

## Subvencije investitorima - svrsishodna državna pomoć ili politička promocija?

### Glavni nalazi istraživanja i preporuke

#### *Predmet istraživanja*

Transparentnost Srbija sprovela je 2016/2017 istraživanje „Subvencije investitorima - svrsishodna državna pomoć ili promocija“ u okviru kojeg je analizirala sistem državne pomoći, sistem subvencija (u skladu sa Zakonom o ulaganjima), praksu Komisije za kontrolu državne pomoći i dvadesetak konkretnih slučajeva državne pomoći, sa stanovišta **transparentnosti, ispunjavanja ciljeva i namene subvencija, izveštavanja i kontrole**. U okviru analize dat je i pregled važećih propisa, kao i izveštavanja medija o temi državne pomoći.

#### *Polazišta*

Reč je o svojevrsnom nastavku istraživanja „Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija“<sup>1</sup> iz 2014/2015 koje je pobudilo veliko interesovanje za ovu oblast. Tada smo utvrdili da **ne postoji adekvatan mehanizam kontrole, odgovornosti i sankcionisanja** dodele državne pomoći mimo zakona, kao **ni mehanizam kojim bi se utvrđivala svrsishodnost** državne pomoći. Analiza je ukazala da je novac često trošen nenamenski.

#### *Promene pravnog okvira i okruženja*

**U međuvremenu** je objavljeno da se **prekida praksadodele enormne državne pomoći preduzećima u državnom vlasništvu** (koja su u najvećoj meri činila uzorak u prvom istraživanju), a usvojen je Zakon o ulaganju i **više puta izmenjena uredba** koja reguliše dodelu podsticaja za direktne investicije. Stoga je bilo neophodno ponovo otvoriti neke od tema koje su bile u fokusu prvog istraživanja. S druge strane, s obzirom na to da su **nova radna mesta, fabrike**, investitori već nekoliko izbornih ciklusa jedan od glavnih **aduta svih vladajućih garnitura**, nametnula su se i dodatna pitanja - ne samo svrsishodnosti pojedinačnih odluka o dodeli državne pomoći, već **ekonomske opravdanosti celog sistema subvencioniranja investitora** i političke (zlo)upotrebe subvencija.

---

<sup>1</sup> Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija, Transparentnost Srbija, 2015.  
[http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Drzavna\\_pomoc\\_izvestaj\\_februar\\_2015.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.doc)

## Glavni zaključci po tačkama

1. **Podaci o subvencijama i izveštaji nisu transparentni.** Transparentnost je dodatno umanjena izuzetno spornom odlukom *Komisije za kontrolu državne pomoći* da nema potrebe da se izjašnjava o subvencijama koje se daju u skladu sa Uredbom o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija, čak ni kada je reč o subvencijama koje se daju bez javnog poziva.
2. Postoji **značajan broj slučajeva** dodeljivanja enormnih iznosa državne pomoći, posebno u periodu od 2010. do 2013. godine, **koji nisu prijavljivani Komisiji** za kontrolu državne pomoći. Neke od tih slučajeva KKDP je naknadno razmatrala i odobravalala državnu pomoć. Postoje i predmeti u kojima ovo kontrolno telo nije ni naknadno razmatralo dozvoljenost državne pomoći ili makar nije donelo odluku o tome.
3. U nekim slučajevima je **Zakon prekršen**, tako što je **nesporno dodeljena državna pomoć u iznosu koji prevazilazi propisima dozvoljen limit**. Za ovo **niko nije odgovarao** (niti propisi predviđaju mogućnost da za to odgovara neko od državnih zvaničnika), a **Komisija nije donosila rešenja o povraćaju sredstava**.
4. **Komisija je** (kao što je ukazano i u izveštaju iz 2015. godine) **donosila pojedine sporne odluke** ili odluke koje su sadržavale **greške i kontradiktornosti** (npr: odbijala je da razmatra dozvoljenost subvencije na osnovu predloga ugovora, a razmatrala je na osnovu memoranduma; proglasila se nenadležnom u jednom slučaju iako je bila u obavezi da postupa; u rešenjima KKDP su navođeni pogrešni iznosi subvencija ili broja zaposlenih). **Pravni položaj Komisije** (nepromenjen u odnosu na prethodno istraživanje) **je nedefinisan** i predstavlja čudan hibrid između radnog tela Vlade i nezavisnog organa.
5. **Nije usvojen podzakonski dokument** (čije je usvajanje najavljeno još 2013. godine) kojim bi se regulisala **procedura utvrđivanja svrsishodnosti državne pomoći**.
6. Postupak **utvrđivanja ostvarivanja ciljeva** dodele državne pomoći investorima, u skladu sa Zakonom o ulaganju i Uredbom o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija, precizno je utvrđen. Ako je suditi prema dokumentima u koje je TS imala uvid (a nije dobila sve tražene dokumente) postupak se sprovodi. Ova **oblast je značajno unapređena**. Naime, cilj i namena subvencija su sada **vrlo jednostavno postavljeni** - podrška korisniku da investira određeni iznos radi **ostvarenja investicionog projekta i otvaranja određenog broja radnih mesta**.
7. **Ostala je sporna svrsishodnost celog sistema subvencionisanja** otvaranja novih radnih mesta, odnosno investicionih ulaganja. Pored **ekonomske opravdanosti**, za šta do sada ni pristalice ni protivnici subvencija nisu predstavili sveobuhvatnu i detaljnu analizu, postavlja se pitanje **političke (zlo)upotrebe subvencija** zarad pridobijanja birača u sredinama u koje se dovode investitori i eventualnih dodatnih (nevidljivih) uslova koji se postavljaju investitorima.

## *Nalazi istraživanja*

Iako nisu rešena najvažnija pitanja dodele državne pomoći, sistem jeste unapređen u odnosu na 2015. Nesumnjivo je, da bez obzira na važna pitanja šire ekonomske opravdanosti ili pogubnosti dodele subvencija i političke pozadine celog sistema subvencija, sadašnji sistem predstavlja napredak. Sada se od primalaca državne pomoći zahteva **konkretna investicija i precizan broj novozaposlenih, uz pružanje verodostojnih dokaza** (revizorska kuća izrađuje izveštaj, Centralni registar obveznika osiguranja izveštava o broju zaposlenih). Podsećamo da je u sistemu koji je opisan u izveštaju TS iz 2015. godine, novac deljen za fluidne i neostvarive ciljeve, čija se realizacija pre nije ni pratila. To, međutim, **nije dovoljno da se konstatuje da je ostvaren napredak u oblasti kontrole državne pomoći.**

Od februara 2017. godine **KKDP se ne izjašnjava o dozvoljenosti subvencija investitorima. Izvodi iz ugovora više se ne mogu pronaći na sajtu KKDP** (gde su ranije bili citirani u okviru odluka o dozvoljenosti). **Ne postoje mehanizmi kontrole dostizanja ciljeva** dodele državne pomoći za one slučajeve koji nisu obuhvaćeni propisima o direktnim ulaganjima.

Neizjašnjavanje KKDP o subvencijama investitorima je posledica rešenja iz februara 2017. godine kojim je Komisija utvrdila da je Vladina **Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija** usklađena sa **Uredbom o pravilima za dodelu državne pomoći** i da se nacrti ugovora ubuduće ne moraju dostavljati KKDP na odlučivanje.

Prva **posledica ove odluke** biće to što će **Vlada, odnosno Ministarstvo privrede**, zajedno sa Savetom za ekonomski razvoj i Razvojnomo agencijom, **birati kome će bez konkursa dodeliti subvenciju, odnosno državnu pomoć, a potom će sami kontrolisati** da li je ugovor koji zaključuju u skladu sa pravilima o kontroli državne pomoći. Neće postojati obaveza da se bilo koji dokument (pre objavljivanja godišnjeg izveštaja o radu Saveta za ekonomski razvoj) objavi.

I druga posledica direktno utiče na **manju transparentnost**. Odluke Komisije pružale su mogućnost da javnost sazna da su pojedini ugovori (za koje se inače nije znalo) zaključeni. Na osnovu tih informacija su zainteresovani građani, NVO i mediji mogli da od Ministarstva privrede (ili od Komisije za kontrolu državne pomoći) zatraže kopije ugovora, kako bi se utvrdilo ne samo kakve subvencije su date investitorima, već i kakve je eventualne druge obaveze prihvatila Republika Srbija. S obzirom na to da se Ministarstvo zaključkom ovlašćuje da zaključi ugovor, a da ne postoji obaveza objavljivanja zaključaka Vlade, **javnost će biti ostavljena na volju predstavnicima Vlade - da li će objaviti ili ne da je ugovor zaključen.** Druga mogućnost biće "nasumično" i periodično upućivanje zahteva za dostavljanje svih ugovora zaključenih u nekom prethodnom periodu.

## *Zapažanja o pojedinim slučajevima*

Projekat „Beograd na vodi“ imao je svoju kontroverzu i u praksi Komisije za kontrolu državne pomoći. U rešenju od 22. jula 2015. godine Komisija je zaključila da se ugovor Republike Srbije, firme „Beograd na vodi“ doo, „Belgrade Waterfront Capital Investment“ LLC iz UAE i „Al Maabar Investment International“ LLC iz UAE ne odnosi na državnu pomoć. Ipak je analizirala ugovor i na kraju zaključila da se „Republika Srbija prilikom zaključivanja ponašala kao privatni investitor, realno i racionalno te da je naknada Republici Srbiji za ustupanje prava na zemljište utvrđena u skladu sa tržišnim principima“. Postavlja se pitanje, međutim, u vezi sa računicom koja je primenjena (detaljnije u poglavlju „Analiza prakse Komisije za kontrolu državne pomoći“).

Za analizu u okviru ovog projekta izabrano je 27 firmi, odnosno (potencijalnih) slučajeva dodele državne pomoći, na osnovu rešenja koja smo pronašli na sajtu Komisije za kontrolu državne pomoći i izveštaja medija (vesti o investitorima koji su dobili subvencije ili o investitorima koji "dolaze u Srbiju" uz "podršku Vlade Srbije").

Nakon što su iz uzorka odstranjeni predmeti u kojima ipak nisu dodeljene subvencije, **analiziran je ukupno 21 slučaj**. U pitanju su subvencije dodeljene sledećim firmama: NCR doo Beograd; Mei Ta; Džonson Elektrik; Lear Corporation; Delphi Packard doo Novi Sad; Aunde; Leoni Wiring Systems Southeast doo Prokuplje; Kontitek fluid Srbija Subotica; Yura Rača; Yura Niš; Yura Leskovac; Technic development doo (Geox) Vranje; Tibet moda; Tigar Tyres; Falke Srbija; SR Technics Services; Streit Nova; Teklas Automotive; Truck Lite Europe; PKC Wiiring System; Mitros.

**U većini analiziranih slučajeva su utvrđene specifičnosti ili nepravilnosti.** Detalji su predstavljeni u poglavlju „Analiza mehanizama za utvrđivanje svrsishodnosti državne pomoći“, a ovde navodimo nekoliko primera:

1. Ono što je specifično kod državne pomoći firmi **NCR doo Beograd** (a što ilustruje način na koji su subvencije deljene u vreme ministrovanja Mlađana Dinkića) jeste to što je prilikom razmatranja ugovora za dodelu državne pomoći iz 2015. godine KKDP utvrdila (na osnovu izjave korisnika o tome da li je bio ili jeste korisnik državne pomoći) da je **pomoć dodeljivana 2011. i 2013. godine, a da Komisija nije razmatrala dozvoljenost**, pa je tek u februaru 2016. godine pokrenula postupak naknadne kontrole.
2. Specifičnost subvencije firmi **Mei Ta** u iznosu od 22,71 miliona evra je u tome što je Ministarstvo privrede potpisalo ugovor pozivajući se na **rešenje KKDP koje još nije bilo doneto**.
3. Za subvenciju firmi **Džonson Elektrik** je specifično da se iz izveštaja koje je Ministarstvo privrede dostavilo TS vidi da je **postojala najmanje još jedna subvencija**

za Džonson Elektrik, **koju KKDP nije razmatrala**, niti je o njoj bila obaveštenja u okviru zahteva za izjašnjenje o subvenciji iz 2016. godine.

4. Prilikom razmatranja dozvoljenosti pomoći za firmu **Leoni Wiring Systems Southeast doo Prokuplje** KKDP je ustanovila da je **postojala i ranije dodeljena subvencija**, koju je potom razmatrala u naknadnom postupku.
5. TS je razmatrala subvencije za fabrike **Yura u Rači, Leskovcu i Nišu**. Ispostavilo se da **postoji samo jedno rešenje KKDP** koje se odnosi na dozvoljenost državne pomoći dodeljene firmi Yura Rača za otvaranje pogona u Leskovcu. Korespondencija sa KKDP tim povodom predstavljena je u „Analizi prakse KKDP“. Podaci o ovim investicijama dodeljenim u vreme ministra Mlađana Dinkića mogu sa naći u medijskim izveštajima, a TS je od Ministarstva privrede pribavila izveštaje o realizaciji i podatke o stanju broja zaposlenih.
6. KKDP nije razmatrala (ili bar nije donela i/ili objavila rešenje) o dozvoljenosti subvencije za firmu **Technic development doo (Geox) Vranje**. TS je utvrdila na osnovu prikupljenih podataka da bi Komisija, **da je razmatrala dozvoljenost ove subvencije, morala da donese negativno rešenje i zatraži povrat subvencije**, jer je probijen limit, odnosno intenzitet državne pomoći je bio veći od dozvoljenog.
7. Kod subvencije, odnosno investicije firme **Tiger Tyres**, utvrdili smo da je korisnik investirao u građevinske objekte iznos kakav se retko sreće - 81,46 miliona evra (nije sporno sa stanovišta primene Zakona)!
8. Ugovor sa firmom **Teklas** koja je otvorila pogon u Vladičinom Hanu zaključen je u vreme važenja uredbe koja je omogućavala da se u najsiromašnijim opštinama isplaćuju plate radnicima na nivou minimalne zarade u Srbiji, umesto 20% veće od "minimalca". Tako je najmanja neto zarada isplaćena za radnike Teklasa u 2016. godini iznosila **20.328 dinara**.
9. U slučaju subvencije za **Mitros Fleischwaren**, ako se izuzme pitanje opravdanosti izmene investicionog projekta (i odluka Vlade da dâ saglasnost na izmenu), kojim je **odloženo zapošljavanje** i smanjeno ulaganje u opremu u odnosu na građevinske radove, nisu nađene bilo kakve nepravilnosti po pitanju dinamike realizacije investicija i zapošljavanja nakon izmene plana i dinamike i iznosa isplate subvencija. Sporno je, međutim, zbog čega KKDP **nije razmatrala dozvoljenost ove subvencije**. U ugovoru TS nije uočila elemente koji bi mogli da utiču na to da ova subvencija po bilo kom parametru izlazi iz okvira postavljenih propisima koji važe u ovoj oblasti. KKDP je, međutim, donela **spornu odluku da je reč o investiciji u oblasti poljoprivrede, te da ona za nju nije nadležna**. Posebno je **sporan redosled poteza** na relacijama Ministarstvo privrede - Komisija za kontrolu državne pomoći - Transparentnost Srbija, što je detaljno opisano u poglavlju „Analiza mehanizama za utvrđivanje svrsishodnosti državne pomoći“.

## Glavne preporuke

- **Razmatranje potrebe za daljim postojanjem** Komisije za kontrolu državne pomoći, imajući u vidu broj izuzetih slučajeva dodele državne pomoći u postojećem pravnom okviru i praksu odobravanja; alternativno: preuzimanje njenih poslova od strane Komisije za zaštitu konkurencije ili izmena pravnog okvira;
- **Jasno definisanje pravnog položaja Komisije za kontrolu državne pomoći** u skladu sa načelima iz Strategije reforme javne uprave, kako bi se znalo da li je reč o državnom organu, radnom telu Vlade ili nekom trećem obliku organizovanja;
- Uvođenje **zakonskog mehanizma za prikupljanje podataka** o propisima, aktima poslovanja i transakcijama koji mogu predstavljati državnu pomoć, kako kontrola ne bi zavisila od dobre volje davaoca, uz otvaranje podataka i ukrštanje podataka iz baza organa vlasti;
- **Objavljivanje podataka o dodeli subvencija** – ugovori i izveštaji nezavisnih revizora o ostvarivanju postavljenih uslova za uplatu tranši;
- Utvrđivanje **obaveze povraćaja sredstava** u slučaju nesvrshodnog korišćenja ili zabranu dodele sredstava tom korisniku, kao i kazni za odgovorna lica;
- Utvrditi **da li su ispunjene obaveze u vezi sa isplatom zarada** (na osnovu prikupljenih podataka nije jasno koji će biti minimalni troškovi zarada u dve godine nakon dostizanja punog obima zaposlenosti, a koji se koristi kao osnov za utvrđivanje dozvoljenosti subvencije);
- Uređivanje sistema za utvrđivanje **ostvarivanja svrhe** državne pomoći u slučajevima koji ne podležu kontroli Komisije za kontrolu državne pomoći;
- Propisati **kazne za neprijavlivanje državne pomoći**, nezakonitu dodelu i druge prekršaje koji sada nisu obuhvaćeni;
- Pokrenuti **postupke zbog uočenih slučajeva nepoštovanja pravila**;
- Utvrditi **precizna pravila za način promocije** dodele državne pomoći od strane predstavnika organa vlasti i u potpunosti **zabraniti organizovanje takvih promotivnih aktivnosti u doba izborne kampanje**;
- Predočiti javnosti sve **argumente u prilog** aktuelnog sistema dodele državne pomoći i **suočiti ih sa argumentima kritičara** na javnom slušanju u Narodnoj skupštini;

**Napomena o podršci:** Sprovođenje projekta u okviru kojeg je nastalo istraživanje je podržala Fondacija za otvoreno društvo, Srbija. Svi izloženi stavovi i mišljenja pripadaju organizaciji Transparentnost Srbija i ne moraju odražavati mišljenja i stavove Fondacije za otvoreno društvo.



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA