



# DRŽAVNA POMOĆ DRŽAVI

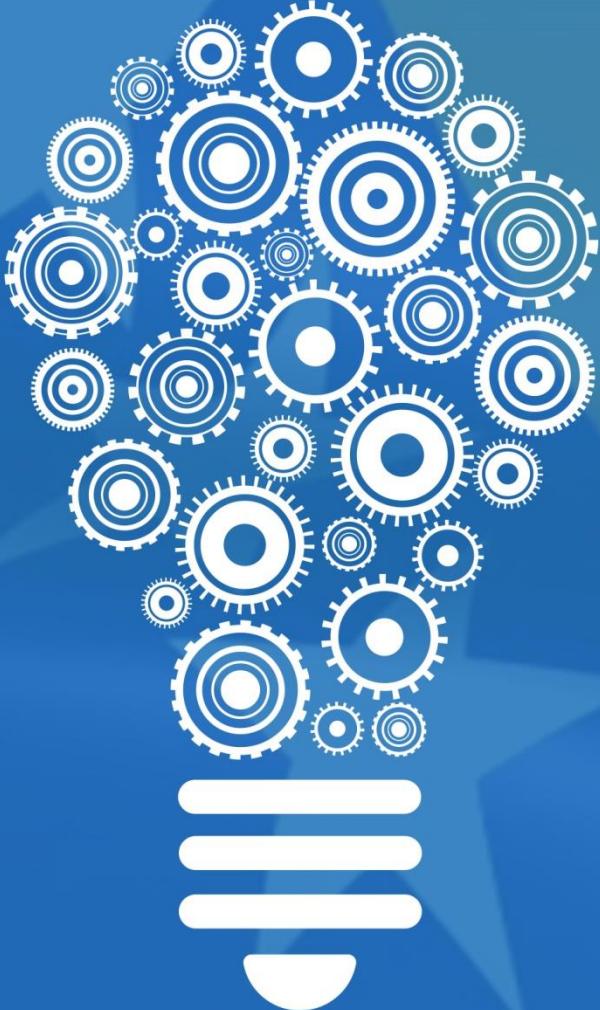
**SVRSISHODNOST DRŽAVNE POMOĆI JAVNIM  
(DRŽAVNIM) PREDUZEĆIMA U BIH**

juni 2022. godine



Kingdom of the Netherlands

Finansira Ambasada Kraljevine Nizozemske u BiH



# **DRŽAVNA POMOĆ DRŽAVI**

**SVRSISHODNOST DRŽAVNE POMOĆI JAVNIM  
(DRŽAVNIM) PREDUZEĆIMA U BIH**

**Centri civilnih inicijativa (CCI)  
Pripremio: Aleksandar Draganić**

juni 2022. godine

## **Sadržaj**

Uvod.....	4
Javna (državna) preduzeća u BiH .....	5
Državna pomoć i EU .....	6
Državna pomoć u BiH.....	8
Statistika dodijeljene državne pomoći u BiH .....	12
Svrshodnost državne pomoći za javna (državna) preduzeća .....	15
Ko vrši dodjelu i "kontrolu" državne pomoći.....	17
Zaključak i preporuke.....	18

## Uvod

Davanje državne pomoći javnim, odnosno državnim preduzećima nije nešto što je nedozvoljeno niti nepoznato u zemljama Evropske unije. Tako je u junu 2020. godine francuski ministar privrede najavio plan državne pomoći vrijedan 15 milijardi eura za državnu avioindustriju. Plan oporavka uključuje paket zajma od 7 milijardi eura koji je već odobren Air France-KLM-u. Mala i srednja preduzeća unutar sektora će imati koristi od početnih 500 miliona eura za razvoj, koji će se dugoročno povećati na milijardu eura dok će dodatnih 300 miliona eura ići na "robotizaciju i digitalizaciju". Osim toga, 1,5 milijardi eura će biti uloženo u istraživanje i razvoj ekološki prihvatljivijih aviona. Tokom predstavljanja samog plana državne pomoći, francuski ministar je istakao da bi bez navedene pomoći bilo ugroženo 100.000 radnih mjesta (od ukupno 300.000) u avioindustriji, koja je pretežno u državnom vlasništvu.

Evidentno je da za davanje same državne pomoći postoje jasne smjernice u okviru Evropske unije. Sve države su odgovorne da grade ekonomski sistem koji je u najvećem interesu njenih građana i to podrazumijeva da države grade ambijent i podstiču određene ekonomske i privredne procese. Najčešće, javne vlasti dodjeljuju podsticaje i subvencionišu određene aktivnosti, ali ove intervencije mogu dovesti do poremećaja na tržištu, narušiti konkurenčiju i fer uslove poslovanja. Zbog toga intervencije javnih vlasti u ekonomske i privredne procese odnosno mјere državne pomoći moraju biti jasno definisane i provedene na način da ne načine štetu i ne ugroze konkurenčiju. Politika konkurenčije u Evropskoj uniji obuhvata kontrolu ponašanja preduzetnika na tržištu i kontrolu ponašanja država članica pri dodjeli državne pomoći ako utiče na trgovinu i konkurenčiju između zemalja članica.

Kada se posmatra politika dodjele državne pomoći javnim odnosno državnim preduzećima u Bosni i Hercegovini, evidentno je da se ona zasniva na ogromnoj netransparentnosti i diskrecionim pravima onih koji tu pomoći obezbjeđuju. To ne iznenađuje imajući u vidu postojeće stanje u tim preduzećima. Ustaljena je praksa da javna i komunalna preduzeća u BiH ostvaruju loše operativne rezultate, da nemaju dovoljne podsticaje za povećavanje efikasnosti uz suočavanje sa pritiscima da cijene usluga drže na socijalno prihvatljivim nivoima. Kao rezultat, nivo investicija je nizak i ugrožava dugoročnu održivost poslovanja nekih od ovih preduzeća. Istovremeno, znatan broj preduzeća u državnom vlasništvu neefikasno posluje, i u zbiru ona ostvaruju velike gubitke. Mnoga od njih opstaju zahvaljujući obilnoj podršci države putem direktnih i indirektnih subvencija dok se ukupni novčani izdaci za podršku ovim preduzećima – koji uključuju direktnе subvencije i grantove iz entetskih, kantolanlih i lokalnih budžeta mjeri desetinama miliona KM. Čak ni uvođenje Zakona o državnoj pomoći nije značajno uticalo na višedecenijske ustaljene prakse.

U nastavku ćemo predstaviti okvir za funkcionisanje javnih odnosno državnih preduzeća u odnosu na samu oblast državne pomoći kao vid šire politike konkurenčije odnosno politike davanja državne pomoći za različite namjene u Bosni i Hercegovini. Cilj analize je da utvrdi potencijalne efekte državne pomoći za javna odnosno državna preduzeća te pruži neke smjernice za dalje unapređenje.

## Javna (državna) preduzeća u BiH

Svaka država svojim aktivnostima na različite načine utiče na naše živote, i to od rođenja do smrti. Većina osoba se rađa u bolnicama koje posjeduje ili subvencionise država dok se više od 90% osoba školuje u državnim školama. Mi putujemo državnim putevima i željezničkim prugama dok u većini zajednica komunalne usluge obavlja neka javna služba ili javno preduzeće. I pored toga što je ekonomskoj teoriji i dalje nejasan odgovor na pitanje zašto se država u neke privredne aktivnosti uključuje, a u neke ne uključuje, te koliki je to optimalan obim i koji je optimalan način uključenja države.

Javna preduzeća predstavljaju preduzeća koja se osnivaju u različitim organizacionim formama radi obavljanja djelatnosti od opšteg, javnog interesa i u čijem osnovnom kapitalu država ili neki njen dio, direktno ili indirektno, ima većinsko vlasništvo. Savremena ekomska teorija kaže da su državna i privatna svojina jednako efikasne ako su zadovoljene pretpostavke o savršenom tržištu, potpunim informacijama i potpunim ugovorima. Međutim, najvažniji argument koji ide u prilog državnoj svojini i osnivanju javnih preduzeća je onaj o slabosti tržišta, odnosno o narušavanju pretpostavke o savršenoj konkurenciji u djelatnostima u kojim dolazi do opadanja prosječnih troškova, što vodi monopolima. A pošto je monopol u privatnoj svojini loša stvar, onda je bolje da to preduzeće bude u državnoj jer je država, po prepostavci, dobromanjerna. Tako se države opredjeljuju za formiranje državnih (i javnih) preduzeća za pružanje usluga vodosnabdijevanja, usluga prikupljanja i odlaganja otpada, usluga prijevoza željezničkim saobraćajem, telekomunikacijskih usluga, usluga proizvodnje i distribucije električne energije, itd.

Međunarodni monetarni fond navodi da je javno preduzeće koncept koji objedinjava elemente javnosti i tržišnosti tako da se elementi javnosti manifestuju kroz sljedeće činjenice<sup>1</sup>:

- najvažnije poslovne odluke donosi država kao vlasnik trajnog kapitala (putem neke svoje agencije ili upravnih odbora u kojima sjede državni predstavnici). Kriteriji za donošenje odluka nisu vezani isključivo za finansijsku dobit, već i za šire društvene interese (npr. socijalnu politiku);
- dobit, odnosno gubici poslovanja javnih preduzeća pripadaju cijeloj zajednici;
- javno preduzeće je odgovorno za svoje poslovanje cijelom društvu, odnosno vladu i parlamentu kao krajnjim „čuvarima“ javnog interesa.

„Zakon o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine“<sup>2</sup> uređuje određena pitanja poslovanja i upravljanja u javnim preduzećima, pri čemu se daje ovlaštenje opštinama, kantonima i Federaciji da mogu, svako u okviru svojih nadležnosti, utvrditi djelatnost od javnog interesa. Javno preduzeće (JP) u smislu ovog zakona (član 2, stav 1), je pravno lice upisano u sudski registar kao privredno društvo (akcionarsko društvo ili društvo sa ograničenom odgovornošću – član 3) koje obavlja djelatnost od javnog društvenog interesa (energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje javnim dobrima i druge djelatnosti od javnog društvenog interesa), ili pravno lice definisano posebnim propisom kao javno preduzeće.

<sup>1</sup> OECD. (2005). OECD smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima.

<https://www.oecd.org/daf/ca/41814777.pdf>

<sup>2</sup> Službene novine FBiH broj 8/05; 81/08; 22/09; 109/12

„Zakon o javnim preduzećima“<sup>3</sup>, uređuje ključna pitanja poslovanja i upravljanja javnim preduzećima u RS, a za pitanja koja nisu uređena ovim zakonom upućuje na primjenu „Zakona o privrednim društvima“. Prema članu 2, javno preduzeće je pravno lice, upisano u sudski registar kao privredno društvo (akcionarsko društvo – a. d. ili društvo sa ograničenom odgovornošću – d. o. o.) radi obavljanja djelatnosti od opšteg interesa i u čijem osnovnom kapitalu RS ili JLS direktno ili indirektno ima većinsko vlasništvo. Odredbe ovog zakona se primjenjuju i na preduzeća koja u strukturi vlasništva imaju najmanje 50% plus 1 akciju, ili udjela u vlasništvu Republike, i koja zapošljavaju više od 50 lica. „Zakon o privrednim društvima“ se primjenjuje na javna preduzeća za ona pitanja koja nisu regulisana „Zakonom o javnim preduzećima“ i njim je uređeno osnivanje i upravljanje privrednim društvima, prava i obaveze osnivača i druga važna pitanja funkcionisanja privrednih društava.

Iako je prošlo skoro 25 godina od uspostavljanja novog društveno-političkog sistema i uvođenja tržišne ekonomije, i dalje su prisutne razlike u odnosima države prema privrednim subjektima ako se u obzir uzme vlasništvo nad kapitalom – država favorizuje javna odnosno državna preduzeća. Državna preduzeća većinom predstavljaju legat prošlog perioda u kome su svi poslovni subjekti bili u njenom vlasništvu te su to oni subjekti koji ili nisu bili privatizovani ili nisu uopšte bili predmet privatizacije u proteklim godinama. Sama Federacija BiH, bez kantona, još uvijek je većinski vlasnik u gotovo 50 preduzeća koja zapošljavaju desetine hiljada radnika. Slična je situacija u Republici Srpskoj, uz napomenu da je tamo došlo do privatizacije sektora telekomunikacija.

Javna preduzeća u BiH su neefikasna zbog velikog uticaja politike i države na njihov rad.<sup>4</sup> Evidentno je da se najznačajnija javna preduzeća u BiH nalaze u energetskom, telekomunikacijskom, saobraćajnom i komunalnom sektoru. Nema preciznog registra o broju ovih preduzeća, ali su prethodna istraživanja Centara civilnih inicijativa uspjela da „izbroje“ 554 preduzeća koja i dalje imaju značajan udio u bruto društvenom proizvodu (BDP) zemlje. Još uvijek je više od 10 milijardi KM neprivatizovanog kapitala u rukama Federacije BiH, raspoređenih u gotovo 50 privrednih subjekata u različitim industrijama. Stoga je jako značajno analizirati pravni okvir (legislativu) za dodjelu državnih izdvajanja odnosno državne pomoći za javna preduzeća, te za kontrolu navedene državne pomoći.

## Državna pomoć i EU

Sve države su odgovorne da grade ekonomski sistem koji je u najvećem interesu njenih građana. To podrazumijeva da države grade ambijent i podstiču određene ekonomske i privredne procese radi nesmetanog funkcionisanja cjelokupne privrede. Najčešće, javne vlasti dodjeljuju podsticaje i subvencionisu određene aktivnosti, ali ove intervencije mogu dovesti do poremećaja na tržištu, narušiti konkurenčiju i fer uslove poslovanja. Zbog toga intervencije javnih vlasti u ekonomske i privredne procese odnosno mjere državne pomoći moraju biti jasno definisane i provedene na način da ne načine štetu i ne ugroze konkurenčiju.

Politika konkurenčije u Evropskoj uniji obuhvata kontrolu ponašanja privrednih društava na tržištu i kontrolu ponašanja država članica pri dodjeli državne pomoći ako utiče na trgovinu i konkurenčiju između zemalja članica. Evropska komisija nadzire dodjelu državne pomoći u svim državama članicama

<sup>3</sup> Službeni glasnik RS broj 75/04; 78/11.

<sup>4</sup> Transparentnost i odgovornost javnih preduzeća na području EU i Zapadnog Balkana, Eda Banja Luka, 2017

EU u skladu s članovima 107. i 108. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. U Ugovoru, sama državna pomoć je veoma široko definisana: „Osim ako nije ovim Ugovorom drugačije utvrđeno, svaka državna pomoć koju daje država članica, ili koja je data putem državnih sredstava u bilo kom obliku, koja narušava ili prijeti da naruši konkurenčiju davanjem prednosti nekim privrednim subjektima ili nekim proizvodima, nije u skladu sa zajedničkim tržištem u mjeri u kojoj utiče na trgovinu između država članica“ (European Commission, 2012)<sup>5</sup>.

Državna pomoć može biti usklađena ako se dodjeljuje u skladu s pravilima, a naročito radi:

- unapređenja ekonomskog razvoja područja sa izuzetno niskim životnim standardom ili sa visokom stopom nezaposlenosti;
- otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi ili izvođenja određenog projekta od posebnog značaja za Evropsku uniju;
- unapređenja razvoja određenih privrednih djelatnosti ili određenih privrednih područja, ako se time ne utiče na trgovinu između zemalja članica Evropske unije;
- unapređenja zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa, ako se time ne narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurenčije na tržištu i utiče na trgovinu.

U Evropskoj uniji, kontrola državne pomoći i njeno odobravanje su u nadležnosti Direktorata za konkurenčiju (*Directorate General for Competition - DG COMP*).

Oblast državne pomoći je multidisciplinarna i kao takva uključuje elemente ekonomije, političkih nauka i prava. Cilj državne pomoći je jačanje unutrašnjeg tržišta - smanjivanje prepreka u trgovini između država članica, obezbjeđenje jednakih uslova poslovanja za sve preduzetnike, sprečavanje trke za subvencijama, usmjeravanje pomoći prema ciljevima koji doprinose povećanju konkurentnosti privrede u EU i rastu zaposlenosti. Politika kontrole državne pomoći suštinski doprinosi ostvarenju odgovornije i efikasnije javne potrošnje i kao takva predstavlja važan instrument ne samo u obezbjeđivanju ravnopravne konkurenčije među privrednim subjektima već i u boljem korištenju javnih resursa.

Kako pravila o državnoj pomoći postoje u EU od samog osnivanja 1958. godine, modernizacijom pravila o državnoj pomoći 2012. - 2014. Evropska unija je pored zaštite konkurenčije kao prvobitnog cilja, naglasila obavezu korištenja državne pomoći kao instrumenta rasta. Modernizacija pravila o državnoj pomoći u periodu 2012. – 2014. sprovedena je radi podrške ciljevima za povećanje rasta, boljeg sprovođenja prioriteta i unapređenja pravila i bržeg odlučivanja. Podrška ciljevima za povećanje rasta podrazumijeva da državna pomoć<sup>6</sup>:

- direktno doprinosi ciljevima EU
- izbjegava narušavanje konkurenčije (subvencije, protekcionizam, razlike u usklađenosti);
- poboljšava efektivnost i efikasnost pomoći i kvalitet javnih finansija;
- ispravlja propuste na tržištu kroz podršku aktivnostima kojih nema na tržištu (dokazivanje efekata podsticaja)

<sup>5</sup> European Commission. (2012). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 326, 26 October 2012. 0001 - 0390. Preuzeto sa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=EN>

<sup>6</sup> Državna pomoć kao podsticaj za razvoj MSP u BiH, Eda Banja Luka, 2020.

Pristup Evropske unije prema državnoj pomoći podrazumijeva usklađenost sa ostalim politikama EU: industrijskom politikom, politikom konkurenčije, tehnološkog razvoja, ekonomske i socijalne kohezije. Da države članice podržavaju dogovorene politike i prioritete EU, najbolje potvrđuju podaci iz godišnjeg izvještaja o državnoj pomoći dodjeljenoj u Evropskoj Uniji (European Commission, 2019b)<sup>7</sup>:

- 53% ukupno dodijeljene državne pomoći u zemljama članicama odnosi se na državnu pomoć za zaštitu životne sredine i energetske uštede;
- 94% ukupne potrošnje na državnu pomoć se odnosi na horizontalne ciljeve od zajedničkog interesa kao što su zaštita životne sredine, istraživanje, razvoj i inovacije, te regionalni razvoj;
- kao instrumenti dodjele, dominiraju podsticaji (64%) i poreske olakšice (29%) ukupno dodijeljene državne pomoći. Ostatak uglavnom čini pomoć dodijeljena putem garancija, subvencionisanih kredita i dokapitalizacije.

### **Kada državna pomoć (ne) narušava konkurenčiju?**

#### ***Narušavanje konkurenčije***

Državna intervencija kojom se dodjeljuje finansijska prednost nekom poslovnom subjektu na tržištu koja narušava konkurenčiju između država članica!

#### ***Nema narušavanja konkurenčije***

Narušavanje konkurenčije je isključeno ako na tržištu postoji zakonski monopol. Zakonski monopol postoji ako je pružanje određene usluge rezervisano isključivo za jednog pružaoca određene usluge na određenoj teritoriji (npr. vodosnabdijevanje), a pružalac te usluge ne smije biti aktivan ni na jednom drugom liberalnom tržištu u proizvodnom ili geografskom smislu. Zakonski monopol treba razlikovati od isključivog povjeravanja pružanja usluge određenom poslovnom subjektu. Narušavanje konkurenčije ne postoji ni u slučaju de minimis pomoći za koju su institucije EU odlučile da do iznosa od 200.000 EUR u tri fiskalne godine ne narušava konkurenčiju i ne utiče na trgovinu između država članica (European Commission, 2013). U dodjeli de minimis pomoći potrebno je da i davalac i primalac/korisnik vode računa o kumulaciji odnosno sabiranju pomoći.

## **Državna pomoć u BiH**

U cilju ispunjavanja svojih obaveza iz Sporazuma o Stabilizaciji i Pridruživanju, Bosna i Hercegovina je donijela Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini koji je stupio na snagu 2012. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 10/12 i 39/20) i osnovala organ nadležan za primjenu i sprovođenje ovog Zakona - Savjet za državnu pomoć Bosne i Hercegovine. Savjet ima isključivu nadležnost, između ostalog, za odobravanje programa (šema) državne pomoći i pojedinačne državne pomoći, te za odlučivanje o povratu nezakonito dodijeljene državne pomoći. Međutim, uloga Savjeta u prethodnim godinama je bila jako marginalizovana dok su podaci kojima raspolaže ova institucija jako ograničeni i nepotpuni.

<sup>7</sup> European Commission. (2019b). State Aid Scoreboard 2018: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017. Preuzeto sa: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/state\\_aid\\_scoreboard\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2018.pdf)

Istovremeno, analizom postojećih izvještaja o radu kao i putem obavljenih razgovora sa predstavnicima Savjeta, evidentno je da je kontrolna funkcija u vezi sa odobravanjem državne pomoći bila zanemarena, što zbog kapaciteta što zbog nemogućnosti uslijed postojećeg načina na koji Savjet funcioniše.

Iako se u godišnjim izvještajima o radu Savjeta ne ističu ovi problemi<sup>8</sup>, aktivnosti prikupljanja podataka u sklopu pripreme ove analize ukazuju da su problemi i više nego prisutni.<sup>9</sup> Tako je posljednji dostupni godišnji izvještaj sa podacima o dodjeljenoj pomoći pripreman 2020. godine (Godišnji izvještaj o državnoj pomoći u BiH za 2019. godinu) dok oba entiteta imaju pripremljene izvještaje za 2020. godinu. Takođe, sam Izvještaj o radu Savjeta za državnu pomoć ukazuje da je u okviru sekretarijata Savjeta popunjeno 7 od 9 sistematizovanih radnih mesta što svakako utiče na rezultate rada ove institucije. Tako je npr. internet stranica Savjeta jako neažurna sa podacima od prije par godina dok u posljednjih godinu i po uopšte nije bilo značajnih objava dok na njoj nema niti jednog registra sa podacima o korisnicima državne pomoći. Međutim, najznačajniji problem se vidi u slaboj koordinaciji između Savjeta za državnu pomoć BiH i entitetskih vlada odnosno ministarstava finansija, naročito kada je u pitanju dostupnost odnosno raspoloživost podataka koji se dostavljaju sekretarijatu i pored činjenice da se sjednice Savjeta uglavnom održavaju po utvrđenoj dinamici (jednom mjesечно). Očigledno je da se brojni politički problemi koji su evidentni u funkcionisanju institucija na državnom nivou jako izraženi i u radu Savjeta za državnu pomoć s obzirom na sam koordinacioni mehanizam rada i odlučivanja ove institucije.<sup>10</sup>

Organi za sprovođenje su: Savjet ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, putem svojih nadležnih organa

Zakonodavni okvir je djelimično usklađen sa Acquis-om i odredbama SSP. Sastoji se od Zakona o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini i podzakonskih akata donesenih od strane Savjeta ministara, vlada entiteta i Brčko Distrikta. Oba entiteta imaju usvojene Uredbe o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći (djelimično usklađene sa EU Acquis).

Pored Zakona, pravni okvir za kontrolu državne pomoći u BiH čine podzakonski akti doneseni na nivou organa za sprovođenje.

#### Federacija BiH

- Uredba o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, 27/18);
- Uredba o uslovima i postupku za dodjelu pomoći male vrijednosti - de minimis („Službene novine FBiH“, 27/18);
- Uredba o uslovima za dodjelu državne pomoći u obliku naknade za obavljanje i izvršenje javnih usluga privrednim subjektima kojima je povjeroeno obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa („Službene novine FBiH“, 27/18);
- Uredba o načinu i procedurama prijavljivanja („Službene novine FBiH“, 104/13);

<sup>8</sup> Izvještaj o radu Savjeta za državnu pomoć za 2020. godinu

<sup>9</sup> Razgovori sa predstavnicima Sekretarijata Savjeta za državnu pomoć BiH

<sup>10</sup> Savjet se sastoji od osam članova: tri predstavnika koja imenje Savjet 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 Savjetu. Članovi Savjeta biraju predsjedavajućeg i dva zamjenika na period od jedne godine, a pravilo je da se članovi Savjeta biraju među priznatim stručnjacima iz oblasti ekonomije i prava.

- Uredba o načinu vođenja i metodologiji popisa programa državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, 41/15).

#### Republika Srpska

- Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 105/13);
- Uredba o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Republici Srpskoj („Službeni glasnik RS“ broj 111/20);
- Uredba o metodologiji izrade Godišnjeg izvještaja i Popisa dodjeljene državne pomoći u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 54/14);
- Uredba o uslovima i postupku za dodjelu državne pomoći male vrijednosti – de minimis pomoć („Službeni glasnik RS“ broj 111/20);
- Uredba o dodjeli državne pomoći privrednim subjektima za obavljanje javnih usluga od opštog ekonomskog interesa („Službeni glasnik RS“ broj 111/20)

#### Brčko Distrikt BiH

- Odluka o kriterijima za dodjelu državne pomoći u Brčko Distriktu.

Državna pomoć je svaki stvarni ili potencijalni javni rashod budžeta ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda, postojećeg, planiranog ili potencijalnog, koju može dodijeliti ili planirati direktno ili indirektno davalac državne pomoći, u bilo kom obliku, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurenčije na tržištu stavljajući u povoljniji položaj određene privredne subjekte, proizvodnju ili trgovinu određenih proizvoda ili pružanje određenih usluga, ukoliko to utiče na ispunjavanje međunarodnih obaveza BiH iz ove oblasti.

Davaoci državne pomoći su institucije vlasti na svim nivoima u Bosni i Hercegovini. Da bi neka mjeru predstavljala državnu pomoć potrebno je da su kumulativno ispunjena slijedeća četiri kriterijuma:

1. Državna pomoć se dodjeljuje iz javnih sredstava - znači ne samo davanje iz budžeta, već i umanjeno ostvarenje prihoda u budžet s obzirom da postoji mnogo različitih instrumenata dodjele državne pomoći.
2. Državna pomoć se dodjeljuje na selektivnoj osnovi (selektivnost) - da bi se neka mjeru smatrala državnom pomoći treba da bude dodijeljena korisniku državne pomoći, odnosno privrednom subjektu koji obavlja djelatnost na tržištu, odnosno učestvuje u prometu proizvoda i/ili usluga na tržištu, jer se samo podsticanje privrednih djelatnosti smatra državnom pomoći.
3. Korisnik ili korisnici državne pomoći stiču povoljniji položaj u odnosu na ostale konkurente na tržištu (ekomska prednost) - odnosi se na prenos javnih sredstava, umanjeno ostvarenje javnih prihoda, ali i prodaju javnog zemljišta pod uslovima povoljnijim od tržišnih, ustupanje na korištenje nepokretnosti u javnoj svojini, besplatan pristup poslovnoj infrastrukturi i sve druge pogodnosti koje korisnik može da ima, a koje inače ne bi stekao u svom redovnom poslovanju;
4. Narušavanje ili prijetnja da će doći do narušavanja konkurenčije na tržištu i uticaja na međunarodnu trgovinu - je mjerilo koje takođe treba da bude zadovoljeno da bi se radilo o državnoj pomoći. Dovoljno je dokazati da korisnik državne pomoći obavlja ekonomsku aktivnost i da posluje na tržištu, pri čemu „priroda“ korisnika nije relevantna, jer čak i neprofitne

organizacije mogu učestvovati u ekonomskim aktivnostima, odnosno mogu biti korisnici državne pomoći.

Državnom pomoći smatra se onaj vid dodjele pomoći u kojem su sva četiri prethodno navedena uslova, kumulativno ispunjena. Dodjelom državne pomoći određenim kompanijama država ostvaruje svoju ulogu gdje planski budžetskim sredstvima podržavajući preduzeća ili sektore podižu produktivnost ili iniciraju inovacije te doprinosi jačanju ekonomije i unapređenju efikasnosti i konkurentnosti na slobodnom domaćem i međunarodnom tržištu.

Instrumenti putem kojih se pomoć dodjeljuje propisani su uredbama i metodologijom izrade godišnjeg izveštaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Federaciji BiH i RS i to su:

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

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

- državne pomoći socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinačnim korisnicima,
- pomoći za naknadu materijalne štete prouzrokovane prirodnim nesrećama ili drugim vanrednim okolnostima,
- de minimis pomoći i
- finansijske pomoći pravnim i fizičkim licima kojima je povjereno obavljanje usluga od opšteg 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 Savjeta (ex ante prijava pomoći). Pritom, Savjet se konsultuje sa izvršnim organima prije nego što donese odluku o određenom programu ili o pojedinačnoj pomoći. Izuzetno, Savjet 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.

Postojanje javnih registara sa informacijama o odobrenoj i datoј državnoj pomoći su od ključnog značaja za uspostavljanje sveobuhvatnog sistema državne pomoći. Međutim, ovakvi registri ne postoje u BiH a samim tim nije moguće tačno utvrditi koliko se državne pomoći doznači korisnicima. Provedena analiza budžeta državnog nivoa vlasti, te entitetskih i kantonalnih vlada<sup>11</sup>, ukazuje da se u okviru zvaničnih

<sup>11</sup> Analiza autora provedena u sklopu pripreme Izveštaja o analizi budžetskih procesa i politika u Bosni i Hercegovini sa aspekta budžetske transparentnosti u okviru projekta Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za

monitoring budžeta koji provodi Centar za istraživačko novinarstvo i Gea (januar, 2022. godine)

izvještaja o realizaciji budžeta uopšte ne navode podaci o državnoj pomoći iako se navode podaci o dodjeljenim grantovima, subvencijama, kreditima, pa čak i garancijama i umanjenju poreskih obaveza. Istovremeno, stiče se utisak da su postojeći izvještaji entitetskih ministarstava finansija u vezi državne pomoći takođe nepotpuni jer se time „pokrivaju“ nedozvoljene državne pomoći koje entiteti, kantoni i jedinice lokalne samouprave daju pojedinim subjektima.

## Statistika dodijeljene državne pomoći u BiH

Kao što smo već istakli, Savjet za državnu pomoć „kaska“ u prikupljanju podataka i kreiranju godišnjeg izvještaja o sveobuhvatnoj državnoj pomoći u BiH uslijed već navedenih problema u svom funkcionisanju (nedovoljni kapaciteti, loša koordinacija sa entitetskim vladama odnosno ministarstvima finanansijskih, refleksije političkih problema u radu institucija, i slično). S tim u vezi su dostupni samo podaci do 2019. godine.



Ukupno evidentirana državna pomoć u Bosni i Hercegovini u 2019. godini iznosi 432.178.348 KM ili 220.969.280,56 €, što je povećanje za 142.186.607 KM, odnosno 32,9% u odnosu na 2018. godinu, kada je dodijeljena državna pomoć iznosila 289.991.741 KM ili 148.270.422,78 €, dok je u odnosu na 2017. godinu kada je dodijeljena državna pomoć iznosila 320.094.748 KM ili 163.661.845,86 € povećana za 112.083.600 KM, odnosno 25,9%. Udio ukupne državne pomoći u BDP-u je u 2019. godini iznosio 1,31%, dok je u 2018. godini iznosio je 0,88%. Međutim, treba napomenuti da je ovaj navedeni iznos uključuje i izdvajanje za poljoprivredu što eksplicitno i ne predstavlja državnu pomoć koja se kontroliše u vezi sa mogućnošću narušavanja konkurenциje.

Dodijeljena državna pomoć bez pomoći za poljoprivredu i ribarstvo u 2019. godini je iznosila 264.982.145 KM ili 135.483.219 €, što predstavlja povećanje za 11,68%, odnosno 142.763.544 KM u odnosu na 2018. godinu, te povećanje u odnosu na 2017. godinu za 60,79%, odnosno za 100.192.103 KM. Udio dodijeljene državne pomoći, bez pomoći sektoru poljoprivrede i ribarstva, u BDP-u u 2019. godini iznosio je 0,80%, u 2018. iznosio je 0,37%, dok je u 2017. godini iznosio 0,51%.

Međutim, prema raspoloživim podacima iz državnog, entitetskih, kantonalnih i lokalnih budžeta, ova pomoć je značajno viša od državne pomoći koja je predstavljena zvaničnim podacima pogotovo kad se ima na umu da se u jednoj Sloveniji za državne pomoći izdvaja više od 1,6% njihovog BDP-a 2019. godine dok se ovaj iznos u Hrvatskoj kreće na nivou od oko 2,5% BDP-a.<sup>12</sup> Državna pomoć u Srbiji na godišnjem nivou se kreće na oko 2% BDP-a<sup>13</sup> dok je državna pomoć u Njemačkoj na sličnom nivou. Stoga bi se u narednom periodu trebalo više napora uložiti u cilju identifikacije svih odobrenih i dodijeljenih iznosa koje predstavljaju državnu pomoć, naročito o iznosima pomoći koje se izdvajaju iz budžeta uz informacije o njihovoj svrshodnosti i koristima za korisnike pomoći. Poseban aspekt je identifikacija nedozvoljenih državnih pomoći, koji po mnogima predstavljaju jako veliki iznos koji bi se mogao upotrijebiti za zadovoljavanje drugih potreba građana.

Interesantno je pomenuti da se propisanim metodologijama definišu oblici državne pomoći. Uredbama o metodologiji izrade godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Federaciji BiH i Republici Srpskoj je propisano da su oblici državne pomoći: državna pomoć za promovisanje regionalnog razvoja, horizontalna državna pomoć, vertikalna (sektorska) državna pomoć, državna pomoć male vrijednosti (de minimis državna pomoć) i državna pomoć u obliku specifičnih instrumenata državne pomoći.<sup>14</sup>

Međutim, državna pomoć dodijeljena za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa prikazana je u ukupno dodijeljenom iznosu i nije predmet posebne analize od strane Savjeta za državnu pomoć iako se radi upravo o najvećem broju izdvajanja koje ide javnim odnosno državnim preduzećima tokom 2019. i 2020. godine.

Državna pomoć za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa, predstavlja, u skladu sa članom 6. stav (1) tačka c) Zakona, dozvoljenu državnu pomoć, koja se dodjeljuje pravnim i fizičkim licima kojima je u skladu sa posebnim pravilima povjerena obavljanje iste ili dodijeljeno isključivo pravo obavljanja određenih djelatnosti ako bi u slučaju nepostojanja takve pomoći ova lica bila onemogućena u obavljanju posebnih zadataka koji su im povjereni i pod uslovom da je državna pomoć samo naknada za obavljanje i provođenje tih zadataka i pod uslovom da se time u većoj mjeri ne narušava tržišna konkurenca i ispunjavanje preuzetih međunarodnih obaveza.

Podaci za 2019. godinu za BiH ukazuju da:

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state\\_aid\\_scoreboard\\_note\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf)

<sup>13</sup> <https://www.capital.ba/drzavna-pomoc-u-srbiji-2019-godini-bila-9396-miliona-evra/>

<sup>14</sup> Državna pomoć za promovisanje regionalnog razvoja definiše se kao mehanizam djelovanja države prema nerazvijenim područjima tzv. depresivnim regijama sa ciljem ublažavanja regionalne nerazvijenosti i smanjenja ekonomskog dispariteta među regijama.

Istovremeno, horizontalna državna pomoć se smatra „dobrim vidom pomoći“ jer je namijenjena širem krugu korisnika, i ne odlikuje je selektivnost, što je državna pomoć koja ima najmanji potencijalno negativan uticaj na tržišnu konkureniju.

Po svojoj definiciji vertikalna ili sektorska državna pomoć je namijenjena tačno utvrđenim sektorima i aktivnostima, narušavajući ili prijeteći da naruši konkureniju na tržištu u većem obimu. Upravo iz razloga selektivnosti kod dodjele ove vrste pomoći, a naročito kada se radi o tzv. sektorima čelika, ugla, brodogradnje i saobraćaja.

*De minimis pomoć* je pomoć koja se dodjeljuje jednom privrednom subjektu tokom određenog perioda i koja ne može biti veća od iznosa utvrđenog EU direktivnom odnosno podzakonskim aktima. Prema postojećoj regulativi, radi se o iznosu od 200.000 EUR u periodu od 3 godine.

- Državna pomoć za promovisanje regionalnog razvoja u ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći u 2019. godini učestvuje sa 0,07% i iznosi 330.000 KM ili 168.726.321 €.
- Horizontalna državna pomoć u ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći u 2019. godini učestvuje sa 13,77% i iznosi 59.542.465 KM ili 30 .443.578,94 €.
- Vertikalna državna pomoć u ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći u 2019. godini učestvuje sa 0,001% i iznosi 3.251 KM ili 1662,20 €.
- Državna pomoć male vrijednosti u ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći u 2019. godini učestvuje sa 4,16% i iznosi 17.988.283 KM ili 9.197.263 €.
- Državna pomoć za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa u ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći u 2019. godini učestvuje sa **45,72%** i iznosi **197.598.351KM ili 101.030.432,60 €**.
- Državna pomoć u oblasti poljoprivrede i ribarstva u ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći u 2019. godini učestvuje sa 43% i iznosi 167.195.933 KM ili 85 .485 .923 ,11 €.

Sami podaci ne govore mnogo jer se radi podacima o državnoj pomoći koja je registrovana prije skoro 3 godine ali su interesantni udjeli raznih oblika pomoći. Tako je za horizontalnu državnu pomoć izdvojeno 13,77% od ukupne državne pomoći dok je za promovisanje regionalnog razvoja taj procenat iznosio 0,07%. Kao što smo već istakli, interesantno je da se državna pomoć od opšteg ekonomskog interesa, koja u suštini predstavlja državnu pomoć javnim odnosno državnim preduzećima ne raščlanjuje iako čini skoro 46% ukupno dodijeljene pomoći. Ovo je ujedno i "anomalija" u odnosu na EU politike jer se 94% ukupne potrošnje na državnu pomoć u EU odnosi na horizontalne ciljeve od zajedničkog interesa kao što su zaštita životne sredine, istraživanje, razvoj i inovacije, te regionalni razvoj.

#### **Državna pomoć od ekonomskog interesa u RS**

Usluge od opšteg ekonomskog interesa su javne usluge od posebnog značaja za život i zadovoljavanje potreba građana, a koje ne bi bile dostupne građanima ili bi im bile dostupne pod manje povoljnim uslovima od uobičajenih ako bi izostala finansijska pomoć davaoca državne pomoći u Republici Srpskoj, jer ih sami privredni subjekti, polazeći isključivo od tržišnih principa, ne bi bili u mogućnosti pružati ili ih ne bi mogli pružiti na zadovoljavajući način u pogledu obima, uslova, cijene, kvaliteta, učestalosti i dostupnosti. Uslugama od opšteg ekonomskog interesa uobičajeno se smatraju usluge javnog prevoza putnika, lučke usluge koje se odnose na putnički promet, usluge isporuke energije, usluge širokopojasnih mreža, poštanske i ostale slične usluge od posebnog značaja za građane. Pomoć za usluge od opšteg ekonomskog interesa evidentirana u 2020. godini iznosi 7.940.347 KM, od čega je u vidu subvencija dodijeljeno 5.665.730 KM ili 71,35% i u vidu grantova 2.274.617 KM ili 28,65%<sup>15</sup>.

Prema podacima koje su dostavili davaoci državne pomoći, pomoć za usluge od opšteg ekonomskog interesa u 2020. godini dodijeljivalo je Ministarstvo saobraćaja i veza. Pomoć je data preduzeću „Aerodromi Republike Srpske“ a.d. Banjaluka i JP "Pošte Srpske", gradovi Banja Luka, Bijeljina, Gradiška, Istočno Sarajevo, Doboј, Trebinje te opštine Brod, Gacko, Vukosavlje, Istočno Novo Sarajevo, Kalinovik, Kneževi, Kotor Varoš, Laktaši, Lopare, Ljubinje, Milići, Mrkonjić Grad, Nevesinje, Osmaci, Pale, Ribnik, Rudo, Sokolac, Han Pijesak, Čelinac i Šipovo. U okviru ove pomoći dodijeljena su sredstava i za saniranje posljedica izazvanih pandemijom virusa korona privrednim subjektima koji obavljaju usluge javnog prevoza putnika.

<sup>15</sup> Godišni izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Republici Srpskoj u 2020. godini, Ministarstvo finansija RS

## Svrshodnost državne pomoći za javna (državna) preduzeća

Da bismo utvrdili koliko je državna pomoć svrshodna, analizirali smo pojedine slučajeve davanja državne pomoći javnim preduzećima tokom prethodnih godina. Generalni obrazac je teško utvrditi ali je vidljivo da se najveći iznosi izdvajaju za kompanije koje već godinama imaju velike potrškoće u poslovanju kao što su Željeznice FBiH i Željeznicе RS. Radi se o desetinama miliona KM koji se kao "vertikalna državna pomoć" doznačavaju ovim subjektima čija je ekomska opravdanost upitna, naročito ako se u obzir uzme prevoz putnika. Nešto je drugačija situacija kada je u pitanju prevoz robe raznih tereta ali se ovdje radi tek o nekoliko poslovnih subjekata (uglavnom iz oblasti proizvodnje rude i metala) koje svoje poslovanje zasnivaju na transportu velikih količina proizvoda putem željeznice. Oba ova preduzeća imaju i veliki broj zaposlenih, gdje izdvajanja za plate i doprinose predstavljaju većinu poslovnih rashoda navedenih preduzeća. Teško je utvrditi da li će se i kad nešto značajno promijeniti u ovoj oblasti, naročito jer su svi do sada pokrenuti program restrukturiranja i rehabilitacije zapali u "ćorsokak" dok se neke nove vladine politike ne naziru u ovoj oblasti.

### Koliko su efektivne subvencije željeznicama?

Željeznice Republike Srpske su javno preduzeće koje već godinama dobija državnu pomoć od strane Vlade Republike Srpske. Iako je u posljednjih nekoliko godina preduzeće značajno smanjilo broj radnika, i dalje je njihov broj preko 2.000<sup>16</sup> dok se na njihove plate izdvaja skoro 2/3 prihoda odnosno 41.015.483 KM za plate i naknade od ukupno 64.079.947 KM poslovnih prihoda. Ono što je svakako za pomenuti je i činjenica da oko 40% prihoda dolazi od strane subvencija Vlade odnosno iznos od 25.000.000 KM. Koliko su efektivne te subvencije govori činjenica da je u 2022. godini prevezeno 58.164 putnika koji su ostvarili 4. 080.278 kilometara puta što bi značilo da je, ako bi se subvencija Vlade odnosila samo na putnički saobraćaj, ona bi iznosila 6,13 KM po pređenom kilometru. Kako je cijena taxi prevoza na nivou od 2KM po pređenom kilometru, to bi značilo da je navedena subvencija viša za 3 puta od cijene taxi prevoza za sve putnike koji su prevezeni željeznicom u 2020. godini. Naravno, neki bi rekli da je 2020. godina "atipična" zbog pandemije korona ali podaci iz prethodnih godišnjih izvještaja ukazuju da je korištenje taxi usluga godinama ekvivalent broju i kilometraži prevezenih putnika ako bi se posmatrala sama subvencija koja se dobija od strane Vlade Republike Srpske.<sup>17</sup> Naravno, pretpostavka je i to da je robni prevoz zasnovan na komercijalnim osnovama odnosno da su prihodi i rashodi po tom osnovu uravnoteženi.

Situacija je slična i u Željeznicama FBiH čiji je broj zaposlenih nešto ispod 3.000<sup>18</sup> i gdje se na plate izdvaja takođe oko 2/3 ukupnih prihoda odnosno 70.319.717 KM za plate i nadoknade od ukupno 107.208.206 KM ukupnih prihoda. I kod Željeznice FBiH je iznos subvencija u 2020. godini iznosio oko 25 miliona KM odnosno 22.300.000 KM subvencija za sufinansiranje infrastrukture i prevoza, te 3.000.000 KM kao subvencija za finansijsku pomoć uslijed COVID-19. Imajući u vidu da je u okviru putničkog saobraćaja ostvareno 10,1 miliona KM, i u slučaju Željeznicu FBiH je iznos subvencija za 2020. godinu iznosio skoro

<sup>16</sup> Broj radnika je na kraju 2020. godine iznosio 2.184 prema Izvještaju o poslovanju za 2020. godinu

<sup>17</sup> <https://zrs-rs.com/kompanija/izvjestaji>

<sup>18</sup> Broj radnika na kraju 2020. godine iznosio je 2933 prema Izvještaju o poslovanju za 2020. godinu.

2,5 KM po pređenom kilometru što je takođe veći iznos nego cijena taxi prevoza po kilometru. Naravno, i ovdje je osnovna pretpostavka da je robni prevoz zasnovan na komercijalnim osnovama odnosno da su prihodi i rashodi po tom osnovu uravnoteženi.

Interesantno je da se državna pomoć odobrava i javnim preduzećima koja neodgovorno stalno povećavaju broj zaposlenih bez obzira na činjenicu da posluju u zoni gubitaka odnosno da svojim poslovnim prihodima, i pored značajnog monopolskog statusa, ne mogu pokriti rashode. Međutim, državnu pomoć dobijaju i državna preduzeća koja su profitabilna, što svakako predstavlja nelogičnost koju niko još uvijek ne preispituje. To je slučaj u oba entiteta kada se posmatraju javna preduzeća za poštanski saobraćaj s tim da je, prema podacima za 2020. godinu, poslovni rezultat u JP Pošte Srpske bio negativan (gubitak od 2.590.162 KM<sup>19</sup>) i pored dodijeljene pomoći od milion KM za podršku poslovanju<sup>20</sup> dok je u JP BH Pošta ovaj rezultat bio pozitivan (2.544.741 KM), dok je odobrena državna pomoć za 2020. godinu iznosila 715.000 KM kao finansijska pomoć za prevazilaženje posljedica COVID-19 i nabavku hibridnih dostavnih vozila.

### **Državna pomoć za zapošljavanje u javnom sektoru**

I dok se u državna pomoć u mnogim zemljama EU nastoji koristiti za prevazilaženje trenutnih poteškoća u poslovanju, naročito u vrijeme kriza i strukturnih tržišnih poremećaja, može se reći da je u Bosni i Hercegovini ovaj vid pomoći koristan i kod "nekontrolisanog" zapošljavanja u javnom sektoru.

Na to ukazuje i praksa dodjele državne pomoći preduzeću JP Pošte Srpske kojem se već godinama doznačava značajan iznos državne pomoći od strane Ministarstva za saobraćaj i veze RS na ime državne pomoći od ekonomskog interesa za RS. Ono što svakako treba istaći je činjenica da je u periodu od 2016. godine do 2020. godine broj radnika u preduzeću Pošte Srpske porastao sa 2282 na 2478 odnosno za 198 zaposlenih. Kada se uzme prosječna godišnja bruto plata za 2020. godinu u iznosu od 18.850 KM te uvećani broj zaposlenih, vidljivo je da se samo za plate izdvaja više od 3,5 miliona KM u 2020. godini u odnosu na 2016. godinu. Ovakva praksa uveliko derogira koncept državne pomoći jer million KM koji se dobije putem državne pomoći nije dovoljan ni za dio troškova koji su povećani sa prekobiljnim zapošljavanjem, uglavnom stranački podobnih osoba.

Istovremeno u Federaciji BiH, u programima sufinansiranja zapošljavanja Federalnog zavoda za zapošljavanje u periodu 2015.-2019. u velikoj mjeri učestvovali i poslodavci iz javnog sektora.<sup>21</sup> Naime, neki poslodavci iz javnog sektora vrlo često su, a pojedini čak svake godine, vršili zapošljavanje koristeći sredstva programa sufinansiranja zapošljavanja, iako su u reformskim dokumentima FBiH iskazana opredjeljenja da se racionalizira zapošljavanje u javnom sektoru. FZZZ ni u svojim izvještajima nije posebno navodio da u programima sufinansiranja značajno učešće imaju i poslodavci iz javnog sektora. Prema podacima o poslodavcima iz javnog sektora kojima je iz programa sufinansiranja zapošljavanja FZZZ-a isplaćen najveći iznos sredstava, državna preduzeća Unis Ginex i Igman Konjic su u periodu od 2015.-2018. dobila više od 600.000 KM. U oba slučaja radi se o državnim preduzećima koja imaju godišnje milionske dobiti u poslovanju.

<sup>19</sup> Finansijski izvještaji za 2020. godinu (<https://www.blberza.com/Pages/FinRepCompany.aspx?code=POST>)

<sup>20</sup> Godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Republici Srpskoj u 2020. godini, Ministarstvo finansija RS

<sup>21</sup> <https://www.akta.ba/vijesti/bih/118996/i-javni-sektor-koristi-poticaje-za-zaposljavanje-evo-koje-institucije-najvise>

Da je stanje u vezi davanja državne pomoći dosta haotično ukazuju i podaci o datoj pomoći Kantonalnom javnom komunalnom preduzeću "Rad" Sarajevo. Tako su ovom kantonalnom preduzeću, koje ima jako dobar poslovni rezultat u odnosu na mnoga druga javna preduzeća, državnu pomoć dodjeljivale općine u okviru Kantona Sarajevo, kantonalno ministarstvo saobraćaja, kantonalno ministarstvo komunalne privrede i infrastrukture, te federalno ministarstvo okoliša i turizma. Istovremeno, državna pomoć ovom preduzeću odnosila se na nabavku kontejnera, vozila, kanti, unapređenje odlaganja smeća, itd. Ostaje i dalje nejasno zašto se u proteklih 5 godina ovom preduzeću doznačilo skoro 6,5 miliona KM državne pomoći imajući u vidu da preduzeće ostvaruje dobit od redovne poslovne aktivnosti u iznosu od 2 do 3 miliona KM godišnje dok mu se ukupni prihodi kreću na nivou od 40 miliona KM od čega skoro 2/3 odlazi na plate zaposlenih. Same bruto plate su više za 20% od prosjeka za preduzeća u istoj djelatnosti u FBiH.

## Ko vrši dodjelu i "kontrolu" državne pomoći

Zakonske odredbe eksplisitno ukazuju na načine dodjele državne pomoći. Obaveze davalaca državne pomoći u BiH propisane su članom 15. Zakona o sistemu državne pomoći u BiH, a one podrazumijevaju da davalac državne pomoći sarađuje sa nadležnim organima odnosno Ministarstvom finansija Republike Srpske, Ministarstvom finansija Federacije BiH i Direkcijom za finansije Brčko Distrikta.<sup>22</sup>

Davaoci državne pomoći obaveštavaju nadležne organe o planovima za dodjelu državne pomoći, što znači da imaju obavezu da podnesu prijavu državne pomoći u vidu prijedloga akta (propisa odnosno zakona, uredbe, pravilnika, prijedloga javnog konkursa, prijedloga javnog poziva i slično). Prijava se podnosi nadležnom organu u pisanoj formi i sadrži sve relevantne podatke utvrđene Obrascem za prijavu državne pomoći, a koji je propisan Odlukom o postupcima i obrascima za podnošenje obavijesti o državnoj pomoći i praćenje državne pomoći ("Službeni glasnik BiH", broj 64/13), koju je donio Savjet ministara Bosne i Hercegovine. Nadležni organi uz konsultativno mišljenje dostavljaju, u roku od 30 dana, prijedloge/prijavu davalaca na konačno odlučivanje Savjetu za državnu pomoć. Savjet za državnu pomoć odlučuje, u roku od 60 dana, od dana prijema potpunog i urednog zahtjeva. U procesu odobrenja de minimis pomoći korisnici (privredni subjekti) obavezno potpisuju izjavu pod punom materijalnom i krivičnom odgovornosti o prethodno primljenim de minimis pomoćima. Prije dodjele državne pomoći davalac može tražiti izjavu od korisnika da li je primio državnu pomoć za istu namjenu ili isti projekat. Organi za provođenje prate provođenje dodjeljene državne pomoći. Iz svega navedenog je jasno da je je "hodogram" aktivnosti u vezi prijave i odobravanja državne pomoći poprilično jasan.

Međutim, interesantne informacije koje su dobijene tokom provođenja ove analize ukazuju da je cijeli sistem državne pomoći u velikom haosu te da se ne prijavljuju svi programi državne pomoći. Član 4. Zakona o državnoj pomoći navodi da su organi nadležni za primjenu i provođenje zakona su:

- Savjet za državnu pomoć, i
- Organi za provođenje, i to: Savjet ministara BiH, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko Distrikta BiH, posredstvom svojih nadležnih organa.

Ovako formulisano znači da su za kontrolu državne pomoći zaduženi svi nivoi vlasti sa odgovarajućim mehanizmima za kontrolu koji im stoje na raspolaganju. Međutim, analiza ukazuje da se niti državna a

<sup>22</sup> Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH broj 10/12 i 39/20)

niti entitetske vrhovne revizorske institucije ne bave ovim pitanjem jer u sklopu svojih revizija (revizija usklađenosti funkcionisanja institucija u skladu sa relevantnim zakonima) uopšte ne uzimaju Zakon o državnoj pomoći i podzakonske akte kao osnov za svoj rad. Stoga svakako ne iznenađuje da se ogromna količina sredstava dodjeljuje mimo pravila koja važe za oblast državne pomoći, naročito javnim i državnim preduzećima.

## Zaključak i preporuke

Davanje državne pomoći javnim odnosno državnim preduzećima nije nešto što je nedozvoljeno niti nepoznato u državama širom svijeta no evidentno je da to postoje jasne smjernice. Sve države su odgovorne da grade ekonomski sistem koji je u najvećem interesu njenih građana i to podrazumijeva da države grade ambijent i podstiču određene ekonomske i privredne procese, uključujući davanje državne pomoći. Najčešće, javne vlasti dodjeljuju podsticaje i subvencioniju određene aktivnosti, ali ove intervencije često dovode do poremećaja na tržištu, narušavaju konkurenčiju i fer uslove poslovanja. I pored toga što je ekonomskoj teoriji i dalje nejasan odgovor na pitanje zašto se država u neke privredne aktivnosti uključuje a u neke ne uključuje, te koliki je to optimalan obim i koji je optimalan način uključenja države, aktivnosti podrške privredi su i dalje jako izražene u svim zemljama. Slično je i u Bosni i Hercegovini, uz napomenu da su javne politike u ovoj oblasti tek u povoju, te da se naslanjaju na samu EU.

Javna, odnosno državna preduzeća u Bosni i Hercegovini predstavljaju preduzeća koja se osnivaju u različitim organizacionim formama radi obavljanja djelatnosti od opšteg, javnog interesa i u čijem osnovnom kapitalu država ili neki njen dio, direktno ili indirektno, ima većinsko vlasništvo. Savremena ekonomska teorija kaže da su državna i privatna svojina jednako efikasne ako su zadovoljene pretpostavke o savršenom tržištu, potpunim informacijama i potpunim ugovorima. Međutim, najvažniji argument koji ide u prilog državnoj svojini i osnivanju javnih preduzeća je onaj o slabosti tržišta, odnosno o narušavanju pretpostavke o savršenoj konkurenčiji u djelatnostima u kojima dolazi do opadanja prosječnih troškova, što vodi monopolima. Tako se države opredjeljuju za formiranje državnih (i javnih) preduzeća za pružanje usluga vodosnabdijevanja, usluga prikupljanja i odlaganja otpada, usluga prevoza željezničkim saobraćajem, telekomunikacijskih usluga, usluga proizvodnje i distribucije električne energije, itd. Za mnoge od ovih sektora, neophodna je stalna podrška države kroz državnu pomoć jer ova preduzeća pružaju javne usluge od posebnog značaja za život i zadovoljavanje potreba građana, a koje ne bi bile dostupne građanima ili bi im bile dostupne pod manje povoljnim uslovima od uobičajenih ako bi izostala finansijska pomoć davaoca državne pomoći, jer ih sami privredni subjekti, polazeći isključivo od tržišnih principa, ne bi bili u mogućnosti pružati ili ih ne bi mogli pružiti na zadovoljavajući način u pogledu obima, uslova, cijene, kvaliteta, učestalosti i dostupnosti. Tako se većina lokalnih komunalnih preduzeća godinama subvencionira od strane lokalne uprave dok unapređenja same infrastrukture za pružanje usluga (npr. kod vodovoda i kanalizacije) predstavljaju najveće investicije na lokalnom nivou koje finansira lokalni budžet. Da li i u kojoj mjeri nešto treba finansirati je „pitanje od milion maraka“ u bosanskohercegovačkim uslovima jer se efekti skoro svih javnih investicija uopšte ne mijere.

Analizom stanja u oblasti davanja državne pomoći u BiH, evidentno je da se još uvijek radi o dosta neuređenom segmentu iako je zakonski osnov u većini usklađen sa pravnom tekovim Evropske unije. Politika konkurenčije u Evropskoj uniji obuhvata kontrolu ponašanja privrednih društava na tržištu i

kontrolu ponašanja država članica pri dodjeli državne pomoći ako utiče na trgovinu i konkureniju između zemalja članica. Međutim, pravna regulativa je samo „vrh ledenog brijega“ dok se jako malo rezultata vidi u segmentu kontrole onoga što je zakon propisao. Za ovakvo stanje je prevashodno odgovoran Savjet za državnu pomoć BiH, kao tijelo koje je osnovano za potrebe uređenja ove oblasti, ali i svi ostali akteri koji su uključeni u implementaciju regulative – od samih vlasti na svim nivoima do poslovnih subjekata koji su korisnici same pomoći.

Da bismo utvrdili koliko je državna pomoć svrshodna, analizirali smo pojedine slučajeve davanja državne pomoći javnim preduzećima tokom prethodnih godina. Generalni obrazac je teško utvrditi ali je vidljivo da se najveći iznosi izdvajaju za kompanije koje već godinama imaju velike poteškoće u poslovanju kao što su Željeznice FBiH i Željeznice RS bez da se utvrđuju efekti ili donose nove javne politike u vezi sa daljim radom i razvojem ovih subjekata. Takođe je vidljivo da se određene državne pomoći koriste za javna preduzeća kojima to uopšte nije potrebno te da nema javno dostupnih registara za de minimis pomoć koja se konstantno dodjeljuje ovim privrednim subjektima.

Na kraju treba istaći da je postojeći stepen kontrole usklađenosti dodijeljene pomoći sa politikama i regulativom u ovoj oblasti jako nizak. Sam Savjet za državnu pomoć teško da može identifikovati sve nepravilnosti dok institucije koje bi trebale biti uključene, kao što su državne revizorske institucije, uopšte ne kontrolišu usklađenost rada institucija koje odobravaju pomoć sa definisanim zakonskim okvirom.

Imajući u vidu navedeno, mogu se izvući i neke generalne preporuke za Bosnu i Hercegovinu:

- Potrebno je uvesti multidisciplinaran pristup u oblasti državne pomoći sa neizostavnim elementima ekonomije, političkih nauka i prava. Zakonom definisana državna pomoć nije samo pitanje prava već i društveno-političkog i ekonomskog okvira, te politika konkurenije.
- Osim samog pristupa, neophodno je ojačati institucionalni okvir za kontrolu državne pomoći – od funkcionisanja samog Savjeta i postojećeg načina rada i donošenja odluka u okviru postojećih institucionalnih rješenja do bolje i efikasnije koordinacije svih drugih institucija i aktera na svim nivoima.
- Više napora uložiti u cilju identifikacije svih odobrenih i dodijeljenih iznosa koji predstavljaju državnu pomoć, naročito iznosa pomoći koje se izdvajaju iz budžeta uz informacije o njihovoj svrshodnosti i koristima za korisnike pomoći;
- Neophodno je više angažmana u cilju identifikacije nedozvoljenih državnih pomoći, koji po mnogima predstavljaju jako veliki iznos koji bi se mogao upotrijebiti za zadovoljavanje drugih potreba građana;
- Kreirati javno dostupne registre svih datih iznosa za državnu pomoć, uključujući i *de minimis* pomoć. Postojeće stanje nije održivo ako se posmatra raspoloživost podataka kojim raspolaže Savjet za državnu pomoć kako sa stanovišta statističkog praćenja tako i sa stanovišta donošenja odluka;
- U okviru godišnjih izvještaja Savjeta za državnu pomoć, neophodno je uključiti i segment svrshodnosti dodijeljene državne pomoći, naročito sredstava koja se dodjeljuju državnom odnosno javnom sektoru;
- U saradnji sa državnim revizorskim institucijama, a u okviru redovnih revizija institucija, otpočeti sa procjenom usklađenosti rada institucija sa zakonskim i podzakonskim okvirom za davanje državne pomoći. Savjet za državnu pomoć BiH nema mogućnost direktnog nadzora nad

primjenom postojećih zakonskih rješenja i uloga državnih revizorskih institucija je ovdje od ključnog značaja ;

- Uskladiti politiku davanja državnih pomoći sa drugim sektorskim politikama: industrijskom politikom, politikom konkurenčije, tehnološkog razvoja, ekonomske i socijalne kohezije. Subvencije koje se daju državnim odnosno javnim preduzećima treba da budu usmjerene na njihov dalji rast i razvoj, a ne na pokrivanje samih rashoda za plate neefikasnih i neefektivnih poslovnih subjekata sa prevelikim brojem zaposlenih;
- Na kraju, bez depolitizacije i profesionalizacije rada javnih preduzeća, teško da će šta biti značajno urađeno u nekom razumnom roku.



Kingdom of the Netherlands

Finansira Ambasada Kraljevine Nizozemske u BiH

Ova publikacija izrađena je uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Nizozemske u BiH.

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centara civilnih inicijativa (CCI) i ne odražava  
nužno stajališta Ambasade Kraljevine Nizozemske u BiH.