiH, posredstvom svojih nadležnih organa) pružaju podršku Vijeću u njegovom radu. U skladu sa Zakonom, a na zahtjev Vijeća, organi za provođenje sakupljaju i obrađuju podatke o broju zahtjeva i o odobroj državnoj pomoći i dostavljaju ih Vijeću. Važno je istaći da organi za provođenje izdaju mišljenje o prijedlozima pojedinačnih pomoći i programima državne pomoći, učestvuju u izradi godišnjeg izvještaja o državnoj pomoći i obavljaju druge poslove u skladu sa Zakonom.

U skladu sa prethodno navedenim, organi za provođenje prvenstveno koordiniraju svoje aktivnosti i konsultuju se sa Vijećem. Međutim, očekuje se veća efikasnost i bolje razumjevanje značaja državne pomoći, te poboljšanje kadrovskih kapaciteta.

- Na pitanje „Da li se koordinacija aktivnosti među vaše institucije i provedbeni tijela odvija na najefikasniji način, a ako ne, šta smatrate najvećim problemom, te kako ga prevazići?“ nije odgovorio ni jedan **korisnik državne pomoći**.



9. Na pitanje iz upitnika „**Kako cijenate javnost rada vaše institucije u dodjeli državne pomoći i kako je mislite unaprijediti?**“, dobili smo sljedeće odgovore:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) istakli su da je javnost rada njihovih institucija u dodjeli državne pomoći na dosta visokom nivou: za svaku budžetsku godinu na osnovu odobrenih sredstava donosi se program za tekuću godinu, na osnovu kojeg se raspisuje javni poziv za dodjelu državne pomoći, sa jasnim i transparentnim kriterijima za privredna društva iz sektora industrijske proizvodnje. Javni poziv je dostupan svim privrednim subjektima koji ispunjavaju uslove propisane javnim pozivom.

Većina **Ministarstva** koja su popunila Upitnik istakla su da su dokumenta o dodjeli državne pomoći javna, objavljena u službenim glasilima ili/i na portalima Vlada. Javni pozivi/oglasila za apliciranje za grantove državne pomoći objavljuju se u dnevnoj štampi, kao i na web stranicama Ministarstava; budući korisnici mogu sami izračunati/procijeniti visinu državne pomoći koju mogu dobiti; Ministarstva koja su odobravala državnu pomoć do sada nisu imali primjedbe, kako od strane revizija, tako ni od strane viših nivoa vlasti.

Ministarstvo saobraćaja i veza RS iako smatra donošenje Zakona opravdanim, ističe kako su i ranije, prije Zakona, primaoci državne pomoći bili u obavezu redovno izvještavati o utrošku dobijenih sredstava.

Međutim, ima i mišljenja da dodjela državne pomoći još uvijek nije saživjela na području cijele BiH, te smatraju da se javnost rada može unaprijediti tako što će se izvršiti analiza privrednog sektora i nakon toga sačiniti Program državne pomoći čime će se stvoriti planski pristup pomoći privrednim subjektima, a za šta se moraju planirati sredstva u budžetu.

- Entitetska **ministarstva Finansija** smatraju da je javnost rada dobra, da se sve informacije po zahtjevima dostavljaju, da se sve odluke o državnoj pomoći objavljuju u javnim glasilima u BiH.
- S obzirom da nije vršilo dodjelu državne pomoći, **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** smatra da stanje transparentnosti ne može ni procjeniti.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** smatra da je potrebno unaprijedi javnost rada Vijeća prvenstveno kroz izradu odgovarajuće web stranice. Postojeća web stranica Vijeća nije dobro izrađena. Potrebno je da se izradi nova web stranica sa boljim, jasnijim, ažuriranim podacima i koja će javnosti pružiti prave i osnovne informacije o radu Vijeća
- Na pitanje „Kako cijenite javnost rada institucija uključenih u dodjelu državne pomoći i kako je mislite da bi se moglo unaprijediti?“ **korisnici državne** pomoći nisu dali odgovor.



10. Na pitanje iz upitnika „**Da li i na koji način javno objavljujete liste korisnika državne pomoći?**“, dobili smo sljedeće odgovore i komentare:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) kao mogući i/ili neposredni davaoci državne pomoći istakli su da liste korisnika državne pomoći objavljuju:
 - obavještavaju aplikante o dobijenoj pomoći ili o razlozima odbijanja pomoći,
 - putem zvanične web-stranice Vlade entiteta (RS, Federacije BiH, kantona ili/i Ministarstava,
 - sve Odluke Vlada (entiteta, kantona) budu objavljene u službenim glasilima, te preko
 - medijskih informativnih kuća koje prate rad vlada.
- Entitetska **ministarstva Finansija** ne objavljuju liste korisnika i smatraju da nisu u obavezi objavljivati liste korisnika, osim ako se kao „lista korisnika državne pomoći“ ne smatra i pregled korisnika državne pomoći iskazan kroz Godišnji izvještaj o dodijeljenoj državne pomoći na „Obrascu za praćenje“ i expost kontroli državne pomoći.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** s obzirom da nije vršilo dodjelu državne pomoći, smatra da nije u obavezi objavljivati „listu korisnika“ jer se sva rješenja Vijeća za državnu pomoć BiH objavljuju u službenim glasilima entiteta i distrikta.
- Ovo pitanje nije se odnosilo na **Vijeće za državnu pomoć u BiH**.
- **Korisnici državne pomoći** nisu odgovorili na ovo pitanje (izabrali ponuđeni odgovor).



11. Na pitanje iz upitnika „**Da li ste od Vijeća za dodjelu državne pomoći u BiH u svom radu dobijali smjernice vezane za dodjelu državne pomoći i stručnu pomoć za primjenu Zakona?**“, dobili smo sljedeće odgovore i komentare:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) istakli su da nisu dobili nikakve Smjernice za rad, ali su učestvovali na Seminaru koji se održao (2014.) u organizaciji Vijeća za državnu pomoć.

Istaknuto je da su za sve upite Vijeću za državnu pomoć u BiH, odgovore, sugestije ili pojašnjenja dobili u vrlo kratkom roku, te da su službenici Vijeća bili izuzetno susretljivi i spremni za stručnu pomoć.

Ministarstvo za saobraćaj i veze RS istaklo je da svu potrebnu pomoć, smjernice i stručnu pomoć za primjenu Zakona, pružalo od Ministarstva Finansija Republike Srpske kao koordinator u dodjeli državne pomoći.

- Entitetska **ministarstva Ffinansija** potvrdila su da su od Vijeća za državnu pomoć u BiH i Sekretarijata dobijali pomoć i smjernice za rješavanje predmeta državne pomoći, posebno ako su imali određene dileme.
- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** je navelo da do sada nije dobijalo nikakve smjernice za pružanje državne pomoći od strane Vijeća.
- **Vijeće za državnu pomoć u BiH** istaklo je da je prema potrebi izdavalo Smjernice o državnoj pomoći i o primjeni Zakona u skladu sa članom 10. stav (3) Zakona.

Vijeće je do sada je dalo Smjernicu o usklađivanju Zakona o finansijskog konsolidaciji privrednih društava u F BiH sa pravilima o državnoj pomoći u Evropskoj uniji.

Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije je Vijeću podnijelo Zahtjev za davanje mišljenja o Zakonu o finansijskoj konsolidaciji privrednih društava u Federaciji BiH. U saradnji s Projektom „Uspostavljanje sistema državne pomoći u BiH“, je Vijeće u skladu sa članom 10., stav 3. Zakona,

dalo smjernicu ministarstvu (da je usklađivanje Zakona o finansijskoj konsolidaciji privrednih društava u Federaciji BiH nužno uskladiti sa pravilima o državnoj pomoći u Europskoj uniji, a prema preporukama navedenim u Analizi o usklađenosti Zakona o finansijskoj konsolidaciji privrednih društava u Federaciji BiH).

- **Korisnici državne pomoći** nisu odgovorili na pitanje „Da li ste od tijela zaduženih za provedbu Zakona u svom radu dobijali smjernice vezane za dodjelu državne pomoći i stručnu pomoć za primjenu Zakona?“.



10 P) Organi za provedbe državne pomoći (Ministarstva), analogno pitanju 10 ostalim učesnicima sistema državne pomoći, na pitanje „**Da li ste kao davalac državne pomoći davali smjernice potencijalnim korisnicima države pomoći?**“, dali su sljedeće komentare:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) su istakla da od 2015. godine prilikom objavljivanja javnog poziva, je predviđeno da potrebna dokumentacija za prijavu sadrži i Izjavu privrednog društva da nije korisnik državne pomoći po drugim osnovama u bilo kojem periodu u toku tri uzastopne fiskalne godine, odnosno ako jeste da dostavi podatke od kada, od koga i koliki iznos državne pomoći je dobio u zadnje tri fiskalne godine. U tom smislu očekuju upite i pojašnjenja vezano za traženu izjavu od strane potencijalnih korisnika državne pomoći, za što je predviđena korespondencija putem službene stranice Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije.

Odlukom o dodjeli pomoći utvrđuje se namjena dodijeljenih sredstava i u tom smislu nisu potrebne smjernice.

Ministarstvo saobraćaja i veza RS, s obzirom da je odobrena samo državna pomoć za Aerodrome Republike Srpske, nisu davali korisnicima smjernice, niti ih je korisnik tražio.

Neki od provedbenih organa (Ministarstva) smatraju da se Odlukom o dodjeli pomoći utvrđuje namjena dodijeljenih sredstava, te da u tom smislu i nisu potrebne smjernice.

Ministarstvo za privredu Zeničko-dobojskog kantona je istaklo da su davali smjernice korisnicima, a Ministarstvo trgovine i turizma Tuzlanskog kantona je istaklo da smjernice nisu davali.



12. Na pitanje broj 11.: Da li provedbena tijela konsultuju Vijeće prije donošenja odluka o odobrenim pojedinačnim dodjelama i programima državne pomoći i da li redovno izvještavaju Vijeće o nadzoru provedbe dodijeljene državne pomoći?, dali su sljedeće odgovore

- Entitetska **ministarstva Finansija** istakli su da je davalac državne pomoći dužan je podnijeti prijavu programa ili individualne državne pomoći Federalnom ministarstvu finansija na „Obrascu za prijavljivanje“. U slučaju nepotpunog prjavljivanja državne pomoći, Ministarstvo u roku od 20 dana od dana prijema Prijave traži potrebne dodatne podatke i dokumentaciju. Nakon što je sva potrebna dokumentacija kompletirana, Ministarstvo ima obavezu da Prijavu sa mišljenjem u roku od 30 dana dostavi Vijeću za državnu pomoć.

U Ministarstvu finansija RS istakli su da Ministarstvo ne odlučuje o dodjeli državne pomoći, već da samo daje mišljenje da li su prijavljeni programi i pojedinačne državne pomoći u skladu sa propisima o sistemu državne pomoći, a Vijeće za državnu pomoć donosi konačnu odluku.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** je istaklo da nije provedbeno tijelo nego organ za provođenje koji daje konsultativno mišljenje o određenoj državnoj pomoći Vijeću za državnu pomoć koje donosi konačnu odluku u obliku rješenja ili zaključka u skladu sa Zakonom o upravnom postupku, član 12., stav 1. Zakona.
- **Vijeće za državnu pomoć u BiH** u skladu sa članom 14., stav 1. Zakona, potvrdilo je da organi za provođenje državne pomoći izdaju mišljenja o prijedlozima pojedinačnih pomoći i programima državne pomoći, ali da ta mišljenja ne obavezuju Vijeće za državnu pomoć u BiH. Provedbeni organi po potrebi konsultuju Vijeće prije nego što izdaju mišljenje. Takođe, provedbeni organi dostavljaju podatke Vijeću za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o državnoj pomoći u BiH i na taj način se vrši nadzor provođenja dodijeljene državne pomoći od strane organa za provođenje.
- **Korisnici** državne pomoći nisu imali ovo pitanje u njihovom anketnom upitniku.



13. Organima za provođenje i odobravanje (entitetskim ministarstvima Finansija, MVTEO, te Vijeću za državnu pomoć u BiH), u 12-om pitanju u upitniku postavljeno je „Da li je bilo primjera da ste u svom radu bili izloženi političkim pritiscima ili pritiscima ostalih provedbenih tijela ili korisnika državne pomoći? Ako je bilo, navedite na koji način ste taj problem riješili.“, a njihovi komentari su bili:

- **Ministarstva** su odgovorila da „ministarstva (entitetska i kantonalna) nisu ni u jednoj fazi svoga rada imali bilo kakve političke pritiske, ali da svaki potencijalni korisnik državne pomoći smatra da su njegovi problemi najveći, i da bi cijeli sistem dodjele pomoći morao biti prilagođen baš njemu.
- Entitetska **ministarstva Finansija** istakli su da u dosadašnjem radu nisu bili izloženi političkim pritiscima.
- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa s inostranstvom** je istaklo da, kako do sada nije podnosilo zahtjev za odobrenje državne pomoći Vijeću za državnu pomoć BiH, nije bilo nikakvih političkih pritisaka od strane drugih organa za provođenje niti korisnika državne pomoći.
- **Vijeće za državnu pomoć u BiH**, takođe, istaklo je da do sada nije bilo primjera da je Vijeće u svom radu bilo izloženo političkim pritiscima ili pritiscima ostalih organa za provođenje ili korisnika državne pomoći.



Pitanja 13. i 14. koja su postavljena u upitniku za **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) kao mogućim i/ili neposrednim davaocima državne pomoći, bila su specifična i na ova pitanja su trebala odgovoriti samo **Ministarstva**:

13 P) Prijave državne pomoći koje ste kao davalac prosljeđivali prema izvršnom tijelu su nastale:

- a) na Vašu inicijativu
- b) po zahtjevu potencijalnog korisnika,

Ministarstva su dala sljedeće odgovore i komentare:

Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske, kao i Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije prijave državne pomoći sačinjavala su i na vlastitu inicijativu (de minimis) i na inicijativu potencijalnih korisnika.

Ministarstvo energije, rudarstva i industrije TK smatraju da je prijava državne pomoći u skladu sa Zakonom o sistemu državne pomoći, te da se obavezno treba prijaviti (na vlastitu inicijativu) od strane davaoca državne pomoći, a što je potvrdilo i **Ministarstvo trgovine i turizma Tuzlanskog kantona**.



14 P) Na pitanje **Ministarstvima** „**Da li provedbena tijela konsultuju Vijeće prije donošenja odluka o odobrenim pojedinačnim dodjelama i programima državne pomoći i da li redovno izvještavaju Vijeće o nadzoru provedbe dodjeljene državne pomoći?**“,

Ministarstva su odgovorila:

Ministarstva kao organi za provođenje imaju obavezu prosljeđivanja aplikacija Vijeću u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva, uključujući i neobavezujuće mišljenje, koje Vijeće može uzeti u obzir prilikom donošenja konačne odluke. Dakle, Vijeće je organ koji odobrava državnu pomoć i odluke Vijeća

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** nije imalo odgovor jer to ne prati (!?), jer MVTEO nije uputilo nijedan zahtjev za dodjelu državne pomoći prema Vijeću za državnu pomoć.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** je potvrdilo da u dosad razmatranim zahtjevima za odobravanje dodjele državne pomoći nije bilo nezakonite dodjele državne pomoći, te da do sada Vijeće nije zahtijevalo obustavu dodjele državne pomoći i nije bilo povrata dodijeljenih sredstava.
- Vezano za **korisnike državne pomoći**, jedinu zabilješku i obrazloženje za nepopunjeni Upitnik dala je BH željeznička javna korporacija. Na pitanje „Da li ste u dosadašnjem radu već ranije koristili neki oblik državne pomoći? Ako jeste navedite koji oblik pomoći ste koristili?“ odgovorili su da „do sada nisu bili korisnici državne pomoći“.



15. Na četrnaesto pitanje u Upitniku „Da li ste u dosadašnjem radu imali primjere odobravane državne pomoći „ex post“ i koliko je takvih slučajeva bilo?“

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) kao mogući i/ili neposredni davaoci državne pomoći naveli su da su odobrene državne pomoći „dozvoljene“ (Aerodromi Republike Srpske), ali ima i slučajeva da se za odobrenu „ex post“ pomoć, poslije prijave „ex post“ pomoći, čeka na rješenje od strane Vijeća za državnu pomoć BiH (ministarstva sa Tuzlanskog kantona).

Takođe, Ministarstva iznose činjenicu da se pomoć odobravala kao „de minimis“, pa nije ni bilo „ex post“ dodjela državne pomoći.

- Entitetska **ministarstva Finansija** su istakla da nije bilo dodjela „ex post“ pomoći s obzirom da je oblast državne pomoći relativno nova, a svi učesnici u lancu odobravanja još uvijek se educiraju o načinu same primjene Zakona. Pojave „ex-post“ prijavljivanja programa državne pomoći, ne smatraju problemom u ovom trenutku. Čak i ako je bilo „ex-post“ dodjele državne pomoći, naglasili su da su te dodjele bile u skladu sa Uredbom o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u FBiH (Službene novine Federacije BiH, broj 99/13) i nije naložen povrat dodijeljenih sredstava.
- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** nije imalo odgovor jer to ne prati (!?), jer MVTEO nije uputilo nijedan zahtjev za dodjelu državne pomoći prema Vijeću za državnu pomoć.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** je istaklo da u skladu sa članom 12. stav (7) Zakona, Vijeće može odobriti državnu pomoć „ex post“ ako utvrdi da je predmetna državna pomoć usklađena sa Zakonom. Vijeće je do sada donijelo 21 konačnu odluku (rješenje) nakon provedenog upravnog postupka ocjene usklađenosti državne pomoći s propisima o državnoj pomoći pokrenutom na osnovu zahtjeva davalaca državne pomoći.

Od toga sa 14 odluka odobrena je „ex post“ državna pomoć.

- Ovo pitanje nije se odnosilo na **korisnike državne pomoći**.

- Entitetsko Ministarstvo Finansija Federacije BiH daje detaljno objašnjenje procedure ocjene Prijave od davaoca državne pomoći, uslova koji se moraju ispuniti, vrste intervencije državnog pomaganja, uslova nenarušavanja konkurentnosti tržišta, ..., te ispunjavanja svih kriterija koje mora Prijava uvažiti da bi se zahtjev smatrao državnom pomoći.

Istaknuto je da ako Prijava zadovolji proceduru ocjene u skladu sa Zakonom – ta Prijava ne može biti neosnovana. Nije eksplicitno rečeno da li su imali neosnovanih prijava/zahtjeva i koliko.

Ministarstvo Finansija RS istaklo je da nisu imali neosnovanih zahtjeva/prijava za državnu pomoć.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** nije imalo odgovor jer to ne prati (!?), jer MVTEO nije uputilo nijedan zahtjev za dodjelu državne pomoći prema Vijeću za državnu pomoć.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** potvrdilo je da nije bilo primjera da organi za provođenje upućuju neosnovane zahtjeve za odobrenje programa/pojedinačne državne pomoći. Bilo je primjera da davaoci državne pomoći uz Zahtjev za odobrenje državne pomoći Vijeću dostave nepotpunu dokumentaciju putem organa za provođenje. U tom slučaju, Vijeće je zahtijevalo dopunu prijave programa/pojedinačne državne pomoći u skladu sa podzakonskim aktima za primjenu i provođenje Zakona.
- **Korisnici** državne pomoći nisu trebali odgovoriti na ovo pitanje.



18. Na sedamnaesto pitanje iz Upitnika „Da li su i na koji način prirodne nesreće iz 2014. godine utjecale na visinu iznosa i strukturu dodjeljene državne pomoći, te da li su promjene na sistem državne pomoći negativne i dugoročne?, dati su sljedeći komentari:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) istakli su da su elementarne nepogode 2014.godine bile katastrofalnih razmjera, te da je bilo nužno brzo djelovati, pa nije bilo mogućnosti da se vodi računa o „primjeni Zakona“. Na 119. sjednici Vlade Federacije donesena je odluka o prestanku važenja Odluke o usvajanju Programa utroška dijela sredstava utvrđenih u razdjelu 17. Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine za 2014. godinu, te je donesena Odluka o usvajanju Programa utroška dijela sredstava utvrđenih u razdjelu 17. Budžeta Federacije BiH za 2014. godinu. Dio sredstava koja su planirana za dodjelu po Programima, dijeljena su po principu „de minimis“, a o čemu je bilo potrebno obavijestiti Vijeće za državnu pomoć BiH.
- Entitetsko **Ministarstvo Finansija RS** su ocijenili da prirodne nesreće iz 2014. godine nisu uticale na visinu iznosa i strukturu dodjeljene državne pomoći. U skladu sa Zakonom, pomoć za naknadu

materijalne štete uzrokovane prirodnim nepogodama je dozvoljena. Namjenska sredstva za sanaciju šteta od poplava su u nadležnosti Fonda solidarnosti RS.

Po mišljenju Ministarstva Finansija Federacije BiH, u skladu sa Zakonom, pomoći za naknadu materijalne štete prouzrokovane prirodnim nepogodama ili vanrednim okolnostima "automatski" se smatraju odobrenim, te samim time državne pomoći za elementarne nepogode se ne prijavljuju.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** je odgovorilo da vezano za elementarne nepogode i sanacije šteta nemaju nikakvih podataka o uticaju na visinu iznosa i strukturu dodjeljene državne pomoći (?!).
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** je mišljenja da su prirodne nesreće iz 2014.godine uticale na visinu dodijeljenih državnih pomoći, ali tačne i pouzdane informacije nemaju s obzirom da Vijeće ne odobrava „dozvoljenu državnu pomoć“ u što spadaju prirodne nesreće. Ove državne pomoći mogu se dodijeliti bez odobrenja Vijeća jer u skladu sa članom 6., stav 1., tacka b) Zakona, dozvoljena državna pomoć je pomoć za naknadu materijalne štete prouzrokovane prirodnim nepogodama ili drugim vanrednim okolnostima.
- **Korisnici državne pomoći** nisu odgovorili na pitanje da li su nakon prirodne nesreće u 2014. godini pretrpjeli štetu koja je prouzročila teškoće u poslovanju, a zbog koje su bili prinuđeni tražiti državnu pomoć.



19. Na osamnaesto pitanje iz Upitnika „**Da li je bilo primjera, da su nakon odbijanja dodjele pomoći od strane Vijeća, nezadovoljne stranke pokretale upravni spor pred Sudom BiH?**“, dobijeni su sljedeći odgovori i komentari:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) istakli su da nisu imali dodjela državne pomoći kojima su stranke bile nezadovoljne da bi pokrenule upravne sporove pred Sudovima.

I u Republici Srpskoj, kontrolom Glavne službe za reviziju javnog sektora nije ustanovljeno da je bilo dodjela nezakonite državne pomoći, nije bilo primjedbi, niti se iko od kandidata za dodjelu državne pomoći obraćao Sudu BiH.

- Entitetska **ministarstva Finansija** istakla su da je Vijeće javna institucija koja ima isključivu nadležnost za razmatranje i odobravanje programa/shema državne pomoći, a do sada sva Rješenja koja su donesena na Vijeću su bila pozitivna.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** je odgovorilo da Ministarstvu nije poznato da li su nezadovoljne strane pokretale upravni spor pred Sudom BiH.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** je potvrdilo da do sada nije bilo primjera da je nezadovoljna strana pokrenula upravni spor pred Sudom BiH u roku od 30 dana od prijema konačne odluke.
- **Korisnici državne pomoći** nisu odgovorili na pitanje da li su imali slučaj odbijanja dodjele državne pomoći, te da li su kao nezadovoljna stranka pokretale upravni spor pred Sudom BiH.



20. Na devetnaesto pitanje iz Upitnika „**Na koji način po vašem mišljenju državna pomoć može efikasnije doprinijeti stvaranju novih radnih mjesta, a time posredno i rješavanju nezaposlenosti kao najvećeg problema u BiH?**“, dobijeni su sljedeći odgovori i komentari:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) istakli su da cilj Zakona o sistemu državne pomoći u BiH jeste uspostavljanje bolje koordinacije u usmjeravanju javnih sredstava u razvojne projekte, uz fokusiran poticaj privredi u pravcu konkurentnosti BiH i ravnomjernog razvoja svih krajeva zemlje. Transparentnijim trošenjem sredstava na nivou Bosne i Hercegovine obezbijediće se pravednija raspodjela sredstava i bolja potrošnja novca poreskih obveznika, a što znači da planskim pristupom rješavanju pojedinih problema, Zakonom je predviđena pomoć za zapošljavanje.

Jedna od mjera koja je predviđena programima Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije jeste i zapošljavanje u sektoru industrijske proizvodnje kroz ubrzani transfer tehnologija i znanja, poboljšanja tehnološke opremljenosti, omogućavanje razvoja novih proizvoda, kao i povećanje produktivnosti i konkurentnosti, a što za posljedicu ima potrebu za novom radnom snagom.

- Entitetska **ministarstva Finansija** istakla su da Uredbom o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u FBiH (“Službene novine Federacije BiH” broj 99/13) propisani su uslovi za dodjelu državne pomoći za zapošljavanje.

Usklađivanje pravila državne pomoći sa direktivama EC iz 2014.godine, te propisivanjem obaveznog tromjesečnog monitoringa od strane davalaca državne pomoći nužno će trebati potvrditi indikatore uspješnosti dodijeljene državne pomoći, pa i u pogledu poboljšanja zaposlenosti.

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** je odgovorilo da pitanje rješavanja problema nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini traži multidisciplinarno naučno istraživanje sa utvrđenim metodologijama, te na ovo pitanje nisu mogli dati jednoznačan odgovor. Državna pomoć po svojoj suštini ne može riješiti nezaposlenost u BiH, niti je jedini instrument za predmetnu problematiku.

- **Vijeće za državnu pomoć BiH** je istaklo da u skladu sa Uredbom o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Federaciji BiH (Službene novine Federacije BiH", broj 99/13) i skladu sa Uredbom o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 105/13) državna pomoć se može dati za zapošljavanje zaposlenika koji se teže zapošljavaju ili sa invaliditetom. To je, u skladu sa Zakonom, pomoć za stvaranje novih radnih mjesta (zapošljavanje) i predstavlja dozvoljenu državnu pomoć. Pored toga, pravila za regionalnu pomoć dopuštaju visoke intenzitete državne pomoći za nova investicijska ulaganja i za otvaranje novih radnih mjesta.

Stoga, državna pomoć može efikasnije doprinijeti stvaranju novih radnih mjesta, a time, posredno, i rješavanju nezaposlenosti kao najvećeg problema u BiH.

- **Korisnici državne pomoći** nisu odgovorili na pitanje na koji način po njihovom mišljenju državna pomoć može efikasnije doprinijeti stvaranju novih radnih mjesta, a time posredno i rješavanju nezaposlenosti kao najvećeg problema u BiH.



21. Na dvadeseto pitanje u Upitniku „Da li ste prema Vijeću, dostavljali u skladu sa rokovima i usvojenom metodologijom, informacije neophodne za izradu izvještaja o dodjeli državne pomoći? Da li postoji potreba za poboljšanjima u izvještavanju?“, dobijeni su sljedeći odgovori i komentari:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) kao mogući i/ili neposredni davaoci državne pomoći istakli su da u skladu sa Uredbom o metodologiji izrade godišnjeg izvještaja, informacije neophodne za izradu izvještaja u roku dostavlja kantonalnom Ministarstvu Finansija. Sva anketirana Ministarstva osjećaju se „po Zakonu obavezanima“ da dostave informacije za izradu izvještaja, odnosno za samostalno dodijeljene pomoći (de minimis) – osjećaju se obaveznim izvijestiti o tome Vijeće.

Uredbom o metodologiji izrade godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Federaciji BiH (Službene novine Federacije BiH, broj 41/15) propisan je tabelarni pregled korisnika državne pomoći, koji sadrži potrebne podatke o dodijeljenoj državnoj pomoći.

Istakli su kao problem nedostatak sredstava za državnu pomoć „po programu“.

Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske osjeća se obaveznim izvijestiti Vijeće za državnu pomoć u skladu sa usvojenom Metodologijom i rokovima za izradu Izvještaja o dodjeli državne pomoći.

- Entitetska **ministarstva Flinansija** istakla su da informacije neophoden za izradu izvještaja o dodjeli državne pomoći dostavljaju Vijeću u skladu sa propisanim rokovima i usvojenom Metodologijom.
- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** priprema materijal koji će dostaviti Vijeću za državnu pomoć BiH po pitanju izrade konsolidovanog Godišnjeg izvještaja o dodjeljenim državnim pomoćima za BiH (za 2014. godinu).
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** u skladu sa članom 19., stav 1. Zakona, je obavezano da sačini i usvoji izvještaj o državnoj pomoći u BiH za prethodnu godinu i dostavi ga Vijeću ministara BiH, najkasnije do 30. juna tekuće godine.

Vijeće je Godišnji izvještaj o državnoj pomoći u BiH za 2011., 2012. i 2013. godinu dostavilo Vijeću ministara BiH u skladu sa rokovima određenim u Zakonu. Godišnji izvještaj o državnoj pomoći u BiH za 2011., 2012. i 2013. godinu je sačinjen na osnovu Izvještaja Vlade Federacije BiH, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko Distrikta. Izvještaji organa za provođenje (Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko Distrikta BiH) su izrađeni u skladu sa podzakonskim aktima kojima se utvrđuje način vođenja i metodologija izrade godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći. Izvještaji su urađeni, po mišljenju Vijeća, dobro, ali smatraju da uvijek postoji potreba za poboljšanjem u izvještavanju.

- **Korisnici državne pomoći** nisu odgovorili na pitanje da li su prema provedbenim tijelima dostavljali izvještaje u skladu sa rokovima i usvojenom metodologijom, te informacije neophodne za izradu izvještaja o dodjeli državne pomoći. Takođe, ne postoji sugestija o potrebi poboljšanja u izvještavanju od strane korisnika državne pomoći.



22. Na dvadeset prvo pitanje iz Upitnika „Da li ste zadovoljni saradnjom sa ostalim akterima u lancu dodjele državne pomoći i da li su propisani rokovi u donošenju odluka optimalni?“, dobijeni su sljedeći odgovori:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) uglavnom su zadovoljni saradnjom sa ostalim akterima u lancu dodjele državne pomoći. Istaknuto je da Ministarstvo finansija Republike Srpske entitetskim organima pruža svu neophodnu pomoć neposrednim davaocima državne pomoći.

Zadovoljstvo su iskazala sva anketirana Ministarstva i podvukla su aktivan odnos samog Vijeća za državnu pomoć BiH.

Takođe, sva Ministarstva su istakla da, prema Uredbi, rok od 60 dana za donošenje odluke o odobravanju državne pomoći bi mogao/trebao biti kraći (Ministarstva finansija zaprimaju zahtjeve i u

roku od 30 dana prosleđuju ih sa svojim mišljenjem Vijeću za državnu pomoć, a Vijeće u roku od 30 dana donosi odluku), te se nadaju da će to tako i biti ukoliko se ove institucije kadrovski ojačaju, te budu u mogućnosti u kratkom roku odgovoriti na propisane procedure dodjele državne pomoći.

- Entitetska **ministarstva Finansija** zadovoljna su saradnjom sa ostalim akterima u lancu dodjele državne pomoći, a smatraju da ta saradnja može biti i bolja.
- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** nije odgovorilo na ovo pitanje.
- **Vijeće za državnu pomoć BiH** nije imalo ovo pitanje, odnosno ono je bilo formulisano na specifičan način.
- **Korisnici državne pomoći** nisu odgovorili na ovo pitanje.



23. Na pitanje/zahtjev „dvadeset dva“: „U nastavku navedite sugestije i mišljenja koja nisu sadržana u prethodnim odgovorima, a smatrate ih bitnim za funkcionisanje sistema dodjele državne pomoći:“ dobijene su sljedeće sugestije i mišljenja:

- **Ministarstva** (entitetska i kantonalna) istakla su da do sada nisu imali dovoljno iskustva da bi mogli dati kvalitetne sugestije i mišljenja.

Nedostatak kapaciteta, prije svega kadrovskih, ali i edukacija i stručna osposobljenost su im na prvom mjestu što se tiče preporuka: poboljšati kapacitete, poboljšati stručnu osposobljenost kadrova koji rade na „državnoj pomoći“, imati dodatnu obuku državnih službenika kantonalnih organa uprave, motivisati državne službenike za kvalitetan rad, poboljšavati zakonski okvir.

Neophodnost stalne edukacije je istaknuta kod svih Ministarstava koja su bila uključena u istraživanje, a punu podršku daju i projektima kao što su Projekat financiran od strane Europske Unije (IPA 2012) pod nazivom „Uspostavljanje sistema državne pomoći u Bosni i Hercegovini“ koji traje do oktobra 2016. godine.

- Entitetska **ministarstva Finansija** smatraju da bi bilo poželjno uključiti sve relevantne strukture koje će skupa sa Vijećem raditi na podizanju svijesti i poboljšanju znanja o obavezama u implementaciji Zakona o sistemu državne pomoći u BiH.
- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa** nije odgovorilo na ovo pitanje.

- **Vijeće za državnu pomoć BiH** je istaklo da će u okviru Zakonom propisanih nadležnosti, Vijeće u narednom periodu u saradnji sa organima provođenja, poduzeti aktivnosti na usklađivanju postojećeg i donošenju nedostajućeg primarnog i sekundarnog zakonodavstva iz oblasti državne pomoći.

Istakli su problem sa finansiranjem rada Vijeća koji je bio prisutan i u prethodne dvije godine.

Prema raspoloživim informacijama uočeni problemi u finansiranju nastavljaju se i u 2015. godini, što predstavlja ozbiljnu prijetnju za rad Vijeća i za funkcionisanje sistema uspostave državne pomoći u BiH.

Poduzete su prve aktivnosti na sačinjavanju Popisa državne pomoći. Davaocima državne pomoći i organima za provođenje prenesena su osnovna znanja o obavezama vezanim za izradu Popisa/inventara državne pomoći kao sveobuhvatnog popisa svih oblika državne pomoći dodijeljene u BiH uključujući ipopis svih programa pokrenutih prije formiranja Vijeća.

Za funkcionisanje sistema državne pomoći u BiH važno je istaći da je, u skladu sa odredbama SSP-a, BiH prihvatila obavezu kontinuiranog i postupnog usklađivanja zakonodavstva iz oblasti državne pomoći s pravnom stečevinom Zajednice (acquis-em) do prijema u Evropsku uniju.

- **Korisnici državne pomoći** nisu odgovorili na ovo pitanje.



Specifična pitanja koja su se odnosila samo na **Vijeće za državnu pomoć BiH** bila su:

21 V) Da li se u skladu sa Odlukom o postupcima i obrascima za podnošenje obavijesti o državnoj pomoći i praćenje državne pomoći, koju je donijelo Vijeće ministara, objavljuju na web stranici Vijeća, zaprimljeni obrasci za podnošenje obavijesti o državnoj pomoći?, i

22 V) Da li ste zadovoljni postignutim u dosadašnjem radu Vijeća i kreće li se napredak i razvoj očekivanom dinamikom?, a na koje je Vijeće dalo sljedeće odgovore/komentare:

- Na web stranici Vijeća se još uvijek ne objavljuju zaprimljeni obrasci za podnošenje obavijesti o državnoj pomoći i praćenje državne pomoći u skladu sa Odlukom o postupcima i obrascima za podnošenje obavijesti o državnoj pomoći i praćenje državne pomoći (Službeni glasnik BiH, broj 64/13) iz razloga što web stranica nije dobro urađena. U narednom periodu Vijeće će pokrenuti aktivnosti na izradi nove web stranice na kojoj će biti dostupni ažurirani pregledni i jasni podaci. Ova aktivnost ovisit će o realizaciji budžeta Vijeća, odnosno o raspoloživosti finansijskih sredstava
- Zadovoljni smo postignutim u dosadašnjem radu Vijeća s obzirom na nedovoljnu popunjenost ljudskim kapacitetima u Sekretarijatu Vijeća. Naime, od osnivanja Vijeća do danas je ostvaren

određeni napredak, doneseni su podzakonski akti za primjenu i provođenje Zakona, osim podzakonskih akata na nivou BiH i Brčko Distrikta koji su u pripremi. U 2014. godini Vijeće je započelo s razmatranjem zahtjeva za odobravanje državne pomoći te su do kraja 2015. godine donesene 23 odluke. Vijeće je provodilo aktivnosti na implementaciji Zakona, aktivno uspostavljao različite oblike stručne saradnje s institucijama svih nivoa vlasti u BiH, nastojeći pri tome predložiti forme zajedničkog rada i saradnje kojim se doprinosi ukupnom nivou provođenja sistema državne pomoći u BiH i vršiti uvođenje propisa i prakse EU.

ISKUSTVA SUSJEDNIH ZEMALJA

Kroz proces proširenja Evropske unije tokom posljednjih 20 godina, prošle su mnoge zemlje istočne i sjeveroistočne Evrope, međutim za Bosnu i Hercegovinu su, imajući u vidu činjenicu da imaju unutar sebe slična socioekonomska stanja, najinteresantnija i najznačajnija iskustva zemalja okruženja. Zato ćemo u nastavku u kratkim crtama navesti istorijat i glavne karakterisitke sistema državnih pomoći Republike Hrvatske, Republike Crne Gore i Republike Srbije.

Republika Hrvatska

Početak uspostave modernog i reformisanog sistema državne pomoći je u Republici Hrvatskoj datira od 2003 godine usvajanjem Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i Zakona o državnim potporama.⁵⁸ Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja⁵⁹

Promjenom nacionalne nadležnosti za provedbu pravila EU o državnoj pomoći s Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja na Ministarstvo Finansija, Hrvatska je prihvatila model koji primjenjuje sedam država članica Europske unije i u ovom smislu sistem državne pomoći uredila kao u Bugarskoj, Estoniji, Francuskoj, Mađarskoj, Latviji, Sloveniji i Slovačkoj gdje je državna pomoć u nadležnosti ministarstava Finansija.

Kako bi se, izbjegao diskontinuitet u obavljanju tih poslova, Ministarstvo Finansija je preuzelo sve radnike Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja zaposlene na poslovima državne pomoći.

No prije nego je pripojen Ministarstvu Finansija treba napomenuti da je Sektor državnih potpora u kojem je bilo zaposleno 10 osoba imao dva odjela : Odjel za sistem državnih pomoći, koji je davao mišljenja i radio izvještaje i Odjel za kontrolu državnih potpora. Struktura zaposlenih je u Odjelu je bila 4 pravnik i 6 ekonomista i samo zahvaljujući odgovarajućoj stručnoj popunjenosti, ogovorio je svim izazovima, te bio u mogućnosti vršiti stalni proces usklađivanja domaćih propisa sa promjenama pravila EU.

U Republici Hrvatskoj je 2006. godine urađen Popis (inventar) važećih programa državne pomoći, a do konca svog rada od strane AZTN-a je izrađeno 11 godišnjih izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći koji su obavezno razmatrani i na parlamentu tj. Saboru Republike Hrvatske.

U Godišnjim izvještajima nije postojalo posebno poglavlje namijenjeno za analizu efekata i procjenu koristi koje dodijeljene državne pomoći donose.

Europska komisija je u junu 2014. godine potvrdila „Kartu regionalnih potpora za Republiku Hrvatsku za razdoblje 2014.-2020“. Karti regionalnih potpora Evropska komisija je usvojila u sklopu novih smjernica za regionalne podrške usvojenih u junu 2013. godine. Novim smjericama utvrđeni su uslovi uz koje države članice mogu odobriti državnu pomoć preduzećima u svrhu regionalnog razvoja, čime se žele potaknuti rast i veća kohezija na jedinstvenom tržištu. Karta⁶³ će također olakšati provedbu regionalnih razvojnih programa sufinansiranih iz evropskih strukturnih fondova.

⁶³ U okviru hrvatske karte regionalnih pomoći cijelo će državno područje Republike Hrvatske, kao regija s BDP-om koji je niži od 75 % prosjeka EU-a, biti prihvatljivo za odobravanje regionalnih pomoći u razdoblju od 1. srpnja 2014. do 31. prosinca 2020. Kartom je određen intenzitet pomoći, tj. najveći nivo pomoći za početna ulaganja velikih poduzeća u visini od 25 % ukupnog troška ulaganja u kontinentalnu Hrvatsku (gdje živi 67,05 % ukupnog stanovništva Hrvatske) i 35 % ukupnog troška ulaganja u jadransku Hrvatsku (gdje živi 32,95 % ukupnog stanovništva Hrvatske). U slučaju ulaganja malih i srednjih poduzetnika taj se postotak može uvećati za 20% za mala poduzeća odnosno 10% za srednja poduzeća

Republika Crna Gora

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Evropske zajednice i Republike Crne Gore, Crna Gora je 2007 godine preuzela obavezu usvajanja pravnog okvira za kontrolu državne pomoći, usklađenog sa pravnom tekovinom Evropske unije (acquis coummunautaire) u ovoj oblasti.⁶⁴

Državna pomoć u Crnoj Gori je po prvi put regulisana Zakonom o kontroli državne podrške i pomoći⁶⁵, dok je važećim Zakonom o kontroli državne pomoći⁶⁶ donešenim 2009. godine izvršeno usklađivanja sa pravilima Evropske unije o državnoj pomoći. Zakon je dodatno harmonizovan 2011. godine Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o kontroli državne pomoći⁶⁷.

Za politiku državne pomoći u Crnoj Gori nadležno je Ministarstvo Finansija koje je od 2005 do 2007 putem Monitoring tima za kontrolu i praćenje državne pomoći pokrivalo ovu oblast. Ispunjenje uslova iz SSP-a je uslijedilo 2007. godine formiranjem je Komisija za kontrolu državne podrške i pomoći koja je u vrijeme osnivanja brojala sedam članova, dok danas djeluje u skromnom kadrovskom kapacitetu i 5 članova⁶⁸. Interesantno za rad ove komisije je da je za punopravno donošenje odluka predviđen kvorum od 4 člana i većinsko odlučivanje prisutnih što se u praksi pokazalo nepraktično, jer se često događa da članovi Komisije koji su ujedno i davaoci pomoći nemaju pravo glasa.

Komisija je u svom radu donosila odluke o povratu dodijeljene pomoći⁶⁹.

Komisiju u radu prati, Odjeljenje za pripremu državne pomoći sa 5 članova, koje obavlja stručne poslove iz oblasti državne pomoći u okviru Ministarstva finansija. Ti poslovi se odnose na prikupljanje, obradu i praćenje podataka o državnoj podršci i pomoći; vođenje evidencije državne pomoći; učestvovanje u izradi zakonskih propisa vezanih za područje državne pomoći; praćenje usklađenosti zakona i podzakonskih propisa iz oblasti državne pomoći sa standardima i regulativama Evropske unije. U ovom odjeljenju vrše se stručni, tehnički i administrativni poslovi za Komisiju za kontrolu državne podrške i pomoći. Pored toga u ovom odjeljenju obavljaju se razvojni, stručno-tehnički i normativno-pravni poslovi koji se odnose na pripremu Godišnjeg izvještaja o kontroli državne podrške i pomoći, kao i prijem i obradu zahtjeva za notifikaciju državne pomoći. Poredeći obim i složenost posla, od strane EK je u Izvještaju o napretku za 2011. godinu konstatovano da „je ograničeni broj zaposlenika nedovoljan da bi Odjeljenje moglo da realizuje svoje zadatke“.

⁶⁴ precizirano u članom 73, SSP-a

⁶⁵ “SI list RCG”, br. 26/07

⁶⁶ “SI list RCG”, br. 74/09

⁶⁷ SI list RCG”, br. 57/11

⁶⁸ Predsjednika komisije predlaže Ministarstvo finansija, dok su ostali članovi predloženi od strane ministarstava ekonomije, održivog razvoja i turizma i pomorstva i saobraćaja, kao i predstavnik udruženja poslodavaca.

⁶⁹ Povrat dodijeljene državne pomoći se odnosi na Kombinat Aluminijum Podgorica

Prvi sveobuhvatni izvještaj o stanju u oblasti državne pomoći u Crnoj Gori sačinjen je 2005. godine za period 2003-2004, sljedeći za period 2005-2006, a od tada su sačinjavani redovni godišnji izvještaji. Kao i u Hrvatskoj, sve godišnje izvještaje o dodjeli državne pomoći razmatra Skupština Republike Crne Gore.

Izmjenom Pravilnika o sadržaju godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći, od 2012. godine ustanovljena je obaveza davalaca, da Komisiji sa podacima o dodijeljenoj državnoj pomoći, dostavljaju podatke o očekivanim i ostvarenim efektima državne pomoći. Nakon toga svi godišnji izvještaji sadrže zasebno poglavlje „Analiza efekata dodijeljenih državnih pomoći“, koje je osnova za donošenje narednih šema i pojedinačnih državnih pomoći.

Crna Gora je 2012. g. usvajanjem Odluke o Mapi regionalnih pomoći ispunila obavezu u vezi sa člana 73 stav 7 t ačka b Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske zajednice i njenih država članica, s jedne strane i Republike Crne Gore sa druge strane⁷⁰.

Ovom odlukom utvrđena je mapa regionalnih pomoći, do 31. decembra 2020. godine koja predstavlja osnovu za dodjelu regionalne državne pomoći i provedbu regionalnih razvojnih programa sufinansiranih iz evropskih strukturnih fondova.

Kao i sve duge države regije i Republika Crna Gora je nakon potpisivanja SSP-a koristila pomoć međunarodne zajednice i prema izjavama eksperata EU⁷¹ konstatovano je da je Crna Gora već postavila dobre osnove za zadovoljenje mjerila za otvaranje pregovora u oblasti državne pomoći u okviru Poglavlja 8. Takođe je objavljeno da je Crna Gora uvela model koji u potpunosti koristi pravnu tekovinu EU u oblasti državne pomoći, kao i novi krug analitičke procjene svih ili makar većine zakona koji potencijalno podliježu kontroli iz vizure državne pomoći, te odredila opseg potrebnih usaglašavanja.

⁷⁰ Vlada Crne Gore je obaveze koje je preuzela SSP-om razradila u Nacionalnom programu integracije Crne Gore u Evropsku uniju za period 2008-2012, i to u poglavlju 3.8.2.

⁷¹ Izjava Daiga Lagzdina, predstavnica GIZ-a i tim lider projekta “Jačanje upravljačkih kapaciteta u oblasti državne pomoći u Crnoj Gori - SAM Projekat”

Republika Srbija

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država sa jedne strane i Republike Srbije sa druge strane 2008. godine, Republika Srbija je preuzela obavezu da postupak dodjele državne pomoći uredi na način kako je uređen u Evropskoj uniji.⁷²

Sistem kontrole državne pomoći uspostavljen je 2010. godine stupanjem na snagu Zakona o kontroli državne pomoći⁷³ i obrazovanjem 2009. godine petočlane Komisije za kontrolu državne pomoći koja, djeluje kao nezavisno operativno tijelo. Stručne, administrativne i tehničke poslove za komisiju obavlja Odjeljenje za kontrolu državne pomoći, kao samostalna organizaciona jedinica u okviru Ministarstva Finansija. I u Republici Srbiji kao i u Republici Crnoj Gori na samom početku primjene zakona, odjeljenje radi sa 5 zaposlenih što se smatra nedovoljnim za ispunjavanje obimnih i složenih zadataka. Najveća zabrinutost zbog niskih kadrovskih kapaciteta Odjeljenja se odnosi na to da li će ono biti u mogućnosti, da pored redovnog posla i kontrole dodjele državne pomoći, se na stručan način bavi i veoma važnim usaglašavanjem domaćih propisa sa nizom izmjena propisa Evropske unije.

I pored toga što je sa radom započela relativno kasno i što kadrovskih problemi prate Odjeljenje, Komisija je uspjela u namjeri da svoj rad i sve aktivnosti predstavi na visoko profesionalan i transparentan način putem sadržajne web stranice <http://www.kkdp.gov.rs/>. Na stranici su pored edukativnih materijala i propisa, na sistematičan i dostupan način prikazani i akti i odluke Komisije.

Izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji 2014. godine, je jedanaesti godišnji izvještaj koji je objavljen, a peti kao sveobuhvatan i metodološki usklađen sa pravilima EU.

U Republici Srbiji ne postoji obaveza izrade analize efekata dodjele državne pomoći, niti procjena koristi koju ona sa sobom donosi privredi i građanima.⁷⁴

Usvajanjem Strategije regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine definisani su značajni ciljevi i zadaci u oblasti državne pomoći. Pored usvojenog Zakona o kontroli državne pomoći i formiranja Komisije za kontrolu državne pomoći, područje regionalne državne pomoći posebno je unaprijeđeno implementacijom Zakona o regionalnom razvoju, a uvođenjem NUTS-2⁷⁵,

⁷² Čl. 73 SSP-a

⁷³ „Službeni Glasnik RS“br. 51/09

⁷⁴ NVO Transparentnost je u svojim istraživanjima predstavljenim javnosti u parili 2015. g. istakla da je reforma državne pomoći „iznuđena reforma“, za komisiju je istanuto da je Komisija „pravni hibrid“a te da ne postoji podatak da li je državna pomoć povećala zapošljavanje ili smanjila regionalne razlike

⁷⁵ NUTS je francuska skraćenica za Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica (NSTJ) i predstavlja standard EU za administrativne podele geografskih područja za statističke svrhe.

podjele u statistički sistem Srbije⁷⁶. Ovom statističkom podjelom je realizovana ključna pretpostavka u planiranju državnih razvojnih strategija u oblasti regionalnog razvoja i implementaciji politike državne pomoći nerazvijenim regionima sa visokim stepenom nezaposlenosti i socijalnih problema.

⁷⁶ Usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o regionalnom razvoju 2010. godine Srbija je zvanično podijeljena na pet statističkih regiona : region Vojvodine, Beogradski region, region Šumadije i Zapadne Srbije, region Južne i Istočne Srbije, region Kosovo i Metohija.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Tek nakon provedene analize pravnog i institucionalnog okvira, provedenog istraživanja među akterima uključenih u dodjelu državne pomoći, intervjuja i konsultacija sa predstavnicima ključnih institucija i zainteresovanih strana, stekao se ipak generalno pozitivan utisak o provedenoj reformi sistema dodjele državne pomoći. Bosna i Hercegovina je formalno reformu započela 2012. godine donošenjem zakona i uspostavom nezavisnog regulatornog tijela, a u nastavku bi sasvim izvjesno trebala imati samo jedan pravac, a to je konstantno usklađivanje domaćih propisa sa pravnom stečevinom i praksom Evropske unije.

Analiza stanja je pokazala da je najveći problem koji onemogućava efektivnu kontrolu državne pomoći u Bosni i Hercegovini nedostatak političke volje za okončavanje postupka harmonizacije zakonskog okvira i obezbjeđenje optimalnih uslova za nezavisan rad Vijeća za državnu pomoć BiH.

Osim toga, teškoće u primjeni propisa se i dalje javljaju i kao rezultat još uvijek nedovoljnog iskustva institucija koje se bave ovom oblašću jer primjenjuju nove propise tek tri godine. Prostora za napredak ima i on se može svakako očekivati ako se bude pratio opšti napredak procesa integracija Bosne i Hercegovine u EU.

Zaključci i preporuke koji slijede su formulisani sa ciljem podsticanja institucija da dodjelu i državne pomoći što efikasnije i potpuno prilagode okvirima koji važe za države članice EU i da politiku državne pomoći usmjere ka ciljevima ekonomskog razvoja i podsticanja pozitivnih promjena u bosanskohercegovačkoj ekonomiji.

Zaključci

1. Pravni okvir za kontrolu državne pomoći u Bosni i Hercegovini je u zanačajnoj mjeri usklađen sa pravilima EU, ali taj proces nije u potpunosti dovršen. Podzakonski akti nisu u dovoljnoj mjeri harmonizovani što u otežava kvalitetnu implementaciju zakona.
2. U Bosni i Hercegovini nije izrađena Karta regionalne pomoći i socio-ekonomska analiza regiona koja bi omogućila korištenje namjenskih sredstava EU i budžetskih sredstava BiH sa ciljem usmjerenja državnih pomoći za poticanje ravnomjernog ekonomskog razvoja i povećanje zapošljavanja.
3. Institucionalni okvir je uspostavljen kao i procedure za davanje i odobravanje državne pomoći. Iako je na tom polju učinjen napredak, administrativni i stručni kapacitet i Vijeća za državnu

pomoć BiH, davalaca i izvršnih tijela, još uvijek nisu na željenom nivou, što pravi ograničenja u operativnoj primjeni zakona.

4. Učinjen je značajan kvantitativni i kvalitativni napredak po pitanju razmatranih zahtjeva za dodjelom pomoći koji se rješavaju pred Vijećem za državnu pomoć. Ipak, Vijeće svoju funkciju obavlja u vrlo otežanim uslovima i bez adekvatene finansijske podrške i kadrovske potpunosti Sekretarijata Vijeća.
5. Transparentnost dodjele državne pomoći je postignuta tek djelimično kreiranjem službene web stranice Vijeća za državnu pomoć, objavljivanjem godišnjih izvještaja državne pomoći i propisa koji se primjenjuju. Na službenoj web stranici nema pojedinačnih odluka, odobrenih programa, rješenja i zaključaka Vijeća, niti edukacionog materijala. No ipak, transparentnost je osigurana i kroz objavu odluka Vijeća u službenim glasilima entiteta, Brčko Distrikta i Službenom glasniku BiH. Od strane Vijeća nije izrađena Komunikacijska strategija.
6. Državni organi, prije svega ministarstva, nemaju dovoljan, nivo poznavanja koncepta, zakona i procedura dodjele državne pomoći, kao i naviku da proaktivno komuniciraju sa Vijećem za državnu pomoć BiH. Posljedično, akteri dodjele državne pomoći dostavljaju nepotpune podatke, koji u konačnici smanjuju relevantnost Godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći,
7. Sveukupna izdvajanja Bosne i Hercegovine za državnu pomoć su od početka primjene zakona u padu i relativno su niska u odnosu na BDP, zemlje okruženja i evropski prosjek.
8. Struktura državne pomoći u Bosni i Hercegovini nije nepovoljna u uporedbi sa zemljama okruženja, međutim to je zbog toga što izdvajanja za sanaciju i restrukturiranje sektora uglja i saobraćaja nisu praktično ni započela. Izdvajanja za horizontalne pomoći usmjerene na podsticanje istraživanja i razvoja, zaštite životne sredine, obuke i zapošljavanje i razvoj malih i srednjih preduzeća su premala u odnosu na potrebe.
9. Na nivou Bosne i Hercegovine nije ustanovljena obaveza niti se rade analize efekata dodijeljenih državnih pomoći, a obaveza izrade popisa i Godišnjih izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći tek je uspostavljena i ona ne sadrži mjerenje očekivanih i ostvarenih efekata dodijeljene državne pomoći. Analize efekata dodijeljene državne pomoći se prate sporadično na nižim nivoima vlasti i samo je donekle iskorišten njihov potencijal za pravilna donošenja odluka, u koje bi to programe trebalo ubuduće ulagati i koje su pojedinačne odluke državne pomoći najefektnije,
10. Od Parlamenta BiH kao donosioca Zakona o sistemu državne pomoći, nije razmatrana nikakva procjena uticaja propisa kao ni ostvarivanje planiranih ciljeva. Parlament takođe nije razmatrao ni jedan Godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u BiH, niti je razmatrana analiza efekata dodijeljene državne pomoći

Preporuke

1. U Skladu sa SSP-om, Bosna i Hercegovina mora u potpunosti provesti propise o državnoj pomoći i izgraditi institucionalni okvir za djelotvornu kontrolu cjelokupne državne pomoći koja se dodjeljuje u državi.
2. Institucije vlasti i politički lideri u Bosni i Hercegovini bi trebali biti maksimalno posvećeni i odgovorni u stvaranju jedinstvene političke volje za uspostavom pravnog i institucionalnog okvira koji omogućava ekonomsku i političku stabilizaciju i konkurentu osposobljenost države kao buduće članice EU.
3. Vijeće treba ultimativno insistirati na objavi rezultata popisa stanovništva iz 2013. godine, kako bi bio ispunjen preduslov za izradu Karte regionalne pomoći. Tek usvajanjem Karte regionalne pomoći Bosna i Hercegovina bi u potpunosti ispunila obaveza SSP-a vezane za državnu pomoć i time otvorila mogućnost korištenje namjenskih sredstava EU u svhu poticanje ravnomjernog ekonomskog razvoja regija i povećanje zapošljavanja.
4. Donijeti nedostajuće podzakonske akte tj. uredbе o kriterijima za dodjelu državne pomoći na nivou Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta
5. Uz pomoć eksperata međunarodne zajednice, urgentno pripremiti i usvojiti izmjene i dopune Zakona o sistemu državne pomoći u BiH kako bi se iz njega izbacile nelogičnosti koje koče njegovu primjenu i kako bi se obavile prilagodbe novonastalim izmjenama propisa u EU.
6. Preporučuje se izrada Akcionog plana za prilagođavanja cjelokupnog primarnog i sekundarnog zakonodavstva BiH, kako bi se harmonizirali sa Zakonom o sistemu državne pomoći BiH i najnovijim izmjenama propisa i pravila o dodjeli državne pomoći u EU.
7. Neophodno je ojačati kapacitete Vijeća za državnu pomoć BiH i Sekretarijata Vijeća, kao i obezbijediti garante za njihovu operativnu nezavisnost. U tu svrhu, potrebno je način finansiranja Vijeća riješiti na način da se onemogući opstrukcija i izvršiti popunu stematizovanih radnih mjesta u Sekretarijatu Vijeća osobama koja posjeduju stručno-specijalistička znanja u oblasti prava i ekonomije.
8. Preporučuje se da svako ministarstvo i drugi organi koji su redovni davaoci državne pomoći, odrede bar jednog službenika koji bi bio uključen u proces edukacije i zadužen za detaljno praćenje ove oblasti.

9. Povećati transparentnost dodjele i odobravanja državne pomoći na način da se propiše obaveza objave inventara dodijeljene državne pomoći, programa i pojedinačnih odluka, na službenoj internet stranici Vijeća, internet stranicama davalaca i izvršnih tijela. Na internet stranici objaviti vodič kroz državne pomoći i relevantne raspoložive publikacije za edukaciju javnosti.
10. Planski i kontinuirano raditi na kreiranju i realizovanju projekata tehničke pomoći EU o podizanju svijesti državnih organa, privrednih subjekata i građana o značaju kontrole državne pomoći i njenoj prevashodnoj namjeni da stimuliše privredni rast i razvoj, uz omogućavanje jednakih tržišnih uslova za sve privredne subjekte
11. Preporučujemo da Vijeće za državnu pomoć BiH usvoji akt u kojem će definisati svoju komunikacijsku strategiju, a uporedo sa time povećati iznos sredstava namijenjen za razvoj javne svijesti davalaca i korisnika državne pomoći.
12. Propisati obavezu izrade Analize efekata dodijeljene državne pomoći u BiH koja bi sadržala procjenu ostvarenih u odnosu na očekivane efekte dodijeljene pomoći.
13. Propisima utvrditi mjere sankcija za davaoce koji pri dodjeli državne pomoći ne poštuju zakonom propisane procedure kako bi se preduprijelilo donošenje odluka o povratu državne pomoći i stvaranja štete po korisnike.
14. Analize i Godišnje izvještaje o dodjeljenoj državnoj pomoći u BiH razmatrati u Parlamentu BiH i koristiti kao ulazni parametar u procesu donošenja odluka i šema državne pomoći i prilikom izrade strategije razvoja BiH za naredni period.
15. Potrebno je smanjiti ukupna izdvajanja za državnu pomoć, smanjiti izdvajanja za sanaciju i restrukturiranje i sektorske pomoći, a povećati horizontalnu državnu pomoći namijenjenu za istraživanje, razvoj i inovacije, zaštitu okoline, zapošljavanje i stimulisanje preduzetništva.
16. Prilikom dodjele državne pomoći favorizovati dodjelu „manje i bolje usmjerene državne pomoći“, a podzakonskim aktima obezbjediti uslove za njezino formulisanje i prepoznavanje
17. Izraditi i posebne državne i entitetske planove restrukturiranja sektora rudarstva, saobraćaja i metalne industrije i u skladu sa njima i raspoloživim sredstvima donijeti odluke o održavanju ili gašenju firmi u teškoćama.
18. Pokrenuti postupak „procjene uticaja propisa“ kako bi došlo do kvalitetnijeg i korisnijeg propisa i kako bi se postigli posebni ciljevi procjene uticaja propisa (integrisanja

zajedničkih ciljeva sa prioritetima i politikama izvršne vlasti, transparentnost u vođenju postupka izmjene postojećeg ili izbora alternativnog rješenja i efikasnije korištenje resursa)

Prilog 1 – Pregled svih Odluka Vijeća za državnu pomoć BiH

Rb	Datum odluke	Podnositelj	Naziv programa/odluke	Instrument	Iznos	Korisnik	Vrsta odluke	objava SN FBiH SG BiH
1	30.5.2014.	MINISTARSTVO PROMETA I VEZA RS	Sufinanciranje željezničkog putničkog prometa	subvencija	7.886.906	Javno poduzeće Željeznice Republike Srpske	ne predstavlja državnu potporu	51/14 49/14
2	9.6.2014.	MINISTARSTVO PROMETA I VEZA RS	Financiranje rada: uspostava institucionalne suradnje među entitetima u oblasti željezničkog sektora	subvencija	440.000	Bosanskohercegovačka a javna željeznička korporacija	ne predstavlja državnu potporu	53/14 50/14
3	7.7.2014.	MINISTARSTVO PROMETA I VEZA RS	Pokriće dijela troškova poslovanja operatora zračne luke	subvencija	1.900.000	Poduzeće za usluge u zračnom prometu "Aerodromi Republike Srpske"	državna potpora za uslugu od općeg ekonomskog interesa	67/14 61/14
4	10.9.2014.	VLADA ZE-DO KANTONA	financiranje malih i srednjih poduzeća - nabava opreme i obrtnih sredstava	kredit s preferencijalnom kamatnom stopom	500.000	Mala i srednja poduzeća na području Zeničko-dobojskog kantona	de minimis državna potpora	86/14 79/14

Rb	Datum odluke	Podnositelj	Naziv programa/odluke	Instrument	Iznos	Korisnik	Vrsta odluke	objava SN FBIH - SG BiH
5	26.11.2014.	FEDERALNO MINISTARSTVO PROMETA I KOMUNIKACIJA	Financiranje rada: uspostava institucionalne suradnje među entitetima u oblasti željezničkog sektora	subvencija	660.000	Bosanskohercegovačka javna željeznička korporacija	ne predstavlja državnu potporu	2/15 97/14
6	26.11.2014.	FEDERALNO MINISTARSTVO RAZVOJA, PODUZETNIŠTVA I OBRTA	Poticaj razvoja malih poduzetnika - ulaganje u osnovna sredstva	kredit s preferencijalnom kamatnom stopom	6.500.000	Mali poduzetnici	de minimis državna potpora	2/15 97/14
7	29.12.2014.	FEDERALNO MINISTARSTVO PROMETA I KOMUNIKACIJA	Sufinanciranje željezničkog putničkog prometa	subvencija	2.100.000	Javno poduzeće Željeznice Federacije BiH	ne predstavlja državnu potporu	5/15 5/15
8	29.12.2014.	FEDERALNO MINISTARSTVO PROMETA I KOMUNIKACIJA	Pokriće dijela troškova poslovanja operatora zračne luke	subvencija	430.000	Javno poduzeće Međunarodna zračna luka - aerodrom Mostar	državna potpora za uslugu od općeg ekonomskog interesa	5/15 5/15
9	29.12.2014.	FEDERALNO MINISTARSTVO PROMETA I KOMUNIKACIJA	Pokriće dijela troškova poslovanja operatora zračne luke	subvencija	430.000	Javno poduzeće Međunarodni aerodrom Tuzla	državna potpora za uslugu od općeg ekonomskog interesa	5/15 5/15

Rb	Datum odluke	Podnositelj	Naziv programa/odluke	Instrument	Iznos	Korisnik	Vrsta odluke	objava SN FBiH SG BiH
10	25.2.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO OKOLIŠA I TURIZMA	Financiranje tekuće likvidnosti i održavanje zaposlenosti ugostiteljsko-smještajnih objekata u Federaciji BiH	kredit s preferencijalnim kamatnom stopom	500.000	ugostiteljski objekti za smještaj kategorije 4* i 5*	de minimis državna potpora	29/15 30/15
11	25.2.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO OKOLIŠA I TURIZMA	Razvoj turizma: unapređenje infrastrukture ugostiteljsko-smještajnih objekata	subvencija kamate	50.000	Poslovni subjekti iz djelatnosti turizma i ugostiteljstva	de minimis državna potpora	29/15 30/15
12	25.2.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO OKOLIŠA I TURIZMA	Razvoj turizma: podrška izmjena i dopuna prijedloga Strategije turizma	subvencija	50.000	Ekonomski institut	ne predstavlja državnu potporu	29/15 30/15
13	25.2.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO OKOLIŠA I TURIZMA	Razvoj turizma: podrška ruralnom razvoju turizma	subvencija	450.000	Poslovni subjekti iz djelatnosti turizma i ugostiteljstva	de minimis državna potpora	29/15 30/15
14	25.2.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO OKOLIŠA I TURIZMA	Zaštita okoliša: podrška podizanju svijesti o okolišu u Federaciji BiH	subvencija	200.000	Poslovni subjekti iz djelatnosti zaštite okoliša	de minimis državna potpora	29/15 30/15
15	25.2.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO OKOLIŠA I TURIZMA	Razvoj turizma: podrška putničkim agencijama koje rade na dovođenju turista u BiH	subvencija	200.000	Poslovni subjekti iz djelatnosti turizma: putničke agencija	de minimis državna potpora	29/15 30/15

Rb	Datum odluke	Podnositelj	Naziv programa/odluke	Instrument	Iznos	Korisnik	Vrsta odluke	objava SN FBiH SG BiH
16	25.2.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO OKOLIŠA I TURIZMA	Razvoj turizma: podrška turističko- kulturalnim, gastronomskim manifestacijama i sajmovima	subvencija	600.000	Poslovni subjekti iz djelatnosti turizma i ugostiteljstva	de minimis državna potpora	24/15 34/15
17	25.2.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO OKOLIŠA I TURIZMA	Razvoj turizma: podrška uvođenju sustava upravljanja kvalitetom u turizmu	subvencija	50.000	Poslovni subjekti iz djelatnosti ugostiteljstva	de minimis državna potpora	29/15 30/15
18	31.3.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNE POLITIKE	Poticanje zapošljavanja: sufinanciranje zapošljavanja osoba koje se teško zapošljavaju i sezonskog zapošljavanja i sufinanciranje stjecanja prvog radnog iskustva	subvencija	18.086.160	Poslovni subjekti registrirani u Federaciji BiH	de minimis državna potpora	24/15 34/15
19	31.3.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO OKOLIŠA I TURIZMA	Razvoj turizma: unapređenje infrastrukture postojećih te izgradnja novih i proširenje postojećih kapaciteta ugostiteljskih objekata	subvencija kamate	500.000	Poslovni subjekti iz djelatnosti turizma i ugostiteljstva	de minimis državna potpora	24/15 34/15

Rb	Datum odluke	Podnositelj	Naziv programa/odluke	Instrument	Iznos	Korisnik	Vrsta odluke	objava SN FBiH SG BiH
20	16.4.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO OKOLIŠA I TURIZMA	Pokriće dijela troškova poslovanja Nacionalnog parka koji proizilaze po osnovi obavljanja osnovne djelatnosti: očuvanje i zaštita prirode	subvencija	500.000	Javno poduzeće "Nacionalni park Una"	ne predstavlja državnu potporu	42/15 39/15
21	28.5.2015.	FEDERALNI ZAVOD ZA ZAPOŠLJAVANJE	Program zapošljavanja Roma	subvencija	622.323		de minimis državna potpora	63/15 55/15
22	21.7.2015.	FEDERALNO MINISTARSTVO OKOLIŠA I TURIZMA	Upravljanje zaštićenim prirodnim područjima	grant		Javna poduzeća i drugi korisnici koji upravljaju zaštićenim prirodnim područjima	ne predstavlja državnu potporu	83/1 69/1 5 5
23	21.10.2015	Vlada Tuzlanskog Kantona – Ministarstvo prometa	Pokriće dijela troškova poslovanja operatora zračne luke	subvencija	330.000	Javno poduzeće Međunarodni aerodrom Tuzla	državna potpora za uslugu od općeg ekonomskog interesa	

Napomena: Tabelarni pregled je sačinjen u novembru 2015. godine od strane Vijeća za državnu pomoć BiH

Prilog 2 – Primjer državne pomoći koja ne predstavlja državnu pomoć u smislu Zakona

U nastavku su dati primjeri odluka Vijeća za državnu pomoć koji zbog pravno ekonomske kompleksnosti sadržaja, za javnost i posebice korisnike, mogu imati značajnu edukativnu dimenziju i pouku za sve aktere u dodjeli državne pomoći.

Rješenje Vijeća za državnu pomoć BiH objavljeno u Službenom glasniku BiH, broj 97/14

BOSNA I HERCEGOVINA

VIJEĆE ZA DRŽAVNU POMOĆ



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

САВЈЕТ ЗА ДРЖАВНУ ПОМОЋ

BOSNIA AND HERZEGOVINA

STATE AID COUNCIL

Na temelju članka 12. stavak (3) točka c) Zakona o sustavu državne potpore u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH”, broj 10/12) i članka 193. Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH”, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), rješavajući u postupku ocjene usklađenosti državne potpore sa propisima o državnoj potpori, pokrenutom na temelju zahtjeva Federalnog ministarstva prometa i komunikacija za odobrenje državne potpore Bosansko Hercegovačkoj željezničkoj javnoj korporaciji za njezino financiranje u 2014. godini, Vijeće za državnu potporu Bosne i Hercegovine na 24. sjednici održanoj dana 26. studenog 2014. godine, donijelo je sljedeće

RJEŠENJE

1. Utvrđuje se da državna potpora sadržana u zahtjevu Federalnog ministarstva prometa i komunikacija za odobrenje državne potpore Bosansko Hercegovačkoj željezničkoj javnoj korporaciji za financiranje njezinog rada u 2014. godini, ne predstavlja državnu potporu u smislu Zakona o sustavu državne potpore u Bosni i Hercegovini.
2. Ovo rješenje bit će objavljeno u „Službenom glasniku BiH”, službenim glasilima entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

1. Zahtjev za pokretanje postupka

Vijeće za državnu potporu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće) zaprimilo je dana 30.10.2014. godine pod brojem UP/I 07-26-1-10/14 zahtjev Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, akt broj: 06-14-729/14 od 16.10.2014. godine, za odobrenje državne potpore u obliku subvencije u iznosu od 660.000,00 KM Bosansko Hercegovačkoj željezničkoj javnoj korporaciji (u daljnjem tekstu: BHŽJK) za financiranje njezinog rada u 2014. godini. Uz zahtjev je podnositelj dostavio:

- popunjen obrazac za prijavljivanje programa državne potpore u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: obrazac prijave),

- Odluku o usvajanju programa utroška sredstava tekućeg transfera „Subvencije javnim preduzećima – Transfer željeznicama FBiH“ utvrđenog Proračunom Federacije Bosne i Hercegovine za 2014. godinu Federalnom ministarstvu prometa i komunikacija („Službene novine Federacije BiH“, broj 15/14),
- Izvod iz Proračuna Federacije BiH za 2014. godinu – Razdjel 18 - Federalno ministarstvo prometa i komunikacija („Službene novine Federacije BiH“, broj 99/14),
- Sporazum između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske o uspostavljanju zajedničke željezničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije („Službene novine Federacije BiH“, broj 46/98),
- Dodatni Sporazum između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske o privremenim aranžmanima za BHŽJK očekujući završetak pravnih formalnosti neophodnih za njenu legalnu uspostavu („Službene novine Federacije BiH“, broj 46/98),
- Bilanca uspjeha BHŽJK za period 1.1. - 31.12.2013. godine,
- Bilanca stanja BHŽJK na dan 31.12.2013. godine.

U smislu članka 14. stavak (1) Zakona o sustavu državne potpore u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Zakon) Federalno ministarstvo financija je svojim aktom dalo konzultativno Mišljenje broj: 06-14-729-1/14 od 27.10.2014. godine na prijavu državne potpore od Federalnog ministarstva prometa i komunikacija za dodjelu subvencije BHŽJK, te uz to mišljenje dostavilo Vijeću naprijed navedene priloge i Obrazac prijave sukladno odredbi članka 12. stavak (2) Zakona.

Uvidom u podnesenu prijavu, Vijeće je utvrdilo da je ista nepotpuna, odnosno da ne sadrži sve dokumente neophodne za njezinu ocjenu i donošenje odluke iz članka 12. stavak (3) Zakona, te je zatražilo od Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, dopunu aktom broj: UP/I 07-26-1-10-1/14 od 12.11.2014. godine.

Podnositelj zahtjeva je u ostavljenom roku dostavio dopunu dokumentacije za prijavu državne potpore - akt broj: 04-49-1402-4/14 od 14.11.2014. godine koji je Vijeće zaprimilo 18.11.2014. godine, u prilogu koga su dostavljeni sljedeći dokumenti:

- Osnove plana poslovanja Bosansko Hercegovačke željezničke javne korporacije za 2014. godinu,
- Odluka Upravnog odbora BHŽJK o usvajanju Osnova Plana poslovanja BHŽJK za 2014. godinu, broj: 16-I/2014 od 27.1.2014. godine,
- Odluka Vlade Federacije BiH o davanju suglasnosti na Odluku Upravnog odbora Bosansko Hercegovačke željezničke javne korporacije o usvajanju Osnova plana poslovanja Bosansko Hercegovačke željezničke javne korporacije Sarajevo za 2014. godinu, broj: 681/2014 od 17.4.2014. godine,
- Izvještaj o finansijskom poslovanju Bosansko Hercegovačke željezničke javne korporacije za period 01.01 - 31.12.2013. godine,
- Odluka Upravnog odbora BHŽJK o usvajanju Izvještaja o finansijskom poslovanju BHŽJK za period 01.01 - 31.12.2013. godine, broj: 93-III/14 od 27.3.2014. godine.

2. Utvrđivanje činjenica

Na temelju dostavljenih podataka Vijeće je u postupku utvrdilo sljedeće:

BHŽJK je, u skladu sa Aneksom 9. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, kojim je utvrđena obveza osnivanja javnih korporacija u Bosni i Hercegovini u oblasti organizovanja i upravljanja saobraćajnom infrastrukturom, osnovana Sporazumom između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske o uspostavljanju zajedničke željezničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije (u daljnjem tekstu: Sporazum) kao međuentitetska organizacija koja treba da uspostavi institucionaliziranu suradnju među entitetima u oblasti željezničkog sektora i da omogući donošenje sv6 Tc.0032 Tcsi1049 T(a)6.7(n.1(72)681ižiore)6kTJ/TT2eef:4328 HzTD.00 komunikacija i drugihstava i pravila koja se koriste na željezničkoj mreži dva entiteta; usklađivanje i plaćanje naknada za infrastrukturu; plaćanje račun72z44 0imželjeznič

podjelom naplaćenih prihoda između operacija i infrastrukture; i kontrola poštivanja propisa o međuentitetskom i međunarodnom prometu koje su izdale institucije Bosne i Hercegovine.

Pravni osnov za dodjelu državne potpore u obliku subvencije u iznosu od 660.000,00 KM BHŽJK za financiranje njezinog rada u 2014. godini sadržan je u Sporazumu.

Člankom 6. stavak 6.1. navedenog Sporazuma propisano je da se godišnji proračun BHŽJK financira iz subvencija koje plaćaju entiteti i dijela infrastrukturnih provizija koje će biti dodijeljene BHŽJK.

Prema finansijskom planu poslovanja za 2014. godinu sadržanom u Osnovama plana poslovanja Bosansko Hercegovačke željezničke javne korporacije za 2014. godinu, ukupan planirani prihod BHŽJK u iznosu od 1.100.000,00 KM čine prihodi od subvencija, od čega 660.000,00 KM predstavljaju prihodi iz proračuna Federacije BiH, a 440.000,00 KM prihodi iz proračuna Republike Srpske, koji su namijenjeni za pokrivanje tekućih troškova BHŽJK. Iz stavke III navedenog finansijskog plana je vidljivo da nije planirano stjecanje dobiti.

Također, iz Izvještaja o finansijskom poslovanju Bosansko Hercegovačke željezničke javne korporacije za period 1.1 – 31.12.2013. godine je vidljivo da ukupan prihod BHŽJK za navedeni period iznosi 1.073.521,00 KM, te da strukturu ukupnog prihoda čine prihodi iz proračuna Federacije BiH u iznosu od 605.000,00 KM i proračuna Republike Srpske u iznosu od 453.474,00 KM i ostali prihodi u iznosu od 15.047,00 KM koji se odnose na zaostale prihode od entiteta iz ranijih godina.

3. Donošenje odluke

Vijeće je razmatralo zahtjev Federalnog ministarstva prometa i komunikacija na 24. sjednici održanoj 26. studenog 2014. godine. Pri donošenju odluke, Vijeće je uzelo u obzir cjelokupnu dostavljenu dokumentaciju.

Naime, Vijeće je prvenstveno tijekom postupka trebalo utvrditi da li državna potpora u obliku subvencije BHŽJK, koja se odnosi na financiranje njezinog rada u 2014. godini, predstavlja državnu pomoć iz članka 3. stavak (1) Zakona.

Prilikom utvrđivanja predstavlja li državna potpora u obliku subvencije za financiranje rada BHŽJK u 2014. godini državnu potporu, Vijeće je razmotrilo jesu li ispunjeni svi uvjeti iz članka 3. stavak (1) Zakona, odnosno je li riječ o transferu državnih sredstava; da li sredstva predstavljaju potporu koja korisniku potpore donose ekonomsku prednost koju isti ne bi ostvario kroz svoje redovito i normalno poslovanje; da li se predložena sredstva dodjeljuju korisniku na selektivnoj osnovi, i da li dodjelom predloženih sredstava postoji mogućnost narušavanja tržišne konkurencije davanjem prednosti na tržištu korisniku državne potpore, naročito u mjeri u kojoj to može utjecati na ispunjavanje međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine iz ove oblasti.

Vijeće je utvrdilo na temelju Sporazuma da je svrha BHŽJK da uspostavi institucionaliziranu suradnju među entitetima u oblasti željezničkog sektora i da omogući donošenje svih potrebnih odluka kako bi se neometano, sigurno i redovito mogao odvijati međuentitetski i međunarodni željeznički promet, da je BHŽJK ovlaštena da razmatra i donosi odluke o pitanjima koja se tiču željezničke infrastrukture i njezinog korištenja od strane željezničkih operatera, u koja se između ostalih ubrajaju: dodjela željezničkih pravaca za međuentitetski i međunarodni promet i uspostavljanje, publikacija i slanje relevantnih međuentitetskih redova vožnje; usklađivanje sustava signalizacije, sigurnosti, telekomunikacija i drugih sustava i pravila koja se koriste na željezničkoj mreži dva entiteta; usklađivanje i određivanje naknada za infrastrukturu i druga pitanja pobrojana u članku 3. stavak 3.2. Sporazuma, te da se BHŽJK financira iz subvencija koje plaćaju entiteti Federacija BiH i Republika Srpska u odnosu 60% : 40% i dijela infrastrukturnih provizija koje će biti dodijeljene BHŽJK. Vijeće je također utvrdilo na osnovu Plana poslovanja Bosansko Hercegovačke željezničke javne korporacije za 2014. godinu i Izvještaja o finansijskom poslovanju Bosansko Hercegovačke željezničke javne korporacije za period 1.1. – 31.12.2013. godine da se BHŽJK isključivo financira iz subvencija koje plaćaju entiteti, odnosno da ostvaruje samo prihode od subvencija, te da ne ostvaruje prihode od prodanih usluga, neposredne prihode i ostale prihode, kao i da se dio infrastrukturne provizije ne dodjeljuje BHŽJK kako je to predviđeno Sporazumom.

Na osnovu naprijed navedenog zaključeno je da aktivnosti koje je BHŽJK ovlaštena da obavlja na osnovu Sporazuma, ne predstavljaju gospodarsku djelatnost, jer se ne odnose na proizvodnju ili trgovinu određenih proizvoda ili pružanje određenih usluga, pa samim tim BHŽJK ne učestvuje na tržištu, te sukladno tome ne predstavlja gospodarski subjekt iz članka 2. stavak (1) točka g) Zakona.

Na temelju činjenica utvrđenih tijekom postupka proizilazi da se BHŽJK ne može smatrati korisnikom državne potpore u smislu članka 3. stavak (3) Zakona, jer ne predstavlja gospodarski subjekt koji obavlja gospodarsku djelatnost učestvujući na tržištu putom proizvodnje ili trgovine roba i/ili usluga.

Zbog činjenice da BHŽJK ne može biti korisnik državne potpore u smislu Zakona jer nije gospodarski subjekt, te da ne učestvuje na tržištu, odnosno da se aktivnosti za koje je nadležna ne obavljaju na tržištu, Vijeće je u postupku utvrdilo da državna potpora u obliku subvencije koju je Federalno ministarstvo prometa i komunikacija planiralo dodijeliti BHŽJK ne predstavlja državnu potporu u smislu Zakona, jer nisu ispunjeni uvjeti prema kojima planirana državna potpora BHŽJK osigurava ekonomsku prednost u odnosu na konkurente, te dodjelom planirane državne potpore u obliku subvencije ne postoji mogućnost narušavanja konkurencije na tržištu davanjem prednosti na tržištu korisniku državne potpore naročito u mjeri u kojoj to može utjecati na ispunjenje međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine iz ove oblasti.

Sukladno prethodno navedenom, Vijeće je odlučilo kao dispozitivu ovog rješenja.

Uputstvo o pravnom lijeku:

Ovo rješenje je konačno u upravnom postupku i protiv istog nije dozvoljena žalba.

Nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema ovog rješenja.

Broj: UP/I 07-26-1-10-3/14

26. studenog 2014. godine

Istočno Sarajevo

Predsjedateljica

Vijeća za državnu potporu BiH

Mira Vujeva

Prilog 3 - Primjer dozvoljene ex post državne pomoći

BOSNA I HERCEGOVINA

VIJEĆE ZA DRŽAVNU POMOĆ



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

САВЈЕТ ЗА ДРЖАВНУ ПОМОЋ

BOSNIA AND HERZEGOVINA

STATE AID COUNCIL

Na osnovu članka 12. stavak (7) Zakona o sustavu državne potpore u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH”, broj 10/12) i članka 193. Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH”, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), rješavajući u postupku ocjene usklađenosti državne potpore s propisima o državnoj potpori, pokrenutom na osnovu zahtjeva Federalnog ministarstva rada i socijalne politike za odobrenje državne potpore sadržane u Programu sufinansiranja zapošljavanja i sufinansiranja stjecanja prvog radnog iskustva, Vijeće za državnu potporu Bosne i Hercegovine na 28. sjednici održanoj dana 31. ožujka 2015. godine, donijelo je sljedeće

RJEŠENJE

1. Odobrava se *ex post* državna potpora sadržana u Programu sufinansiranja zapošljavanja i sufinansiranja stjecanja prvog radnog iskustva u iznosu od 18.086.160,00 KM, jer je u skladu sa Zakonom o sustavu državne potpore u Bosni i Hercegovini, pod uvjetom da se neiskorišteni dio sredstava Programa dodijeli pojedinačnim korisnicima u iznosima usklađenim s pravilom *de minimis*.
2. Federalni zavod za zapošljavanje, kao davatelj državne potpore, dužan je u pisanoj formi obavijestiti korisnika o tome da mu dodjeljuje *de minimis* državnu potporu, kao i o iznosu potpore koju dodjeljuje, te zatražiti od korisnika da ga u pisanoj formi obavijesti o svakoj drugoj *de minimis* državnoj potpori koju je dobio u prethodnom trogodišnjem fiskalnom periodu.
3. Federalni zavod za zapošljavanje, koji dodjeljuje *de minimis* državnu potporu, dužan je u roku od 15 dana od dana dodjele dostaviti Vijeću za državnu potporu BiH kopiju dokumenta o dodjeli te potpore.
4. Ovo rješenje bit će objavljeno u „Službenom glasniku BiH”, službenim glasilima entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

1. Zahtjev za pokretanje postupka

Vijeće za državnu potporu Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vijeće) zaprimilo je dana 8. rujna 2014. godine pod brojem UP/I 07-26-1-7/14 zahtjev Federalnog ministarstva rada i socijalne politike, akt broj 02-14/3-1814/14 od 1. rujna 2014. godine, za odobrenje državne potpore sadržane u Programu sufinanciranja zapošljavanja i sufinanciranja stjecanja prvog radnog iskustva. Uz zahtjev je podnositelj dostavio:

- popunjen Obrazac za prijavljivanje programa državne potpore u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Obrazac prijave),
- Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 41/01, 22/05 i 9/08).

U smislu članka 14. stav (1) Zakona o sustavu državne potpore u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Zakon), Federalno ministarstvo financija je svojim aktom dalo konzultativno mišljenje, broj: 06-14-1-14/14, od 3.9.2014. godine, na prijavu državne potpore sadržane u Programu sufinanciranja zapošljavanja i sufinanciranja stjecanja prvog radnog iskustva od Federalnog ministarstva rada i socijalne politike u obliku subvencije, te uz to mišljenje dostavilo Vijeću navedene priloge i Obrazac prijave, shodno odredbi članka 12. stavak (2) Zakona.

Uvidom u podneseni zahtjev, Vijeće je utvrdilo da isti nije kompletan, odnosno da ne sadrži sve dokumente neophodne za njegovu ocjenu i donošenje odluke u skladu sa člankom 12. Zakona, te je zatražilo od Federalnog ministarstva rada i socijalne politike dopunu aktom broj: UP/I 07-26-1-7-1/14 od 11. rujna 2014. godine.

Podnositelj zahtjeva je dostavio Vijeću 14.11.2014. godine dopunu dokumentacije putem Federalnog ministarstva financija, koje je svojim aktom dalo novo konzultativno mišljenje, broj: 06-14-1-16/14, od 10. studenoga 2014. godine, na prijavu državne potpore sadržane u Programu sufinanciranja zapošljavanja i sufinanciranja stjecanja prvog radnog iskustva od Federalnog ministarstva rada i socijalne politike u obliku subvencije. U prilogu navedenog mišljenja Vijeću je dostavljen novi Obrazac prijave i sljedeći dokumenti:

- Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 41/01, 22/05 i 9/08),
- Program sufinanciranja zapošljavanja i sufinanciranja stjecanja prvog radnog iskustva, Federalnog zavoda za zapošljavanje, broj: 01/1-49-1705/14 od 24.4.2014. godine (u daljem tekstu: Program),
- Odluka Upravnog odbora Federalnog zavoda za zapošljavanje o usvajanju Programa sufinanciranja zapošljavanja i sufinanciranja stjecanja prvog radnog iskustva, broj: 01/1-49-1705/14 od 24.4.2014. godine (u daljem tekstu: Odluka Upravnog odbora Zavoda) i
- Dopuna prijave programa državne pomoći Federalnog ministarstva rada i socijalne politike, broj: 02-14/3-1814/14 od 30.10.2014. godine.

S obzirom da ni dostavljena dopuna dokumentacije, nije bila kompletna za ocjenu zahtjeva i donošenje odluke shodno članku 12. Zakona, Vijeće je zatražilo od Federalnog ministarstva rada i socijalne politike dopunu, aktom broj: UP/I 07-26-1-7-3/14 od 16. siječnja 2014. godine.

Federalno ministarstvo rada i socijalne politike dostavilo je dopunu prijave programa državne pomoći, akt broj: 03-14/3-1814/14 od 26.1.2015. godine, u prilogu koga je dostavljen:

- Podatak Federalnog zavoda za zapošljavanje, broj: 02-49-378/15 od 21.1.2015. godine (u daljem tekstu: Podatak Zavoda).

2. Primijenjeni propisi

Osim Zakona, Vijeće je u postupku primijenilo odredbe čl. od 68. do 70. Uredbe o namjeni, kriterijima i uvjetima za dodjelu državne pomoći u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“, broj 99/13) (u daljem tekstu: Uredba) koje se odnose na *de minimis* državnu potporu.

3. Utvrđivanje činjenica

Razmatrajući Program, Obrazac prijave i ostale zaprimljene akte, Vijeće je u postupku utvrdilo sljedeće:

3.1. Davatelji državne potpore:

Federalno ministarstvo rada i socijalne politike i Federalni zavod za zapošljavanje (u daljem tekstu: Zavod).

3.2. Naziv programa:

Program sufinanciranja zapošljavanja i sufinanciranja stjecanja prvog radnog iskustva.

3.3. Cilj programa:

Svrha i cilj dodjele sredstava opisan je u točki 2. Programa, u kojoj se navodi da se Program realizira s ciljem zapošljavanja osoba sa evidencije nezaposlenih u Federaciji BiH bez obzira na dob, stručnu spremu i radno iskustvo, s posebnom socijalnom i rodnom osjetljivošću, a radi jačanja njihove konkurentnosti na tržištu rada, sprečavanja dugotrajne nezaposlenosti, očuvanja i unapređenja radnih sposobnosti, te stvaranja uvjeta za jačanje konkurentnosti mladih osoba bez radnog iskustva kroz osposobljavanje za rad u struci i stjecanje prvog radnog iskustva.

3.4. Pravni osnov:

Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 41/01, 22/05 i 9/08) i Strategija zapošljavanja u Bosni i Hercegovini 2010-2014 godina.

3.5. Korisnici sredstava:

Poslodavci i nezaposlene osobe.

U točki 3. Programa navedeno je da su korisnici Programa poslodavci registrirani u Federaciji BiH koji redovno izmiruju obaveze po osnovu poreza i doprinosa, te oni koji imaju potpisan sporazum sa Poreznom upravom Federacije BiH o izmirenju duga po osnovu doprinosa i teško zapošljive kategorije nezaposlenih osoba.

3.6. Poticajne mjere i ciljne grupe:

PROGRAMOM SU PREDVIĐENE DVIJE GRUPE POTICAJNIH MJERA: sufinanciranje stjecanja prvog radnog iskustva i sufinanciranje zapošljavanja.

Sufinanciranje stjecanja prvog radnog iskustva odnosi se na “Jačanje konkurentnosti na tržištu rada – Prvo radno iskustvo 2014”. Sufinanciranje zapošljavanja odnosi na: “Sufinanciranje zapošljavanja – Prilika za sve”, “Sufinanciranje sezonskog zapošljavanja”, “Sufinanciranje zapošljavanja teško zapošljivih osoba – Vaučer za posao”.

3.6.1. Poticajna mjera „Jačanje konkurentnosti na tržištu rada – Prvo radno iskustvo 2014“:

U točki 4.1.1. Programa se navodi da se ova mjera odnosi na stjecanje prvog radnog iskustva za mlade nezaposlene osobe dobi do 30 godina, te izuzetno osobe dobi do 35 godina – ukoliko su prijavljene na evidenciju nezaposlenih duže od 12 mjeseci, uz zasnivanje radnog odnosa na period od šest mjeseci (osobe sa srednjom stručnom spremom, III i IV stupnja) i 12 mjeseci (osobe za višom – VI stepen i visokom stručnom spremom – VII stupanj), te da je cilj ove mjere da se što većem broju mladih osoba omogući osposobljavanje za rad u struci i stjecanje prvog radnog iskustva u zvanju za koje su se školovale, te na taj način poboljša njihova konkurentnost i integracija na tržištu rada.

3.6.2. Poticajna mjera „Sufinanciranje zapošljavanja – Prilika za sve“:

Točkom 4.2.1. Programa propisano je da se ova mjera odnosi na zapošljavanje nezaposlenih osoba, bez obzira na radno iskustvo, dob i stupanj obrazovanja, uz zasnivanje radnog odnosa na period od šest mjeseci, te da je njen cilj da se što većem broju nezaposlenih osoba olakša integracija na tržištu rada i spriječi prelazak u dugotrajnu nezaposlenost.

3.6.3. Poticajna mjera „Sufinanciranje sezonskog zapošljavanja“:

U točki 4.2.2. Programa se navodi da se ova mjera odnosi na zapošljavanje 1.000 nezaposlenih osoba, prvenstveno bez kvalifikacije, koje su najbrojnije na evidenciji nezaposlenih (NK i NSS), bez obzira na radno iskustvo i dob, uz zasnivanje radnog odnosa na period do tri mjeseca, te da joj je cilj da se olakša njihova integracija na tržištu rada radi očuvanja i unapređenja radnih sposobnosti.

3.6.4. Poticajna mjera „Sufinanciranje zapošljavanja teško zapošljivih osoba – Vaučer za posao“

Točkom 4.2.3. Programa određeno je da se ova mjera odnosi na zapošljavanje 600 nezaposlenih osoba dobi preko 40 godina, bez obzira na radno iskustvo i stupanj obrazovanja, prijavljenih na evidenciju najmanje 24 mjeseca, uz zasnivanje radnog odnosa na period od šest mjeseci, te da je njen cilj da se uz pomoć „vaučera“, koji preuzima u Službi/biouru za zapošljavanje, nezaposlena osoba motivira da samostalno traži zaposlenje kod poslodavaca radi integracije na tržištu rada i prekida dugotrajne nezaposlenosti.

3.7. Način sufinanciranja:

Programom je predviđeno sufinanciranje troškova obveznih doprinosa, prijevoza i ishrane, u zavisnosti od vrste mjere.

U točki 5. Programa je opisano da za mjere “Jačanje konkurentnosti na tržištu rada – Prvo radno iskustvo 2014” i “Sufinanciranje zapošljavanja – Prilika za sve” Zavod poslodavcu mjesečno refundira uplaćene obračunate obavezne doprinose za sufinanciranu osobu (troškove doprinosa iz i na platu s uračunatim porezom na dohodak), s tim da je maksimalni osnovni iznos refundacije 499,00 KM, odnosno iznos doprinosa na prosječnu neto plaću u Federaciji BiH za 2012. godinu, prema objavljenom podatku Federalnog zavoda za statistiku, dok za zaposlenike kojima se isplaćuje najniža plaća iznos sufinanciranja se utvrđuje u visini obveznih doprinosa na najnižu neto plaću kao u drugim djelatnostima. Osim sufinanciranja doprinosa, Zavod sufinancira i naknadu troškova zaposlenika (prevoz, ishrana) u iznosu od 50,00 KM po sufinanciranoj osobi.

Za mjeru “Sufinanciranje sezonskog zapošljavanja”, Zavod poslodavcu mjesečno refundira uplaćene obračunate obavezne doprinose za sufinanciranu osobu (troškove doprinosa iz i na najnižu plaću u Federaciji BiH s uračunatim porezom na dohodak) i troškove prijevoza u ukupnom iznosu od po 270,00 KM u trajanju do tri mjeseca.

Za mjeru “Sufinanciranje zapošljavanja teško zapošljivih osoba – Vaučer za posao”, Zavod poslodavcu mjesečno refundira uplaćene obračunate obavezne doprinose za sufinanciranu osobu (troškove doprinosa iz i na

najnižu plaću u Federaciji BiH s uračunatim porezom na dohodak) i troškove ishrane i prevoza, a sve u iznosu od po 490,00 KM u trajanju od šest mjeseci, tj. 2.940,00 KM po jednom vaučeru.

3.8. Instrument državne potpore:

Subvencija.

3.9. Iznos sredstava:

Ukupan iznos sredstava je 18.086.160,00 KM.

U točki 1. Programa navedeno je da je su za njegovu realizaciju predviđena sredstva u iznosu od 18.086.160,00 KM, od čega Federalni zavod za zapošljavanje izdvaja 8.446.160,00 KM, a Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, putem Federalnog ministarstva rada i socijalne politike 9.640.000,00 KM, te da Zavod realizuje Program u suradnji s kantonalnim/županijskim službama za zapošljavanje (u daljem tekstu: Služba).

3.10. Izvori i raspodjela sredstava:

Sredstva koja izdvaja Vlada Federacije Bosne i Hercegovine utvrđena su Proračunom Federacije BiH za 2014. godinu („Službene novine Federacije BiH“, br. 99713, 31/14 i 45/14) u razdjelu 51 Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, ekonomski kod 6141 u okviru „Tekućeg transfera drugim razinama vlasti – Provođenje mjera aktivne politike zapošljavanja“, a sredstva u iznosu od 8.446.160,00 KM osigurava Zavod u skladu sa Odlukom Upravnog odbora Zavoda.

U točki 6. Programa opisano je da će sredstva za realizaciju navedenog Programa biti raspodijeljena kao što slijedi: iznos od 15.510.000,00 KM za mjere “Jačanje konkurentnosti na tržištu rada – Prvo radno iskustvo 2014” i “Sufinanciranje zapošljavanja – Prilika za sve”, iznos od 810.000,00 KM za mjeru “Sufinanciranje sezonskog zapošljavanja”, te iznos od 1.776.160,00 KM za mjeru “Sufinanciranje zapošljavanja teško zapošljivih osoba – Vaučer za posao”.

Prema Podatku Zavoda, preduzeće Ziko d.d. Zavidovići je poslodavac kojem je po Programu u 2014. godini odobreno sufinanciranje zapošljavanja najviše osoba sa evidencije zaposlenih i kojem je dodijeljeno najviše sredstava predviđenih Programom od svih poslodavaca sa kojima je zaključen ugovor u 2014. godini. Naime, po Programu, i to po mjeri “Sufinanciranje zapošljavanja – Prilika za sve” sa navedenim poslodavcem zaključen je ugovor o sufinanciranju zapošljavanja 90 nezaposlenih osoba u ukupnoj vrijednosti od 155.856,42 KM.

3.11. Postupak prijave za sudjelovanje u Programu i zaključivanje ugovora o sufinanciranju

U točki 8. Programa je navedeno da Zavod objavljuje Javni poziv za sudjelovanje u Programu putem sredstava javnog informiranja i internet stranice: www.fzzz.ba. Javni poziv ostaje otvoren do utroška sredstava, tj. do potpisivanja ugovora u vrijednosti raspoloživih sredstava utvrđenih po kantonima/županijama.

Poslodavac se prijavljuje za sudjelovanje u Programu putem web stranice Zavoda www.fzzz.ba, te u prijavu unosi svoje podatke i podatke o osobi koju namjerava zaposliti (broj osoba, stručna sprema i dr.) i po kojoj poticajnoj mjeri.

Ukoliko je dokumentacija potpuna i validna, zadovoljavajuća/odgovarajuća, Služba priprema šest (6) primjeraka Ugovora, koje nepotpisane dostavlja poslodavcu na potpis. Uz Ugovor, poslodavcu se dostavlja popratni akt kojim se traži da uz potpisane i ovjerene primjerke Ugovora u odgovarajućem roku (15 dana, a za poslodavce koji prijem vrše putem Agencije za državnu službu 90 dana) dostavi:

- kopiju ugovora o radu, tj. ugovora o sufinanciranju osposobljavanja za rad i stjecanja prvog radnog iskustva,
- kopiju prijave na obavezna osiguranja u Poreznoj upravi Federacije BiH (obrazac JS 3100).

Nakon utvrđivanja potpunosti i validnosti dokumentacije, Služba potpisuje i ovjerava sve primjerke Ugovora i dostavlja ih Zavodu, koji također potpisuje i ovjerava sve primjerke Ugovora, te zadržava dva primjerka, a ostale vraća Službi. Služba zadržava dva primjerka Ugovora, a dva prosljeđuje poslodavcu.

3.12. Zabrane i nadzor državne pomoći:

Shodno točki 3. Programa Poslodavcu se može odobriti sufinanciranje osoba s evidencije nezaposlenih čiji broj ne prelazi broj ukupno zaposlenih osoba kod navedenog poslodavca u momentu apliciranja na Javni poziv, s tim da se ne može sufinancirati zapošljavanje osoba otpuštenih u posljednja tri mjeseca od dana apliciranja.

U Programu ne mogu sudjelovati:

- poslodavci koji su koristili kreditna ili bespovratna sredstva iz poticajnih mjera Zavoda ili službi a nisu ispoštovali obveze u skladu sa zaključenim ugovorima, odnosno nisu zaposlili predviđen broj radnika i ne vraćaju redovno dobivena sredstva,
- poslodavci koji ne izmiruju redovno obveze po osnovu poreza i doprinosa,
- poslodavci koji su bili evidentirani zbog rada na crno u 2013. godini.

U skladu sa točkom 11. Programa, poslodavac je nakon potpisivanja Ugovora, u obavezi da, najdalje do kraja mjeseca za protekli mjesec, Službi dostavlja:

- specifikacije plaće ovjerene u Poreznoj upravi Federacije BiH, ovjerene i potpisane platne liste osobe koja se sufinancira, uplatnice za pojedinačne isplate plaća, a u slučaju zbirne uplate plaća, kopije izvoda banke iz kojih je vidljiva isplata pojedinačne plaće za sufinanciranu osobu.

Služba priprema Izvještaj u Excel-u i u papirnoj formi dostavlja Zavodu.

Zavod, na osnovu dostavljenog Izvještaja Službe o ispunjavanju uvjeta za isplatu, korisniku sredstava mjesečno refundira ugovoreni iznos za protekli mjesec, do isteka ugovorene obaveze sufinanciranja.

Shodno točki 13. Programa, Zavod i Služba će kontinuirano pratiti realizaciju ugovorenih obaveza poslodavca:

- provjerom dokumentacije koju poslodavac redovno dostavlja radi pravdanja odobrenih sredstava,
- provjerom podataka u bazi podataka Porezne uprave Federacije BiH radi praćenja poštivanja obaveze poslodavca da u ugovorenom periodu u radnom odnosu zadrži utvrđeni broj zaposlenika,
- prema potrebi, kontrolom provođenja ugovorenih obaveza neposredno kod poslodavca.

Ukoliko se praćenjem realizacije ugovorenih obaveza poslodavca utvrdi da ih poslodavac ne ispunjava, pokrenut će se postupak raskida ugovora.

4. Donošenje odluke

Vijeće je razmatralo zahtjev Federalnog ministarstva rada i socijalne politike na 29. sjednici održanoj 31. ožujka 2015. godine. Pri donošenju odluke, Vijeće je uzelo u obzir cjelokupnu dostavljenu dokumentaciju.

S obzirom da je Program donijet 24. travnja 2014. godine i da Zavod dodjeljuje državnu potporu sadržanu u Programu na osnovu zaključenih ugovora sa poslodavcima čiji je spisak objavljen na web stranici Zavoda, Vijeće je provelo postupak *ex post* (naknadnog) odobrenja, u skladu s člankom 12. stavak (7) Zakona.

Uvidom u Program utvrđeno je da isti sadrži elemente državne potpore i kao takav predstavlja program državne potpore iz članka 3. stavak (4) Zakona na osnovu kojeg se bez potrebe za dodatnim provedbenim mjerama, unaprijed neodređenim korisnicima državne potpore dodjeljuju pojedinačne državne potpore i akt na osnovu kojeg se državna potpora, koja unaprijed nije vezana za poseban projekat, dodjeljuje jednom ili više korisnika državne potpore.

Zatim, je Vijeće tokom postupka trebalo utvrditi da li državna potpora u obliku subvencije sadržana u programu državne potpore Program sufinanciranja zapošljavanja i sufinanciranja stjecanja prvog radnog iskustva predstavlja državnu potporu iz članka 3. stavak (1) Zakona.

Vijeće je u konkretnom slučaju utvrdilo da državna potpora u obliku subvencije sadržana u programu državne potpore Program sufinanciranja zapošljavanja i sufinanciranja stjecanja prvog radnog iskustva predstavlja državnu potporu iz članka 3. stavak (1) Zakona, jer se radi o transferu sredstava iz Proračuna Federacije BiH, utvrđeno je kako sredstva donose ekonomsku prednost koju korisnik ne bi mogao ostvariti kroz redovno i normalno poslovanje, utvrđeno je da se u konkretnom slučaju sredstva dodjeljuju na selektivnoj osnovi, te kako dodjelom sredstava na način predviđen Programom postoji mogućnost narušavanja tržišne konkurencije davanjem prednosti na tržištu korisniku državne potpore, naročito u mjeri u kojoj to može uticati na ispunjavanje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine iz ove oblasti.

Budući da sredstva dodijeljena korisnicima u obliku subvencije sadržana u programu državne potpore Program sufinanciranja zapošljavanja i sufinanciranja stjecanja prvog radnog iskustva predstavljaju državnu potporu, dok je člankom 5. Zakona propisana opća zabrana davanja državne pomoći koja narušava ili prijeti da naruši tržišnu konkurenciju davanjem prednosti na tržištu korisnicima državne potpore bez obzira na oblik državne potpore u mjeri u kojoj to može utjecati na ispunjavanje obaveza Bosne i Hercegovine u međunarodnim sporazumima, a da su člankom 6. Zakona propisana izuzeća od opće zabrane, odnosno dozvoljene državne potpore, Vijeće je u postupku utvrđivalo postoji li u konkretnom slučaju mogućnost primjene izuzeća na osnovu članka 6. stavak (1) točka d) Zakona koji se odnosi na državnu potporu koja je usklađena s pravilom *de minimis*, u skladu s člankom 2. točka c) Zakona i u skladu s čl. 68., 69. i 70. Uredbe.

Da bi se na državnu potporu sadržanu u programu državne potpore Program sufinanciranja zapošljavanja i sufinanciranja stjecanja prvog radnog iskustva koja se u obliku subvencije dodjeljuje većem broju korisnika, moglo primijeniti izuzeće iz članka 6. stavak (1) točka d) Zakona, potrebno je ispuniti uvjete iz članka 68., 69. i 70. Uredbe kojim je između ostalog propisano da se *de minimis* državna potpora može dodijeliti pod uvjetom da nije moguće dodijeliti državnu potporu po pravilima utvrđenim Uredbom za dodjelu državne potpore iz članka 1. stavak 1. toč. 1., 2. i 3. Uredbe, da se *de minimis* državna potpora može dodijeliti pojedinačnom gospodarskom subjektu u visini do 200.000,00 eura, u bilo kom periodu u toku tri uzastopne fiskalne godine, da je davatelj državne potpore, dužan u pisanoj formi obavijestiti korisnika o tome da mu dodjeljuje *de minimis* državnu potporu, kao i o iznosu potpore koju dodjeljuje, te zatražiti od korisnika da ga u pisanoj formi obavijesti o svakoj drugoj *de minimis* državnoj potpori koju je dobio u prethodnom trogodišnjem fiskalnom periodu i da u roku od 15 dana od dana dodjele dostavi Vijeću kopiju dokumenta o dodjeli te potpore.

Vijeće je u postupku utvrdilo na osnovu Programa i Podatka Zavoda da je korisnicima sredstava Programa predviđen ukupan iznos državne pomoći od 18.086.160,00 KM, a da je najviše sredstava predviđenih Programom od svih poslodavaca sa kojima je zaključen ugovor u 2014. godini dodijeljeno poduzeću Ziko d.d. Zavidovići za zapošljavanje 90 nezaposlenih osoba u ukupnoj vrijednosti od 155.856,42 KM.

Iz naprijed navedenih činjenica proizilazi, da je u konkretnom slučaju riječ o Programu koji se odnosi na dodjelu državne potpore male vrijednosti (*de minimis* pomoć) iz članka 6. stavak (1) točka d) Zakona, jer je najveći iznos državne potpore dodijeljen pojedinačnom korisniku Programa, usklađen s pravilom *de minimis*, u skladu s člankom 2. točka c) Zakona i u skladu sa čl. 68., 69. i 70. Uredbe.

Međutim, kako u 2014. godini nisu dodijeljena sva sredstva predviđena Programom i da je manji dio ostao neiskorišten, te da se Program nastavlja i u 2015. godini do utroška preostalih sredstava, Vijeće je utvrdilo da je na državnu potporu sadržanu u programu državne potpore „Program sufinansiranja zapošljavanja i sufinansiranja stjecanja prvog radnog iskustva“ koja se dodjeljuje u obliku subvencije, moguće primijeniti izuzeće iz članka 6. stavak (1) točka d) Zakona koje se odnosi na državnu potporu koja je usklađena s pravilom *de minimis*, u skladu s članom 2. tačka c) Zakona, odnosno da je riječ o dozvoljenoj državnoj potpori koju nije potrebno prijavljivati Vijeću na odobrenje, pod uvjetom da se i neiskorišteni dio sredstava ovog Programa dodijeli pojedinačnim korisnicima u iznosima usklađenim s pravilom *de minimis*, odnosno u visini do 200.000,00 eura po pojedinačnom korisniku.

U skladu sa prethodno navedenim, Vijeće je odlučilo kao dispozitivu ovog rješenja.

Uputstvo o pravnom lijeku:

Ovo rješenje je konačno u upravnom postupku i protiv istog nije dozvoljena žalba.

Nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema ovog rješenja.

Predsjedavajuća
Vijeća za državnu pomoć BiH

Mira Vujeva

Broj: UP/I 07-26-1-7-6/14

Istočno Sarajevo, 31. ožujka 2015. godine

Prilog 4 – Lista Institucija koje su učestvovale u anketiranju

1	Vijeće za državnu pomoć Bosne i Hercegovine
2	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO) BiH
3	Entitetska ministarstva finansija (FBiH, RS) i Brčko Distrikt
4	Federalno ministarstvo energetike, rudarstva i industrije
5	Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske
6	Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva Tuzlanskog kantona
7	Ministarstvo trgovine, turizma i saobraćaja Tuzlanskog kantona
8	Ministarstvo za privredu Zeničko-dobojskog kantona
9	Ministarstvo privrede i prostornog uređenja Posavskog kantona
10	Ministarstvo privrede Hercegovačko-neretvanskog kantona
11	Odjel za privredni razvoj, sport i kulturu Brčko Distrikta
12	Bosansko Hercegovačka željeznička javna korporacija
13	JP Međunarodni aerodrom Tuzla
14	JP Nacionalni park Una

IZVORI PODATAKA

Stručna literatura i publikacije

- Vodič kroz državnu pomoć - sistem državne pomoći u Bosni i Hercegovini , 2014. g., mr Olgica Spevec,
- Izvještaj o napretku BiH za 2010, Saopštenje Evropske komisije Evroopskom parlamentu i Vijeću
- Izvještaj o napretku BiH za 2011, Saopštenje Evropske komisije Evroopskom parlamentu i Vijeću
- Izvještaj o napretku BiH za 2012, Saopštenje Evropske komisije Evroopskom parlamentu i Vijeću
- Izvještaj o napretku BiH za 2013, Saopštenje Evropske komisije Evroopskom parlamentu i Vijeću
- Izvještaj o napretku BiH za 2014, Saopštenje Evropske komisije Evroopskom parlamentu i Vijeću
- Zahtjevi iz Sporazuma os Stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU-a u pitanju državne pomoći, 2011. g., Vijeće za implementaciju mira
- Sistem državne pomoći u Bosni i Hercegovini , 2013.g, Vijeće za implementaciju mira
- Analiza i preporuke „Modernitacija državne pomoći u BiH za ekonomski razvoj“, 2013. Goran Despić, Centar za politike i upravljanje
- Analiza konkurentnosti Bosne i Hercegovine u kontekstu pretpristupnih procesa u EU, 2011.g., Centar za politike i upravljanje
- Državne potpore od SSP-a do članstva u EU. iskustva Republike Hrvatske, 2013. g., Marko Maček
- Hrvatska iskustva u uspostavi sistema kontrole državne pomoći, prezentacija, 2015. g mr Olgica Spevec.
- Predstavljanje sistema državnih potpora, 2015. g., prezentacija Mira Vujeva
- Istraživanje u oblasti „Konkurencija i državna pomoć“, 2004. g. Davor Vuletić
- Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2013. godinu, 2014. g., Agencija za tržišno natjecanje Republike Hrvatske
- Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2014. godinu, 2015. g., Agencija za tržišno natjecanje Republike Hrvatske
- Državne potpore i europske integracije – iskustva za Hrvatsku, 2003 g. grupa autora
- Državna pomoć u zemljama Evropske unije, iskustva za BiH, 2005 g., dr Edin Rizvanović
- Sistem državne pomoći u Crnoj Gori sa komentarom propisa, Sonja Bečović, priručnik
- Državna pomoć u Crnoj Gori, Mr Bisera Turković, studija politike

- Godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2013. godini
- Izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći Srbiji za 2014. g.

Internet adrese:

www.szdp.gov.ba

www.mvteo.gov.ba

www.vijeceministara.gov.ba

www.sluzbenilist.ba

www.revizija.gov.ba

www.dei.gov.ba

www.vladars.net

www.fbihvlada.gov.ba

www.parlament.ba

www.narodnaskupstinars.net

<http://www.srbija.gov.rs>

www.vpi.ba

www.cpu.org.ba

www.westernbalkans.info

<http://www.kkdp.gov.rs/>

<http://www.aztn.hr/>

<http://www.gov.me>

www.kkdp.gov.me

<http://www.vlada.hr>

www.slobodnaevropa.org

Lista skraćenica:

- EU - Evropska unija
- PSP - Proces stabilizacije i pridruživanja
- SSP - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
- BiH - Bosna i Hercegovina
- FBiH - Federacija Bosne i Hercegovine
- RS - Republika Srpska
- BDBiH - Brčko Distrikt BiH
- MVTEO - Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine
- RIA - Procjena uticaja regulative (Regulatory Impact Assessment)

Doc. dr Zlatan Begić, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

„SISTEM DRŽAVNE POMOĆI U BOSNI HERCEGOVINI - ZAKON I PRAKSA“

RECENZIJJA

Istraživanje sadržano u Analizi NVO Centri civilnih inicijativa, pod nazivom "*Sistem državne pomoći u Bosni i Hercegovini: Zakon i praksa*" autora Murisa Bulića i Asmira Čilimkovića, prezentirano je na 134 stranice, sa grafikonima, tabelama, te priložima relevantnim za predmet istraživanja. Tekst analize podijeljen je na nekoliko sadržajno prepoznatljivih cjelina, s obzirom na materiju koja se obrađuje u svakom od njih. Tako, pored Sažetka, Uvoda i dijela u kojem se elaborira metodologija istraživanja, u Analizi su sadržani dijelovi koji se odnose na pojmovno određenje sistema državne pomoći, zatim na sistem državne pomoći u Evropskoj uniji (dalje: EU), sistem državne pomoći u Bosni i Hercegovini (dalje: BiH), uporedno-pravni dio koji se odnosi na sistem državne pomoći u susjednim zemljama, uz zaključke i preporuke autora koji su također sastavni dio Analize. Pored razmatranja na teorijskom i normativnom nivou, sadržanih u prethodno navedenim tematskim cjelinama Analize, posebno treba naglasiti da su autori proveli opsežno istraživanje primjene Zakona o sistemu državne pomoći u BiH, od njegovog donošenja 2012. godine pa do danas. U tu svrhu autori su izvršili anketiranje širokog kruga subjekata relevantnih za predmet istraživanja, te su ovi podaci također sastavni dio Analize.

Autori su u uvodnom dijelu prezentirali predmet istraživanja, aktuelni političko-pravni kontekst i vremenski okvir obuhvaćen istraživanjem. U dijelu koji se odnosi na metodologiju, izložene su metode koje su korištene pri realizaciji pojedinih projektnih faza. S obzirom na metodološki pristup, projekat je podijeljen na dvije faze - istraživačku fazu, koja se odnosi na prikupljanje relevantnih podataka, te analitičku fazu unutar koje je izvršena analiza prikupljenih podataka.

U dijelu koji se tiče pojmovnog određenja sistema državne pomoći (*Šta je državna pomoć i šta se sa njom želi postići*) definisan je ovaj pojam, te su prezentirani kriteriji koji ga određuju. Pored navedenog, u ovom dijelu identificirani su ciljevi sistema državne pomoći koji trebaju biti postignuti u uvjetima savremenog tržišnog privređivanja.

U dijelu pod nazivom: *Sistem državne pomoći u EU*, posebno je naglašen stav i pristup institucija EU prema ovom važnom pitanju i obavezi njegove institucionalizacije u zemljama koje se nalaze u procesu pridruživanja EU. S tim u vezi, analizirane su obaveze BiH iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a koje se odnose na obavezu uspostavljanja sistema državne pomoći u BiH. Data je analiza aktivnosti poduzetih u tom smislu, te su prezentirani dijelovi izvještaja Evropske komisije koji se odnose na stanje u ovoj oblasti.

Analiza stanja u oblasti sistema državne pomoći u BiH, koja predstavlja centralni dio ovog istraživanja, prezentirana je u nekoliko odvojenih ali međusobno povezanih cjelina (*Pravni okvir u Bosni i Hercegovini, Institucionalni okvir za kontrolu državne pomoći, Primjena Zakona o sistemu državne pomoći, Istraživanje o provedbi Zakona*).

Dio pod nazivom: *Pravni okvir u Bosni i Hercegovini* sadrži razmatranja koja se odnose na analizu dinamike zakonodavne aktivnosti u vezi sa predmetom istraživanja u proteklom periodu. Analiziran je ustavni osnov donošenja Zakona o sistemu državne pomoći u BiH, nadležnost za njegovo donošenje, razlozi njegovog donošenja, te niz pretpostavki tehničke i suštinske naravi u vezi sa njegovim donošenjem i implementacijom (konsultacije u procesu izrade Nacrta Zakona, usklađenost sa EU standardima, način provođenja i finansijska sredstva potrebna za njegovo provođenje). Posebno su

analizirane pojedine odredbe ovog Zakona - koje suštinski opredjeljuju svrhu i način njegove implementacije, te je elaborirana i praksa Ustavnog suda BiH u vezi sa njegovim pojedinim odredbama. Ovaj dio također sadrži pregled i dinamiku donošenja podzakonskih akata u svrhu operacionalizacije i konsekventne implementacije odredbi Zakona o sistemu državne pomoći u BiH.

U dijelu koji nosi naziv: *Institucionalni okvir za kontrolu državne pomoći* dat je pregled osnovnih pojmova u sistemu državne pomoći, te je detaljno analiziran postupak odobravanja državne pomoći u BiH sa proceduralnog aspekta. Posebno je analizirana i elaborirana pozicija Vijeća za državnu pomoć BiH, njegove nadležnosti i način finansiranja. Autori su prezentirali činjenice zasnovane na izvještajima o radu ovog Vijeća i dodjeli državne pomoći, uz analizu Izvještaja o finansijskoj reviziji. U ovom dijelu također su prezentirana razmatranja u vezi sa dodjelom državne pomoći u proteklom periodu, te je data analiza odluka o dodjeli državne pomoći na godišnjem nivou, a počev od uspostavljanja ovog sistema u BiH 2012. godine. Relevantni podaci sistematizirani su u tabelama, te je dat i grafički prikaz nalaza. Ovaj dio sadrži razmatranja koja se tiču principa nezavisnosti rada Vijeća, promicije sistema državne pomoći, te daljeg jačanja institucionalnih kapaciteta u ovoj oblasti.

Dio pod nazivom: *Primjena Zakona o sistemu državne pomoći* sadrži razmatranja koja se tiču dinamike i mjere u kojoj se ovaj Zakon provodi. Posebno je ukazano na probleme koji se tiču razrušenosti administrativnog aparata, te nedovoljne institucionalne povezanosti. U ovom dijelu dat je pregled međunarodnih obaveza BiH u vezi sa predmetom istraživanja, te je elaboriran stepen njihovog ispunjavanja. Posebno su analizirani učinci dodijeljene državne pomoći u prethodnom periodu sa stanovišta osnovnih makroekonomskih pokazatelja, njena struktura, uz analizu efekata koji su postignuti. Ovaj dio također sadrži egzaktno podatke koji su sistematizirani u tabele i grafikone.


U dijelu pod nazivom: *Istraživanje o provedbi Zakona* prezentirana je analiza podataka koji su dobijeni anketiranjem relevantnih subjekata unutar sistema državne pomoći u BiH. Riječ je o Anketi sa ukupno 22 pitanja, od kojih su neka prilagođena s obzirom na ispitivanu instituciju/subjekta. Provođenjem ove Ankete došlo se do značajnih podataka koji se tiču problema normativne, institucionalne i proceduralne prirode, uočenih tokom prakse provođenja Zakona o sistemu državne pomoći u BiH. Ovi podaci mogu biti značajan katalizator budućih procesa u razvoju sistema državne pomoći u BiH, ukoliko bi nadležne institucije na tragu rezultata dobijenih provođenjem ovog istraživanja poduzele neophodne mjere iz svoje nadležnosti u pravcu otklanjanja identificiranih nedostataka. Rezultati do kojih se došlo u okviru ovog istraživanja nesumnjivo ukazuju na neophodnost nadogradnje aktuelnog sistema državne pomoći u BiH u normativnom, institucionalnom i proceduralnom smislu. Iz toga proizilazi neposredna odgovornost nadležnih institucija na poduzimanje konkretnih radnji sa svrhom unapređenja ovog sistema.

Uporedno-pravna analiza sistema državne pomoći u susjednim zemljama (Srbija, Hrvatska, Crna Gora) prezentirana je u dijelu pod nazivom: *Iskustva susjednih zemalja*. U ovom dijelu, dat je prikaz institucionalnog okvira i osnovnih principa na kojima počiva zakonodavstvo, te organizacija sistema državne pomoći u institucionalnom i proceduralnom smislu u navedenim zemljama. Razmatranja sadržana u ovom dijelu mogu biti relevantna u smislu uvažavanja dobre prakse, odnosno identificiranja loših iskustava, a s obzirom da je riječ o zemljama koje se također nalaze u procesu pridruživanja EU, izuzev Hrvatske koja je članica EU, te koje se nalaze na sličnom nivou razvoja sistema državne pomoći kao i BiH.

Posljednji dio Analize sadrži zaključke i preporuke do kojih se došlo realizacijom projektnih faza ovog istraživanja. Zaključci sadržani u Analizi predstavljaju objektiviziran nalaz ključnih problema u funkcionisanju aktuelnog sistema državne pomoći u BiH. Preporuke proizašle iz ovog istraživanja utemeljene su na ukupnim rezultatima projekta, te u cijelosti slijede uočene probleme na tragu njihovog prevazilaženja. Time ove preporuke predstavljaju relevantan osnov na kojem bi se mogle zasnivati reforme u oblasti sistema državne pomoći u BiH. U tom smislu, preporuke sadržane u ovoj Analizi mogu se smatrati suštinskim i konkretnim doprinosom ovog istraživanja te bi, kao takve, trebale biti prepoznate i od strane institucija javne vlasti u BiH nadležnih u ovoj oblasti.

Imajući u vidu navedeno, Analiza NVO Centri civilnih inicijativa, pod nazivom "*Sistem državne pomoći u Bosni i Hercegovini: Zakon i praksa*" autora Murisa Bulića i Asmira Čilimkovića predstavlja više nego dobrodošao istraživačko-autorski poduhvat u ovoj oblasti. Kako zbog značaja materije u pitanju, tako i zbog činjenice da u BiH nesumnjivo postoji praznina kada je riječ o istraživanjima i relevantnim publikacijama koje bi za predmet elaboracije imale kompleksnu problematiku sistema državne pomoći u uslovima tržišnog privređivanja. Riječ je o odnosima od čije adekvatne regulative i njoj komplemetarne prakse zavisi funkcionisanje slobodnog tržišta u bitnim elementima i njegova stabilnost te, u konačnom, razvoj privrede u najširem smislu. S tim u vezi, naglašen je značaj ovog istraživanja za širu stručnu i naučnu javnost u BiH, uključujući i nosioce javne vlasti. To iz razloga što BiH na putu evropskih integracija, te zbog unapređivanja vlastitog tržišta i tržišnog načina privređivanja, ima obavezu i odgovornost da na konsekventan način uredi ovu oblast i osigura dosljedno provođenje regulative na snazi, time i dalji razvoj aktuelnog sistema državne pomoći na tragu evropskih standarda. U tom smislu su i preporuke do kojih su autori došli na osnovu vrlo kompleksnog istraživanja. Time prezentirana Analiza, pored teoretskog i edukativnog, dobija i sasvim konkretan praktični značaj i upotrebnu vrijednost.

Tuzla, 15. februara 2016. godine



/Doc. dr Zlatan Begić/

Ova Analiza je omogućena uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je isključiva odgovornost Centara civilnih inicijativa i ne odražava stavove USAID-a ili američke vlade.