

# KOMISIJA ZA KONTROLU DRŽAVNE POMOĆI

Promenom organizacionog modela do operativne nezavisnosti

## Uvod

Iako se Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Srbija obavezala da će za kontrolu državne pomoći osnovati operativno nezavisno telo, 10 godina koliko ova institucija postoji, Srbija i dalje nije ispunila tu obavezu. Članove Komisije za kontrolu državne pomoći (Komisija) i dalje imenuje Vlada RS, na predlog Ministarstava koji su najveći davaoci državne pomoći i Komisije za zaštitu konkurencije, dok stručne, administrativne i tehničke poslove obavljaju zaposleni Ministarstva finansija. Od svog osnivanja do danas, Komisija nije donela nijednu odluku o nedozvoljenosti državne pomoći, niti rešenje za povraćaj nezakonite državne pomoći, što govori u prilog njene nesamostalnosti. Iz tog razloga, Evropska komisija ukazuje na potrebu promene ovakvog ustrojstva Komisije, i prelazak na formu koja bi Komisiji omogućila veću operativnu nezavisnost.<sup>1</sup>

Ovaj siže politike pruža uvid u pravni okvir državne pomoći u Srbiji, nedostatke postojećeg sistema i definiše preporuke za unapređenje rada Komisije za kontrolu državne pomoći. Operativna nezavisnost i efikasan rad ove institucije neće biti moguć sve dok se ne promeni organizaciona struktura, a organizacioni model Komisije za zaštitu konkurencije jedan je od mogućih pravaca ka tom cilju, budući da je u izveštajima Evropske komisije istican kao dobar primer, i najfunkcionalniji je u našem pravnom sistemu. Unapređenje bi potrazumevalo da izbor i razrešenje članova Komisije vrši Narodna skupština, na osnovu javnog konkursa, da članovi ne budu predstavnici ministarstava, već stručnjaci iz oblasti prava ili ekonomije, da se finansiranje vrši putem finansijskog plana Komisije koji odobrava Narodna skupština, kao i da stručne poslove za potrebe Komisije obavlja Stručna služba, kao organizaciona jedinica u njenom sastavu.

1. Serbia 2019 Report, (Brussels, European Commission, 2019), 46.

2. Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 83/08 – SSP)

3. Zakon o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS”, broj 51/09)

4. Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći („Službeni glasnik RS”, br. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 i 119/14)

5. Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći („Službeni glasnik RS”, br. 13/10)

6. Odluka o obrazovanju Komisije za kontrolu državne pomoći („Službeni glasnik RS”, br. 112/2009)



УКЉУЧИ CE

Ovaj siže politike je napisan u okviru projekta „Pripremi se za učešće”.  
Ovaj projekat finansira Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji u okviru Programa podrške civilnom društvu (CSF) koji ima za cilj jačanje demokratija i procesa integracije u EU kroz osnaživanje civilnog društva da aktivno učestvuje u donošenju odluka. Projekat sprovode Centar za evropske politike, NALED i European Western Balkans.



Ovaj projekat finansira Evropska unija



Projektni koordinator



## Pravni okvir kontrole državne pomoći u Srbiji

Aдекватna kontrola državne pomoći preduslov je za ostvarenje slobodne konkurencije, funkcionalnog tržišta i privrednog razvoja, od čega krajnju korist imaju potrošači, odnosno građani. Obaveze Republike Srbije u oblasti državne pomoći definisane su članom 73. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju<sup>2</sup>, a sistem kontrole državne pomoći u Srbiji uspostavljen je 2009. godine donošenjem Zakona o kontroli državne pomoći<sup>3</sup> kao i dva podzakonska akta: Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći<sup>4</sup> i Uredbe o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći<sup>5</sup>. Nakon toga, Vlada Republike Srbije donosi Odluku o obrazovanju Komisije za kontrolu državne pomoći<sup>6</sup> kao operativno nezavisnog tela, što je jedan od bitnih zahteva u procesu pridruživanja Srbije EU, u okviru Pregovaračkog poglavlja 8 – Politika konkurencije. Ovo poglavlje jedno je od najtežih za pregovore, a nezavisnost Komisije je jedno od merila za njegovo otvaranje.

*Komisija za kontrolu državne pomoći nema svoju stručnu službu, već stručne, administrativne i tehničke poslove za Komisiju obavlja Ministarstvo finansija*

## Komisija za kontrolu državne pomoći

Zakonom o kontroli državne pomoći definisano je da je Komisija operativno nezavisna u radu<sup>7</sup>. Sredstva za rad Komisije obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, a Ministarstvo obezbeđuje prostor i druge uslove za rad Komisije<sup>8</sup>.

Međutim, tako definisana, Komisija za kontrolu državne pomoći je svojevrsan pravni hibrid<sup>9</sup> – mešavina radnog tela Vlade, posebne upravne organizacije i nezavisnog državnog organa. Pet članova Komisije imenuje Vlada RS na predlog ministarstava i Komisije za zaštitu konkurencije, koji su i sami davaoci državne pomoći, čime se otvara prostor za sukob interesa. Mandat članova traje 5 godina, i mogu biti ponovo imenovani, na predlog istog predlagача.

Glavni zadatak Komisije je da odlučuje o dozvoljenosti državne pomoći, u postupku prethodne ili naknadne kontrole, a za svaku državnu pomoć koju utvrdi da je nedozvoljena Komisija može da naloži povraćaj. Međutim, u proceduru prethodne kontrole Komisija može da se upusti tek nakon što davalac ili treće lice prijave da se namerava dodela državne pomoći, ili da je ona već dodeljena, čime se znatno smanjuje mogućnost preventivnog delovanja Komisije.

Komisija nema svoju stručnu službu, već stručne, administrativne i tehničke poslove za Komisiju obavlja Ministarstvo finansija, odnosno Odeljenje za kontrolu državne pomoći, kao samostalna organizaciona jedinica u okviru ovog ministarstva, koja je izvan sektora, sekretarijata i kabineta ministra. Glavna zaduženja Odeljenja podrazumevaju obradu predmeta, izradu predloga odluka i organizovanje sednica Komisije, vođenje evidencije i sačinjavanje godišnjih izveštaja o dodeljenoj pomoći, ali i priprema predloge propisa koje usvaja Narodna skupština, odnosno Vlada u oblasti državne pomoći. „Odeljenje se stara i o harmonizaciji zakonodavstva u oblasti državne pomoći koja podrazumeva usaglašavanje domaćih propisa sa nizom propisa i instrumenata tumačenja institucija EU. To znači da neke od najvažnijih poslova Komisije obavljaju zaposleni Ministarstva finansija, koje je dodelilo 27,1% državne pomoći u 2017. godini, po osnovu poreskih podsticaja i

garancija<sup>10</sup>. Pored faktičke operativne zavisnosti, ovakvo ustrojstvo otvara prostor i za različite zloupotrebe.



Šema 1: Organizaciona struktura Komisije i Odeljenja za kontrolu državne pomoći

## Nedostaci organizacionog modela Komisije za kontrolu državne pomoći

Ovakav organizacioni model Komisije preuzet je iz Slovenije, koja za razliku od Srbije u vreme pristupanja Evropskoj uniji nije imala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, te ni obavezu uspostavljanja operativno nezavisnog tela za kontrolu državne pomoći, čiju funkciju je po pristupanju Slovenije EU preuzela Evropska komisija. Odluka Srbije da preuzme ovakav model nije bila pravi izbor, budući da je u suprotnosti sa preuzetim obavezama u procesu pridruživanja EU, i onemogućava samostalnost u radu Komisije.

*Od svog osnivanja do sad, Komisija nije donela nijednu odluku o zabrani državne pomoći, niti rešenje za povraćaj nezakonite državne pomoći*

U prilog tome govori i zaključak Evropske komisije iz poslednjeg Godišnjeg izveštaja<sup>11</sup>, kao i iz prethodnih izveštaja je da je kontrola državne pomoći u Srbiji i dalje slaba, a kao ključni problemi izdvajaju se sledeći:

7. Zakon o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS“, broj 51/09), član 6. stav 7.

8. Ibid. član 7. stavovi 1 i 2.

9. Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija? (Beograd, Transparentnost Srbija, 2015), 5.

10. Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2017. godini, (Beograd, Komisija za dodelu državne pomoći, 2019), 24.

11. Serbia 2019 Report, (Brussels, European Commission, 2019), 46.

1. **ODSUSTVO OPERATIVNE NEZAVISNOSTI:** Na institucionalnom nivou, Komisija se ne može smatrati operativno nezavisnom, što je obaveza Srbije preuzeta najpre Prelaznim sporazumom iz 2009. godine, a potom i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju 2013. Razlog za to je što članove Komisije koji su i sami predstavnici institucija koje dodeljuju državnu pomoć, obrazuje Vlada RS, na predlog ministarstava i Komisije za zaštitu konkurencije. Faktička operativna zavisnost je posebno očigledna u obavljanju stručnih i administrativno-tehničkih poslova, jer je Odeljenje za kontrolu državne pomoći organizaciona jedinica u okviru Ministarstva finansija, čime Komisija nema svoju samostalnu stručnu službu.

2. **FINANSIJSKA ZAVISNOST:** Rad Komisije finansira se iz budžeta RS, kroz razdeo Ministarstva finansija, dok su zaposleni u Odeljenju za kontrolu državne pomoći državni službenici, čije plate se obezbeđuju u budžetu RS, takođe na razdelu Ministarstva.

3. **NEDOVOLJNI LJUDSKI KAPACITETI:** Prema podacima Evropske komisije<sup>12</sup>, u Odeljenju za kontrolu državne pomoći u 2018. godini je bilo angažovano svega 4 stalno zaposlena lica. Kako bi Odeljenje moglo da ispunji svoj mandat definisan Zakonom, uključujući i poslove pripreme i davanja komentara na sve propise koji imaju ili mogu imati uticaja na narušavanje konkurencije na tržištu putem dodeljivanja državne pomoći, kao i harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa nizom propisa i instrumenata EU, potrebno je dodatno kvalifikovano osoblje koje bi bilo angažovano u Odeljenju, za šta su potrebna i veća izdvajanja iz budžeta RS.

4. **NEKORIŠĆENJE PROPISANIH KONTROLNIH MEHANIZAMA:** Komisija kao kontrolni organ u nedovoljnoj meri koristi mehanizme kojima se kontroliše državna pomoć. U slučajevima kada Komisija u postupku naknadne kontrole utvrdi nepravilnosti, donosi zaključak sa predlogom mera i rokom za otklanjanje tih nepravilnosti. Ukoliko davalac ne postupi po zaključku, Komisija donosi rešenje kojim se ta državna pomoć smatra nedozvoljenom, i nalaže povraćaj državne pomoći, uvećane za zakonsku zateznu kamatu, i obustavu dalje dodele neiskorišćenog dela državne pomoći. Međutim, od svog osnivanja do sad, Komisija nije donela nijedno rešenje o zabrani, niti za povraćaj nezakonite državne pomoći. To govori u prilog postojanju političkog uticaja na postu-

panje, odnosno nepostupanje Komisije, kao posledica imenovanja članova od strane Vlade RS.

5. **SLAB OBUHVAT KONTROLE:** Iako je davalac državne pomoći dužan da pre dodele podnese prijavu državne pomoći Komisiji, iskustva iz prakse govore drugačije. Zakonom propisano da postupak prethodne kontrole Komisija može da započne tek po prijemu potpune prijave, što znači da Komisija nema način da utvrdi da se namerava dodela državne pomoći, već u potpunosti zavisi od volje davaoca ili spremnosti trećih lica da putem predstavke informišu Komisiju da se namerava dodela pomoći, odnosno da je ona već dodeljena.

## Kako do operativne nezavisnosti Komisije?

Kako bi uspostavio efikasan sistem kontrole državne pomoći, i ispunile obaveze propisane članom 73. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji podrazumeva da je za kontrolu državne pomoći neophodno osnovati „operativno nezavisno telo”, potrebno je obrazovati Komisiju za kontrolu državne pomoći kao samostalan i nezavisan državni organ, što podrazumeva i promenu organizacione strukture, načina imenovanja i povezanih pitanja koja se odnose na rad Komisije. Kao dobar primer može poslužiti model Komisije za zaštitu konkurencije (KZK).

KZK je samostalna i nezavisna organizacija, čije članove imenuje Narodna skupština. Članovi KZK nisu predstavnici državnih institucija, već ugledni stručnjaci iz oblasti prava i ekonomije. Stručne poslove za potrebe KZK obavlja nezavisna služba, a njeni zaposleni (njih 51 trenutno) nemaju status državnih službenika. Na kraju, nezavisnost KZK se ogleda i u načinu finansiranja – čak 98,37% sredstava, KZK obezbeđuje iz sopstvenih prihoda (od taksi, donacija ili prodaje publikacija)<sup>14</sup>.

Samostalna i nezavisna organizacija koja vrši javna ovlašćenja u skladu sa zakonom;
Pet članova Komisije imenuje Narodna skupština, kojoj odgovaraju za svoj rad;
Članovi se biraju iz redova uglednih stručnjaka - diplomiranih pravnika ili diplomiranih ekonomista;
Ima svoju nezavisnu stručnu službu, čiji zaposleni nemaju status državnih službenika;
Finansira se najvećim delom iz sopstvenih prihoda;

12. Ibid, 64.

13. Zakon o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS”, broj 51/09), član 13. stav 1.

14. Informator o radu Komisije za zaštitu konkurencije, (Beograd, Komisija za zaštitu konkurencije, 2019), 18.

Iako zbog različite prirode subjekata koje kontrolišu (privredni subjekti i javni organi), nije moguće u potpunosti preuzeti model Komisije za zaštitu konkurencije i primeniti ga na slučaj Komisije za kontrolu državne pomoći, neki od elemenata organizacione strukture i načina rada se ipak mogu prilagoditi i primeniti.

1. **Izbor i razrešenje članova Komisije za kontrolu državne pomoći treba da vrši Narodna skupština**, na osnovu javnog konkursa, iz redova uglednih stručnjaka iz diplomiranih pravnika ili diplomiranih ekonomista. Time bi se obezbedila veća nepristrasnost i legitimnost izabranih članova, i smanjio politički uticaj na donošenje odluka Komisije;

2. **Članovi ne treba budu predstavnici ministarstva, niti da imaju status državnih službenika**, kako bi se osigurala nezavisnost u procesu odlučivanja;

3. **Finansiranje treba da se vrši na osnovu godišnjeg finansijskog plana koji Komisija donosi**, a na koji Narodna skupština daje saglasnost. Tako bi Komisija mogla da samostalno planira finansijska sredstva u skladu sa predviđenim aktivnostima za narednu godinu;

4. Budući da su davaoci državne pomoći javne institucije, **sredstva za rad Komisije bi kao i do sad trebalo obezbediti iz budžeta RS, ali preko posebne budžetske linije** za ovu namenu, kao u slučaju finansiranja rada Državne revizorske institucije ili Poverenice za zastitu ravnopravnosti;

5. **Komisija treba da poseduje sopstveni prostor i samostalno obezbeđuje uslove za rad**, zarad osiguranja pune operativne nezavisnosti;

6. **Organi Komisije treba da budu Predsednik i Savet Komisije**, kojeg čine predsednik i četiri člana, po analogiji ustrojstva KZK;

7. **Stručne, administrativne i tehničke poslove treba da obavlja Stručna služba, kao organizaciona jedinica u sastavu Komisije**, a ne Ministarstva, da bi se smanjila mogućnost sukoba interesa;

8. Kako bi mogla da ispuni svoj mandat definisan Zakonom, **Stručna služba treba da bude organizovana u tri sektora, sa povećanjem broja stalno angažovanih lica**;

9. U okviru Sektora za izveštavanje i analitičke poslove, treba **definisanisati radno mesto analitičara**, koji obavljaju poslove analize rizika, praćenja stanja i rada davalaca državne pomoći, sa ciljem

utvrđivanja prioriteta kontrole koja se sprovodi po službenoj dužnosti, otkrivanja namere dodele ili već dodeljene državne pomoći protivno zakonskim uslovima;

10. **Potrebno je intenzivirati saradnju sa drugim nezavisnim institucijama**, pre svega sa Komisijom za zaštitu konkurencije i Državnom revizorskom institucijom, budući da ove institucije imaju komplementarne nadležnosti;

11. **Propisati obavezu da nacrti propisa koji mogu imati veze sa državnom pomoći moraju dobiti mišljenje Komisije za kontrolu državne pomoći**<sup>15</sup>, kako bi se osiguralo da se njima neće narušiti konkurencija na tržištu putem dodeljivanja državne pomoći, kao i da će biti u skladu sa obavezama preuzetim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i drugim propisima EU.



Šema 2 : Predlog izmenjene organizacione strukture Komisije za kontrolu državne pomoći

Na ovaj način, Komisija bi mogla da vrši svoje nadležnosti samostalno, a jačanje kapaciteta u pogledu broja zaposlenih omogućilo bi više prostora za analizu rizika i preventivne i savetodavne aktivnosti Komisije. Intenziviranjem saradnje sa drugim institucijama sa komplementarnim nadležnostima, ojačao bi se celokupan sistem kontrole državne pomoći, čime bi se ispunio jedan od važnih zahteva u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Promena organizacionog modela Komisije imala bi niz pozitivnih efekata kako na privredu kroz veću zaštitu slobode konkurencije na tržištu, i podsticanja privrednog razvoja, tako i na same građane usled smanjenja mogućnosti korupcije i veće transparentnosti i odgovornosti u trošenju budžetskih sredstava.

15. Uz pozitivno mišljenje Ministarstva za evropske integracije.