

*Др Драго Дивљак, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

НОВО ДОМАЋЕ СПОЉНОТРГОВИНСКО ЗАКОНОДАВСТВО О СУБВЕНЦИЈАМА И МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

Сажетак: У модерно доба, субвенције су један од основних извора ресрикција у међународној трговини, и фактор ремећења процеса либерализације у овој области, што посебно долази до изражаја у време економских криза. Такво понашање због својих економских последица, нужно изазива примену компензационних мера. Међутим, како их њихово екстензивно коришћење може преворити у инструмент протежкционизма, потребно је одговарајућим правним правилима прецизно утврдити услове и режим за коришћења субвенција, али и примену компензационних мера у случају кришења овог режима.

Процеси либерализације нашег националне трговинског система и континенталног националног дефицита, све актуелнијим чине потребу заштитне социјалне привреде и креирање одговарајуће одбрамбене инструментарија од недозвољених субвенција, и у нашем праву. У новим економским условима овој потреби је одговорено доношењем новог Закона о националне трговинском пословању из 2009. године и посебно, пратећих подзаконских аката. Његова правила из области субвенција су, како на концептуалном плану, тако и на плану појединачних решења, у највећој мери усклађена са захтевима Свешке трговинске организације, а тиме последично и са стандардима Европске уније. Међутим, и даље остаје хронични проблем недостига институционалних и одговарајућих кадровских претпоставки за његову јуну и оптималну примену.

Кључне речи: субвенција, домаће право, компензационе мере, правила, СТО, ЕУ, извозна субвенција

У модерно доба, субвенционисање домаће привреде је постала константа у међународној трговини.¹ Процеси заоштравања конкуренције, интениционализација и глобализација привреде, посебно у условима економске кризе, само јачају потребу за њиховим коришћењем и увећавају њихов значај, при чему субвенције добијају нове и нове облике.² Као и друге државе у транзицији, и Србија субвенционише своју привреду, преваходно у циљу спречавања стечаја, увећања запослености и остваривање других социјалних циљева.

Међутим, импликације њихове примене нису једнозначне и нису увек позитивно усмерене. Економски, колико год оне могу бити важан генератор привредног развоја и коректор недостатака тржишта као неприкосновеног регулатора, оне с друге стране могу бити и облик негативног утицаја државе у привредну конкуренцију и њеног додатног искривљавања. У међународној трговини они се посебно могу проблематизовати у контексту обезбеђења лојалног и фер понашања у међународној трговини.³

У ради који следи, управо ћемо анализирати правне проблеме везане за коришћење недозвољених субвенција у међународној трговини, који су сами по себи предмет различитих академских и правних контроверзи. Иако је ово питање нарочито значајно за развијене земље, и код нас неминовно јача потреба за заштитом сопствене привреде и креирањем одговарајућег одбрамбеног инструментарија од недозвољених извозних субвенција, посебно у условима сталне либерализације нашег спољнотрговинског система и увећања спољнотрговинског дефицита.

Анализа је заснована на домаћем праву, уз неопходну компарацију са међународним стандардима у овој области, под којим подразумевамо правила креирана у оквиру Светске трговинске организације и Европске уније. Наведени стандарди су изразито релевантни и за нашу земљу, која у складу са јасно израженим намерама о прикључењу овим организацијама, мора у овом процесу, између осталог ускладити и своја правила из ове

¹ Присутне су и у значајној мери и у САД, иако то понекад делује изненађујуће због познатог америчког става према слободном тржишту. Они се оправдавају "индустријском политиком" или "регионалним развојем." Поређење са субвенцијама у Европи треба нису стриктно могућа јер индустријских и развојни планови у САД често комбинују помоћ (у европском смислу) са ширим фискалним и образовним расходима и издвајањима за инфраструктуру. Шире: Cacciato, G., *Subsidies, Competition Laws And Politics: A Comparison of the E.U. and the U.S.A.* European Policy Papers, Archive of European Integration, 1996.

² Европска унија, заједно са својим чланицама, је један од субјеката са највећим издвајањима за субвенције, заједно са САД и нешто мањег обима друге државе чланица OECD: Ehlerman, C.D. - Goyette, M., *Interface between EU State Aid Control and the WTO Disciplines on Subsidies*, The European State Aid Law Quarterly, Vol. 2006, Issue 4 (2006), стр. 699

³ Дивљак, Д., *Спољнотрговинско право*, Нови Сад, 2009. година, стр. 143.

области са њиховим⁴ правним правилима.⁵ Рад је посебно усмерен ка изучавању заштитних механизма од недозвољеног субвенционирања.⁶

1. Правни оквири

С обзиром на негативне импликације коришћења субвенција, превасходно у области конкуренције у међународној трговини, постоји актуелна потреба супротстављања оваквој пракси.⁷ Међутим, злоупотреба, или екстензивно коришћење одбрамбених механизма, може додатно нарушити међународну конкуренцију и ојачати степен протекционизма. Све то заједно је захтевало међународну сарадњу и успостављање међународних стандарда, са циљем да се утврде правила која узимају о обзир дуалну природу субвенција и⁸ обезбеди њихово коришћење без или бар са смањеним негативним утицајем.⁹

Као резултат потребе усклађивања национална правила на међународном нивоу, настала су и правила Светске трговинске организације, која тренутно дају најопштији правни оквир за ову област. Већ је од 1947. године у ГАТТ-у је заузет негативан став у односу на субвенције, са посебним нагласком на штетнијем дејству извозних субвенција у односу на производне субвенције.¹⁰ Због недовољности оваквог приступа,¹¹ правила

⁴ Споразум о оснивању СТО (The WTO Agreement) предвиђа да сви споразуми и правни инструменти, који су мултилатералног и трговинског карактера, "обавезују све чланице". У вези са тим свака чланица је дужна да обезбеди усклађеност свог права, правних прописа и административног поступка са обавезама које има према СТО

⁵Имплементација правних прописа и реализација обавезе усклађивања, као и њихово дејство на домаће право зависе од сваке чланице посебно. Matsushita, M.-Schoenbaum, T.J.-Mavroids, P., „The World Trade Organization“, Law Practice and Policy, NY, Oxford, 2005., стр. 98.

⁶Постоји дуга традиција одбране од дампинга и субвенционисање: LESGUILLONS, H., EEC Anti-Dumping and Anti-Subsidy Law; Lesguillons, Henry, 1988 Int'l Bus. L.J. 399 (1988), DROIT CONOMIQUE INTERNATIONAL TRADE LAW EEC ANTI-DUMPING AND ANTI-SUBSIDY LAW 1-2Henry LESGUILLONS *, стр 389 и даље.

⁷ Либерализација трговине тражи одговарајућу прекограничну политика конкуренције. Шире: Cacciato, G., Subsidies, Competition Laws And Politics: A Comparison of the E.U. and the U.S.A. European Policy Papers, Archive of European Integration.

⁸ Субвенције се корист да се промовише важни циљеве националне политике ", али се мора водити рачуна да, с друге стране, могу имати негативне ефекте на слободу трговине.

⁹ О евалуацији субвенцију њиховом утицају, шире: Jiirgen Stehn, стр. 8 и даље.

¹⁰ Признаје се негативно дејство субвенција на међународну трговину и дозвољава се коришћење компензаторних мера са истим дејством, а уз то се предвиђа и обавеза нотификације субвенција и компензаторних мера, као и договорно решавање спорова између чланица. Чл. VI и чл. XIV ГАТТ-а.

¹¹ Недовољност досадашњих правила су довели до неколико великих трговинских спорова.

из ове области се знатно заоштравају доношењем кровног¹² Споразума о субвенцијама и компензаторним мерама,¹³ који сматра једним од најсложенијих споразума у оквиру ове организације.¹⁴ Иако се он оцењује успешним у успостављање системског механизма за регулисање коришћења субвенција и успостављање сигурности у мултилатералном систему међународне трговине,¹⁵ ипак о њему постоје и критичка промишљања. Све то говори да је и њему потребно стално актуелизовање¹⁶ и реформисање.¹⁷

Наведени споразум садржи два широка сета правила. Један се односи на субвенције и услове за изрицање компензаторних мера, а други се односи на мултилатералну заштиту у случају кршења правила од стране земље чланице. Њиме се уређује како материјална, тако и процедурална страна примене компензаторних мера, а у формално-правном погледу, садржи значајне новине у поступку њихве примене.¹⁸ Њиме се успоставља и специфичан систем мониторинга над односним прописима земаља чланица.¹⁹

Stehn, J., Subsidies, countervailing duties, and the WTO: towards an open subsidy club, Publikationen von Forscherinnen und Forschern des IfW Kieler Diskussionsbeiträge, IfW. Economists Online, стр. 1.

¹² Поред тога, посебна правила важе за пољопривредне субвенције, које се налазе у - Споразуму за пољопривреду. ANWARUL, H., RAJEEV A., AGREEMENT ON SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES: NEED FOR CLARIFICATION AND IMPROVEMENT, WORKING PAPER NO. 101 INDIAN COUNCIL FOR RESEARCH ON INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS MAY, 2003. стр. 2.

¹³ Agreement on Subsidies and countervailing measures,

¹⁴ Rosenthal, P.C.; Vermynen, R. T.C., WTO Antidumping and Subsidies Agreements: Did the United States Achieve Its Objectives during the Uruguay Round, The; Rosenthal, Paul C.; Vermynen, Robert T.C., 31 Law & Pol'y Int'l Bus. 871 (1999-2000), стр. 871.

¹⁵ Kang, M., Is a Threat of Countervailing Duties Effective in Reducing Illegal Export Subsidies?, 2010 International Conference on E-business, Management and Economics IPEDR vol. 3 (2011) © (2011) IACSIT Press, Hong Kong, стр. 234 и даље.

¹⁶ Започети преговори у оквиру СТО предвиђају да се да ће преговори у области правилама СТО бити усмерени И на "разјашњавању и побољшању о субвенцијама и компензаторним мерама. Шире: ANWARUL, H., RAJEEV A., нав. дело.

¹⁷ О предлозима значајније реформи из ове области: Stehn, J., нав. дело. стр. 12.

¹⁸ У датом Споразуму су бројчано изражене околности (мисли се на износ помоћи која се даје домаћој индустрији) које оправдавају покретање истражног поступка, конституише се обавезност спровођења прелиминарног поступка пре изрицања привремених мера, а примена компензаторних мера је у Споразуму ограничена на пет година. Изузетно, ако и даље постоји потреба за овим видом заштите с обзиром на могућност наставак коришћења субвенција и у вези са тим настанка штете, коришћење компензаторних мера се може продужити.

¹⁹ Земље чланице СТО су дужне да редовно обавештавају Комитет (SCM Committee) о својим прописима о примени компензаторних мера, органима надлежним за одлучивање о увођењу компензаторних мера, о покренути прелиминарним поступцима и окончаним истражним поступцима, као и о изреченим мерама. Чл. 32 ст. 6 Споразума Светске Трговинске Организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

У праву ЕУ, област субвенција је у надлежности Европске уније, као битан сегмент трговинске политике.²⁰ Правила из ове области су садржана Уредби Савета 597/2009 и заснована су на правилима СТО. Поједине области су предмет посебних правила, као што је област ваздушног превоза. Од значаја су и спроведбени акти, као што су смернице Комисије ЕУ за израчунавање износа субвенција²¹

У садржинском смислу уредба садржи: дефиницију субвенције; критеријуме за утврђивање да ли је увоз субвенционисаних производа повреда интереса индустрије ЕУ; процедуре за покретање и вођење поступка испитивања и правила о спровођењу и трајању компензаторних мера.²²

И у нашем, праву, заштита од субвенционисаног увоза, и то као једна од мера заштите трговине, је предмет регулисања у Закону о спољнотрговинском пословању из 2009. године.²³ За разлику од претходног закона, главнина ове материје је регулисана подзаконским актима, јер је Влади овим законом дато овлашћење за прописивање ближих услова за примену компензаторних мера. То је резултирало доношењем Уредбе о ближим условима за примену компензаторних мера.²⁴ Овакав приступ је омогућио детаљније регулацију и увећао степен флексибилност, али је то опет, имало негативан утицај на предвидљивост и стабилност правног регулисања.

2. Појам субвенција

Већ у свом почетном члану, Споразума Светске Трговинске Организације о субвенцијама и компензаторним мерама се појмовно одређује субвенција и утврђују елементе који тај концепт покрива.

Тако се она дефинише као финансијски допринос, односно помоћ владе са којом се остварује одређена корист.“²⁵ Овако, широко постављени концепт подразумева постојање “финансијског доприноса државе” и “кори-

²⁰ Европска унија је јединствен међу припадницима СТО у примени строге унутрашње субвенције режим. У принципу, овај режим је више ограничавајући на ЕУ чланицама него СТО дисциплинина субвенције. То ствара и изазове и дилеме за ЕУ, њених држава чланица и потенцијалних ЕУ примаоци субвенција. Ehlerman, C.D. - Goyette, M., нав.дело. стр. 699.

²¹ Regulation (EC) No 868/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 concerning protection against subsidisation and unfair pricing practices causing injury to Community air carriers in the supply of air services from countries not members of the European Community.

²² Процедурална правила су врло сложена. Посебно питање је расподела надлежности у овој области између органа Европске уније и она није једнолинијска.

²³ „Сл. гласник РС“, бр. 36/2009.

²⁴ Сл. гласник РС бр. 112/2009.

²⁵ Чл. 1. Споразума Светске Трговинске Организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

сти" као два одвојена правна елемента. У каснијем делу споразума, овим елементима је придодат и захтев да та субвенција мора бити специфичног карактера, тј. да је усмерена према само одређеним предузећима, делатностима или гранама.²⁶ Наиме, специфичност није, сама по себи услов за постојање субвенције, али она произилази из других делова споразума.²⁷

Ови критеријуми, утврђени СТО Споразумом о субвенцијама и компензаторним мерама са одређеним нијансама су прихваћени и у другим правним системима земаља чланица укључујући систем ЕУ. Иако прилично широко постављени, ипак се остављају нека питања без одговора,²⁸ те је потребно њихово прецизирање. У нашем праву, где је прихваћен исти концепт, постигнут је висок је степен прецизирања и конкретизације важећим подзаконским актом. Субвенција се тако дефинише као посебан, директни или индиректни, финансијски допринос или било која подршка, ценама или дохотку, који обезбеђује Влада у држави порекла, односно извоза производа у корист произвођача, производње, извоза или транспорта таквих производа у Републику Србију чиме примаоци субвенције остварују неку корист.²⁹

Основни елемент субвенције је да је то инструмент државе или других јавноправних тела у форми финансијског доприноса. Таква концепција је широко прихваћена а³⁰ у себи укључује и индиректне доприносе које држава даје и путем приватних тела.³¹ При томе се акценат даје пре свега на природу деловања владе у тим ситуацијама.³² Она обухвата различите форме мера.³³ Неки од њих се наводе у споразуму СТО, али се оставља могућност да то могу бити и друге мере са истим дејством и природом. И у праву ЕУ су набројани поједини облици финансијског доприноса.³⁴ И у нашем праву се

²⁶ Упореди и чл. 2. Споразума Светске Трговинске Организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

²⁷ Оне произилазе из регулација Део II (prohibited subsidies), Део III (actionable subsidies) и део V.

²⁸ Ehlerman, C.D. - Goyette, M., нав. дело. стр. 696.

²⁹ Види чл. Уредбе о ближним условима за примену компензаторних мера.

³⁰ И правила у ЕУ дефинишу субвенције као "финансијски допринос од стране (или на име), владе или јавног органа. Slocock, B., EC and WTO Subsidy Control Systems - Some Reflections,

European State Aid Law Quarterly, Vol. 2007, Issue 2 (2007), стр. 249.

³¹ Прецизирање садржине индиректног доприноса је извршено у раду панела СТО: Panel in the US - Export Restraints case, at paragraph 8.24.

³² Ehlerman, C.D. - Goyette, M., нав. дело. стр. 698.

³³ Упореди чл. 1.1. Светске Трговинске Организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

³⁴ У њих улазе : директан или потенцијални трансфер средстава (нпр. донације, кредити или кредитне гаранције), владини приходи, обезбеђивање добара и услуга од Владе (осим опште инфраструктуре), куповина роба или услуга од стране Владе или приватних теле по њеном налогу.

као финансијски допринос нарочито наводи : директни пренос државних средстава (донације, зајмови, увећање акцијског капитала и сл.) или могући директни трансфер средстава или преузимање обавеза (давање гаранције за зајмове и сл.); одрицање државе од доспелог јавног прихода или ненаплаћивање таквог прихода (царина, порез, порески подстицаји и сл.); производња или набавка робе или пружање услуга, од стране државе, осим за потребе опште инфраструктуре (изградња путева, гасификација и др.); уплаћивање у одређене фондове или поверавање или давање налога од стране Владе другим лицима да изврше неку од наведених радњи.³⁵

Конститутивни елемент појмовног дефинисања конвенција је корист за корисника субвенције. Она представља предност, и везана је за његову позицију на тржишту. Сматра се да субвенција постоји само ако корисник било који од горе наведених финансијских доприноса добија под условима повољнијим од оних који су доступни на тржишту.³⁶ Тржиште пружа релевантан репер за поређење у одређивању да ли је "финансијски допринос" дат под условима повољнијим од оних који су располагању примаоцу на тржишту.³⁷

Корист се може утврдити на различите начине,³⁸ али се захтева да примена било којег метода мора бити оправдана и транспарентна, а посебно да буде у складу са смерницама права СТО.³⁹ При томе је релевантно домаће тржиште земље извоза, а тек у оправданим случајевима се може секундарно узети у обзир друго прекогранично тржиште.⁴⁰

У нашем праву је ближе одређен појам користи за кориснике субвенција. Тако се утврђује да давање акцијског капитала од стране државе не представља корист за примаоца, осим ако инвестирање није у складу са уобичајеном праксом инвестирања приватних инвеститора на територији државе порекла и/или државе извоза. Такође не сматра се субвенцијом ни зајам који даје држава, ако не постоји разлика између износа који примаоца плаћа за добијање зајма од државе и износа који би био плаћен за сличан комерцијални зајам добијен на тржишту. Ако постоји разлика, њен износ представља субвенцију, односно корист. Исто важи и за зајам за који

³⁵ Чл. 2. Уредбе о ближим условима за примену компензаторних мера.

³⁶ То следи из формулације члана 1.1 (б) Споразума Светске Трговинске Организације о субвенцијама и компензаторним мерама. И правна правила ЕУ, садрже сличан услов.

³⁷ Из праксе рада СТО: In Canada – Aircraft, the Appellate Body. Слично у ЕУ, а везано за државну помоћ: Panel in EC – DRAMs.

³⁸ Међутим корист као елемент се у неким случајевима може претпоставити. Ehlerman, C.D. - Goyette, M., нав. дело. стр. 700.

³⁹ Чл. 14. И. део V Споразума Светске Трговинске Организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

⁴⁰ Упореди: Appellate Body Report, US – Lumber IV, paragraphs 80-122.

гарантује држава, ако не постоји разлика између износа који прималац плаћа за добијање зајма гарантованог од стране државе и износа који би платио за сличан комерцијални зајам који нема државну гаранцију. Ако постоји разлика, њен износ представља субвенцију. Неће се окарактерисати субвенцијом ни обезбеђивање робе или услуга или куповина робе од стране државе, ако се то обезбеђивање врши уз одговарајућу финансијску накнаду. Накнада се сматра одговарајућом ако је у складу са преовлађујућим тржишним условима у држави обезбеђивања или куповине (укључујући цену, квалитет, расположивост, могућност пласмана на тржиште, транспорт и друге услове куповине или продаје).

Битна претпоставка постојања субвенција је и то да има специфичан карактер, односно да је усмерена на појединачно предузећа, групу предузећа или индустрију. Насупрот томе, субвенција која је широко доступна не спаде у ту категорију.

И у нашем праву, субвенција се сматра специфичном за неко предузеће или индустрију, или групе предузећа или индустрије ако државни орган који је одобрава, или прописи на основу којих се одобрава, изричито ограничавају субвенционисање за одређена предузећа или индустрију или групе предузећа или индустрије.⁴¹ При томе одлуку којом се утврђује да је нека субвенција посебна доноси Министарство задужено за економске односе са иностранством и то по основу несумњиво утврђених чињеница.⁴²

Утврђивање чињеница о постојању специфичности код субвенција је деликатно, јер та чињеница је ја најчешће замаскирана, те тако захтева темељито испитивање. При томе се обзир морају узети сви чињенични елементи, посебно они о укупној структури корисника финансијских доприноса, као и они који се односе на величину и природу субвенције.

Споразум о субвенцијама СТО утврђује се правила за поступање у таквим ситуацијама.⁴³ У том погледу се могу разликовати *de iure* и *de facto* специфичне субвенције. *De iure* специфичност постоји тамо где приступ субвенцијама изричито ограничен на одређено предузеће, групу, предузећа, или индустрија, и то по основу тачно одређеног правног инструмента, правила или одлуке државних органа.⁴⁴

⁴¹ Чл. 4. Уредбе о ближим условима за примену компензаторних мера.

⁴² У погледу специфичних субвенција које је наша земља одобрила предузећима са своје територије и које се примењују на територији републике Србије, министарство надлежно за послове економије и регионалног развоја има обавезу да их пријави надлежном телу СТО. Чл. 5 Уредбе о ближим условима за примену компензаторних мера.

⁴³ Члан 2.1. Споразума Светске Трговинске Организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

⁴⁴ При том се сматра да не постоји специфичност, уколико су дати објективни критеријуми за њихово коришћење, ако су они економске природе, да је подобност аутоматска, као и да су критеријуми јасно написани у званичном документу, а стриктно их се придржава.

Међутим, чак и када не постоји експлицитно ограничење у коришћењу субвенција, може постојати *de facto* специфичност. Она се утврђује по основу коришћења једног програма субвенција од стране ограниченог број предузећа или по основу преовлађујућег коришћење субвенција од стране појединих предузећа, као и давањем несразмерно великих субвенција појединим предузећима у укупној структури свих датих субвенција.⁴⁵

3. Компензаторне мере

а. Увођење

Либерализована међународна привреда подразумева отворену трговинску политику, недискриминаторни приступ и једнаке могућности за све учеснике, уз поштовање правила и прописа формулисаних од званичних институција. У случају њиховог кршења, могућа је примена одбрамбених механизма, посебно у борби против непоштених трговинских пракси и неморалних пословних тактика, у шта могу спадати и субвенције. Сматра се да користи либерализованог тржишта, које се огледају у повећаној економској ефикасности начелно, не треба да буду неутралисани финансијским интервенцијама државе.⁴⁶ Стога су на националном плану структурирана два могућа система заштите од нежељених ефеката субвенција у међународној трговини. Тако се за неутралисање њихових негативних последица могу користити међународне мултилатералне процедуре за решавање спорова у оквиру СТО, или национални системима увођења компензаторних мера. Сматра се да друга опција има већи практични значај, те ће она бити у фокусу дела рада који следи.

Постоји логична комплементарност између правила за доделу субвенција и правила за изрицање компензаторних мера. Да би се поништили ефекти субвенција на трговину између две земље и тиме домаћи (у земљи увозници) и страни произвођачи (у земљи извозници) довели у једнак положај, земља увоза може применити одбрамбене мере у виду компензаторних мера. Компензаторна мера је посебна дажбина на увоз производа која се уводи ради отклањања негативних утицаја субвенционисања, које се врши у држави или царинској територији порекла, односно извоза производа.⁴⁷ Она тиме добија карактер компензаторне царине, (*countervailing du-*

⁴⁵ У случају Appellate Body Report, US – Lumber IV, панел је заузео став да се одређивање *de facto* специфичности не мора заснивати на испитивању свих, већ само неких одабраних критеријума.

⁴⁶ Slocock, B., нав., дело. Стр. 251.

⁴⁷ Чл. 32 Закона о спољнотрговинском пословању

ties), са циљем исправљања оног што се сматра као нелојална тржишна пракса,⁴⁸ односно дисторзија тржишта.⁴⁹

Ове мере се све чешће користе са циљем да се подржи процес либерализације трговине. Међутим, како их њихово екстензивно коришћење може претворити у инструмент протекционизма., потребно је правним правилима прецизно утврдити услове за њихово успостављање.

С обзиром на важност питања, питање услова за примену компензаторних мера, је посебно захтевало међународну стандардизацију, која је у највећој мери и постигнута. Правила СТО утврђују да би једна земља могла да досегне за одбрамбеним мерама против земље која примењује субвенције, морају постојати докази за тврдњу да је извоз из друге земље субвенционисан и да је нанета штета домаћој индустрији, као и да постоји узрочно-последична веза између штете и субвенционисања извоза.

И у нашем праву, прихваћен је наведени концепт услова за изрицање компензаторних мера.⁵⁰ У праву ЕУ, где је заједничка спољнотрговинска политика ЕУ посебно оштра према коришћењу субвенција, дошло је до делимичног одступања од овог концепта, тиме што је поред постојећих, уведен и елемент интереса Европске уније. Тиме се успоставља систем рационалности у ову сферу, јер трошкови примене одбрамбених мера морају бити пропорционални са њиховом корисношћу, мада ни он није имун од злоупотреба.

Поступак се спроводи након подношење жалбе од стране домаћих индустрија или произвођача, или одлуком власти да се саме покрену истрагу. Њихов смисао је у утврђивању објективних чињеница, потврђивању постојања недозвољеног понашања и изрицању одговарајуће мере против таквог понашања. Примена ових правила може бити прилично сложена.⁵¹

⁴⁸ О стварним ефектима тих мера: Kang,; нав. дело. Morris E. M., THE EFFECT OF SUBSIDIZED IMPORTS ON DOMESTIC INDUSTRY: A COMPARISON OF MARKET STRUCTURES, Division of Economic Policy Analysis Bureau of Economics Federal Trade Commission, 1990.

⁴⁹ Denton, R., The Non-Market Economy Rules of the European Community's Anti-Dumping and Countervailing Duties Legislation, *International and Comparative Law Quarterly* / Volume 36 / Issue 02 / April 1987, стр., 236.

⁵⁰ То значи да се компензаторна дажбина може увести, уколико се утврди да постоји: 1) субвенција, 2) материјална штета за домаћу индустрију, опасност од настајања материјалне штете или знатно успоравање оснивања такве индустрије и 3) постојање узрочне везе између субвенције и штете. Чл. 33 Закона о спољнотрговинском пословању.

⁵¹ О покренутим поступцима из ове области у EY: EVALUATION OF THE EUROPEAN UNION'S TRADE DEFENCE INSTRUMENTS. Contract No. SI2.581682. FINAL EVALUATION STUDY, 27 February 2012 VOLUME 2: APPENDICES.

в. Компензационе мере и врсте субвенција

Без обзира на негативне последице по конкуренцију у међународној трговини, оне нису апсолутно забрањене, Постоји потреба њиховог диференцираног посматрања, зависно од њиховог утицаја. Идеја да неке субвенције треба толерисати, јер је њихов негативни утицај мали, док друге, због њихово штетног утицаја треба подвргнути рестриктивним правилима.⁵² Овакво посматрање је операционализовано у СТО, путем тзв. концепта семафора.⁵³ По њему, по штетности утицаја, одвојено се класификују, и по том основу различито се правно третирају забрањене, утуживе дозвољене субвенције.

Забрањене (прохибитед) субвенције су оне које изазивају максималну дисторзију у међународној трговини. Стога се подразумева примена компензационих мера против њих. У ову групу се систематизују извозне и субвенције локалног учешћа, односно субвенције, које су условљене извозним успехом или употребом домаћих уместо страних производа

Утврђивање извозног карактера једне субвенције није једноставно. У нашем праву је утврђено да је одобравање субвенције, иако законом није условљено извозним резултатима, зависи од стварног или очекиваног извоза или прихода од извоза.⁵⁴ С друге стране, у праву СТО, овом погледу, се могу разликовати *de iure* и *de facto* извозне субвенције. Извозне субвенције (export subsidies) *de iure* су оне које су конституисане на основу изричитих правних инструмената. Постоје и *de facto* извозне субвенције, које добијају тај третман на основу свих околности везаних за одобрену субвенцију, при чему ниједна околност није сама по себи одлучујућа.⁵⁵ Тако ни искључива извозна оријентација корисника субвенције, није сама довољна да докаже извозни карактер дате субвенције.⁵⁶ Бројне недоумице у овом погледу покушава да умањи илустративна листа извозних субвенција, дата у Анексу А датог споразума.⁵⁷ Она садржи 12 категорија таквих субвенција, од којих су већи део или саморазумљиве или нису посебно проблематичне.⁵⁸

⁵² Slocock, В., нав.дело, стр., 251.

⁵³ То је тзв. концепт traffic lights approach - red, green and amber.

⁵⁴ Чињеница да се субвенција даје извознику, није довољна да се таква субвенција сматра извозном субвенцијом у смислу Закона и ове Уредбе. Одредбе Чл. 3 Уредбе о ближим условима за примену компензационих мера.

⁵⁵ Тако је у случају Canada – Aircraft.76, испитивање је било засновано на 16 чињеничних елемената.

⁵⁶ Таква извозна оријентација треба узети у обзир као релевантне чињенице, само у оквиру других релевантних чињеница .

⁵⁷ Не постоји ни unisionost свих споразума СТО о томе шта представља извозну субвенцију. Slocock, В., нав.дело, стр., 254.

⁵⁸ Из ове групе неки аутори посебно издвајају извозне кредите. ANWARUL, Н., RAJEEV А., нав.дело. стр. 48.

Субвенције локалног учешћа (local content subsidies) имају за циљ да се да предност коришћењу домаћих инпута над увозним сировинама. Због тога што преферирају коришћење домаћих производа у односу на страну, увозну робу често се називају и извозно-супституишуће субвенције. Представљају подврсту производних субвенција и као такви сматрају се изузетком од општег правила да производне субвенције имају повољнији третман од извозних.⁵⁹

Осим забрањених, постоје и субвенције које немају тај карактер, али се против њих могу покретати поступци под условом да имају непожељне ефекте (adverse effects), односно штетне последице. Они се називају утуживе или субвенције на које се може деловати (actionable). У њих спадају све специфичне субвенције, осим оних које спадају у забрањене. То су субвенције на које се може деловати и путем компензаторних мера или путем система за решавање спорова. Међутим, постоји велика разлика у положају забрањених и утуживих субвенција. Док је у случају забрањених субвенција потребно само да се докаже постојање таквих субвенција, у случају утуживих, неопходно је и доказивање постојања њихових штетних ефеката.

Утврђивање карактера оваквих субвенција је комплексно.⁶⁰ То подразумева испитивање обима субвенционисаног увоза, њиховог утицај на цене домаћих производа и утицај увоза на домаће произвођаче. Ово последње подразумева процену сви релевантних економских фактора које могу имати утицај на стање предметне групе произвођача или делатности.⁶¹

С друге стране, компензаторне мере нису могуће против дозвољених - неутуживих субвенција. У њих спадају неспецифичне субвенције, тј су субвенције које су доступне свима, али и поједине врсте специфичних субвенција, које се толеришу због важности које имају за технолошки, еко-

⁵⁹ Чл. 3. Споразума Светске Трговинске Организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

⁶⁰ У предметној Уредби се наводи да износ субвенције која подлеже компензаторним дажбама мора бити специфична и утврђује се у току поступка испитивања, у односу на вредност подршке државе порекла, односно извоза робе, који прима произвођач, односно извозник такве робе за извоз такве робе у Републику Србију. Испитивање, по правилу, обухвата период који одговара рачуноводственој години корисника субвенције, која непосредно претходи покретању поступка испитивања, или други период који претходи покретању поступка испитивања за који постоје поуздани финансијски и други подаци, а који не може бити краћи од шест месеци. Чл. 10 Уредбе о примени компензаторних мера

⁶¹ То укључује: стварни и потенцијални пад производње, продаје, тржишни удео, профита, продуктивност, повраћаја инвестиције, или коришћење капацитета, фактора који утичу на домаће цене; стварне и потенцијалне негативне последице на новчани ток, залихе, запосленост, плате, могућност повећања капитала или инвестиција и, у случају пољопривреде, да ли је било повећано оптерећење по основу владиних мера подршке.

номски и регионални развој, као што су субвенције за базична истраживања, субвенције за развој неразвијених подручја,⁶² субвенције за увођење нове технологије у циљу смањења загађивања животне средине.⁶³ И у нашем праву, постоје две врсте субвенција које се не сматрају специфичним, а то су субвенције за заштиту животне средине и Субвенције за истраживачке активности. За овакв третман овако усмерених субвенција, примењује се строги и рестриктиван приступ.

Поред наведеног, постоје и два сета опших изузетака, који се заснивају на диференцираном третману различитих роба и земаља, према степену економске развијености.

Први случај се везује за диференцирано третирање основних сировина и пољопривредних производа, са једне стране, и потрошних роба и опреме, са друге стране. У погледу прве групе субвенције се дозвољавају имајући у виду специфичности и осетљивост ових врста роба, док се у погледу друге групе субвенције сматрају недопуштеним. Наиме, док је субвенционисање извоза индустријских производа веома рано постало предмет забране у правилима ГАТТ-а, субвенционисање извоза пољопривредних производа је све до Уругвајске рунде мултилатералних трговинских преговора и доношења Споразума о пољопривреди изостајало из нормативе ГАТТ-а. Споразумом о пољопривреди СТО се предузимају први кораци ка постепеном укидању субвенционисања извоза пољопривредних производа.⁶⁴

У наведеном погледу, посебан третман имају земље у развоју, као и земља у транзицији у односу на развијене земље. Што се огледа у разликама у прописаним роковима и количинским ограничењима⁶⁵ Основ диференцираног приступа у овом случају лежи у разликама у степену развијености између датих земаља.⁶⁶ Док су најнеразвијеније земље (least-developed Members)⁶⁷ чак ослобођене од обавезе укидања забрањених-извозних

⁶² Члан 2.2. Споразума Светске Трговинске Организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

⁶³ Чл. 2. и 8. Споразума Светске Трговинске Организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

⁶⁴ Забрана субвенционисања обухвата све ситуације, осим ако субвенције нису специфициране у листи обавеза земље чланице. У том случају се од земаља захтева да смање како вредност извозних субвенција, тако и обим извоза који се помаже. Тако је утврђено да развијене земља треба да смање вредност извозних субвенција за 36% у року од шест година почевши од 1995. године, а земље у развоју за 24% за десет година. У вези са тим договорена је и редукција количине субвенционисаног извоза и то за развијене земље за 21%, а за земље у развоју за 14%.

⁶⁵ Чл. 27. Споразума СТО о субвенцијама и компензаторним мерама

⁶⁶ У погледу елиминисања извозних субвенција развијеним земљама се у овом Споразуму поставља рок од 3 године од дана ступања на снагу Споразума

⁶⁷ Под најнеразвијенијим земљама се сматрају земље у којима је ГНП на годишњем нивоу мањи од 1000 долара по становнику.

субвенција⁶⁸, земљама у развоју се оставља рок од осам година да поступи у складу са обавезама постављеним у Споразуму.⁶⁹

с. Дрући услови

Примена компензаторних мера је условљена постојањем штете, као узрочне везе између субвенција и штетних ефеката.

Утврђивање постојања и висине штете је један од главних спорних питања у овој области. Осим концепцијских приговара,⁷⁰ сматра се да је тачан обрачун настале штете готово немогућ, те стога оставља широк простор за протекционистичке злоупотребе. Исто тако, многе субвенције не проузрокују мерљиве штете одмах, већ тек у неком будућем периоду, те их је стога тешко објективно и у потпуности исказати.⁷¹

У нашем праву, наведени проблем се покушава решити одређењем да знатна штета или опасност да дође до такве штете постоји ако је увоз предметне робе довео, односно ако може да доведе, до стварног или могућег пада домаће производње, пада продаје домаће робе, удела на тржишту, профита, продуктивности, прихода од инвестиција, искоришћености капацитета, стварног или могућег утицаја на промет, до пада залиха, запослености, зараде, привредног раста, као и до пада могућности прибављања капитала или инвестиција⁷²

Постојање штете се утврђује на основу свих економских чинилаца, а нарочито на основу смањења или могућег смањења количине продате робе, добити, удела на тржишту, продуктивности, исплативости улагања, искоришћености производних капацитета, протока новца, улагања, запослености, привредног раста, финансијске способности, цена.⁷³

Исто тако, није лако, а понекад је и врло тешко утврдити каузалитет између субвенционисаног извоза и штетних последица. Методи који се по-

⁶⁸ Анекс VII (б.) Споразума СТО о субвенцијама и компензаторним мерама

⁶⁹ Чл. 25 Споразума СТО о субвенцијама и компензаторним мерама За уклањање увозно-супституишућих субвенција земљама у развоју се предвиђа рок од 5 година, док за исто најнеразвијенијим земљама стоји на располагању 8 година. Земљама у транзицији је за укидање забрањених субвенција био остављен рок од 7 година, уз регулисање обавезе да се до 31.12.1996. године достави нотификација (извештај) о субвенцијама у примени. Обавези нотификацији субвенција које се користе у пракси сваке треће године према чл. 25 Споразума подлежу све земље чланице.

⁷⁰ Сматра се да сам елемент штете илуструје проблематичност природе компензаторних мера, као мера које су последичне и који само ублажавају већ насталу дисторзију конкуренције.

⁷¹ Stehn, J., нав. дело. стр. 12.

⁷² Чл. 31. став 2. Закона о спољнотрговинском пословању.

⁷³ Чл. 12. Уредбе о ближим условима за примену компензаторних мера.

некад користе нису превише софистицирани, те на тај начин могу оставити шири простор за злоупотребе, посебно у сврхе претеране заштите своје привреде.⁷⁴ У нашем праву, Министарство на основу свих релевантних доказа утврђује да субвенционисани увоз изазива штету домаћој индустрији и да обим и /или цене субвенционисаног увоза у толикој мери утичу на домаћу индустрију да се тај утицај карактерише као материјалан.⁷⁵ Ако се у поступку испитивања утврди да знатна штета настаје и због других узрока, а не искључиво због субвенционисаног увоза, штета настала из других узрока не може да буде основ за увођење компензаторних дажбина.⁷⁶

ЗАКЉУЧАК

У модерно доба, субвенције су један од основних извора рестрикција у међународној трговини, и фактор ремећења процеса либерализације у тој области, што посебно долази до изражаја у време економских криза. Такво понашање због својих економских последица, нужно изазива примену компензаторних мера. Међутим, како их њихово екстензивно коришћење може претворити у инструмент протекционизма, потребно је одговарајућим правним правилима прецизно утврдити услове и режим за коришћења субвенција, али и примену компензаторних мера у случају кршења тог режима.

Процеси либерализације нашег спољнотрговинског система и константни спољнотрговински дефицит, све актуелнијим чине потребу заштите сопствене привреде и креирање одговарајућег одбрамбеног инструментарија од недозвољених субвенција, и у нашем праву. У новим економским условима тој потреби је одговорено доношењем новог Закона о спољнотрговинском пословању из 2009. године и посебно, пратећих подзаконских аката. Његова правила из области субвенција су, како на концептуалном плану, тако и на плану појединачних решења, у највећој мери усклађена са захтевима Светске трговинске организације, а тиме последично и са стандардима Европске уније. Међутим, и даље остаје хронични проблем недостатка институционалних и одговарајућих кадровских претпоставки за његову пуну и оптималну примену.

⁷⁴ Stehn, J., нав.дело. стр. 12.

⁷⁵ Чл. 14 Уредбе о ближим условима за примену компензаторних мера.

⁷⁶ У њих спадају: количина и цена увезене робе која није предмет субвенције; смањење тражње или промене у облицима потрошње; нарушавање конкуренције између домаћих и страних произвођача; развој технологије произвођача увезене робе; извозни учинак и продуктивност домаће производње.

*Drago Divljak, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad*

New National Foreign Trade Legislation on Subsidies and International Standards

Abstract

Currently, the subsidies are one of the main sources of restrictions in international trade, and a disturbance factor of liberalisation process in that field, which is particularly emphasised in the times of economic crises. Due to its economic impact, such behaviour causes unavoidably the implementation of countervailing measures. However, as its extensive use has the potential to turn them into the instrument of protectionism, it is necessary to deploy the appropriate legal rules in order to determine precisely the conditions and regime for the use of such subsidies, as well as the implementation of countervailing measures in the case of violation of that regime.

The processes of liberalisation of our foreign trade system and constant foreign trade deficit make the need for protection of our own economy and creating of appropriate set of defence instruments against non-permitted/illegal subsidies in our law more and more relevant. The reply to that need in new economic circumstances was the enactment of a new Law on Foreign Trade Operations in 2009 and, in particular the enactment of the accompanying bylaws. Its rules in the field of subsidies have been largely harmonised with the requirements of the World Trade Organisations, and consequently with the European Union standards, in both the conceptual aspect and aspect of individual solutions. However, there is still a chronic issue of the lack of institutional and appropriate human resources assumptions for its full and optimum implementation.

Key words: subsidy, national law, countervailing measures, rules, WTO, EU, export subsidy