

*Dr Drago Divljak, vanredni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

PRAVNI ZNAČAJ SUBVENCIJA

Sažetak: *U radu se razmatraju pravni značaj subvencija, i to sa aspekta obezbeđenja slobodne i fer konkurencije u međunarodnoj trgovini. Zbog svoji implikacija i značaja, kako u pogledu liberalizacije međunarodne trgovine, tako i pogledu očuvanja nacionalnih ekonomskih interesa od nelojalnog postupanja stranih uvoznika, ovo pitanje spada u korpus aktuelnih i spornih pitanja prava spoljne trgovine. Prevažodno se razmatra koncept zaštite od subvencija u našem novom spoljnotrgovinskom zakonodavstvu, i to naravno u korelaciji sa nadnacionalnim međunarodnim pravnim pravilima iz te oblasti nastalim u okviru Svetske trgovinske organizacije i Evropske unije.*

Naš pravni sistem je dugo bio hendikepiran nedostatkom kvalitetnih propisa koji bi sankcionisali nelojalnu konkurenciju u međunarodnoj trgovini po navedenom osnovu. Procesi liberalizacije našeg spoljnotrgovinskog sistema i konstantni spoljnotrgovinski deficit, sve aktuelnijim čine problem zaštite sopstvene privrede i kreiranje odgovarajućeg odbrambenog instrumentarija. Stoga je kreiranje adekvatnih pravila o subvencijama donošenjem Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine, značajan pomak u ovoj oblasti. Relevantna pravna pravila našeg pozitivnog prava u osnovi poštuju standarde pravne regulative EU i STO. Međutim, nije dovoljno doneti nove harmonizavone propise sa međunarodnim standardima, već je potrebno obezbediti uslove i prateće instituciionalne kapacitete za njihovo tumačenje i primenu, u čemu smo tradicionalni deficitarni.

Ključne reči: *državna pomoć, subvencija, kompenzatorne carine, STO, EU, izvozna subvencija*

Uvod

Moderno doba karakteriše visok stepen konkurencije na unutrašnjem i međunarodnom tržištu. U tom okviru, kompanije se susreću sa velikim pritiskom da u cilju uvećanja svog tržišnog udela stalno jačaju svoju konkurentsku poziciju, oslanjajući se u prevashodno u svoje sposobnosti. Međutim, ponekad se to može učiniti angažmanom trećih lica, dakle eksternim putem. Neretko se to realizuje i uz aktivno finansijsko učešće državnih institucija i to putem državne pomoći, odnosno subvencija, čime obezbeđuje određenu prednost koja nije zasnovana na tržišnim kriterijuma.

Razlozi i ciljevi njihovog korišćenja su raznovrsni.¹ I implikacije njihove primene nisu jednoznačne i mogu biti političkog, pravnog i ekonomskog karaktera. Ekonomski, oni s jedne strane mogu biti važan generator privrednog razvoja i korektor nedostataka tržišta kao neprikosnovenog regulatora, ali i druge strane oblik negativnog uplitanja države u privrednu konkurenciju i njenog dodatnog iskrivljavanja. Navedene reperkusije su uslovile i karakter i pravnog značaja ovih kategorija, koja je dvojakog karaktera. S jedne strane, njihovo korišćenje u cilju ostvarivanja ciljeva ekonomske politike jedne zemlje je sistematizovano kao institut javnog prava u formi koncepta državne pomoći. U ovom slučaju, pravna regulativa je usmerena da se uredi način davanja pomoći i obezbedi nediskriminaciju i nadzor nad njenim korišćenjem, što je posebno karakteristično zemlje EU.² S druge strane u privatnom, odnosno pravu spoljne trgovine subvencije su problematizuju u kontekstu obezbeđenja lojalnog i fer ponašanja u međunarodnoj trgovini. Pravna pravila ovakvog karaktera imaju za cilj da se obezbedi zaštita od štetnih posledica subvencija koje

¹ Ti razlozi su uglavnom vezni za jačanje platno-bilansne pozicije države i rešavanje problema zapošljavanja, kao si ostvarivanje specifičnih ciljeva ekonomskog razvoja. U ovom kontekstu su najčešće vezane za razvoj industrija u početnom periodu njihovog razvoj (tzv. mlade industrije), kako bi se ostvario razvoj novih proizvod ili tehnoloških procesa. Međutim, istu argumentaciju je moguća koristiti i za tzv. zrele industrije, kojima je potrebno prestrukturiranje na tehnološkom i finansijskom planu. Sve ovo zajedno možemo podvesti pod potrebu strukturnog prilagodavanja. Poseban oblik pomoći je vezan za stratešku promociju nacionalne ekonomije, namenjenu domaćim izvoznicima, ali domaćim proizvođačima da bi ojačali u odnosu na stranu konkurenciju. One jačaju domaće privredne subjekte u odnosu na tržišnu konkurenciju i same po sebi nisu suprotstavljene tržištu, štaviše, ona nekad mogu imati ulogu da povećaju tržišnu konkurenciju.

² Sistem državne pomoći u na nivou Evropske Unije, bazično je uređen je čl. 87. i 88. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (Rimski ugovor), a na toj osnovi je nastao vrlo složen i razgranat korpus pravnih pravila, a praćena su razrađenim institucionalnim mehanizmima koji treba da obezbede njihovo sprovođenje. Nju posebno karakteriše segmentiranost po pojedinim sektorima.

svojim izvoznicima i konkurentima na tržištu daju druge zemlje učesnice u međunarodnoj trgovini.

U fokusu ovog rada su upravo subvencije kao instrument koji u najvećoj meri diskriminatorno utiče na međunarodnu trgovinu. Nelojalna, odnosno nepoštena konkurencija je jedna od najspornijih problema međunarodne trgovine. Istovremeno sve veća liberalizacija međunarodne trgovine stvara povoljnu klimu za državni preokcionizma u ovoj oblasti, između ostalog i putem subvencija. Posebno ćemo se baviti problemom pravne zaštite od nelojalnog poslovanja u međunarodnoj trgovini po ovom osnovu u našem novom spoljnotrgovinskom zakonodavstvu, i to naravno u korelaciji sa nadnacionalnim međunarodnim pravnim pravilima nastalim u okviru Svetske trgovinske organizacije i Evropske unije. To nije nužno samo iz potrebe usklađivanja sa pravilima ovih organizacija, već i stoga što su to standardi koji se primenjuju u najvećem broju država, naših ekonomskih partnera.

1. Pojam i međunarodnopravni okviri subvencija

Pojmovno odrediti subvencije nije nimalo lako, s obzirom da se ona pojavljuje u raznovrsnim pojavnim oblicima i vrstama, koji se vremenom menjaju i dobijaju drugačije varijacije. Ipak, generalno rečeno, pod subvencijom se podrazumeva oblik finansijske intervencije države sa ciljem da se poboljša konkurentna pozicija preduzeća, kao primaoca subvencije.

Moguća je različita tipologija subvencija. Najčešća je podela³ na izvozne subvencije i domaće proizvodne subvencije. Takva podela je relevantna i kod njihovog pojmovnog definisanja. Izvozne subvencije su neposredna i posredna plaćanja vlade izvoznicima roba i usluga, u cilju uvećanja izvoza, koja se realizuju kada roba napusti domaći carinski prostor ili se pruže usluge stranim rezidentima. Odobravanje izvoznih subvencija je motivisano stimulisanjem izvoza ili povećanjem konkurentne izvozne sposobnosti preduzeća ili grupe preduzeća. Sva ta pomoć je selektivne prirode, tako da korisnici stiču prednost u odnosu na druge subjekte, jer po tom osnovu mogu sniziti cene svojih proizvoda i usluga i tako povećati svoju cenovnu konkurentnost i time dovesti u teškoće strane konkurente. Tako se menjaju i međusobni odnosi konkurencije koji su pre toga postajali između subvencionisanih i ostalih preduzeća, ali i veštač-

³ Postoje i trgovinske subvencije a to su subvencije koje omogućavaju niže troškove života potrošače, pa se na taj način one iskazuje kao instrument kontrole životnih troškova, a ne instrument zaštite.

ki utiče na trgovinu između država koja je do tada postojala. Po određenim okolnostima, i domaća proizvodna subvencija može imati isti efekat kao i izvozne subvencije. Naime, s takvim subvencijama, povećava se konkurentnost domaćih proizvođača, tako da uvoz pada.

Izvozne subvencije se mogu ostvariti u različitim oblicima. Tako one mogu biti u formi direktnih vladinih finansijskih transfera, fiskalnih podsticaja kao što su odlaganja plaćanja poreza, javnih nabavki ili posrednih plaćanja kroz mehanizam fondova ili preko privatnih tela za sprovođenje navedene funkcije, ali i izdavanja obveznica namenjene finansiranju preduzeća i sl.⁴

U međunarodnoj trgovini robama ali i uslugama preovlađujuće je usmerenje ka liberalizovanoj prekograničnoj trgovini, jer se smatra da su koristi te trgovine najviše ispoljavaju kada je ona slobodna. Ona načelno obezbeđuje optimalnu proizvodnu specijalizaciju na univerzalnom svetskom nivou. Iako slobodna trgovina, na načelnom novu, obezbeđuje koristi svim državama, u stvarnosti nijedna država se nije odrekla mogućnosti da svojim ekonomskim i drugim merama aktivno utiče na stanje na tržištu, na vođenje ekonomske i socijalne politike. U tom okviru oni koriste instrumente kojima se usmerava i ograničava spoljnotrgovinska razmena. I naša zemlja, kao država u tranziciji koristi državnu pomoć, odnosno subvencije u značajnoj meri, u cilju sprečavanja stečaja, rasta nezaposlenosti i uspostavljanja socijalnog mira.

Posebno treba apostrofirati ponašanje razvijenih zemalja. One su u načelno za smanjivanja državne intervencije i stega slobodnoj konkurenciji. Međutim u praktičnom ponašanju, vidljiva je ambivalentnost. Dok s jedne strane one načelno podržavaju i hoće da koriste prednosti slobodne trgovine za sebe, s druge strane pokušavaju da u međunarodnoj trgovini steknu prednost u konkurenciji i korišćenjem subvencija.

Svesni da ovakvo daljnje parcijalno postupanje svake države ponasob donosi dugoročne štete svima, one zajednički pokušavaju prinaći rešenje na nadnacionalnom nivou, međunarodnim ugovorima⁵ ili kreiranjem međunarodnih pravila za subvencije. U tom pogledu od posebnog značaja su ona nastala u okviru GATT-a, STO i EU. S obzirom na svoje značajne političke i ekonomske implikacije, koje nekad se po svojim efektima mogu imati karakter mera ekonomskog rata, pravna pravila iz ove oblasti imaju za cilj da se utvrde režim korišćenja subvencija, kao i zaštitni instrumentarij u slučaju kršenja tog režima.

⁴ Reid, D. Sustainable development, An introductionary guide, London, 1995, str. 2.

⁵ U ugovorima o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i zemalja u procesu pridruživanja se dogovorno pokušava urediti problem subvencija u međusobnoj trgovini. Uporedi čl. 70. ovog sporazuma između Evropske unije i Hrvatske

Od svog osnivanja, pravila GATT-a su se postavila prema subvencijama kao jednoj od većih zala međunarodne trgovine. Osnovni sporazum GATT-a je sadržao malo odredbi o subvencijama, njihovom nadzoru ili negativnom uplivu na međunarodnu trgovinu. Izvozne subvencije se prvo spominju u čl. VI, u kome se daje opšta definicija subvencija i dozvoljava uvođenje kompenzatornih instrumenata za slučaj njihovog korišćenja s ciljem da se učinak izjednači, i propisuju uslovi za njihovu primenu. U članu XVI se priznaje negativan učinak subvencija na međunarodnu trgovinu i insistira na njihovoj notifikaciji dogovornom rešavanju sporova između članica tim povodom.

Međutim ovakav pravni okvir nije bio posebno efektivan.⁶ To je uslovalo da se u to Kenedijevoj rundi pregovara razmotri i problem protekcionizma nastalog po osnovu korišćenja antisubvencijskih mera,⁷ a i da one postanu i glavna tema Tokijske runde pregovora. Kao rezultat je nastao Protivsubvencijski kodeks iz 1979. godine, kao prvi posebni dokument na univerzalnom planu, specijalno posvećen subvencijama.

U međunarodnoj trgovini koja se zasniva na liberalizaciji i slobodnoj konkurenciji, svako uplitanje države trebalo bi biti ograničeno. Posebno bi to trebalo da važi za državne transfere tržišnim subjektima u vidu subvencije. Na tom tragu je i bila Urugvajska runda pregovora kojim je nastala Svetska trgovinska organizacija. Naime, u okviru regulacije ključnih procedura spoljnotrgovinskih sporazuma,⁸ u okviru STO sistem državne pomoći na međunarodnom nivou regulisan je Sporazumom o subvencijama i kompenzatornim merama (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures iz 1995. godine. U skladu sa opštim karakterom pravila STO, navedena pravila o subvencijama obavezuju države članice, a ne određuju ponašanje privrednih subjekta u ovoj oblasti. Po svojoj sadržini, ona su koherentna odnosnim pravilima o dampingu nastalih u okviru GATT-a.

Ovaj sporazum multilateralno uređuje dve međusobno povezane oblasti : subvencije i upotreba kompenzatornih mera, kao unilateralan instrument zaštite države od štete nanete subvencijama. Iako konceptualno i sadržinski označava bitan pozitivan pomak, ipak on u praksi i dalje nije

⁶ Uspostavljenja pravila GAT-a su u praksi skoro isključivo koristile SAD, što je posebno bilo izraženo posle 1974. godine, nakon izmene zakonskih pravila iz te oblasti.

⁷ Besseler, J.F.-W.-Williams, *Anti-Dumping and Anti-Subsidy Law European Communities*, London, 1986., str. 6-111.

⁸ U njih spadaju pravila o antidampingu, tehničkim preprekama trgovini, carinskoj vrednosti, kontroli pre isporuke, pravilima o poreklu robe, procedurama za izdavanje uvoznih dozvola, zaštitnom sistemu, sanitarnim i fitosanitarnim merama i sl. Više: August, R., *International Business Law*, 2002., str.358.

doveo do obustave prakse, da države, više ili manje često i prikriveno koriste ovaj instrument.⁹

Kao rezultat kompromisa između najrazvijenijih zemalja i ekonomskih grupacija, posebno između SAD i EU,¹⁰ navedeni sporazum ima diferenciran pristup problemu subvencija u međunarodnoj trgovini, koji je u osnovi zasnovan na klasifikaciji subvencija po učincima na međunarodnu trgovinu.¹¹ Tako se razlikuju dve vrste subvencija, specifične i nespecifične subvencije. Specifične su one koje su ograničena na pojedina preduzeća ili industrijske grane, ili grupe preduzeća ili industrija, ili na preduzeća iz pojedinih geografski oblasti. Nespecifične su one koje su raspoređene i dostupne svim preduzećima ili granam industrije u zemlji. Smatra se da ove druge ne prouzrokuju štetu ili realokaciju prihoda, pa su tako predmet sporazuma samo specifične subvencije.

Svetska trgovinska organizacija u načelu zabranjuje subvencionisanje izvoza, odnosno izvozne subvencije i subvencije koje zahtevaju od primaoca korišćenje domaćih roba umesto uvoznih. Za njih se smatra sa prouzrokuju štetu međunarodnoj trgovini i kao takve nisu dozvoljene. Od njih se razlikuju subvencije koje nisu zabranjene, ali koje mogu prouzrokovati štetu, čije postojanje se dokazuje u posebnom postupku. Sporazum STO razlikuje i dozvoljene subvencije One obuhvataju subvencije za bazična istraživanja i prekonkurentni razvoj, subvencije za razvoj nerazvijenih područja, subvencije koje predstavljaju pomoć pri uvođenju nove tehnologije u cilju smanjenja zagađivanja ljudske sredine, subvencije u poljoprivredi¹² i sl.

U okviru instrumenata spoljnotrgovinske politike Evropske unije, svoje mesto imaju i protivsubvencijska pravila.¹³ Po osnovu člana 113, Rimskog ugovora, EU ima isključiva ovlašćenja zajedničke spoljnotrgovinske politike, što uključuje i zaštitu unutrašnjeg tržišta od nelojalnog nastu-

⁹ To ilustrativno pokazuje praksa ,prevashodno SAD, Vidi: *The WTO Case Law of 2001*. Cambridge, 2003., str. 72-115, 170-201.

¹⁰ SAD se tradicionalno zalaže da se prema subvencijama uvede vrlo restriktivan pristup, za razliku od EU, koja je više otvorena prema njihovoj primeni.

¹¹ Ovakav pristup se slikovito označava kao tzv. semaforanski pristup regulisanju (traffic lights approach), koji subvencije deli na vrste prema pravnom režimu.

¹² I pored toga sve zemlje članice STO su u obavezi da u određenom roku smanje vrednost izvoznih subvencija u poljoprivredi za više od trećine u odnosu na bazno razdoblje.

¹³ Protivdampinška pravila Evropske unije najviše su korišćeni oblik trgovinske zaštite. Od januara 1995. godine do decembra 2004. godine, EU je uvela 189 anti-damping mera. U istom periodu bilo je 300 pokrenutih postupaka. Istovremeno, do 31. oktobra 2006, godine u EU stupile su na snagu 12 antisubvencijskih mera. Anti-damping i anti-subvencija mere protiv nepoštenih trgovina predstavlja manje od 0,45% vrednosti ukupnog uvoza EU.

panja. Cilj antisubvencijske politike je suzbijanje uvoza po veštačkim nižim cenama, čija je osnova u subvencijama države izvoznice.

Po ugledu na pravila ove organizacije i EU je donela Uredbu o zaštiti od subvencionisanog izvoza.¹⁴ Evropski sistem subvencija je u osnovi zasnovan na pravilima STO,¹⁵ što se pre svega odnosi na pojmovno određenje subvencija, kompenzatorne naknade. Određena odstupanja postoje u pogledu utvrđivanja povrede kao i pogledu antisubvencijskog postupka. Kao i kod protivdampinškog postupka, Evropska komisija sprovodi istrage i nameće privremene mere. Definitivno mere i utvrđuje Savet ministara. Prigovori i postupak ispitivanja su slični onima koji važe odnose na protivdampinške postupke.

2. Subvencije i zaštita od subvencija u našem pravu

Naš pravni sistem je dugo bio hendikepiran nedostatkom kvalitetnih propisa koji bi sankcionisali nelojalnu konkurenciju u međunarodnoj trgovini. Pravila o kompenzatornim merama ,kao zaštiti od subvencija su postojala u ranijem zakonu, ali ona bila na nivou načelnih deklarativnih pravila. Procesi liberalizacije našeg spoljnotrgovinskog sistema i konstantni spoljnotrgovinski deficit, sve aktuelnijim čine problem zaštite sopstvene privrede i kreiranje odgovarajućeg odbrambenog instrumentarija. Stoga je kreiranja adekvatnih pravila o zaštiti od subvencionisanog izvoza od velikog značaja, U novim ekonomskim uslovima toj potrebi je odgovoreno donošenjem Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.¹⁶

Navedena materija je regulisana u delu III zakona koji se odnosi na mere zaštite u spoljnotrgovinskom pravu. U skladu sa standardima uporednom pravu, pravna regulativa iz ove oblasti se pre svega utvrđuje pojam kompenzatorne dažbine, kao i pojam subvencija , ali i uslove i nadležnost za uvođenje ovih zaštitih mera, uređuje postupak ispitivanja, kao i njihovu primene. Dve su vrste pravila obuhvaćena navedenim zakonom. Odredbama materijalnog karaktera se definišu uslovi za donošenje kompenzatornih dažbina ,dok pitanja postupaka i prava stranaka u tim postupcima čine drugi segment zakona, procesnog karaktera. U skladu sa međunarodnom praksom, prema kojoj se u subvencije i damping zbog svojih

¹⁴ Uredba 2026/97 Evropske unije..

¹⁵ O relevantnim aspektima odnosa ovih organizacija: Scott,J. Internationa Trade and Envirometal Governance relating Rules (and Standards(in the Eu and the WTO, EJIL Vol 15 /2004/ 307-354

¹⁶ Službeni glasnik RS", br. 101/2005.

sličnosti tretiraju na jedinstven način,¹⁷ i u našem pravu je ovaj drugi segment regulacije zajednički i za oba instrumenta.

U ovoj oblasti, na konceptualnom nivou, kao osnovno polazište u regulaciji koristi pravne standarde uspostavljenje pravilima STO, odnosno Evropske unije, što je eksplicitno izraženo u samom zakonu. To se neposredno ispoljava na dva načina. Prvo, kod definisanja kompenzatorne mere, a time i polja njene primene, zakonodavac se izričito poziva na Sporazum Svetske trgovinske organizacije o subvencijama i kompenzatornim merama (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures). Drugo, ovlašćenja data Vladi da može da propiše bliže uslove za primenu mera zaštite, se ograničavaju time da ona moraju biti u skladu sa pravilima Svetske trgovinske organizacije i propisima Evropske unije. Ovakav obavezujuća intencija Vladi je vrlo značajna, s obzirom na raniju praksu u ovoj oblasti, da se inače korektna zakonska rešenja dezavuišu i obezvrede podzakonskim aktima.

Osnovna zaštitna mera u slučaju izvoznih subvencija poslovanje u našem pravu kompenzatorna dažbina. Radi se posebnoj dažbini na uvoz robe koja se uvodi radi otklanjanja posledica subvencija koju država porekla, odnosno izvoza robe, posredno ili neposredno odobrava za proizvodnju ili za izvoz te robe u našu zemlju.¹⁸ Subvencija se u našem pravu definiše kao je poseban, posredan ili neposredan, finansijski doprinos države porekla, odnosno izvoza robe, u korist lica koje proizvodi ili posredno ili neposredno izvozi tu robu u zemlju.¹⁹ Pri tome, pod subvencijom se ne smatra oslobađanje robe namenjene izvozu od poreza kome podleže takva roba kada je namenjena domaćem tržištu ili povraćaj tog poreza.²⁰ U osnovi navedeno pojmovno određenje zasniva na pravilima EU i relevantnim univerzalnim pravilima međunarodne trgovine.²¹ Tako se u okviru STO subvencija definiše kao finansijska pomoć (doprinos) vlade ili bilo kog javnog tela na teritoriji zemlje članice ili bilo druga dohodovna ili cenovne podrška u skladu sa čl. XVI GATT-a 1994.godine.²² Isto ocena važi i za bliže definisanje finansijskog dopri-

¹⁷ U oba slučaj se strano tržište osvaja netržišnim metodama. Podloga takvog nastupanja izvoznika su poreske i druge olakšice ili direktne finansijske dotacije. Njihova međusobna povezanost se ogleda u činjenici da i subvencije mogu biti uzrok dampinga. Problem nastaje u tome, koja pravila će se primeniti u takvim situacijama, pravila od dampingu ili ona o subvencijama.

¹⁸ Čl. 36. st. 1. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

¹⁹ Čl. 36. st. 2. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

²⁰ Čl. 36. st. 5. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

²¹ U pravilima GATT-a ona se definišu koji oblik posebnih davanja koje država izvoznica daje za robu u vidu subvencija ili premija.

²² Čl. čl. 1.1 Sporazuma Svetske trgovinske organizacije o subvencijama i kompenzatornim merama (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)

nosa. Tako se pod njim preciznije smatra: neposredni prenos državnih sredstava (donacije, zajmovi, uvećanje akcijskog kapitala i sl.) ili neposredno preuzimanje obaveza (preuzimanje dugova, davanje garancije za zajmove i sl.); odricanje države od dospelog javnog prihoda ili nenaplaćivanje takvog prihoda (carina, porez, poreski podsticaji i sl.); državni doprinosi fondovima za unapređivanje izvoza; proizvodnja ili nabavka robe ili pružanje usluga, od strane države, osim za potrebe opšte infrastrukture (izgradnja puteva, gasifikacija i dr.); Osim toga on obuhvata i posredno pribavljanje koristi po navedenim osnovama, putem poveravanja ili naloga drugim licima da izvrše neku od prethodni radnji, kao i podsticaj uslovljen izvoznim uspehom ili korišćenjem domaće umesto uvozne robe u proizvodnji.²³

Osim postojanja subvencije, kao uslov za uvođenje kompenzatornih mera u našem pravu se zahteva da taj finansijski doprinos bude poseban.²⁴ A takvim se smatra ako je selektivan, odnosno ako se odobrava samo pojedinom licu ili grupi lica, uključujući i finansijski doprinos koji se odobrava samo pojedinom licu ili grupi lica na osnovu geografskog položaja tih lica. Takvim se ne smatra doprinos koji se automatski odobrava svim licima na osnovu zakonom propisanih kriterijuma. Poseban doprinos postoji i ako se daje samo određenom broju lica na osnovu zakonom propisanih kriterijuma, ili u najvećoj meri samo određenom broju lica na osnovu zakonom propisanih kriterijuma.²⁵

Stopa kompenzatorne dažbine utvrđuje se u visini koja je potrebna da se otklone posledice uvoza predmetne robe ali ne može da bude viša od punog iznosa.²⁶ Ovim pravilom se utvrđuje samo gornja granica iznosa naknade, a to znači da može biti i manja.²⁷

U našem pravu nadležnost za uvođenje obavezu plaćanja kompenzatorne dažbine, pripada Vladi. Ona to ne može učiniti arbiterno, već tek nakon sprovedenog postupka ispitivanja, a sve na osnovu dokaza o postojanju bitnih pretpostavke za njeno izricanje. Osim dampinga, mora da postoji šteta naneta domaćoj proizvodnji ili opasnost da dođe do takve štete.²⁸

Zakonom bi se maksimalnoj meri trebali štititi interesi domaćih proizvođača od neloyalne konkurencije stranih kompanija. Međutim, to mora

²³ Čl. 37. st. 3. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

²⁴ I Uredba 2026/97 Evropske unije daje listu primera izvozne subvencije koji se smatraju specifičnim.

²⁵ Čl. 36. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

²⁶ Č. 38. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

²⁷ U pogledu detaljnog regulisanja izračunavanja ove stope, mogu biti instruktivna pravila EU.

²⁸ Čl. 39. st. 1. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

biti učinjeno adekvatno, u smislu da prevelika zaštita domaćih proizvođača ne bi oštetila druge domaće privredne subjekte koji koriste tu robu stranih proizvođača. Stoga je našim zakonom dobro postupljeno, što se za uvođenje kompenzatorne dažbine traži postojanje ne svake, već samo znatnije štete. Znatna šteta ili opasnost da dođe do takve štete postoji ako je uvoz predmetne robe doveo, odnosno ako može da dovede, do stvarnog ili mogućeg pada domaće proizvodnje, pada prodaje domaće robe, udela na tržištu, profita, produktivnosti, prihoda od investicija, iskorišćenosti kapaciteta, stvarnog ili mogućeg uticaja na promet, do pada zaliha, zaposlenosti, zarade, privrednog rasta, kao i do pada mogućnosti pribavljanja kapitala ili investicija. Njeno postojanje se utvrđuje na osnovu većeg broja ekonomskih činilaca.²⁹

Osim navedenog potrebno je da postoji i uzročna veza između subvencija na jednoj strani, i znatne štete ili opasnosti da dođe do znatne štete, na drugoj strani.

Uzročna veza postoji naročito ako je uvoz robe koja je predmet subvencija znatno povećan u odnosu na prosečan uvoz u periodu od tri godine koji prethodi periodu u kome se obavlja uvoz robe koja je predmet subvencija, odnosno za period za koji postoje podaci. Ona postoji ako su cene takve uvozne robe znatno niže od cena slične domaće robe i kada je takav uvoz uticao na smanjenje cena slične domaće robe u značajnoj mери, odnosno kada je sprečio povećanje cena domaće robe do koga bi inače došlo.³⁰ Ako se u postupku ispitivanja utvrdi da znatna šteta nastaje i zbog drugih uzroka,³¹ a ne isključivo zbog subvencija, šteta nastala iz drugih uzroka ne može da bude osnov za uvođenje kompenzatornih dažbina.³² Osim ove nediskriminacione odredbe, sličnu usmerenost ima i pravilo da se prilikom utvrđivanja postojanja subvencija, uzimaju u obzir sve razlike u uslovima prodaje, uključujući i sve razlike koje utiču na strukturu cena.³³

²⁹ To se naročito utvrđuje na osnovu smanjenja ili mogućeg smanjenja količine prodane robe, dobiti, udela na tržištu, produktivnosti, isplativosti ulaganja, iskorišćenosti proizvodnih kapaciteta, protoka novca, ulaganja, zaposlenosti, privrednog rasta, finansijske sposobnosti, cena, kao uvećavanja dampinške marže. Čl. 39. st. 2. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

³⁰ Čl. 39. st. 2. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

³¹ Pod drugim uzrocima se naročito podrazumevaju: količinu i cenu uvezene robe koja nije predmet dampinga; smanjenje tražnje ili promene u oblicima potrošnje; narušavanje konkurencije između domaćih i stranih proizvođača; razvoj tehnologije proizvođača uvezene robe; izvozni učinak i produktivnost domaće proizvodnje. Čl. 39. st. 4. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

³² Čl. 39. st. 3. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

³³ Čl. 35. st. 3. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

Kompenzatorne dažbine se uvide posle završenog antisubvencijskog postupka. Radi se o složenom procesu pravnog, tehničkog i ekonomskog karaktera. Ova kompleksnost zahteva stručan angažman stručnjaka različitih profila, koji mogu na kompetentan način da učestvuju u složenim analizama u postupku koji se vodi. U našem pravu ovaj postupak se sastoji iz više faza, kao što su: prethodni postupak, postupak ispitivanja, okončanje postupka ispitivanja i primena donetih mera.

Postupak ispitivanja okončava se najkasnije u roku od 12 meseci od dana pokretanja³⁴ O uvođenju dažbine odlučuje Vlada.³⁵ Postupak ispitivanja sprovodi nadležno ministarstvo i to po službenoj dužnosti, ako postoje dokazi o subvenciji, uzročnoj vezi i šteti. On to čini i na osnovu dokumentovanog pismenog zahteva,³⁶ podnetog od strane domaćih proizvođača, odnosno lica koje su oni ovlastili za podnošenje zahteva.³⁷ Aktivnu legitimaciju imaju samo domaći relevantniji proizvođači.³⁸ O pokretanju postupka ispitivanja, odlučuje Vlada.

Međunarodna pravila u ovoj oblasti, imaju za cilj, između ostalog postizanje i poželjnog stepena pravne sigurnosti i izbegavanja proizvoljnog i diskriminatornog ponašanja. To se pokušava postići na više načina.³⁹ I u našem pravu bitan segment zakonodavnog regulisanja se odnosi na obezbeđenje verodostojnosti i objektivnosti u čitavom postupku ispitivanja postojana subvencija i uslova za primenu zaštitnih

³⁴ Čl. 52. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

³⁵ Najkasnije u roku od 45 dana od dana objavljivanja obaveštenja u „Službenom glasniku Republike Srbije.“ Čl. 53. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

³⁶ Podnosioci zahteva moraju priložiti potrebne dokaze i podatke koji obuhvataju naročito: podatke o podnosiocu zahteva i o njegovom udelu u ukupnoj proizvodnji domaćih proizvođača. Uz zahtev podnet u ime domaćih proizvođača prilaže se i spisak svih poznatih domaćih proizvođača robe za koju se traži pokretanje postupka, kao i podaci o količini i vrednosti domaće proizvodnje iste ili slične robe; podatke o robi za koju se traži pokretanje postupka ispitivanja; podatke o državi ili državama porekla ili izvoza, o svakom poznatom licu koje u Republiku uvozi, odnosno izvozi ili u inostranstvu proizvodi predmetnu robu; podatke o cenama takve robe, a naročito o cenama u državi porekla ili izvoza; podatke o promeni količine robe za koju se traži pokretanje postupka, posledicama uvoza takve robe na cene sličnih proizvoda na domaćem tržištu i uticaj takvog uvoza na domaće proizvođače; dokaze o doppingu, odnosno subvenciji; dokaze o uzročnoj vezi, i dokaze o šteti.

³⁷ Čl. 40. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

³⁸ To mogu biti samo lica čija ukupna zajednička domaća proizvodnja predstavlja više od 25% ukupne domaće proizvodnje iste ili slične robe ili ukupna zajednička domaća proizvodnja proizvođača predstavlja više od 50% proizvodnje domaćih proizvođača robe koja je predmet ispitivanja, koji podnose zahtev, podržavaju zahtev i suprotstavljaju se zahtevu. Čl. 43. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

³⁹ To se pokušava ne samo propisivanjem uslova za primenu zaštitnih mera, već i utvrđivanjem limita u propisivanju vrednosti zaštitnih mera, naknada i sl.

mera, odnosno obezbeđenju prava zainteresovanih lica, posebno lica protiv koga se vodi postupak ispitivanja. U tom smislu, nadležno ministarstvo, ako je potrebno, u postupku ispitivanja pribavlja mišljenja drugih organa, organizacija, udruženja i ustanova⁴⁰ Isto tako se omogućava da postupku ispitivanja učestvuju i zainteresovana lica, uključujući naročito lica koja predmetnu robu koriste u proizvodnji, kao i reprezentativne organizacije potrošača, u cilju zaštite svojih interesa. Njima se dostavljaju sva relevantna dokumentacija koja se koristi u postupku ispitivanja. Fakultativno ono može, radi provere prikupljenih podataka ili pribavljanja novih, i da saraduje sa stranim organima, ustanovama, udruženjima i licima.⁴¹ Vrlo je važno obezbediti prava uvoznika protiv koga se vodi postupak.⁴² U našem pravu lice protiv koje se postupak ispitivanja vodi, ima neotuđivo pravo da pre donošenja odluke o postojanju subvencija bude obavešteno o svim bitnim činjenicama, kao i da se njima izjasni u određenom roku.

Tokom primene kompenzatornih dažbina, nadležno ministarstvo ispituje potrebu za njihovom daljom primenom, na isti način kao i u postupku ispitivanja. Vlada, na predlog nadležnog ministarstva, može, ako utvrdi da su prestali razlozi koji su doveli do uvođenja kompenzatorne dažbine, da je ukine.⁴³ Ova dažbina ostaje na snazi koliko je potrebno da se otkloni šteta, a najduže pet godina: od dana njenog uvođenja uvođenja, koji uključuje i period primene privremene mere.⁴⁴ Postoji i mogućnost produženja ovog roka ako postoji osnovana sumnja o daljem postojanju subvencija i štete.

Zaključak

Subvencije su jedan od osnovnih izvora restrikcija u međunarodnoj trgovini, i faktor remećenja procesa liberalizacije u toj oblasti. Takvo ponašanje je zbog svojih ekonomskih posledica, nužno podvrgnuto pravilima nacionalnog i međunarodnog karaktera. S obzirom na svoje značajne političke i ekonomske implikacije, koje nekad se po svojim efektima mogu imati karakter mera ekonomskog rata, ona imaju za cilj da se utvrdi režim korišćenja subvencija, kao i kompenzatornih mera u slučaju kršenja tog režima.

⁴⁰ Čl. 42. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

⁴¹ Član 44. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

⁴² August, R, nav. delo. str. 401.

⁴³ Član 54. ,st 1. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

⁴⁴ Član 54. st. 2. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine.

Procesi liberalizacije našeg spoljnotrgovinskog sistema i konstantni spoljnotrgovinski deficit, sve aktuelnijim čine problem zaštite sopstvene privrede i kreiranje odgovarajućeg odbrambenog instrumentarija i u našem pravu. U novim ekonomskim uslovima toj potrebi je odgovoreno donošenjem Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2005. godine. Novi zakon je u oblasti subvencija u najvećoj meri usklađen sa zahtevima Svetske trgovinske organizacije (WTO), a time i standardima Evropske unije. Međutim, njihova funkcionalnost može biti ugrožena nedostatkom institucionalnih i kadrovskih uslova za njihovo tumačenje i primenu.

*Drago Divljak, Ph. D., Associate Professor
Novi Sad School of Law*

Legal significance of subsidies

Abstract

The paper analyses the legal significance of subsidies from the aspect of provision of free and fair competition in international trade. Due to its implications and significance, both in terms of liberalisation of international trade and in terms of protection of national economic interests against unfair acts of foreign importers, this issue belongs to the corps of current and disputable issues in foreign trade law. The paper analyses primarily the concept of protection of subsidies in our new foreign trade legislation, naturally in correlation with supra-national international legal rules in the subject field that have emerged within the World Trade Organisation and European Union.

Our legal system has long been handicapped because of the lack of quality pieces of legislation that would sanction unfair competition in international trade based on the above-mentioned grounds. The process of liberalisation of our foreign trade system and constant foreign trade deficit make the problem of protection of our own economy and creating of appropriate defence instrumentation more and more urgent. That is why the development of adequate rules on subsidies through enactment of the Law on Foreign Trade Operations from 2005 makes a significant step forward in this field. The relevant legal rules of our positive law observe basically the standards of the EU and WTO legislation. However, it is not sufficient to enact new regulations harmonised with international standards but it is necessary to provide conditions and accompanying institutional capacities for their interpretation and implementation, which is the field that we are traditionally in deficit with.