

## Analiza propisa

Osnovni zakonski okvir za sistem državne pomoći i kontrole državne pomoći, od značaja za ovu analizu<sup>1</sup>, čine Zakon o kontroli državne pomoći (Sl. glasnik 51/2009), usvojen u julu 2009. godine, a u primeni od 1. januara 2010. godine, Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći (Sl. glasnik br. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 i 119/2014), Zakon o ulaganjima (Sl. glasnik 89/2015) i Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija (Sl. glasnik 110/2016).

### 1. Zakon o kontroli državne pomoći

**Zakon o kontroli državne pomoći** uređuje opšte uslove i postupak kontrole državne pomoći, a pravila za dodelu državne pomoći su propisana Uredbom. Zakon o ulaganjima i Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija od značaja su za analizu svrishodnosti dodele državne pomoći.

Zakon je definisao državnu pomoć kao „svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda, kojim korisnik državne pomoći stiče povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu“.

Da bi neka mera predstavljala državnu pomoć potrebno je da su kumulativno ispunjena sledeća četiri kriterijuma:

- 1) državna pomoć se dodeljuje iz javnih sredstava (Pravila o dodeli državne pomoći ne odnose se samo na državu, odnosno republiku, autonomnu pokrajinu i jedinice lokalne samouprave, već i na sva pravna lica koja upravljaju i/ili raspoložu javnim sredstvima i dodeljuju državnu pomoć u bilo kom obliku),
- 2) državna pomoć se dodeljuje na selektivnoj osnovi (selektivnost),

---

<sup>1</sup> Postoje i drugi podzakonski akti koji ovom prilikom nisu razmatrani jer nisu relevantni sa stanovišta analize svrishodnosti državne pomoći.

- 3) korisnik ili korisnici državne pomoći stiču povoljniji položaj u odnosu na ostale konkurente na tržištu (ekonomska prednost) i
- 4) državna pomoć narušava ili preti da naruši konkurenciju na tržištu<sup>2</sup>.

Zakon ne propisuje pravila za dodelu pomoći, već je to učinjeno Uredbom koja propisuje sledeće kategorije državne pomoći:

- Regionalna državna pomoć se dodeljuje radi podsticaja privrednog razvoja nerazvijenih, odnosno manje razvijenih regiona, tj. područja, pre svega onih u kojima je životni standard izuzetno nizak, ili u kojima vlada velika nezaposlenost,
- Horizontalna državna pomoć je namenjena većem broju unapred neodređenih (nepoznatih) korisnika - za male i srednje privredne subjekte, za sanaciju i za restrukturisanje privrednog subjekta u teškoćama, za zapošljavanje, za zaštitu životne sredine, za istraživanje, razvoj i inovacije, za usavršavanje, u obliku rizičnog kapitala, u oblasti kulture,
- Sektorska državna pomoć je namenjena privrednim subjektima u pojedinim delatnostima, odnosno sektorima - proizvodnje čelika, u sektoru vađenja uglja, u sektoru saobraćaja,
- državna pomoć male vrednosti (de minimis) i
- državna pomoć za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa. Privredni subjekt koji pruža usluge od opšteg ekonomskog interesa ima jasno određenu obavezu da pruža usluge od opšteg ekonomskog interesa, određene zakonom ili aktom davaoca naknade.

Državna pomoć se prijavljuje Komisiji za kontrolu državne pomoći, koja utvrđuje da li je pomoć dozvoljena. Izuzetak je državna pomoć male vrednosti. Nakon izmena Uredbe iz 2014. godine<sup>3</sup>, ova vrsta pomoći se ne prijavljuje Komisiji za kontrolu državne pomoći pre dodele. Odluku o opravdanosti dodele de minimis državne pomoći donosi davalac državne pomoći. Davalac de minimis državne pomoći dužan je da u roku od 15 dana od dana dodele, Komisiji za kontrolu državne pomoći i Ministarstvu finansija, dostavi popunjenu Tabelu dodeljene de minimis državne pomoći i da iznose dodeljenih državnih pomoći male vrednosti dostavlja Ministarstvu finansija, radi izrade godišnjeg izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći. Nisu, međutim, propisane bilo kakve sankcije za neizvršavanje ovih obaveza. Uredba propisuje da je davalac državne pomoći dužan takođe da vodi evidenciju o dodeli državne pomoći male vrednosti po pojedinačnim korisnicima pomoći, da čuva podatke o dodeljenoj državnoj pomoći male vrednosti deset godina od dana dodele, da na pisani zahtev Komisije dostavi sve podatke kako bi se utvrdilo da li su pri dodeli državne pomoći male vrednosti bili ispunjeni svi uslovi za njenu dodelu.

Pre dodele nove de minimis državne pomoći, davalac je dužan da zatraži od korisnika pomoći da ga, u pisanoj formi, obavesti o svakoj drugoj de minimis državnoj pomoći koja mu je dodeljena u

---

<sup>2</sup> Komisija za kontrolu državne pomoći, Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2015. godini <http://www.kkdp.gov.rs/izvestaji.php>

<sup>3</sup> Izmenom Uredbe i izuzimanjem državne pomoći male vrednosti od kontrole Komisije, ovaj podzakonski akt je prilagođen „labavijem“ pravnom okviru koji omogućava Prelazni sporazum o slobodnoj trgovini sa EU, s obzirom na to da je prema članu 38. tačka 7(a) Prelaznog sporazuma (član 73. tačka 7(a) SSP-a) u prvih pet godina od dana stupanja na snagu tog sporazuma, Republika Srbija bila obavezna da ocenjuje svaku državnu pomoć koju dodeli. („Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija?“, Transparentnost Srbija, 2015)

tekućoj fiskalnoj godini i u prethodne dve fiskalne godine. Davalac može da dodeli novu de minimis državnu pomoć tek nakon što utvrdi da to neće povećati ukupan iznos de minimis državne pomoći koji je primio korisnik iznad limita od 23 miliona za period od tri godine.

Komisija može pokrenuti postupak naknadne kontrole dozvoljenosti državne pomoći. Komisija u postupku naknadne kontrole može naložiti davaocu da otkloni nepravilnosti, a ako on to ne učini, Komisija donosi rešenje kojim se ta državna pomoć smatra nedozvoljenom i nalaže davaocu državne pomoći da, bez odlaganja, preduzme mere za povraćaj dodeljenog iznosa državne pomoći, uvećanog za zakonsku zateznu kamatu. Prema dostupnim informacijama, do sada nije zabeležen slučaj da je naložen povraćaj novca.

Međutim, da se tako nešto i desi, postavlja se pitanje da li će mere za povraćaj novca biti preduzete, s obzirom na to da Zakon ne propisuje bilo kakve sankcije ni za neprijavlivanje državne pomoći, ni za nedostavljanje podataka Komisiji pa isto tako ni za nepostupanje po nalogu da se otklone nepravilnosti ili izvrši povraćaj dodeljenog novca. Jedini mehanizam koji Komisiji stoji na raspolaganju jeste da utvrđene nepravilnosti prijavi drugim nadležnim organima (Ministarstvu finansija, Državnoj revizorskoj instituciji, budžetskoj inspekciji), koji mogu da pokrenu dalje procedure utvrđivanja odgovornosti.

Osim dodeljivanja državne pomoći u vidu subvencija, povoljnijih kredita, poreskih podsticaja, izdavanja garancija i sl., državna pomoć postoji i u slučajevima kada: privredni subjekt kupuje ili iznajmljuje zemljište u javnom vlasništvu po nižoj ceni od tržišne, prodaje zemljište državi po ceni višoj od tržišne, uživa privilegovani pristup infrastrukturi bez plaćanja naknade ili kada privredni subjekt stiče rizični kapital<sup>4</sup> od države pod uslovima koji su povoljniji od onih koje bi dobio od privatnog investitora.

U analizi objavljenoj 2015. godine<sup>5</sup>, TS je zaključila da, iako su Zakon o kontroli državne pomoći i Uredba usaglašeni sa relevantnom evropskom regulativom, ovi propisi „**nisu rešili krupne probleme u vezi sa dodelom državne pomoći u Srbiji** (odsustvo normi o kontroli kako se sredstva dodeljena kao državna pomoć troše, ograničenje pojma državne pomoći na samo neke njene vidove i izostavljanje iz kontrole svih oblika državne pomoći koji nisu obuhvaćeni evropskom regulativom, odsustvo preduslova za efikasnu kontrolu)", a pri tome su „**uneli značajne konfuzije u domaći pravni sistem**, naročito u vezi sa institucionalnim okvirom (nejasan pravni status Komisije za kontrolu državne pomoći)".

Zakon, naime, nije definisao status Komisije. Propisano je da je Komisija „operativno nezavisna u radu“. Nju obrazuje Vlada, na predlog četiri ministarstva<sup>6</sup> i Komisije za zaštitu konkurencije, odnosno Komisiju čini pet članova koje predlažu pet pobrojanih predlagača. Zakon propisuje i da je predstavnik ministarstva nadležnog za poslove finansija ujedno i predsednik Komisije, a predstavnik Komisije za zaštitu konkurencije zamenik predsednika Komisije.

---

<sup>4</sup> Rizični kapital je finansiranje u obliku vlasničkog kapitala ili u obliku sličnom vlasničkom kapitalu u ranim fazama nastanka i ranog razvoja privrednog subjekta (faza započinjanja, osnivanja i razvoja).

<sup>5</sup> „Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija?“, Transparentnost Srbija, 2015

<sup>6</sup> Ministarstva nadležnog za poslove finansija, ministarstva nadležnog za poslove ekonomije i regionalnog razvoja, ministarstva nadležnog za poslove infrastrukture i ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine.

S obzirom na to da ovakav sastav Komisije može da dovede do situacije sukoba interesa (Ministarstvo privrede, nadležno za poslove ekonomije je često davalac državne pomoći), Zakon propisuje mehanizme koji bi trebalo da spreče, ili makar umanje, sukob interesa pri odlučivanju. Član Komisije dužan je da se u postupku kontrole državne pomoći pridržava odredaba propisa koji uređuju sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija. Član Komisije koji je istovremeno i predstavnik davaoca državne pomoći, odnosno predlagača propisa koji predstavlja osnov za dodelu državne pomoći, u postupku kontrole državne pomoći može da pruža dodatne informacije, ali bez prava učešća u odlučivanju.

Komisija sa ovakvim sastavom, načinom izbora i nadležnostima predstavlja hibrid koji nije ni radno telo Vlade, ni nezavisno telo. Ne postoji posebna budžetska linija sa transparentnim iznosom namenjenim za rad Komisije<sup>7</sup>, prostor i uslove za rad obezbeđuje Ministarstvo finansija, ali članovi Komisije pojedinačno uživaju samostalnost i nezavisnost, odnosno zaštićeni su od arbitrarnog smenjivanja.

Stručne, administrativne i tehničke poslove za Komisiju obavlja Ministarstvo finansija. To, između ostalog, uključuje i prijem prijavi i drugih podataka o državnoj pomoći, obradu tih podataka, pripremu rešenja Komisije u postupku prethodne i postupku naknadne kontrole, vođenje evidencije o državnoj pomoći i pripremu predloga godišnjeg izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći, koji Komisija podnosi Vladi.

Komisija je nadležna da:

- 1) u postupku prethodne kontrole odlučuje o dozvoljenosti prijavljene državne pomoći;
- 2) u postupku naknadne kontrole odlučuje o dozvoljenosti dodeljene državne pomoći;
- 3) donosi rešenja i zaključke u postupku prethodne, odnosno naknadne kontrole;
- 4) podnosi Vladi godišnji izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji;
- 5) saraduje sa državnim institucijom nadležnom za poslove revizije, organom Republike Srbije nadležnim za poslove budžetske inspekcije, službom autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove budžetske inspekcije i drugim domaćim i međunarodnim organima, organizacijama i institucijama u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti;
- 6) objavljuje na svojoj internet prezentaciji rešenja koja donosi u postupku prethodne i naknadne kontrole, godišnji izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji po usvajanju od strane Vlade, kao i druge podatke i informacije za koje oceni da su od značaja za primenu ovog zakona;
- 7) vrši i druge poslove u skladu sa ovim zakonom.

Državna pomoć se prijavljuje kao šema državne pomoći ili individualna državna pomoć. Šema državne pomoći je skup svih propisa (ili nacрта ili predloga propisa) koji predstavljaju osnov za dodelu državne pomoći korisnicima koji nisu unapred poznati.

---

<sup>7</sup> <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2016/3081-16.pdf> Zakon propisuje da se „sredstva za rad Komisije obezbeđuju u budžetu Republike Srbije“.

Individualna državna pomoć je pomoć koja se dodeljuje na osnovu akta davaoca državne pomoći, unapred određenom korisniku, a nije zasnovana na šemi državne pomoći.

Za slučajeve kada je državna pomoć već dodeljena, a nije bila prijavljena Komisiji, Zakon propisuje proceduru naknadne kontrole. Komisija je započinje na osnovu sopstvenih informacija ili informacija dobijenih iz drugih izvora, „koje ukazuju da se radi o državnoj pomoći koja je dodeljena, odnosno koja se koristi ili je korišćena suprotno odredbama Zakona“. Po Zakonu svako lice „koje ima pravni interes“ može podneti Komisiji zahtev za pokretanje postupka naknadne kontrole.

Bez obzira na to da li se državni organ odazove i u propisanom roku dostavi podatke ili ne, Komisija donosi odluku o dozvoljenosti državne pomoći u postupku identičnom kao u slučaju prethodne kontrole. Do donošenja odluke Komisija može da naloži davaocu državne pomoći privremeno obustavljanje dalje dodele državne pomoći, ukoliko oceni da bi dalja dodela te pomoći izazvala ozbiljnije poremećaje konkurencije na tržištu. Ogлуšenje o ovaj nalog ne povlači za sobom bilo kakve sankcije. Komisija u postupku naknadne kontrole može naložiti davaocu da otkloni nepravilnosti, a ako to ne učini Komisija donosi rešenje kojim se ta državna pomoć smatra nedozvoljenom i nalaže davaocu državne pomoći da, bez odlaganja, preduzme mere za povraćaj dodeljenog iznosa državne pomoći, uvećanog za zakonsku zateznu kamatu.

Zakon ne propisuje bilo kakve sankcije za neprijavljivanje državne pomoći, za nedostavljanje podataka Komisiji ili za nepostupanje po nalogu da se otklone nepravilnosti ili izvrši povraćaj dodeljenog novca. Jedini mehanizam koji Komisiji stoji na raspolaganju jeste da utvrđene nepravilnosti prijavi drugim nadležnim organima (Ministarstvu finansija, Državnoj revizorskoj instituciji, budžetskoj inspekciji), koji mogu da pokrenu dalje procedure utvrđivanja odgovornosti.

Propisi ne predviđaju uključivanje Komisije, na bilo koji način, u postupak utvrđivanja ispunjenosti ciljeva postavljenih prilikom dodele državne pomoći, odnosno u postupak utvrđivanja svrsishodnosti državne pomoći.

## ***2. Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći***

**Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći** uređuje postupak i način prijavljivanja državne pomoći. Stupila je na snagu 20. marta 2010. godine.

Uredbom je definisano da je privredni subjekat, korisnik državne pomoći, svako pravno i fizičko lice koje, nezavisno od pravnog oblika i načina finansiranja, u obavljanju delatnosti proizvodnje ili prometa robe ili pružanja usluga na tržištu koristi državnu pomoć u bilo kom obliku, izuzev privrednog subjekta u postupku privatizacije.

Državna pomoć namenjena izvozu je zabranjena. Zabrana dodele državne pomoći primenjuje se na obim izvoza, upravljanje i rukovođenje distributivnom mrežom roba i tekuće troškove privrednog subjekta direktno povezane sa izvoznim aktivnostima.

Kategorije državne pomoći, koja može da se dodeli u skladu sa ovom uredbom, su regionalna državna pomoć, horizontalna državna pomoć, sektorska državna pomoć, državna pomoć male vrednosti (*de minimis* državna pomoć) i državna pomoć za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa.

## 2.1. Regionalna državna pomoć

Regionalna državna pomoć se dodeljuje radi podsticaja privrednog razvoja nerazvijenih, odnosno manje razvijenih regiona, tj. područja, pre svega onih u kojima je životni standard izuzetno nizak, ili u kojima vlada velika nezaposlenost.

Vrste regionalne državne pomoći<sup>8</sup> su:

- 1) regionalna investiciona državna pomoć (za početna ulaganja i otvaranje novih radnih mesta povezanih sa početnim ulaganjem),
- 2) regionalna državna pomoć za novoosnovane male privredne subjekte,
- 3) regionalna državna pomoć za operativno poslovanje<sup>9</sup>

Visina regionalne investicione državne pomoći koja se dodeljuje velikim privrednim subjektima utvrđuje se do 50% opravdanih troškova **za početna ulaganja**<sup>10</sup>. Visina regionalne investicione državne pomoći može da se poveća za male privredne subjekte za najviše 20 procentnih poena, a za srednje privredne subjekte za najviše 10 procentnih poena.

Visina regionalne investicione državne pomoći za velika početna ulaganja utvrđuje se na sledeći način: 1) za opravdane troškove do 50 miliona evra u dinarskoj protivvrednosti - do 50% tih troškova, 2) za deo opravdanih troškova od 50 - 100 miliona evra u dinarskoj protivvrednosti -

---

<sup>8</sup> Regionalna državna pomoć ne može da se dodeli privrednim subjektima koji obavljaju delatnost u sektorima: čelika, sintetičkih vlakana i uglja, kao ni privrednim subjektima u teškoćama.

<sup>9</sup> Regionalna državna pomoć može da se dodeli za pokrivanje operativnih troškova poslovanja samo ukoliko su kumulativno ispunjeni sledeći uslovi:

- 1) da državna pomoć doprinosi ravnomernom regionalnom razvoju,
- 2) da je državna pomoć proporcionalna teškoćama koje treba da se otklone,
- 3) da je državna pomoć vremenski ograničena i da se postupno smanjuje.

<sup>10</sup> Početno ulaganje je ulaganje u materijalnu i nematerijalnu imovinu, i to u slučaju: (1) započinjanje obavljanja nove poslovne delatnosti, (2) proširenja postojeće delatnosti, (3) diversifikacija postojećeg proizvodnog programa u nove, dodatne proizvode, (4) bitne promene u celokupnom proizvodnom procesu postojeće delatnosti, (5) sticanja sredstava koja su u neposrednoj vezi sa privrednim subjektom pod uslovom da je taj privredni subjekat zatvoren ili bi bio zatvoren da nije kupljen od strane nezavisnog investitora po tržišnim uslovima;

do 25% tih troškova, 3) za deo opravdanih troškova veći od 100 miliona evra u dinarskoj protivvrednosti - do 17% tih troškova.

Kod **investicionih ulaganja**, korisnik regionalne investicione državne pomoći mora da obezbedi učešće od najmanje 25% opravdanih troškova iz sopstvenih sredstava ili iz drugih izvora koji ne sadrže državnu pomoć. Početne investicije i novootvorena radna mesta povezana sa ovim investicijama moraju opstati u istom području, odnosno regionu, najmanje pet godina (u slučaju malih i srednjih privrednih subjekata tri godine) nakon završetka projekta.

## 2.2. Horizontalna državna pomoć

Horizontalna državna pomoć je namenjena većem broju unapred neodređenih (nepoznatih) korisnika i znatno manje narušava tržišnu konkurenciju od sektorske državne pomoći.

Horizontalna državna pomoć može da se dodeli:

- 1) za male i srednje privredne subjekte<sup>11</sup>,
- 2) za sanaciju i za restrukturisanje privrednog subjekta u teškoćama,
- 3) za zapošljavanje,
- 4) za zaštitu životne sredine,
- 5) za istraživanje, razvoj i inovacije,
- 6) za usavršavanje,
- 7) u obliku rizičnog kapitala,
- 8) u oblasti kulture

## 2.3. Sektorska državna pomoć

Sektorska državna pomoć je namenjena privrednim subjektima u pojedinim delatnostima, odnosno sektorima. Ova kategorija je znatno selektivnija u odnosu na horizontalnu državnu pomoć i, samim tim, u većoj meri narušava, ili preti da naruši, konkurenciju na tržištu. Iz navedenih razloga, Evropska komisija primenjuje posebna pravila za dodelu državne pomoći u osetljivim sektorima, kao što su sektori čelika, uglja, sintetičkih vlakana i brodogradnje.

Specifične vrste sektorske državne pomoći, za koje se Uredbom propisuju posebna pravila za dodelu, su:

- 1) **u sektoru proizvodnje čelika,**
- 2) **u sektoru vađenja uglja,**

---

<sup>11</sup> Uredbom su postavljeni i cenzusi za određivanje malih i srednjih privrednih subjekata - mali privredni subjekt ima manje od 50 zaposlenih i njegov godišnji promet i/ili ukupan godišnji bilans manji je od 10 miliona evra, dok srednji privredni subjekt ima između 50 i 250 zaposlenih, njegov godišnji promet manji je od 50 miliona evra i/ili ukupan godišnji bilans manji od 43 miliona evra.

### 3) u sektoru saobraćaja.

## 2.4. Državna pomoć male vrednosti

Državna pomoć male vrednosti (*de minimis* državna pomoć), u iznosu do 23 miliona dinara po pojedinačnom privrednom subjektu u bilo kom periodu u toku tri uzastopne fiskalne godine<sup>12</sup>. Prema prvobitnom tekstu uredbe o opravdanosti dodele pomoći odlučivala je Komisija. Uredba je, međutim, izmenjena<sup>13</sup> tako da se ova vrsta pomoći uopšte ne prijavljuje Komisiji za kontrolu državne pomoći pre dodele. Odluku o opravdanosti dodele državne pomoći male vrednosti donosi sam davalac državne pomoći, koji je dužan, da u roku od 15 dana od dana dodele, Komisiji za kontrolu državne pomoći dostavi kopiju dokumenta o dodeli te pomoći.

Davalac državne pomoći dužan je takođe da vodi evidenciju o slučajevima dodele državne pomoći male vrednosti po pojedinačnim korisnicima pomoći, da čuva podatke o dodeljenoj državnoj pomoći male vrednosti deset godina od dana dodele, da na pisani zahtev Komisije dostavi sve podatke kako bi se utvrdilo da li su pri dodeli državne pomoći male vrednosti bili ispunjeni svi uslovi za njenu dodelu i da iznose dodeljene državne pomoći male vrednosti dostavi ministarstvu finansija, radi izrade godišnjeg izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći.

Izmenom Uredbe i izuzimanjem državne pomoći male vrednosti od kontrole Komisije, ovaj podzakonski akt je prilagođen „labavijem“ pravnom okviru koji omogućava Prelazni sporazum o slobodnoj trgovini sa EU, s obzirom na to da je prema članu 38. tačka 7(a) Prelaznog sporazuma (član 73. tačka 7(a) SSP-a) u prvih pet godina od dana stupanja na snagu tog sporazuma, Republika Srbija bila obavezna da ocenjuje svaku državnu pomoć koju dodeli.

Uredba je prethodno menjana i krajem 2011.<sup>14</sup> godine kako bi se ispunile obaveze propisane članom 74. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju<sup>15</sup>, odnosno propisala pravila za dodelu pomoći preduzećima koja obavljaju **usluge od opšteg ekonomskog interesa - javnim preduzećima** i preduzećima kojima su dodeljena posebna prava, kao što su, na primer, partneri u javno - privatnim partnerstvima u oblastima od opšteg ekonomskog interesa (na primer, naknada za privatno preduzeće koje obavlja poslove sakupljanja i odlaganja komunalnog otpada). Iznos ovakve pomoći je ograničen na 15 miliona evra godišnje, a ovde nije detaljnije razmatrana jer ti slučajevi nisu predmet ove analize.

## 3. Uredba iz 2014. o privlačenju investicija

---

<sup>12</sup> Posebna ograničenja važe u oblasti drumskog saobraćaja

<sup>13</sup> Službeni glasnik RS, broj 37/2013 i broj 97/2013

<sup>14</sup> Službeni glasnik RS, broj 100/2011

<sup>15</sup> Pomenuti član propisuje da će Srbija po isteku roka od tri godine od stupanja Prelaznog sporazuma na snagu (1. januar 2012) primeniti „načela koja su utvrđena u Ugovoru o EZ“ na javna preduzeća i preduzeća kojima su dodeljena posebna prava.



Vlada Srbije usvojila je 22. maja 2014. godine **Uredbu o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija**. Ovaj propis, koji je bio "prethodnica" Zakonu o ulaganjima, usklađen je sa pravilima za dodelu regionalne državne pomoći, ali je uneo u oblast dodele državne pomoći jednu važnu novinu - veliko diskreciono pravo Vlade da odlučuje o subvencijama za ulaganja „od posebnog značaja“, odnosno „ulaganjima od strateškog interesa za Republiku Srbiju“. Sredstva za ulaganja od posebnog značaja dodeljuju se po odluci Vlade (a ne Komisije i ne na javnom konkursu).

Uredba je propisala da se sredstva mogu koristiti za finansiranje investicionih projekata u proizvodnom sektoru, sektoru usluga koje mogu biti predmet međunarodne trgovine i strateške projekte iz oblasti turizma, ali se ne mogu koristiti za finansiranje investicionih projekata u sektoru **primarne poljoprivredne proizvodnje**, ugostiteljstva, igara na sreću, trgovine, proizvodnje sintetičkih vlakana, uglja i čelika, duvana i duvanskih prerađevina, oružja i municije, kao ni privrednih subjekata u teškoćama.

#### **4. Zakon o ulaganjima**

**Zakon o ulaganjima** usvojen je u oktobru 2015. godine, nakon višemesečne polemike oko nekoliko spornih i koruptivnih odredbi, na koje su ukazivali Agencija za borbu protiv korupcije, Poverenik za informacije od javnog značaja, Ombudsman i Transparentnost Srbija.

Zakon je predvideo ukidanje Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza i Nacionalne agencije za regionalni razvoj (najkasnije u roku od 120 dana od dana stupanja na snagu Zakona) i osnivanje dva novog tela Razvojne agencije Srbije i Saveta za ekonomski razvoj.

Najviše rasprava izazvala je odredba koja je u prvobitnom tekstu ograničavala pristup podacima i informacijama koje su državni organi saznali u toku pregovora sa investitorima. Bilo je, naime, predviđeno da se protiv rešenja kojim se odbija pristup informacijama „iz investicionog programa ili posebnog investicionog ugovora" ne može izjaviti žalba, već samo pokrenuti upravni spor. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđa žalbu Povereniku kao pravilo. Izuzetak su situacije kada zahtev odbija neki od šest visokih organa koji su posebno imenovani. Na primer, kada Vlada odbije zahtev, može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom, kada to učini ministarstvo (koje takođe poseduje ugovor ili drugi dokument), može se uložiti žalba Povereniku.

Agencija za borbu protiv korupcije je, inače, utvrdila brojne rizike od korupcije, između ostalog preširoka diskreciona ovlašćenja za zaključenje posebnog investicionog ugovora, neusaglašenost sa odredbama važećih zakona, nepostojanje rokova i sankcija, korišćenje nepreciznih formulacija. Od 52 člana Zakona, Agencija je identifikovala rizike od korupcije u 21 članu i preporučila da se nedostaci otklone. Agencija je na sporne, koruptivne odredbe ukazivala dva puta - prvi put u osvrtu na verziju koja je bila na javnoj raspravi u proleće 2015, a potom i u analizi nove verzije, objavljene u avgustu.

Ministarstvo je u drugoj verziji samo načinilo manevar bez želje da otkloni suštinski problem na koji je Agencija ukazala. Odredba je preformulisana u to da o „zahtevima za pristup

informacijama odlučuje Vlada“. Cilj je isti - protiv odluka Vlade ni inače nije dozvoljena žalba Povereniku.

Pri tom, u Zakonu o ulaganjima nije ni precizno definisano šta se sve smatra „informacijom o ulaganjima“ - da li će se to odnositi i na podatke o raspolaganju javnom imovinom, oprost u dugovanja i drugim obavezama koje država preuzima prema investitorima. Za ovo ozbiljno narušavanje jedinstva pravnog sistema Vlada nije dala ni reč obrazloženja. Konačno, parlament je usvojio amandman Zaštitnika građana, pa je propisano da se „pristup informacijama od javnog značaja u oblasti ulaganja ostvaruje u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja“.

Ostale su, međutim, brojne sporne odredbe. U Zakon nisu unete odredbe o načinu vršenja nadležnosti i poslova Saveta za ekonomski razvoj i Razvojne agencije, što je Agencija za borbu protiv korupcije predlagala, niti su preciznije definisani kriterijumi za imenovanje upravnog odbora i direktora Razvojne agencije. Ostale su odredbe po kojima Vlada Srbije i ministar privrede podzakonskim aktima uređuju kriterijume prema kojima se određuje koje ulaganje može da dobije status investicije „od posebnog značaja“, a po istom principu određuju se uslovi i način privlačenja direktnih investicija.

Jedini zakonom predviđeni kriterijumi za "povlašćene" su veličina ulaganja, uticaj na privredni razvoj Srbije i spoljnotrgovinski bilans, broj zaposlenih i kredibilitet ulagača.

Iako je kao cilj Zakona promovisano izjednačavanje prava stranih i domaćih investitora, uvedena je nova diskriminacija domaćih kompanija, bar prilikom uvoza opreme. Zakon predviđa da strani ulagač može uvesti svu opremu, izuzev automobila i aparata za igre na sreću, bez plaćanja carine i drugih uvoznih dažbina. Domaći investitori plaćaju sve te dažbine.

Zakon sadrži niz odredbi kojim se "dozvoljava" ono što je već dozvoljeno drugim propisima i koje ovom zakonu daju "deklarativni ton" ili odredbi kojima je propisano šta bi "moglo" da se uradi (zaštita stečenih prava, sloboda plaćanja prema inostranstvu, rešavanje sporova). Ove odredbe nisu od značaja za predmet ove analize te nisu detaljnije ovde razmatrane.

U glavi „Vrste i kriterijumi za ulaganja prema značaju i podsticaji ulaganjima“, Zakon propisuje da ulaganja mogu biti „od posebnog značaja za Republiku Srbiju“ (ulaganje od posebnog značaja) i „ulaganje od lokalnog značaja“.

Ulaganje od posebnog značaja jeste ulaganje čije ostvarenje bi bitno uticalo na dalji razvoj privrede Srbije, unapređenje konkurentnosti privrede i Srbije kao investicione lokacije i njen ravnomeran regionalni razvoj u odnosu na predmet ulaganja i teritorijalnu koncentraciju određenih privrednih grana i privrednih delatnosti i kod kojeg postoji značajno ulaganje u osnovna sredstva ili otvaranje većeg broja novih radnih mesta. Ulaganje od posebnog značaja je i ulaganje koje se realizuje na teritoriji jedne ili više jedinica lokalne samouprave i podstiče realizaciju zajedničkih razvojnih prioriteta više jedinica lokalne samouprave u funkciji povećanja nivoa njihove konkurentnosti, kao i ulaganje na osnovu usvojenih bilateralnih sporazuma i sporazuma o prekograničnoj saradnji.

Za ulaganja od posebnog značaja predlog dodele državne pomoći donosi se **bez objave javnog poziva**.

Ulaganje od lokalnog značaja je ulaganje koje u skladu sa ovim zakonom ne predstavlja ulaganje od posebnog značaja, a koje doprinosi privrednom i društvenom razvoju jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se realizuje.

Kriterijumi na osnovu kojih se utvrđuje značaj ulaganja su 1) broj novih radnih mesta i efekat ulaganja na broj zaposlenih u privredi u jedinici lokalne samouprave; 2) vrsta i iznos ulaganja; 3) uticaj na ukupan spoljnotrgovinski bilans Republike Srbije ili u pojedinačnim industrijskim granama, odnosno prema ciljanim izvoznim tržištima; 4) dugoročnost ulaganja; 5) stvaranje velike vrednosti ili visoke dodate vrednosti; 6) reference i kredibilitet ulagača.

Vlada bliže određuje kriterijume prema kojima se ulaganje određuje kao ulaganje od posebnog značaja ili kao ulaganje od lokalnog značaja u skladu sa propisima kojim se uređuje dodela i kontrola državne pomoći.

Ulagачi mogu ostvariti pravo na različite podsticaje za ulaganja u skladu sa propisima kojima se uređuju: 1) državna pomoć; 2) poreski podsticaji i olakšice i oslobođenja od plaćanja taksi; 3) carinske povlastice; 4) sistem obaveznog socijalnog osiguranja.

Vlada bliže uređuje kriterijume, uslove i način privlačenja direktnih investicija i vođenje evidencije o odobrenim podsticajima, u skladu sa ovim zakonom i propisima kojima se uređuje kontrola i dodela državne pomoći.

Ugovore o dodeli podsticajnih sredstava obezbeđenih iz budžeta Srbije sa ulagačem zaključuje Ministarstvo privrede uz prethodnu saglasnost Vlade.

Savet za ekonomski razvoj, koji odlučuje o dodeli podsticaja, čine ministar privrede (kao predsedavajući), i ministri finansija i rada i zapošljavanja, kao i direktor Razvojne agencije Srbije. Član je i predsednik Privredne komore Srbije.

Savet ima sledeće nadležnosti: 1) prati stanje u oblasti ulaganja i privrednog razvoja, javno promoviše ciljeve privrednog razvoja Republike Srbije i podstiče njihovu realizaciju; 2) **donosi odluku o dodeli podsticaja za ulaganja**, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje kontrola i dodela državne pomoći; 3) donosi Poslovnik o svom radu; 4) podnosi Vladi jednom godišnje izveštaj o svom radu, koji se objavljuje na internet stranici Vlade; 5) obavlja i druge poslove u skladu sa Zakonom.

Za obavljanje razvojnih, stručnih i operativnih poslova podsticanja i realizacije direktnih ulaganja, promocije i povećanja izvoza, razvoja i unapređenja konkurentnosti privrednih subjekata, ugleda i razvoja Republike Srbije u oblasti privrede i regionalnog razvoja, Zakon predviđa osnivanje Razvojne agencije Srbije.

Agencija 1) saraduje sa državnim organima i organizacijama i nosiocima javnih ovlašćenja, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, radi obezbeđivanja uslova za primenu

zakona i drugih propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za unapređenje privrednog razvoja i ulaganja; 2) prati primenu Zakona i predlaže odgovarajuće mere; 3) učestvuje u pripremi programa i projekata privrednog i regionalnog razvoja; 4) vrši analize i obezbeđuje podatke i informacije za potrebe unapređenja politike privrednog i regionalnog razvoja; 5) vrši akreditaciju i koordinaciju regionalnih razvojnih agencija; 6) obavlja stručne i administrativno-operativne poslove u vezi sa projektima privlačenja direktnih investicija i ulaganja i prati njihovu realizaciju u skladu sa zakonom i propisima; 7) sprovodi programe i projekte sa ciljem unapređenja izvoznih aktivnosti privrednih subjekata; 8) sprovodi programe i projekte sa ciljem unapređenja položaja, aktivnosti i konkurentnosti malih i srednjih privrednih subjekata i preduzetnika; 9) vodi Centralizovani informacioni sistem koji objedinjuje relevantne podatke organa vlasti, od značaja za izradu analiza i studija u oblasti privrednog i regionalnog razvoja; 10) vodi evidenciju ulagača od posebnog značaja i ulagača od lokalnog značaja; 11) predlaže, koordinira i sprovodi aktivnosti strateškog marketinga privrednih potencijala i ugleda Republike Srbije; 12) pruža stručnu i savetodavnu podršku privrednim društvima i preduzetnicima; 13) priprema i realizuje programe edukacije instruktora i konsultanata za potrebe razvoja privrednih društava i preduzetništva; 14) izvršava i koordinira sprovođenje programa i projekata privrednog i regionalnog razvoja za podsticanje direktnih investicija; 15) obezbeđuje uslove za pristup i realizaciju projekata koji se finansiraju iz međunarodne razvojne pomoći; 16) prati i analizira uslove ulaganja i privredne uslove na pojedinačnim tržištima i u pojedinačnim sektorima i daje predloge za njihovo unapređenje; 17) ostvaruje saradnju u oblasti ulaganja i prikuplja informacije o stanju ulaganja u drugim državama; 18) vodi posebne evidencije u skladu sa Zakonom; 19) vodi postupak protiv funkcionera u kome se odlučuje da li postoji povreda Zakona o čemu donosi odluku; 20) predlaže davanje državne pomoći, u skladu sa Zakonom i propisima o kontroli državne pomoći; 21) organizuje i vrši izdavačku delatnost u skladu sa svojim delokrugom; 22) obavlja i druge poslove, u skladu sa Zakonom i Statutom Agencije.

## **5. Uredbe o privlačenju ulaganja iz 2016.**

Nakon usvajanja Zakona, Vlada u martu 2016. donosi novu **Uredbu o uslovima i načinu privlačenja ulaganja**, kojom prestaje da važi Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija (dva puta menjane posle usvajanja 2014. godine), a 29. decembra iste godine novu Uredbu, koja je na snazi u vreme završetka rada na ovoj analizi.

U Uredbi iz marta nestaje zabrana dodele podsticaja za ulaganja u oblasti poljoprivrede, ali se poljoprivreda ne pominje ni kao oblast u kojoj se može dodeliti subvencija. Navodi se, naime da se sredstva mogu koristiti za finansiranje investicionih projekata **u proizvodnom sektoru** i sektoru usluga koje mogu biti predmet međunarodne trgovine. „Sredstva se ne mogu koristiti za finansiranje investicionih projekata u sektoru saobraćaja, ugostiteljstva, igara na sreću, trgovine, proizvodnje sintetičkih vlakana, uglja i čelika, duvana i duvanskih prerađevina, oružja i municije, brodogradnje (izgradnja pomorskih trgovačkih plovila na sopstveni pogon – najmanje 100 bruto registrovanih tona), aerodroma, komunalnom sektoru i sektoru energetike, širokopojasne mreže, kao ni privrednih subjekata u teškoćama“.

U konačnoj verziji iz decembra, poljoprivreda, uvedena u martu na mala vrata, zvanično je ustanovljena kao jedna od oblasti u kojoj se mogu dodeliti subvencije.

Navodi se, naime, da se sredstva mogu koristiti za finansiranje investicionih projekata u proizvodnom sektoru i sektoru usluga koje mogu biti predmet međunarodne trgovine, ali je u članu 9. (član 10. u verziji Uredbe iz marta 2016) koji detaljnije razrađuje investicione projekte za koje se mogu dodeliti sredstva, pored pet kategorija investicionih projekata u proizvodnom sektoru i jednog investiočnog u sektoru usluga, dodato da se sredstva mogu dodeliti i za: „investicione projekte **u sektoru poljoprivrede i ribarstva** čija je minimalna vrednost 2.000.000 evra i kojima se obezbeđuje zapošljavanje najmanje 25 novih zaposlenih na neodređeno vreme, odnosno otvaranje najmanje 25 novih radnih mesta povezanih sa investicionim projektom”.

Unošenje poljoprivrede zanimljivo je sa dva stanovišta. Prvo je tumačenje Komisije za kontrolu državne pomoći da je subvencija data kompaniji Mitros državna pomoć u oblasti poljoprivrede, što bi značilo da Komisija nije nadležna za tu oblast, a da je subvencija dozvoljena po Zakonu o ulaganjima. Ovo pitanje je detaljnije analizirano u poglavlju o praksi Komisije. Drugo je najava dolaska nemačkog poljoprivrednog giganta "Tenis"..

Postoje, međutim još neke specifičnosti u Uredbi. Još od prve verzije, iz 2014. godine, provlači se odredba da se subvencije mogu dobiti za finansiranje investicionih projekata u proizvodnom sektoru i sektoru usluga koje mogu biti predmet međunarodne trgovine.

Usluge koje mogu biti predmet međunarodne trgovine su definisane gotovo isto u svim verzijama uredbe - iz prvobitne (2014 godine) „usluge koje se pružaju u najvećem delu putem informaciono-komunikacionih tehnologija prevashodno korisnicima van teritorije Republike Srbije (razvoj računarskih programa, objedinjeno i/ili ustupljeno obavljanje administrativnih procesa korporacija, skladištenje i obrada podataka, logistički, korisnički i projektni centri)" u decembru 2016. godine nestaje samo reč "logistički".

Nakon burnih reakcija u javnosti u jesen 2016. godine, a posle vesti da je Savet odobrio subvenciju za jednu britansku IT kompaniju<sup>16</sup>, iz Ministarstva privrede poručuju da će izmeniti propise. Problem je bio, naime, u tome što su profili koje zapošljava ta kompanija deficitarni, te bi uz subvenciju stekla veliku prednost nad konkurencijom, odnosno ne bi zaposlila nezaposlene, već bi "preotela" stručnjake konkurenciji.

Ministar privrede<sup>17</sup> izjavljuje da će novom uredbom biti onemogućeno da se subvencije za radna mesta dodeljuju IT sektoru, odnosno firmama koje se bave softverskim inženjeringom.

Zanimljivo je, međutim, da u definiciji usluga međunarodne trgovine koje mogu biti predmet dodele sredstava podsticaja, kao primer šta to znači ostaje "**razvoj računarskih programa**", ali se u odredbu u kojoj se nabroja za koje oblasti se ne može dodeliti subvencija dodaje "**razvoj softvera**".

---

<sup>16</sup> <http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/bura-u-srpskom-it-sektoru-zbog-subvencija-drzave-stranoj-firmi/b4myk6y>

<sup>17</sup> <http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/sve-o-subvencijama-za-radna-mesta-ko-ce-moci-da-ih-dobije-i-ko-vise-nece/zf4vgyx>

Konačno, **Uredba** iz decembra 2016. (važeća u vreme zaključenja ove analize), propisuje da su **opravdani troškovi** 1) ulaganja u materijalna i nematerijalna sredstva počev od dana podnošenja prijave za dodelu podsticajnih sredstava do dana isteka roka za realizaciju investicionog projekta, u skladu sa ugovorom o dodeli sredstava podsticaja (opravdani troškovi **ulaganja**) ili 2) bruto zarade za nove zaposlene povezane sa investicionim projektom u dvogodišnjem periodu nakon dostizanja pune zaposlenosti (opravdani troškovi bruto **zarada**).

U slučaju kupovine imovine privrednog subjekta koji je prestao sa radom, ili bi prestao sa radom ako ne bi bio kupljen, opravdani troškovi su troškovi kupovine imovine od strane trećeg lica po tržišnim uslovima. Imovina koju privredni subjekt stiče po osnovu ulaganja nakon podnošenja prijave za dodelu podsticajnih sredstava, osim zemljišta i zgrada, mora da bude nova.

Opravdani troškovi ulaganja u nematerijalna sredstva za velika privredna društva mogu se priznati u visini do 50% ukupne vrednosti opravdanih troškova ulaganja, a za mala i srednja privredna društva u visini do 100% opravdanih troškova ulaganja.

Korisnik sredstava je dužan da za realizaciju investicionog projekta obezbedi učešće od najmanje 25% opravdanih troškova iz sopstvenih sredstava ili iz drugih izvora koji ne sadrže državnu pomoć.

Subvencije ne mogu dobiti 1) privredni subjekti u teškoćama, u smislu propisa kojima kojima se uređuju pravila za dodelu državne pomoći; 2) koji imaju dospele, a neizmirene obaveze u Republici Srbiji; 3) privredni subjekti kod kojih je broj zaposlenih smanjen za 10% i više tokom 12 meseci pre podnošenja prijave za dodelu sredstava; 4) u kojima Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave ima učešće u vlasništvu; 5) koji je u obavezi povraćaja nedozvoljene državne pomoći; 6) kome je bio raskinut ugovor o dodeli podsticajnih sredstava.

Izuzetno korisnik sredstava može biti privredno društvo čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, ako pre podnošenja prijave za dodelu sredstava pribavi prethodnu saglasnost Vlade.

Deo koji ograničava procenat i iznose subvencija istovetan je kao u Uredbi o pravilima za dodelu državne pomoći: Maksimalan dozvoljeni iznos podsticajnih sredstava za velike privredne subjekte može se utvrditi najviše do 50% opravdanih troškova za realizaciju investicionog projekta. Maksimalan dozvoljeni iznos podsticajnih sredstava za srednje privredne subjekte može se utvrditi najviše do 60% opravdanih troškova, a za male najviše do 70% opravdanih troškova za realizaciju investicionog projekta.

Prilikom određivanja visine sredstava koja mogu biti dodeljena, uzima se u obzir kumulacija sa prethodno odobrenom državnom pomoći, u skladu sa propisima kojima se uređuju pravila za dodelu državne pomoći.

Maksimalan dozvoljeni iznos koji može biti dodeljen za ulaganja veća od 50 miliona evra ne može biti veći od 25% opravdanih troškova ulaganja, a za ulaganja koja prelaze iznos od 100 miliona evra taj procenat ne može biti veći od 17% opravdanih troškova ulaganja i utvrđuje se na sledeći način: 1) za deo opravdanih troškova ulaganja koji prelazi iznos od 50 miliona evra – do

25% tih troškova, 2) za deo opravdanih troškova ulaganja koji prelazi iznos od 100 miliona evra – do 17% tih troškova.

Sredstva se mogu dodeliti za:

- 1) investicione projekte u **proizvodnom** sektoru kod kojih opravdani troškovi ulaganja iznose najmanje 100.000 evra i kojima se obezbeđuje zapošljavanje najmanje 10 novih zaposlenih na neodređeno vreme odnosno otvaranje najmanje 10 novih radnih mesta povezanih sa investicionim projektom u jedinicama lokalne samouprave koje su prema stepenu razvijenosti razvrstane u **devastirana područja**;
- 2) investicione projekte u **proizvodnom** sektoru kod kojih opravdani troškovi ulaganja iznose najmanje 200.000 evra i kojima se obezbeđuje zapošljavanje najmanje 20 novih zaposlenih na neodređeno vreme odnosno otvaranje najmanje 20 novih radnih mesta povezanih sa investicionim projektom u jedinicama lokalne samouprave koje su prema stepenu razvijenosti razvrstane u **četvrtu grupu**;
- 3) investicione projekte u **proizvodnom** sektoru kod kojih su opravdani troškovi ulaganja najmanje 300.000 evra i kojima se obezbeđuje zapošljavanje najmanje 30 novih zaposlenih na neodređeno vreme odnosno otvaranje najmanje 30 novih radnih mesta povezanih sa investicionim projektom u jedinicama lokalne samouprave koje su prema stepenu razvijenosti razvrstane u **treću grupu**;
- 4) investicione projekte u **proizvodnom** sektoru kod kojih su opravdani troškovi ulaganja najmanje 400.000 evra i kojima se obezbeđuje zapošljavanje najmanje 40 novih zaposlenih na neodređeno vreme odnosno otvaranje najmanje 40 novih radnih mesta povezanih sa investicionim projektom u jedinicama lokalne samouprave koje su prema stepenu razvijenosti razvrstane u **drugu grupu**;
- 5) investicione projekte u **proizvodnom** sektoru kod kojih su opravdani troškovi ulaganja najmanje 500.000 evra i kojima se obezbeđuje zapošljavanje najmanje 50 novih zaposlenih na neodređeno vreme odnosno otvaranje najmanje 50 novih radnih mesta povezanih sa investicionim projektom u jedinicama lokalne samouprave koje su prema stepenu razvijenosti razvrstane u **prvu grupu**;
- 6) investicione projekte u sektoru **usluga** koje mogu biti predmet međunarodne trgovine čija je minimalna vrednost 150.000 evra i kojim se obezbeđuje zapošljavanje najmanje 15 novih zaposlenih na neodređeno vreme odnosno otvaranje najmanje 15 novih radnih mesta povezanih sa investicionim projektom;
- 7) investicione projekte u sektoru **poljoprivrede i ribarstva** čija je minimalna vrednost 2.000.000 evra i kojima se obezbeđuje zapošljavanje najmanje 25 novih zaposlenih na neodređeno vreme odnosno otvaranje najmanje 25 novih radnih mesta povezanih sa investicionim projektom.

Sredstva mogu biti dodeljena samo pod sledećim uslovima:

- 1) da se direktna investicija održi na istoj lokaciji u jedinici lokalne samouprave u periodu od **najmanje pet godina nakon realizacije investicionog projekta** za velike privredne subjekte, odnosno najmanje tri godine za male i srednje privredne subjekte i
- 2) da se dostignuti broj zaposlenih kod korisnika sredstava nakon realizacije investicionog projekta **ne smanjuje u periodu od pet godina** za velike privredne subjekte odnosno **tri godine za male i srednje privredne subjekte**.

**Rok za realizaciju** investicionog projekta i zapošljavanje novih zaposlenih povezanih sa investicionim projektom je **do tri godine** od dana podnošenja prijave za dodelu podsticajnih sredstava, a koji se nakon zaključenja ugovora o dodeli sredstava podsticaja može **produžiti najviše do pet godina**, računajući od dana podnošenja prijave za dodelu sredstava, a po obrazloženom zahtevu korisnika sredstava, ukoliko Savet za ekonomski razvoj oceni da su okolnosti koje su dovele do potrebe za produženjem roka objektivne i da je produženje roka opravdano i svrsishodno, odnosno da se time na najefikasniji način postižu ciljevi ulaganja i privrednog razvoja.

Za **ulaganja od posebnog značaja**, rok za realizaciju investicionog projekta i zapošljavanje novih zaposlenih povezanih sa investicionim projektom je **do deset godina** od dana podnošenja prijave za dodelu podsticajnih sredstava.

Kriterijumi za analizu kvaliteta investicionog projekta su:

- 1) reference investitora (prepoznatljivost na tržištu, reference klijenata, dosadašnja iskustva i uspešnost u realizaciji investicionih projekata i sl.);
- 2) procenat nezaposlenih lica čije kvalifikacije odgovaraju delatnosti investitora, odnosno korisnika sredstava u ukupnom broju lica na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj se ulaže;
- 3) broj, odnosno procenat visokokvalifikovanih lica koji se zapošljavaju realizacijom investicionog projekta;
- 4) visina i vrsta investicije (greenfield ili brownfield investicije), odnosno stepen angažovanja građevinske industrije u realizaciji investicionog projekta;
- 5) tehnološki nivo delatnosti koja je predmet ulaganja, u skladu sa klasifikacijom Evrostata;
- 6) prethodna saradnja sa dobavljačima i planirani udeo domaćih dobavljača;
- 7) efekti investicije na zaposlene (obuke zaposlenih i prosečna visina zarada);
- 8) prethodni i planirani obim međunarodnog i ukupnog prometa (pre i nakon investicionog projekta);
- 9) finansijsko-tržišna ocena investicionog projekta (izvori finansiranja, likvidnost, profitabilnost, održivost i period povraćaja investicije i dr.);

Korisniku sredstava koji otvori nova radna mesta povezana sa investicionim projektom odobravaju sredstva čiji iznos po radnom mestu i procenat od ukupnih troškova bruto zarada zavisi od razvijenosti opštine:

	Prva grupa	Druga grupa	Treća grupa	Četvrta grupa	Devastirano područje
Maksimalna subvencija po radnom mestu	<b>3.000 evra</b>	<b>4.000 evra</b>	<b>5.000 evra</b>	<b>6.000 evra</b>	<b>7.000 evra</b>
Maksimalni procenat opravdanih troškova	<b>20%</b>	<b>25%</b>	<b>30%</b>	<b>35%</b>	<b>40%</b>



bruto zarada					
--------------	--	--	--	--	--

Jedinstvena lista razvijenosti jedinica lokalne samouprave utvrđuje se Uredbom o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave<sup>18</sup>.

Uredba dozvoljava i dalje povećanje dodeljenih sredstava u visini do određenog procenta opravdanih troškova ulaganja u osnovna sredstva:

	Prva grupa	Druga grupa	Treća grupa	Četvrta grupa	Devastirano područje
Procent opravdanih troškova ulaganja u osnovna sredstva	<b>10%</b>	<b>15%</b>	<b>20%</b>	<b>25%</b>	<b>30%</b>

Propisano je da ukupan iznos ne sme da pređe gornju granicu do koje je dozvoljeno dodeliti ukupan iznos državne pomoći u skladu sa propisima kojima se uređuju pravila za dodelu državne pomoći.

Uredba definiše i „radno intenzivni investicioni projekat" kojim se otvara najmanje 200 novih radnih mesta povezanih sa investicionim projektom, u roku predviđenom za realizaciju investicionog projekta. I to podrazumeva dodatne subvencije u odnosu na one iskazane u tabeli 1:

Povećanje broja radnih mesta:	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>1000</b>
Povećanje iznosa bespovratnih sredstava	<b>10%</b>	<b>15%</b>	<b>20%</b>

Takođe je propisano da ukupan iznos ne sme da pređe gornju granicu do koje je dozvoljeno dodeliti ukupan iznos državne pomoći u skladu sa propisima kojima se uređuju pravila za dodelu državne pomoći.

Posebno sporno u Uredbi je ulaganje od posebnog značaja i diskreciona prava koja su data državnim organima u vezi sa ovim ulaganjima.

Ulaganje od posebnog značaja je:

<sup>18</sup> Poslednja takva uredba usvojena je 2014. godine. (Sl.glasnik104/2014)

<http://ras.gov.rs/uploads/2017/03/podrska%20za%20otvaranje%20novih%20radnih%20mesta/Lista%20razvijenosti%20JLS.pdf>

1) ulaganje čijom realizacijom se bitno utiče na dalji razvoj privrede Republike Srbije, koje doprinosi unapređenju konkurentnosti privrede i Republike Srbije kao investicione lokacije i čijom realizacijom se podstiče ravnomeran regionalni razvoj u odnosu na predmet ulaganja i teritorijalnu koncentraciju određenih privrednih grana i privrednih delatnosti, a kojim se u osnovna sredstva korisnika sredstava ulaže najmanje **5 miliona evra ili otvara više od 500 novih radnih mesta** povezanih sa investicionim projektom ako se ulaganje realizuje u jedinici lokalne samouprave koja se razvrstava u **prvu ili drugu grupu** prema stepenu razvijenosti, ili kojim se u osnovna sredstva korisnika ulaže više od **dva miliona evra ili se otvara više od 100 novih radnih mesta** povezanih sa investicionim projektom, ako se ulaganje realizuje u jedinici lokalne samouprave koja se razvrstava u **treću ili četvrtu grupu prema stepenu razvijenosti, odnosno u devastirano područje;**

2) koje se realizuje na teritoriji jedne ili više jedinica lokalne samouprave i podstiče realizaciju razvojnih prioriteta jedne ili više jedinica lokalne samouprave u funkciji povećanja njihove konkurentnosti. Odluku kojom se utvrđuje razvojni prioritet jedinice lokalne samouprave donosi skupština ili veće jedinice lokalne samouprave, a ako se ulaganje realizuje na teritoriji više jedinica lokalne samouprave odlukom koju donose nadležni organi tih jedinica lokalne samouprave utvrđuje se zajednički razvojni prioritet uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije;

3) ulaganje **na osnovu usvojenih bilateralnih sporazuma;**

4) ulaganje **na osnovu sporazuma o prekograničnoj saradnji.**

Naime, dodela sredstava u skladu sa Uredbom sprovodi se putem javnog poziva za dodelu sredstava, ali se odluka o dodeli sredstava za ulaganja od posebnog značaja donosi bez javnog poziva.

Razvojna agencija Srbije utvrđuje ispunjenost formalnih uslova za dodelu sredstava. Agencija dostavlja Savetu prijavu za dodelu sredstava podsticaja, stručnu analizu kvaliteta investicionog projekta, predlog visine podsticaja i nacrt ugovora o dodeli sredstava podsticaja. Nakon što Savet donese odluku kojom se dodeljuju sredstva, Agencija dostavlja odluku Saveta i Nacrt ugovora o dodeli sredstava podsticaja Ministarstvu. Ministarstvo dostavlja odluku Saveta i tekst Nacrta ugovora o dodeli sredstava podsticaja Komisiji za kontrolu državne pomoći radi utvrđivanja dozvoljenosti dodele sredstava, a pre dostavljanja Vladi radi davanja prethodne saglasnosti na Nacrt tog ugovora.

Međusobna prava i obaveze Ministarstva i korisnika sredstava uređuju se ugovorom o dodeli sredstava podsticaja koji zaključuju Ministarstvo i korisnik sredstava. Tekst nacrta ugovora Ministarstvo dostavlja Komisiji za kontrolu državne pomoći i Vladi, radi davanja prethodne saglasnosti.

Ugovor sadrži: predmet, visinu i dinamiku ulaganja i broj novih radnih mesta povezanih sa investicionim projektom sa dinamikom zapošljavanja, planirane troškove bruto zarada za nova radna mesta povezana sa investicionim projektom u dvogodišnjem periodu nakon dostizanja

pune zaposlenosti, obavezu isplate ugovorene zarade, rok za realizaciju investicionog projekta, iznos dodeljenih sredstava, dinamiku isplate dodeljenih sredstava, kao i informacije o sredstvima obezbeđenja, obavezi izveštavanja, kontroli izvršenja ugovornih obaveza, raskidu ugovora, višoj sili, zaštiti životne sredine i zaštiti na radu, rešavanju sporova i druga pitanja od značaja za realizaciju ugovora.

Sastavni deo ugovora je deo biznis plana koji se odnosi na visinu, strukturu i dinamiku ulaganja, plan i dinamiku zapošljavanja i projektovane bruto zarade i planirani udeo domaćih dobavljača u osnovnoj sirovini.

Ministarstvo može da raskine ugovor u svakoj fazi izvršenja, ako utvrdi da korisnik sredstava ne ispunjava uslove utvrđene ugovorom i ako je Savet doneo odluku o raskidu. Ako postoje opravdani razlozi Ministarstvo može i pre sednice Saveta da raskine ugovor i naplati sredstava obezbeđenja, o čemu obaveštava Savet na prvoj narednoj sednici Saveta.

Dodeljena sredstva isplaćuju se u ratama, u skladu sa ugovorom i raspoloživim budžetskim sredstvima.

Korisnik sredstava je dužan da priloži bankarsku garanciju izdatu od poslovne banke koja je registrovana na teritoriji Republike Srbije, bezuslovnu i plativu na prvi poziv u korist Republike Srbije. Isplaćena sredstva moraju biti obezbeđena bankarskom garancijom, u skladu sa ugovorom.

Posebna glava Uredbe posvećena je **kontroli izvršenja ugovornih obaveza**.

Korisnik sredstava dužan je da Ministarstvo privrede izveštava o realizaciji investicionog projekta za koji su dodeljena sredstava. Izveštaj se podnosi 1) u roku od 60 dana od dana isplate poslednje rate, odnosno od dana završetka investicionog projekta, i 2) u roku od 60 dana od dana isteka perioda garantovanog ulaganja i zaposlenosti.

Izveštaj o realizaciji investicionog projekta sadrži: 1) izveštaj nezavisnog ovlašćenog revizora o reviziji projekta koji sadrži proveru usaglašenosti sa svim odredbama Ugovora; 2) podatke o broju zaposlenih na osnovu izveštaja Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja; 3) izveštaj nezavisnog ovlašćenog revizora o visini isplaćenih zarada, poreza i doprinosa za sve zaposlene u skladu sa ugovorom; 4) izveštaj nezavisnog procenitelja o sadašnjoj vrednosti unete upotrebljavane opreme.

Korisnik sredstava je dužan da omogući nezavisnom ovlašćenom revizoru vršenje kontrole ispunjenja obaveze ulaganja (visina i struktura ulaganja u toku realizacije projekta), obaveze zapošljavanja i održanja ugovorom utvrđenog broja zaposlenih (u toku realizacije i u toku perioda garantovanog ulaganja i zaposlenosti), troškova zarada predviđenih investicionim projektom, kao i ispunjenja drugih ugovornih obaveza i, u tu svrhu, da omogući uvid u dokumentaciju korisnika.

Izveštaj nezavisnog ovlašćenog revizora sadrži zaključak sa pozitivnim, odnosno negativnim mišljenjem, a u slučaju davanja mišljenja sa rezervom, odnosno uzdržavanja od izražavanja

mišljenja, dužan je da u zaključku obrazloži u čemu se sastoje rezerve, odnosno da navede činjenice i razloge zbog kojih se uzdržao od davanja mišljenja.

Ako iz izveštaja nezavisnog ovlašćenog revizora proizilazi da korisnik sredstava nije izvršio sve ugovorne obaveze u periodu garantovanog ulaganja i zaposlenosti (negativno mišljenje, mišljenje sa rezervom, uzdržavanje od izražavanja mišljenja), Ministarstvo će dostaviti pisano obavještenje korisniku sredstava o obavezi otklanjanja utvrđenih nedostataka.

Ako u roku od 30 dana nakon prijema obavještenja iz stava 6. ovog člana korisnik sredstava ne otkloni nedostatak, Ministarstvo **može da raskine ugovor** o dodeli sredstava podsticaja i da zahteva povraćaj dodeljenih sredstava isplaćenih korisniku sredstava, uvećan za iznos pripadajuće zakonske zatezne kamate, ili da po odluci Saveta **zaključi aneks ugovora** sa korisnikom sredstava.

Na zahtev Ministarstva, Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja dostavlja izveštaje o broju novozaposlenih i vrsti radnog angažovanja kod korisnika sredstava na dan dostavljanja zahteva za isplatu svake pojedinačne rate dodeljenih sredstava, najkasnije u roku od 10 dana od dana prijema zahteva.

Na zahtev Ministarstva, Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja dostavlja Ministarstvu i izveštaje o broju zaposlenih i vrsti radnog angažovanja zaposlenih kod korisnika sredstava u toku sprovođenja investicionog projekta, kao i u toku perioda garantovanog ulaganja i zaposlenosti.

Ministarstvo dostavlja Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja spisak korisnika sredstava po ugovorima.

Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja dužan je da na kraju svakog tromesečja Ministarstvu dostavlja izveštaje o broju zaposlenih i vrsti radnog angažovanja kod korisnika sredstava. Ministarstvo vrši kontrolu ispunjenja obaveza korisnika sredstava na osnovu izveštaja ovlašćenog nezavisnog revizora.

Ministarstvo može u svakom trenutku u toku realizacije investicionog projekta da izvrši kontrolu visine, dinamike i strukture ulaganja predviđene investicionim projektom, odnosno ugovorom, u cilju kontrole ispunjenja ugovornih obaveza korisnika sredstava.

## **6. Analiza KKDP o usklađenosti pravila**

Usklađenost svih verzija **Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija** sa pravilima za dodelu državne pomoći analizirala je i Komisija za kontrolu državne pomoći. U rešenju donetom 2. februara 2017. godine Komisija je utvrdila da odredba aktuelne Uredbe koja se tiče izračunavanja maksimalnog dozvoljenog iznosa subvencija za ulaganja veća od 50 miliona evra u slučaju kada se više ulaganja u periodu od tri godine razmatra kao „jedinствен investicioni projekat" delimično usklađena sa pravilima propisanim članom 13. **Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći**, koja definiše ograničenja za velika početna ulaganja.

Komisija je utvrdila i da su odredbe koje se tiču oslobađanja stranih investitora od carine za uvoz opreme u skladu sa Uredbom o pravilima za dodelu državne pomoći, ali da su diskriminatorne u odnosu na domaće ulagače i može dovesti do narušavanja konkurencije, te treba da se primenjuje na sve korisnike pomoći, odnosno ulagače - i domaće i strane.

Komisija je dozvolila dodelu regionalne investicione pomoći na osnovu ove uredbe, koja će se tretirati kao šema državne pomoći i zaključila da pojedinačne državne pomoći koje se dodeljuju u skladu sa Uredbom nije potrebno posebno prijavljivati Komisiji na odlučivanje o dozvoljenosti.

Naime, članom 24. stav 2. Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija predviđeno je da Ministarstvo privrede dostavlja odluku Saveta i tekst Nacrta ugovora o dodeli sredstava podsticaja Komisiji za kontrolu državne pomoći radi utvrđivanja dozvoljenosti dodele sredstava, a pre dostavljanja Vladi radi davanja prethodne saglasnosti na Nacrt tog ugovora.

Komisija je, međutim, ukazala da, s obzirom na to da je donela rešenje kojim dozvoljava dodelu državne pomoći na osnovu šeme državne pomoći, svaka državna pomoć koja se dodeljuje na osnovu te šeme i koja ispunjava sve uslove predviđene šemom predstavlja dozvoljenu državnu pomoć i nije potrebno svaku pojedinačnu prijavljivati Komisiji.

U februaru u analizi Predloga uredbe koja je usvojena u martu 2016, Komisija je utvrdila da ugovor o dodeli sredstava podsticaja za ulaganja od posebnog značaja predstavlja individualnu pomoć i da će Komisija o ovim ugovorima odlučivati nakon dobijene prijave. Nije, međutim, u rešenje unela bilo kakvu posebnu napomenu da nije potrebno da joj se dostavljaju na odlučivanje drugi ugovori, zaključeni nakon raspisanog javnog poziva, a u skladu sa Uredbom. Uredba je, naime, eksplicitno propisivala da se ugovori o dodeli podsticaja za ulaganja od posebnog značaja dostavljaju Komisiji.

U aktuelnoj verziji uredbe propisano je da se svi nacrti ugovora dostavljaju Komisiji radi davanja prethodne saglasnosti. Iako deluje da je na ovaj način poboljšan mehanizam kontrole (bar preciziranjem u propisu), u praksi je umanjen jer je odlukom Komisije da Uredba predstavlja šemu državne pomoći i da Komisija ne mora da odlučuje ni o jednom ugovoru zaključenom na osnovu te šeme (odnosno uredbe) isključen ovaj mehanizam kontrole. Time se mehanizam kontrole da li je ugovor u skladu sa ograničenjima iz propisa o kontroli državne pomoći (i u skladu sa Uredbom o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija) u potpunosti prepušta Savetu za ekonomski razvoj, Razvojnoj agenciji i Ministarstvu privrede koji ujedno odlučuju o iznosu subvencije.



