

UDK: 336.563:658.1(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 167-175

Изворни научни рад

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ<sup>1</sup>

## НОВЕ СМЕРНИЦЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ДРЖАВНОЈ ПОМОЋИ ЗА САНАЦИЈУ И РЕСТРУКТУРИРАЊЕ НЕФИНАНСИЈСКИХ ПРЕДУЗЕЋА У ТЕШКОЋАМА

### ABSTRACT

The present article deals principally with certain legal aspects concerning the application of the New Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty. The EU Commission adopted the New Guidelines on July 9, 2014, after a consultation on draft guidelines launched on 5 November 2013. The New Guidelines entered into force on 1 August 2014. It will apply until 31 December 2020. The New Guidelines are replacing a set of rules on rescue and restructuring of companies that have been in force since the 1990's. Actually, the original guidelines on the subject matter were adopted by the EU Commission in 1994. In 1999, the EU Commission issued an amended version of the guidelines. Then, in 2004, an additional version of the guidelines followed. The revision of the 2004 guidelines, which were originally due to expire in 2009, was postponed a number of times as a result of the financial crisis, during which the EU Commission applied a special rescue and restructuring regime for the financial sector. The initial idea consisted of adopting the new rescue and restructuring rules applicable to both the financial sector and the real economy. Finally, the New Guidelines only

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

apply to non-financial firms in difficulty. However, the New Guidelines drew on all of that work, as well as on the basis of the EU Commission's experience in applying the pre-existing rules and in assessing rescue and restructuring aid for banks during the crisis. Hence, the Commission has considerably tightened the conditions under which rescue and restructuring aid may be approved under the New Guidelines.

*Key words:* New Guidelines, State aid, rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty.

## 1) УВОД

Комисија Европске уније усвојила је нове Смернице о државној помоћи за санацију и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама 9. јула 2014. године, након дебате вођене о нацрту од 5. новембра 2013. године. Нове Смернице ступиле су на снагу 1. августа 2014. године и примењиваће се до 31. децембра 2020. године. Овим актом замењује се скуп правила о санацији и реструктурирању предузећа која су била на снази још од деведесетих година 20. века. Заправо, изворне Смернице усвојене су од стране Комисије 1994. године.<sup>2</sup> У току 1997. године, Комисија је усвојила допуне које су се односиле на пољопривредна предузећа. Измењену верзију Смерница Комисија је донела у 1999. години.<sup>3</sup> Ревидиране Смернице донете су 2004. године и исте су биле у функцији све до усвајања нових Смерница из 2014. године.<sup>4</sup> Иако је првобитна идеја била да се нове Смернице односе на санацију и реструктурирање финансијског сектора и реалне економије, од тога се одустало због глобалне финансијске кризе. Нове Смернице односе се само на нефинансијска предузећа у тешкоћама. У њима су инкорпорирана искуства Комисије о имплементацији већ постојећих правила усклађених са заједничким приступом и Стратегијом „Европа 2020“ коју је Комисија донела у циљу постизања веће продуктивности, економског раста и сузбијања државног протекционизма. Нове Смернице знатно поштравају услове под којима је могуће одобравање државне помоћи за санацију и реструктурирање предузећа у тешкоћама.

---

<sup>2</sup> Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 368, 23.12.1994.

<sup>3</sup> Communication from the Commission – Community guidelines on state aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 288 of 09.10.1999.

<sup>4</sup> Community guidelines on state aid for rescue and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 244 of 1.10.2004.

## 2) СВРХА

Под одређеним условима државе чланице одобравају помоћ предузећима која су у финансијским тешкоћама. Разлог томе лежи у чињеници да ова предузећа имају низ нерешених проблема који произилазе из финансијске презадужености, техничко-технолошке застарелости, неадекватне организационе структуре, те великог броја вишкова запослених што, мање-више, утиче на њихову непродуктивност, нерентабилност и неекономичност. Надлежни органи ЕУ због тога су дошли до закључка да би било добро да се омогући санација предузећа кроз реструктурирање које омогућава њихов опстанак на тржишту, за разлику од стечаја који доводи до елиминисања правних субјеката из тржишне утакмице. У том погледу Комисија је донела нове Смернице за пружање помоћи и реструктурирање нефинансијских предузећа запалих у финансијске тешкоће. Тиме је коначно институционализован посебан модел у коме су предвиђене претходне мере и активности ради санације и реструктурирања ових предузећа у циљу повећања њихове атрактивности на јединственом тржишту.

## 3) МЕРЕ ЕУ

„Смернице Европске уније о државној помоћи за санацију и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама” (*Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty*).

## 4) САДРЖАЈ

Нове Смернице Комисије утврђују услове под којима се пружа државна помоћ за санацију и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама. Према новим Смерницама концепт „предузећа у тешкоћама“, у односу на концепт садржан у Смерницама из 2004. године, знатно је поједностављен будући да су избачени субјективни критеријуми за сагледавање економске одрживости предузећа. Тако, предузећа у тешкоћама подразумевају само она предузећа која без државне интервенције не могу наставити пословање у краткорочном и дугорочном периоду. Отуда, да би пружиле помоћ државе чланице на основу објективних критеријума морају доказати да предузеће не може опстати, односно, да не може наставити своју пословну делатност.<sup>5</sup> Нове Смернице предвиђају могућност пружања

---

<sup>5</sup> Нове Смернице у таква предузећа убрајају друштва са ограниченом одговорношћу која су због пренесених губитака изгубила више од половине вредности основног капитала.

помоћи за санацију и реструктурирање, као и привремене помоћи за реструктурирање. Пружање помоћи за санацију јесте хитно и привремено. Њен примарни задатак је да осигура опстанак предузећа које је запало у озбиљну финансијску кризу или инсолвентност. Помоћ за санацију предузима се у краткорочном периоду док се не изради програм реструктурирања или ликвидације. Овакава привремена помоћ требало би да предузећу обезбеди довољно времена потребног за анализу околности које су довеле до тешкоћа као и за развој адекватног програма опоравка. Помоћ за реструктурирање подразумева трајну помоћ којом се успоставља дугорочна одрживост предузећа на основу реално изводивог програма реструктурирања. Привремена помоћ за реструктурирање намењена је постизању ликвидности и дугорочне одрживости предузећа. Она је намењена превасходно малим и средњим предузећима или мањим предузећима у државној својини.

Према ранијим Смерницама, из 1999. године, није било могуће предузимање реструктурирања у фази примања државне помоћи.<sup>6</sup> Таква стриктна дистинкција остављала је могућност за појаву разних проблема. Нове Смернице задржале су неке кључне принципе из Смерница из 2004. године. Пре свега, то се односи на могућност да предузећа у финансијским тешкоћама остану довољно дуго у функцији како би припремила програм реструктурирања.

Програм реструктурирања презентује се Комисији која одобрава тзв. помоћ за реструктурирање на период од 6 месеци. Помоћ се може одобрити и на дужи период, али само једном у 10 година, како би се спречила појава да предузећа која нису одржива буду вештачки присутна на тржишту кроз јавну подршку (тзв. принцип једнократне помоћи).<sup>7</sup> Програм реструктурирања мора обезбедити:

---

Затим, то су и друштва у којима чланови носе неограничену одговорност за дуг друштва и над којима се спроводи стечај због несолвентности. Такође, то су и предузећа изузев малих и средњих предузећа код којих је у последње две године висина књиговодственог дуга и капитала била већа од 7,5 и код којих је коефицијент покрића камата био нижи од 1 (ЕБИТДА).

<sup>6</sup> "Communication from the Commission - Community guidelines on state aid for rescuing and restructuring firms in difficulty", *Official Journal C* 288 of 09.10.1999.

<sup>7</sup> Смернице из 2004. године, стипулисао је јединствен период од 10 година током кога корисници помоћи не смеју примати никаква додатна финансијска средства намењена финансијском опоравку. Тиме је уведено правило да се помоћ прима само једном (*one time, last time principle*), што у крајњем значи превенцију од вештачког одржавања предузећа у животу након истека поменутог рока. Изузетак се једино може направити у случају када

- 1) дугорочну одрживост предузећа без даље државне подршке;
- 2) минимизирање нелојалне конкуренције изазване државном помоћи уз могућност предузимања специфичних и адекватних мера и,
- 3) осигурање финансијских доприноса од стране предузећа за покривање трошкова реструктурирања.

Пружање помоћи и реструктурирање представљају две фазе истог процеса оживљавања предузећа у финансијским тешкоћама. Смерницама из 2004. године, решења су била углавном фокусирана на минимизирање нарушавања слободе тржишне конкуренције у условима када је помоћ одобрена. Нове Смернице укључују одређене корективне „филтере“ дизајниране да провере да је помоћ заиста потребна у јавном интересу да би се избегло бескорисно расипање новца пореских обвезника. Помоћ се одобрава када државе чланице ЕУ покажу да је она заиста неопходна и да је од заједничког интереса. Да би добиле помоћ државе чланице ЕУ морају да представе алтернативни сценарио који не укључује пружање државне помоћи или помоћи за реструктурирање. Као што је већ напред наведено, нове Смернице уводе решење привремене подршке процеса реструктурирања за мала и средња предузећа (*Small and Medium Enterprises –SMEs*), које је смишљено да поједностави процедуру одобравања средстава из државних фондова, уз истовремено смањење нарушавања конкуренције давањем предности мерама које су у том погледу мање нарушавајуће попут зајмова и гаранција, директних донација или додатних капиталних улагања. Ово решење означава промену у односу на решења раније прихваћена у Смерницама из 2004. године којима је било дозвољено пружање помоћи свим предузећима у свим секторима, изузев у сектору производње угља и челика.<sup>8</sup>

Пружање државне помоћи малим и средњим предузећима могуће је одобрити најдуже до 18 месеци. У првих 6 месеци та подршка може бити у облику помоћи за санацију (на пример, према условима минималне каматне стопе). Након истека периода од 6 месеци, прималац такве подршке мора да поднесе поједностављен програм реструктурирања да би наставио да прима помоћ за реструктурирање. У поједностављеном програму

---

реструктурирање следи пружање државне помоћи намењене оживљавању предузећа, и то само ако се ради о краткорочној државној помоћи. Видети: Душко Димитријевић, „Смернице Европске уније о државној помоћи за санацију и реструктурирање предузећа у тешкоћама” *Европско законодавство*, 2008, бр. 25-26, стр. 52-55.

<sup>8</sup> У Смерницама из 2004. године, посебна правила била су одређена за пољопривредна, водна и риболовна предузећа. Видети: Community guidelines on state aid for rescue and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C 244* of 1.10.2004.

реструктурирања, прималац мора да прикаже план коришћења средстава у циљу постизања дугорочне одрживости, али се не тражи да пружи информације о свом финансијском доприносу или о мерама које намерава да предузме ради избегавања нелојалне конкуренције.

За предузећа која су недавно основана, није могуће одобрити помоћ нити је могуће одобрити реструктурирање у прве три године. За предузећа која припадају већој пословној групи, било би могуће одобравање помоћи под условом да су тешкоће произашле из интерног пословања које група не може самостално да реши.

Реструктурирање по правилу подразумева поступак смањивања или напуштања пословних делатности предузећа. Независно од смањивања капацитета који се могу захтевати за добијање помоћи, смањивање пословних делатности биће често потребно ради рационализације и подизања ефикасности пословања. Такве мере доводе до смањења радне снаге, што захтева финансирање социјалних трошкова реструктурирања. Радно законодавство држава чланица ЕУ садржи углавном опште системе социјалног осигурања према којима се вишковима запослених радника директно исплаћују одређене накнаде. Међутим, те надокнаде не сматрају се пружањем државне помоћи. Према новим Смерницама, државна тела могу финансирати накнаде које предузећа додељују вишку запослених радника који су изван законских и уговорних обавеза. Ако су ови системи изван секторских ограничења, исти су доступни свим запосленима који испуњавају прописане услове. Ако се системи пак, употребљававају за помоћ реструктурирању предузећа у одређеним индустријским областима, они могу укључивати помоћ због селективног начина примене.

Коначно, како би се осигурало да се помоћ користи за одрживе економске активности и очување радних места, а не за увећавање акционарског капитала акционара, Комисија је усвојила посебан концепт „поделе терета“. Подела терета је уведена како би се решио проблем моралног хазарда. У случају помоћи за санацију и привремене помоћи за реструктурирање, ублажавају се могући штетни ефекти ограничавањем врсте и трајања помоћи. Нове Смернице предвиђају да акционари предузећа која примају помоћ доприносе трошковима реструктурирања. Наиме, предузећа инвеститори биће првенствено одговорна за покривање губитака који су настали пре него што свака државна помоћ буде одобрена, а држава ће добити фер удео од било каквих будућих добитака уколико програм реструктурирања буде успешно остварен. Што се тиче природе доприноса, нове Смернице захтевају да сопствени допринос предузећа буде сличан

доприносу који произилази из државне помоћи. Као резултат тога, трошкови пореских обвезника биће смањени, док ће предузећа кроз веће приходе осигурати да се приватни инвеститори осећају сигурније у будућности.

## 5) ЕФЕКТИ НОВИХ СМЕРНИЦА

Главни практични ефекти нових Смерница састоје се у увођењу отежавајућих критеријума под којима предузећа која су у финансијским тешкоћама имају право на помоћ за санацију и реструктурирање. Према Смерницама пружање помоћи мора бити усаглашено са унутрашњим тржиштем, сходно одредби из члана 107(3)(ц) Уговора о функционисању Европске уније (ТФЕУ). Само у изузетним случајевима, нове Смернице омогућавају одобравање помоћи предузећима у тешкоћама на основу тзв. *шеме помоћи*. Када је шема одобрена од стране Комисије, предузећа могу да добију помоћ иако помоћ није одобрена унапред, под условом да испуњавају услове из шеме. Смернице не прејудуцирају посебна правила која се примењују на одређена секторска предузећа у тешкоћама.<sup>9</sup> Тако, Комисија примењује нове Смернице за примарно пољопривредна, а затим и за водна и риболовна предузећа. Суштински, нове Смернице односе се на нефинансијска предузећа, али не и на предузећа у сектору угља и челика и на финансијске установе. Иначе, као што је већ речено, Смернице у свему дају предност пружању помоћи малим и средњим предузећима. У овом процесу, Комисија има обавезу да направи процену помоћи у вези са обавештењима о предузећима у тешкоћама која датирају након 1. августа 2014. године. Сва обавештења која потичу пре овог датума, морала би бити цењена према Смерницама из 2004. године. Поред наведеног, државе чланице ЕУ преузеле су обавезу да у року од 6 месеци усагласе постојеће шеме о спасавању предузећа у тешкоћама са одредбама Смерница.

## 6) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Смернице ступају на снагу почев од датума објављивања у Службеном листу ЕУ, тј. од 1. августа 2014. године и примењује се до 31. децембра 2020. године. Немају ретроактивно дејство. Државе чланице су у обавези да у року од два месеца од датума ступања на снагу Смерница изнесу своју изричиту и безусловну сагласност о њиховој примени. *A contrario*, сматраће се да се држава чланица није сложила са предложеним мерама.

---

<sup>9</sup> Community Guidelines on State aid for railway undertakings, OJ C 184, 22.07.2008, p. 13.

## 7) ИЗВОРИ

- Commission communication concerning the prolongation of the application of the Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, 2004, *Official Journal C* 296, 2.10.2012
- Commission Communication concerning the prolongation of the Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 156, 9.07.2009.
- Communication from the Commission - Community guidelines on state aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 288 of 09.10.1999.
- Communication from the Commission – EU State Aid Modernization, COM (2012) 209 final.
- Community guidelines on state aid for rescue and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 244 of 1.10.2004.
- Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 368, 23.12.1994.
- Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty, *Official Journal C* 249, 31.7.2014, p. 1.

## 8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У оквиру сектора привреде Републике Србије егзистира одређени број предузећа која имају низ нерешених проблема који произилазе из финансијске презадужености, техничко-технолошке застарелости, неадекватне организационе структуре и великог броја вишкова запослених. Применом државне помоћи (кроз буџет или фондове) или кроз „реструктурирање у поступку приватизације“, институционализује се посебан модел у коме су предвиђене претходне мере и активности ради санације и реорганизације ових предузећа у циљу повећања њихове атрактивности за потенцијалне инвеститоре. Претпоставка је да је реструктурирање предузећа у Републици Србији оптималнији поступак од спровођења стечајног поступка. Измиривање обавеза презадужених предузећа, у већем обиму од оног који се очекује у стечају, не може се постићи са постојећом активом предузећа и без спровођења финансијског реструктурирања које се врши на бази отпуста, отписа и репрограма дугова, у сврху стварања позитивне вредности капитала и измиривања потраживања поверилаца. Његовим спровођењем, омогућава се далеко већи



финансијски учинак од оног који би се постигао преко деобе стечајне масе у стечајном поступку. Пружање државне помоћи у крајњем случају, као и реструктурирање, омогућава опстанак предузећа на тржишту, за разлику од стечаја који доводи до елиминисања правних субјеката, што се у нашем систему није показало као повољан начин за ликвидацију поверилачких захтева. Усвајање предложених правила из нових Смерница Комисије, може се поспешити хармонизација домаћих прописа са Правом Европске уније. У крајњем случају, кроз одобравање помоћи за реструктурирање предузећа могли би се остварити позитивни трговински ефекти у мери у којој би то омогућило економску и социјалну кохезију чије границе одређују заједнички интереси.