



JAČANJE KAPACITETA  
ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA  
ZA MONITORING JAVNIH BUDŽETA



GEA  
CENTAR ZA ISTRAŽIVANJA I STUDIJE

# Quo Vadis: Pregled i perspektive sistema državne pomoći u Bosni i Hercegovini

Aleksandar Draganić  
juli, 2023. godine



Funded by the  
European Union



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

B | T | D

## Sadržaj

Uvod.....	3
Evropska unija i državna pomoć.....	4
Državna pomoć u Bosni i Hercegovini.....	6
Ko kontroliše državnu pomoć.....	10
Statistika bez regist(a)ra.....	11
Neadekvatna evidencija i kontrola državne pomoći.....	14
Državna pomoć „državi“.....	16
Preporuke.....	18

*“Ovaj izvještaj je sačinjen uz finansijsku podršku Evropske unije, USAIDa i the Balkan Trust for Democracy. Sadržaj ovog izvještaja je isključiva odgovornost Udruženja Gea i ne predstavlja neophodno stavove Evropske unije, USAIDa i the Balkan Trust for Democracy“*

## Uvod

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 u cilju nesmetanog funkcionisanja cjelokupne privrede. Najčešće, javne vlasti dodjeljuju podsticaje i subvencionišu određene aktivnosti, ali ove intervencije mogu dovesti do poremećaja na tržištu, narušiti konkurenciju 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 konkurenciju.

Oblast državne pomoći je multidisciplinarna i kao takva uključuje elemente ekonomije, političkih nauka i prava. Cilj državne pomoći u EU 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 konkurencije među privrednim subjektima već i u boljem korišćenju javnih resursa.

Analizom stanja u oblasti davanja državne pomoći u BiH, koja je prethodila izradi ovog dokumenta, utvrđeno je da se još uvijek radi o dosta neuređenom segmentu iako je zakonski osnov u većini usklađen sa pravnom stečevinom Evropske unije. Politika konkurencije u Evropskoj uniji obuhvata kontrolu ponašanja privednih društava na tržištu i kontrolu ponašanja država članica pri dodjeli državne pomoći ako utiče na trgovinu i konkurenciju između zemalja članica. Međutim, pravna regulativa koja reguliše ovu oblast je samo „vrh ledenog brijega“ dok se jako malo rezultata vidi u segmentu kontrole onoga što je zakon propisao.

Evidentno je da izvještaji o izvršenju budžeta na svim nivoima u BiH ne sadrže potpune informacije o dodijeljenoj državnoj pomoći, bez obzira o kom nivou vlasti se radi. Neuvrštavanje podataka o dodijeljenoj državnoj pomoći u izvještaje o izvršenju budžeta utiče na samu transparentnost korištenja javnih sredstava, praćenje i kontrolu, te samu odgovornost određenih institucija koje daju pomoć. Javnost nema sveobuhvatan pristup informacijama o tome koliko, kome i u svrhu kakve državne pomoći je dodijeljena, što može narušiti povjerenje u institucije i stvoriti prostor za spekulacije ili sumnje u nepravilnosti. Ujedno, to može smanjiti mogućnost identificiranja eventualnih nepravilnosti ili zloupotreba ali i dati odgovor na pitanje učinkovitosti i efikasnosti dodjele sredstava.

Ključni institucionalni akter u okviru sistema državne pomoći je Savjet za državnu pomoć i njegova uloga je svakako najvažnija no ne treba zanemariti i ulogu provedbenih tijela – entitetskih ministarstava finansija odnosno Direkcije za finansije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Evidentno je da se još mnogo toga mora uraditi u vezi pune primjene postojeće regulative i izgradnje kapaciteta za punu primjenu donesenih zakonskih i podzakonskih akata.

## Evropska unija i državna pomoć

Politika konkurencije u Evropskoj uniji obuhvata kontrolu ponašanja privrednih društava na tržištu i kontrolu ponašanja država članica pri dodjeli državne pomoći ako utiče na trgovinu i konkurenciju između zemalja članica. Evropska komisija nadzire dodjelu državne pomoći u svim državama članicama 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 prijete da naruši konkurenciju 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>1</sup>.

Koncept državne pomoći predstavlja važan dio pravne regulative Evropske unije (EU) koji ima za cilj očuvanje fer konkurencije unutar jedinstvenog tržišta. Evropska unija je postavila pravila o državnoj pomoći kako bi spriječila da države članice koriste svoje resurse na način koji bi nepošteno favorizovao određene preduzeća ili industrije, stvarajući tako neravnopravne uslove za ostale aktere na tržištu. Pravila o državnoj pomoći primjenjuju se na širok spektar aktivnosti, uključujući subvencije, porezne olakšice, kreditiranje, garancije, javna ulaganja i privatizaciju. Da bi država članica pružila državnu pomoć, mora se pridržavati postupka notifikacije i odobrenja Evropske komisije. Komisija procjenjuje da li je državna pomoć u skladu sa propisima EU i može odobriti, odbiti ili zatražiti izmjene predložene mjere. Uprkos strogim pravilima o državnoj pomoći, postoje određene situacije u kojima je ona dopuštena. Na primjer, pomoć može biti odobrena u slučaju regionalnog razvoja, istraživanja i razvoja, zaštite životne sredine ili u cilju ublažavanja ozbiljnih ekonomskih poteškoća. Međutim, sami izuzeci moraju biti pažljivo definisani i usklađeni sa pravilima EU.

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 delatnosti 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 konkurencije na tržištu i utiče na trgovinu.

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

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 konkurencije kao prvobitnog cilja, naglasila obavezu korišćenja državne pomoći kao instrumenta rasta. Modernizaciji pravila o državnoj pomoći u periodu 2012-2014 sprovedena je radi podrške ciljevima za povećanje rasta, boljeg

---

<sup>1</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>

spvođenja prioriteta i unapređenja pravila i bržeg odlučivanja. Podrška ciljevima za povećanje rasta podrazumijeva da državna pomoć:

- direktno doprinosi ciljevima EU
- izbjegava narušavanje konkurencije (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)

Pristup Evropske unije prema državnoj pomoći podrazumijeva usklađenost sa ostalim politikama EU: industrijskom politikom, politikom konkurencije, 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>2</sup>:

- 53% ukupno dodjeljene 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 dodjeljene državne pomoći. Ostatak uglavnom čini pomoć dodijeljena putem garancija, subvencionisanih kredita i dokapitalizacije.

Države članice su u 2021. godini potrošile 334,54 milijarde evra, što čini oko 2,3% njihovog ukupnog bruto domaćeg proizvoda (BDP) za 2021. godinu, i to na državnu pomoć za sve ciljeve, isključujući pomoć željeznicama te za usluge od opšteg interesa. U narednoj tabeli su sumirani iznosi državne pomoći u procentualnom iznosu BDP-a po zemljama EU.

Državna pomoć u zemljama EU za 2021. godinu (u% BDP)					
RBr			RBr		
1	Belgija	1.26	15	Litvanija	1.77
2	Bugarska	1.7	16	Luksemburg	0.9
3	Češka	2.7	17	Mađarska	3.47
4	Danska	1.57	18	Malta	4.58
5	Njemačka	3.37	19	Holandija	1.89
6	Estonija	1.44	20	Austrija	2.58
7	Irska	0.74	21	Poljska	1.83
8	Grčka	2.96	22	Portugal	1.34
9	Španija	1.69	23	Rumunija	2.08
10	Francuska	2.53	24	Slovenija	2.92
11	Hrvatska	2.21	25	Slovačka	2.29
12	Italija	1.77	26	Finska	1.58
13	Kipar	2.16	27	Švedska	1.23
14	Latvija	2.77			

<sup>2</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)

Direktive EU u vezi državne pomoći pružaju detaljna uputstva i smjernice za primjenu pravila o državnoj pomoći u članicama EU. Ove direktive imaju za cilj obezbjeđivanje jedinstvene i dosljedne primjene propisa o državnoj pomoći širom Evropske unije. Nekoliko direktiva su posebno važne u vezi sa državnom pomoći:

- Direktiva o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (2014/C 249/01): Ova direktiva definiše pravila koja se odnose na državnu pomoć koja se pruža u slučaju finansijskih teškoća preduzeća. Propisuje uslove pod kojima je državna pomoć za spasavanje dozvoljena, kao i obaveze za preduzeća koja primaju takvu pomoć u smislu smanjenja kapaciteta ili prestrukturiranja.
- Direktiva o regionalnoj državnoj pomoći (C(2021) 2594): Ova direktiva se odnosi na državnu pomoć koja se pruža radi podsticanja regionalnog razvoja u manje razvijenim područjima EU. Propisuje uslove za odobravanje regionalne državne pomoći kako bi se smanjila regionalna neravnoteža i podržao ekonomski rast u manje razvijenim regionima.
- Direktiva o državnoj pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije (2014/C 198/01): Ova direktiva se odnosi na državnu pomoć koja se pruža za podršku istraživanju, razvoju i inovacijama. Propisuje uslove za odobravanje državne pomoći u ovim oblastima kako bi se podstakli naučni i tehnološki napretci.
- Direktiva o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine (2014/C 200/01): Ova direktiva definiše pravila koja se odnose na državnu pomoć koja se pruža u cilju zaštite i unapređenja životne sredine. Propisuje uslove pod kojima je državna pomoć za projekte zaštite životne sredine dopuštena, kao i zahtjeve za monitoring i izveštavanje o korišćenju te pomoći.
- Direktiva o državnoj pomoći u oblasti vazdušnog saobraćaja (2014/C 99/03): Ova direktiva se odnosi na državnu pomoć koja se pruža aerodromima i avio-prevoznicima. Propisuje uslove za odobravanje državne pomoći u ovoj industriji kako bi se obezbedila konkurencija.
- Direktiva o državnoj pomoći za privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja (2008/C 184/07). Ova direktiva se odnosi na davanje uputstava o usklađenosti državne pomoći privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja sa Ugovorom, kako je to definisano Direktivom 91/440/EEZ. Osnovni cilj direktive je poboljšanje transparentnosti javnog finansiranja i pravne sigurnosti što se tiče pravila Ugovora u kontekstu otvaranja tržišta.

Osim navedenih, postoji još nekoliko direktiva (prekomorski transport, podrška ekonomiji uslijed pandemije COVID-19, itd.) ali gore navedene predstavljaju najvažni okvir za definisanje politika državne pomoći u Evropskoj uniji. Ono što treba istaći je da se ove direktive ne vide samo u svjetlu statističkog podatka o dodijeljenoj pomoći već su jasne smjernice za definisanje politike konkurencije u Evropskoj uniji. To je svakako dosta različito od aktuelne situacije u Bosni i Hercegovini u kojoj još uvijek nema jasnih politika u vezi regionalnog razvoja, zaštite životne sredine ili podrške inovacijama. Prisutni su pojedini naponi da se naprave novi iskoraci u vezi sa tim ali je to i dalje nedovoljno i nejasno artikulirano od strane donosioca odluka. Stoga je potrebno da se svi upoznaju sa cjelokupnim okvirom za državnu pomoć koju definiše Evropska unija u cilju harmonizacije BH zakonodavstva sa EU stečevinom.

## Državna pomoć u Bosni i Hercegovini

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. 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 funkcioniše.

Iako se u godišnjim izvještajima o radu Savjeta ne ističu ovi problemi<sup>3</sup>, aktivnosti prikupljanja podataka u sklopu pripreme ove analize ukazuju da su problemi i više nego prisutni. U prilog tvrdnji o nedovoljno izgrađenim kapacitetima Savjeta za državnu pomoć govore i podaci godišnjih izvještaja Kancelarije za reviziju institucija BiH ali i sami godišnji izvještaji Savjeta koji ukazuju da je u okviru Sekretarijata Savjeta već godinama popunjeno 7 od 9 sistematizovanih radnih mjesta što svakako utiče na rezultate rada ove institucije. Takođe su utvrđeni i problemi sa istekom mandata pojedinih članova Savjeta a koje imenuju vlade entiteta, što dodatno utiče na njegovo funkcionisanje. Istovremeno, internet stranica Savjeta jako neažurna sa podacima od prije par godina a u posljednjih godinu dana uošte nije bilo značajnih objava te na njoj nema niti ijednog 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 mjesečno). 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>4</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.

#### **Različiti institucionalni aranžmani za registrovanje i kontrolu državne pomoći**

Kada se posmatraju insititucije na entitetskom nivou, te nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, na prvi pogled nema značajnijih razlika jer su za pitanja registrovanja i kontrole državne pomoći nadležna entitetska ministarstva finansija odnosno Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH. Međutim, pažljivim uvidom u pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta se može vidjeti da su rješenja po entitetima dosta različita. U okviru Federalnog ministarstva finansija, Sektor za budžet i javne rashode odnosno njegov Odsjek za makroekonomsko planiranje i koordinaciju je organizaciona jedinica koja koordinira aktivnosti i saradjuje sa Savjetom za državnu pomoć u smislu dostavljanja potrebnih podataka i koordinacije sa nižim nivoima vlasti u pogledu dodjele državne pomoći. Za ove poslove su sistematizovana i tri radna mjesta - Šef odsjeka, Stručni savjetnik za konsolidaciju podataka državne pomoći i izvještavanje te Stručni saradnik za prikupljanje i obradu podataka državne pomoći nižih nivoa vlasti. U okviru Ministarstva finansija RS, Resor za upravljanje investicijama odnosno njegovo Odjeljenje za koordinaciju javnih investicija, finansijski tok projekta i kontrolu pomoći privrednim subjektima vrši sprovođenje zakona i propisa iz oblasti državne pomoći - kontrole pomoći privrednim subjektima u skladu sa pripadajućom nadležnošću. Za ove poslove su sistematizovana dva radna mjesta – Načelnik odjeljenja i Viši stručni saradnik za kontrolu pomoći privrednim subjektima.

<sup>3</sup> Izvještaj o radu Savjeta za državnu pomoć za 2020. godinu

<sup>4</sup> Savjet se sastoji od osam članova: tri predstavnika koja imenjuje 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.

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 povjereno obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa („Službene novine FBiH“, 27/18);
  - Uredba o načinu i procedurama prijavljivanja („Službene novine FBiH“, 104/13);
- 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 opšteg 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 konkurencije na tržištu stavljajući u povoljniji položaj određene privredne subjekte, proizvodnju ili trgovinu određenih proizvoda ili pružanje određenih usluga, ukoliko to utiče na ispunjavanje međunarodnih obaveza BiH iz ove oblasti.

Davaoci državne pomoći su institucije vlasti na svim nivoima u Bosni i Hercegovini. Da bi neka mjera 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 mjera 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 (ekonomska 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 konkurencije 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 iniraju 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 izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Federaciji BiH i RS i to su:

- subvencije/podsticaji;
- nepovratna pomoć, grantovi;
- umanjnja 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 slijedeći 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.

Iako je koncept državne pomoći samo jedan od segmenata politike konkurencije, u Bosni i Hercegovini nema jasnih naznaka da je Konkurencijski savjet uopšte značajno uključeno u problematiku dodjele državne pomoći. Savjet je samostalno tijelo, osnovano u skladu sa Zakonom o konkurenciji, koje ima isključivu nadležnost u odlučivanju o postojanju zabranjenog konkurentskog djelovanja na tržištu Bosne i Hercegovine. Sam zakon, ali i njegove posljednje izmjene, su donešene nekoliko godina prije uspostavljanja Savjeta za državnu pomoć pa ne iznenađuje ni nedostatak fokusa ove institucije na pitanja državne pomoći.

### Ko kontroliše državnu pomoć?

Zakonske odredbe eksplicitno 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>5</sup>

**Davaoci državne pomoći obavještavaju 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 odgovornošću 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 sveg navedenog je jasno da 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 je gotovo u potpunosti nefunkcionalan 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

<sup>5</sup> Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH broj 10/12 i 39/20)

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

Ovakvo formulirano 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 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.

### Statistika bez regist(a)ra

Postojanje javnih registara sa informacijama o odobrenom i datoj državnoj pomoći su od ključnog značaja za uspostavljanje sveobuhvatnog sistema državne pomoći. Uspostavljanje registra je implicitno definisano i odredbama Zakona o državne pomoći u dijelu koji definiše nadležnosti Savjeta za državnu pomoć te u članu 10 stoji da „Savjet ima isključivu nadležnost za odobravanje programa/shema državne pomoći i pojedinačne državne pomoći, za odlučivanje o povratu nezakonito dodijeljene državne pomoći, te za uspostavljanje i upravljanje popisom državne pomoći i popisom programa/shema državne pomoći započetim prije osnivanja Vijeća“. Međutim, ovakav popis odnosno registar ne postoji u okviru Sekretarijata Savjeta za državnu pomoć dok entitetska ministarstva finansija, koja prema entitetskim uredbama takođe imaju obavezu da vode svoje popise odnosno registre, ne objavljuju navedene podatke javno. Samim tim nije moguće tačno utvrditi koliko se državne pomoći doznači korisnicima odnosno dostupni podaci ne oslikavaju pravo stanje. Provedena analiza budžeta državnog nivoa vlasti, te entitetskih i kantonalnih vlada<sup>6</sup>, ukazuje da se u okviru zvaničnih 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 ne obuhvataju u cjelosti državne pomoći koje entiteti, kantoni i jedinice lokalne samouprave daju pojedinim subjektima.

Ukupno evidentirana državna pomoć u Bosni i Hercegovini u 2021. godini iznosi 441.529.651,16 što je smanjenje u iznosu od 37.123.536,84 KM, odnosno 7,75% u odnosu na 2020. godinu kada je državna pomoć iznosila 478.653.188 KM. U tabeli dole su predstavljene najznačajnije statistike državne pomoći u BiH.

	INDIKATOR	Jedinica mjere	2019	2020	2021
1	UKUPNA DODIJELJENA DRŽAVNA POMOĆ	KM	432.178.348	478.653.188	441.529.651,16
3	BDP	KM	35.295.752.000	34.255.000.000	37.324.393.000
5	DRŽAVNA POMOĆ U BDP	%	1,22	1,40	1,18

<sup>6</sup> Analiza autora provedena u sklopu pripreme Izvještaja 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)

6	DRŽAVNA POMOĆ PO STANOVNIKU	KM	122,385	135,55	125,03
---	--------------------------------	----	---------	--------	--------

Struktura državne pomoći u 2021. godini je bila sljedeća<sup>7</sup>:

- Državna pomoć za promovisanje regionalnog razvoja iznosila je 1.830.000 KM odnosno 0,41% od ukupnog iznosa.
- Horizontalna državna pomoć u iznosu od 70.374.755 KM odnosno 15,95% od ukupnog iznosa.
- Vertikalna državna pomoć ukupno u iznosu od 67.877.605 KM odnosno 15,37% od ukupnog iznosa.
- Državna pomoć male vrijednosti u iznosu od 21.862.036,725 KM odnosno 9,81% od ukupnog iznosa.
- Državna pomoć za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa u iznosu od 58.229.odnosno 13,18% od ukupnog iznosa

Državna pomoć u oblasti poljoprivrede i ribarstva u iznosu od 199.873.097,16KM odnosno 45,27% od ukupnog iznosa. Kako državni nivo nije davao državne pomoći, osvrnućemo se na državne pomoći koje su davane u entitetima I Brčko Distrkto Bosne i Hercegovine.

#### **Federacija Bosne i Hercegovine**

Ukupna dodijeljena državna pomoć u 2021. godini, uključujući i pomoć dodijeljenju u oblasti poljoprivrede, iznosi 280.826.783 KM 1,17%. bruto društvenog proizvoda FBiH. Ovu pomoć čine:

- Državna pomoć za promovisanje regionalnog razvoja u iznosu od 1.830.000 KM (0,65% ukupno dodijeljenje pomoći).
- Državna pomoć za privredu tj horizontalna državna pomoć u iznosu od 26.392.245 KM (9,40% ukupno dodijelje državne pomoći)
- Vertikalna državna pomoć u oblasti saobraćaja u iznosu od 67.680.000 KM (24,10%
- Državna pomoć male vrijednosti (de minimis državna pomoć) u iznosu od 28.682.489 KM (10,21% ukupne državne pomoći).

<sup>7</sup> Državna pomoć za promovisanje regionalnog razvoja definiše se kao mehanizam djelovanja države u 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 državnom pomoći koja ima najmanji potencijalno negativan uticaj na tržišnu konkurenciju.

Po svojoj definiciji vertikalna ili sektorska državna pomoć je namijenjena tačno utvrđenim sektorima i aktivnostima, narušavajući ili prijeteci 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.

*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 regulative, radi se o iznosu od 200.000 Eur u periodu od 3 godine.

- Državna pomoć za usluge od opšteg ekonomskog interesa dodijeljena je u iznosu od 50.200.000 (17,88% od ukupne državne pomoći).

Struktura državne pomoći u 2021. godini je predstavljena u tabeli dole.

VRSTA DRŽAVNE POMOĆI	IZNOS U KM	%
SUBVENCIJE / PODSTICAJI	18,247,079	6.50
NEPOVRATNA POMOĆ, GRANTOVI	150,018,635	53.42
DODJELJIVANJE ZAJMOVA SA PREFERENCIJALNOM KAMATNIM STOPAMA	6,519,020	2.32
DRŽAVNA POMOĆ POLJOPRIVREDI	106,042,049	37.76
<b>UKUPNO</b>	<b>280,826,783</b>	<b>100.00</b>

### Republika Srpska

U 2021. godini u Republici Srpskoj dodijeljena je državna pomoć u ukupnom iznosu od 126.467.587 KM. Učešće ukupno dodijeljene državne pomoći u Republici Srpskoj u 2021. godini u BDP-u (uključujući de minimis pomoć i pomoć za usluge od opšteg ekonomskog interesa) iznosi 1,02% i manje je u odnosu na 2020. godinu kada je iznosilo 1,26%. Posmatrajući dodijeljenu državnu pomoć u 2021. godini u poljoprivredu i industriju i usluge učešće u BDP-u iznosi 0,84% (i neznatno je manje u odnosu na 2020. godinu kada je iznosilo 0,87%).

U godišnjem izvještaju za 2021. godinu nije registrovana vertikalna državna pomoć dok su strukturu horizontalne državne pomoći činile:

- Državna pomoć poljoprivredi i sektoru industrije i usluga u ukupnom iznosu od 103.775.882 KM, od čega se na oblast poljoprivrede odnosi 77.887.661 KM a na sektor industrije i usluga 25.888.221 KM (pomoć sektoru industrije i usluga u cijelosti se odnosi na horizontalnu državnu pomoć - državna pomoć malim i srednjim privrednim subjektima i državna pomoć za zapošljavanje). U 2021. godini na osnovu prikupljenih podataka nije evidentirana regionalna i sektorska državna pomoć niti državna pomoć u obliku specifičnih instrumenta.
- de minimis pomoć u iznosu od 14.661.726 KM, od čega je u vidu grantova dodijeljeno 11,25%, u vidu subvencija i podsticaja 88,23%, u vidu subvencija kamate 0,52%.
- pomoć za usluge od opšteg ekonomskog interesa u iznosu od 8.029.979 KM, od čega je u vidu subvencija i podsticaja dodijeljeno 67,74% a u vidu grantova 32,26% pomoći.

Struktura državne pomoći u 2021. godini je predstavljena u tabeli dole.

VRSTA DRŽAVNE POMOĆI	IZNOS U KM	%
SUBVENCIJE I PODSTICAJI	102.299.052	80,89
GRANT	23.698.797	18,74
SUBVENCIONISANJE KAMATE	229.738	0,18
PORESKE OLAKŠICE	240.000	0,19
<b>UKUPNO</b>	<b>126.467.587</b>	<b>100,00</b>

## Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine

U 2021. godini u Brčko distriktu BiH dodijeljena je državna pomoć u ukupnom iznosu od 18.306.294 KM, što u odnosu na iznos dodijeljene državne pomoći u 2020. godini predstavlja smanjenje od 34,92%.

Horizontalna državna pomoć je iznosila 18.108.689 KM (98,92%) dok je vertikalna iznosila 197.605 (1,08%). Državna pomoć za male i srednje privredne subjekte u ukupno dodijeljenoj horizontalnoj državnoj pomoći u 2021. godini učestvuje sa 97,24 % i iznosi 17.608.689 KM. Državna pomoć za zapošljavanje u ukupno dodijeljenoj horizontalnoj državnoj pomoći u 2021. godini učestvuje sa 2,76 % i iznosi 500.000 KM. Državna pomoć za zaštitu životne sredine, pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije, pomoć za stručno usavršavanje, pomoć u oblasti kulture i zaštite kulturne baštine i ostale horizontalne državne pomoći nisu zastupljene u strukturi državne pomoći u Brčko distriktu BiH u 2021. godini.

Kada je u pitanju vertikalna državna pomoć, može se konstatovati da je vertikalna pomoć u Brčko distriktu BiH u 2021. godini dodijeljena u iznosu od 197.605 KM i odnosi se na JP „ Luka Brčko“.

Struktura državne pomoći u 2021. godini je predstavljena u tabeli dole.

<b>VRSTA DRŽAVNE POMOĆI</b>	<b>IZNOS U KM</b>	<b>%</b>
SUBVENCIJE / PODSTICAJI	<b>10.318.799</b>	56.37
NEPOVRATNA POMOĆ, TEKUĆE DONACIJE	<b>500.000</b>	2.73
PORESKE OLAKŠICE	<b>6.287.495</b>	34.35
DODIJELJENI ZAJMOVI S PREFERENCIJALNIM KAMATNIM STOPAMA	<b>1.200.000</b>	6.56
<b>UKUPNO</b>	<b>18.306.294</b>	<b>100.00</b>

## Neadekvatna evidencija i kontrola državne pomoći

Provedena analiza ukazuje da je evidencija i kontrola državne pomoći u Bosni i Hercegovini jako problematična. Nekoliko je svakako razloga za takvo stanje:

- Nedostatak transparentnosti u postupku davanja državne pomoći koja ishoduje nedovoljnom vidljivošću i praćenjem trošenja javnih sredstava.
- Nedostatak adekvatnih mehanizama nadzora koji otvara mogućnost da se javna sredstva nepravilno koriste ili nepropisno raspodjeljuju.
- Neusklađenost sa zakonodavstvom i evropskim smjericama dovodi do kršenja pravila konkurencije, narušavanja tržišnog okruženja i neravnoteže između različitih aktera na tržištu.
- Nedostatak stručnih kapaciteta u organima vlasti koji otežava efikasno i adekvatno registrovanje i kontrolu davanja državne pomoći..

Politizacija procesa davanja državne pomoći utiče da se pomoć usmjerava prema određenim sektorima i preduzećima u skladu sa političkim interesima, umjesto prema ekonomskim kriterijumima i potrebama. Osvrnucemo se i na dva evidentna primjera koja su identifikovana tokom analize podataka o dodijeljenoj državnoj pomoći u Bosni i Hercegovini za 2021. godinu.

Rbr.	STRUKTURA DRŽAVNE POMOĆI	Iznos pomoći (u KM)				
		FBIH	RS	BD	VM	Ukupno
1	U sektoru proizvodnje celika	0	0	0	0	0
2	U sektoru vadenja uglja	0	0	0	0	0
3	U sektoru prometa	67.680.000	0	197.605	0	67.877.605
4	U oblasti medija	0	0	0	0	0
5	Za sportsku i višenamjensku rekreativnu infrastrukturu	0	0	0	0	0
<b>UKUPNO</b>			<b>0</b>	<b>197.605</b>	<b>0</b>	<b>67,877.605</b>

Iz navedene tabele se vidi koliko je problematično evidentiranje, ali i kontrola, državne pomoći u u Bosni i Hercegovini. Prema podacima za 2021. godinu, iznos vertikalna pomoći je zabilježen samo u sektoru prometa u Federaciji Bosne i Hercegovine, te Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine. Iako vertikalna pomoć nije registovana u Republici Srpskoj, evidentno je da su značajna sredstva doznavačavana javnim preduzećima, medijima, ali i za izgradnju sportske i višenamjenske rekreativne infrastrukture. Prema podacima Konsolidovanog izvještaja o izvršenju Budžeta Republike Srpske za period 01.01. – 31.12.2021. godine, Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske evidentiralo je 21,900,000 KM rashoda po osnovu subvencija za »Željeznice Republike Srpske« a.d. Doboj (iznos od 20,000,000 KM) i preduzeće »Aerodromi Republike Srpske« a.d. Banja Luka (iznos od 1,900,000 KM). Utvrđivanje izdvajanja za izgradnju sportske i višenamjenske rekreativne infrastrukture na lokalnom nivou je jako kompleksan zadatak a pošto očigledno brojne JLS ne prijavljuju državnu pomoć u ovoj oblasti onda i nema podataka.

#### **U Republici Srpskoj svjesni problema evidentiranja i kontrole**

U svojim godišnjim izvještajima o državnoj pomoći Ministarstvo finansija već godinama ukazuje na neadekvatan sistem evidentiranja i kontrole državne pomoći. Tako u izvještaju za 2021. godinu navodi "Iako sistem kontrole državne pomoći u skladu sa pravilima Evropske unije još uvijek nije u potpunosti uspostavljen u Republici Srpskoj izradom godišnjih izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći obezbjeđuje se transparentnost u dodjeli državne pomoći. Za uspostavljanje efikasnog sistema kontrole u oblasti državne pomoći neophodna je veća saradnja svih učesnika (prije svega davalaca državne pomoći i Ministarstva finansija), pravilna priprema prijave državne pomoći, pravilno korištenje dodijeljene državne pomoći, te edukacija učesnika iz oblasti državne pomoći. Iako su Zakon i podzakonski akti iz oblasti državne pomoći na snazi od 2012/2013. godine evidentna je još uvijek nedovoljna upućenost davalaca državne pomoći u pravila iz ove oblasti, što ukazuje na potrebu edukacije i dizanja svijesti o državnoj pomoći. Takođe, davaoci državne pomoći još uvijek nisu u dovoljnoj mjeri započeli proces usklađivanja svojih zakonskih i podzakonskih akata koja imaju elemente državne pomoći sa važećim pravilima o državnoj pomoći. Državna pomoć se još uvijek dodjeljuje korisnicima bez prethodnog postupka prijavljivanja Ministarstvu finansija i odobrenja Savjeta. Kako bi se izbjegle posljedice nezakonite dodjele državne pomoći neophodno je poštovanje i praćenje pravila o državnoj pomoći kao i veća saradnja davalaca državne pomoći i organa za sprovođenje...."



Da situacija značajno ne odstupa kada je u pitanju Federacija Bosne i Hercegovine, ukazuje i podatak o registrovanoj državnoj pomoći po kantonima/županijama za 2021. godinu. Tako je na primjer registrovano da je državna pomoć iznosila svega 958.739 KM iako je u budžetu za tu godinu bilo na raspolaganju preko 20 miliona KM za podršku privrednim subjektima, naročito kao vid pomoći uslijed pandemije COVID-19.

Rbr.	Kantoni/ županije	Iznos KM	Učešće u ukupnom iznosu
1	UNSKO-SANSKI KANTON	6.902.896	17,24%
2	ŽUPANIJA POSAVSKA	0	0,00%
3	TUZLANSKI KANTON	13.858.791	34,62%
4	ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	3.417.546	8,54%
5	BOSANSKO-PODRINJSKI KANTON	3.108.790	7,77%
6	SREDNJOBOSANSKI KANTON	0	0,00%
7	HERCEGOVAČKO-NERETVANSKA ŽUPANIJA	6.141.000	15,34%
8	ZAPADNOHERCEGOVAČKA ŽUPANIJA	2.861.588	7,15%
9	SARAJEVSKI KANTON	958.739	2,39%
10	HERCEGBOSANSKA ŽUPANIJA	2.783.566	6,95%
	<b>UKUPNO</b>	<b>40.032.916</b>	<b>100%</b>

Ono što je svakako razlika u odnosu na Republiku Srpsku je činjenica da se u ovim godišnjim izvještajima uopšte ne pominju problemi u vezi sa neadekvatnim sistemom evidentiranja i kontrole državne pomoći. To svakako predstavlja dodatni problem jer je problem evidentiranja državne pomoći u FBiH ionako kompleksniji u odnosu na Republiku Srpsku zbog jednog više nivoa vlasti u ovom entitetu.

Davatelji državne pomoći, odnosno budžetski korisnici: federalni, kantonalni, gradski, opštinski i drugi organi, su dužni dostaviti podatke za godišnji izvještaj do 30. aprila tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu Federalnom ministarstvu finansija kao organu za provođenje Zakonu o sistemu državne pomoći u BiH. Kantonalna ministarstva finansija su dužna dostaviti objedinjeni izvještaj državne pomoći za kanton, zajedno sa sumiranim podacima o državnoj pomoći za sve pripadajuće gradove i opštine. Ministarstva nadležna za poslove poljoprivrede dostavljaju samo podatke o ukupno dodijeljenim iznosima državne pomoći za poljoprivredu, bez podataka o pojedinačnim dodijeljenim iznosima pomoći.

## Državna pomoć „državi“

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 subvencionirane 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 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 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 pretpostavci, dobronamjerna. 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.

„Zakon o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine“<sup>8</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.

„Zakon o javnim preduzećima“<sup>9</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 akcija, 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. 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.

Da bismo utvrdili koliko je svrsishodna državna pomoć svrsishodna, 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

---

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

<sup>9</sup> Službeni glasnik RS broj 75/04; 78/11.

potrškoće u poslovanju kao što su Željeznice FBiH i Željeznice RS. Radi se o desetinama miliona KM koji se kao “vertikalna državna pomoć” doznaju ovim subjektima čija je ekonomska 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 “čorsokak” dok se neke nove vladine politike ne naziru u ovoj oblasti.

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 2021. godinu, poslovni rezultat u JP Pošte Srpske bio 1.359.297 KM dok je dodijeljena pomoć od milion KM za podršku poslovanju<sup>10</sup>. Poslovni rezultat JP BH Pošta je iznosio 1.703.788,67 no nije bilo moguće utvrditi koliki je bio obim pomoći koju je ovo javno preduzeće dobilo od neke od institucija vlasti u 2021. godini.

#### **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 doznava 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 2021. godine broj radnika u preduzeću Pošte Srpske porastao sa 2282 na 2545 odnosno za 242 zaposlene osobe. Kada se uzme prosječna godišnja bruto plata za 2021. godinu u iznosu od oko 18.900 KM te uvećani broj zaposlenih, vidljivo je da se samo za plate izdvaja više od 4,5 miliona KM. Ovakva praksa uveliko derogira koncept državne pomoći jer milion KM koji se dobije putem državne pomoći nije dovoljan ni za dio troškova koji su povećani sa prekomjernim zapošljavanjem, uglavnom stranački podobnih osoba.

## Preporuke

Provedena analiza koja je predstavljena u ovom dokumentu upućuje na nekoliko zaključaka i preporuka koje bi se trebale sprovesti u narednom periodu:

- Potrebno je uvesti multidisciplinarni 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 konkurencije.

<sup>10</sup> Konsolidovani izvještaj o izvršenju Budžeta Republike Srpske za period 01.01.-31.12.2021. godine, Ministarstvo finansija RS

Stoga je neophodno jače uključiti aspekt državne pomoći u politiku konkurencije, te unaprijediti regulatorni okvir u ovoj oblasti (Izmjena Zakona o konkurenciji);

- Uskladiti politiku davanja državnih pomoći sa drugim sektorskim politikama: industrijskom politikom, politikom regionalnog razvoja, politikom inovacija i tehnološkog razvoja, ekonomske i socijalne kohezije. Subvencije koje se davaju državnim odnosno javnim preduzećima treba da budu usmjerene na njihov dalji rast i razvoj;
- 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. Ovdje je potrebno i da se unaprijedi segment imenovanja članova Savjeta od strane entitetskih vlada, obezbijedi stalnost finansiranja rada Savjeta, te izvrše usklađivanja institucionalnih rješenja i unaprijede kapaciteti u okviru entitetskih ministarstava finansija;
- Više napora uložiti u cilju identifikacije svih odobrenih i dodijeljenih iznosa koje predstavljaju državnu pomoć, naročito iznosa pomoći koje se izdvajaju iz budžeta uz informacije o njihovoj svrsishodnosti i koristima za korisnike pomoći. Stoga bi se u izvještaje o izvršenju budžeta trebalo uključiti i dio koji se odnosi na date državne pomoći, prema uzoru na Izvještaj o izvršenju budžeta koji priprema Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH;
- Jačati kapacitete svih institucija koje daju javnu pomoć u cilju povećanja obuhvata dodijeljenih pomoći i utvrđivanja tačnog stanja na svim nivoima (lokalni, kantonalni, entitetski i državni) uključujući sprovođenje specifičnih programa edukacije, izradu vodiča/priručnika o tome šta predstavlja državnu pomoć, te rad sa predstavnicima JLS i kantona.;
- Neophodno je više angažmana u cilju identifikacije nedozvoljenih državnih pomoći, koji po mnogima predstavljaju jako veliki iznos koji bi se mogao upotrebiti 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. Registre treba kreirati po uzoru na model koji već postoji u Evropskoj uniji jer bi se time obezbijedila kompatibilnost istih u dugom roku;
- U okviru godišnjih izvještaja Savjeta za državnu pomoć, neophodno je uključiti i segment svrsishodnosti dodjeljene državne pomoći, naročito sredstava koji 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 ;
- Na kraju, neophodno je dalja implementacija principa korporativnog upravljanja u javnim preduzećima jer bez depolitizacije i profesionalizacije rada javnih preduzeća teško da će šta biti značajno urađeno u nekom razumnom roku.
- Javno objaviti prevode svih važećih direktiva i smjernica Evropske unije na sajtu Savjeta za državnu pomoć u cilju obezbjeđenja svim relevantnim akterima uvid u pravnu stečevinu Evropske unije u toj oblasti. Ovo treba da posluži za osnovu izmjenama i dopunama postojeće regulative u cilju daljeg usklađivanjima sa politikama i praksom u Evroskoj uniji;