



Република Србија  
**КОМИСИЈА ЗА КОНТРОЛУ**  
**ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**  
Број: 021-01-00004/2020-01  
Датум: 17. март 2020. године  
Кнеза Милоша 20, Београд

Предмет: Обавештење Комисије о примени правила за доделу државне помоћи у вези са новонасталим околностима - COVID-19

С обзиром на то да ће у наредном периоду републички органи, локалне самоуправе, али и привредни субјекти који имају поверена јавна овлашћења и располажу јавним средствима, односно други даваоци државне помоћи спроводити мере којима се постиже економска консолидација привредних активности, неопходно је да се на адекватан начин примењују одредбе Закона о контроли државне помоћи. Правила о државној помоћи омогућавају држави да предузму брзе и ефикасне акције како би подржале грађане и компаније, а посебно мала и средња предузећа, односно специфичне индустрије и секторе која се суочавају са економским изазовима.

Нови Закон о контроли државне помоћи у највећој мери осликава правила проткана Уредбом ЕУ 1589/2015<sup>1</sup> односно основне одредбе члана 107. Уговора о функционисању Европске уније. Ослањајући се превасходно на праксу и недавна саопштења Директората за конкуренцију Европске комисије<sup>2</sup>, а у складу са обавезама о примени инструмената тумачења из члана 73. став 2. Споразума о стабилизацији и придруживању, створена је потреба да се даваоцима државне помоћи укаже на тумачење појединих одредби Закона. Стога, у одређеним ситуацијама државна помоћ ће се увек сматрати усклађеном, односно одговарајућа правила се могу шире тумачити, како је то недавно истакла Европска комисија.

Наиме, финансијска подршка путем доделе јавних средстава за здравствене услуге или друге јавне услуге у сврху борбе против Covid-19 не потпадају под оквир контроле државне помоћи. Истоветна је ситуација уколико се средства додељују директно грађанима. Такође, јавна подршка која се омогућава свим привредним субјектима без

---

<sup>1</sup> Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (Text with EEA relevance) OJ L 248, 24.9.2015

<sup>2</sup> EC Press release (13 march 2020) - COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus\*, приступљено дана 14. марта 2020. године; ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_459](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459))

изузетка<sup>3</sup>, као што је субвенционисање зарада, или ослобађање од плаћања односно пропорционално умањење на одређени период одређених пореза (на добит правних лица, додату вредност и др.) и доприноса, се могу сматрати хоризонталном мером, која није селективне природе, и иста се не односи на државну помоћ. Постоје разни начини да се доделе средства, и докле год буду стављена на располагање свим учесницима на тржишту без изузетка, таква подршка се не мора нужно сматрати државном помоћи. Поред наведеног, даваоцима су увек на располагању одговарајуће мере у погледу доделе помоћи мале вредности (де минимис) у висини до 23.000.000,00 динара у било ком периоду у току три узастопне фискалне године односно 11.500.000,00 у сектору друмског саобраћаја<sup>4</sup>. Помоћ мале вредности нема значајан утицај на нарушавање конкуренције на тржишту.

У свим претходним ситуацијама, даваоци могу деловати моментално, без претходног обавештења односно подношења пријаве Комисији.

- Примена члана 5. Закона са становишта примене члана 107. Уговора о функционисању ЕУ

### **1. Примена члана 5. став 1. Закона - 107(2)(б) УФЕУ (државна помоћ за надокнаду штете претрпљене због избијања COVID-19)**

У складу са чланом 5. став 1. Закона, помоћ која се додељује ради отклањања штете проузроковане природним непогодама или у другим ванредним ситуацијама у складу са законом којим се уређује смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама, је увек усклађена помоћ. Наведена законска формулација је у потпуности преузета из члана 107. став 2 (б) Уговора о функционисању ЕУ. Поменути члан 107(2)(б) УФЕУ, омогућује Европској комисији да одобри државну помоћ државама чланицама како би отклониле штету директно узроковану природним катастрофама или ванредним догађајима. Да би се квалификовао као ванредна појава, догађај мора бити: (1) непредвидљив или тешко га је предвидети; (2) значајног обима / економског утицаја; и (3) ванредан, тј. озбиљно се разликује од услова под којима тржиште нормално функционише. Европска комисија сматра да се епидемија COVID-19 управо квалификује као таква, ванредна појава у ЕУ. За све мере предузете у складу са чланом 107(2)(б) УФЕУ, неопходно је утврдити јасну и недвосмислену директну узрочно-последичну везу између додељене помоћи и штете која је последица ванредне појаве за сваког корисника, а свака помоћ мора бити ограничена на само оно што је

---

<sup>3</sup> Као последица COVID-19, Европска комисија је предложила измену правила која се односе на аеродромске слотове, која ће се сматрати хоризонталном мером уз истовремено омогућавање уштеда авиопревозницима. Према тренутним европским правилима, како би осигурали коришћење слотова на аеродрому за наредну годину, потребно је да искористе најмање 80% слотова који су им додељени са тренутним распоредом летења (тзв. „use-it-or-lose-it” правило). Имајући у виду посебне околности у вези са COVID-19, које су допринеле смањењу тражње за услугама авиопревозника, укључујући и национална ограничења, коришћење слотова ће бити испод прописаног прага од 80%. Стога, уколико се ово правило не би укинуло, или изменило, према тренутним околностима, авиопревозници би наставили са празним летовима (тзв. „ghost flights”) како би заштитили своје право на слотове. Наведене околности би довеле до увећаних трошкова и беспотребног утицаја на животну средину.

<sup>4</sup> Ради ближег информисања о начину и условима доделе помоћи мале вредности, погледати чл. 95-97 Уредбе о правилима за доделу државне помоћи

неопходно, како би се штета отклонила. Инструменти државне помоћи су остављени даваоцу на избор, док су интензитети могући и до 100% у односу на стварне оправдане трошкове.

Мере према члану 5. став 1. Закона, односно члану 107(2)(б) УФЕУ-а могу се усмерити на помоћ у одређеним секторима, и то у форми шема државне помоћи или као индивидуална државне помоћи. Стога, ова могућност може бити корисна за даваоце, тако што би се осмислила шема помоћи за све врсте привредних субјеката у оним секторима који су нарочито тешко погођени (нпр. авиоиндустрија, туризам и угоститељство), или би се одобрила индивидуалну државну помоћ одређеним привредним субјектима. Даваоци државне помоћи се могу ослонити на претходно искуство и праксу како би се осмислиле, дизајнирале такве шеме<sup>5</sup>. На основу недавних одлука Европске комисије у вези са применом члана 107(2)(б) УФЕУ, могуће је да држава надокнади трошкове организаторима догађаја, ако су догађаји попут концерата, фестивала, спортских турнира, културних или комерцијалних сајмова отказани као директна последица изузетне појаве на њиховој територији<sup>6</sup>. Такође, помоћ која се додељује банкама у циљу омогућавања ликвидности тржишта, плаћања, кредитне способности, односно економије у целини, са циљем да се компензује непосредна штета привредним субјектима настала као резултат COVID-19, са становишта члана 107(2)(б) УФЕУ сматраће се да таква помоћ нема за циљ да се сачува одрживост, ликвидност или солвентност конкретне банке, већ економије. У конкретној ситуацији банка је инструмент реализације одређене политике, а не крајњи корисник<sup>7</sup>.

## **2. Примена члана 5. став 2. тачка 2) Закона - 107(3)(б) УФЕУ (државна помоћ за отклањања озбиљног поремећаја у привреди Републике Србије)**

На основу члана 5. став 2. тачка 2) Закона, државна помоћ може бити усклађена ако се додељује ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди Републике Србије. Наведена законска формулација је у потпуности преузета из члана 107. став 3 (б) Уговора о функционисању ЕУ. Поменути члан 107(3)(б) УФЕУ, омогућује Европској комисији да одобри додатне националне мере подршке за отклањање озбиљних поремећаја у економији државе чланице, за које Комисија сматра да су присутне.

<sup>5</sup> Илустрације ради, у контексту напада 11. септембра 2001. године, Комисија је одобрила шеме државне помоћи у Француској и Немачкој на основу члана 107(2)(б) УФЕУ за покривање оперативних трошкова насталих код авиокомпанија у периоду од 11. до 14. септембра 2001. године, а који су повезани са затварањем ваздушног простора као резултат тог напада (SA 269/2002 и SA 309/2002). Даље, приликом Исландске вулканске ерупције и прашине у априлу 2010. године, Комисија је одобрила програм подршке у Словенији који је покривао 60% економских губитака код авиокомпанија и аеродрома (у поређењу са ситуацијом у којој није дошло до катастрофе) у периоду након катастрофе, све док компаније нису могле поново раде нормално (SA.32163).

<sup>6</sup> Европска комисија је 10. марта 2020. године, примила пријаву државне помоћи од стране Данске (прва и до сада једина пријава државне помоћи која је везана за избијање COVID-19) о шеми компензације трошкова организаторима манифестације са више од 1.000 учесника који су морали да буду отказани због избијања COVID-19. Комисија је донела одлуку да одобри ову меру у року од 24 сата од пријема пријаве из Данске.

<sup>7</sup> Координација Европске комисије према Европском парламенту, Европском Савету, Савету, Европској централној банци, Европској инвестиционој банци и Еурогрупи – Координисани економски одговор поводом избијања COVID-19 (2020), Одржавање протока привредне ликвидности, стр 6.

Долазећи до овог закључка, Европска комисија је размотрила низ показатеља, укључујући, али не ограничавајући се на очекивано смањење БДП-а, строге јавне мере које су уведене, укључујући забрану догађаја, затварање школа, ограничења циркулације, ограничења јавног здравственог система, као и отказивање летова и ограничења путовања која су наметнуле друге земље. На основу саопштења Европске комисије, тренутни утицај епидемије COVID-19 у Италији, по својој природи и обиму омогућава употребу члана 107(3)(б) Уговора о функционисању Европске уније. Процена Европске Комисије је да ће и остале чланице имати сличан приступ коришћењу поменутог члана УФЕУ, имајући у виду тренутна кретања и експанзију COVID-19 на њихове привреде. Даваоцима се оставља на избор коришћење инструмената државне помоћи, док интензитет може ићи и до 100% оправданих трошкова.

Коначно, у току је израда посебног правног оквира у складу са чланом 107(3)(б) Уговора о функционисању Европске уније, који ће усвојити у случају потребе. То је учињено у једном изузетном случају у прошлости током финансијске кризе 2008. године, када је Комисија усвојила привремени оквир 2009. године.<sup>8</sup>

### **3. Примена члана 5. став 2. тачка 3) Закона - 107(3)(в) УФЕУ (државна помоћ привредним субјектима који су суочени са акутном потребом за ликвидношћу и/или су у стечају због избијања COVID-19)**

На основу члана 5. став 2. тачка 3) Закона, државна помоћ може бити усклађена уколико се додељује ради унапређења развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја у Републици Србији. Наведена законска формулација је у потпуности преузета из члана 107. став 3 (в) Уговора о функционисању ЕУ. Поменути члан 107(3)(в) УФЕУ, омогућава државама чланицама да одобре хитну и привремену државну помоћ за санацију у облику гаранција за кредите или у облику кредита, свим врстама привредних субјеката у тешкоћама. Таква помоћ би покрила очекиване оперативне трошкове привредних субјеката у периоду од 6 месеци.

Поред тога, привредни субјекти који још увек нису у тешкоћама, такође могу добити такву државну помоћ, уколико се суоче са тренутном потребом за ликвидношћу због изузетних и непредвиђених околности, као што је избијање COVID-19, а све у сагласности са релевантним условима, посебно с обзиром на ниво накнаде коју је корисник дужан платити за државну гаранцију или кредит. У наведеној ситуацији примењују се правила за санацију и реструктурирање, која имају јасно прописане интензитете државне помоћи, док су инструменти стављени на располагање држави<sup>9</sup>.

**Генерално, привредни субјекти који су већ државну помоћ за санацију и реструктурирање примили у последњих 10 година, не би смели да добију нову државну помоћ, како би се избегло вештачко задржавање на тржишту оних привредних субјеката који не могу сами економски да се одрже (принцип „one time, last time“ или „сад и никад више“). Међутим, Европска комисија је истакла**

<sup>8</sup> Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis, initial version OJ C16, 22.1.2009, p.1.

<sup>9</sup> Ближе погледати чланове 21. – 24. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи.

**да је у конкретној ситуацији могуће применити изузетак од овог правила, односно да у изузетним и непредвидивим околностима као што је избијање COVID-19, одобри помоћ након индивидуалне пријаве државне помоћи<sup>10</sup>.**

Даље, Смернице за санацију и реструктурирање омогућавају државама чланицама да усвоје наменске шеме подршке за МСП и мање државне привредне субјекте, укључујући и покрића њихових акутних потреба за ликвидношћу, а која би трајала до 18 месеци. Између осталог, у потпуности је у складу са законом да се због конкретне ситуације изврши пренамена коришћење средстава на основу већ одобрене шеме<sup>11</sup>. Такође, уколико даваоци желе да повећају претходно одобрени буџет шеме с обзиром на избијање COVID-19, за повећање које износи мање од 20% буџета, није потребно да буде пријављено, односно, даваоци то могу учинити директно, без даљег учешћа Комисије. Уколико повећање буџета за већ одобрену шему износи више од 20%, о истом је потребно само обавестити Комисију.

## **Закључак**

Даваоци могу да предузму широке мере подршке у складу са постојећим правилима за доделу државне помоћи. Између осталог, на располагању су инструменти државне помоћи, попут субвенција, давање повољних кредита, пореских олакшица, државних гаранција, отпис дуга. Неопходно је се водити системом рационализације, односно да се користе најмекши инструменти за доделу државне помоћи као што су гаранције и кредити. Међутим, имајући у виду посебност ситуације, иста испуњава критеријуме неопходне за примену члана 5. став 1. и став 2. тачка 2) Закона, сходно чему давалац самостално може одредити инструменте и интензитет државне помоћи у односу на оправдане трошкове. У нарочито оправданим ситуацијама о којима је претходно указано, и то у односу на секторе индустрије који су најрањивији, могуће је користити теже инструменте државне помоћи као што су субвенције, отпис дуга и др. Имајући у виду принцип пропорционалности, неопходно је утврдити јасну и недвосмислену директну узрочно-последичну везу између додељене помоћи и штете која је последица ванредне појаве за сваког корисника, а свака помоћ мора бити ограничена искључиво на оно што је неопходно, како би се штета отклонила. Свако прекомерно давање, може бити предмет поступка накнадне контроле и налагања повраћаја „вишка“ државне помоћи. Износ који прелази неопходност, се враћа увећан за затезну камату.

---

<sup>10</sup> АНЕКС 3 Комуникације Европске комисије према Европском парламенту, Европском Савету, Савету, Европској централној банци, Европској инвестиционој банци и Еурогрупи – Координисани економски одговор поводом избијања COVID-19 (2020)

<sup>11</sup> Илустрације ради, у фебруару 2019. године, Европска комисија је одобрила програм подршке у износу од 400 милиона евра у Ирској за покривање акутне ликвидности и потребе за санацијом и реструктурирањем малих и средњих предузећа као мера припреме за BREXIT. Ирска влада, је сада извршила пренамену ове мере како би помогле компанијама да се носе са последицама након избијања COVID-19. Сличне шеме помоћи постоје и у другим државама чланицама Европске уније, посебно у Финској, Француској, Немачкој, Пољској и Словенији, а за одређене регионе и у Аустрији, Белгији и Шпанија.

Потребно је имати на уму да се у наведеној ситуацији мора помоћи економски најугроженијим географским областима, секторима индустрије.

У складу са чланом 47. став 1. Закона о контроли државне помоћи, Комисија је спремна да сарађује са свим даваоцима државне помоћи како би осигурала благовремено предузимање свих одговарајућих мера подршке у борби против епидемије вируса COVID-19. Комисија ће наставити да прати званична становишта Директората за конкуренцију Европске комисије, сходно чему ће о појединачним ситуацијама на захтев обавештавати даваоце државне помоћи.

**ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ**

**Владимир Антонијевић**