

На основу члана 6. став 2, члана 10. став 1. тачка б) и члана 11. став 2. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС”, број: 73/19) и члана 17. став 17. Статута Комисије за контролу државне помоћи („Службени гласник РС”, бр. 3/20, 41/20 и 2/22), Савет Комисије за контролу државне помоћи доноси

УПУТСТВО О НАЧИНУ ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ ДА ЛИ ТРАНСАКЦИЈА САДРЖИ ДРЖАВНУ ПОМОЋ

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

1. Овим упутством преузима се садржина Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01).

2. Овим упутством ближе се уређује начин на који Комисија за контролу државне помоћи (у даљем тексту: Комисија) оцењује да ли мера (трансакција) коју спроводи надлежни орган Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима садржи државну помоћ.

3. Ако мера обухвата следеће кумулативне и међусобно условљене елементе:

(1) постојање учесника на тржишту;

(2) стварни или потенцијални јавни расход или умањењено остварење јавног прихода (приписивост мере држави и њено финансирање јавним средствима);

(3) стављање одређеног учесника на тржишту у повољнији положај у односу на конкуренте или давање предности производњи одређене робе и/или услуге (предност и селективност);

(4) постојање опасности од нарушавања конкуренције на тржишту и утицаја на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније, трансакција садржи државну помоћ.

4. Трансакција не садржи државну помоћ ако се надлежни орган Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима понаша у складу са уобичајеним тржишним околностима у конкретној ситуацији, на начин како би се понашао типични учесник на тржишту у приватној својини, због чега мера није селективна и не долази до нарушавања конкуренције на тржишту.

II. УЧЕСНИК НА ТРЖИШТУ И ЕКОНОМСКЕ ДЕЛАТНОСТИ

5. Правила о државној помоћи примењују се само ако је корисник помоћи учесник на тржишту.
6. Учесник на тржишту је свако правно или физичко лице које обавља економску делатност без обзира на његову правну форму (облик организовања), начин финансирања и власничку структуру (принцип неутралности). Економска делатност представља делатност производње или промета робе или пружања услуга на тржишту.
7. Учесник на тржишту је и свако правно или физичко лице, које није основано у циљу стицања добити (нпр. удружења, спортске организације, синдикати, верске заједнице, невладине и друге недобитне организације) ако обавља економску делатност, односно делатност производње или промета робе или пружања услуга на тржишту.
8. Субјекти који су део јавне управе сматрају се учесником на тржишту ако обављају економску делатност, односно делатност производње или промета робе или пружања услуга на тржишту (у даљем тексту: јавни орган).
9. Учесником на тржишту сматра се и субјект који истовремено обавља економске и неекономске делатности, и то само у делу који се односи на обављање његове економске делатности, без обзира да ли је обавља као претежну или споредну.
10. Два или више учесника на тржишту између којих постоји контролни утицај и друга функционална, економска или фактичка веза сматрају се једним учесником на тржишту.
11. Некономска делатност може постати економска делатност, и обрнуто (постојање тржишта за пружање одређених услуга зависи од начина на које су те услуге регулисане позитивним прописима, односно класификација делатности на економске и неекономске може се мењати протеком времена из политичких или економских разлога).
12. Економска делатност може да постоји и када је тржиште затворено, јер је јавни орган онемогућио да други учесници на тржишту пружају одређену услугу (како би сам пружао ту услугу), ако постоје други учесници на тржишту, који би могли да пруже исту услугу на датом тржишту. Ако одређену услугу пружа јавни орган не сматра се аутоматски да је обавља као некономску делатност.
13. Субјект који не обавља делатност производње или промета робе или пружања услуга на тржишту, а има чак и већинско учешће у основном капиталу учесника на тржишту или остварује само право на исплату дивиденде и остала статусна права акционара не сматра се учесником на тржишту.

Неекономске делатности

14. Помоћ која се додељује за обављање искључиве и поверене надлежности (неекономске делатности) Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе не представља државну помоћ.

15. Неекономске делатности из тачке 14. овог упутства могу бити:

- (1) војска;
- (2) полиција;
- (3) безбедност и контрола ваздушног саобраћаја;
- (4) безбедност и контрола поморског саобраћаја;
- (5) надзор и контрола загађења животне средине;
- (6) организација, финансирање и извршење кривичних санкција;
- (7) уређење и ревитализација јавне површине коју врши јавни орган (нпр. припрема за изградњу и обезбеђивање прикључака на комуналне услуге, као што су: вода, гас, канализација и струја, као и на саобраћајне мреже, и то железницу и путеве);
- (8) прикупљање података у јавне сврхе, које учесници на тржишту достављају на основу законске обавезе за објављивање тих података.

16. Јавни орган који обавља економску делатност, а која се може одвојити од послова државне управе или поверених послова представља учесника на тржишту у односу на ту економску делатност. У супротном, ако економска делатност не може да се одвоји од послова државне управе или поверених послова, јавни орган не сматра се учесником на тржишту.

Социјално осигурање

17. Систем социјалног осигурања који се заснива на принципу солидарности не укључује економску делатност под условом да:

- (1) је осигурање обавезно;
- (2) представља социјалну категорију;
- (3) је успостављен у непрофитне сврхе;
- (4) осигураник остварује права из социјалног осигурања независно од износа плаћених доприноса;
- (5) износ плаћених доприноса није нужно сразмеран заради осигураника;
- (6) систем успоставља, надзире и финансира држава.

18. Систем социјалног осигурања укључује економску делатност ако:

- (1) осигурање није обавезно;
- (2) остваривање права осигураника зависи од износа плаћених доприноса;
- (3) је успостављен у сврхе остваривања прихода;

(4) осигураник остварује већи обим права од права која су успостављена системом из тачке 17. овог упутства.

Здравствена заштита

19. Здравствене установе у јавној својини, које се финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања или на други начин у складу са позитивним прописима, односно које пружају услуге без накнаде у области здравствене заштите не представљају учеснике на тржишту.

20. Здравствене установе из тачке 19. овог упутства не представљају учеснике на тржишту ни у случају када спроводе набавку добара и услуга на тржишту у сврху обављања своје делатности.

21. Здравствене установе у јавној или приватној својини, као и други пружаоци здравствене заштите, који накнаду за пружену услугу наплаћују директно од корисника услуга или осигуравајућег друштва, представљају учеснике на тржишту у делу пружања тих услуга (чињеница да здравствену услугу пружа здравствена установа у јавној својини не представља довољан критеријум за одређивање њене делатности као неекономске).

22. Приватна пракса и други пружаоци здравствене заштите у приватној својини, који наплаћују услуге здравствене заштите, сматрају се учесницима на тржишту (исти принцип примењује се на апотеке).

Образовање и научноистраживачке делатности

23. Јавне установе које обављају делатност образовања и васпитања и које се у целости или делимично финансирају из јавних средстава, не представљају учеснике на тржишту.

24. Накнадом за услугу коју пружају јавне установе (нпр. предшколске установе, основне, средње школе и високошколске установе) не сматрају се школарине и друге накнаде за упис, јер се њима надокнађује само део стварно насталих трошкова пружања услуге образовања и васпитања.

25. Услуге образовања и васпитања које се финансирају из школарина и других накнада (комерцијални приходи), а којима се надокнађују сви стварно настали трошкови пружања тих услуга представљају економске делатности.

26. Делатности универзитета и научноистраживачких организација, које се не сматрају економским и на које се не примењују правила о државној помоћи, а односе се на њихове примарне циљеве су:

- (1) образовање ради унапређења и оспособљености кадровских ресурса;

(2) спровођење независног истраживања и развоја науке, технологије и образовања ради успостављања научне сарадње, проширивања знања и подизања стандарда и квалитета живота;

(3) представљање научних резултата и интерпретације научноистраживачких достигнућа.

27. Ако научноистраживачке организације, поред научноистраживачке делатности обављају и друге послове, који се односе на трансфер знања и технологија (издавање лиценци за обављање научноистраживачке делатности или оснивање других организација у складу са законом), ти послови којима се комерцијализују резултати научног и истраживачког рада сматрају се неекономским делатностима под условом да:

(1) их спроводи научноистраживачка организација или инфраструктура (укључујући и њихова одељења или огранке);

(2) се те делатности заједно спроводе или се спроводе у име и за рачун научноистраживачких организација;

(3) се приход од тих делатности у целости улаже у очување и развој научноистраживачких и образовних институција, научних кадрова и научноистраживачке инфраструктуре.

Култура, заштита и очување културног наслеђа

28. Култура, заштита и очување културног наслеђа нарочито обухвата следеће намене и делатности:

(1) музеје, архиве, библиотеке, уметничке и културне центре или просторе, позоришта, биоскопе, оперске и концертне дворане, остале организације за јавно извођење, установе филмске баштине и другу сличну уметничку и културну инфраструктуру, организације, заводе, установе и институције у области културе;

(2) материјална добра (непокретна и покретна), природно наслеђе повезано с културним наслеђем или ако су их надлежни органи Републике Србије признали као културно или природно наслеђе, односно добро;

(3) нематеријално наслеђе у сваком облику, укључујући фолклорне обичаје и занате;

(4) уметничка или културна догађања и извођења, фестивале, изложбе и остале сличне културне делатности;

(5) делатности културног и уметничког образовања и подстицање разумевања важности заштите и подстицања различитости културног изражавања програмима образовања и јачања јавне свести, укључујући коришћење нових технологија (научноистраживачке и едукативне делатности у култури);

(6) писање, издавање, продукцију, дистрибуцију, дигитализацију и објављивање музичких и књижевних дела, укључујући преводе.

29. Делатности које обављају установе културе и установе у области заштите и очувања културног наслеђа сматрају се неекономским, под условом да се средства за остваривање општег интереса у култури обезбеђују у буџету Републике Србије.

30. Јавно финансирање делатности из тачке 28. овог упутства, које су доступне јавности без накнаде, не представља државну помоћ.

31. Накнадом за услуге које пружају установе културе и други субјекти у култури не сматрају се улазнице и други новчани издаци корисника којима се покрива само део стварно насталих трошкова.

32. Културни програми и пројекти усанова културе и других субјеката (укључујући и заштиту природе), који се претежно финансирају из прихода остварених обављањем делатности, и то од накнада за пружене услуге, продајом производа или на други комерцијални начин (комерцијалне изложбе, биоскопи, музичке представе, фестивали и уметничке школе које се претежно финансирају из школарине) сматрају се економским делатностима.

33. Спровођење пројеката у циљу заштите и очувања културног наслеђа или културне делатности (нпр. рестаурација значајних историјских грађевина) за рачун одређених учесника на тржишту представља економску делатност.

34. Културне делатности и делатности у области заштите и очувања културног наслеђа (нпр. делатност заштите архивске грађе), које обављају искључиво одређене установе, због чега је искључено постојање стварног тржишта, сматрају се неекономским.

35. Ако установе културе или други субјекти у култури, поред неекономских делатности у области културе, заштите и очувања културног наслеђа (тач. 29, 31. и 34. овог упутства) обављају и економске делатности, њихово финансирање из јавних средстава представља државну помоћ само у делу који се односи на трошкове настале обављањем економских делатности¹.

III. ПРИПИСИВОСТ МЕРЕ ДРЖАВИ И ЊЕНО ФИНАНСИРАЊЕ ЈАВНИМ СРЕДСТВИМА

36. Давање предности директно или индиректно учесницима на тржишту путем јавних средстава, која се могу приписати држави представљају два кумулативна услова, која се

¹ Јавно финансирање за уобичајене додатне садржаје инфраструктурних објеката (ресторана, продавница, или паркинг простора) који се искључиво користе за обављање неекономске делатности немају утицаја на међународну трговину. Слично овоме, сматра се да јавно финансирање уобичајених додатних садржаја, који се нуде у оквиру обављања неекономских делатности у области културе и очувања културног наслеђа (садржаји који се плаћају, као што су продавница, бар или гардероба у музеју) обично нема утицаја на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

приликом оцењивања постојања државне помоћи и одређивања даваоца државне помоћи разматрају заједно (да ли постоји пренос јавних средстава и да ли се тај пренос може приписати држави).

Приписивост

37. Мера се може **приписати држави** када јавни орган директно додељује помоћ кориснику, као и када оснива посебно правно лице (јавно или приватно тело) да управља и/или располаже тим средствима, иако то тело ужива дискреционо право при расподели средстава (оснивањем самосталних тела за доделу државне помоћи не искључују се правила о државној помоћи).

38. Мера, коју предузима јавно предузеће или други учесници на тржишту над којима држава директно или индиректно може да врши контроли утицај² (у даљем тексту: јавни учесник на тржишту), не може се директно (по аутоматизму) приписати држави као даваоцу, већ је потребно утврдити да ли су јавни органи на било који начин учествовали у доношењу мере³.

39. Мера коју је предузео јавни учесник на тржишту може се приписати држави на основу показатеља који проистичу из околности конкретног случаја (проценом конкретне ситуације и услова под којима се даје помоћ).

40. Показатељи за утврђивање приписивости мере држави у смислу тачке 39. овог упутства могу бити:

(1) чињеница да су посебна правна лица (јавна или приватна тела) приликом одлучивања дужна да поступају по захтевима јавних органа, односно да одлука не би могла бити донета без претходне сагласности јавних органа;

(2) специфичан положај јавног учесника на тржишту у односу на друге учеснике на тржишту који произилази из међусобног односа и повезаности јавног учесника на тржишту са државом;

(3) чињеница да је учесник на тржишту који учествује у додели помоћи кориснику дужан да поступа у складу са директивама које су издали јавни органи;

(4) интегрисаност јавног учесника на тржишту у структуру јавне управе;

² Контроли утицај државе подразумева већинско учешће у основном капиталу учесника на тржишту, поседовање већине гласова по основу акција које има у учеснику на тржишту или именовање више од половине чланова у органима управљања или надзора у учеснику на тржишту.

³ Узимајући у обзир блиске односе између државе и јавних предузећа, постоји реалан ризик да се државна помоћ може доделити посредством тих предузећа на нетранспарентан начин и кршећи правила о државној помоћи. Управо због привилегованих односа који постоје између државе и јавних предузећа, трећој страни ће, по општем правилу, бити веома тешко да докаже да су мере које је предузело такво предузеће заправо усвојене по налогу јавног органа у конкретном случају.

(5) природа делатности јавног учесника на тржишту⁴, као и обављање тих делатности на тржишту, у складу са уобичајеним тржишним условима, на начин како их обавља типични учесник на тржишту у приватној својини;

(6) правни положај јавног учесника на тржишту (сама чињеница да је неки јавни учесник на тржишту основано као друштво капитала у складу са приватним правом, с обзиром на самосталност коју му даје та правна форма, не представља основ за искључивање приписивости);

(7) степен надзора који јавни органи врше у односу на управљање у јавном учеснику на тржишту;

(8) сви други показатељи, који подразумевају укљученост јавних органа у доношење одређене мере или постојање вероватноће да ће бити укључени, узимајући у обзир обухват мере, њен садржај или услове које она садржи.

Јавна средства

41. Јавна средства обухватају средства из буџета Републике Србије, буџета локалне власти, организација за обавезно социјално осигурање, других фондова и средства сваког правног лица (јавних и приватних), које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику (пренос јавних средстава⁵ постоји и у случају када централна банка обезбеђује финансијска средства одређеној кредитној институцији).

42. Ако средства јавних учесника на тржишту усмерава држава ка другом учеснику на тржишту та средства могу представљати јавна средства у смислу члана 3. став 1. Закона.

43. На пренос јавних средстава унутар повезаних правних лица у јавној својини примењују се правила о државној помоћи, чак и када се средства преносе из матичног друштва на контролисана друштва (иако са економског становишта они представљају једног учесника на тржишту), при чему се приписивост таквих средстава држави оцењује у складу са тачком 39. овог упутства (чињеница да је јавни учесник на тржишту корисник државне помоћи не искључује могућност да тај учесник на тржишту додели помоћ другом кориснику посредством друге мере државне помоћи).

44. Ако одређену меру помоћи не финансира директно држава, него правно лице (јавно или приватно тело), којем је поверено или које је основано да управља и/или располаже јавним средствима за одређену намену, не претпоставља се да се та мера не финансира из јавних средстава.

⁴ Нпр. мере које доносе јавне развојне банке ради остваривања циљева јавне политике или мере које донесе агенције за приватизацију или јавни пензиони фондови.

⁵ Нпр. ако централна банка у банкарској кризи доноси опште мере које су отворене за све упоредиве учеснике на тржишту (нпр. зајмови за читаво тржиште под истим условима), а не селективне мере у корист појединачних банака, због чега се на те опште мере не примењују правила о државној помоћи.

45. Мера коју усвоји јавни орган и којом се ставља у повољнији положај одређени учесник на тржишту или се даје предност производњи одређених производа иако се у целости или делом финансира из средстава које јавни орган потражује од тих корисника може се сматрати преносом јавних средстава.

46. Пренос јавних средстава може се вршити кроз више облика, као што су: директно давање бесповратних средстава, зајмови, државне гаранције, директна улагања у материјална и нематеријална средства привредних друштава или давања у природи и др.

47. Обавеза јавног органа да учини доступним јавна средства под одложним роком, сматра се, такође, преносом јавних средстава.

48. За пренос јавних средстава није неопходно да постоји фактички пренос јавних средстава, већ је довољно да држава одустане од наплате јавних прихода. Одрицање од наплате јавних прихода, који би у редовним околностима били наплаћени представља пренос јавних средстава⁶ (нпр. умањење јавних прихода од пореза и доприноса за социјално осигурање због ослобођења од плаћања пореза, доприноса за социјално осигурање, као и ослобођења од плаћања изречених новчаних казни и др.).

49. Настанак стварног ризика за додатно оптерећење (стварање обавезе) државе, издавањем гаранције или уговорном обавезом, под одложним роком, сматра се јавним средствима у смислу члана 3. став 1. Закона.

50. Ако јавни органи или јавни учесник на тржишту продају робу или пружају услуге по цени, која је нижа од тржишне или улажу у средства одређеног учесника на тржишту на начин који није у складу са понашањем типичног учесника на тржишту у приватној својини, сматра се да постоји одрицање од јавних средстава, као и давање предности одређеном кориснику.

51. Додела приступа јавним добрима или давање специјалних или ексклузивних права без адекватне накнаде у складу са тржишним ценама може представљати одрицање од јавних средстава што доводи до умањења јавних прихода (као и давање предности одређеном кориснику).

52. У случајевима из тач. 50. и 51. овог упутства утврђује се да ли држава, поред тога што располаже имовином у јавној својини, примењује и критеријуме за квалитативни избор учесника на тржишту, односно *ex ante* спроводи и успоставља поступак за избор корисника на транспарентан начин и без дискриминације. Правила о државној помоћи не примењују се на меру којом се умањују очекивани приходи државе, под условом да се избор учесника

⁶ Нпр. одступања од уобичајених правила о неликвидности којима се учесницима на тржишту омогућава да наставе пословање у околностима под којима им то не би било дозвољено када би се примењивала уобичајена правила о неликвидности, могу да укључују додатно оптерећење за државу ако су јавна тела међу главним повериоцима тих учесника на тржишту или ако такво поступање доводи до *de facto* одрицања од наплате јавних дугова.

на тржишту спроводи у складу са начелом забране дискриминације, као и да постоји јасна веза између остваривања регулаторне функције и одрицања од прихода државе.

53. Пренос јавних средстава постоји, ако јавни органи не наплаћују накнаде у складу са позитивним прописима којима се уређује коришћење јавних добара, као и давање одређених специјалних или ексклузивних права (не подразумева се да је на такав начин додељена и предност).

54. Индиректан утицај на јавне приходе који произилази из мера које спроводи држава не представља пренос јавних средстава ако представља саставну карактеристику мере (одступање од одредби закона о раду којима се мењају уговорне обавезе послодавца и запослених не представља пренос јавних средстава, без обзира да ли се одступањем од појединих одредаба истог закона одређује плаћање умањених пореза ијк доприноса за обавезно социјално осигурање). Такође, позитивни прописи којима је регулисана минимална цена одређене робе не представља пренос јавних средстава.

55. Порекло средстава није од значаја за примену правила о државној помоћи под условом да су пре доделе корисницима та средства била предмет јавне контроле и, сходно томе, на располагању јавним органима, чак иако та средства не постану њихова имовина⁷.

56. Преносом јавних средстава сматра се и додела субвенција које се финансирају из непореских прихода или обавезних доприноса и које се расподељују у складу са одредбама позитивних прописа, чак и када их не спроводе јавни органи. Порекло средстава не представља одлучујући показатељ преноса јавних средстава (чињеница да се субвенције делимично финансирају из добровољних приватних доприноса није довољна да се искључи присуство јавних средстава), већ је потребно утврдити степен интервенције јавних органа у дефинисању мере и начина њеног финансирања. Ако је прописом утврђена обавеза плаћања чланарине (средстава за рад) у струковним удружењима (привредне коморе и сл. организације) из којих се финансира одређена комерцијална активност, која је у интересу чланова тог удружења сматра се да не постоји пренос јавних средстава.

57. Средства из Европске уније (нпр. из структурних фондова), из Европске инвестиционе банке, Европског инвестиционог фонда, односно међународних финансијских институција (Међународни монетарни фонд или Европска банка за обнову и развој) сматрају се јавним средствима под условом да јавни органи имају дискреционо право да одлучују о коришћењу тих средстава (нарочито о избору корисника). Ако Европска унија, Европска инвестициона банка или Европски инвестициони фонд директно додељују средства корисницима, без дискреционог права јавног органа, иста не представљају јавна средства и не примењују се правила о државној помоћи.

⁷ Нпр. када грађани финансирају својим добровољним улозима које могу да се повуку у било ком тренутку.

58. Ако се прописом уређују финансијске трансакције између учесника на тржишту у приватној својини тако да се између њих врши директан пренос средстава, без учешћа јавног тела или другог субјекта који је држава одредила за пренос тих средстава, те трансакције не представљају пренос јавних средстава (нпр. утврђена обавеза, којом снабдевач електричне енергије купује електричну енергију произведену из обновљивих извора енергије по фиксним минималним ценама не представља директан нити индиректан пренос јавних средстава произвођачима обновљивих извора енергије⁸, иако држава обавезује снабдеваче електричне енергије да одређену врсту електричне енергије купују сопственим финансијским средствима).

59. Пренос јавних средстава постоји ако физичка лица плаћају накнаду одређеном кориснику посредством јавних тела или учесника на тржишту у приватној својини, које је одредила држава за пренос тих средстава (када је учесник на тржишту у приватној својини, законом одређен да прикупља накнаде за рачун државе, у прописаним износима, као и да их усмерава ка корисницима, под условом да приход остварен наплатом тих накнада не користи за сврхе које нису предвиђене законом).

60. Потпуна компензација додатних трошкова, који падају на терет учесника на тржишту, због утврђене обавезе куповине производа од одређених снабдевача по цени већој од тржишне, која се врши финансирањем од крајњих потрошача тог производа представља механизам државне интервенције, иако постоји директан пренос средстава између привредних субјеката.

IV. ПРЕДНОСТ

61. Давање предности одређеном учеснику на тржишту у односу на конкуренте или производњи одређене робе и/или услуга представља сваку економску корист коју учесник на тржишту не би могао да оствари у уобичајеним тржишним околностима, без државне интервенције, односно без доделе државне помоћи.

62. Ради утврђивања постојања предности оцењује се ефекат који мера има на учесника на тржишту, док облик мере није од значаја за процену да ли она доноси економску предност учеснику на тржишту, нити је релевантан узрок или циљ државне интервенције, као ни да ли је учесник на тржишту могао да је избегне или одбије.

63. Предност постоји ако се државном интервенцијом⁹ остварује повољнији финансијски резултат одређеног учесника на тржишту, под условима који се разликују од уобичајених тржишних услова.

⁸ Обавеза учесника на тржишту у приватној својини не представља директан ни индиректан пренос јавних средстава. Квалификација се не мења због нижих прихода датог обвезника, што вероватно доводи до смањених пореских прихода јер је ово саставни елемент мере.

⁹ „Државна интервенција“ не односи се само на позитиване радње јавних органа, већ обухвата и непредузимање мера у одређеним околностима (непредузимање радњи ради наплате дугова).

64. Економска предност поред директног давања обухвата и умањење пореских и непореских обавеза (нпр. ако се пореским олакшицама умањује део доприноса за обавезно социјално осигурање запослених код учесника на тржишту сматра се да се на тај начин учесник на тржишту ослобађа трошкова који су саставни део његове економске делатности, или ослобођење одређених учесника на тржишту од плаћања трошкова, које други учесници на тржишту, у упоредивим тржишним околностима плаћају у складу са позитивним правом, без обзира на некономску природу делатности у вези са којом су настали ти трошкови, или давањем субвенција за исплату додатка на плату запосленима код одређеног учесника на тржишту, за које не постоји прописана законска обавеза плаћања тог додатка).

65. Трошкови који су настали при извршавању обавеза, које поистичу из позитивних прописа, представљају трошкове настале у вези са обављањем његове економске делатности, а свако умањење или ослобођење од плаћања тих трошкова представља давање предности учеснику на тржишту.¹⁰

66. Предност може да постоји иако:

(1) остварена корист не прелази вредност умањења или ослобођења од плаћања трошкова који су прописани позитивним прописима;

(2) постоји умањење трошкова које је учесник на тржишту био дужан да сноси, чак иако су ти трошкови настали као последица улагања за које је додељена државна помоћ¹¹; или

(3) постоји надокнада трошкова које учесник на тржишту у складу са позитивним прописима није дужан да сноси.

67. Накнадом трошкова, који су настали у обављању услуга од општег економског интереса, искључује се постојање предности ако су кумулативно испуњена четири услова, која су прописана чланом 6. став 1. Закона.

68. Не сматра се да постоји предност ако постоји одговорност државе за штету учињену учесницима на тржишту, повраћај неосновано утврђених пореза или накнада за експропријацију.

69. Ради утврђивања постојања предности врши се анализа финансијских резултата, односно ефекат који мера има на учесника на тржишту, у конкретном случају (упоређивање правног положаја и чињеничног стања учесника на тржишту након спроведене мере и у случају ако мера није усвојена), због чега се не узима у обзир чињеница да су конкурентни учесници на тржишту у другим државама у повољнијем положају.

¹⁰ Регулаторне мере државе представљају мере којима се утврђују обавезе, као што су обавезна контрола квалитета, лабораторијска испитивања и сертификација одређених производа и услуга.

¹¹ Давање државне помоћи учесницима на тржишту за улагања у региону, за која је помоћ већ додељена, не подразумева се да се на такав начин не умањују трошкови који би иначе били укључени у буџет учесника на тржишту, с обзиром да, у одсуству субвенције, привредни субјекат не би извршило улагање.

Услови и критеријуми понашања типичног учесника на тржишту у приватној својини

70. Јавни орган који директно или индиректно спроводи економске трансакције, у било ком облику, сматра се учесником на тржишту на кога се примењују правила за доделу државне помоћи.

71. Не сматра се да постоји предност и не примењују се правила о државној помоћи ако надлежни орган Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима спроводи трансакције у уобичајеним тржишним околностима и на њих се не примењују правила о државној помоћи у складу са чланом 6. став 2. Закона¹².

72. Код трансакције из тачке 71. овог упутства потребно је упоредити поступање јавних органа са понашањем типичног учесника на тржишту у приватној својини у уобичајеним тржишним околностима, у конкретној ситуацији, како би се утврдило да ли се трансакцијама које врше јавни органи остварује економска предност.

73. Процена да ли економске трансакције јавних органа, које се спроводе у уобичајеним тржишним околностима садрже државну помоћ, односно да ли се њима даје предност (која не би постојала у уобичајеним тржишним околностима) врши се на основу теста типичног учесника на тржишту у приватној својини (енг. *market economy operator test*, а у даљем тексту: “МЕО тест”).

74. МЕО тестом врши се процена да ли је јавни орган дао предност одређеном учеснику на тржишту, тако што није поступао на начин како би се понашао типични учесник на тржишту у приватној својини у односу на одређену трансакцију. За примену правила о државној помоћи није од значаја чињеница да ли државна интервенција представља оправдано средство јавног органа за спровођење циљева јавне политике (политике запошљавања). Процена успешности пословања (профитабилност или непрофитабилност) корисника помоћи не представља довољан показатељ да ли је економска трансакција спроведена у складу са тржишним условима.

75. Основни принцип МЕО теста представља процену поступања јавних органа, односно да ли се јавни орган понашао, у конкретној ситуацији, на исти начин како би се понашао типични учесник на тржишту у приватној својини. Ако се јавни орган није понашао, у конкретној ситуацији, на исти начин како би се понашао типични учесник на тржишту у

¹² По основу различитих економских трансакција установљено је у пракси „начело улагача у тржишној економији” како би се утврдило да ли улагање јавних органа (докапитализација) представља државну помоћ или не. У том случају потребно је проценити да ли би, у сличним околностима, упоредиви привредни субјект извршио исто улагање као што је држава. „Тест повериоца у приватној својини“ како би се утврдило да ли поновни преговори поверилаца о дугу (јавних органа) укључују државну помоћ (упоредна анализа понашања повериоца-јавних органа са понашањем хипотетичких поверилаца-привредних субјеката који би се нашли у сличној ситуацији). „Тест продавца у приватној својини“ којим се врши процена да ли продаја, коју спроводи јавни орган укључује државну помоћ, и то анализом да ли би типичан учесник на тржишту у приватној својини, као продавац, у уобичајеним тржишним околностима могао да постигне исту или повољнију цену

приватној својини, кориснику јавних средстава даје се економска предност, коју у уобичајеним тржишним условима не би остварио, због чега се сматра да је у повољнијем положају у односу на конкуренте.

76. МЕО тест примењује се само у односу на остварену предност и утврђене обавезе, које су настале у вези са учешћем државе као учесника на тржишту у приватној својини.

77. Приликом спровођења МЕО теста не анализирају се неекономске делатности, које држава обавља као јавни орган, већ само економске делатности које би обављао типични учесник на тржишту у приватној својини. Ако државна интервенција представља меру спровођења јавне политике, у циљу социјалног или регионалног развоја, такво поступање државе иако оправдано са становишта јавне политике, истовремено може да укључује и неке циљеве које учесник на тржишту не би по правилу узимао у обзир (циљеви који се искључиво односе на улогу државе као јавног органа нпр. питања социјалне, регионалне или секторске политике).

78. Усклађеност државне интервенције са тржишним условима обавезно се оцењује унапред (*ex-ante*), узимајући у обзир информације, које су доступне у тренутку доношења одлуке о спровођењу мере (није довољно вршити економске анализе, којима се накнадно утврђује да ли је мера помоћи профитабилна за кориснике). Типични учесник на тржишту у приватној својини по правилу спроводи сопствену прелиминарну *ex-ante* анализу пословних стратегија и очекиваних финансијских резултата пројекта у односу на које доноси одлуке (нпр. израда пословног плана).

79. Јавни орган сноси терет доказивања чињенице да је одлука о трансакцији донета на основу економске процене, која се може упоредити са проценама које би, у сличним околностима, извршио типични учесник на тржишту у приватној својини (са карактеристикама које су сличне карактеристикама јавних органа) ради утврђивања профитабилности, односно економске предности трансакције¹³.

80. Да ли је трансакција у складу са тржишним условима утврђује се свеобухватном анализом утицаја које трансакције имају на учесника на тржишту, у конкретном случају, независно од тога да ли су конкретни инструменти путем којих се додељују средства, која се користе за извршење те трансакције могу бити доступна типичном учеснику на тржишту у приватној својини (нпр. примена МЕО теста не може се искључити само због фискалне природе инструмента који је држава користила за спровођење мере и доделу средстава).

81. Низ узастопних мера које се односе на истог учесника на тржишту, које се спроводе у релативно кратком временском периоду, међусобно повезане или су биле планиране или

¹³ Процена *ex ante* може да буде различита у зависности од сложености трансакције о којој је реч и вредности имовине, робе или услуга. *Ex ante* процена спроводи се уз подршку стручњака који имају одговарајућа знања и искуство и која се заснива на објективним критеријумима. Оцене независних стручњака могу додатно осигурати веродостојност процене.

предвидиве у време спровођења прве интервенције, а у циљу утврђивања постојања државне помоћи, могу се оцењивати као једна мера.

82. Изузетно, ако је накнадна интервенција наступила као резултат непредвиђених околности, које се нису могле предвидети у време спровођења претходне интервенције, мере оцењују се посебно.

83. За утврђивање усклађености трансакције са тржишним условима потребно је узети у обзир све релевантне околности конкретног случаја (у одређеним случајевима, иако јавни орган купује одређене производе или услуге по тржишним ценама, не сматра се да је та куповина извршена у складу са тржишним условима, ако се није поступало на начин како би се типични учесник на тржишту у приватној својини понашао у уобичајеним тржишним околностима)¹⁴.

Усклађеност са тржишним условима

84. Усклађеност трансакције са тржишним условима може се утврдити:

(1) директно на основу тржишних података који се односе на трансакцију у конкретном случају, или

(2) ако тржишних података нема, усклађеност трансакције са тржишним условима утврђује на основу других доступних метода¹⁵.

1) Случајеви у којима се усклађеност трансакције са тржишним условима може директно утврдити

85. Трансакција је усклађена са тржишним условима ако се на основу тржишних података може јасно и недвосмислено утврдити да је спроведена као *pari passu* трансакција, или ако је продаја и куповина имовине, добара и услуга (или друге трансакције које се могу упоредити) спроведена на транспарентан и безуслован начин, без дискриминације у конкурентном поступку јавног надметања.

86. Ако се проценом специфичних тржишних података који се односе на трансакцију утврди да трансакција, у конкретном случају, није у складу са тржишним условима, не примењују се друге методе за процену како би се дошло до другачијег закључка¹⁶.

¹⁴ Нпр. ако се анализом свих специфичних околности конкретног случаја, може закључити да је јавни орган извршио куповину одређене робе или услуга (без обзира на тржишност цене) која му није била неопходна (стварно потребна), може се претпоставити да јавни органи нису поступали како би се типичан учесник на тржишту у приватној својини понашао у уобичајеним тржишним околностима. Сходно томе, та куповина је омогућила предност продавацу коју тај продавац, односно учесник на тржишту не би остварио у нормалним тржишним условима и сви износи који су плаћени по основу уговора о купопродаји представљају државну помоћ.

¹⁵ Ако јавни орган спроводи продају у оквиру конкурентног поступка јавног надметања, претпоставља се да тржишна цена одговара највишој (обавезујућој и кредибилној) понуди, без потребе да се прибегава другим методима процене, као што су независне студије.

¹⁶ Ако јавни орган спроводи продају у оквиру конкурентног поступка јавног надметања, претпоставља се да тржишна цена одговара највишој (обавезујућој и кредибилној) понуди, без потребе да се прибегава другим методима процене, као што су независне студије.

87. *Pari passu* трансакција је трансакција, коју јавни орган и учесник на тржишту спроводе под истим условима (исти степен ризика и остваривања користи) и налазе се у упоредивој (истој или сличној) ситуацији (нпр. јавно-приватно партнерство).

88. Ако су јавни орган и учесник на тржишту у приватној својини, у ситуацијама које се могу упоредити, истовремено учествовали у истој трансакцији али под различитим условима (различит степен ризика и остваривања користи у односу на претходно утврђене права и обавезе), сматра се да трансакција јавног органа није у складу са тржишним условима¹⁷.

89. Јавни орган спроводи трансакцију на начин како би се понашао типични учесник на тржишту у приватној својини, ако су испуњени следећи критеријуми:

(1) јавни орган и учесник на тржишту у приватној својини су одлучили и спровели трансакцију, под условом да нису наступиле промењене околности економске природе као последице дугачког временског периода између трансакција;

(2) услови за спровођење трансакције једнаки су за јавне органе и све укључене учеснике на тржишту у приватној својини, узимајући у обзир могућност повећања или смањења степена ризика протеклом времена;

(3) интервенција учесника на тржишту у приватној својини има стваран економски значај, а не само симболичан или маргиналан¹⁸; и

(4) почетни положај јавних органа и укључених учесника на тржишту у приватној својини може се упоредити у односу на трансакцију, узимајући у обзир њихову претходну економску изложеност у односу на учеснике на тржишту, у конкретној ситуацији, могућност њиховог повезивања, као и у којој мери различити улагачи сnose сличне трошкове за спровођење трансакције¹⁹, као и све друге околности специфичне за јавне органе или учеснике на тржишту којима се онемогућава упоређивање.

90. Критеријуми из тачке 89. овог упутства не примењују се у одређеним трансакцијама јавних органа, ако учесник на тржишту у приватној својини не може остварити такво учешће, односно ако се не може понашати на начин на који би се понашао јавни орган, с обзиром на његов јединствен положај и структуру.

¹⁷ Ако јавни орган и учесник на тржишту у приватној својини спроводе различите трансакције у различито време и под различитим условима не значи нужно да трансакција коју је извршио јавни орган није у складу са тржишним условима.

¹⁸ Нпр. ако је интервенцијом типичног учесника на тржишту у приватној својини постигнуто само 10% улагања, насупрот 90% државних улагања, *pari passu* услови нису испуњени ако докапитализацију коју је извршила држава која има мањински удео није пратило ни упоредиво учешће акционара у приватном власништву капитала у односу на сопствени већински удео, нити је било сразмерно броју акција којима располажу обе стране.

¹⁹ Трансакциони трошкови могу да се односе на трошкове које падају на терет улагача за сврхе аналитичког прегледа и одабирања пројекта улагања, дефинисања услова уговора или праћења напретка током трајања уговора. Нпр. ако банке у јавном власништву стално сnose трошкове аналитичког прегледа пројекта улагања за финансирање зајма, чињеница да приватни улагачи заједнички улажу са истом каматном стопом није довољна да се искључи државна помоћ.

91. Ако се куповина имовине, добара и услуга (или друге трансакције које се могу упоредити²⁰) врши у складу са прописима о јавним набавкама, сматра се да су те трансакције извршене у складу са тржишним условима, под условом да су испуњени критеријуми за квалитативни избор учесника на тржишту из тач. 100. и 101. овог упутства.

92. Ако се продаја имовине, добара и услуга (или друге трансакције које се могу упоредити²¹) врши у оквиру конкурентног поступка јавног надметања, на транспарентан и безуслован начин, тако да се обезбеди конкуренција, једнак положај свих учесника на тржишту, без дискриминације, у складу са начелима прописа о јавним набавкама, сматра се да су те трансакције извршене у складу са тржишним условима, под условом да су испуњени критеријуми за квалитативни избор учесника на тржишту из тач. 100. и 101. овог упутства.

93. Ако држава донесе одлуку о улагању у одређену делатност, у циљу спровођења мера јавних политика (нпр. подстицаји у производњи електричне енергије из обновљивих извора енергије или доступност капацитета за производњу електричне енергије) додела средства у оквиру конкурентног поступка јавног надметања може се сматрати минималном мером помоћи али се предност не може искључити.

94. Поступак јавног надметања мора бити конкурентан, израђен на начин да омогућава већу конкуренцију, како би се свим заинтересованим и квалификованим понуђачима омогућило учешће у поступку надметања.

95. Спровођење поступка на транспарентан начин омогућава свим заинтересованим понуђачима једнак положај, као и благовремено обавештавање о свакој фази поступка. Доступност података, објективни рокови за подношење понуда заинтересованих понуђача и јасно дефинисани критеријуми за доделу уговора представљају суштинске елементе транспарентног поступка. Јавни позив мора бити објављен на начин који омогућава свим потенцијалним понуђачима да о њему буду обавештени. У зависности од карактеристика имовине, добара и услуга, у конкретном случају, одређују се потребни нивои јавног објављивања (ако је предмет поступка продаја и куповина имовине, добра и услуга велике вредности или других специфичних карактеристика, објављивање се врши на начин да се привуку потенцијални понуђачи који послују изван територије РС, нпр. у Службеном листу Европске уније).

96. Сматра се да је одређена трансакција спроведена у складу са тржишним условима ако су пре њеног спровођења испуњени следећи услови: поштовање начела забране дискриминације у свим фазама поступка и успостављање објективних критеријума за доделу уговора (да би се осигурао једнак положај свих понуђача у поступку утврђивањем

²⁰ Нпр. изнајмљивање одређене робе или давање концесије за комерцијалну експлоатацију природних богатстава.

критеријума за доделу уговора омогућава се објективно упоређивање и процењивање понуда).

97. Сматра се да су захтеви из тач. 91 - 96. овог упутства приликом куповине имовине, добара и услуга испуњени ако се испуне сви услови за спровођење одговарајућег поступка у складу са прописима о јавним набавкама, изузев у одређеним околностима када није могуће утврдити тржишну цену (преговарачки поступак без објављивања јавног позива).

98. Тржишна цена не може се одредити ако је поднета само једна понуда у поступку јавног надметања, изузев:

(1) ако су успостављене посебне мере заштите у поступку, које обезбеђују стварну и ефективну конкуренцију на тржишту, услед чега се не може претпоставити да само један привредни субјекат може да поднесе веродостојну понуду;

(2) када јавни органи обезбеђују додатна средства како би понуда одговарала тржишној цени.

99. Продаја имовине, добара или услуга спроводи се на безуслован начин ако потенцијални купац у конкурентном поступку јавног надметања може слободно да стиче имовину, робу или услуге које се продају, као и да их користи за сопствене потребе без обзира да ли обавља одређену економску делатност. У супротном, ако се купцу утврђују посебне обавезе, које су у интересу јавних органа, или у општем економском интересу (које типични учесник у приватној својини не би захтевао), изузев оних које произилазе из позитивних прописа, сматра се да се поступак не спроводи на безуслован начин.

100. Ако јавни органи продају имовину, робу или услуге, једини релевантан критеријум за одабир купца представља највиша цена, узимајући у обзир и уговорне обавезе (гаранција продавца или друге обавезе које наступају након продаје), као и искључиво веродостојне²² и обавезујуће²³ понуде.

101. Ако јавни органи купују имовину, робу и услуге, услови у поступку конкурентног јавног надметања утврђују се у складу са начелом забране дискриминације, на објективан начин, и то у вези са предметом и специфичним карактеристикама уговора, тако да економски најповољнија понуда одговара њиховој тржишној вредности. Критеријуми за одређивање најповољније понуде утврђују се на начин који омогућава ефективну конкуренцију у поступку, односно понуђач коме је додељен уговор не остварује више од очекиваног прихода (спровођење поступка који посебан значај даје цени или другим елементима понуде којима се остварује конкуренција).

²² У зависности од околности конкретног случаја понуда може да буде кредибилна иако није захтевана, а нарочито ако је обавезујућа.

²³ Нпр. обичне најаве, без правно обавезујућих захтева не би се узимале у обзир у оквиру конкурентног поступка јавног надметања.

2) Случајеви у којима се усклађеност са тржишним условима може утврдити на основу упоредне анализе (*benchmarking*) или других метода процене

102. Ако трансакција није реализована у оквиру конкурентног поступка јавног надметања или као *pari passu* трансакција усклађеност трансакције са тржишним условима процењује на основу:

- (1) упоредне анализе (*benchmarking*); или
- (2) других метода процене²⁴.

103. Упоредна анализа (*benchmarking*) је начин за процену усклађености трансакције са тржишним условима у односу на референтну трансакцију (упоредиве трансакције које су спровели упоредиви учесници на тржишту у приватној својини у упоредивим ситуацијама).

104. Да би се одредиле референтне трансакције неопходно је, у конкретном случају, утврдити врсту учесника на тржишту (холдинг друштво, инвестициони фонд, институционални улагачи чија се стратегија улагања заснива на остваривању дугорочног профита), врсту трансакције (учешће у капиталу или конверзија дуга), тржиште (финансијска тржишта, брзорастућа тржишта у области иновација и развоја технологија, или тржиште за пружање јавних услуга у области инфраструктуре), као и период за спровођење трансакције.²⁵ Референтне трансакције могу се прилагодити специфичним карактеристикама трансакција које спроводе јавни органи (положај одређеног учесника на тржишту и услови релевантног тржишта).

105. Упоредна анализа не примењује се за одређивање тржишних цена ако критеријуми нису утврђени у односу на тржишне елементе или ако су интервенције јавног органа значајно утицале на постојеће цене.

106. Упоређивањем трансакција, не утврђује се једна референтна вредност, већ распон могућих вредности, при чему се узимају централне тенденције као што су просечне или медијалне вредности више упоредивих трансакција.

107. Усклађеност трансакције са тржишним условима може се утврђивати и општеприхваћеном методологијом за процену.

108. Методологија из тачке 107. овог упутства мора да буде заснована на расположивим, објективним, проверљивим и поузданим подацима, као и довољно детаљним да одражавају економску ситуацију у време када је одлучено о трансакцији, узимајући у обзир степен ризика и будућа очекивања. У зависности од вредности трансакције, већа поузданост

²⁴ Када се тржишна цена утврђује *pari passu* или у оквиру конкурентског поступка јавног надметања, ти резултати не могу да се оспоравају другим методологијама процене, као нпр. независним студијама.

²⁵ Период за спровођење трансакције је нарочито важан у ситуацијама економских промена на тржишту или по самом учесника.

процене постиже се спровођењем анализе осетљивости, проценом различитих пословних сценарија, израдом пословних планова за случај непредвиђених околности и упоређивањем добијених резултата алтернативним методологијама процене. Када се спровођење трансакције одлаже, ако је потребно спроводи се нова *ex ante* процена и узимају се у обзир промене настале на тржишту.

109. Израчунавање интерне стопе приноса (IRR) или нето садашње вредности (NPV) економске исплативости улагања представља општеприхваћену методологију за процену.²⁶ Да би се проценило да ли је улагање извршено под тржишним условима, економска исплативост улагања упоређује се са уобичајеним стопама приноса корисника у другим сличним пројектима улагања. Очекивани принос (или трошак капитала улагања) представља просечни очекивани принос који учесник на тржишту (улагач) очекује да оствари од улагања на основу општеприхваћених критеријума, нарочито процене ризика, финансијског положаја улагача и посебних карактеристика које су уобичајене у датом привредном сектору, подручју или држави. Ако очекивани принос није остварив извесно је да улагање неће бити спроведено у складу са тржишним условима. Ако постоји висок степен ризика за одређени пројекат улагачи захтевају вишу интерну стопу приноса, односно већи трошак капитала.

110. У зависности од ситуације на тржишту²⁷, доступности података или врсте трансакције примењује се одговарајућа методологија за процену: ако улагач планира да оствари добит улагањем у средства привредног друштва примењује се интерна стопа приноса или нето садашња вредност; ако поверилац настоји да наплати своја потраживања (главница и камата) у уговореном и законом утврђеном року процењују се средства обезбеђења и вредност имовине, док у случају продаје земљишта довољно је пре преговора о продаји прибавити извештај независног проценитеља како би се утврдила тржишна вредност на основу општеприхваћених тржишних показатеља и критеријума за процену²⁸.

111. Одређивањем интерне стопе приноса или нето садашње вредности улагања не добија се, по правилу, тачна вредност, већ распон могућих вредности (у зависности од економских, правних и других посебних околности трансакције које су саставни део методе процене),

²⁶ Однос између нето садашње вредности и интерне стопе приноса идеалан је у случајевима када је интерна стопа приноса једнака опортунитетном трошку улагача. Ако је нето садашња вредност улагања позитивна, значи да пројекат има интерну стопу приноса већу од очекиване стопе приноса, односно опортунитетног трошка за улагача, и у том случају улагање је исплативо. Ако пројекат има нето садашњу вредност која је једнака нули, интерна стопа приноса једнака је очекиваној стопи приноса. У том случају, није битно да ли улагач реализује то улагање или уложи средства на другачији начин. Ако је нето садашња вредност негативна, интерна стопа приноса је мања од очекиване и такво улагање није довољно економски исплативо. Када интерна стопа приноса и нето садашња вредност доводе до различитих одлука о улагањима у складу са тржишном праксом препоручује се метод нето садашње вредности, изузев када постоји значајна неизвесност у вези са одговарајућом дисконтном стопом.

²⁷ Нпр. случају ликвидације учесника на тржишту, вредновање на основу ликвидационе вредности или вредности имовине могу бити прикладни методи процене.

²⁸ Ако се упоређивањем (*benchmarking*), као ни другим општеприхваћеним методама не може тачно утврдити вредност земљишта, могу се применити алтернативне методе.

при чему се узимају централне тенденције као што су просечне или медијалне вредности више упоредивих трансакција.

112. Различите методологије којима се потврђују исте вредности добијене употребом иницијалне методологије представљају користан и додатни показатељ за утврђивање исплативости улагања.

113. За утврђивање усклађености трансакције са тржишним условима, потребно је узети у обзир, у конкретном случају, претходну економску изложеност јавног органа код одређеног учесника на тржишту под условом да је и типични учесник на тржишту у приватној својини могао имати исту претходну изложеност (нпр. када је држава акционар у привредном друштву)²⁹.

114. За примену МЕО теста³⁰ изложеност из тачке 113. овог упутства потребно је анализирати у оквиру хипотетичких алтернативних (counterfactual) сценарија. У случају мере помоћи која се односи на реструктурирање јавног учесника на тржишту, које је у тешкоћама, очекивану економску исплативост таквог улагања треба упоредити са уобичајено очекиваним приносом (трошкови капитала) у поступку ликвидације тог корисника, као у алтернативном сценарију (типични учесник на тржишту у приватној својини ће изабрати ликвидацију ако у конкретном случају, тако остварује већу добит или умањује губитке). У конкретном случају, анализа трошкова ликвидације не укључује трошкове настале у вези са овлашћењима јавних органа, већ искључиво трошкове које би сносио типични учесник на тржишту у приватној својини, узимајући у обзир његов социјални, економски и еколошки развој пословања³¹.

Давање кредита и гаранција у складу са тржишним условима

115. Утврђивање усклађености услова за давање гаранција под тржишним условима врши се проценом ситуације у којој учествују три стране: држава или свако правно лице које располаже и/или управља јавним средствима као давалац гаранције, зајмопримац и зајмодавац. Гаранцијом државе даје се предност учеснику на тржишту, под повољнијим условима од тржишних (каматна стопа коју не би могао да оствари на тржишту без гаранције државе; или давање гаранција за кредите у случајевима када на тржишту узимање кредита не би било могуће по ниједној каматној стопи), због чега је, у већини случајева, помоћ успостављена само у корист зајмопримца. У посебним околностима давање гаранције обухвата и помоћ зајмодавцу, нарочито ако се гаранција даје накнадно у односу на постојећу

²⁹ Претходни положај не треба узимати у обзир ако је он резултат мере за коју се при глобалној процени свих њених аспеката установи да је није могао предузети приватни улагач који жели да оствари профит.

³⁰ Нпр. изложеност у смислу тачке 86 (4) овог упутства.

³¹ Ако приватни улагачи, нарочито веће групе привредних друштава, плаћају комплементарне накнаде, нпр. за заштиту жига сматра се да постоји дугорочна економска исплативост. Међутим, неопходност плаћања такве накнаде треба да се докаже, у конкретном случају у којем је неопходна заштита жига, као и да је успостављена пракса плаћања такве накнаде међу привредним друштвима у сличним околностима (сами примери нису довољни).

обавезу између зајмодавца и зајмопримца, при чему није обезбеђен прелазак предности на зајмопримца у потпуности или се гаранција за кредите користи за отплату кредита без средстава обезбеђења.

116. Давањем гаранције у складу са условима који су повољнији од тржишних, узимајући у обзир финансијски положај зајмопримца, даје се предност зајмопримцу (зајмопримац плаћа премију за издавање гаранције, која не одражава на одговарајући начин ризик који давалац гаранције преузима). Неограничене гаранције нису у складу са тржишним условима, што се такође односи на имплицитне гаранције, које произилазе из одговорности државе за дугове несолвентних учесника на тржишту, на које се не примењују правила о стечају.

117. У одсуству посебних тржишних података о одређеној трансакцији, усклађеност дужничког инструмента са тржишним условима може се утврдити на основу упоређивања са сличним трансакцијама на тржишту (*benchmarking*). У случају кредита и гаранција, подаци о трошковима финансирања учесника на тржишту могу се прикупити на основу података о његовим другим (недавним) кредитима, података о приносу на обвезнице које је издао или на основу марже о уступању потраживања у вези са његовим неиспуњењем обавеза (*credit default swap*). Упоредиве тржишне трансакције могу бити и сличне трансакције у вези са кредитом или гаранцијом које је предузео други учесник на тржишту (са којим се пореди), обвезнице које је он издао или уступање потраживања у вези са његовим неиспуњењем обавеза. Ако на финансијским тржиштима није могуће пронаћи одговарајући критеријум за одређивање укупног финансијског трошка гарантованог кредита, који укључује каматну стопу на кредит и премију гаранције треба упоредити са тржишном ценом кредита који није покривен гаранцијом. Упоредна анализа (*benchmarking*) може да се допуни методама процене који се односе на трошак капитала³².

118. За једноставнију процену да ли се на меру може применити МЕО тест одређују се заменске вредности за утврђивање државне помоћи садржане у инструментима за доделу државне помоћи, као што су зајмови и гаранције.

119. Методологија за израчунавање референтне каматне стопе, која је регулисана прописима за утврђивање референтне и дисконтне каматне стопе, користи се као замена за тржишну каматну стопу када се она не може одредити на основу упоређивања са сличним трансакцијама на тржишту (трансакције са ограниченим износима и/или трансакције микро, малих и средњих правних лица (МСП)). Ако се упоређивањем трансакција утврђују ниже каматне стопе од оних које се израчунавају применом методологије за израчунавање референтне каматне стопе, као тржишна каматна стопа узима се нижа каматна стопа, због чега референтна каматна стопа представља само заменску вредност³³. У супротном, ако је исти учесник на тржишту извршио сличне трансакције по вишој каматној стопи од

³² Нпр. приход од уложеног капитала прилагођен ризику (RAROC) који зајмодавци и улагачи захтевају за финансирање сличног референтног ризика (*benchmark risk*) и доспећа за учесника на тржишту који послује у истом сектору.

³³ Осим у случају ако конкретна шема помоћи упућује на коришћење референтне каматне стопе.

референтне каматне стопе и ако су његов финансијски положај и тржишне околности остале непромењене, референтна каматна стопа не представља адекватну замену за тржишну каматну стопу, у конкретном случају.

120. Постојање државне помоћи може се искључити ако:

- (1) корисник није у тешкоћама у смислу прописа о контроли државне помоћи;
- (2) гаранција је повезана са посебном финансијском трансакцијом која је ограничена на максимални фиксни износ и одређени временски период;
- (3) зајмодавац сноси део ризика; и
- (4) се за гаранцију плаћа тржишна премија гаранције.

121. Постојање државне помоћи у облику гаранције која се додељује на основу шеме гаранције може се искључити ако су испуњени критеријуми из тачке 120. овог упутства, као и ако:

- (1) се премија одређује посебно за сваког корисника (на основу кредитног рејтинга зајмопримца, инструмената обезбеђења, трајања гаранције и др.);
- (2) се шема финансира из сопствених извора од наплаћених премија гаранција;
- (3) се премије процењују најмање једном годишње на основу реалне стопе губитака шеме у економски прихватљивом временском периоду како би се правилно и правовремено оценило да ли се шема финансира из сопствених извора, а ако постоји ризик да шема неће више моћи да се финансира из сопствених извора, премије морају да се прилагоде код свих издатих и будућих гаранција или само код будућих;
- (4) премије покривају уобичајене ризике повезане са издавањем гаранције, административне трошкове шеме и годишњу накнаду за адекватност капитала, чак иако је тај капитал делимично прикупљен или уште није прикупљен;
- (5) садржи услове за доделу гаранција у циљу обезбеђивања транспарентности, као што су величина учесника на тржишту, кредитни рејтинг, сектор у коме послује и трајање гаранције.

122. Постојање државне помоћи у облику гаранције која се додељује на основу шеме гаранције у корист МСП може се искључити ако су испуњени критеријуми из тач. 120. и 121. овог упутства, као и ако се:

- (1) премија одређује посебно за сваког корисника као „премија сигурне луке“; или
- (2) премија одређује као јединствена премија за све кориснике, при чему гарантовани износ не може бити виши од 2,5 милиона евра по кориснику.

123. Сматра се да зајмодавац сноси део ризика ако гаранција покрива највише до 80% неизмиреног кредита или друге финансијске обавезе. Како би се обезбедило да зајмодавац сноси део ризика, приликом издавања гаранције се води рачуна о томе да:

- (1) се са смањењем величине кредита или друге финансијске обавезе (нпр. ако је кредит почео да се отплаћује), гарантовани износ пропорционално смањује на начин да у

сваком тренутку гаранција не покрива више од 80% неизмиреног кредита или друге финансијске обавезе;

(2) зајмодавац и давалац гаранције сnose губитке једнако и сразмерно, јер, у супротном, државна помоћ може да постоји у случају када губитак прво сноси давалац гаранције, па тек онда зајмодавац.

124. Постојање државне помоћи може се искључити ако: гаранција може да покрије преко 80%, а највише до 100% неизмиреног кредита или друге финансијске обавезе ако се гаранција даје за:

(1) покривање дужничке хартије од вредности;

(2) финансирање учесника на тржишту чија је искључива делатност обављање поверене услуге од општег економског интереса и ако ту гаранцију даје исти орган који поверава ту услугу; или

(3) ако давалац може да докаже да таква гаранција не садржи државну помоћ.

Осигурање извоза

125. Ако државни осигуравач добија помоћ државе за осигурање извоза од привремено нетржишних ризика под условима из овог упутства, не сматра се да стиче економску предност, нити да се та предност преноси осигураницима³⁴. Државни осигуравач је свако правно лице, које обавља послове осигурања извоза уз помоћ или у име Републике Србије.

126. Привремено нетржишни ризици су тржишни (комерцијални и/или политички) ризици, који се могу сматрати привремено нетржишним у случају:

(1) када капацитет тржишта приватних осигуравача у Републици Србији није довољан да покрије све економски оправдане ризике.

(2) ризика МСП, чији укупни годишњи извоз износи до два и по милиона евра,

(3) појединачног ризика, чији период траје најмање 181 дан а највише две године.

127. Тржишни ризици су комерцијални и/или политички ризици са максималним периодом ризика до две године³⁵, а који се односе на купце (из јавног и приватног сектора) са седиштем у државама чланицама Европске уније, Великој Британији, Аустралији, Канади, Исланду, Јапану, Новом Зеланду, Норвешкој, Швајцарској и САД.

128. Комерцијални ризик односи се на купце који нису из јавног сектора, а обухвата нарочито:

(1) једностранни раскид уговора купца без оправданог разлога,

(2) одбијање купца да прими уговором предвиђену робу без оправданог разлога,

(3) неликвидност купца и јемца,

(4) неиспуњење уговорне обавезе купца и јемца.

³⁴ Помоћ, из тачке 127. овог упутства, за осигурање извоза од тржишних ризика сматра се неусклађеном државном помоћи.

³⁵ Период ризика од две године обухвата период од закључења уговора до тренутка плаћања уговорене цене.

129. Политички ризик обухвата нарочито ризик, ако :

- (1) купац из јавног сектора, односно држава спречи извршење трансакције или купац не изврши плаћање у року;
- (2) купац не сноси одговорност или не може да утиче за ризик,
- (3) држава не изврши пренос средстава у Републику Србију, који су уплатили купци са седиштем у тој држави;
- (4) наступи виша сила изван територије Републике Србије, као што је рат или сличан догађај, а ризици нису на други начин осигурани.

130. Помоћ³⁶ из тачке 125. овог упутства постоји када:

- (1) Република Србија одговара за обавезе државног осигуравача;
- (2) државни осигуравач није у обавези да чува резерве и испуњава друге обавезе које су прописане законом којим је уређено обављање делатности осигурања;
- (3) државни осигуравач није дужан да плаћа порез;
- (4) државни осигуравач добија било који облик државне помоћи;
- (5) државни осигуравач има приступ државним ресурсима или информацијама под условима повољнијим од тржишних;
- (6) Република Србија даје реосигурање или гаранцију за реосигурање под повољнијим условима од тржишних; или
- (7) државни осигуравач остварује друге погодности.

131. Државни осигуравач може да обавља послове осигурања извоза од привремено нетржишних ризика ако други осигуравачи не покривају те ризике.

132. Државни осигуравач може да осигурава само економски оправдане ризике (ризике, које би прихватио и приватни осигуравач) и то највише до 95%, а рок за подношење одштетног захтева мора бити најмање 90 дана.

133. Државни осигуравач наплаћује премију осигурања која не може бити нижа од премије сигурне луке. Премија сигурне луке је минимална годишња премија која зависи од категорије ризика купца засноване на кредитном рејтингу и приказана је у Табели. Поред премије осигурања ризика државни осигуравач наплаћује и одговарајућу административну таксу.

³⁶ Државни осигуравач који не добија помоћ државе може да обавља послове осигурања извоза од тржишних ризика под условом да води одвојене рачуне за обављање послова осигурања извоза од тржишних ризика и осигурања извоза од нетржишних ризика.

Табела

Категорија ризика купца (кредитни рејтинг)	Годишња премија сигурне луке у процентима ³⁷
Одличан	0,2-0,4
Добар	0,41-0,9
Задовољавајући	0,91-2,3
Слаб	2,31-4,5

134. У случају када државни осигуравач надокнађује део осигураног губитка (нпр. у случају саосигурања, квотног реосигурања и додатног покрића), премија осигурања се сматра минималном ако је најмање 30% виша у односу на премију коју је наплатио приватни осигуравач.

135. Државни осигуравач, на својој интернет страници објављује информације и доставља Комисији за контролу државне помоћи годишњи извештај о шемама осигурања привремено нетржишних ризика. Извештај садржи најмање информације о укупном обиму одобрених кредитних лимита, осигураном промету, наплаћеним премијама, регистрованим и наплаћеним потраживањима, наплаћеним износима, и административним трошковима шеме.

Индијектна предност

136. Предност могу остварити учесници на тржишту, иако им се јавна средства не преносе директно. Мером се може директно дати предност одређеном учеснику на тржишту, кориснику помоћи и истовремено индијектно предност осталим учесницима на тржишту (као што су посредници, преко којих се обезбеђује преношење предности на крајњег корисника, због чега се они обично не могу сматрати корисником државне помоћи). Директан корисник предности може да буде или учесник на тржишту или физичко или правно лице које не обавља економску делатност.

137. Индијектна предност разликује се од секундарних економских ефеката које садрже све мере државне помоћи (повећање производње). Предвидиви ефекти индијектне предности оцењују се са *ex ante* становишта. Индијектна предност постоји ако се мера успоставља на такав начин да се секундарни ефекти преносе на учеснике на тржишту или на групе учеснике на тржишту чији се положај може утврдити (ако је директна помоћ, *de facto* или *de jure*, условљена куповином добара или услуга које производе само одређени учесници на тржишту, нпр. учесници на тржишту у одређеном привредном сектору)³⁸.

³⁷ Премија осигурања ризика за уговоре који трају 30 дана добија се када се одговарајућа премија сигурне луке подели са 12.

³⁸ Секундарни економски ефекат у облику повећане производње (иако не представља индијектну помоћ) постоји у случајевима када се помоћ преноси преко учесника на тржишту, нпр. финансијског посредника, који је потом преноси у потпуности на крајњег корисника.

V. СЕЛЕКТИВНОСТ

138. Мера је селективна ако се одређени учесник на тржишту ставља у повољнији положај у односу на конкуренте или се даје предност производњи одређене робе и/или услуга.

139. Опште мере којима се одређени учесници на тржишту не стављају у повољнији положај у односу на конкуренте или којима се не даје предност производњи одређене робе и/или услуга не сматрају се селективним. Међутим, државне интервенције, које су дефинисане на начин да се односе на све учеснике на тржишту, као опште мере, такође могу бити у извесној мери селективне, ако је реалан ефекат такав да се омогућава повољнији положај одређених учесника на тржишту у односу на конкуренте или давање предности производњи одређене робе и/или услуга. Не сматра се селективном ни свака мера, којом се учесник на тржишту ставља у повољнији положај у односу на конкуренте, већ само она мера којом се на селективан начин даје предност одређеним учесницима на тржишту, категоријама учесника на тржишту или одређеним привредним секторима.

140. Постојање великог броја учесника на тржишту, као потенцијалних корисника државне помоћи (сви учесници на тржишту у одређеном сектору), разноликост или величина сектора којем припадају, нису довољни за квалификацију мере као опште мере економске политике, уколико применом те мере не могу остварити корист сви сектори привреде. Ако помоћ није намењена унапред одређеном кориснику (или за више њих), али се додељује у складу са објективним критеријумима у оквиру унапред одређених буџетских средстава неодређеном броју корисника, који нису претходно појединачно идентификовани, у конкретном случају, сматра се да таква мера има селективну природу.³⁹

Материјална селективност

141. Ако се мера примењује само на одређене учеснике на тржишту (или категорије учесника на тржишту) или на одређене секторе привреде сматра се да постоји материјална селективност. Материјална селективност утврђује се *de jure* или *de facto*.

142. *De jure* селективност мере директно произилази из прописа и формалноправно је резервисана само за одређене учеснике на тржишту (за учеснике на тржишту одређене величине, који обављају делатност у одређеним секторима привреде или одређене правне форме; за новоосноване учеснике на тржишту или учеснике на тржишту; за категорије учесника на тржишту са одређеним карактеристикама или функцијама унутар групе; учеснике на тржишту у тешкоћама; или учеснике на тржишту који обављају делатност увоза/извоза).

³⁹ Нпр. делимично ослобођење од плаћања акцизе на дизел гориво које се користи за загревање стаклених башта. У том случају, чињеница да би од тог ослобођења могли имати користи сви учесници на тржишту, који се одреде за производњу у стакленицима није довољна да се утврди општа природа мере.

143. *De facto* селективност постоји у случајевима у којима, иако су формални критеријуми за примену мере утврђени на уопштен и објективан начин, структура мере је таква да се њеним ефектима стављају у знатно повољнији положај одређене категорије учесника на тржишту.

144. *De facto* селективност може наступити због услова или мера које је увела држава како би се одређеним учесницима на тржишту онемогућило остваривање користи (у случају пореске мере, односно давања пореског кредита само за велика улагања, из разлога административне ефикасности, сматра се да је мера *de facto* резервисана само за учеснике на тржишту са значајним финансијским средствима). Мера којом се даје предност учесницима на тржишту у одређеном (кратком) временском периоду сматра се *de facto* селективном.

145. Опште мере које се (*prima facie*) примењују на све учеснике на тржишту сматрају се селективним ако су органи управе овлашћени да одлучују по слободној оцени о примени мере (иако учесници на тржишту испуњавају прописане критеријуме не претпоставља се да остварују права одређена мером).

146. Ако су критеријуми за доделу државне помоћи утврђени на уопштен или неодређен начин сматра се да нужно постоји овлашћење органа управе да по слободној оцени одлучују о примени мере. У случају да пореска управа има шира овлашћења, односно да по слободној оцени одређује кориснике или да одлучује о условима под којима се даје предност, на основу критеријума, независно од успостављеног пореског система (нпр. одржавање стопе запослености), одлучивањем на такав начин сматра се да се ставља у повољнији положај одређени учесник на тржишту у односу на конкуренте или се даје предност производњи одређене робе и/или услуга.

147. Ако је за остваривање пореске олакшице потребна претходна сагласност органа управе не претпоставља се да је мера селективна, ако је та сагласност заснована на унапред познатим, објективним критеријумима и без дискриминације, због чега се сматра да је овлашћење органа управе за одлучивање по слободној оцени ограничено. Претходна пореска контрола мора се успоставити у процедуралном систему, лако доступном поступку, у којем се на објективан и непристрасан начин, и у разумном року одлучује о захтеву, као и у којем подносилац захтева у случају одбијања захтева може остварити правну заштиту у пореском поступку, или може покренути управни спор.

148. Мере којима економску корист остварује унапред одређени учесник на тржишту или више њих (нпр. давање субвенција или давање имовине на коришћење без накнаде) сматра се да се на селективан начин ставља у повољнији положај одређени учесник на тржишту или више њих.

149. Селективност мера шире примене које се односе на све учеснике на тржишту, који испуњавају одређене критеријуме и којима се умањују њихове уобичајене обавезе плаћања дажбина (нпр. учесници на тржишту који испуњавају одређене критеријуме за ослобођење од плаћања пореза или доприноса за социјално осигурање), не може се јасно утврдити, због чега је неопходно одредити:

(1) (идентификовати) општи правни режим;

(2) да ли одређена мера одступа од тог режима тако да прави разлику између учесника на тржишту, чији се правни положај и чињенично стање може упоредити у односу на циљеве успостављеног режима;

(3) ако мера одступа од општег правног режима да ли је то одступање оправдано због начела општег правног режима.

150. Ако мера одступа од општег правног режима, може се сматрати да је селективна, за разлику од ситуације када мера не одступа од правног режима или је одступање оправдано због начела правног режима.

151. Инструменти за доделу државне помоћи посматрају се у односу на њихове ефекте⁴⁰, због чега није довољно само утврдити да ли мера одступа од општег правног режима, већ да ли су границе тог режима утврђене тако да очигледно стављају у повољнији положај одређене учеснике на тржишту, који се могу упоредити у односу на циљеве успостављеног режима.

152. У одређеним случајевима који се односе на дажбине за посебне намене, чије су границе утврђене тако да стављају у повољнији положај одређене производе или одређене делатности, које су у упоредивој ситуацији у односу на циљ утврђене дажбине⁴¹, спроводи се процена као из тачке 149. овог упутства.

153. Општи правни режим представља мерило у односу на које се врши процена селективности мере.

154. Општи правни режим представља скуп утврђених правила, који се примењују на све учеснике на тржишту и којима се уређује примена, услови, права и обавезе учесника на тржишту, као и поступак.

⁴⁰ Инструменти за доделу државне помоћи не посматрају се у погледу узрока или циљева мере, већ се одређују само у односу на њихове ефекте, без обзира на начин коришћења.

⁴¹ Европски Суд правде је у случају *Ferring* сматрао је да је утврђена обавеза на селективан начин, тако да само фармацеутске лабораторије плаћају дажбине на директну продају лекова, али не и трговци лекова на велико. У светлу конкретних чињеничних околности — као што су јасан циљ мере и њени ефекти — суд није једноставно испитао да ли би та мера довела до одступања од општег правног режима, који се састоји од плаћања дажбина. Такође упоредио је ситуацију у фармацеутским лабораторијама (које подлежу наплати дажбина) и ситуацију код трговаца на велико (код којих је искључена наплата тих дажбина), због чега је закључно да с обзиром на чињеницу да није утврђена обавеза трговцима на велико да плаћају порез на директну продају иста се изједначава са *prima facie* селективним ослобођењем од плаћања тог пореза.

155. У случају пореске мере општи правни режим утврђује се на основу елемената као што су пореска основица, порески обвезници, опорезиви догађај као предмет опорезивања и пореска стопа (нпр. општи режим може се утврдити у односу на поступак утврђивања пореза на добит правних лица, ПДВ-а, или општи систем опорезивања осигураника, као и у односу на плаћање дажбина за посебне намене, као што су дажбине за обављање делатности или производњу производа са штетним утицајем на животну средину или здравље људи, а који не чине део општег пореског режима). Узимајући у обзир посебне случајеве из тач. 151. и 152. овог упутства општи правни режим представља утврђену обавезу плаћања пореза или других дажбина.

156. Одступање од успостављеног општег правног режима утврђује се на основу процене да ли се применом те мере одређени учесници на тржишту стављају у повољнији положај (или се даје предност производњи одређених производа) у односу на друге учеснике на тржишту, чији се правни положај и чињенично стање може упоредити, у погледу циљева успостављеног режима. Различит положај учесника на тржишту не може се оправдати у циљу спровођења циљева спољне политике, као што су циљеви регионалне или индустријске политике, односно политике заштите животне средине.

157. Структура одређених обавеза плаћања дажбина за посебне намене (а нарочито њихове пореске основице), као што је плаћање дажбина које се утврђују са намером дестимулације обављања делатности или производње производа са штетним утицајем на животну средину или здравље људи, обично оправдава циљеве политике који се спроводе. Различит третман одређених делатности или производа у односу на третман других делатности или производа, који такође подлежу опорезивању, а у погледу постизања суштинског циља, не представља одступање⁴².

158. Мера којом се у повољнији положај ставља одређени учесник на тржишту (или се даје предност производњи одређене робе и/или услуга) у односу на конкуренте, а чији се правни положај и чињенично стање може упоредити, у погледу циљева успостављеног режима, може бити (*prima facie*) селективна.

159. Мера која одступа од општег правног режима (иако је *prima facie* селективна) тако да је то одступање оправдано због природе или начела општег правног режима не сматра се селективном.

160. Мера није селективна ако је у складу са начелима општег правног режима или ако је она неопходна за спровођење тог режима. Циљеви спољне политике, не могу представљати довољан разлог којим се оправдава одступање мере од општег правног режима.

⁴² Ако је усклађивањем домаћег законодавства са одређеном директивом ЕУ утврђена обавеза плаћања дажбина која предвиђа различити третман одређених делатности/производа сматра се да су те делатности/производи у другачијем положају у погледу успостављеног (суштинског) циља.

161. Стратегија за спречавање и борбу против пореских превара или пореске утаје, специфични рачуноводствени захтеви, административно управљање, начело пореске неутралности⁴³, прогресивна стопа пореза на добит и његова улога при расподели добити, избегавање двоструког опорезивања⁴⁴, или оптимизација наплате пореских дугова могу представљати основ за оправдано одступање од општег правног режима.

162. Како би одступање одређене мере од општег правног режима било оправдано због начела тог режима неопходно је да мера буде пропорционална, тако да не прелази минимум који је неопходан за постизање легитимних циљева, односно да се успостављени циљеви мере, у конкретном случају, не могу остварити применом једноставнијих мера.

163. Ако ефекти мере доводе до различитог третмана учесника на тржишту потребно је доказати оправданост таквог третмана у односу на начела општег правног режима.

Регионална селективност

164. Регионална селективност може да постоји ако се мера примењује на одређеном подручју Републике Србије.

165. Ако о примени мере (нпр. ниже стопе опорезивања) унутар одређеног географског подручја одлучује Република Србија постоји регионална селективност мере.

166. Ако аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе има аутономију да на својој територији одлучује о примени одређене мере сматра се да не постоји регионална селективност. Сматра се да аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе има аутономију у одлучивању ако су кумулативно испуњена три критеријума аутономије: институционална, процедурална и економска (и финансијска) аутономија.

167. **Институционална аутономија** постоји ако одлуку о одређеној мери самостално доноси надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе у оквиру својих уставних и законских надлежности.

168. Постојање **процедуралне аутономије** може се утврдити када је одлука о пореским мерама донета без могућности непосредне интервенције органа Републике Србије у погледу утврђивања њеног садржаја.

169. Основни критеријум за утврђивање процедуралне аутономије не представља изворну надлежност органа аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе, већ способност

⁴³ Када је реч о инвестиционим фондовима, глава V. овог упутства.

⁴⁴ У пресуди Суда правде од 8. септембра 2011, *Paint Graphos and others*, у спојеним предметима C-78/08 to C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550 Суд је указао на могућност ослањања на природу или општу шему националног пореског система као оправдање за чињеницу да се задруге које расподељују своју добит не опорезују као задруге, под условом да се у том случају порез наплаћује појединачно од чланова.

тог органа, да у оквиру својих надлежности самостално донесе одлуку о пореској мери, односно без могућности непосредне интервенције органа Републике Србије у погледу утврђивања њеног садржаја.

170. Сарадња између органа Републике Србије и органа аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе ради избегавања потенцијалног сукоба надлежности, не искључује процедуралну аутономију органа аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе на одређеном подручју ако тај орган, а не орган Републике Србије доноси коначну одлуку о усвајању мере.

171. Сматра се да орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе има процедуралну аутономију иако надзор над законитошћу њиховог рада и аката врше надлежни органи Републике Србије у складу са прописима.

172. Ако регионална (или локална) пореска мера није у потпуности одвојена од општег пореског режима не значи да таква мера представља државну помоћ, односно није потребно да порески систем (пореске основице, пореске стопе, правила о рефакцији и ослобађању од плаћања пореза) у потпуности буде успостављен на нивоу територијалне јединице. Ако је преношење надлежности за утврђивање пореза на добит правних лица ограничено само на децентрализацију овлашћења за промену пореске стопе унутар одређеног распона, без могућности за промену пореске основице (нпр. пореске олакшице и ослобођења), сматра се да постоји процедурална аутономија, под условом да унапред утврђен распон пореских стопа омогућава том органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе да самостално врши овлашћења без могућности непосредне интервенције органа Републике Србије у погледу утврђивања њеног садржаја.

173. Постојање **економске и финансијске аутономије** може се утврдити ако орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе преузима одговорност за политичке и финансијске последице мере смањења пореза, а што је могуће само у случајевима када тај орган располаже буџетским средствима, односно ако управља приходима и расходима.

174. Приликом утврђивања постојања економске и финансијске аутономије оцењују се финансијске последице регионалне пореске мере. Ако се ове финансијске последице надокнађују доделом помоћи или давањем субвенција из буџета других територијалних јединица или буџета Републике Србије не постоји економска и финансијска аутономија.

175. Економска и финансијска аутономија постоји када су умањени јавни приходи (од пореза) настали као резултат преношења пореских овлашћења (нпр. нижа пореска стопа), а који се надокнађују повећањем тих прихода због појаве нових учесника на тржишту услед нижих пореских стопа.

176. За постојање економске и финансијске аутономије није неопходно да је позитивним прописима утврђена надлежност органа аутономне покрајине или јединица локалне

самоуправе за наплату пореза, као и да наплату пореских прихода врше ти органи, већ је потребно да трошкове наплате пореза сноси орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

Посебна питања која се односе на пореске мере

1) Задруге

177. Задруга се оснива и послује у складу са посебним задружним принципима, због чега се разликује од других учесника на тржишту, и то:

(1) постојање посебних захтева у погледу чланства, као и спровођење активности у заједничком интересу својих чланова⁴⁵, а не у интересу спољних улагача;

(2) имовина је недељива, средства остварена од продаје имовине или остварена добит не могу се исплаћивати задругарима по основу чланства у задрузи, већ морају бити намењени заједничком интересу чланова;

(3) имају ограничен приступ тржиштима капитала и остварују ниске профитне марже.

178. У складу са специфичностима из тачке 177. овог упутства, правни положај задруге не може се упоредити са привредним друштвима, која су основана у циљу стицања добити, због чега се на повлашћени порески третман задруга не примењују правила о државној помоћи, под условом да:

(1) обављају делатност у економском интересу својих чланова;

(2) међусобни односи чланова нису искључиво комерцијални, већ лични и појединачни;

(3) чланови активно учествују у управљању и контроли пословања задруге; и

(4) задругари имају право на расподелу средстава у сразмери са њиховим трансакцијама које су имали са задругом.

179. Ако се задруга, у конкретном случају, може упоредити са привредним друштвима укључује се у исти правни режим са привредним друштвима, при чему је потребно извршити процену у три корака у складу са тач. 149. до 163. овог упутства.

180. Мера мора да буде у складу са основним принципима општег пореског режима, односно механизма који су саставни део тог система. Ако се задруге не опорезују у складу са правилима о наплати пореза за задруге, порез се наплаћује од сваког задругара појединачно, под условом да се остварена добит задруге расподељује члановима. Свако умањење од плаћања пореза мора се утврдити на пропорционалан начин (сведено на минимум) и потребно је применити одговарајући поступак вршења контроле и надзора.

⁴⁵ Контрола задруга поверена је подједнако свим чланицама, у складу са правилом „једна особа, један глас“.

2) Инвестициони фондови ⁴⁶

181. Инвестициони фонд⁴⁷, као институција колективног инвестирања подлеже одговарајућем нивоу опорезивања с обзиром да у основи послује као посредник између инвеститора (трећа страна) и циљног друштва који је предмет улагања. У недостатку посебних пореских правила, којима се уређује порески третман инвестиционих фондова или инвестиционих друштава, инвестициони фондови третирају се као посебан порески обвезник, при чему се додатни порез наплаћује на сваки приход или добит посредника. Смањење негативних ефеката наплате пореза на улагања преко инвестиционих фондова или инвестиционих друштава у поређењу са опорезивањем директних улагања појединачних улагача, постиже се у мери којом је осигурано да укупно коначно пореско оптерећење различитих врста улагања буде приближно исто, без обзира на начин улагања.

182. Пореске мере које за циљ имају обезбеђење пореске неутралности за улагања у инвестиционе фондове или инвестициона друштва не сматрају се селективним ако се тим мерама не ставља у повољнији положај одређени инвестициони фонд или одређена врста улагања⁴⁸, већ се смањује или избегава могуће двоструко опорезивање у складу са општим принципима који су саставни део пореског система. Пореска неутралност подразумева да се са пореским обвезницима поступа једнако без обзира да ли они директно или индиректно, преко инвестиционих фондова улажу у имовину, као што су преносиве хартије од вредности или акције акционарског друштва. Порески режим за отворене инвестиционе фондове са јавном понудом, којим се постиже фискална транспарентност на нивоу финансијског посредника, може бити оправдан циљевима успостављеног пореског система, под условом да општи принцип, као саставни део пореског система представља избегавање могућег двоструког опорезивања. Супротно, ако се повлашћен порески третман односи на јасно дефинисане инвестиционе субјекте које испуњавају посебне услове⁴⁹ на штету других инвестиционих субјеката, који се налазе у упоредивој правној и чињеничној ситуацији, сматра се селективним (нпр. ако се пореским правилима обезбеђује повољнији третман за национална улагања, фондове са ефектима социјалне заштите или дугорочним инвестиционим фондовима, а не примењује се на фондове који су усклађени на нивоу ЕУ⁵⁰).

⁴⁶ Овај одељак није ограничен само на отворене инвестиционе фондове са јавном понудом (the Undertakings for the Collective Investment in Transferable Securities – UCITS), већ се односи и на друге институције колективног инвестирања, као што су, између осталих — алтернативни инвестициони фондови.

⁴⁷ Такви учесници на тржишту могу бити основани закључењем уговора (као заједнички фондови којима управљају друштва за управљање) или у складу са законом о отвореним инвестиционим фондовима са јавном понудом (као посебни фондови) или у складу са одредбама закона којим се уређује тржиште капитала (као инвестициона друштва).

⁴⁸ Нпр. шема помоћи је неусклађена ако одређеним учесницима на тржишту даје пореске олакшице за колективно улагање у преносиве хартије од вредности, специјализоване за акције малих или средњих приватизованих предузећа, којима може да се тргује на регулисаном тржишту.

⁴⁹ Нпр. повољнији порески третман на нивоу носиоца улагања који зависи од улагања три четвртине имовине UCITS фонда у мала и средња предузећа.

⁵⁰ ЕУ фондови као што су: EuVECA – фондови ризичног капитала, EuSEF – фондови за социјално предузетништво или ELTIF – фондови за дугорочно улагање.

183. Пореска неутралност не значи да је у потпуности потребно утврдити ослобођење од плаћања пореза, нити да је потребно да се менаџери фонда (руководиоци имовином) ослободе од плаћања пореза на накнаде за управљање имовином у коју фондови улажу⁵¹, нити се оправдава повољнији порески третман за колективна улагања у односу на појединачна улагања. Тако успостављен (непропорцијални) порески систем превазилази оно што је неопходно за остваривање циља, односно избегавање могућег двоструког опорезивања (није сведено на минимум) због чега представља селективну меру.

3) Отпис пореза и споредних пореских давања

184. Отпис пореза и споредних пореских давања укључује ослобођење од одговорности за пореске прекршаје, ослобођење од плаћања новчаних казни, камате по основу доспеле а неплаћене пореске обавезе, трошкова поступка принудне наплате и трошкова пореско-прекршајног поступка⁵².

185. Мера отписа пореза и споредних пореских давања која се примењује на учеснике на тржишту може се сматрати општом мером ако су испуњени следећи услови:

(1) мера се примењује на сваког учесника на тржишту из било ког сектора привреде, независно од његове величине, који има неизмирене пореске обавезе, доспеле на наплату (датум који је одређен мером), и којом се унапред одређене категорије учесника на тржишту не стављају у повољнији положај;

(2) мера не садржи *de facto* селективност у корист одређених учесника на тржишту или сектора привреде; и

(3) надлежност пореске управе је ограничена само на спровођење отписа пореза и споредних пореских давања, без овлашћења да одлучују по слободној оцени о примени мере или њеном интензитету, као и да мером није предвиђен одустанак од провере.

186. Временски ограничена примена мере отписа пореза и споредних пореских давања (у одређеном кратком временском периоду)⁵³ на пореске обавезе које су доспеле пре унапред одређеног датума, и које, у тренутку увођења отписа пореза и споредних пореских давања, нису измирене, представља општу меру ако су испуњени услови из тачке 185. овог упутства, а спроводе се у циљу унапређења наплате пореза, као и поштовања утврђених пореских обавеза.

187. Мере отписа пореза и споредних пореских давања могу се сматрати општим мерама ако се њима спроводе циљеви домаћег законодавства у погледу усклађивања са одређеним општим законским начелима, као што је право на суђење у разумном року.

⁵¹ Посебан порески третман отворених инвестиционих фондова са јавном понудом односи се на капитал фонда, али не и на сопствене приходе и капитал друштава за управљање.

⁵² Отписом пореза може се пружити могућност пријављивања непријављене имовина или прихода.

⁵³ Мера треба временски да се примењује колико се омогућава свим пореским обвезницима на које се мера односи да могу да остваре корист.

4) Правила о амортизацији

188. Пореске погодности садржане у правилима о амортизацији не представљају државну помоћ (примена методе за амортизацију имовине представља саставни део пореског система).

189. За процену могуће селективности амортизационих стопа, које се примењују за одређену имовину неопходно је успоставити референтну вредност (од које би одређена стопа или метод за вредновање амортизације евентуално одступио). Применом одговарајуће методе, у рачуноводственом смислу, постиже се тачан приказ финансијске ситуације учесника на тржишту (економска амортизација имовине), док се у пореском поступку привредним друштвима омогућава расподела признатих пореских расхода због којих се умањују пореске основице.

190. Подстицаји у вези са амортизацијом одређене врсте имовине или за одређене учеснике на тржишту (краћи период амортизације сталних средстава, повољније методе за амортизацију⁵⁴, превремена амортизација, итд.), који се не заснивају на водећим принципима правила о амортизацији, могу да доведу до постојања државне помоћи. Супротно, правила о убрзаној и превременој амортизацији имовине у закупу, могу се сматрати општим мерама ако су уговори о закупу, у конкретном случају, доступни свим привредним друштвима, независно од њихове величине и сектора којем припадају.

191. Ако је порески орган овлашћен да по слободној оцени одређује различите периоде амортизације сталних средстава или да одлучује о различитим методама вредновања привредних друштава и сектора мера је селективна. Претходна сагласност пореске управе, која се не односи само на претходну проверу правних захтева, представља услов за примену правила о амортизацији и укључује селективност.

5) Режим фиксне пореске основице за одређене делатности

192. Одредбе посебних прописа, на основу којих пореска управа нема овлашћења за одлучивање по слободној оцени, него се, нпр. порез на доходак (приход од самосталне делатности) уврђује на фиксној основи, могу бити оправдане природом општег правног режима, ако се за утврђивање тог пореза узимају у обзир посебни рачуноводствени захтеви или нпр. посебан значај земљишта које је специфичан и неопходан за одређене секторе.

193. Одредбе прописа из тачке 192. овог упутства нису селективне, ако су испуњени следећи услови:

⁵⁴ Метода опадајућег биланса (*declining-balance method*) или метода збира броја година (*sum-of-the-years'-digits method*), за разлику од уобичајеног линеарног метода.

(1) ако се режим фиксне основице може оправдати у циљу избегавања несразмерних административних радњи за одређене врсте учесника на тржишту због њихове величине (микро и мала правна лица) или врсте привредног сектора;

(2) ако се ефектима фиксне основице не постиже мање пореско оптерећење тих учесника на тржишту у поређењу са другим учесницима на тржишту који не представљају његов делокруг и не даје се предност за поткатогије корисника таквог режима.

б) Правила у циљу спречавања злоупотреба

194. Одредбе прописа у циљу спречавања злоупотреба могу се оправдати као мера којом се пореским обвезницима онемогућава избегавање плаћање пореза. Ако се одређени учесници на тржишту или трансакције изузимају од примене правила којима се регулише спречавање злоупотреба (непримењивање тих правила) такве мере сматрају се селективним.

7) Акцизе

195. Ослобођење од плаћања обрачунате акцизе не значи аутоматски изузимање правила о државној помоћи иако је обавеза по основу акцизе усклађена на целокупној територији Републике Србије. Умањењем износа акцизе на селективан начин може се дати предност учесницима на тржишту за производњу или продају производа на тржишту.

VI. УТИЦАЈ НА ТРГОВИНУ И КОНКУРЕНЦИЈУ

196. Додела јавних средстава учесницима на тржишту представља државну помоћ ако се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту и ако утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

Нарушавање конкуренције на тржишту

197. Ако се мером помоћи побољшава положај корисника те помоћи у односу на друге учеснике на тржишту сматра се да таква мера нарушава или постоји опасност да ће се нарушити конкуренција на тржишта. Нарушавање конкуренције на тржишту, у смислу члана 3. став 1. Закона постоји ако се даје предност одређеном учеснику на тржишту у либерализованом сектору, у којем постоји, или би могла да постоји, конкуренција на тржишту.

198. Ако је учеснику на тржишту поверена обавеза обављања одређене услуге од јавног интереса (ако се иста може поверити трећој страни) није искључена могућност за нарушавање конкуренције на тржишту.

199. Нарушавање конкуренције на тржишту не постоји ако:

(1) је услуга предмет законског монопола (који је утврђен у складу са позитивним правом)⁵⁵;

(2) законски монопол не искључује само конкуренцију на тржишту, већ и конкуренцију у борби за тржиште (искључена је свака могућност да било који други учесник на тржишту постане искључиви пружалац одређене услуге)⁵⁶;

(3) услуга не представља конкуренцију другим услугама; и

(4) је искључено унакрсно субвенционисање (ако је пружалац услуге активан на другом тржишту, на другом географском тржишту или тржишту производа, а које је отворено за конкуренцију потребно је водити одвојене рачуне тако да се трошкови и приходи расподељују на одговарајући начин чиме се омогућава да се додела јавних средстава за пружену услугу која је предмет законског монопола не употребљава у корист других активности).

200. Државном интервенцијом може се нарушити конкуренција на тржишту, иако се на такав начин не омогућава учеснику на тржишту да стекне или прошири тржишни удео (нпр. давањем одређене субвенције нарушава се конкуренција на тржишту иако се кориснику помоћи даје предност ослобођењем од плаћања уобичајених трошкова пословања), већ је довољно да се државном интервенцијом омогућава да задржи или ојача сопствени положај у односу на положај према конкурентима који би имао да му није дата помоћ.

201. Да би се сматрало да помоћ нарушава конкуренцију довољно је да та помоћ даје кориснику предност тако што га ослобађа издатака које би иначе имао у свом свакодневном пословању. Ако је додељена државна помоћ у малом износу, или ако се помоћ додељује одређеном учеснику на тржишту који се разврстава у мало правно лице не сматра се да је искључено нарушавање или постојање опасности од нарушавања конкуренције на тржишту.

Утицај на трговину

202. Давање јавних средстава учесницима на тржишту представља државну помоћ у складу са чланом 3. став 1. Закона, само у мери у којој утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније (не утврђује се да ли помоћ заиста има утицај на трговину Републике Србије и земаља чланица Европске уније, већ је довољно утврдити да ли та помоћ може да утиче на ту трговину⁵⁷).

⁵⁵ Законски монопол постоји ако је пружање одређене услуге законом или регулаторним мерама резервисано искључиво за једног пружаоца одређене услуге, при чему постоји забрана да било који други учесник на тржишту пружа ту услугу (чак и у случају ако би се задовољила евентуална преостала потражња одређене групе потрошача). Међутим, сама чињеница да је пружање јавне услуге поверено одређеном учеснику на тржишту не значи да тај учесник на тржишту има законски монопол.

⁵⁶ Нпр. ако се концесија даје у оквиру конкурентног поступка постоји конкуренција за тржиште.

⁵⁷ Ако се давањем предности јача положај одређеног учесника на тржишту у односу на конкуренте из ЕУ, сматра се да постоји утицај на трговину са ЕУ, односно да та предност утиче на остале учеснике на тржишту који послују на тржишту ЕУ.

203. Сматра се да давање јавних средстава учесницима на тржишту може имати утицај на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније иако корисник није директно укључен у прекограничну трговину (због субвенције отежава се другим учесницима на тржишту улазак на тржиште одржавањем или повећавањем локалног снабдевања).

204. Помоћ у малом износу, или помоћ која се додељује одређеном учеснику на тржишту, који се разврстава у мало правно лице, не искључује могућност за постојање утицаја на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније. Субвенција државе додељена учеснику на тржишту, који пружа искључиво локалне или регионалне услуге и не пружа било које друге услуге изван матичне државе може да утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније ако учесници на тржишту из земаља чланица Европске уније могу пружати такве услуге (на основу правила о пословном настањивању, ако та могућност није само хипотетичка). Ако се одређеном учеснику на тржишту даје субвенција државе за пружање услуга превоза, обим пружања тих услуга може се, на основу субвенције, одржати или повећавати, што има за последицу да учесник на тржишту, који је настањен у земљама чланицама Европске уније има мању могућност пружања услуга превоза на тржишту у Републици Србији (утицај на трговину је мање вероватан ако постоји мањи делокруг обављања економске делатности, што се може доказати малим прометом).

205. Утицај на трговину постоји иако корисник извози укупну производњу или њен већи део изван територије Републике Србије и земаља чланица Европске уније, због чега је утицај мање непосредан и не може се претпоставити само на основу чињенице да је тржиште отворено за конкуренцију.

206. За утврђивање утицаја на трговину, није неопходно дефинисати тржиште нити детаљно испитати утицај/ефекат мере на положај на тржишту корисника и његових конкурената.

207. Утицај на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније не може бити само хипотетички претпостављен, већ се утврђује због чега се мером нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту, као и због чега би она могла имати утицај на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније, на основу предвидљивих ефеката мере.

208. Ако мера има само локални карактер и због тога не утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније потребно је утврдити да ли корисник продаје робу или пружа услуге на ограниченом подручју унутар Републике Србије (мало је вероватно да ће привући купце из других држава), због чега се не може предвидети да ли ће мера имати утицај/ефекат који би био већи од маргиналног на услове прекограничних улагања или правила о пословном настањивању.

209. Мере давања јавних средстава, које не утичу на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније, утврђене су на основу специфичних околности, и то за:

(1) објекте за спорт и рекреацију који првенствено служе локалном становништву и не очекује се да ће се на тај начин привући потрошаче, односно улагања из земаља чланица Европске уније;

(2) културне догађаје и субјекте који обављају економске активности⁵⁸, за које се разумно може очекивати да неће привући (преусмерити) кориснике или посетиоце од сличне манифестације у земљама чланицама Европске уније. Додела средстава великим и познатим културним институцијама и манифестацијама у држави, које се промовишу изван његовог подручја, може утицати на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније;

(3) болнице и друге објекте здравствене заштите који пружају уобичајену понуду медицинских услуга усмерених на локално становништво и за које се не очекује да ће привући потрошаче или улагаче из земаља чланица Европске уније;

(4) информативне медије и/или културне производе који због лингвистичких и географских разлога имају локално ограничену публику;

(5) конгресне центре, уколико је очекивано да локација и потенцијални ефекат помоћи који има на цене (понуду) неће преусмерити кориснике из других центара у земљама чланицама Европске уније;

(6) платформе за размену информација и умрежавање које има за циљ директно решавање проблема незапослености и друштвених сукоба у унапред дефинисаном и малом локалном подручју;

(7) мале аеродроме или луке са наменом за пружање услуга за локалне кориснике, због чега је ограничена конкуренција на тржишту за услуге које се нуде на локалном нивоу и за које постоји само маргиналан утицај на прекогранично улагање;

(8) жичаре (а нарочито ски-лифтови) у подручјима на којима постоји мали број објеката, са ограниченим туристичким капацитетима. Како би се разликовала постројења за подршку обављања делатности које могу привући кориснике изван локалног подручја за које се уопштено сматра да утичу на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније и постројења повезаних са спортом на подручјима у којима постоји мали број објеката са ограниченим туристичким капацитетима у којима давање јавних средстава можда неће имати утицај на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније, узимају се у обзир следећи фактори: локација постројења (унутар градова или као веза између села); радно време; претежно локални корисници (однос дневних у односу на недељне карте); укупан број и капацитет постројења у односу на број резидентних корисника; други туристички објекти на том подручју (уз неопходна прилагођавања, слични фактори могу бити релевантни за друге врсте објеката).

⁵⁸ У складу са прописаним условима, у глави I овог упутства, под којима културне делатности и делатности очувања културног наслеђа имају економску природу у смислу члана 3. став 1. Закона. За очување културне делатности или заштите културног наслеђа које нису економске природе, није потребно процењивати да ли би евентуално финансирање јавним средствима могло да утиче на трговину.

VII. СПЕЦИФИЧНА ОБЈАШЊЕЊА ЈАВНОГ ФИНАНСИРАЊА ИНФРАСТРУКТУРЕ

210. Финансирање инфраструктуре јавним средствима не садржи државну помоћ у случају када се инфраструктура не користи у комерцијалне сврхе и када је доступна без икаквих ограничења за све кориснике.

211. На финансирање инфраструктуре повезане са неекономским делатностима не примењују се правила о државној помоћи (делатности јавних органа и имаоца јавних овлашћења за које се употребљава инфраструктура, као што су: војни објекти, контрола авио саобраћаја, светионици, друга опрема за сигнализацију, на унутрашњим пловним путевима, заштита од поплава и управљање ниским водостајем у јавном интересу, полиција и царина, или која се не користи за промет робе или услуга на тржишту, као што су путеви за бесплатну јавну употребу).

212. Ако се инфраструктура која се првобитно користила за обављање неекономске делатности, а потом за обављање економске делатности (нпр. ако је војни аеродром прешао у цивилну употребу), само припадајући трошкови за њену употребу у комерцијалне сврхе оцењиваће се у складу са правилима о државној помоћи.

213. Ако се нека инфраструктура користи за обављање економске и неекономске делатности на финансирање њене изградње јавним средствима примењују се правила о државној помоћи и то само у оној мери у којој покрива трошкове настале у вези са обављањем економске делатности.

214. Ако учесник на тржишту обавља и економске и неекономске делатности јавна средства намењена за обављање неекономске делатности не могу се користити за обављање економске делатности (забрана унакрсног субвенционисања), а што се обезбеђује ограничавањем јавног финансирања на нето трошкове (укључујући трошкове капитала) неекономске делатности и вођењем јасно раздвојених пословних рачуна.

215. Ако се инфраструктура претежно користи за обављање неекономске делатности на финансирање изградње и одржавање инфраструктуре не примењују се правила о државној помоћи, под условом да је обављање економске делатности споредно (односи се на управљање инфраструктуром или када се за обављање економске делатности користи исти материјал, опрема, радна снага или основна средства) или је суштински повезано са њеном основном неекономском употребом.

216. Споредне економске делатности морају бити ограничене у погледу капацитета инфраструктуре⁵⁹ (ако одређена истраживачка организација повремено изнајмљује своју опрему и издаје у закуп лабораторије индустријским сарадницима⁶⁰).

217. Сматра се да финансирање јавним средствима додатних садржаја (ресторани, продавнице или плаћени паркинг простор) представља финансирање инфраструктуре, која се искључиво користи за обављање неекономске делатности и нема утицај на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније⁶¹.

218. Финансирање јавним средствима локалне или општинске инфраструктуре, која се користи у комерцијалне сврхе не утиче на конкуренцију и трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније ако се инфраструктура претежно користи на локалном подручју и ако би утицај на прекогранично улагање био маргиналан. Не сматра се да постоји утицај на трговину нпр. у случају изградње локалних центара за рекреацију, здравствених установа, малих аеродрома или лука које претежно користе локални корисници. Докази на основу којих се може утврдити да не постоји утицај на трговину могу бити и подаци који указују да је коришћење инфраструктуре изван територије државе веома ограничено, као и да су прекогранична улагања која се процењују минимална на тржишту, због чега није вероватно да ће постојати негативан утицај на трговину.

219. Сматра се да не постоји утицај на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније, нити нарушавање конкуренције у погледу изградње инфраструктуре, ако:

(1) инфраструктура обично нема директну конкуренцију (када одређена инфраструктура није у директној конкуренцији на тржишту са другим инфраструктурама исте врсте или другим инфраструктурама различите врсте које нуде услуге са високим степеном заменљивости, или директно те услуге⁶²);

(2) је финансирање приватним средствима занемарљиво у датом сектору⁶³; и

(3) се коришћењем инфраструктуре одређени учесник на тржишту или одређени сектор привреде на селективан начин не ставља у повољнији положај у односу на конкуренте, већ доприноси циљу од општег интереса.

220. Правила о државној помоћи не примењују се ако се средства не користе за унакрсно субвенционисање или индиректно субвенционисање других економских делатности, укључујући управљање инфраструктуром. Ако учесник на тржишту обавља и економску

⁵⁹ У том погледу, комерцијална употреба инфраструктуре може да се сматра споредном када капацитет који се сваке године распоређује за ту делатност није већи од 20 % укупног годишњег капацитета инфраструктуре.

⁶⁰ Ако делатности не остану споредне, и на секундарне економске делатности могу се применити правила о државној помоћи.

⁶¹ Мало је вероватно да ће додатни садржаји привући купце из других држава, као и да би њихово финансирање могло имати утицај који би био већи од маргиналног на услове прекограничних улагања или правила о пословном настањивању.

⁶² Нпр. услуге које пружају комерцијални превозници трајектима могу да буду у конкуренцији са наплатом друмарине (на мосту или у тунелу).

⁶³ Финансирање приватним средствима у датом сектору процењује се на нивоу државе, а не на регионалном или локалном нивоу.

делатност, поред неекономске делатности, у обавези је да води одвојене рачуне за сваку делатност појединачно, да расподељује трошкове и приходе на одговарајући начин и да обезбеђује да се финансирање јавним средствима не користи за обављање других делатности.

221. Додела јавних средстава за изградњу инфраструктуре може представљати индиректну помоћ оператору те инфраструктуре, осим у случају када је тај оператор изабран у конкурентном поступку јавног надметања.

222. Процена да ли финансирање инфраструктуре у различитим секторима представља државну помоћ врши се у односу на основне карактеристике које финансирање инфраструктуре јавним средствима, по правилу, има у различитим секторима, узимајући у обзир услове из тачке 219. овог упутства.

223. На финансирање **аеродромске инфраструктуре**⁶⁴, која је намењена пружању аеродромских услуга авио-превозиоцима уз плаћање накнаде и пружању других неваздухопловних комерцијалних услуга, примењују се правила о државној помоћи. Финансирање аеродромске инфраструктуре јавним средствима, која је намењена за обављање неекономских делатности које су у искључивој надлежности Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, не примењују се правила о државној помоћи.

224. На финансирање **лучке инфраструктуре**, која је намењена пружању лучких услуга комерцијалне природе, а које се обављају у лукама, односно пристаништима уз накнаду, примењују се правила о државној помоћи. С обзиром на међусобну конкуренцију лука сматра се да ће финансирање лучке инфраструктуре вероватно утицати на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније. Правила о државној помоћи не примењују се на улагања у инфраструктуру која је неопходна за обављање неекономских делатности и које су у искључивој надлежности Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (нпр. контрола поморског саобраћаја, ватрогасне услуге, полиција и царина).

225. На финансирање изградње **широкопојасне инфраструктуре**, која се користи искључиво у комерцијалне сврхе, јавним средствима примењују се правила о државној помоћи⁶⁵. Повезивање искључиво јавних органа представља неекономску делатност и финансирање јавним средствима таквих „затворених мрежа“ не представља државну помоћ.

⁶⁴ Као што су полетно-слетне стазе и њихови системи расвете, терминали, рулне стазе или централизована инфраструктура за пружање услуга земаљског опслуживања на аеродромима (појасеви за пртљаг).

⁶⁵ Широкопојасни сектор има специфичне карактеристике, а нарочито могућност да широкопојасна мрежа може да прими неколико оператора, због чега они могу бити у међусобној конкуренцији.

226. На финансирање **енергетске инфраструктуре**⁶⁶, која се користи за пружање енергетских услуга уз обавезу плаћања накнаде, примењују се правила о државној помоћи.

227. На финансирање **истраживачке инфраструктуре** јавним средствима, која се користи за обављање економске делатности (изнајмљивање опреме или лабораторија учесницима на тржишту, пружање услуга учесницима на тржишту или обављање уговореног истраживања), примењују се правила о државној помоћи.

228. На изградњу **железничке инфраструктуре**⁶⁷ која се потенцијалним корисницима ставља на располагање под једнаким условима и без дискриминације испуњава услове из тачке 219. овог упутства, због чега њено финансирање, по правилу, не утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније и не нарушава тржишну конкуренцију⁶⁸. Иста правила примењују се на улагање у железничке мостове, железничке тунеле и инфраструктуру градског превоза⁶⁹.

229. **Путеви**, који су бесплатно доступни за јавну употребу представљају општу инфраструктуру и на њихово финансирање јавним средствима се не примењују правила о државној помоћи. Управљање путевима на којима се наплаћује путарина у већини случајева представља обављање економске делатности. Изградња путне инфраструктуре⁷⁰, па и путева на којима се наплаћује путарина испуњава услове из тачке 219. овог упутства, и такво финансирање не утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније и не нарушава тржишну конкуренцију⁷¹. Управљање путевима на којима се плаћа путарина представља економску делатност. Правила о државној помоћи не примењују се на целокупно финансирање пројекта, у конкретном случају, ако држава обезбеди испуњење услова из тачке 220. овог упутства. Иста правила примењују се на улагање у мостове, тунеле и унутрашње пловне путеве (реке и канале).

230. Управљање мрежама за **водоводне и канализационе мреже**⁷² представља економску делатност. Изградња водоводне и канализационе мреже испуњава услове из тачке 230. овог

⁶⁶ У енергетску инфраструктуру спада, нарочито, инфраструктура за пренос, дистрибуцију и складиштење електричне струје, глина и нафте.

⁶⁷ Као што су железничке пруге и железничке станице.

⁶⁸ Ово запажање нема утицај на питање да ли свака предност која се даје кориснику инфраструктуре представља државну помоћ. На пример, ако је управљање инфраструктуром предмет законског монопола и ако је искључена тржишна конкуренција за управљање инфраструктуром, предност која се даје оператору инфраструктуре не може да наруши конкуренцију и стога не представља државну помоћ. Ако носилац пројекта/реализатор пројекта или оператор инфраструктуре послује на неком другом либерализованом тржишту, требало би ради спречавања унакрсног субвенционисања да, води одвојене књиге, расподељује трошкове и приходе на одговарајући начин, као и да осигура да било које друго финансирање јавним средствима не доноси корист за обављање других делатности.

⁶⁹ Као што су трамвајске шине или подземни јавни превоз.

⁷⁰ Укључујући путеве за повезивање земљишта које се може користити и у комерцијалне сврхе.

⁷¹ Нетипична ситуација у којој државна помоћ не може да се искључи би била, нпр. мост или тунел између две државе којим се великим делом замењује услуга коју нуде комерцијални трајектни превозници, или изградња пута са наплатом путарине који је у директној конкуренцији са другим путем са наплатом путарине (нпр. два пута са наплатом путарине која имају паралелне трасе и стога нуде услуге које су великим делом узајамно замењиве).

⁷² Мреже за водоснабдевање и канализационе мреже обухватају инфраструктуру за дистрибуцију воде и транспорт отпадних вода, као што су одговарајуће цеви.

упутства, и такво финансирање не утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније и не нарушава тржишну конкуренцију.

231. Сматра се да је државна помоћ додељена власнику пројекта, без обзира да ли директно користи инфраструктуру за промет добара или пружање услуга или је ставља на располагање операторима, као трећој страни, који пружају услуге крајњим корисницима инфраструктуре (ако власник аеродрома да концесију за пружање услуга на аеродрому).

232. Оператори који користе инфраструктуру за коју је додељена државна помоћ и за то плаћају мању цену него што би иначе платили за упоредиву инфраструктуру у складу са тржишним условима остварују економску предност.

233. Економска предност оператора не постоји ако је управљање инфраструктуром додељено у конкурентном поступку јавног надметања. У складу са тим, сматраће се да се економска предност оператора нарочито може искључити ако се концесија за управљање инфраструктуром (или њеним деловима) додели по тржишној цени у оквиру конкурентног поступка јавног надметања, који испуњава све услове утврђене у тач. 94 - 101⁷³.

234. Ако је оператор инфраструктуре добио државну помоћ или ако његова средства представљају јавна средства, он може даље да додели предност крајњим корисницима инфраструктуре (ако су они учесници на тржишту), изузев када су услови коришћења у складу са МЕО тестом, односно када је инфраструктура стављена на располагање крајњим корисницима у складу са тржишним условима.

235. Сматра се да се крајњим корисницима не даје предност ако је накнада за коришћење инфраструктуре утврђена у оквиру конкурентног поступка јавног надметања, који испуњава све услове утврђене у тач. 94 - 101.

236. За процену да ли је трансакција у складу са тржишним условима, у недостатку тржишних података, потребно је проценити услове у којима упоредиви оператори одобравају коришћење упоредиве инфраструктуре у упоредивим ситуацијама (бенчмаркинг), ако је такво поређење могуће.

237. Ако се не могу применити критеријуми за процену из тач. 235. и 236. овог упутства чињеница да је трансакција у складу са тржишним условима може се утврдити на основу опште прихваћене методологије за процену. Сматра се да се МЕО тестом може проценити усклађеност са тржишним условима у случају финансирања отворене инфраструктуре јавним средствима, која није намењена одређеним корисницима, при чему њихови крајњи корисници постепено доприносе, са *ex ante* становишта, профитабилности пројекта/корисника пројекта (случај када оператор инфраструктуре са појединачним

⁷³ Предност за власника инфраструктуре постоји иако је спроведен конкурентни поступак јавног надметања, већ се на тај начин умањује помоћ која му се даје.

корисницима успостави комерцијалне аранжмане којима се омогућава покривање свих трошкова који су настали у вези са обављањем те делатности, укључујући разумну добит). Овом проценом треба узети у обзир све додатне приходе и очекиване додатне трошкове које сноси оператор у вези са обављањем делатности крајњег корисника у конкретном случају.

VIII. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

238. Ово упутство ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ

Владимир Антонијевић, с.р.