

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Политика државне помоћи Европске уније**

(мастер рад)

Ментор

Доц. др Александар Мојашевић

Студент

Александар Михајловић  
Број индекса: М001/14-О

Ниш, 2015.

## САДРЖАЈ

<b>УВОД</b> .....	1
<b>I ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТ ПОЈМА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ</b> .....	7
1. ДРЖАВНА ИНТЕРВЕНЦИЈА И ДРЖАВНА ПОМОЋ .....	7
1.1. Појам државне интервенције .....	8
1.2. Појам државне помоћи .....	11
2. КОНКУРЕНЦИЈА И ДРЖАВНА ПОМОЋ НА ТРЖИШТУ .....	18
2.1. Појам и значај конкуренције .....	18
2.2. Утицај државне помоћи на конкуренцију .....	22
3. ВРСТЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ .....	26
<b>II ПРАВНА РЕГУЛАТИВА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ</b> .....	31
1. РЕГУЛИСАЊЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ .....	32
1.1. Државна помоћ која је спојива са унутрашњим тржиштем у смислу члана 107. став 2. Уговора о функционисању ЕУ .....	35
1.2. Државна помоћ која се може сматрати спојивом са унутрашњим тржиштем ..	39
1.3. Државна помоћ која нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту .....	42
2. РЕГУЛИСАЊЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ЗЕМЉАМА БИВШЕГ ЈЕДИНСТВЕНОГ ЈУГОСЛОВЕНСКОГ ПРАВНОГ ПРОСТОРА .....	43
2.1. Државна помоћ у праву Републике Словеније .....	47
2.2. Државна помоћ у праву Републике Хрватске .....	48
3. РЕГУЛИСАЊЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	56
4. КОНТРОЛА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ .....	65
4.1. Разлози за контролу државне помоћи .....	65
4.2. Контрола државне помоћи у Европској унији .....	68
4.3. Контрола државне помоћи у праву Републике Србије .....	73
<b>III СТУДИЈА О ДОДЕЛИ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У ПЕРИОДУ ОД 2004. ДО 2013. ГОДИНЕ</b> .....	79
<b>ЗАКЉУЧАК</b> .....	109
<b>ЛИТЕРАТУРА</b> .....	117
<b>САЖЕТАК</b> .....	126
<b>БИОГРАФИЈА</b> .....	130
<b>ПРИЛОЗИ</b> .....	131

## УВОД

Стварање услова за постојање здраве конкуренције у тржишној утакмици јесте предуслов успешног функционисања тржишта и опстанка најуспешнијих привредних субјеката. Конкуренција је реч латинског порекла, изведена из речи *concurrentia*, што у преводу значи супарништво, такмичење, надметање, утакмицу. Самим тим, у уџбеничкој књижевности најчешће се налази одређење да је привредна утакмица (конкуренција на тржишту) облик надметања самосталних привредних субјеката, поводом производње и размене добара, као и пружање услуга у привредном животу. Без такмичарског духа учесника, конкуренција је незамислива (Миленовић, 2006: 117).

Конкуренција се може посматрати с два аспекта. С једне стране, она подстиче учеснике на тржишту да буду што је могуће више економски ефикасни, тј. да ефикасно употребљавају расположиве ресурсе и утичу на повећање друштвеног благостања. С друге стране, свака врста притиска, па и конкурентског, није нимало пријатна. Он представља терет, напор, за учеснике на тржишту, што значи да ће учесници, када је год то могуће, тежити да избегну конкуренцију (Беговић, Павић, 2012: 12-13).

Један од начина како конкуренција може бити нарушена, и то деловањем државе, јесте *државна помоћ*. Посматрајући однос државе и привредног друштва, можемо приметити да се током историје он битно мењао. У традиционалном, либералном капитализму, држава је била ослобођена многих функција. Њен основни задатак био је да обезбеди стабилност и одржање јавног поретка и привредних институција. Једино где је до изражаја долазио активистички дух државе, било је спољнотрговинско пословање, с обзиром на то да је држава одувек стимулисала извоз, а дестимулисала увоз. Појава интервенционизма и протекционизма доводи до ситуације да се релативно лако идентификују подстицајне мере државе којима се олакшава пословање одређених предузећа, на основу легалних и легитимних функција државе (Табороши, Јованић, 2010: 355).

Државна помоћ је специфичан правни појам, дефинисан одговарајућим прописима, пре свега прописима ЕУ, и треба га разликовати од општег појма *државне подршке*, која представља било какву подршку обављања било какве активности (Беговић, Павић, 2012: 108).

Државно интервенисање у сферу тржишних слобода обично има економско оправдање, тј. његов циљ је отклањање извесног поремећаја у друштвеној репродукцији. То значи да се највећи број случајева, у којима државни органи утичу на тржиште, тиче економско-политичких обзира, те да такве интервенције имају обим и трајање које је у вези с природом поремећаја, што је повод интервенције. Но, почев од тридесетих година XX века, у свим европским законодавствима превладава свест о томе да се у привредној регулативи не може избећи стандардизација таквих изузетака, односно парцијалне и хетерогене мере ограничавања тржишних слобода морају се претворити у стандардне правне институте, како би се логиком *omnis definitio est negatio* спречиле тенденције ка гушењу тржишног механизма (Табороши, Јованић, 2010: 309).

Стога, предмет истраживања јесте *државна помоћ у ЕУ/ЕЗ*, која је била регулисана од самог настанка ове организације. У тој области постоји врло разгранат систем правних норми који је стално дограђиван. Државна помоћ у ЕУ нечелно је забрањена, али постоје и значајни изузеци од те забране. Централно место у систему контроле државне помоћи има Комисија ЕУ. Она, претежно, путем *ex ante* контроле одобрава помоћ коју државе намеравају дати појединим предузећима.

С обзиром на то да је Република Србија 29. априла 2008. године, потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању преузела обавезу да развија систем контроле и услове за доделу државне помоћи, по угледу на ЕУ, нормативно наслеђе европског правног простора и даље је извор још недовољно истражених сегмената примене државне помоћи код нас. У Републици Србији, законска регулатива отпочела је свој живот усвајањем *Закона о контроли државне помоћи*<sup>1</sup> и две пратеће уредбе. Формирана је и петочлана *Комисија за контролу државне помоћи*, као независно тело које треба да надзире трошење буџетских средстава за подстицаје привредним субјектима. Ова Комисија ће бити главни јемац поштовања донетих правила све до уласка наше државе у ЕУ, када ће та контрола прећи у надлежност Европске комисије.

Циљ теоријског истраживања кореспондира с предметом рада, и огледа се у испитивању битних елемената политике државне помоћи на јединственом тржишту ЕУ и њених импликација на политику државне помоћи Републике Србије. С тим у вези, потребно је прецизно објаснити и разграничити: појмове државне интервенције и државне

---

<sup>1</sup> Закон о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 51/09.

помоћи, врсте државне помоћи и, механизме контроле државне помоћи, на нивоу ЕУ као и на националном нивоу. Посебно је важно установити да ли постоје неке суштинске разлике између политике државне помоћи на нивоу ЕУ и националном нивоу.

Поред теоријске обраде политике државне помоћи на нивоу ЕУ и националном нивоу, спроведена је и емпиријска студија на бази расположивих података о нивоу различитих облика државне помоћи у Републици Србији, у периоду од 2004. до 2013. године. Циљеви емпиријске студије јесу следећи: установити разлику у нивоу додељене хоризонталне, секторске и регионалне државне помоћи пре и после доношења Закона о контроли државне помоћи из 2009. године (ступио на снагу 1. јануара 2010. године); утврдити како различити методолошки поступци у евидентирању државне помоћи утичу на апсолутни износ додељене хоризонталне, секторске и регионалне државне помоћи, а самим тим и износ њиховог учешћа у укупном БДП-у земље, по годинама.

Из овако постављеног предмета и циљева рада произилази и његов теоријски и практични значај.

Теоријски значај огледа се у обједињавању, на систематизован начин, сазнања о државној помоћи ЕУ, што ће бити постигнуто методичним истраживањем дела постојеће литературе, научне и стручне, из ове области.

Практичан значај овог рада огледа се у тежњи аутора да резултатима свог истраживања допринесе јачању и поштовању правила којима се регулише политика државне помоћи, а кроз подизање свести свих учесника на тржишту о њеном значају, у свеукупном циљу заштите конкуренције. Крајњи адресати којима ће бити упућене практичне препоруке јесу свакако носиоци јавних функција, који креирају законе и старају се о њиховој примени, привредни субјекти и појединци, који се јављају као крајњи корисници одређених добара или услуга на тржишту.

Главне хипотезе овог истраживања су следеће:

1. не постоји разлика у битним елементима између политике државне помоћи ЕУ и политике државне помоћи у нашој земљи;
2. иако је политика државне помоћи у Републици Србији компатибилна са политиком државне помоћи ЕУ, она се не примењује ефикасно;

3. механизми контроле државне помоћи у Републици Србији нису довољно ефикасни у заштити конкуренције и контроле државе у коришћењу средстава буџетских корисника;
4. доношење и примена Закона о контроли државне помоћи, утицали на смањење додељене државне помоћи, у односу на период пре доношења Закона.

У обради ове теме, коришћена је доступна домаћа и страна литература, релевантни домаћи и страни законски прописи, као и међународни документи и други материјали. У том смислу, примењени су следећи методи: историјски, нормативни, упоредноправни и дескриптивни метод.

Историјским методом анализирано је оно што је претходило државној помоћи у ЕУ, проучавањем доступних списа и докумената о државној помоћи, од почетка XX века до данас.

Правни, или догматички, или догматичко-нормативистички метод је полазни, основни метод за стварање, тумачење и примењивање позитивног права на нивоу једне државе, односно ЕУ. Овај методолошки поступак у раду допуњен је социолошким методом којим су истражени друштвени основи настанка и развоја државне помоћи и њене правне регулативе. Њиме је утврђена (не)сагласност између нормативног и фактичког елемента државне помоћи, односно нормативног и стварног.

Упоредноправни метод примењен је за упоређивање законских и других нормативних текстова у овој области. То се, пре свега, односи на постојећу правну регулативу у оквиру Европске уније, затим регулативу појединих бивших југословенских република (са посебним освртом на право Републике Словеније и Републике Хрватске), као и постојећи нормативни оквир Републике Србије.

При томе, дескриптивним методом описани су различити елементи политике државне помоћи у ЕУ, као и сличности и разлике с политиком државне помоћи која се примењује у Републици Србији.

Рад се састоји из три дела који представљају повезане целине.

Први део, носи назив *Теоријски концепт појма државне помоћи*, и обухвата три главе.

Прва глава, под називом *Државна интервенција и државна помоћ*, састоји се из два поглавља, а то су, појам државне интервенције и појам државне помоћи. Оба појма објашњена су с циљем истицања сличности и разлика између ове две активности државе.

Друга глава, под називом *Конкуренција и државна помоћ на тржишту*, обухвата појмовно одређење конкуренције и њен значај, као и утицај државне помоћи на конкуренцију. Анализа ова два питања, нужно је условљена разматрањем питања тржишта, као моћног регулатора економских токова у савременим тржишним условима.

Трећа глава, под називом *Врсте државне помоћи*, сажима неке од облика државне помоћи, који се најчешће срећу у пракси: субвенције; кредити под условима повољнијих од тржишних; издавање гаранција; ослобађање од плаћања пореза; ослобађање од плаћања доприноса и других непореских дажбина; продаја добара и услуга које производи држава по цени која је нижа од тржишне; јавне набавке; и, докапитализација при приносима који су нижи од тржишних.

Други део, носи назив *Правна регулатива државне помоћи*, и обухвата четири главе.

Прва глава, под називом *Регулисање државне помоћи у праву Европске уније*, састоји се из више поглавља. Применом одговарајућих методолошких поступака приликом анализе законских и подзаконских норми позитивног законодавства на међународном и домаћем плану најпре је приказан начин регулисања државне помоћи у праву Европске уније. Такође, анализирани су и облици државне помоћи у праву ЕУ: државна помоћ која је спојива са унутрашњим тржиштем у смислу члана 107. став 2. Уговора о функционисању ЕУ; државна помоћ која се може сматрати спојивом са унутрашњим тржиштем; и, државна помоћ која нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту.

Друга глава, под називом *Регулисање државне помоћи у земљама бившег јединственог југословенског правног простора*, посебно је посвећена праву Републике Словеније и Републике Хрватске, као земаља које су, с тог простора, прве приступиле ЕУ.

Трећа глава, под називом *Регулисање државне помоћи у праву Републике Србије*, бави се анализом домаћих правних прописа у области државне помоћи.

Четврта глава, под називом *Контрола државне помоћи*, обухвата питања у вези са разлозима за контролу државне помоћи, као и поступке контроле на нивоу ЕУ, и праву Републике Србије.

Трећи део, под називом *Студија о додели државне помоћи у Републици Србији у периоду од 2004. до 2013. године*, бави се анализом доделе државне помоћи у Републици Србији у наведеном периоду, на основу усвојених извештаја Комисије за контролу државне помоћи.



# I ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТ ПОЈМА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ

## 1. Државна интервенција и државна помоћ

Према класичним схватањима развијеним у доба „laissez faire-a“, основне функције државе су: 1. заштита друштва од насиља и надирања других независних друштава; 2. заштита сваког члана друштва од насиља и неправде од стране другог члана друштва и заштита својине и уговора; и, 3. обезбеђење добара и услуга, које су у највећој мери од користи за неко друштво, а које су таквог карактера да не постоји појединачни интерес довољан за напредак и опстанак тог друштва (Аџић, 2000: 29-30). На овај начин посматрано, обавезе државе су постављене доста широко, а по свом карактеру оне су економско-социјалног карактера.

У новије време, пред државу су постављени бројни изазови. Сиромаштво, незапосленост, масовне миграције људи, епидемије заразних болести, проблеми производње, развоја, инфлације, ратови, учинили су државу основним економским актером. У настојању да регулише све те тешкоће, држава користи моћ политичких механизма, односно полуге власти, и интервенише у економске односе, да би отклонила поремећаје који настају на слободном тржишту.

Појам државне интервенције је свеобухватан. Односи се на различите сфере друштвеног и приватног живота и има за циљ њихово регулисање. На пример: државна интервенција у породици, у медицини, мас-медијима, приликом регулисања статуса особа са инвалидитетом, али и хуманитарне интервенције у области ратног права (Flora, Alber, 2009: 44).

Овај рад односи се на *државну помоћ*, као један од облика државне интервенције у привреди.<sup>2</sup> Стога, треба указати да свака државна интервенција није истовремено и

---

<sup>2</sup> Као облике државне интервенције у привреди, можемо навести неколико њених области и праваца кретања: *креирање привредног система*, које подразумева стварање правног оквира за функционисање и развој економије; *вођење економске политике* утврђивањем одређених економско-политичких циљева и предузимањем мера за њихову реализацију; *вођење социјалне политике* којом се врше трансферна плаћања према пензионерима, корисницима социјалних давања и сл; *куповина и продаја производа и услуга*. У савременим државама јавни сектор привреде значајан је део структуре укупне привреде. Производи и услуге тога сектора износе се на тржиште где представљају значајан део укупне понуде. На другој страни, држава купује производе и услуге намењене војсци, полицији, државној администрацији, јавном сектору привреде и друго, чиме значајно утиче на формирање тражње на тржишту; *алокација производних ресурса* (фактора) на различите привредне активности и делатности. Она то врши мерама политике расподеле, фискалне и кредитне политике, затим политиком субвенција, цена и сл; *регулисање новчаних токова* који представљају

државна помоћ. Државну помоћ треба разликовати од општег појма државне интервенције, односно подршке, коју држава пружа у обављању било какве активности.

### **1.1. Појам државне интервенције**

Савремено поимање апсолутног фаворизовања значаја слободног тржишта у економским збивањима, некада се чак позива и на стихове једног од најзначајнијих светских музичара Џона Ленона (John Lennon): „...Замисли да нема држава/ Није тешко...“<sup>3</sup> (Kling, 2007). Клинг (Kling) на овај симболичан начин истиче аргумент теорије јавног избора, тврдећи: „Тржишта раде добро, користите тржиште“. С друге стране, овај теоретичар, не одустајући од свог основног опредељења, наводи економисте окренуте ка левом центру, али истовремено и десном крилу академске заједнице у целини. За њих каже да ефектно поручују: „Тржишта су оманула. Користите владе“. На то Клинг (Kling) одговара: „Тржишта омањују. Користите тржишта“ (Јанковић, 2011).

И домаћи аутори истичу значај улоге тржишта, али, истовремено, указују и на негативне ефекте таквог деловања. Управо, услед несавршености тржишног механизма, држава остварује интервенцију у привреди. Разлози за то налазе се у нескладу између ограничености ресурса, с једне стране, и растућих потреба људи, с друге стране (Николић, 2011: 101). То није ствар једног народа или једне државе, то је глобално питање, с обзиром на то какав се пораст становништва очекује на Земљи, као и последице глобализацијских токова.

Садржај државне интервенције може бити усмерен на стварање одређеног амбијента за тржишну утакмицу која подразумева слободу и иницијативу предузећа и појединца, као и на оставривање других економских циљева. С обзиром на несавршеност тржишног механизма регулисања односа у процесу материјалне репродукције друштва, држава, путем својих мера – својом интервенцијом, отклања неке од његових недостатака, али и поставља економске циљеве које реализује применом различитих мера и различитим активностима (Божић, Голубовић, Божић Миљковић, 2013: 48).

---

„својеврсни крвоток“ у економском систему; *регулисање и усмеравање економских односа са иностранством*, које добија све већи значај с обзиром на глобализацију светске економије (Божић, Голубовић, Божић Миљковић, 2013: 48-49).

<sup>3</sup> John Lennon – Imagine, Lyrics Translations; „...Imagine there’s no countries/ It isn’t hard to do...“; <http://lyricstranslations.com/prevod/john-lennon-imagine>; Преузето: 15. 08. 2015.

Државна интервенција<sup>4</sup> није неутрална – она је увек у нечију корист и на нечију штету, тј. нечије благостање се увећава, а нечије умањује. Интересне групе у чији прилог иде или против чијих интереса јесте нека државна интервенција, спремне су да „плате“, како би се та државна интервенција заиста спровела или зауставила. Политичари процењују које интересне групе могу да им пруже највеће ресурсе за стицање политичке подршке и, на основу тога, формулишу свој политички програм тј. политику државне интервенције. „Политичко тржиште“ карактерише велика *асиметрија информација* – политичари који „продају“ државну интервенцију, о тој интервенцији знају далеко више од бирача тј. оних који је „купују“. Иако „политичко тржиште“ у демократији не функционише савршено, предност демократије у односу на друге политичке системе подразумева редовно полагање рачуна и одговорност политичара према бирачком телу, док интересне групе делују и у ауторитарним режимима (Беговић, Лабус, Јовановић, 2013: 444-445).

На ефективну понуду државне интервенције утичу: 1. *политичари*, који реагују на релативну тражњу, тј. на релативну политичку подршку, односно политички притисак интересних група; и 2. *државни службеници*, који спроводе државну интервенцију и имају одређена дискрециона права. Државну интервенцију често карактерише прилично висок степен инерције. Као разлог државне интервенције најчешће се наводи несавршеност тржишта, међутим, и саму државну интервенцију карактеришу бројне несавршености. Узроци несавршености државне интервенције су: 1. *несавршена информисаност* (како због знатно већих потреба за информацијама, тако и због непостојања подстицаја да се информације прикупе); 2. *несавршеност циљева државне интервенције* (јер су под утицајем интереса приватних и често супротстављених интересних група); 3. *несавршеност спровођења државне интервенције* (јер циљеви које имају државни службеници, као повећање плате, стицање репутације, друштвене моћи и угледа, често нису у складу са економски ефикасном државном интервенцијом) (Беговић, Лабус, Јовановић, 2013: 445-446).

---

<sup>4</sup> Више о државној интервенцији: Беговић, Лабус, Јовановић, 2013: 411-449.

Државна интервенција ствара *трошкове*.<sup>5</sup> Чињеница да се спроводи државна интервенција, значи да постоје *опортунитетни трошкови*<sup>6</sup> такве интервенције, јер се ресурси упослени у државној управи, за спровођење државне интервенције, могу користити и у друге намене. Према намери, разликујемо две врсте државне интервенције – *алокативну* и *(ре)дистрибутивну*. Прва је усмерена ка алокацији ресурса, како би се увећала економска ефикасност и повећало друштвено благостање, док је друга усмерена ка прерасподели дохотка, која се најчешће оправдава циљем остваривања друштвене правде. Често је циљ државне интервенције смањење апсолутног сиромаштва, односно броја оних чији је ниво потрошње такав да онемогућава задовољење искључиво основних потреба (Беговић, Лабус, Јовановић, 2013: 446).

Иако државна интервенција у многим случајевима има позитивне ефекте, а некада је и преко потребна, она истовремено значи и ограничавање слободног деловања тржишта. Савремена држава контролише одређена предузећа (на пример: ПТТ, електропривреда, водовод, и слично), финансира научна истраживања, пружа помоћ социјално угроженом становништву, подстиче привредни раст и ублажава привредне циклусе путем мера економске политике. Треба нагласити да државна интервенција може проузроковати још веће деформације и поремећаје на тржишту, уколико такве интервенције знатно ограничавају слободу деловања тржишта, односно ако држава почне да замењује тржиште (Николић, 2011: 101). Практично, са сваком врстом државне интервенције треба поступати

---

<sup>5</sup> Свако друштво се суочава са избором: уколико се ресурси усмеравају у државну управу, што, начелно посматрано, увећава обим и ефикасност државне интервенције, то онемогућава те ресурсе да буду ангажовани на тржишту, у оним активностима које државна интервенција, наводно, треба да побољша. Из финансијског аспекта посматрано, ова дилема се своди на питање висине пореза. За привлачење квалитетне радне снаге у државну управу, потребне су високе плате у тој управи, а то доводи до раста јавних расхода који се, на дуги рок, може покрити искључиво растом пореских прихода, односно пореског оптерећења. То умањује подстицаје за економску ефикасност привредних субјеката, односно увећава њихове ефективне трошкове, па се опет ствар своди на колективан избор: виши порези, нижа ефикасност приватног сектора и боља државна интервенција, или нижи порези, виша ефикасност приватног сектора и слабија државна интервенција (Беговић, Лабус, Јовановић, 2013: 430). Такође, с обзиром на то да државна интервенција ствара амбијент за јављање корупције, у трошкове свакако треба убројити и цену коштања рада органа формалне друштвене контроле, као судова, тужилаштва, полиције, ради расветљавања и решавања кривичних ствари из ове области.

<sup>6</sup> Опортунитетни трошак јесте највећа пропуштена добит која је могла бити остварена од неке активности. Другим речима, то је оно чега се неко одриче да би добио нешто друго. На пример, када се доноси одлука о студирању, доносилац одлуке требало би да зна шта пропушта од других активности. Људи су тога обично и свесни, чак и када не знају економски термин којим се највећа пропуштена добит изражава. Успешни спортиста, који може много зарадити ако се одрекне факултета и професионално се бави спортом, добро зна да је његов опортунитетни трошак студирања веома велики. Он зна да је корист од спорта много већа, него трошак одрицања од студирања (Николић, 2011: 22).

пажљиво и пратити њене ефекте на тржишту. У том смислу, и са државном помоћи, као обликом државне интервенције, свака влада се мора придржавати правила у вези са њеном применом и полазити од правила да је државна помоћ начелно забрањена, али да се у изузетним случајевима, строго прописаним, може применити.

### ***1.2. Појам државне помоћи***

Сваки облик државне интервенције у привреди није истовремено и државна помоћ. Како би такав облик државне активности представљао државну помоћ, потребно је да кумулативно буду испуњени одређени услови. То су:

1. помоћ мора да буде додељена од стране државе, коришћењем државних ресурса;
2. помоћ мора да ствара одређену предност за њеног примаоца;
3. помоћ мора да ствара предност (изабраним учесницима) на тржишту у обављању привредних делатности;
4. помоћ мора да утиче на размену добара и услуга на тржишту;
5. помоћ мора да доводи до дисторзије конкуренције (Беговић, Павић, 2012: 108).

У питању су симултано постављени услови, што практично значи да сви они морају истовремено бити испуњени да би се радило о државној помоћи. У неким случајевима државне интервенције неспорно је да се ради о државној помоћи, а у неким то неће бити случај. У даљем излагању, осврнућемо се на сваки од ових услова.

*Први услов* јесте врло јасан. Државну помоћ даје *држава*. То значи да уколико неки од учесника на тржишту добије помоћ од неке приватне организације, или пак међународне институције над којом држава нема никакав утицај у погледу њихове контроле (на пример: Светска банка), неће се радити о државној помоћи. Затим, као давалац помоћи може се јавити и регионални или локални орган власти.<sup>7</sup> Такође, помоћ се додељује из оних ресурса који се налазе у власништву државе, односно помоћ мора да има фискалну импликацију. Тако, давање субвенција, или пореских олакшица, представља државну помоћ, јер се исказује на расходној, односно приходној страни буџета. Зато,

---

<sup>7</sup> *Germany v. Commission, Case 248/84, 17, ECR (1987), p. 4013.* У: Раичевић, Н. (2010). Усклађивање права Србије са правом ЕУ у области државне помоћи. У: Димитријевић, Д. Миљуш, Б. (Прир.). *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*. Београд: Институт за међународну политику и привреду. 346.

интервенција државе која се састоји у доношењу и спровођењу прописа којима се утиче на пословање неких учесника на тржишту не сматра се државном помоћи. Ако би држава интервенисала на начин да одреди минималну или максималну продајну цену неког производа, то ће свакако утицати на конкуренцију између учесника на тржишту, али неће пак представљати државну помоћ.

Други услов јесте да државна помоћ *ствара предност за примаоца, који обавља одређену делатност на тржишту*, у односу на остале учеснике који ту помоћ не примају. Предност се може стећи путем позитивне и негативне државне помоћи (Рајчевић, 2006: 1047). Позитивна државна помоћ су директне или индиректне субвенције, које су по својој природи, по правилу, јавни расходи. Негативне државне помоћи су оне чији ефекат се огледа у смањењу јавних прихода. То може бити нпр. опрост дуга, ослобађање од плаћања новчаних казни, нижа каматна стопа и др. Да би се утврдило да ли је реч о државној помоћи, пре свега код индиректних субвенција, користи се „тест приватног улагача“ (*Market Economy Investor Principle*), тест да ли би такав трансфер извршио приватни инвеститор у обичајеним тржишним условима. Реч је о економској анализи која, суштински, подразумева да се не ради о државној помоћи уколико је неко улагање државе било предузето под оним условима под којима би и приватни улагач то учинио под нормалним тржишним околностима (Табороши, Јованић, 2010: 363).

Овај услов заправо значи да је државна помоћ *селективна мера*, чиме се она разликује од тзв. *општих мера*, које се примењују, без разлике, на сва предузећа, у свим секторима економије. Државне мере се сматрају селективним, уколико је органу који их спроводи дато право дискреционог одлучивања код избора субјеката или сектора у којима ће се оне примењивати, а селективност постоји и онда када се та мера примењује само на део државне територије. Међутим, у пракси није баш увек лако направити разлику између државне помоћи и општих мера економске политике (Цветковић, Раичевић, 2009: 542-543).

Дакле, селективност је управо оно што раздваја државну помоћ од такозваних општих мера. Опште мере не укључују државну помоћ. На пример, изградња саобраћајне инфраструктуре, мере за смањивање незапослености, као и смањење пореза на добит предузећа не могу се посматрати као селективне мере јер се једнако односе према свима, а користи и штете имају сви учесници на тржишту у једној држави (Ћирковић, 2013: 13).

*Трећи услов* односи се на то ко је прималац државне помоћи. То је *учесник на тржишту*. Корисници могу бити како јавна, тако и приватна предузећа. Није битно који својински облик је у питању, али је битно да се предузеће бави *економском активношћу*. Израз економска активност је широко тумачен – као свака активност коју карактерише „понура роба и услуга на датом тржишту“.<sup>8</sup> Ако би помоћ била додељена неком физичком или правном лицу које није учесник на тржишту, не би се радило о државној помоћи.<sup>9</sup> На пример, додељивање помоћи суду, тужилаштву, болници, универзитетској библиотеци, факултету, не представља државну помоћ, јер ови субјекти нису учесници на тржишту. Друга компонента овог критеријума односи се на обављање одређене делатности. На основу праксе судова ЕУ, може се закључити да се под привредним делатностима подразумева понуда добара и услуга на тржишту и остваривање прихода на основу њихове продаје, односно куповине од стране корисника (Беговић, Павић, 2012: 110).

У вези овог критеријума занимљиво је поставити питање да ли се наведене компоненте овог критеријума преплићу, односно да ли је један од њих вишак. Могуће је тумачење да се статус учесника на тржишту дефинише преко делатности коју он обавља, односно, да се под учесницима на тржишту посматрају искључиво она физичка и правна лица која обављају привредне делатности. Овакво схватање, међутим, може да доведе до непрецизности, будући да могу постојати учесници на тржишту који пружају јавна добра (она добра која се не могу наплатити), па стога не испуњавају критеријум привредне делатности, иако су и даље учесници на тржишту – конкуришу за добијање средстава за пружање јавног добра. Због тога је потребно да се очувају обе компоненте наведеног критеријума (Беговић, Павић, 2012: 110).

*Четврти услов* јесте делимично повезан са претходно поменути, који се односи на примаоце државне помоћи. Како бисмо направили разграничење, узећемо пример социјалне помоћи, коју држава додељује најсиромашнијим грађанима. Том помоћи, само

---

<sup>8</sup> Banco de Credito Industrial SA v. Ayuntamiento de Valencia, Case C-387/92, 11, ECR (1994), p. I-877 и Italy v. Commission, Case 118/85, 3, ECR (1987), p. 2599. У: Раичевић, Н. (2010). Усклађивање права Србије са правом ЕУ у области државне помоћи. У: Димитријевић, Д. Миљуш, Б. (Прир.). *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*. Београд: Институт за међународну политику и привреду. 346.

<sup>9</sup> Правила о државној помоћи примењују се само на мере које се односе на предузетнике који се баве привредном делатношћу. Начелно, од тог правила су изузета само домаћинства и јавне установе. Сагласно судској пракси Европске уније, предузетник је „сваки пословни субјект који се бави привредном делатношћу, без обзира на правни статус и начин на који се финансира“. Појам се може односити и на физичка лица и непрофитне пословне субјекте ако се баве привредном делатношћу (Zaštita tržišnog natjecanja i državne potpore – minivodič za poslovnju zajednicu, 2009: 12).

се повећава куповна моћ једног домаћинства, коме је додељена, али се не утиче на то како и где ће примаоци помоћи потрошити та средства. Држава, као давалац ове врсте помоћи, није унапред предвидела код ког учесника на тржишту корисници морају да потроше помоћ. Они ће сами о томе донети одлуку, и добијена средства потрошити на начин који њима највише одговара. Значај овог критеријума је посебно битан код примене *de minimis* одредбе.<sup>10</sup> У многим случајевима постоји делање државе којим се утиче на размену добара и услуга на тржишту, али је оно толико мало да се може занемарити.

*Пети услов* се везује за чињеницу да се додељивањем државне помоћи *нарушава конкуренција на тржишту*. Уколико држава, на пример, уведе пореске олакшице свим учесницима на тржишту, у свим делатностима и у свим географским деловима земље, односно универзално умањи неку пореску стопу, таква мера није селективна и не доводи до дисторзије конкуренције, па самим тим не представља државну помоћ. Насупрот томе, уколико држава субвенционира инвестиције само у неким привредним делатностима, односно само у неким географским подручјима, или се те субвенције ефективно разликују у зависности од тога о којој привредној делатности или о ком географском подручју је реч, извесно је да је у питању селективност, а тиме долази до дисторзије конкуренције, односно њеног нарушавања, чиме оваква државна интервенција спада у државну помоћ (Беговић, Павић, 2012: 111).

Примена државне помоћи је сложен процес који са собом крије одређене замке, и због тога је потребно водити бригу о бројним аспектима, почевши од појединачних мера економске политике, па до владајућег политичко-економског и социјалног окружења. Стога, ауторке Јовић и Kesner-Škreb наводе одређене карактеристике и проблеме који настају применом државне помоћи у пракси. То су: 1. државна помоћ кошта; 2. држава не зна изабрати „победнике“ и „губитнике“; 3. држава не зна прекинути помоћ; 4. држава се не зна одбранити од лобистичких група; 5. државна интервенција доводи до нелојалне конкуренције; 6. државна помоћ оптерећује државни буџет; 7. државна помоћ може створити проблеме и у међународној трговини (Јовић, Kesner-Škreb, 2006: 229-230).

---

<sup>10</sup> У складу са принципом *De minimis non curat praetor*, у пракси се може дозволити примена државне помоћи, која због своје мале вредности, не може имати негативан ефекат на конкуренцију на тржишту. У домаћем праву, државна помоћ мале вредности (*de minimis* државна помоћ), регулисана је Уредбом о правилима за доделу државне помоћи, чланови од 95. до 97.



1. *Државна помоћ кошта.* Да би се оправдала примена државне помоћи, није довољно утврдити постојање тржишног неуспеха. Потребно је такође аргументовано показати да јавни сектор, односно држава, може боље решити проблем од приватног сектора, односно тржишта. Пре почетка примене државне помоћи потребно је утврдити све трошкове које она носи (Јовић, Kesner-Škreb, 2006: 229).
2. *Држава не зна изабрати „победнике“ и „губитнике“.* Селективна индустријска политика обично изгледа тако да држава бира гране или предузећа које треба помагати. То су будући „победници“, тј. гране и предузећа од којих се очекује да ће имати високе стопе раста, или су то „губитници“, тј. гране и предузећа у тешкоћама којима држава помаже да опстану и да се опораве. Претпоставка за спровођење такве државне интервенције јесте да држава поседује аналитичку способност да боље од тржишта изабере гране и предузећа која могу постати победници или да одлучи које је губиташе вредно спасавати, те да одреди мере којима ће све то бити спроведено. Међутим, државна бирократија обично је недовољно оспособљена и не располаже довољним бројем информација како би се ухватила у коштац с тако захтевним задатком (Јовић, Kesner-Škreb, 2006: 229).
3. *Држава не зна прекинути помоћ.* Због мањка потребних информација о производима, ценама или технолошким открићима, држава се углавном показала вишеструко неспособном. Она обично није знала изабрати привредне гране које успешно послују и/или кључне губиташе, није знала када је потребно прекинути давати помоћ, тј. када је нека грана способна да самостално послује. Држава је често неадекватно изабраним мерама економске политике у привреду уводила бројне поремећаје који су смањивали економску ефикасност у привреди (Јовић, Kesner-Škreb, 2006: 229-230).
4. *Држава се не зна одбранити од лобистичких група.* Под притиском различитих лобистичких утицаја, мрежа државне интервенције постаје све сложенија, а државна администрација све поткупљивија. Једном када се интервенција устали, постоји опасност да држава падне под утицај интересних група које успешно лобирају како би задржале државну помоћ, иако то више није економски оправдано. Осим тога, увек се појављују „нови кандидати“ којима би добро дошла

државна помоћ. Под утицајем интересних група, државна помоћ се тешко укида, уводи се нова помоћ, а тај *зачарани круг* се тешко прекида (Jović, Kesner-Škreb, 2006: 230).

5. *Државна интервенција доводи до нелојалне конкуренције.* Државна помоћ доводи и до нелојалне конкуренције међу субвенционисаним и несубвенционисаним предузећима. Наиме, нижим ценама које могу понудити субвенционисана предузећа, а које нису резултат побољшаног квалитета и продуктивности, с тржишта се истискују квалитетна, али несубвенционисана предузећа с вишим ценама производа (Jović, Kesner-Škreb, 2006: 230).
6. *Државна помоћ оптерећује државни буџет.* Све бројнија државна помоћ оптерећује државни буџет и доводи у питање његову фискалну одрживост. Таква помоћ се мора финансирати из пореза, те тако, сви порески обвезници сnose тај трошак. Иако су плаћали ниже цене за субвенционисане производе, потрошачи ће на крају, путем већих пореза, платити њихову пуну несубвенционисану цену (Jović, Kesner-Škreb, 2006: 230).
7. *Државна помоћ може створити проблеме и у међународној трговини.* Наиме, субвенционисање домаће производње државном помоћи, омогућава примену *политике грамзивости* и присвајања дела иностраног тржишта. Као одговор на државну помоћ, „нападнута“ земља може применити меру одмазде. Унија је, између осталог, и због тога успоставила систем контроле државне помоћи, који треба да допринесе смањивању таквих неефикасности (Jović, Kesner-Škreb, 2006: 230).

Предузеће које почне да добија државну помоћ мења своје понашање, тј. понашање мења сама управа. Чланови управе ће више времена проводити у комуникацији и пред канцеларијама државних бирократа који су надлежни за давање помоћи, а боравиће краће у својим пословним просторијама и погонима. Они ће више бити заинтересовани за преговарање с бирократама, него за договоре са стручњацима који би побољшали производе и унапредили производњу, организацију, управљање и маркетинг. Последица тога је да ће производи тог предузећа у наредном циклусу бити лошији, а то значи да ће се његове тешкоће повећати. Тако, помоћ, уместо да подстиче добре особине појединаца (труд, креативност, иновација, штедња, и друго), заправо подстиче њихове лоше особине

(мањи напор, опуштање, опортунизам, краткорочно размишљање, лошији квалитет) (Прокопијевић, 2015: 16-17). Тиме ће предузеће, као прималац помоћи, постати пасивно и незаинтересовано за било какав вид иновација у процесу производње, улагања у истраживања и развој, подстицања такмичарског духа и борбе на тржишту, наравно на правно дозвољен и регулисан начин, са осталим конкурентима. Оно ће своје активности свести на минимум који је потребан да испуни како би му помоћ била додељена. Прекид у давању помоћи, представљаће крај за постојање и пословање оваквих предузећа.

## 2. Конкуренција и државна помоћ на тржишту

### 2.1. Појам и значај конкуренције

Здрава конкуренција<sup>11</sup> представља кључни чинилац за успешно функционисање тржишта. Такмичење између учесника на тржишту, односно фер плеј игра коју они воде, омогућава опстанак оних најјачих и најуспешнијих. Конкуренти се међусобно надмећу ко ће да произведе, односно да понуди управо оно што купци траже, био то постојећи или нов производ, да при истој цени понуде квалитетнији производ, односно да при истом квалитету понуде производ по нижој цени (Беговић, Павић, 2012: 11).

Историјски посматрано, постојали су различити облици нарушавања конкуренције. Наравно, они постоје и данас, на пример: ограничење тржишта, договори произвођача о цени и подели тржишта, условљавање снабдевања, монополи, картели и разни други облици. У теорији, постоје схватања, да монополи у разним земљама, у кључним индустријама, нису били *недужни* када су у питању разлози за избијање Првог и Другог светског рата. Окупационе и постокупационе власти, посебно у Немачкој, водиле су рачуна о утицају монопола на ратна збивања, и зато је антимонополско законодавство врло брзо добило своје место у послератној регулативи (Прокопијевић, 2012: 311).

Интересантно је споменути и то, да је стварање монопола на увоз и продају карата за играње у Енглеској, нагнало енглески суд да још у XVII веку установи штетност покљонених монопола: квалитет производа опада, цене расту, потенцијални конкуренти беспосличаре уместо да и сами праве и продају карте.<sup>12</sup>

Почеци модерног права конкуренције<sup>13</sup> везују се за крај XIX века и Сједињене Америчке Државе,<sup>14</sup> и регулисање трустова (*trusts*), односно конгломерата, којима су

---

<sup>11</sup> Здрава конкуренција на тржишту представља жељену појаву. Она доприноси бољој дистрибуцији, снабдевању и заштити потрошача и корисника услуга, бољем квалитету производа и услуга, нижим ценама, повећању продуктивности рада, бржем технолошком и укупном развоју. Међутим, таква конкуренција неће увек погодовати интересима појединих такмичара. Међу њима ће се наћи конкуренти, који су неприпремљени за такмичење, као и они који желе да остваре што повољније резултате и већу добит кроз понашање које није у складу са правилима организоване тржишне конкуренције. Јасно је да у пракси савршена конкуренција не постоји. Здрава конкуренција се штити тако што се одређено понашање, које је квалификовано као кршење правила понашања на тржишту, кажњава (Ћирић, 2012: 55).

<sup>12</sup> *Darcy v. Allin*, 77 Eng. Rep. 1260 (Queen's Bench, 1602). У: Беговић, Б. Павић, В. (2012). *Увод у право конкуренције*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 25.

<sup>13</sup> Више о историјату развоја права конкуренције у: Беговић, Павић, 2012: 24-26.

<sup>14</sup> Више о историјском развоју једног од облика државне помоћи у САД-у у: *Building on a Strong Foundation – The History of State Aid for Local Transportation*, 1999.

практично контролисане читаве гране привреде. У том циљу, амерички Конгрес је донео неколико закона: *Шерманов закон (Sherman Act)* из 1890. године и *Клејтонов закон (Clayton Act)* из 1913. године.<sup>15</sup> Треба напоменути и то да су пре доношења Клејтоновог закона, амерички судови већ применили одредбе Шермановог закона, и 1911. године разбили једну од (тада) најмоћнијих компанија на свету – *Standard Oil*.

На тлу Европе, у периоду после Првог светског рата, разочарање и економски крах, утицали су на снажну државну интервенцију у привреди. Убрзо, доминантан утицај америчког законодавства био је трансплантиран у Немачку и Јапан, с циљем да се спречи концентрација економске моћи у рукама малог броја картела.<sup>16</sup> На европском континенту, постоји двоструки систем заштите конкуренције. Први, *наднационални (европски)*, чији је објект заштите конкуренција на заједничком тржишту, и други, *национални*, а то су закони који исту материју регулишу само на националном нивоу. Данас, примарни извори заштите конкуренције на европском нивоу су: Лисабонски уговор (чланови 101, 102. и 107), Уредба 139/2004 која се бави концентрацијама и Уредба 1/2003 којом се реорганизује и децентрализује спровођење европских прописа. На нивоу Србије, најважнији закони из ове области, ако се изузме Закон из 1998. године<sup>17</sup> који је ову област регулисао на нивоу Савезне Републике Југославије (СРЈ), јесте *Закон о заштити конкуренције* из 2005. године,<sup>18</sup> односно *Закон о заштити конкуренције* из 2009. године,<sup>19</sup> који прате европску систематику и европске стандарде у овој области (Беговић, Павић, 2012: 25-26).

---

<sup>15</sup> Више о Шермановом и Клејтоновом закону у: Серјевић, 2014: 59-74.

<sup>16</sup> Картел представља споразум, односно споразуме између конкурентских предузећа који су усмерени на ограничавање или спречавање конкуренције која постоји између тих предузећа, са циљем да се повећају цене и добит учесника у споразуму без стварања, за узврат, било какве објективне користи. У пракси то се обично ради фиксирањем цена, или комбинацијом ових посебних врста ограничења. Картели су штетни за потрошаче и друштво у целини због чињенице да предузећа која учествују у картелу наплаћују више цене (и зарађују већу добит) него предузећа на тржишту на коме влада конкуренција. Картели се могу дефинисати и као споразуми и/или усаглашена пракса између конкурената који желе да ограниче конкуренцију усклађивањем свог конкурентског понашања на тржишту и утицајем на релевантне параметре конкуренције на унутрашњем тржишту (нпр. путем споразума о утврђивању (фиксирању) куповних или продајних цена, расподела производних или продајних квота, подели тржишта, укључујући договоре о расподели тендера). <http://www.eu-scs.org/resnik-rojtnova.php?slovo=%D0%9A#code43>. Преузето: 17. 8. 2015.

<sup>17</sup> Антимонополски закон, *Сл. лист СРЈ*, 29/96.

<sup>18</sup> Закон о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 79/05.

<sup>19</sup> Закон о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/09, 95/13.

Иако су европске земље и ЕУ у целини углавном следиле САД, на оба континента, антимонополско законодавство, као окосница политике конкуренције, прошло је кроз две фазе. У првој фази инсистирало се на објективним показатељима – колико предузећа има у некој грани на једном тржишту, колико је појединачно учешће предузећа, колики је степен концентрације, каква је могућност замене (супституције), какве баријере постоје, какав је улаз и излаз, итд. Тај приступ можемо назвати *квантитативни*. Од када је у САД *Чикашка школа* почела да утиче на привредно судство, дошло је до постепене промене антимонополске филозофије, која се састојала у преласку са објективних критеријума на *економску процену последица антимонополских политика*. Регулатива у Европи знатно касни за овим заокретом, тако да се углавном још увек ослања на објективна мерила, али је крајем деведесетих година прошлог века започела извесна реформа која иде у правцу ослањања на анализу подстицаја (Прокопијевић, 2012: 312).

Имајући у виду значај конкуренције на тржишту, модерне државе света, укључујући и државе Европске уније, определиле су се за концепт *функционалне конкуренције*. Овај концепт подразумева очување реално оствариве конкуренције која је у функцији слободног протока роба, услуга, капитала и радне снаге, као битног обележја заједничког, односно унутрашњег тржишта Европске уније. Искуство економски развијених земаља показало је да је тржишни механизам најефикаснији инструмент и начин спознаје потрошача за робом и услугама, чиме се омогућује ширење предузећа, повећање продуктивности, иновације и креирање нових радних места. Једном речју, тржишне снаге су најефикаснији фактор просперитета. И не само то. Функционална конкуренција веома је моћно и ефикасно средство за заштиту интереса грађана, без обзира на то да ли се појављују као потрошачи, конзументи услуга, радници или порески обвезници. У слободној конкуренцији, на отвореном тржишту, произвођачи чине напоре да привуку потрошаче нудећи им ниже цене, виши квалитет, боље услуге него када је тржиште контролисано од стране монополисте или неколицине предузећа (Миленовић, 2006: 117-118).

Надметање, тј. ривалитет учесника у тржишној утакмици ствара конкурентски притисак – притисак који један конкурент осећа од стране свих осталих. Тај притисак ствара подстицаје за економску ефикасност: да се производи управо оно што је потребно, да се то производи боље, квалитетније и уз што мање трошкове (Беговић, Павић, 2012:

11). На симболичан начин, нобеловац Џорџ Стиглер (George Stigler), упоредио је конкуренцију с јутарњом гимнастиком – физичким вежбама. Нико не спори да су оне изузетно здраве за онога ко вежба, али ће готово сви тежити да их избегну. Потпуно је природно човеку да се труди да избегне конкуренцију, односно конкурентски притисак, како би лакше и мирније живео. Управо се у овом пориву крије потреба за политиком заштите конкуренције, будући да су многи спремни да уложе знатан напор како би је нарушили, односно како би себе заштитили од конкурентског притиска. Јер, уколико нема конкурентског притиска, онда има лаког живота за изабране, али нема економске ефикасности, као ни друштвеног, ни привредног напретка. То је и оправдање за постојање државне политике заштите конкуренције, односно закона којим се она штити (Беговић, Павић, 2010: 6).

Међутим, упркос позитивним ефектима које остварује на тржишту, правила конкуренције често су предмет кршења. Логика таквих појава не треба да чуди, будући да сваки капитал природно тежи увећању, а свако предузеће жели да максимизира свој профит, што је утолико теже, уколико на тржишту влада оштра конкуренција. Стога ће се предузећа трудити да своје конкуренте избаце из тржишне утакмице и тако остваре своје циљеве. При том, ваља подвући да је легитимно право сваког предузећа да нижим ценама, бољим квалитетом производа и услуга, ефикаснијим коришћењем ресурса, улагањем у иновације и развој, као и другим средствима „одвуче“ потрошаче на своју страну и тако стекне већи степен тржишне моћи у односу на своје конкуренте (Домазет, 2012: 15).

Учесници на тржишту су подстакнути да воде тржишну утакмицу, што омогућава опстанак оним најбољима, с једне стране, а са становишта развоја привредних односа и интереса потрошача она је изузетно пожељна, с друге стране. Ипак, иако законодавац својим системским решењима настоји да то подстакне, јасно је да тржишна утакмица не сме да се одвија свим расположивим средствима и механизмима. Тада је становиште општег друштвеног интереса јаче, па је неограничена слобода понашања предузећа на тржишту недопустива. Због тога је важно да држава унапред пропише правила тржишне утакмице, по којима ће поступати њени учесници, како би се на погодан начин реализовало начело организоване слободе трговине. Неумитно деловање процеса глобализације, у свим сферама друштва, поготову слободне трговине, стварање сложених економских процеса у свету, све чвршће повезивање привреда и укрупњавање привредних

субјеката на тржишту, објективно представљају тешкоће на постизању равнотеже између слободне тржишне утакмице и општег друштвеног интереса становништва на територији једне државе (Домазет, 2012: 15-16).

## ***2.2. Утицај државне помоћи на конкуренцију***

Заштита социјално-економског интереса заједнице неспорно доводи до размимоилажења с интересима укореењеним у остваривању принципа слободне конкуренције и апсолутизације приватних стремљења појединаца. То се у највећој мери огледа у здравству, образовању, осуђеничком раду, на пример, али и код извесно установљених монопола, у енергетици, пре свега, што је објективно условљено природним, технолошким или институционалним разлозима. Омогућавање деловања искључиво приватне иницијативе у тим областима, несумњиво би угрозило интерес најширег слоја становништва, у обављању њихових свакодневних активности, али и у остваривању одређеног стандарда живота (Табороши, Јованић, 2010: 356).

Данас, владе, на свим нивоима (локалном, регионалном, националном или наднационалном), пружају финансијску подршку предузећима, која може бити мотивисана различитим разлозима: економским, социјалним, политичким и другим. Притом, подршка предузећима може бити изражена кроз директну финансијску помоћ, субвенције, повољније кредите, пореске олакшице, царинске олакшице, издавање гаранција и слично. Уколико се погледа пракса у различитим државама, приметитиће се да је број форми у којима се јавља државна помоћ импозантан и стално се увећава. Али, помоћ државе подразумева повољнији положај предузећа примаоца у односу на конкуренте, чиме се они доводе у неповољнији конкурентски положај. На тај начин долази до нарушавања конкуренције на релевантном тржишту, и стога мера државне помоћи постаје недозвољена са становишта одредаба којима се штити конкуренција. Ово не значи да ће додела државне помоћи увек и унапред бити сматрана недопуштеном. Напротив, у одређеним условима њена додела ће се сматрати чак и корисном и као таква ће бити одобрена у пракси. Али, такве ситуације ће представљати само изузетак од генералног става о недопуштености државне помоћи. Негативан став ЕУ према државној помоћи није само последица спознаје да она може да доведе одређене учеснике на тржишту у, конкурентски посматрано, повољнији положај, него и због чињенице да помоћ



националних влада домаћим привредним субјектима може изразито негативно деловати и на трговинске токове унутар Уније као целине. Уколико би свака држава чланица ЕУ додељивала помоћ предузећима која послују на њеној територији и штитила на тај начин националне произвођаче од конкуренције споља, такви поступци несумњиво би довели до вештачког преграђивања унутрашњег тржишта. Оваква пракса би била у дубокој супротности са основним постулатима на којима је заснована ЕУ и могла би чак да доведе у питање и само њено постојање (Домазет, 2012: 16-17).

У економији се сматра да је државна помоћ предузећима корисна за њих, али штетна за само тржиште силе и пореске обвезнике. Ако предузећа не могу да прођу тржишни тест и опстану, тешко ће им помоћи државна давања и заштита. Уколико се таква предузећа одржавају уз државну помоћ, то се своди на финансирање неефикасности или привилегија о трошку ефикасних предузећа и других пореских обвезника. Без обзира на то што је државна помоћ економски штетна и погрешна, сва предузећа на свету је радо узимају. Профитабилна предузећа уз државну помоћ имају још бољу позицију него конкуренција, а неуспешним она продужава наду да се некако могу спасити. Предузећа која добијају помоћ стичу предност у односу на ривале, тако да помоћ ремети конкуренцију на тржишту. Али, када добију помоћ, предузећа губе мотив да побољшавају своје пословање, ствара се уверење да ће други решити њихове проблеме, док менаџери тих предузећа више времена проводе обијајући прагове државних институција, него радећи оно што треба да им буде посао (Прокопијевић, 2013: 7).

Шта је „лоша“, а шта „добра“ државна помоћ? Државна помоћ се по својој намени дели на: 1. помоћ намењена широком кругу корисника који нису унапред одређени – *хоризонтална помоћ*, 2. помоћ појединим привредним секторима – *секторска помоћ* и, 3. *регионална помоћ* намењена уједначавању регионалних разлика и стимулсању развоја неразвијених региона. Хоризонтална помоћ има најмање штетан утицај на конкуренцију, јер унапред не фаворизују ниједан сектор, предузеће нити производ или услугу. Секторска помоћ има највећи утицај на конкуренцију, нарочито ако је дата као индивидуална помоћ уместо као шема доступна свим предузећима у сектору. Циљ сваке политике државне помоћи треба да буде повећање удела хоризонталне, а смањење удела секторске помоћи у укупним издвајањима за државну помоћ. Такође, и у оквиру хоризонталне помоћи можемо издвојити „добре“ намене, као што су издвајања за истраживање и развој, животну

средину, обуке и запошљавање, и лошије намене као што су помоћи за санацију и реструктурирање, чији ефекат може често изостати ако нису пажљиво испланиране (Turković, 2012a: 3).

Предузеће које добије државну помоћ биће у прилици да снизи цене својих производа, да повећа продају у односу на ривале и да тиме буде још успешније, док ће ривали, у најмању руку, изгубити део тржишта, или сносити губитке и нестати са тржишта. Пошто државна администрација арбитрарно бира предузећа којима ће дати државну помоћ, то доводи и до арбитрарног мењања услова на тржишту, које има тачно одређене *жртве*, а то су по правилу привредни ривали оних предузећа која су добила помоћ и њихови кооперанти. Отуда се давање државне помоћи у многим земљама ограничава, како је то урађено у већини развијених земаља, укључујући и чланице Европске уније. Дуготрајним притиском да се државна помоћ смањи, ЕУ ју је свела на око 0,5% бруто домаћег производа (БДП), када је у питању просек за свих 28 чланица. Али, још увек има земаља које су далеко изнад тог просека (Мађарска, Малта, Ирска, Летонија, Финска, Данска), као и оних које су испод просека (Бугарска, Естонија, Румунија, Италија) (Прокопијевић, 2015: 17).

Треба поменути и то да државна помоћ повећава ниво корупције у друштву. Где год има јавних фондова, давање мита обично је везано за одобравање помоћи. Да би неко предузеће добило државну помоћ подмићују се службеници у ланцу одлучивања, тако да они добијају неку надокнаду за услуге које чине предузећима додељивањем помоћи. Илустративна је ситуација са државним банкама у Србији у последњих неколико година (Развојна банка Војводине, Агробанка, Универзал банка, Српска банка, Привредна банка Београд) и фондовима (Фонд за развој, Национални инвестициони план, СИЕПА), где су кредите у банкама и помоћ од фондова добијали обично *тајкуни*<sup>20</sup> и људи са добрим

---

<sup>20</sup> *Тајкун* – веома богат и моћан послован човек, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/tycoon>. Преузето: 17. 8. 2015. Појам тајкуна се неминовно везује са корупцијом, при чему су тајкуни увек на страни која уз помоћ „штапа“ (нпр. нуђење новца и других погодности) или "шаргарепе" (нпр. уцена да ће објавити компромитујуће податке) покушавају да остваре утицај на креирање политике, начин доношења одлуке или на начин примене прописа од стране државних органа, политичких странака, јавних службеника, или на поступање других (јавне личности, медији). Корупција има разне облике а неки од њих који су најопаснији за друштво везују се за тајкуне – тзв. заробљавање државе, односно (не)доношење закона и других прописа зарад интереса оних који корумпирају или прилагођавање садржаја прописа њиховим интересима. Када се држава зароби на овакав начин, читав правни систем постаје супротност од онога што би требало да буде зато што делује у корист интереса корупционаша који су претходно преточени у прописе, Ненадић, Н. *ПОЛИТИКА ONLINE*, <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Tajkuni/t11838.lt.html>. Приступ: 17. 8. 2015.

политичким везама и где је само током неколико последњих година сума датих кредита и подршке прешла милијарду евра, а данас су та средства ненаплатива и покривање губитака ће се обавити из буџета, тј. на терет свих пореских обвезника. У додели средстава удео су имали политичари, бирократе из фондова и запослени у банкама на вишим положајима, што би значило да су они добијали мито, како би одобрили кредите или помоћ. Извештаји у медијима о судским процесима неким од актера ових операција потврђују претпоставке о механизму давања мита (Прокопијевић, 2015: 17-18).

Приликом додељивања државне помоћи увек треба полазити од основног правила, а то је, да је она *генерално забрањена*. То не значи да се у пракси она не примењује. Напротив, у одређеним случајевима може имати и благотворно дејство на тржишне токове. С обзиром на то да може врло лако да наруши конкуренцију и изазове друге поремећаје на тржишту, као и да је велико искушење учесника на тржишту да одбију да је прихвате, предвиђена су посебна правила, односно изузеци од општег забране, када и под којим условима се државна помоћ може доделити.

### 3. Врсте државне помоћи

Постоји велики број врста државне помоћи, односно механизма којима се она остварује. Различити аутори наводе различите механизме државне помоћи, при чему није могуће побројати све облике који се у пракси појављују. На пример, Беговић набраја осам врста (механизма) државне помоћи, при чему напомиње да тиме нису исцрпљени сви облици у којима се државна помоћ може јавити у пракси, други аутори наводе исти, или сличан број.<sup>21</sup>

1. *Субвенције (трансфери)* означавају једнострана давања која су намењена учесницима на тржишту, при чему се од њих не очекује никакво противчињење. Износ који се даје приликом субвенционисања учесника на тржишту једнак је губицима које тај учесник остварује на тржишту.

Субвенционирање извоза један је од најстаријих облика државне помоћи предузећима. Пракса државног субвенционирања одређених грана, а нарочито извоза, састоји се у томе да се додељивањем државне помоћи неким предузећима која се, између осталог, баве извозом, смањују трошкови пословања, па самим тим и цена робе коју извозе. Тиме се привидно повећава њихова конкурентска способност на страном тржишту, које не може да конкурише истим производима по стварној цени, јер нема субвенције за ту производњу, али се истовремено истискује и домаћа конкуренција (Табороши, Јованић, 2010: 369-370).

Механизми субвенционирања извозних послова су многобројни. Један од најчешће примењиваних јесте механизам извозних кредита или осигурања

---

<sup>21</sup> На пример: с обзиром на то да није могуће навести све врсте државне помоћи, наводе се: 1. помоћ у форми директних плаћања из државног буџета или буџета локалне самоуправе (субвенције); 2. мера која се предузима као отпис или одлагање пореза или преузимање дуга по основу доприноса или других обавезних плаћања од стране државе или локалне самоуправе (обавезног социјалног осигурања); 3. гаранција државе или локалне самоуправе; 4. субвенционирање каматних стопа за зајмове; 5. потпуно или делимично одустајање (одрицање) од дивиденди од стране државе или локалне самоуправе у привредним друштвима која контролишу улагање државе или самоуправе у привредном друштву; 6. отписивање или одлагање наплате дуга према држави или локалној самоуправи; 7. утврђивање преференцијалних стопа за коришћење услуга које пружају привредна друштва која оснива држава или локална самоуправа (јавна предузећа); 8. продаја непокретне имовине по цени нижој од тржишне цене или куповина по цени већој од тржишне вредности. Бећковић, 2010: 51; Као примери помоћи, наводе се и: директне финансијске мере, индиректне финансијске мере, државне гаранције, ослобађање од обавезе плаћања пореза, обезбеђивање првенства или услуга по ценама испод тржишних, инфраструктурне мере, плаћање јавних услуга, обавезе заштите околине. Васон, 2013: 2.05; Такође, о врстама државне помоћи видети: Samardžija, 2003: 116-118.

извозних кредита. То значи да привредни субјект, извозник и прималац субвенције, даје робу на кредит купцима у иностранству, а истовремено, у својој земљи, за такав посао, добија кредите од специјализованих фондова, под повољнијим условима од оних комерцијалних (Табороши, Јованић, 2010: 370). Осим коришћења извозних кредита, постоје и други инструменти субвенционирања извоза, као што су: контрола цена; употреба различитих пословних веза између компанија извозника и других компанија; првенство у добијању одређене ретке сировине или увозне компоненте, уколико његово реализовање зависи од државног органа, на пример: добијање контингента, права да одређено предузеће или компанија откупе девизе по службеном курсу, а остала по тржишном и слично (Табороши, Јованић, 2010: 370).

2. *Кредити под условима повољнијим од тржишних* подразумевају да се кредит одобрава под каматом која је нижа од тржишне. Самим тим, корисник овог облика државне помоћи прибавља капитал, под повољнијим условима од осталих тржишних учесника, који немају такву повластицу.<sup>22</sup>
3. *Издавање гаранција*. Овај вид државне помоћи у својој основи значи да држава сносити ризик уместо примаоца гаранције, чиме примаоцу гаранције омогућава да прибави финансијска средства на тржишту капитала, која вероватно не би успео да обезбеди у конкурентским тржишним околностима, или би кредите обезбедио под много неповољнијим условима. У здравом пословном амбијенту држава, или било који други давалац гаранције, тражиће заузврат од корисника гаранције одређену накнаду за дату гаранцију (Домазет, 2012: 124). Веома често држава издаје *суверене гаранције*. Оне, с једне стране, ништа не коштају онога ко прима кредит. С друге стране, додељивањем суверених гаранција држава

---

<sup>22</sup> Држава своја предузећа, која производе губитке, субвенционире на два начина: директно из буџета, и праштајући им, или преузимајући на себе дугове које праве. Према рачуници Фискалног савета, у 2014. години неуспешно пословање јавних и државних предузећа и банака коштало је пореске обвезнике око 600 милиона евра, или 1,7% бруто домаћег производа. Осим тога, лош рад ових компанија у 2014. години створио је најмање 630 милиона евра додатних обавеза, које ће се плаћати убудуће. Директно из буџета највише новца примају јавна предузећа задужена за путеве и железницу. Тако је Железнице Србије прошле године из јавне касе кредитирана с преко 13 милијарди динара, док су Путеви и Коридори са 7,7 милијарди. Субвенције из буџета примају и друга јавна предузећа, само на мање транспарентан начин: неретко се у делима буџета за поједина министарства може прочитати да ће “субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама” износити неколико стотина милиона или милијарди динара, а да ће се распоред и коришћење тог новца “вршити по посебном акту Владе”, <http://www.dnevnik.rs/ekonomija/losa-javna-preduzeca-spiskaju-600-miliona-evra>. Преузето: 21. 8. 2015.

- утиче на умањење каматне стопе по којој поверилац наплаћује камату, чиме се утиче на имплицира субвенционисање каматне стопе. Суверене гаранције се, начелно посматрано, издају или се могу издати у случају задуживања јавних предузећа или предузећа у већинском државном власништву. Суверене гаранције посматрају се као државни дуг, тако да њихов износ улази у обрачун степена задужености земље (Беговић, Павић, 2012: 112-113).
4. *Ослобађање од плаћања пореза, доприноса и других непореских дажбина.* Ослобађање од обавезе плаћања пореза, иако не представља директно давање средстава неком субјекту, олакшава његов положај на тржишту у односу на оне који немају овакве олакшице. Такав субјект ослобађа своје ресурсе, у смислу да се смањују његови трошкови. Слично дејство има и ослобађање од плаћања доприноса. У том случају, чешће се јавља специфичан механизам, а то је толерисање неплаћања обавеза. На пример, држава ће толерисати одређени временски период то што одређени привредни субјект на тржишту својим запосленима не уплаћује доприносе за здравствено и пензионо осигурање. У одређеном тренутку, тај дефицит у фонду здравственог, или пензионог осигурања, биће покривен средствима из државног буџета. Такво понашање државе представља тзв. морални хазард<sup>23</sup> (Беговић, Павић, 2012: 113).
5. *Продаја добара и услуга које производи држава по цени која је нижа од тржишне.* Да би се оваква активност државе сматрала државном помоћи, потребно је да кумулативно буду испуњена два услова: да је износ те накнаде коју држава добија продајом нижи него што би био да тај производ продаје приватно предузеће на тржишту, као и да различитим учесницима на тржишту,

---

<sup>23</sup> Морални хазард је један од кључних појмова у друштвеним наукама и налази се у основи многих државних политика. Ради се о томе да људи просто мењају своје понашање када су осигурани. На пример, уколико је лечење зуба бесплатно (јер сте осигурани), пићете више кока-коле. Ако сте осигурани за случај незапослености, нећете се баш трудити на послу, јер вас баш и није страх од отказа. Ако сте јавно предузеће, не морате баш да водите рачуна о пословању, јер знате да не можете да одете у стечај. Ако држава зна да ће Међународно монетарни фонд притећи у помоћ, може да буде мало опуштенија при вођењу економске политике. Ако знате да вас чека старосна пензија, зашто бисте штедели када сте млади? <http://trzisnoresenje.blogspot.com/2007/06/moralni-hazard.html>. Преузето: 21. 8. 2015. Према економској теорији и моралној филозофији, морално супериорна и економски ефикасна јесте једино она ситуација (амбијент), где свако присваја корист од својих активности, али само ако увек и неизоставно сам сноси све трошкове и ризик! Све друго је морални хазард, штета за све, која је увек већа од било чије појединачне користи, Поповић, Д. *ПОЛИТИКА ONLINE*, <http://www.politika.rs/pogledi/Danica-Popovic/MORALNI-HAZARD-SHTA-JE-TO.lt.html>. Преузето: 21. 8. 2015.

који купују тај производ, држава продаје по различитим ценама (Беговић, Павић, 2012: 113).

6. *Јавне набавке*, представљају такође посебан вид државне помоћи, при коме држава купује производе на тржишту по цени која је виша од тржишне цене тих производа. Овде се заправо ради о облику субвенционисања учесника на тржишту од кога се нешто купује.

У развијеним земљама држава је појединачно највећи потрошач када су у питању набавке централног, федералног (регионалног, окружног) и локалног нивоа. На почетку постојања ЕУ на ту околност није обраћана велика пажња – иако је чл. 30. и 31. Римског уговора (односно, чл. 36. и 37. Уговора о функционисању ЕУ), било предвиђено да се државе не смеју понашати дискреционо при куповини роба и услуга. Упркос томе, била је устаљена пракса да држава купује робу и услуге од домаћих предузећа, што је био вид подршке домаћој привреди. То је имало последице за трговински биланс, развој појединих сектора привреде, ниво запослености, итд. Тек када је Савет министара 1970. године издао директиву забрањујући дискриминаторно понашање државе, које је проистицало као последица њених дискреционих овлашћења, заживеле су постојеће одредбе Римског уговора. Директивом је забрањено законско, регулативно, административно и друго отежавање услова понуде за стране снабдеваче. Касније су, двома директивама из 1971. године, прецизиране одредбе претходне, а успостављен је и саветодавни комитет за њихово спровођење. Од 1976. године уведено је генерално правило да за све државне куповине преко 144.000 евра, мора да се распише оглас у *Службеном листу Уније* (eng. *Official Journal*), у којем ће бити садржане све потребне информације у вези са тим. Обавезно оглашавање диверзификовано је за различите врсте набавки, па су и суме за разне набавке биле другачије од генералног правила. За одређене врсте набавки, до одређене вредности, јавно оглашавање није обавезно (Прокопијевић, 2012: 328-329).

У побољшању шанси за стране добављаче, Унија је забележила извештајан напредак, јер је од праксе која је превладала у периоду 1960-1985, када су све земље чланице фаворизовале домаће добављаче, успела да се у првој деценији

XXI века значајан део јавних набавки обавља преко иностраних предузећа. Добит је већа на нивоу правила, тј. на папиру него у реалности. Иако су све земље обавезне да једнако третирају све добављаче за набавке преко одређеног износа, то више поштују мале земље (Белгија, Луксембург, Мађарска, Португалија), код којих је удео страних добављача у укупним набавкама нешто преко 50%. Код великих земаља то учешће је или једноцифрено или ниско двоцифрено. Да би избегле регулативу, земље чланице често једну набавку разбијају на више набавки, тако да онда набавке падају испод вредносног лимита и не морају да се примењују строга правила о једнаком третману страних и домаћих добављача. Постоје и неформални договори са домаћим добављачима, којима се такође заобилазе прописи (Прокопијевић, 2012: 329-330).

7. *Докапитализација при приносима који су нижи од тржишних.* У питању је ситуација да држава улаже капитал у одређеног учесника на тржишту, иако од тог улагања не очекује приносе које би могла да оствари на тржишту капитала, односно при улагању у неког другог учесника на тржишту. Јасно је да на овај начин држава жели да помогне одређеном учеснику и да му омогући да прибави капитал по цени која је нижа од тржишне. Из другог угла посматрано, да је конкретни учесник на тржишту докапитализацију извео на тржишту, морао би да плати вишу цену капитала у форми очекиваних дивиденди власника сопственог капитала привредног друштва (Беговић, Павић, 2012: 114).

Још једном треба истаћи да овим свакако није исцрепљена листа облика државне помоћи у којима се она јавља у пракси. Она се спроводи у оквиру различитих политика, као што су: еколошка политика, социјална политика, политика регионалног развоја, политика заштите од насиља у породици итд.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Видети више:

Станојевић, Ј. (2014). Бенефити и трошкови државне помоћи жртвама насиља у породици. *Мобилна правна клиника – од институције ка жртви*. Костић, М. Димовски, Д. Илић, И. (Уредници). Ниш: Универзитет у Нишу, Правни факултет, Центар за публикације. 253-269; Крстић, Б. Јовановић, С. Станишић, Т. Стојановић, М. (2012). Државна помоћ – инструмент за заштиту животне средине у Европској унији и Србији. *Економске теме*. Ниш: Универзитет у Нишу, Економски факултет. 2. 205-220. Преузето 1. 4. 2015. <http://www.eknfak.ni.ac.rs/Ekonomske-teme/et2012-2.pdf>; Ивановић-Мунитлак, О. Домазет, С. (2011). Државна помоћ за прилагођавање стандардима Европске уније за заштиту животне средине време економске кризе. *Пословна економија*. Сремска Каменица: Факултет за услужни бизнис. 2. 271-291. Преузето 2. 4. 2015. <http://www.educons.edu.rs/sites/default/files/Poslovna%20ekonomija%202011%282%29.pdf>; Домазет, С. (2013).



## II ПРАВНА РЕГУЛАТИВА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ

У овом делу, говорићемо о правној регулативи државне помоћи. Најпре ћемо указати на правну регулативу у Европској унији која представља темељ регулисања државне помоћи, а онда ћемо се посебно осврнути на земље у окружењу. Анализираћемо да ли је и на који начин државна помоћ регулисана у земљама бившег јединственог југословенског правног простора, са освртом на права Републике Словеније и Републике Хрватске. Разлог због чега ћемо узети посебно примере Словеније и Хрватске, јесте чињеница да су то једине две бивше југословенске републике које су постале чланице ЕУ, а Хрватска је уједно и најмлађа међу свим осталим чланицама. Из искуства ових двеју република, можемо видети шта то треба, а шта не, да чини и Србија на свом путу хармонизације права у овој области и приступања чланству Унији. На крају овог дела, подробно ћемо се бавити анализом српског легислативног оквира којим је регулисана државна помоћ *код нас*.

---

Државна помоћ у ЕУ у области рударства, са посебним освртом на неконкурентне руднике угља. *ECOLOGICA*. Београд: Научно-стручно друштво за заштиту животне средине Србије „ECOLOGICA“. 69. 57-63. Преузето 3. 4. 2015. <http://www.ecologica.org.rs/SADRZAJ-69-2013.pdf>; Домазт, С. Реџепагић, С. (2013). Државна помоћ за инвестиције у производњу електричне енергије, као одговор на либерализацију електроенергетског тржишта ЕУ. *ECOLOGICA*. Београд: Научно-стручно друштво за заштиту животне средине Србије „ECOLOGICA“. 71. 365-370. Преузето 3. 4. 2015. <http://www.ecologica.org.rs/SADRZAJ-71-2013.pdf>; Домазет, С. (2014). Државна помоћ за даљинско грејање у праву конкуренције Европске уније. *ECOLOGICA*. Београд: Научно-стручно друштво за заштиту животне средине Србије „ECOLOGICA“. 75. 437-442. Преузето 3. 4. 2015. <http://www.ecologica.org.rs/SADRZAJ-75-2014.pdf>; Родић, И. (2011). Државна помоћ за истраживање, развој и иновације у праву Европске уније. У: Лилић, С. (ур.). *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*. Београд: Први факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање. 125-149. Преузето: 3. 8. 2015. [http://www.slilic.com/01%20Kontrola%20drzavne%20pomoci%20u%20Srbiji%20i%20Evropskoj%20uniji\(1\).pdf](http://www.slilic.com/01%20Kontrola%20drzavne%20pomoci%20u%20Srbiji%20i%20Evropskoj%20uniji(1).pdf).

## 1. Регулисање државне помоћи у праву Европске уније

Питање правног регулисања помоћи коју држава даје својим привредним субјектима комплексно је, посматрано, пре свега, кроз визуру сукоба два, правнополитичка државна интереса: првог, интереса државе, да као носилац економског суверенитета испуни обавезу пружања подршке својим привредним субјектима у обављању економске делатности и спољнотрговинске размене (нпр. владе користе државну помоћ да би подстакле и промовисале важне и легитимне циљеве економске и социјалне политике); и другог, да као субјект међународног јавног права и корегулатор (заједно с другим државама, а посредством међународних организација) међународне економске размене, држава омогући и заштити принцип слободне трговине, као полазни принцип за правно уређивање прекограничних токова роба, услуга и новца (Цветковић, Раичевић, 2009: 538).

Иако је државна помоћ економски штетна, она је често давана од тридесетих година XX века, зато што се економска политика није водила према економским, него према политичким приоритетима. Државна помоћ јача мешање државе у привреду и јача моћ политичара. Зато су политичари изузетне присталице велике државне помоћи. Али, без обзира на уске интересе политичара, пошто је државна помоћ штетна, и због бацања пара пореских обвезника, и због погрешних подстицаја које развија, боље је ако је има мање, а не више. А најбоље је ако је уопште нема (Прокопијевић, 2013: 7).

Државна помоћ, без обзира како се даје, јесте облик индиректних ванцаринских баријера. Пошто је стварање заједничког тржишта ЕУ подразумевало уклањање ванцаринских баријера, државна помоћ у ЕУ је дошла у фокус интересовања тек почетком деведесетих година XX века, када је стварано заједничко тржиште. Пошто економије европских држава подразумевају привредне зоне с дугом традицијом, која се формирала много пре стварања Европске уније, то су њене чланице из шездесетих, или седамдесетих година XX века, већ имале политике обимних субвенција, и других облика државне помоћи, унутар својих граница. Тај систем помоћи није био сагласан ни са стварањем заједничког тржишта, ни са приликама у свету. Услед глобализације појачан је притисак конкурената из САД-а, с Далеког истока, из Источне Европе, и из других новоиндустријализованих земаља Уније. Том притиску Унија није могла да одоли, одобравајући све већу помоћ. Чак и ако би успевала да осигура растућа средства за то, уз

већу помоћ, привреда Уније би постајала све неефикаснија у односу на ривале. Зато је морало да се тражи друго решење, оно које је ишло у супротном правцу, а то је смањивање помоћи (Прокопијевић, 2013: 7).

Европска заједница за угљ и челик (ЕЗУЧ), основана 1951. године, усмеравала је развој политике конкуренције, што је неминовно морало утицати на промене већ устаљене праксе доделе државне помоћи предузећима, на националном нивоу, која је била јасно и дуго утемељена. Установљавање ширег тржишта производа одређене врсте било је могуће само доношењем регулативе, која је омогућавала да предузећа из једне земље имају у другој земљи исте услове пословања, као и домаћа предузећа. С друге стране, увођењем заједничког тржишта 1992. године, морали су бити донети такви прописи који би онемогућили повезивање предузећа различитих земаља, у циљу поновног, обухватнијег монополисања неког тржишта. У тој почетној фази, политика конкуренције била је врло ограничена и везана за подспешивање рада многих учесника на тржишту, уклањање трговинских баријера, спречавање међународних картела и делимичну тржишну интеграцију. Међутим, Европска заједница за угљ и челик, а касније и Европска унија временом су развијале мноштво заједничких политика, и то у области пољопривреде (Заједничка пољопривредна политика или ЗПП), царинске уније, јединственог тржишта, па је као последица тога дошло до промене у политици конкуренције, у корист функције тржишних интеграција. Зато се истиче да ће политика тржишних интеграција остати снажан мотив политике конкуренције ЕУ, до најновијег времена (Прокопијевић, 2012: 311-312).

Европска Комисија је маја 2012. године објавила нове смернице за модернизацију државне помоћи, у складу са наученим лекцијама из периода финансијске и економске кризе, као и потребама опоравка, из којих ће произићи и измене и допуне одређених допунских прописа који се односе на државну помоћ, а нарочито на групна изузећа. Три основна циља овог пакета препорука јесу: да се подстакне раст на ојачаном, динамичном и конкурентном унутрашњем тржишту; да се фокус контроле усмери на случајеве помоћи који имају највећи утицај на унутрашње тржиште; као и да се појасне правила и убрза процес одлучивања (Turković, 2012a: 3).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Потпреседник Комисије задужен за конкуренцију Жоакин Алмуниа (Joaquín Almunia) је изјавио да „у оваквој клими Европа мора искористити пуни потенцијал конкурентног унутрашњег тржишта и да, у

Без обзира на то што данас постоји одговарајућа регулатива, ни државна помоћ није ваљано ограничена, мада је стање употребе државне помоћи ипак боље него раније. Разумљиво је и зашто је то било тако. Приходи предузећа генерално потичу из два извора – од тржишта и од нетржишних извора, пре свега, од разних врста помоћи државе. Ако неко предузеће на тржишту има тешкоће, то још увек не значи да ће пословно лоше стајати, јер му држава давањем помоћи може поправити пословну ситуацију. Помоћ коју даје држава иде на терет пореских обвезника, јер држава нема сопствених средстава. Отуда код давања државне помоћи увек постоји исти модел – опорезују се предузећа и појединци који су врло „распршени“ и политички неорганизовани, да би се тако прикупљена средства, поред осталог, користила и за помоћ тачно одређеним предузећима или индустријама. За разлику од пореских обвезника, који су неорганизовани, предузећа која добијају помоћ врло су добро организована. За државну помоћ постоји велика конкуренција и због тога је потребно снажно лобирање или друге активности, како би се државни службеници придобили да дају средства баш одређеном предузећу. Ако неко предузеће добије средства од државе, то утиче на конкурентски положај и тог предузећа и његових конкурената. Услед помоћи, то предузеће стоји боље, а његови конкуренти лошије, па помоћ мења исход тржишне утакмице (Прокопијевић, 2012: 322).

Правила о заштити конкуренције и о контроли државне помоћи представљају најбитнија правила за стварање јединственог тржишта Европске уније. Имајући у виду њихов значај, та правила су нашла своје место у оснивачком уговору Европске заједнице из 1975. године. Данас је ова област регулисана члановима од 101. до 113. Уговора о функционисању Европске уније.<sup>26</sup> О значају ове области за функционисање Европске уније указује и чињеница да су овлашћења Европске комисије, као извршног органа ЕУ, у ове две области најјача, а у области контроле доделе државне помоћи су чак и искључива (Међак, 2009: 34). Државна помоћ у ЕУ је од самог почетка нормирана на начин који не угрожава конкуренцију пословних субјеката и трговину између држава чланица, чиме се штити заједничко тржиште, али се истовремено води рачуна и о његовим позитивним

---

контексту фискалне консолидације, владе морају усмерити расходе на приоритете који подстичу развој“. Он је изразио очекивање да ће реформа државне помоћи, омогућити јавним властима да ефикасније користе оскудне јавне ресурсе и дизајнирају државну подршку предузећима, тако да то допринесе постизању привредног раста у ЕУ, уз истовремено организирање нарушавања конкуренције (Турковић, 2012: 3).

<sup>26</sup> Више о регулисању појма државне помоћи у праву Европске уније у: Blanco, O. L. (editor) (2013). *EU Competition Procedure*. Oxford University Press. 875-1020; Oana, Ş. (2013). *Soft law in court: competition law, state aid and the Court of justice of the European Union*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International. 332-340.

ефектима, и допушта државама, да у оправданим ситуацијама, пруже подршку пословним субјектима (Цветковић, Раичевић, 2009: 539).

Државна помоћ иако можда представља релативно нови правни институт, не значи да није детаљно регулисана. Напротив, законодавство ЕУ је пионир у регуласњу ове области, што је уједно и основа за њено нормирање у унутрашњим законодавствима држава чланица Уније, али и држава које теже да постану равноправан члан ЕУ, међу којима је и Србија.

У даљем излагању правне регулативе државне помоћи у Европској унији, анализираћемо три облика државне помоћи: 1. државна помоћ која је спојива са унутрашњим тржиштем у смислу члана 107. став 2. Уговора о функционисању ЕУ; 2. државна помоћ која се може сматрати спојивом са унутрашњим тржиштем; и, 3. државна помоћ која нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту.

### ***1.1. Државна помоћ која је спојива са унутрашњим тржиштем у смислу члана 107. став 2. Уговора о функционисању ЕУ***

Државна помоћ у ЕУ начелно је регулисана у члановима од 107. до 109. Уговора о функционисању Европске уније<sup>27</sup> (*Лисабонски уговор*, који се састоји од Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније; у даљем тексту: *Уговор*), док се детаљнија правила налазе у бројним секундарним актима Савета Европске уније и Европске комисије. Поред уредби и директива, значајно место у регулисању државне помоћи заузима и тзв. *меко право*. Крупан допринос тумачењу и примени правила о државној помоћи, као иначе и у другим областима, дао је Суд правде ЕУ. Главна улога поступка контроле државне помоћи поверена је Комисији, с тежњом да у том процесу већу улогу добију национални судови држава чланица (Раичевић, 2010: 345).

Унија, приликом одређивања обима и карактера државне помоћи примењује извесна начела. Реч је о следећим начелима: *селективност*, значи избор одређених предузећа, и то таквих која после добијене помоћи имају шансу да буду профитабилна; *привременост*, значи да је помоћ временски ограничена; *транспарентност*, значи да је

---

<sup>27</sup> Пречишћени текст Уговора о функционисању Европске уније, преузето са: [file:///C:/Users/Aca/Downloads/Pre%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni%20tekst%20Ugovora%20o%20funkcionisanju%20Evropske%20unije%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Aca/Downloads/Pre%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni%20tekst%20Ugovora%20o%20funkcionisanju%20Evropske%20unije%20(2).pdf). Преузето 2. 4. 2015.

помоћ јасно видљива и мерљива; и, *прикладност*, значи да је дати облик помоћи добро одабран (Прокопијевић, 2012: 322).

Чланом 101. ставом 1. Уговора забрањени су као *неспојиви са унутрашњим тржиштем сви споразуми између учесника на тржишту, одлуке удружења учесника на тржишту и усаглашене праксе које могу утицати на трговину између држава чланица, а који за циљ или последицу имају спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције на унутрашњем тржишту, а нарочито они којима се:*

- а) непосредно или посредно утврђују куповне или продајне цене или други услови трговања;*
- б) ограничавају или контролишу производња, тржишта, технички развој или инвестиције;*
- в) деле тржишта или извори снабдевања;*
- г) примењују различити услови на једнаке послове са другим странама у трговини, чиме се они доводе у неповољан положај у односу на конкуренцију;*
- д) склапање уговора условљава прихватањем додатних обавеза других страна које по својој природи и трговачким обичајима немају никакву везу са предметом тих уговора.*

Ставом 2. истог члана предвиђено је да су ништави сви споразуми или одлуке који су забрањени овим чланом.

Одредбе става 1. чл. 101. могу се ипак прогласити непримењивим у случају:

- 1) сваког споразума или категорије споразума између учесника на тржишту;
- 2) сваке одлуке или категорије одлука удружења учесника на тржишту;
- 3) све усаглашене праксе или категорије усаглашених пракси;

које доприносе побољшању производње или дистрибуције производа или подстицању техничког или економског напретка, при чему омогућавају потрошачима правичан удео у оствареној користи, и које:

- а) тим учесницима на тржишту не намећу ограничења која нису нужна за остварење тих циљева;
- б) таквим учесницима на тржишту не омогућавају уклањање конкуренције у погледу значајног дела односних производа.

Такође, чланом 102. Уговора предвиђено је и да се свака злоупотреба доминантног положаја на унутрашњем тржишту или на његовом значајном делу од стране једног или више учесника на тржишту забрањује као неспојива са унутрашњим тржиштем уколико може утицати на трговину између држава чланица.

Таква злоупотреба може се састојати нарочито од:

- а) непосредног или посредног наметања непоштене куповне или продајне цене или других непоштених услова трговине;
- б) ограничавања производње, тржишта или техничког развоја на штету потрошача;
- в) примене различитих услова на једнаке послове са другим странама у трговини, чиме се они доводе у неповољан положај у односу на конкуренцију;
- г) условљавања закључивања уговора прихватањем додатних обавеза других страна које по својој природи и трговачким обичајима немају никакву везу са предметом тих уговора.

Уговор не садржи дефиницију државне помоћи. Чланом 107. став 1. предвиђено је следеће:

*Ако уговорима није другачије предвиђено, свака помоћ додељена од стране државе чланице или из средстава државе у било којем облику, која нарушава или прети да наруши конкуренцију дајући предност одређеном привредном друштву или производњи одређених роба, неспојива је са унутрашњим тржиштем уколико утиче на трговину између држава чланица.*

Давање државне помоћи у ЕУ мора бити транспарентно – то регулишу директиве 80/723 и 2000/52 – а као мерило транспарентности не узима се јавно спровођење поступка, већ јасноћа поступка према Комисији. Постоји више врста помоћи чије давање није дозвољено. У недопуштене категорије не спадају само класичне субвенције, на које се најпре помисли при помену државне помоћи. Држава има мноштво механизма преко којих може да утиче на исход тржишне утакмице. Забрањене су разне врсте помоћи, као што су: субвенције, пореске повластице, повољни кредити, кредитне гаранције, изузећа од царине, акциза и парафискалних издатака, опраштање дугова или пореза, куповина акција предузећа у тешкоћама, лабављење еколошких или других стандарда, давање на коришћење земљишта или услуга. То су само случајеви који се најчешће појављују. Номинално су забрањене све субвенције које ремете, или прете да поремете конкуренцију

на тржишту ЕУ, тиме што ће фаворизовати одређена предузећа на рачун других (Прокопијевић, 2012: 323).

У праву ЕУ, као и у нашем праву, разликују се три облика *незаконите државне помоћи*. Прва је она која нарушава или прети да наруши конкуренцију, дајући предност одређеном предузећу, производу или региону. Друга је незаконита помоћ која није пријављена надлежном телу пре одобравања, а трећа злоупотребљена помоћ која се користи противно њеној намени, односно када долази до злоупотребе права. У праву ЕУ дефинисана је дозвољена државна помоћ, условно дозвољена државна помоћ, као и случајеви када се на основу *de minimis* правила одређена незаконита помоћ ипак може сматрати дозвољеном, због малог потенцијалног утицаја на конкуренцију (Табороши, Јованић, 2010: 365).

Иако постоје бројни негативни ставови по питању државне помоћи и строга регулатива, то не значи да је она у потпуности забрањена. Напротив, постоје и случајеви када можемо говорити о *дозвољеној државној помоћи*. ЕУ је развила најпрецизнији и најпрефињенији механизам за регулисање и контролу државне помоћи. То и не чуди, с обзиром на то да су основ европских интеграција управо економске интеграције, а заједничко тржиште је темељ тих процеса.

Како Беговић наводи, основна правила права ЕУ у погледу државне помоћи, могла би се изложити на следећи начин:

1. државна помоћ којом се нарушава конкуренција или која прети да наруши конкуренцију неспојива је са концептом јединственог тржишта, осим у нарочитим случајевима;
2. надзор над државном помоћи врши Комисија ЕУ, а контролу над надзором Комисије ЕУ врши Општи суд;
3. контролише се свака новопланирана помоћ, било да је реч о новој шеми помоћи (на основу које ће се помоћ касније додељивати још неодређеним субјектима), или о конкретном плану да се одређеном актеру помоћ додели. Осим тога, контролишу се и промене постојећих шема државне помоћи;
4. даваоци помоћи дужни су да Комисији пријаве намеравану шему или меру (Беговић, Павић, 2012: 118).



Уговор у члану 107. став 2. предвиђа која врста државне помоћи је дозвољена, односно спојива са унутрашњим тржиштем:

- а) помоћ социјалне природе, додељена појединачним потрошачима, под условом да је додељена без дискриминације у погледу порекла односних производа;
- б) помоћ за отклањање штете проузроковане природним непогодама или другим ванредним догађајима;
- в) помоћ додељена привреди неких подручја Савезне Републике Немачке погођених поделом Немачке, уколико је та помоћ потребна да би се надоместиле економске тешкоће проузроковане том поделом. Пет година након ступања на снагу Уговора из Лисабона, Савет може, на предлог Комисије, донети одлуку о престанку ове одредбе.

То практично значи да се горе наведени облици државне помоћи сматрају *ipso iure* компатибилним са заједничким тржиштем. Државна помоћ која потпада под неку категорију из става 2. јесте аутоматски допуштена, без потребе да је Комисија претходно процењује.

### ***1.2. Државна помоћ која се може сматрати спојивом са унутрашњим тржиштем***

Постоје и оне врсте државне помоћи које од стране Комисије *могу бити* проглашене компатибилним са заједничким тржиштем. Употребљени израз „могу“ показује да Комисија има овлашћења да испита конкретну меру и процени њене позитивне и негативне ефекте по интерес Заједнице, па их неки називају и „дискреционим изузецима“ од забране државне помоћи. Због тога државе имају обавезу да Комисији унапред пријављују помоћ коју намеравају дати својим предузећима, како би овај орган проценио да ли потпадају под изузетке предвиђене Уговором (Цветковић, Раичевић, 2009: 544 ).

Чланом 107. став 3, предвиђене су оне помоћи, које могу, али не морају бити компатибилне с јединственим тржиштем. Ту спадају:

- а) помоћ за унапређење економског развоја подручја у којима је животни стандард изузетно низак или је незапосленост изузетно висока, као и региона из чл. 349, с обзиром на њихов структурни, економски и социјални положај;

- б) помоћ за поспешивање спровођења неког важног пројекта од заједничког европског интереса, или за отклањање озбиљног поремећаја у привреди државе чланице;
- в) помоћ за олакшавање развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја, када таква помоћ не утиче негативно на услове трговања у обиму који би био супротан заједничком интересу;
- г) помоћ за поспешивање културе и очување баштине, када таква помоћ не утиче на услове трговања и конкуренцију у Унији у обиму који би био супротан заједничком интересу;
- д) друге категорије помоћи које Савет може утврдити одлуком коју доноси на предлог Комисије.

Осим ових флексибилних критеријума, и Савет ЕУ може на предлог Комисије квалификованом већином да утврди категорије помоћи које такође могу бити спојиве са функционисањем јединственог тржишта. Комисија ЕУ одлучује да ли да помоћ одобри или забрани. До њене одлуке помоћ се не сме давати. Ако помоћ буде дата без одобрења, или чак не буде ни пријављена на одобрење, или пак шема буде промењена без најаве, Комисија може привременом мером да наложи престанак давања помоћи до одлуке Комисије о томе да ли је таква помоћ дозвољена. Осим тога, Комисија може да наложи држави да изврши повраћај датих средстава до доношења коначне одлуке. Према члану 11. став 2. Уредбе 659/1999, то се може учинити само ако је несумњиво да је у питању била државна помоћ, ако је ствар хитна и ако би изостанак повраћаја по конкуренте створио озбиљну опасност да претрпе знатну и ненадокнадиву штету (Беговић, Павић, 2012: 118-119).

У цео овај механизам, уграђен је и додатни „сигурносни вентил“, барем када је реч о поборницима експедитивности и значаја „политичке воље“. Комисија се може у потпуности заобићи алтернативним механизмом у којем држава подноси захтев директно Савету ЕУ, а Савет једногласно одлучи да помоћ треба дозволити због „изузетних околности“. Ако Савет није једногласан или на захтев не одговори у року од три месеца, мора се иницирати (или окончати већ постојећи) поступак пред Комисијом (Беговић, Павић, 2012: 119).

Укратко ћемо се осврнути на тзв. условно дозвољене области државне помоћи.

*Помоћ за унапређивање регионалног развоја.* Прецизном методологијом за мерење нивоа развијености, на чији резултат сразмерно највише утиче стопа незапослености на одређеном подручју, европски региони су сврстани у категорије. Региони унутар одређене категорије су равноправни, тј. имају право на исту масу средстава, било из националних, било из заједничких европских фондова. Но, битан услов за дозвољавање оваквих субвенција јесте да корисник мора да буде читав регион, а не поједино привредно друштво на, иначе, неразвијеној територији (Табороши, Јованић, 2010: 367).

*Помоћ за унапређење важних пројеката од заједничког европског интереса.* Код ове врсте субвенција не поставља се само питање одређивања пројеката који имају заједнички европски значај, него и додатно питање, да ли европски пројекти значе само пројекте унутар ЕУ. По свему судећи, све државне инвестиције чланица ЕУ у пројекте који су од европског значаја, без обзира на то да ли се реализују на територији држава чланица или нечланица, били би изузети од забране. У овом ставу предвиђена је и резервна клаузула, да ће се дозвољенима сматрати и друге субвенције уколико служе отклањању *знатних привредних поремећаја* (Табороши, Јованић, 2010: 367-368).

*Тзв. секторска помоћ, тј. помоћ одређеним предузећима или гранама* начелно је забрањена, јер имплицира селективност, бесплатност и води нарушавању конкуренције међу предузећима из различитих земаља чланица. Уколико се, међутим, конкуренција не нарушава, јер је, на пример реч о потпуно новој грани која још уопште нема тржиште, или о капацитету који неће утицати на размену између земаља, и који се може одредити као заједнички интерес, јер не мења услове пословања, субвенције би биле дозвољене (Табороши, Јованић, 2010: 368).

*Употреба јавних средстава за унапређење културе,* за коју би се могло очекивати да ће аутоматски бити квалификована као дозвољена, спада у категорију условно дозвољених субвенција, јер је пословање одговарајућих установа, мада непрофитно, ипак од посредног утицаја на конкурентску способност националне привреде, нарочито у саобраћају и туризму (Табороши, Јованић, 2010: 368).

### ***1.3. Државна помоћ која нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту***

У питању је врста државне помоћи која потпада под члан 107. став 1. Уговора, односно сматра се инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем. Она је уједно и доминантна, јер постоји претпоставка да је државна помоћ *a priori* недопуштена у ЕУ.

## 2. Регулисање државне помоћи у земљама бившег јединственог југословенског правног простора

Правна регулатива држава бившег јединственог југословенског правног простора, јасно указује на то да је свака од њих, стицањем државног суверенитета, регулисала појам државне помоћи, и друга релевантна питања, доношењем посебних законских и подзаконских аката.<sup>28</sup> Словенија, као прва која је стекла суверенитет и постала чланица ЕУ, и Хрватска, као најмлађа чланица ЕУ, своју регулативу ускладиле су непосредно пре пријема, односно након пријема, у складу с динамиком промене нормирања у овој области, у оквиру ЕУ. Остале су то учиниле спрам преузетих обавеза на путу за учлањење у Европску унију. Појам државне помоћи, као и остали елементи, попут контроле, одређени су на идентичан начин, имајући у виду чињеницу да је као база била коришћена регулатива Европске уније. Одговарајуће законе донеле су, осим Словеније и Хрватске, и Македонија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија.

У Македонији на снази је *Закон о контроли државне помоћи (Закон за контрола на државната помош)*, из 2010. године.<sup>29</sup> Законодавац детаљно регулише сва питања која се односе на државну помоћ (34 члана Закона) и предвиђа доношење подзаконских аката у року од шест месеци од ступања овог Закона на снагу. Осим појма државне помоћи (члан 5), поступка доделе, наведена су и одређења повезаних појмова, другачијег значења од појма државне помоћи (члан 4). Интересантно је поменути то како македонски законодавац јасно, посебним чланом, одређује субјекте државне помоћи. У члану 6, субјекти државне помоћи одређени су као даваоци и примаоци државне помоћи. Даваоци државне помоћи су: Влада Републике Македоније, одргани државне управе, јединице локалне самоуправе, као и сваки други органи, правно лице које додељује или планира да додели државну помоћ. Примаоци, односно корисници државне помоћи су предузећа која учествују у промету роба и/или услуга, а користе неки облик државне помоћи.

<sup>28</sup> Одређења појма државне помоћи, садржана су у следећим члановима: чл. 2. словеначког Закона о надзору државне помоћи (*Zakon o spremljanju državnih pomoči*), *Uradni list RS*, št. 37/04; чл. 2. хрватског Закона о државној помоћи (*Zakon o državnim potporama*), *Narodne novine Republike Hrvatske*, 47/14; чл. 2. црногорског Закона о контроли државне помоћи (*Zakona o kontroli državne pomoći*), *Sl. list Crne Gore*, 74/09, 57/11; чл. 5. македонског Закона о контроли државне помоћи (Закон за контрола на државната помош), *Службен весник на РМ*, 145/10; чл. 3. босанског Закона о систему државне помоћи у Босни и Херцеговини (*Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini*), *Službeni glasnik BiH*, 10/12.

<sup>29</sup> На сајту [pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk) истакнути су сви релевантни документи који су непосредно повезани с питањима доделе државне помоћи. Видети: <http://www.pravo.org.mk/documentDetail.php?id=5000> приступ: 29. 7. 2015.

Према Извештају Европске комисије о напретку за 2013. годину,<sup>30</sup> правни оквир у области државне помоћи у Македонији унапређен је усвајањем уредби о регионалној помоћи, хоризонталној помоћи и услугама од општег економског интереса. Административни капацитети одељења за државну помоћ ојачани су кроз *ИПА Твининг помоћ* за контролу државне помоћи, укључујући и неке специјализоване обуке, радионице и студијске посете за чланове особља Комисије за заштиту конкуренције (КЗК). Број чланова особља који се баве државном помоћи је одговарајући. У области државне помоћи, земља се налази на добром путу. Надлежни орган за праћење и контролу државне помоћи јесте Комисија за заштиту конкуренције (КЗК). На основу члана 10. Закона о контроли државне помоћи, КЗК је надлежна за процену и праћење свих врста државне помоћи. КЗК одговара за свој рад Скупштини, а најкасније до 31. марта КЗК подноси годишњи извештај о свом раду. Ово је један од начина праћења активности КЗК у обе области (конкуренције и државне помоћи), и то је користан алат за парламентарни надзор над овим политикама (Николов, Цуцулоска, Гарванлиева, 2014:18).<sup>31</sup>

У Босни Херцеговини на снази је *Закон о систему државне помоћи у Босни и Херцеговини (Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini)*, из 2012. године (25 чланова). Овим Законом одређују се општи услови за доделу, контролу доделе и коришћење државне помоћи, попис државне помоћи и извештавање о државној помоћи, поврат незаконито додељене државне помоћи, с циљем успостављања и осигурања конкурентних тржишних услова, као и извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима који садрже одредбе о државној помоћи (члан 1).

---

<sup>30</sup> Извештај Европске комисије о напретку Македоније за 2013. годину, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mk\\_gapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_gapport_2013.pdf). Преузето: 17. 8. 2015.

<sup>31</sup> За пример студије случаја Николов, Цуцулоска, Гарванлиева наводе мишљење Комисије за заштиту конкуренције о Закону о технолошко индустријским развојним зонама (ТИРЗ). Закон о технолошко индустријским развојним зонама усвојен је 2007. године. Први текст закона није био усклађен са прописима о додели државне помоћи и због тога су одржане консултације са Европском комисијом како би се дошло до усаглашености. Комисија за заштиту конкуренције (КЗК) усвојила је 2007. године мишљење да је текст Закона у супротности са Законом о државној помоћи и обавезама које проистичу из правних тековина. Након овог мишљења, спроведени су преговори са ЕК и тренутно је Закон усклађен са правним тековинама. Тренутни Закон о ТИРЗ-ма представља шему помоћи који је усклађен са законским прописима о додели регионалне државне помоћи, и овим законом предвиђене су погодности за стране инвеститоре у ТИРЗ-ма (Николов, Цуцулоска, Гарванлиева, 2014: 21).

Према Извештају Европске комисије о напретку за 2013,<sup>32</sup> основан је Савет за државну помоћ БиХ, који је одржао и своју прву седницу. У међувремену обезбеђено је финансирање органа на државном нивоу и од стране ентитета. Потребно је да се именује нови председник како би се избегло блокирање рада Савета. Усвојени су Пословник о раду и Правилник о унутрашњој организацији Секретаријата. Секретаријат још увек није у потпуности оперативан. Усвојен је подзаконски акт о поступцима и обрасцима за достављање обавештења и праћење државне помоћи. Подзаконски акт којим се утврђују критеријуми за доделу државне помоћи, који није у потпуности усаглашен са правним тековинама ЕУ, налази се у процесу усвајања. Завршен је попис шема државне помоћи који је започет пре оснивања Савета за државну помоћ. Шеме државне помоћи још увек нису усклађене са правилима конкуренције ЕУ. Транспарентност додељене државне помоћи у земљи још увек није обезбеђена. Да би се испоштовао Прелазни споразум, земља мора у потпуности да спроведе законске прописе у области државне помоћи и успостави институционални оквир за ефикасну контролу државне помоћи која се додељују у земљи. Припреме у овој области су и даље у почетној фази. Надлежни орган за праћење и контролу државне помоћи је Савет за државну помоћ (СДП). СДП послује у складу са Законом о државној помоћи. На основу члана 7. Закона о државној помоћи, СДП је јавна установа која мора да обезбеди саобразну примену Закона о државној помоћи на територији БиХ. СДП се састоји од осам чланова (три именује Савет министара БиХ, два именује Влада РС, два Влада ФБиХ и један Влада Брчко дистрикта). Према члану 19. Закона, СДП је обавезан да припреми годишњи извештај о државној помоћи. СДП подноси Савету министара годишњи извештај о државној помоћи до 30. јуна текуће године за претходну годину. Према институционалном уређењу надлежног органа за праћење и контролу државне помоћи Босне и Херцеговине, чланове Савета за државну помоћ именује извршна власт. Такође, СДП подноси годишњи извештај о државној помоћи Савету министара БиХ. Сходно томе, не постоје инструменти за парламентарни надзор над државном помоћи (Николов, Цуцулоска, Гарванлиева, 2014:16).

Министарство финансија Републике Српске наводи осим Закона о систему државне помоћи у Босни и Херцеговини, наводи сва релевантна документа, подзаконска акта и

---

<sup>32</sup> Извештај Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине за 2013. годину, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/ba\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf). Преузето: 17. 8. 2015.

обрасце, неопходне за поступак додељивања државне помоћи у овој федералној јединици БиХ.<sup>33</sup> То су: *Уредба о начину вођења и методологији пописа програма државне помоћи у Републици Српској* ("Службени гласник РС", 45/12), *Табела за попис државне помоћи, Упутство за попуњавање табеле, Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи у Републици Српској* ("Службени гласник РС", 105/13, стр. 1), *Уредба о намјени, критеријумима и условима за додјелу државне помоћи у Републици Српској* ("Службени гласник РС", 105/13, стр. 3) и *Образац за пријаву државне помоћи у Републици Српској*.

Државна помоћ у Црној Гори је по први пут регулисана *Законом о контроли државне подршке и помоћи* („Службени лист РЦГ”, бр. 26/07), док је важећи *Закон о контроли државне помоћи* усвојен 2009. године, у циљу усклађивања с правилима Европске уније о државној помоћи, а додатно хармонизован *Законом о изменама и допунама закона о контроли државне помоћи*, који је усвојен 17. новембра 2011. године (Turković, 2012a: 6).

Према Извештају Европске комисије о напретку за 2013. годину,<sup>34</sup> Влада Црне Горе је усвојила измене и допуне Уредбе о обавештавању о државној помоћи и Министарство финансија је ревидирало Правилник о годишњем извештају. Подзаконски акти о државној помоћи тек треба да се у потпуности ускладе са правним тековинама ЕУ. Одељење за контролу државне помоћи (ОКДП) у Министарству финансија има улогу секретаријата Комисије за контролу државне помоћи (ККДП). На основу члана 9. Закона о контроли државне помоћи, ККДП контролише усклађеност пријављене и додељене државне помоћи, а именује је Влада. Према члану 10. Закона, ККДП подноси Влади и Скупштини Црне Горе годишњи извештај о додељеној државној помоћи до 30. јуна текуће године за претходну годину. Ово је користан алат за парламентарни надзор над државном помоћи (Николов, Цуцулоска, Гарванлиева, 2014:18).

Интересантно је обратити пажњу и на став истраживачице Турковић, која пише о стању додељивања државне помоћи у Црној Гори: „Може се закључити да у Црној Гори не постоји системски проблем који би онемогућавао коректну контролу издвајања јавних средстава за државну помоћ. Државна помоћ је сложена и осетљива област у којој се

---

<sup>33</sup> Влада Републике Српске, Министарство финансија, Државна помоћ, [http://www.vladars.net/sr-SP-Syrl/Vlada/Ministarstva/mf/OM/resori/RZJU/Pages/Drzavna\\_pomoc.aspx](http://www.vladars.net/sr-SP-Syrl/Vlada/Ministarstva/mf/OM/resori/RZJU/Pages/Drzavna_pomoc.aspx), приступ: 29. 7. 2015.

<sup>34</sup> Извештај Европске комисије о напретку Црне Горе за 2013. годину, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mn\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mn_rapport_2013.pdf). Преузето: 17. 8. 2015.



суочавају супротстављене тежње различитих субјеката и често је потребна политичка храброст и жртвовање одређених интереса како би се прекинуло давање помоћи и опције сагледале кроз призму онога што је дугорочни интерес државе“ (Turković, 2012a: 39).

### **2.1. Државна помоћ у праву Републике Словеније**

Република Словенија је на темељу плебисцита прогласила независност од СФРЈ 25. јуна 1991. Чланица Европске уније постала је 1. маја 2004. године. Само месец дана пре приступања ЕУ, Словенија је нормирала државну помоћ, у *Закону о надзору државне помоћи (Закон о спремљанју државних помоћи)*.<sup>35</sup>

Закон обухвата само седамнаест чланова. Већ у члану 2. прецизирано је одређење појма државне помоћи, и то кроз три могућа облика. Први облик, *државна помоћ, или издатак у умањењу прихода државе или општине*, представљају корист за примаоца, и на тај начин примаоцу се обезбеђује предност над конкурентима. Овај облик државне помоћи намењен је финансирању и суфинансирању програма у институционалним јединицама, које се баве производњом роба и услуга намењених тржишту, с циљем да се обезбеди сигурна конкурентска предност, као што је дефинисано у члану 87. Уговора о оснивању Европске заједнице (Службени гласник РС - Међународни уговори, бр. 3/04). Други облик представљају *групна изузећа*, а трећи облик јавља се као *помоћ de minimis*, односно као помоћ која због своје висине не нарушава, или не прети да наруши конкуренцију и не представља државну помоћ, као што је дефинисано у Уредби Комисије (ЕЦ) бр. 69/2001 о примени чланова 87. и 88. Уговора о оснивању Европске заједнице државне помоћи *de minimis* (ОВЛ 83 од 27. 3. 1999. са свим изменама и допунама).

Према Закону, Министарство финансија је државни орган који је надлежан да спроводи поступак доделе државне помоћи (члан 3).

У одељку II, под називом Садржина и начин надзора над државном помоћи (чланови 4-11) регулисана су питања поступка доделе државне помоћи. Министарство финансија Републике Словеније на свом званичном сајту, садржи посебан одељак, под називом *Државна помоћ*, који обједињује све релевантне прописе и одлуке битне за

---

<sup>35</sup> Закона о спремљанју државних помоћи (ZSDrP), *Uradni list RS*, št. 37/04.

транспарентност и законитост поступка доделе државне помоћи у овој земљи.<sup>36</sup> То су: *Закон о надзору државне помоћи (Zakon o spremljanju državnih pomoči, Uradni list RS, št. 37/2004)*, *Уредба о изменама Уредбе о преносу података и извештавања о додељеној државној помоћи и помоћи по правилу de minimis (Uredba o spretembi Uredbe o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu de minimis, Uradni list RS, št. 50/2014)*, *Уредба о изменама и допунама Уредбе о преносу података и извештавања о додељеној државној помоћи и помоћи по правилу de minimis (Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu de minimis, Uradni list RS, št. 22/2007)*, *Уредба о преносу података и извештавања о додељеној државној помоћи и помоћи по правилу de minimis (Uredba o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu de minimis, Uradni list RS, št. 61/2004)* и *Упутство за одређивање ефективности додељене државне помоћи (Navodilo za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči)*. Сличан одељак налази се и на сајту Министарства пољопривреде, шумарства и прехране,<sup>37</sup> где су предвиђени следећи прописи: *Закон о надзору државне помоћи (Zakon o spremljanju državnih pomoči, Uradni list RS, št. 37/2004)*, *Уредба о доступности садржаја и извештавања о државној помоћи у области пољопривреде и рибарства (Uredba o posredovanju vsebine in poročanju podatkov o državnih pomočeh s področja kmetijstva in ribištva, Uradni list RS, št. 74/04)* и *Правилник о преносу података и извештавања о државној помоћи у области пољопривреде и рибарства (Pravilnik o načinu posredovanja podatkov in poročanju o državnih pomočeh s področja kmetijstva in ribištva, Uradni list RS, št. 106/04)*.

## **2.2. Државна помоћ у праву Републике Хрватске**

Република Хрватска је најмлађа чланица Европске уније, будући да је приступила ЕУ 1. јула 2013. године. То практично значи да је од 2003. године, од када је аплицирала за чланство у Унији, прошла кроз једнодеценијски период реформи, укључујући, наравно, и област привреде, конкуренције, тржишних односа.

<sup>36</sup> Видети линк: Republika Slovenija, Ministarstvo za finance, Državne pomoči: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/drzavne\\_pomoci/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavne_pomoci/) pristup: 28. 7. 2015.

<sup>37</sup> Видети линк: Republika Slovenija, Ministarstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, [http://www.mkgp.gov.si/si/delovna\\_podrocja/drzavne\\_pomoci/](http://www.mkgp.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavne_pomoci/) pristup: 28. 7. 2015.

Пре него што је постала чланица Уније, Хрватска је имала сасвим функционалан систем контроле државне помоћи на националном нивоу, уз осигурану потпуну примену правне тековине ЕУ. У том часу, како ауторка Liszt сматра, ниједна тадашња држава чланица није имала тако детаљно разрађен и делотворан систем контроле. Наиме, занимљиво је казати да оне најстарије државе чланице нису никада имале своје националне законе о државној помоћи, нити су имале потребу да уреде тај систем унутар државе, јер је он иманентно наднационалан. Тек су државе из највећег таласа проширења 2004. године (односно Бугарска и Румунија 2007. године) имале у својим тадашњим споразумима о приступању, тзв. Европски споразуми – пандан домаћим Споразумима о стабилизацији и придруживању (ССП-овима), одредбе о забрани државне помоћи, као и обавезу да се контрола давања државне помоћи предвиди на националној основи, све до приступања (Liszt, 2015: 56).

Хрватска је након потписивања ССП-а у јануару 2002. године при Министарству финансија формирала *ad hoc* радну групу за припрему нацрта предлога будућег акта који би утврдио правила новог система државне помоћи у Републици Хрватској. Резултат бројних расправа и објашњења темељних појмова новог система био је *Нацрт предлога Закона о државним потпорама* припремљен у мају 2002. године. Током јуна 2002. године, Нацрт је поднесен страним стручњацима на мишљење о усклађености Нацрта с одредбама правне тековине Европске заједнице. Након позитивног мишљења свих страних стручњака, о Нацрту се током јула, августа и септембра расправљало на нивоу Министарства финансија, те је у септембру Предлог Закона о државним потпорама упућен Стручној радној групи Координације за привреду Владе Републике Хрватске. У октобру 2002. године, Координација за привреду Владе Републике Хрватске дала је „зелено светло“ Предлогу, те га је Влада Републике Хрватске на својој седници 20. новембра 2002. упутила Хрватском сабору на усвајање по хитном поступку. Хрватски сабор је прихватио Предлог Закона о државним потпорама у првом читању. Коначни предлог Закона о државним потпорама Влада Републике Хрватске доставила је 6. фебруара 2003. године на друго читање у Хрватски сабор. *Закон о државним потпорама* изгласан је у Хрватском сабору 13. марта 2003. године уз значајне измене. Основне разлике између одредаба Коначног предлога Закона о државним потпорама и одредаба Закона о државним потпорама односе се на три подручја:

1. увођење дефиниције опших и појединачних државних потпора и брисање изузетка државне потпоре социјалне природе;
2. укидање одредби о оснивању и деловању новог оперативно независног тела за систем државне помоћи, те пренос надлежности над системом на *Агенцију за заштиту тржишне утакмице*; и,
3. раздвајање и слабљење поступка одобравања, вршења надзора и повраћаја општих и појединачних државних помоћи (Kaufman, 2003: 107).

Данас, као пуноправна чланица Европске уније, Хрватска више нема контролу државне помоћи на националном нивоу: све је ингеренције преузела Европска комисија, као и за све остале државе чланице. Агенција за заштиту тржишне утакмице – оперативно независно тело с овлашћењима да контролише и наређује повраћај незаконите државне помоћи, а чије успостављање је било обавеза из ССП-а, свој је посао обавила уз добре резултате и одобравање Комисије. Међутим, Агенција данас више нема никаквих овлашћења. Штавише, најновијим Законом о државним потпорама, одузета јој је и саветодавна улога у погледу доделе државне помоћи, а такође и улога координатора и посредника пријава које даваоци подносе у Бриселу. Сада је сва овлашћења, од онога што је преостало, преузело Министарство финансија (Liszt, 2015: 63).

Појам државне помоћи у правном систему Хрватске, регулисан је Законом о државним потпорама. У припреми овог Закона, као прописа који уређује опште услове и правила система државне помоћи преузете су све обавезе које је за Републику Хрватску предвиђао ССП. Темељне материјалне одредбе правног наслеђа Европске заједнице (*acquis*) прописане су у члановима 86, 87. и 88. Уговора о оснивању Европске заједнице. Детаљне одредбе су прописане Уредбом Већа 659/1999 од 22. марта 1999 (Kaufman, 2003: 105).

Данас је у Хрватској на снази *Закон о државној помоћи (Закон о државним потпорама)*<sup>38</sup> од 4. априла 2014. године, који је претрпео одређене измене након приступања Хрватске у чланство Унији.

Закон о државним потпорама има 21 члан, и њиме се ближе регулишу: надлежности тела Републике Хрватске из подручја државне помоћи и помоћи мале

---

<sup>38</sup> *Закон о државним потпорама, Narodne novine Republike Hrvatske, 47/14.*

вредности, политика државне помоћи Републике Хрватске, поступање пре доделе државне помоћи, вођење евиденције и извештавање о државној помоћи и помоћи мале вредности.

Чланом 2. овог Закона, ближе је одређено значење следећих појмова: државна помоћ, програм државне помоћи, појединачна државна помоћ, државна помоћ изузета од обавезе пријаве Европској комисији, помоћ мале вредности, давалац државне помоћи/помоћи мале вредности, корисник државне помоћи/помоћи мале вредности, пријава Европској комисији и правила о државној помоћи.

Закон детаљно предвиђа надлежности Министарства финансија и давалаца државне помоћи, односно помоћи мале вредности, у домену државне помоћи и помоћи мале вредности. Такође, предвиђена је њихова међусобна сарадња (Министарства финансија и давалаца), као и сарадња са институцијама Европске уније (чланови 3, 4, 5. и 6).

Министарство финансија, у подручју државне помоћи и помоћи мале вредности, обавља следеће послове:

1. спроводи и надзире спровођење политике државне помоћи у оквиру мера фискалне политике Републике Хрватске;
2. даје мишљења на предлоге програма државне помоћи и појединачних државних помоћи, у односу на утврђену политику државне помоћи;
3. даје мишљења на предлоге програма државне помоћи и појединачних државних помоћи у односу на њихову усклађеност с правилима о државној помоћи пре пријаве Европској комисији ради одобрења;
4. пријављује Европској комисији предлоге програма државне помоћи и појединачне државне помоћи;
5. даје мишљења на предлоге програма државне помоћи и појединачне државне помоћи изузетих од обавезе пријаве Европској комисији и обавештава Европску комисију о томе;
6. пружа стручну помоћ даваоцима државне помоћи и помоћи мале вредности;
7. прикупља, обрађује, евидентира податке о додељеној државној помоћи и помоћи мале вредности, и спроводи анализу делотворности државне помоћи и помоћи мале вредности;
8. израђује годишњи извештај о државној помоћи;
9. извештава Европску комисију о додељеној државној помоћи;

10. учествује у раду институција Европске уније у пословима из подручја државне помоћи и помоћи мале вредности;
11. сарађује с међународним институцијама и другим субјектима међународног права у пословима из подручја државне помоћи и помоћи мале вредности;
12. израђује предлоге прописа о државној помоћи и помоћи мале вредности и предлоге прописа којима се преузима правно наслеђе Европске уније о државној помоћи и помоћи мале вредности;
13. даје мишљење на предлоге прописа које израђују надлежна тела, а који се односе на државну помоћ и помоћ мале вредности;
14. спроводи обуку ради стручног оспособљавања и усавршавања даваоца и/или корисника државне помоћи и помоћи мале вредности.

Даваоци државне помоћи и помоћи мале вредности обављају следеће послове:

1. израђују предлоге програма државне помоћи и појединачне државне помоћи из свог делокруга;
2. додељују државну помоћ по прибављеном мишљењу, односно одобрењу надлежних тела и након објаве;
3. додељују помоћ мале вредности;
4. надзиру спровођење коришћења додељене државне помоћи и помоћи мале вредности;
5. воде евиденцију додељене државне помоћи и помоћи мале вредности из своје надлежности;
6. достављају податке о додељеној државној помоћи и помоћи мале вредности Министарству финансија;
7. анализирају делотворност додељене државне помоћи и помоћи мале вредности и о томе обавештавају Министарство финансија;
8. спроводе повраћај државне помоћи и помоћи мале вредности.

Влада Републике Хрватске креира политику државне помоћи Републике Хрватске, одређујући њоме приоритетне циљеве и сврху делотворног коришћења средстава државног буџета Републике Хрватске. Политика државне помоћи следи политику државне помоћи Европске уније, као и смернице фискалне и економске политике Републике Хрватске. Влада на предлог Министарства финансија доноси смернице политике државне

помоћи за трогодишњи период. При изради Нацрта тих смерница, Министарство финансија сарађује пре свега са телима државне управе и води рачуна о подацима делотворности додељене државне помоћи у претходним годинама.

Главама IV и V Закона регулисана су питања везана за поступак доделе државне помоћи, као и поступак повраћаја државне помоћи.

О додељеној државној помоћи, односно помоћи мале вредности, воде се одговарајуће евиденције и регистри.

Министарство финансија доставља Европској комисији до 30. јуна текуће године за претходну годину прикупљене податке о додељеној државној помоћи, у складу са правилима о државној помоћи. Министарство финансија доставља Европској комисији и друге извештаје о државној помоћи у складу са правилима.

Министарство финансија израђује годишњи извештај о државној помоћи који садржи извештај и о помоћи мале вредности, као и о државној помоћи у области пољопривреде и рибарства. Годишњи извештај доставља се Влади Републике Хрватске до краја октобра текуће године за претходну годину, а Влада доставља годишњи извештај о државној помоћи Хрватском сабору до краја новембра текуће године за претходну годину.

Без обзира на то што је Република Хрватска постала чланица Европске уније и своје законодавство усагласила са европским стандардима, укључујући и област државне помоћи, и даље је потребно доста радити у овој области и придржавати се усвојених правила.

У студији „Učinkovitost državnih potpora u Hrvatskoj“<sup>39</sup>, изведене су основне препоруке о државној помоћи у Хрватској, које се темеље на спроведеном истраживању. У том смислу, истиче се шта је потребно променити да би се унапредио постојећи систем државне помоћи:

1. *потребно је спровести креирање регистра помоћи*, који ће истовремено омогућити успешно извештавање у складу са захтевима Европске комисије, али и омогућити анализу делотворности помоћи. Истовремено се очекује да ће регистар омогућити транспарентни увид шире јавности у трошење јавних средстава;

---

<sup>39</sup> Студија „Učinkovitost državnih potpora u Hrvatskoj“, file:///C:/Users/Aca/Downloads/Učinkovitost%20državnih%20potpora%20(2).pdf. Прузето: 17. 8. 2015.

2. *потребно је осигурати идентификацију циљева додељених програма помоћи.* Основна је препорука да циљеви дефинисани за фазу мониторинга помоћи буду у складу са стратешким документима на националној основи, како би се осигурало да циљеви политике државне помоћи доприносе остварењу националних циљева. То значи да циљеви морају бити јасно усклађени с кровним стратешким документима, али и парцијалним документима релевантним за подручје сваког конкретног даваоца. С обзиром на то да су у националним стратешким документима дефинисани и квантитативни индикатори за праћење испуњења конкретно дефинисаних циљева, у студији се наводи како на нивоу сваког појединог даваоца не треба постављати питање на који начин дефинисати опште циљеве;
3. *потребно је осигурати квалитетне контакте с даваоцима помоћи,* како би се заједничким активностима дефинисали квантитативни показатељи за оцену делотворности потпора у фази мониторинга. Од изузетне користи било би осигурати техничко решење регистра помоћи, у смислу двосмерне комуникације од и према даваоцима помоћи, како би и сами даваоци у регистру могли добити корисне податке. Један од захтева који би се тиме могао испунити је провера да ли су испуњени кумулативно постављени услови који су неопходни за постојање државне помоћи;
4. *квантитативни подаци прикупљени у овој студији треба да помогну у процени делотворности додељене помоћи, на основу предложеног концепта.* Након тога, нужно је оценити у којој мери предложени концепт одговара потребама Министарства финансија, те евентуално предложити измене. У случају да позитивне оцене адекватности предложеног решења, корисно би било укључити предложено решење прорачуна додатног учинка у сам регистар помоћи;
5. *потребно је обезбедити квалитетну едукацију за даваоце помоћи,* како би се указало на потребу редовних, детаљних *ex-post* анализа програма помоћи. У том смислу било би изузетно корисно спроводити радионице „примери добре праксе“, у којима би сами даваоци који су већ имали искуства у спровођењу *ex-post* анализа, та иста преносили даваоцима који се тек спремају на тај корак.
6. *потребно је водити рачуна да све активности усмерене на анализу делотворности додељене помоћи у најмањој могућој мери административно оптерећују кориснике*



*помоћи*. Стога, треба водити рачуна да се трошак извештавања за предузетнике не повећа, већ да се уместо тога користе расположиве базе података које су доступне унутар јавног сектора, а у складу с Директивом 2003/98/EZ о поновној употреби информација јавног сектора и њеним изменама 2013/37/EU. С тим у вези, изузетно би било корисно када би се у оквиру пројекта развоја регистра помоћи подаци о корисницима помоћи повезали с другим базама података (на пример, Државни завод за статистику, Финансијска агенција (ФИНА), Обртни регистар<sup>40</sup> и друго). У случају да се регистар помоћи повеже с другим базама података, отварање регистра према даваоцима омогућило би додатно лакши приступ конкретним подацима о самим корисницима помоћи (Ботрић, Грубишић Шеба, Слијепчевић, 2014: 67-68).

---

<sup>40</sup> Према Закону о обрту Републике Хрватске, члан 2. предвиђа да је *обрт* самостално и трајно обављање допуштених привредних делатности у складу са чланом 8. овог Закона, од стране физичких лица са сврхом постизања дохотка или добити која се сотварује производњом, прометом или пружањем услуга на тржишту. Изузетно од ове одредбе, обрт обавља и правно лице које врши привредну делатност утврђену у попису члана 6. став 2. овог Закона ако изводи практичну наставу или научне вежбе. Члан 15. овог Закона предвиђа да се обрт уписује у *Обртни регистар* на темељу решења које издаје месно надлежна канцеларија државне управе у жупанији, односно надлежна канцеларија Града Загребa. Обртни регистар је јаван. Облик и начин вођења обртног регистра, као и могућност његовог коришћења, прописује министар надлежан за обрт.

### 3. Регулисање државне помоћи у праву Републике Србије

Република Србија још увек није постала чланица Европске уније, али чини одговарајуће кораке на том путу. У складу с циљем да постане равноправна чланица Уније, Србија постепено усклађује своје законодавство са *acquis communautaire*, јер је то неопходно како би несметано функционисала зона слободне трговине између наше земље и ЕУ.

Успостављање система контроле државне помоћи намеће се као једна од најважнијих претприступних обавеза земаља које теже ка чланству у ЕУ. Република Србија је 29. априла 2008. године потписала у Луксембургу *Споразум о стабилизацији и придруживању* (у даљем тексту: *ССП*),<sup>41</sup> који је ратификован од стране Народне скупштине Републике Србије 9. септембра 2008. године, када је донет *Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране.*<sup>42</sup>

С обзиром на то да ССП, у име Европске уније, потписују Европске заједнице и све државе чланице (тадашњих 27, пре приступања Републике Хрватске у чланство), то је јасно да је поступак ступања на снагу Споразума сложен. Након две године од потписивања ССП-а, Савет министара Европске уније је 14. јуна 2010. године одлучио да одмрзне процес ратификације ССП-а између ЕУ и Србије. Европски парламент ратификовао је ССП 19. јануара 2011. године, а последња од држава чланица ЕУ, која је то учинила, била је Литванија, 18. јуна 2013. године.

Имајући у виду сложен и дуготрајан процес ступања на снагу ССП-а, из Споразума се „узимају“ делови који су у надлежности Европске заједнице, и од њих се формира тзв. *Прелазни споразум (Interim agreement)*, за чије ступање на снагу није потребна ратификација држава чланица, већ само Европске заједнице и Србије. Њиме ступају на снагу најбитније економске одредбе из споразума (Николић, 2011: 96). Прелазни споразум Србије и Европске заједнице потписан је 29. априла 2008. године, када и ССП, и њиме је предвиђено да либерализација трговине отпочне од 1. јула 2008. године. Прелазни споразум важио је до момента ступања на снагу ССП-а, који се закључује на неодређено

---

<sup>41</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању, преузет: 19. 5. 2015. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi\\_sa\\_eu/ssp\\_prevod\\_sa\\_anexima.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf);

<sup>42</sup> Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 83/08.

време, све до момента приступања Србије ЕУ. Народна скупштина Републике Србије ратификовала је Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране<sup>43</sup> у форми Закона о потврђивању прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. Овај Закон престао је да важи 1. септембра 2013. године, када је ступио на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању.

Најбитнији политички елемент ССП-а јесте што овим Споразумом Србија добија статус *државе придружене ЕУ* и по први пут, као независна држава, улази у један свеобухватан уговорни однос са ЕУ, у коме су обавезе двостране и јасно дефинисане. Статус придружене државе јесте статус најближих веза са ЕУ који држава нечланица може имати. Добијање таквог статуса значи стабилизацију прилика у држави и јасно дефинисање правца у којем ће се држава кретати. Таква јасна оријентација пре свега се одражава на стабилизацију привредних кретања у држави. Вођење економске, фискалне и монетарне политике остаје у рукама Владе и Народне Банке Србије, али се овим Споразумом јасно утврђују стратешки правци кретања привреде Србије. Србија добија потврду успешности својих реформи и стабилности, што је најбитнији услов за прилив инвестиција, дугорочна улагања и отварање нових радних места (Међак, 2009: 26).

Дакле, две најважније обавезе које је наша земља преузела Споразумом јесу: успостављање зоне слободне трговине и усклађивање законодавства са правом Европске уније.

Глава VI ССП-а носи назив „Усклађивање прописа, примена права и правила конкуренције“. У оквиру ње, у члану 72. став 1, предвиђено је да стране признају важност усклађивања важећег српског законодавства са законодавством Заједнице и његове делотворне примене. Србија ће настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице. Србија ће обезбедити да ће важеће и будуће законодавство бити правилно примењено.

---

<sup>43</sup> Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, преузет: 19. 05. 2015. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ssp/ssp\\_prelazni\\_potpisani\\_bez\\_aneksa\\_sr.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ssp/ssp_prelazni_potpisani_bez_aneksa_sr.pdf); Овај Споразум је ратификован у форми Закона о потврђивању прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 83/08, а ступио на снагу 1. фебруара 2010. године.

У члану 73. ССП-а (*Конкуренција и остале економске одредбе*), у ставу 1. тачка 3, предвиђено је да свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима, није у складу са правилним функционисањем Споразума у мери у којој може утицати на трговину између Заједнице и Србије. Осталим ставовима истог члана, предвиђена је обавеза Србије да развије систем контроле државне помоћи, као и ставрање институционалног оквира за његово функционисање.

Један од најзначајнијих корака у испуњавању обавеза из Прелазног споразума, у делу који се тиче државне помоћи, био је доношење закона којим се посебно регулише ова материја. Суштина закона који регулише област државне помоћи јесте у успостављању транспарентног система контроле који би онемогућио да се доделом државне помоћи нарушава конкуренција на тржишту, а поједини актери на тржишту доводили у повлашћени положај. Неопходно је нагласити да су први кораци на изради Закона почели још 2005. године. Прва верзија Закона била је припремљена почетком 2007. године, али због политичке и економске ситуације у земљи, он није стигао у скупштинску процедуру. Наиме, доношење Закона било је одложено све до наступања формалне обавезе усклађивања домаћег законодавства са правом ЕУ, које је настало тек од 2008. године. Управо, постојање таквог правног вакуума, омогућило је спровођење одређених активности на српском тржишту, које у случају да је Закон био донет, не би могле да се спроведу. Као пример може нам послужити „Фијат“. Наиме, овај италијански аутомобилски гигант је од српске Владе добио огромне повластице зарад уласка у стратешко партнерство са крагујевачком „Заставом“. Да је Србија у то време имала Закон о контроли државне помоћи, не би било дилеме да ли су ове повластице тржишно прихватљиве, да ли погодују неким учесницима на тржишту и да ли постоји ризик од нарушавања конкуренције. Ако имамо у виду чињеницу да је у периоду од 2003. до 2006. године, на различите видове државне помоћи потрошено преко 2,5 милијарди евра, без података о томе коме и по којим критеријумима је додељивања, нема сумње да ће овај Закон ограничити и саму државу, Владу и министарства, да на основу свог слободног уверења додељују подстицајна средства учесницима на тржишту (Спасић, Васић, 2013: 282).

Коначно, *Закон о контроли државне помоћи* (у даљем тексту: *Закон*) ступио је на снагу 22. јула 2009. године, а његова примена отпочела је 1. јануара 2010. године.<sup>44</sup> Законом се уређују општи услови и поступак контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима, који садрже одредбе о државној помоћи. Важно је напоменути и то да се одредбе овог Закона не односе на пољопривредне производе и производе рибарства.

Члан 2. став 1. Закона одређује појам *државне помоћи*. Државна помоћ је сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту.

Ова дефиниција обухвата практично све мере интервенције државе у привреди, и то како у *форми чињења* (пореске олакшице и ослобођења, државне гаранције, зајмови, покривање пословних губитака, повлашћене каматне стопе и друго), тако и у *форми нечињења* (на пример: не преузимање добити од стране државе у државним привредним друштвима). Закон о контроли државне помоћи дели субјекте државне помоћи на *даваоце* и *кориснике*. Као *даваоци државне помоћи* означени су: Република, аутономна покрајина

---

<sup>44</sup> Списак правних прописа, релевантних за регулисање државне помоћи, доступан је на сајту Министарства финансија Републике Србије <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=7272>, ко и на сајту Комисије за контролу државне помоћи <http://www.kkdp.gov.rs/propisi.php>. Правни прописи у области државне помоћи поред Закона о контроли државне помоћи обухватају и следеће прописе: *Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи*, *Сл. гласник РС*, 55/05, 71/05-исправка, 101/07 и 65/08, *Уредба о правилима за доделу државне помоћи*, *Сл. гласник РС*, 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 и 119/14, *Општи образац пријаве државне помоћи*, *Упутство за попуњавање Општег обрасца пријаве државне помоћи*, *Посебни обрасци (Посебан образац за пријављивање шеме државне помоћи за истраживање, развој и иновације; Посебан образац за пријављивање индивидуалне државне помоћи за истраживање, развој и иновације; Посебан образац за пријављивање државне помоћи за реструктурирање привредних субјеката у тешкоћама – индивидуална државна помоћ; Посебан образац за пријављивање државне помоћи за реструктурирање привредних субјеката у тешкоћама – шема државне помоћи; Посебан образац за пријављивање државне помоћи за санацију привредних субјеката у тешкоћама – шема државне помоћи; Посебан образац за пријављивање државне помоћи за санацију привредних субјеката у тешкоћама – индивидуална државна помоћ; Посебан образац за пријављивање државне помоћи за усавршавање – шема и индивидуална државна помоћ; Посебан образац за пријављивање државне помоћи за запошљавање – шема и индивидуална државна помоћ; Посебан образац за пријављивање регионалне инвестиционе државне помоћи – шема и индивидуална државна помоћ; Посебан образац за пријављивање државне помоћи за заштиту животне средине – шема и индивидуална државна помоћ); Правилник о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи; Табела додељене државне помоћи са упутством за попуњавање; Табела додељене *de minimis* државне помоћи са начином за њено попуњавање; Табела укупно додељене *de minimis* државне помоћи са начином за њено попуњавање; Упутство за попуњавање табела додељене државне помоћи.*

и јединице локалне самоуправе, преко надлежних органа, као и свако правно лице које управља, или располаже јавним средствима, и додељује државну помоћ у било ком облику. Као *корисник државне помоћи* јавља се свако правно и физичко лице, које у обављању делатности производње, или промета роба, или пружања услуга на тржишту, користи државну помоћ у било ком облику (Спасић, Васић, 2013: 283).

Закон о контроли државне помоћи не забрањује државну помоћ, јер би на тај начин била забрањена државна интервенција, што није могуће, имајући у виду привредна кретања, како у свету, тако и у Србији. Стога, Закон, ограничава државну помоћ, поделом на три категорије: *недозвољена државна помоћ*, *дозвољена државна помоћ* и *државна помоћ која може бити дозвољена*.

*Недозвољена државна помоћ*, у смислу члана 3. Закона, јесте она државна помоћ додељена у било ком облику, која нарушава или прети да наруши конкуренцију на тржишту, осим ако није другачије прописано овим Законом, или која је супротна закљученим међународним уговорима.

Као *дозвољену државну помоћ*, Закон је предвидео две врсте помоћи:

- 1) *државна помоћ која је социјалног карактера*, а додељује се индивидуалним потрошачима без дискриминације у односу на порекло роба, односно производа, који чине конкретну помоћ;
- 2) *државна помоћ која се додељује ради отклањања штета проузрокованих природним непогодама или другим ванредним ситуацијама*.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Заштитник грађана Републике Србије упутио је Влади Републике Србије Модел закона о државној помоћи после елементарне непогоде којим би се, по први пут, гарантовало право грађана на државну помоћ. По важећим прописима, држава има могућност, али не и обавезу да помогне, што би прихватањем овог модела било промењено. Моделом закона се, поред гаранције права грађана, предвиђају услови и процедура за остваривање права на државну помоћ, као и начин вршења контроле, што се до сада разликовало од случаја до случаја. Модел закона гарантује право на државну помоћ грађанима у случају штете на објектима и стварима неопходним за живот. Модел закона стимулише грађане да осигуравају имовину, јер предвиђа да помоћ добијају и они који су осигурани. До сада, грађани који су осигурали имовину нису могли да рачунају на државну помоћ у случају елементарне непогоде, што није било правично нити подстицајно за грађане да се осигурају. Посебно рањиве групе, попут особа са инвалидитетом, људи који примају социјалну помоћ, или незапослених особа, према Моделу закона имали би предност у редоследу решавања захтева за државну помоћ у случајевима елементарне непогоде и предност у редоследу доделе помоћи. Модел предвиђа појачану транспарентност свих поступака у додели помоћи, као и ефикасност администрације кроз систем "једног шалтера". Када помоћ преко државе достављају друге државе или међународне организације, Модел закона омогућава да се при јавним набавкама примене правила примене која за такве ситуације важе у тим државама и међународним организацијама (Преузето: 4. 8. 2015. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/4214-2015-07-08-10-05-22>). Такође, модел ове Закона могуће је преузети на следећој адреси: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/4214-2015-07-08-10-05-22>.

У складу са Законом о контроли државне помоћи, *државна помоћ која може бити дозвољена* јесте она која се додељује:

- 1) *ради унапређења економског развоја подручја Републике Србије са изузетно ниским животним стандардом или са високом стопом незапослености;*
- 2) *ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди Републике Србије или извођења одређеног пројекта од посебног значаја за Републику Србију;*
- 3) *за унапређење развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја у Републици Србији, уколико се тиме озбиљно не нарушава, нити постоји претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту;*
- 4) *за унапређење заштите и очувања културног наслеђа.*

Сажети приказ ових законских одредби јасно указује на две битне карактеристике овог текста. Наиме, с једне стране, законописац је у почетним члановима у потпуности преузео текст одговарајућих одредаба Уговора ЕУ, па самим тим и остварио свеобухватност сложених односа који се тичу доделе државне помоћи, али, како исправно примећује Табороши, „његово готово искључиви задатак јесте да створи механизам контроле законитости располагања већ добијеним средствима по овом основу, а не питањем критеријума за њихово одобравање“ (Табороши, 2011: 22). Ипак, с друге стране, такав поступак законописца је омогућио да у правнотехничком смислу Закон јесте уредио питање надзора, стандардизовао поступак аплицирања, добијања и пријављивања, али се ни у најмањој мери не бави питањем целисходности. То произилази из цитираног члана 2. Закона, по коме су циљеви за додељивање државне помоћи далеко шири од оних који се непосредно изражавају као побољшање конкурентског положаја на тржишту. Наредни члан 3. би се аргументом *a contrario* могао тумачити да је свака друга помоћ, дакле она којом се не би нарушавала конкуренција, у ствари дозвољена. Стога одредбе о томе која државна помоћ може бити дозвољена стоје у логичкој несагласности са тезом да државна помоћ мора да има везе са тржиштем јер, на пример, унапређење заштите и очувања културног наслеђа тешко може да се доведе у везу са претходно врло рестриктивно дефинисаним појмом државне помоћи (Табороши, 2011: 22-23).

Поред Закона о контроли државне помоћи, донете су и две уредбе: *Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи*<sup>46</sup> и *Уредба о правилима за доделу државне помоћи*.<sup>47</sup>

*Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи*, како јој и име каже, прописује начин и поступак пријављивања шеме државне помоћи и индивидуалне државне помоћи. Она садржи и Општи образац за пријављивање државне помоћи који је неопходно испуњен поднети приликом пријаве, као и Упутство за попуњавање.<sup>48</sup>

*Уредбом о правилима за доделу државне помоћи* ближе се уређују правила за доделу државне помоћи, односно за оцену дозвољености пријављене, односно додељене државне помоћи. На тај начин се правни поредак Републике Србије усклађује с правилима о државној помоћи која су усвојиле институције Европске заједнице, а односе се на садржину инструмената тумачења државне помоћи.

У складу с чланом 3. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, категорије државне помоћи које се могу доделити су:

1. регионална државна помоћ;
2. хоризонтална државна помоћ;
3. секторска државна помоћ;
4. државна помоћ мале вредности (*de minimis* државна помоћ);
- 4а државна помоћ за пружање услуга од општег економског интереса.

Врсте регионалне државне помоћи утврђују се према примарним циљевима доделе, и то:

- 1) регионална инвестициона државна помоћ;
- 2) регионална државна помоћ за новоосноване мале привредне субјекте;
- 3) регионална државна помоћ за оперативно пословање.

Хоризонтална државна помоћ утврђује се према примарним циљевима доделе, и то:

- 1) за мале и средње привредне субјекте;
- 2) за санацију и за реструктурисање привредног субјекта у тешкоћама;
- 3) за запошљавање;

---

<sup>46</sup> Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 55/05, 71/05-исправка, 101/07 и 65/08.

<sup>47</sup> Уредба о правилима за доделу државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 и 119/14.

<sup>48</sup> Општи образац за пријављивање државне помоћи и Упутство за попуњавање општег обрасца пријаве државне помоћи, видети у прилогу.



- 4) за заштиту животне средине;
- 5) за истраживање, развој и иновације;
- 6) за усавршавање;
- 7) у облику ризичног капитала;
- 8) у области културе.

Специфичне врсте секторске државне помоћи, за које се овом уредбом прописују посебна правила за доделу, су:

- 1) у сектору производње челика;
- 2) у сектору вађења угља;
- 3) у сектору саобраћаја.

За доделу државне помоћи у свим осталим секторима, односно делатностима, разврстаним у складу са законом који уређује класификација делатности примењују се иста правила која су овом уредбом утврђена за доделу регионалне и хоризонталне државне помоћи, осим ако овом уредбом није другачије прописано.

*De minimis* државна помоћ може да се додели само уколико није могуће доделити помоћ на основу правила за регионалну, хоризонталну и секторску државну помоћ.

Клаузула *de minimis* уведена је у ЕУ 1986. године и након тога је више пута ревидирана. На основу ње не постоји обавеза пријављивања државне помоћи уколико не прелази одређену суму (то је било 100.000 екија). Увођење и примена клаузуле *de minimis* у Србији, везана је за случајеве када није могуће доделити регионалну, хоризонталну или секторску државну помоћ. Уредба наводи пет случаја у којима није могућа реализација државне помоћи *de minimis*, док је дозвољена у износима до 200.000 евра појединачном привредном субјекту (свеже и ризично капитално улагање), 100.000 евра (сектор друмског саобраћаја) и у облику гаранција под одређеним условима. Временски период је три узастопне фискалне године. Горња граница *de minimis* државне помоћи је на основу Уредбе 200.000 евра, а о оправданости доделе одлучује Комисија за контролу државне помоћи. Наведено решење практично не прави разлику између класичних субвенција и облика савремене државне помоћи као што Комисији, осим основне функције контроле државне помоћи, додаје и ону на основу које и одлучује о њеној додели. Арбитрарност заснована на економским или на политичким аргументима на овај начин постаје могући начин у одлучивању које не уважава тржишне критерије и рационалност додељивања

државне помоћи (субвенција). Непоштовање нужности рестриктивно уређене регулативе и посебно праксе државне помоћи, дерогира њен основни смисао и циљеве који уважавају принципе тржишног пословања и критеријуме мерења резултата активности привредних субјеката (Вукадин, 2011: 41-42).

## 4. Контрола државне помоћи

### 4.1. Разлози за контролу државне помоћи

Регулисање државне помоћи и сврсисходна контрола државних издатака обухвата сложене поступке на нивоу међународних, економских и политичких односа, дакле на ширем плану, као и на плану економског, политичког и социјалног становишта у националним оквирима. Различите земље имају различит приступ контролисању државне помоћи. Док је за САД карактеристично непостојање система контроле државне помоћи, овај систем је на нивоу ЕУ у сталном развоју и постаје све више рестриктиван. Захтеви за успостављањем функционалног система контроле државне помоћи упућују се земљама чланицама ЕУ, и потенцијалним чланицама. На тај начин, опредељење и стремљење Србије ка интеграцији у европске економске токове актуелизује важност за имплементацијом система контроле државне помоћи у националним оквирима, с циљем да тај систем позитивно утиче на услове конкуренције на домаћем тржишту (Стојановић, 2008: 97).

У годинама после Другог светског рата, када је доминирала интервенционистичка политика држава, социјалдемократске владе су тежиле да успоставе директну својинску контролу над предузећима, од чијег је пословања умногоме зависило функционисање националних привреда. То се, пре свега, односило на секторе енергетике и саобраћаја, у којима су национализована многобројна приватна предузећа, и претворена у јавна предузећа са стопроцентним капиталом државе. Поставши власништво државе, та су предузећа аутоматски постала додатна обавеза буџета, јер су готово без изузетка, исказивала пословне губитке. Држава је, дакле, сваке године морала да покрива њихове губитке субвенцијама за функционисање, што је као резултат имало искривљавање цена на тржишту. У нашем ранијем привредном систему, који је функционисао на територији СФРЈ, јавна предузећа су била у друштвеној својини. То је значило да формално није постојала правна обавеза државе да из буџета покрива губитак у њиховом пословању, што је постојало уколико је реч о предузећу или друштву у државној својини, али је систем тзв. *меког буџетског ограничења* фактички изједначавао сва предузећа, укључујући и друштвена са државним (Табороши, Јованић, 2010: 356-357).

Историјски дебакл тзв. државе благостања, чија је правно-институционална подлога био и огроман јавни сектор, као и политички захтеви да се буџетска средства рационалније користе, довели су до масовног напуштања непосредне својинске контроле над јавним предузећима, тако да је држава њима данас остала само тихи партнер. У упоредном праву постоје различити механизми којима се обезбеђује да држава има пресудан утицај на пословну политику таквих јавних предузећа, упркос томе што је престала да буде њихов искључиви власник. Најједноставнији механизам је задржавање контролног пакета акција у својини државе, што дато улагање чини атрактивним и за приватне инвеститоре, јер се постојање државе у власничкој структури може сматрати гаранцијом сигурности улагања. Контролни пакет не мора да буде већински, али је ипак могуће да акције које задржава држава носе већи број управљачких гласова него остале, тзв. привилеговане акције. У сваком случају, повлачење државе из функције непосредног титулара својине над јавним предузећима не значи и престанак одговорности за уредно функционисање одговарајућих делатности (Табороши, Јованић, 2010: 357).

Контрола државне помоћи је неизоставни део заштите конкуренције, тј. права конкуренције у ширем смислу. Слободну утакмицу на тржишту могу нарушити како предузетници својим недопуштеним споразумима (нпр. картели), злоупотребом доминантног положаја, или концентрацијом којом би се створила прејака тржишна позиција, тако и државе, на начин да фаворизују само одређеног предузетника или само поједини привредни сектор. Контрола државне помоћи важна је из више разлога: ради осигуравања свим предузетницима на тржишту једнаких услова пословања и тиме једнаких могућности за успех; као један од важних фактора повећања конкурентности предузетника; ради привлачења и подстицања домаћих и страних инвеститора, итд. Не улазећи у анализу општих циљева политике конкуренције, ваља споменути да је слободна тржишна утакмица препозната као катализатор у постизању економске делотворности тржишта и оптималне алокације ресурса, те подстицања иновација, а све с циљем заштите потрошача, односно прибављања крајњем потрошачу већег броја што квалитетнијих производа и услуга, по што нижим ценама. Наиме, усмеравање државне помоћи на финансирање тзв. хоризонталних циљева<sup>49</sup> и већа доступност државне помоћи већем

---

<sup>49</sup> Хоризонтална државна помоћ је помоћ намењена ширем кругу корисника, и не одликује је селективност појединих унапред одређених привредних сектора, корисника или производа и услуга. Самим тим,

кругу предузетника, на пример за истраживање и развој, заштиту животне средине, запошљавање и регионални развитак, доприноси економском и регионалном развоју и јачању конкурентности стратешких привредних делатности. Насупрот томе, додела државне помоћи појединачно одабраним предузетницима, нарочито онима у тешкоћама, на основу појединачних одобрења надлежног регулатора, а уз примену правила о санацији и реструктурирању, треба да буде изузетак, чија је једина сврха остваривање дугорочног опстанка предузетника на тржишту (Liszt, 2015: 52).

Практично, основни разлог због чега је неопходно контролисати државну помоћ, јесте њен негативан ефекат на стање конкуренције на тржишту. Неконтролисана државна помоћ, која се примењује изван законских оквира, доводи до: селективне, алокативне, производне и динамичке неефикасности.

Један од основних ефеката конкуренције по друштвено благостање јесте селективна функција тржишта. То значи да фер тржишна утакмица, у којој су сви учесници равноправни играчи, омогућава да опстану само најуспешнији. Они који не успеју, напуштају грану, често тако што одлазе у стечај. У случају државне помоћи, омогућава се управо да опстану они привредни субјекти који нису економски ефикасни. Давањем субвенција државним предузећима, или онима са већинским државним власништвом, она се спасавају одласка у стечај, и само вештачки одржавају у животу, а са друге стране, не доприносе економској ефикасности односно друштвеном благостању и представљају терет за пореске обвезнике (Беговић, Павић, 2012: 116).

Државна помоћ доводи и до алокативне неефикасности, будући да долази до нарушавања основног услова те ефикасности да гранични трошкови производње одређеног производа буду једнаки граничној корисности потрошача. То се постиже тиме што се и гранични трошкови и гранична корисност изједначавају са ценом. До изједначавања цене и граничних трошкова долази управо због тога што је то услов максимизације профита. Међутим, уколико постоји државна помоћ, на пример, путем субвенционисања производње тако што се субвенције додељују по јединици производа, више не важи овај услов максимизације профита, те се произвођач више не понаша тако

---

негативан утицај који може имати на тржишну конкуренцију је знатно мањи од селективних секторских помоћи. Најчешће је хоризонтална државна помоћ усмерена на циљеве обуке и запошљавања, подстицај малих и средњих предузећа, санацију и реструктурирање, заштиту животне средине и истраживање и развој. Овој категорији помоћи припада и помоћ за отклањање штете услед природних непогода (Turković, 2012b: 5).

да изједначава цену и граничне трошкове. Нови равнотежни обим производње већи је од који би се остварио да нема субвенције – производи се и сувише много оног производа чији произвођач добија државну помоћ, па се стога неминовно јавља и алокативна неефикасност (Беговић, Павић, 2012: 116-117).

Производна ефикасност има за циљ да сваки учесник на тржишту обара цену производње по јединици производа. Државна помоћ, ублажава односно поништава деловање конкурентског притиска на овом плану. Уместо да буде присиљен да минимизује своје просечне трошкове, онај учесник на тржишту који прима државну помоћ, било које врсте, већ има умањене трошкове, односно део његових трошкова је „покривен“, тако да конкурентски притисак више није делотворан – губе се, делимично или у потпуности, подстицаји за производну ефикасност, које ствара неспутана конкуренција (Беговић, Павић, 2012: 117).

Државна помоћ утиче и на динамичку неефикасност, тако што ствара баријере уласку нових произвођача, а показало се да су управо ти нови произвођачи и њихови уласци кључни за динамичку ефикасност свих предузећа у грани. С тим у вези, државна помоћ омогућава постојећим произвођачима, тј. учесницима на тржишту који је примају да имају апсолутну предност у трошковима,<sup>50</sup> што је једна од најзначајнијих економских баријера уласку у ту грану привреде. Они који немају ту предност не могу да покрију своје опортунитетне трошкове (морали би да продају свој производ по цени која је испод њихових просечних трошкова), па стога немају подстицај да уђу у грану. Тиме се умањује динамичка ефикасност те гране, односно привреде у целини (Беговић, Павић, 2012: 117).

Кроз даље излагање о контроли државне помоћи, указаћемо како се контрола врши у оквиру Европске уније, као и у праву Републике Србије.

#### **4.2. Контрола државне помоћи у Европској унији**

Политика државне помоћи у Европској унији сажета је у познатој синтагми – „мање и боље усмерена помоћ“ (*less and better targeted aid*), с нагласком на отклањање

---

<sup>50</sup> Према Адаму Смиту (Adam Smith), размена између две земље заснована је на апсолутним предностима. Ако је једна земља у производњи једне робе ефикаснија (или има апсолутну предност) од друге земље, али је мање ефикасна (или има апсолутно заостајање) у производњи друге робе, онда обе земље могу да буду на добитку уколико се свака специјализује у производњи робе у којој има апсолутну предност и ако са другом земљом замени део свог аутопута за робу у чијој производњи апсолутно заостаје. Путем овог процеса ресурси се употребљавају на најефикаснији начин, а извоз обеју земаља ће порасти (Schumacher, 2012: 65).

тржишних неуспеха, при чему су улагање у истраживање и развој, информацијску технологију, као и систематска брига за регионални развој, важна питања за економску будућност заједничког тржишта Европске уније, али и примери пружања услуга од општег привредног интереса<sup>51</sup> у државама чланицама Европске уније. Говорећи о синтагмама, занимљиво је споменути још једну важну околност: чини се да је управо синтаagma „Европска унија“ колевка и крајња тачка контроле државне помоћи. Наиме, такав пример, по правилу, претходне (*ex ante*) контроле, као укупност јавне власти неке државе, коју по правилу врше државни органи у ширем смислу (државни органи, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења), као и правна лица која оснива или финансира у целини, односно у претежном делу неки од државних органа, у случају контроле државне помоћи представљају ексклузивитет Европске уније. Стога је контрола државне помоћи институт уникатно везан за право Европске уније, за јединствено и заједничко тржиште Европске уније, на којем слободно битишу четири темељне слободе: слобода кретања роба, услуга, радника и капитала. „Очеви“ или творци Римског уговора из 1957. године (Уговор о оснивању Европске заједнице) међу важне одредбе уговора уврстили су и одредбу којом се свака државна помоћ која је дата од државе или кроз државна средства у било којем облику, а којом се даје нека предност неким предузетницима или неким производима, која нарушава или прети нарушавањем привредне утакмице, у мери у којој утиче на трговину између држава чланица, сматра *неспојивом са заједничким тржиштем*. Ову неспојивост са заједничким тржиштем судска пракса европских судова већ давно је изједначила с начелном *забраном доделе државне помоћи*. Такав правни и институционални систем је без преседана у светским оквирима. Додуше, *Споразум о субвенцијама и компензацијским*

---

<sup>51</sup> Република Србија као држава са статусом кандидата за пријем у чланство Европске уније, у члану 2. став 1. *Закона о јавним предузећима* (Сл. гласник РС, 119/12, 116/13 – аутентично тумачење и 44/14 – др. закон), наводи шта су то делатности од општег интереса. Према овом Закону то јесу делатности у области: производње, преноса и дистрибуције електричне енергије; производње и прераде угља; истраживања, производње, прераде, транспорта и дистрибуције нафте и природног и течног гаса; промета нафте и нафтних деривата; железничког, поштанског и ваздушног саобраћаја; телекомуникација; издавања службеног гласила Републике Србије; издавања уџбеника; управљања нуклеарним објектима, коришћења, управљања, заштите и унапређивања добара од општег интереса (воде, путеви, минералне сировине, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја), производња, промет и превоз наоружања и војне опреме, управљања отпадом, као и комуналне делатности.

мерама (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*)<sup>52</sup> из оквира Светске трговинске организације (World Trade Organisation)<sup>53</sup> прописује дозвољене и забрањене субвенције, али нигде у свету не постоји оваква контрола мера државне помоћи *ex ante*, јер чини се да такву контролу начелно није могуће сасвим делотворно провести на националном нивоу, без помоћи наднационалног тела као што је то Европска комисија, која у својим рукама има монопол над контролом државне помоћи (Liszt, 2015: 53).

Примена наднационалне контроле државне помоћи, која се спроводи од стране институција Уније, пре свега Европске комисије,<sup>54</sup> оправдано скреће пажњу на ефикасност рада државних тела земаља чланица, која су овлашћена да врше контролу државне помоћи. Уколико посматрамо државну помоћ, она несумњиво може да изазове неповољне ефекте по конкуренцију унутар једне државе чланице. Уколико се негативне последице задржавају само унутар граница дате државе, тада нема потребе за спровођењем наднационалне контроле. То не значи да, у теоријском смислу, институције Уније не би могле да реагују и у оваквим ситуацијама. Као аргумент у прилог овој тези могли бисмо навести чињеницу да национална тела за контролу државне помоћи често доносе одлуке под јаким утицајем интересних група, па се доводи у питање објективност и непристрасност приликом одлучивања. Европска комисија би, у том погледу, вероватно била мање подложна притисцима са стране. Без обзира на то, може се, с правом, тврдити да би се национална тела квалитетније позабавила тим питањем, односно пронашла оптимална средства за његово решавање, него што би то био случај са Европском комисијом (Домазет, 2012: 307).

Сматрамо да би разлози за то били: добро познавање унутрашњих прилика на економском и политичком плану; познавање навика и обичаја локалног становништва, а самим тим и учесника у привредним процесима; настојање сваке државе да на плану

---

<sup>52</sup> *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf). Преузето: 21. 8. 2015.

<sup>53</sup> Споразум о субвенцијама и компензацијским мерама (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*) је саставни део Маракешког уговора, закљученог у Уругвају 15. 4. 1994. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm). Преузето: 21. 8. 2015.

<sup>54</sup> Више о надлежности и раду Европске комисије у области државне помоћи: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html); Такође, све актуелности које се односе на најновије догађаје у области државне помоћи (доношење прописа, предлога, одлуке Европске комисије и судова Европске уније), доступне су недељно у електронском издању новина Европске комисије, под називом „Конкуренција“ („Competition“), видети више: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/newsletter/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/newsletter/).



контроле државне помоћи исказе напредак у сузбијању корумптивних поступања, па самим тим и свој ефикасан рад; остваривање напретка у контроли државне помоћи било би видљиво у извештајима међународних органа и организација у поступку наднационалне контроле примене прописа, што би био пример добре праксе те државе, итд.

Несумњиво, много бољи повод за спровођење наднационалне контроле државне помоћи, од стране Европске комисије, постојао би у случају када би се неповољни ефекти помоћи проширили и на друге државе чланице. Другим речима, институције Уније неће бити толико заинтересоване за интервенцију у случају када се неповољни ефекти државне помоћи задржавају унутар граница једне државе чланице, него ће реаговати онда када долази до нарушавања конкуренције и угрожавања трговине међу државама чланицама. Дакле, закључак је да наднационална контрола државне помоћи представља оправдано и нужно средство у циљу спречавања нарушавања конкуренције и несметаног функционисања унутрашњег тржишта. Осим тога, контрола државне помоћи на нивоу ЕУ дуго година је била у сенци контроле недозвољених споразума и фузија. Ипак, од осамдесетих година прошлог века, Комисија је значајно унапредила контролу државне помоћи, захваљујући помоћи тадашњег Европског суда правде (сада Суда правде ЕУ) (Домазет, 2012: 307-308).

Дакле, можемо закључити да је наднационална контрола државне помоћи неопходна и оправдана, али само у случајевима када мере државне помоћи прете да угрозе конкуренцију и негативно утичу на трговину међу државама чланицама. При том, мора се водити рачуна да не дође до прешироког тумачења одредаба УФЕУ, јер би у том случају могло доћи до погрешних и штетних одлука. С друге стране, уколико се негативне последице мера државне помоћи задржавају у оквиру граница дате државе чланице, тада нема потребе за интервенцијом на наднационалном нивоу, јер су национална тела за заштиту конкуренције, по правилу, у стању да се носе са датом проблематиком (Домазет, 2012: 309).

Члан 108. Уговора о функционисању Европске уније садржи правила везана за контролу државне помоћи. Он предвиђа да Комисија, у сарадњи са државама чланицама, редовно испитује све системе додељивања помоћи који постоје у наведеним државама.

Комисија државама предлаже све одговарајуће мере које су потребне за постепени развој или функционисање унутрашњег тржишта.

Ако, након рока датог заинтересованим странама да изнесу своје примедбе, Комисија утврди да је помоћ коју је доделила држава или помоћ из државних средстава неспојива са унутрашњим тржиштем у смислу члана 107, или да је та помоћ злоупотребљена, она доноси одлуку да односна држава ту помоћ мора укинути или изменити у року који одреди Комисија. Ако односна држава у утврђеном року не поступи у складу с наведеном одлуком, Комисија, или било која друга заинтересована држава, могу се, изузетно од чланова 258. и 259, непосредно обратити Суду правде Европске уније. На захтев државе чланице, Савет може, ако је таква одлука оправдана посебним околностима, изузетно од члана 107. или правила предвиђених чланом 109, једногласно донети одлуку да се помоћ коју та држава додељује или намерава да додели има сматрати спојивом с унутрашњим тржиштем.

Уколико је Комисија у погледу наведене помоћи већ покренула поступак, чињеница да је односна држава упутила свој захтев Савету има за последицу прекид тог поступка све док Савет не саопшти свој став. Уколико Савет не саопшти свој став у року од три месеца од упућивања наведеног захтева, Комисија ће донети одлуку о том случају.

Комисија се мора благовремено обавестити о свим плановима додељивања или измене помоћи, како би изнела своје примедбе. Уколико Комисија оцени да је, у смислу члана 107, било који такав план неспојив са унутрашњим тржиштем, она без одлагања покреће поступак. Односна држава чланица не сме спровести предложене мере док се у овом поступку не донесе коначна одлука.

Комисија може донети одлуке о категоријама државне помоћи за које је Савет на предлог Комисије и након саветовања са Европским парламентом, донео одговарајућу норму за примену чланова 107. и 108, и нарочито може утврдити услове за примену члана 108. став 3, као и категорије помоћи које су изузете од овог поступка, а утврдио је да могу бити изузете од поступка описаног у претходном пасусу.

Поред члана 108. УФЕУ, од значаја за ову тематику су и две уредбе Савета. Прва је *Уредба Савета 659/1999*<sup>55</sup> која поставља детаљна правила за примену члана 93. Уговора о ЕЗ, с неколико амандмана. Друга је одговарајућа *Уредба о примени*<sup>56</sup>. Обе уредбе су више пута амандиране, посебно имајући у виду проширења ЕУ која су се десила након њиховог доношења.

На крају, треба нагласити и то да се, кад говоримо о контроли државне помоћи, овде ради о поступку који се одвија између Комисије и држава чланица ЕУ, а не између корисника помоћи и Комисије. Такав став је оправдан, јер је држава доделила помоћ кориснику директно или индиректно, за разлику од ситуације у којој се ради о утврђивању злоупотребе доминантног положаја, где се поступак одвија између предузећа које има такву тржишну позицију и институција Уније (пре свега, Комисије). Ипак, корисници државне помоћи имаће, у складу са Уредбом Савета 659/1999, својеврстан „приступ“ поступку у другој фази поступка, фази формалне истраге, у смислу члана 88. став 3. Уговора о ЕЗ (сада члана 108. став 3. УФЕУ), али не пре тога (Домазет, 2012: 311).

#### ***4.3. Контрола државне помоћи у праву Републике Србије***

Домаћи Закон о контроли државне помоћи предвиђа оснивање Комисије за контролу државне помоћи (у даљем тексту: Комисија),<sup>57</sup> која ће се као независно тело старати о контроли државне помоћи. Комисију образује Влада на предлог: министарства надлежног за послове финансија; министарства надлежног за послове економије и регионалног развоја; министарства надлежног за послове инфраструктуре; министарства надлежног за послове заштите животне средине; Комисије за заштиту конкуренције (члан 6. став 1). Представник министарства надлежног за послове финансија, уједно је и председник Комисије, а представник Комисије за заштиту конкуренције је заменик председника Комисије.

---

<sup>55</sup> *Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty* OJ L83/1. Неслужбена (консолидована) верзија са аманданима из 2003. и 2006. се може наћи на сајту: <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>56</sup> *Commission Regulation (EC) No 749/2004 of 21 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty* OJ L140/1. И ова Уредба је више пута амандирана. Њена консолидована (неслужбена) верзија се може наћи на сајту: <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>57</sup> На основу члана 6. Закона о контроли државне помоћи и члана 43. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07 и 65/08), Влада је дана 29. децембра 2009. године донела Одлуку о образовању Комисије за контролу државне помоћи („Службени гласник РС”, број 112/09).

Комисија има *пет чланова*, и за члана може бити предложено лице које је држављанин Републике Србије, које има најмање висок степен стручне спреме и поседује потребно стручно знање из области државне помоћи, конкуренције и/или права Европске уније. Члан Комисије прима накнаду за рад у Комисији, коју утврђује Влада. Комисија доноси пословник, и оперативно је независна у раду. Средства за рад Комисије обезбеђују се у буџету Републике Србије. Министарство обезбеђује простор и друге услове за рад Комисије.

Члан Комисије именује се на период од пет година и може бити поново именован, на предлог истог предлагача. Мандат члана Комисије престаје:

- 1) истеком времена на које је именован;
- 2) ако поступа супротно одредбама овог закона;
- 3) ако се у раду не придржава одредаба пословника;
- 4) ако је осуђен на безусловну казну затвора од најмање шест месеци;
- 5) на лични захтев, подношењем писмене оставке.

Према члану 9. Закона, Комисија је надлежна да:

- 1) у поступку претходне контроле одлучује о дозвољености пријављене државне помоћи;
- 2) у поступку накнадне контроле одлучује о дозвољености додељене државне помоћи;
- 3) доноси решења и закључке у поступку претходне, односно накнадне контроле;
- 4) подноси Влади годишњи извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији;
- 5) сарађује са државном институцијом надлежном за послове ревизије, органом Републике Србије надлежним за послове буџетске инспекције, службом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежном за послове буџетске инспекције и другим домаћим и међународним органима, организацијама и институцијама у обављању послова из своје надлежности;
- 6) објављује на својој интернет презентацији решења која доноси у поступку претходне и накнадне контроле, годишњи извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији по усвајању од стране Владе, као и друге податке и информације за које оцени да су од значаја за примену овог закона;
- 7) врши и друге послове у складу са овим законом.

Давалац државне помоћи дужан је да, пре доделе државне помоћи, поднесе *пријаву* државне помоћи Комисији. Предлагач прописа, који представља основ за доделу државне помоћи, дужан је да нацрт, односно предлог прописа, пре упућивања у процедуру доношења, пријави Комисији. У случају да после подношења пријаве дође до промене већ пријављене државне помоћи, давалац државне помоћи, односно предлагач прописа, дужан је да ову промену пријави Комисији. Давалац државне помоћи, односно предлагач прописа, може у својству подносиоца пријаве, да повуче пријаву пре доношења одлуке Комисије. Подносилац пријаве одговара за истинитост и исправност, односно тачност података, у смислу потпуне пријаве државне помоћи.

Према члану 12. Закона о контроли државне помоћи, Државна помоћ се пријављује у два облика: као шема државне помоћи, или као индивидуална државна помоћ.

*Шема државне помоћи* јесте скуп свих прописа који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), односно нацрта, односно предлога прописа, који ће по доношењу представљати основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), а који у складу са Законом подлежу обавези претходног пријављивања, пре упућивања у процедуру доношења.

*Индивидуална државна помоћ* јесте помоћ која се додељује:

1. на основу акта даваоца државне помоћи, унапред одређеном кориснику, а није заснована на шеми државне помоћи; или,

2. на основу шеме државне помоћи за коју је Комисија донела решење на основу Закона, уз обавезу претходног пријављивања пре доделе индивидуалном кориснику.

Прихватајући систем надзора који функционише у ЕУ, Закон прописује да Комисија првенствено врши *претходну контролу државне помоћи (ex ante контрола)*. Ова контрола се базира на обавези претходног пријављивања државне помоћи Комисији. Давалац индивидуалне државне помоћи, односно предлагач прописа који садржи шему државне помоћи, подноси пријаву државне помоћи пре доделе, односно пре упућивања прописа у процедуру доношења. Детаљна правила пријављивања, као и сам образац пријаве и упутство за њено попуњавање, садржани су у *Уредби о начину и поступку пријављивања државне помоћи*. Такође, врло је важно да предлагач прописа који садржи неки основ за доделу државне помоћи, тај пропис у фази нацрта, односно предлога, пријави Комисији. Комисија ће у поступку претходне контроле указати на евентуалну

неусклађеност са Законом и предложити мере за њено превазилажење. У супротном, може се десити да се донесе пропис супротан Закону и да планирана државна помоћ на основу таквог прописа у поступку контроле од стране Комисије буде проглашена недозвољеном. У тој ситуацији, предлагач прописа би морао да покрене сложена процедуру његове измене, што би непотребно одложило доделу планиране државне помоћи (Раичевић, 2010: 357).

Поступак претходне контроле Комисија започиње пријемом потпуне пријаве државне помоћи. Ако Комисија утврди да се пријава не односи на државну помоћ, доноси решење у којем се наведено констатује и доставља га подносиоцу пријаве. Уколико утврди да се пријава односи на државну помоћ, Комисија одлучује о дозвољености пријављене државне помоћи у року који не може бити дужи од 60 дана од дана пријема потпуне пријаве. Поступак претходне контроле Комисија окончава *решењем* у којем се утврђује да ли се државна помоћ сматра дозвољеном или недозвољеном. Против тог решења није допуштена жалба, већ је оно коначно, те се против њега може покренути само управни спор, с тим да тужба нема суспензивно дејство. Управни спор се може покренути и уколико Комисија у року од 60 дана не донесе решење („*ћутање администрације*“).

Важно је напоменути, да је по узору на право ЕУ, преузето решење да се државна помоћ не може доделити све док Комисија у поступку претходне контроле не донесе позитивно решење. Тиме се и остварује суштина вршења претходне контроле и онемогућава да било који субјект добије државну помоћ, пре него што она буде одобрена од стране Комисије.

Давалац државне помоћи дужан је да, пре доделе државне помоћи, достави кориснику државне помоћи копију решења Комисије које је за тог корисника релевантно, или га обавести о начину и месту где може да добије обавештење о садржају таквог решења. Тиме се обезбеђује заштита корисника државне помоћи и избегава опасност од враћања неодобрене помоћи.

Поред механизма претходне контроле, Закон предвиђа и корективни механизам, тј. *механизам накнадне контроле*. Он започиње на основу сопствених информација, или информација добијених из других извора, које указују да се ради о државној помоћи која је додељена, односно која се користи или је коришћена супротно одредбама Закона.

Такође, и свако лице које има правни интерес може поднети Комисији захтев за покретање поступка накнадне контроле. У даљем поступку накнадне контроле, Комисија налаже даваоцу државне помоћи да достави додатне информације и одређује рок за достављање ових информација. Комисија спроводи поступак накнадне контроле и доноси решење на основу додатних, односно расположивих информација, уколико давалац државне помоћи не поступи по налогу Комисије. До доношења решења, Комисија може да наложи даваоцу државне помоћи привремено обустављање даље доделе државне помоћи, уколико оцени да би даља додела те помоћи изазвала озбиљније поремећаје конкуренције на тржишту.

Ако Комисија у поступку накнадне контроле утврди неправилности, доноси закључак са предлогом мера и роком за отклањање неправилности. Уколико давалац државне помоћи не поступи по закључку Комисије и о томе не обавести Комисију у року од пет дана од дана истека рока из закључка, Комисија доноси решење којим се та државна помоћ сматра недозвољеном. Овим решењем, Комисија налаже даваоцу државне помоћи да, без одлагања, предузме мере у циљу повраћаја додељеног износа државне помоћи, увећаног за законску затезну камату, почев од дана коришћења те помоћи до дана повраћаја искоришћеног износа и да одмах обустави даљу доделу неискоришћеног дела државне помоћи. По истеку периода од десет година, почев од дана доделе државне помоћи, Комисија не може да наложи повраћај државне помоћи.

Комисија нема инструменте за принудно спровођење својих одлука, те стога, о донетим решењима, Комисија обавештава државну институцију надлежну за послове ревизије и орган Републике надлежан за послове буџетске инспекције, односно службу аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежну за послове буџетске инспекције. О овим поступцима, Комисија доставља Влади информацију.

Члан Комисије дужан је да се у поступку контроле државне помоћи придржава одредаба прописа који уређују спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Члан Комисије који је истовремено и представник даваоца државне помоћи, односно предлагача прописа који представља основ за доделу државне помоћи, у поступку контроле државне помоћи може да пружа додатне информације, али без права учешћа у одлучивању. Представник даваоца државне помоћи, односно предлагача прописа који представља основ за доделу државне помоћи, који није члан Комисије, има право учешћа у поступку контроле државне помоћи, у циљу пружања додатних информација, али без

права учешћа у одлучивању. Комисија може да позове и представнике других органа, организација и стручних удружења, ради давања детаљнијих информација које су од значаја за доношење одлуке, али без права њиховог учешћа у одлучивању.

Чланови Комисије и запослени у министарству дужни су да и по престанку мандата, односно радног односа, чувају податке прикупљене у поступку контроле државне помоћи, који су од стране даваоца, односно корисника државне помоћи, означени као пословна тајна. Ти подаци се не смеју објављивати нити саопштавати трећим лицима без изричите писмене сагласности лица на које се односе, осим када је надлежни орган обавезан да тако учини, у складу са законом.

На основу података прикупљених од давалаца државне помоћи, министарство припрема предлог годишњег извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији, који Комисија подноси Влади. Влада ближе прописује начин и поступак за пријављивање шеме државне помоћи и индивидуалне државне помоћи, као и правила за доделу, односно за оцену дозвољености пријављене, односно додељене државне помоћи.

На послетку, треба указати да ће Комисија за контролу државне помоћи деловати све док Република Србија не постане чланица Европске уније, а након тога контрола ће прећи у искључиву надлежност Европске комисије.



### III СТУДИЈА О ДОДЕЛИ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У ПЕРИОДУ ОД 2004. ДО 2013. ГОДИНЕ

Званична анализа праћења доделе државне помоћи у Републици Србији, путем усвајања годишњих извештаја од стране Владе, односи се на период од 2004. године, до данас, иако је Закон о контроли државне помоћи донет 2009. године, а почео је да се примењује од 1. јануара 2010. године.

У овом делу анализираћемо доступне годишње извештаје о додели државне помоћи, који датирају од 2006. године,<sup>58</sup> дакле од утемељења Републике Србије као самосталне државе. Анализом доступних података могуће је утврдити низ карактеристика у поступку додељивања државне помоћи, пре и након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, као и промене законодавства код нас, настале под утицајем поступка хармонизације домаћег права с правом ЕУ.

Стога, предмет емпиријске студије јесте додела државне помоћи у РС у периоду од 2004. до 2013. године. Као врста истраживања одабрана је квантитативна студија о бројчаним показатељима додељене државне помоћи, по врстама, у наведеном временском периоду.

Значај спроведене студије јесте теоријски и практични. Теоријски значај огледа се у провери постављених хипотеза о додељеној државној помоћи у временским периодима пре и после доношења Закона о контроли државне помоћи. Практични значај јесте утврђивање постојања или непостојања статистичке значајности у променама доделе врста државне помоћи, пре и после доношења Закона о контроли државне помоћи. Закључци из студије биће од користи научној и стручној јавности која се бави питањем државне помоћи, као и спровођењу неформалне друштвене контроле приликом њене доделе.

Стога, циљеви емпиријског истраживања јесу следећи: установити разлику у нивоу додељене хоризонталне, секторске и регионалне државне помоћи пре и после доношења Закона о контроли државне помоћи из 2009. године (ступио на снагу 1. јануара 2010. године); утврдити како различити методолошки поступци у евидентирању државне помоћи утичу на апсолутни износ додељене хоризонталне, секторске и регионалне

---

<sup>58</sup> Извештаји о додељеној државној помоћи, <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=7322>. Приступ: 21. 8. 2015.

државне помоћи, а самим тим и износ њиховог учешћа у укупном БДП-у земље, по годинама.

Зависна варијабла је *ниво додељене државне помоћи у Србији*, у временском периоду од 2004. до 2013. године. Као независне варијабле одредили смо појаве које су утицале на кретање нивоа додељене државне помоћи у Србији у временском периоду од 2004. до 2013. године. То су, најпре, *важећи законски оквири* у одређеним временским периодима обухваћеним истраживањем, затим, *акт потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању (2008)* и најзад, ступање на правну снагу *Споразума о стабилизацији и придруживању (2013)*.

Основна хипотеза емпиријског истраживања јесте тврдња да су *доношење и примена Закона о контроли државне помоћи утицали на смањење додељене државне помоћи, у односу на период пре доношења Закона*.

Истраживање је спроведено на бази расположивих података о нивоу додељене државне помоћи у РС, у периоду од 2004. до 2013. године. Подаци су прикупљени из усвојених годишњих извештаја о додељеној државној помоћи у посматраном временском периоду.

Пажња истраживача била је усмерена на анализу садржаја државне помоћи наведених у извештајима од 2006, закључно са 2013. годином. Ови извештаји били су урађени према методологији ЕУ, где се државна помоћ дели, према примарним циљевима доделе, на следеће категорије: 1. хоризонталну државну помоћ; 2. секторску државну помоћ; и, 3. регионалну државну помоћ. Управо су и приликом наше анализе поменутих извештаја посматрани подаци о укупно додељеној државној помоћи у односној години, као и подаци у структури хоризонталне, секторске и регионалне, такође по једногодишњим, односно, упоредно вишегодишњим периодима.

#### 1. Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2006. години

У **2006. години** у Републици Србији додељена је државна помоћ у укупном износу од *37.005 милиона динара*, или *439,53 милиона евра*, што је за *39,5% више* у односу на укупно додељену државну помоћ у **2005. години** (*26.516 милиона динара*, или *319,82*

милиона евра), односно за 6,8% мање у односу на исти параметар у **2004. години** (39.686 милиона динара, или 546,88 милиона евра).<sup>59</sup>

Учешће државне помоћи у БДП-у повећано је са 1,5% у 2005. години на 1,7% у 2006. години, дакле за 0,2%.

Структура државне помоћи у 2006. години имала је *позитиван тренд*, који се огледа, пре свега, у повећању учешћа хоризонталне државне помоћи у укупно додељеној државној помоћи, с обзиром на то да ова категорија државне помоћи у најмањој мери изазива поремећај конкуренције на тржишту.

У 2006. години додељена је хоризонтална државна помоћ у апсолутном износу од 25.157 милиона динара, или 298,80 милиона евра, што у односу на 2005. годину (12.425 милиона динара, или 149,86 милиона евра) представља повећање за 102,5%, а у односу на 2004. годину (14.655 милиона динара, или 201,95 милиона евра), повећање за 71,7%. Учешће ове категорије у укупно додељеној државној помоћи у 2006. години *порасло је на 68%*. Поређења ради, у 2005. години учешће хоризонталне државне помоћи износило је 46,8%, а у 2004. години 36,9%, у укупно додељеној државној помоћи.

У структури хоризонталне државне помоћи, *највећи део, 10.913 милиона динара, или 129,62 милиона евра,* био је усмерен у *развој малих и средњих предузећа*, као и у *социјални програм за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације*, у износу од 9.430 милиона динара или 112,00 милиона евра. Ова два програма учествују заједно са 55% у структури укупно додељене хоризонталне државне помоћи.

Секторска државна помоћ у 2006. години додељена је у апсолутном износу од 10.799 милиона динара, или 128,27 милиона евра, што је мање за 8,6% у односу на 2005. годину (11.816 милиона динара, или 142,52 милиона евра), и за 46,3% у односу на 2004. годину (20.093 милиона динара, или 276,8 милиона евра). Највећим делом, помоћ је била усмерена *сектору саобраћаја*, у износу од 8.858 милиона динара, или 105,21 милион евра.

---

<sup>59</sup> Почев од Извештаја за 2005. годину, примењивала се, у највећој могућој мери, методологија која је прописана од стране Европске комисије у области извештавања о државној помоћи. У изради Извештаја за 2009. годину још увек није била могућа потпуна примена ове методологије, иако је Закон о контроли државне помоћи био усвојен у Народној скупштини Републике Србије 8. јула 2009. године. Потпуна примена методологије ЕУ у области извештавања постала је могућа у изради Извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2010. години, с обзиром на то да је од 1. 1. 2010. године почела примена Закона, а у првом тромесечју и примена прописаних подзаконских аката, као и активан рад Комисије за контролу државне помоћи.

Апсолутни износ ове категорије државне помоћи је у односу на претходну годину *незнатно мањи* и скоро је *двоструко мањи* у односу на 2004. годину. Учешће секторске државне помоћи у укупно додељеној државној помоћи у 2006. години такође је *значајно смањено* са 50,6% у 2004. години и 44,6% у 2005. години на 29,2% у 2006. години. Главно обележје ове категорије државне помоћи јесте *селективност*, која у *већој мери нарушава, или прети да наруши конкуренцију на тржишту*.

Регионална државна помоћ у укупној државној помоћи учествовала је са 2,8%, док је у 2005. години (2.275 милиона динара, или 27,44 милиона евра) ово учешће износило 8,6%, а у 2004. години 12,5% (4.938 милиона динара, или 68,05 милиона евра).

Улагање у регионални развој у 2006. години износило је 1.049 милиона динара, или 12,46 милиона евра, а додељено је са:

1. нивоа Републике, укупно 341 милион динара, а реализовано је повољним кредитима преко Фонда за развој Републике Србије (1.160 милиона динара одобрених кредита, а нето ефекат повољније каматне стопе, односно износ државне помоћи био је 317 милиона динара) и пореским подстицајима у износу од 24 милиона динара;
2. са нивоа Аутономне покрајине Војводина у укупном износу до 708 милиона динара, и то: субвенцијама у износу од 387 милиона динара и повољним кредитима преко Фонда за развој АП Војводина, у укупном износу од 2.433 милиона динара, са нето ефектом, односно износом државне помоћи од 321 милион динара.<sup>60</sup>

На основу изнетих података, у Табели 1. приказани су основни бројчани показатељи додељене државне помоћи у Републици Србији, у апсолутним и процентуалним износима, за период од 2004-2006. године.

---

<sup>60</sup> *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2006. години*, 1-2, [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20drzavnoj%20pomoci%20za%202006%20godinu%20%2018\\_9\\_2008.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20drzavnoj%20pomoci%20za%202006%20godinu%20%2018_9_2008.pdf). Преузето: 2. 8. 2015.

Табела 1. Упоредни приказ додељене државне помоћи 2004-2006.

година	ДП (дин/евр)	ДП у БДП-у	ХДП (дин/евр)	ХДП у ДП	СДП (дин/евр)	СДП у ДП	РДП (дин/евр)	РДП у ДП
2004.	39.686/546,88	2,8%	14.655/201,95	36,9%	20.093/276,8	50,6%	4.938/68,05	12,5%
2005.	26.516/319,82	1,5%	12.425/149,86	46,8%	11.816/142,52	44,6%	2.275/27,44	8,6%
2006.	37.005/439,53	1,7%	25.157/298,80	68%	10.799/128,27	29,2%	1.049/12,46	2,8%

ДП-државна помоћ; ХДП-хоризонтална ДП; СДП-секторска ДП; РДП-регионална ДП

## 2. Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2007. години

У 2007. години у Републици Србији додељена је државна помоћ у укупном износу од 47.892 милиона динара, односно 598,75 милиона евра, што је за 29,4% више у односу на укупно додељену државну помоћ у 2006. години (37.005 милиона динара, или 439,53 милиона евра), односно за 80,6% више у односу на исти параметар у 2005. години (26.516 милиона динара, односно 319,82 милиона евра).

Учешће државне помоћи у БДП-у повећано је са 1,86% у 2006. години на 2,00% у 2007. години, дакле за 0,14%.

У том периоду, хоризонтална државна помоћ додељена је у апсолутном износу од 36.453 милиона динара, или 455,73 милиона евра, што у односу на 2006. годину представља повећање за 44,8%, а у односу на 2005. годину, повећање за 193,3%. Учешће ове категорије у укупно додељеној државној помоћи у 2007. години порасло је на 76,1%. Поређења ради, у 2006. години учешће хоризонталне државне помоћи износило је 68,0%, а у 2005. години 46,8% у укупно додељеној државној помоћи. То значи да је повећање у 2006. години било 8,1% у односу на 2006, односно 29,3% у односу на 2004. годину.

Слично као и 2006. године, у структури хоризонталне државне помоћи, највећи део, 3.077 милиона динара, или 38,47 милиона евра, био је усмерен у развој малих и средњих предузећа, као и у социјални програм за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације, у износу од 12.771 милиона динара, или 159,64 милиона евра. Ова два програма учествују заједно са 62,8% у структури укупно додељене хоризонталне државне помоћи.

Секторска државна помоћ у 2007. години, у апсолутном износу, мања је за 13,5% у односу на 2006. годину, и за 20,9% мања у односу на 2005. годину. За ове циљеве додељено је у 2007. години 9.350 милиона динара, или 116,90 милиона евра, што је сличан

показатељ као и претходних година, мада је, и процентуално и у апсолутном износу, ова помоћ 2007. године била *два пута мања* у односу на 2005, а *за 8,9% мања* у односу на 2006. годину, и износила је *7.239 милиона динара*, или *90,50 милиона евра*. Учешће секторске државне помоћи у укупно додељеној државној помоћи у 2007. години *смањено је са 44,6%* у 2005. години, и *29,2%* у 2006. години, *на 19,5%* у 2007. години.

Смањење учешћа секторске државне помоћи резултат је, пре свега, промена у износу укупно додељене државне помоћи, јер се апсолутни износ додељене државне помоћи *сектору саобраћаја* у протеклом периоду није битније мењао. Главно обележје ове категорије државне помоћи јесте *селективност*, која *у већој мери нарушава*, или *прети да наруши конкуренцију на тржишту*, па је смањење учешћа ове категорије државне помоћи у укупном износу додељене државне помоћи, свакако позитиван тренд.

Регионална државна помоћ, као посебан облик хоризонталне државне помоћи, у укупно додељеној државној помоћи учествовала је са *4,4%*, док је у 2006. години ово учешће износило *2,8%*, а у 2005. години *8,6%*.

Улагање у регионални развој у 2007. години износило је *2.089 милиона динара*, или *26,12 милиона евра*, а додељено је са:

1. нивоа Републике, укупно *653 милиона динара*, а реализовано је повољним кредитима преко Фонда за развој Републике Србије – *2.214 милиона динара* (укупно одобрених кредита, а нето ефекат повољније каматне стопе, односно износ државне помоћи је *604 милиона динара*) и пореским подстицајима у износу од *49 милиона динара*;
2. са нивоа Аутономне покрајине Војводина у укупном износу од *1.436 милиона динара*, и то: субвенцијама у износу од *1.177 милиона динара* и повољним кредитима преко Фонда за развој АП Војводина, у укупном износу од *1.803 милиона динара*, са нето ефектом, односно износом државне помоћи од *259 милион динара*.<sup>61</sup>

На основу изнетих података, у Табели 2. приказани су основни бројчани показатељи додељене државне помоћи у Републици Србији, у апсолутним и процентуалним износима, за период од 2005-2007. године.

---

<sup>61</sup> *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2007. години*, 1-2, [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202007%20godini%2030\\_04\\_09.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202007%20godini%2030_04_09.pdf). Преузето: 2. 8. 2015.

Табела 2. Упоредни приказ додељене државне помоћи 2005-2007.

година	ДП (дин/евр)	ДП у БДП-у	ХДП (дин/евр)	ХДП у ДП	СДП (дин/евр)	СДП у ДП	РДП (дин/евр)	РДП у ДП
2005.	26.516/319,82	1,5%	12.425/149,86	46,8%	11.816/142,52	44,6%	2.275/27,44	8,6%
2006.	37.005/439,53	1,7%	25.157/298,80	68%	10.799/128,27	29,2%	1.049/12,46	2,8%
2007.	47.892/598,75	2%	36.453/455,73	76,1%	9.350/116,90	19,5%	2.089/26,12	4,4%

ДП-државна помоћ; ХДП-хоризонтална ДП; СДП-секторска ДП; РДП-регионална ДП

### 3. Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2008. години

У 2008. години у Републици Србији додељена је државна помоћ у укупном износу од 53.545 милиона динара, односно 657,26 милиона евра, што је за 11,8% више у односу на укупно додељену државну помоћ у 2007. години (47.892 милиона динара, или 598,75 милиона евра), односно за 44,7% више у односу на исти параметар у 2006. години (37.005 милиона динара, односно 439,53 милиона евра).

Учешће државне помоћи у БДП-у смањено је са 2,00% у 2007. години на 1,91% у 2008. години, дакле за 0,09% мање.

У 2008. години додељена је хоризонтална државна помоћ у апсолутном износу од 36.535 милиона динара, или 448,46 милиона евра, што у односу на 2007. годину представља повећање за 0,2%, а у односу на 2006. годину повећање за 45,2%. Учешће ове категорије у укупно додељеној државној помоћи у 2008. години износило је 68,3%. Поређења ради, у 2007. години учешће хоризонталне државне помоћи износило је 76,1%, а у 2006. години 68,0% у укупно додељеној државној помоћи.

У структури хоризонталне државне помоћи, највећи део, 19.228 милиона динара, или 236,02 милиона евра, био је усмерен у развој малих и средњих предузећа, као и у социјални програм за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације, у износу од 10.882 милиона динара, или 133,58 милиона евра. Ова два програма заједно учествују са 56,3% у структури укупно додељене хоризонталне државне помоћи.

Секторска државна помоћ у 2008. години у апсолутном износу била је већа за 47,3% у односу на 2007. годину, и за 27,5% већа у односу на 2006. годину. За ове циљеве додељено је у 2008. години 13.777 милиона динара, или 169,12 милиона евра, највећим

делом *сектору саобраћаја*, и то у износу од *11.108 милиона динара*, или *136,5 милиона евра*. Учешће секторске државне помоћи у укупно додељеној државној помоћи у 2008. години износило је *25,7%*, у 2007. години *19,5%*, а у 2006. години *29,2%*.

Регионална државна помоћ, као посебан облик хоризонталне државне помоћи, у укупно додељеној државној помоћи учествовала је са *6%*, док је у 2007. години ово учешће износило *4,4%*, а у 2006. години *2,8%*.

Улагање у регионални развој у 2008. години износило је укупно *3.233 милиона динара*, или *39,68 милиона евра*, а додељено је са:

1. нивоа Републике укупно *922 милиона динара*, и реализовано је повољним кредитима преко Фонда за развој Републике Србије (*911 милиона динара*) и пореским подстицајима у износу од *12 милиона динара*;
2. нивоа Аутономне покрајине Војводина укупно *2.310 милиона динара*, и то: субвенцијама у износу од *864 милиона динара* и повољним кредитима преко Фонда за развој АП Војводина у износу од *1.446 милиона динара*.<sup>62</sup>

На основу изнетих података, у Табели 3. приказани су основни бројчани показатељи додељене државне помоћи у Републици Србији, у апсолутним и процентуалним износима, за период од 2006-2008. године.

Табела 3. Упоредни приказ додељене државне помоћи 2006-2008.

година	ДП (дин/евр)	ДП у БДП-у	ХДП (дин/евр)	ХДП у ДП	СДП (дин/евр)	СДП у ДП	РДП (дин/евр)	РДП у ДП
2006.	37.005/439,53	1,7%	25.157/298,80	68%	10.799/128,27	29,2%	1.049/12,46	2,8%
2007.	47.892/598,75	2%	36.453/455,73	76,1%	9.350/116,90	19,5%	2.089/26,12	4,4%
2008.	53.545/657,26	1,91%	36.535/448,46	68,3%	13.777/169,12	25,7%	3.233/39,68	6,0%

ДП-државна помоћ; ХДП-хоризонтална ДП; СДП-секторска ДП; РДП-регионална ДП

#### 4. Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2009. години

У **2009. години** у Републици Србији додељена је државна помоћ у укупном износу од *67.758 милиона динара*, односно *721,32 милиона евра*, што је за *26,5% више* у односу на

<sup>62</sup> *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2008. години*, 1-2, [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202008%20\\_%20godini%2021\\_9\\_2009.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202008%20_%20godini%2021_9_2009.pdf). Преузето: 2. 8. 2015.



укупно додељену државну помоћ у 2008. години (53.545 милиона динара, или 657,26 милиона евра), односно за 41,4% више у односу на исти параметар у 2007. години (47.892 милиона динара, односно 598,75 милиона евра).

Учешће државне помоћи у БДП-у било је повећано са 1,91% у 2008. години на 2,29% у 2009. години, дакле за 0,38%.

Хоризонтална државна помоћ у 2009. години додељена је у апсолутном износу од 53.021 милиона динара, или 564,43 милиона евра, што у односу на 2008. годину представља повећање за 45,1%, а у односу на 2007. годину повећање за 45,4%. Учешће ове категорије у укупно додељеној државној помоћи у 2009. години износило је 78,3%. Поређења ради, у 2008. години учешће хоризонталне државне помоћи износило је 68,3%, а у 2007. години 76,1%, у укупно додељеној државној помоћи.

У структури хоризонталне државне помоћи, највећи део, 28.277 милиона динара, или 301,02 милиона евра, био је усмерен у развој малих и средњих предузећа, као и у социјални програм за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације, у износу од 6.241 милиона динара, или 66,44 милиона евра. Ова два програма учествују заједно са 50,9% у структури укупно додељене хоризонталне државне помоћи.

По први пут у Извештају из 2009. године, у оквиру хоризонталне државне помоћи исказано је издвајање за заштиту животне средине, и то у износу од 5 милиона динара, или 0,05 милиона евра, а у процентима то учешће исказано је са 0%.

Секторска државна помоћ у укупно додељеној државној помоћи у 2009. години учествује са 17,3%, док је у 2008. години ово учешће износило 25,7%, а у 2007. години 19,5%. Додељена државна помоћ у сектору рударства у укупно додељеној државној помоћи учествује са 2,5%, додељена државна помоћ у сектору саобраћаја заступљена је у износу од 14,2%, док су државне помоћи у осталим секторима заступљене у занемарљивим процентуалним износима.

Регионална државна помоћ, као посебан облик хоризонталне државне помоћи, у укупно додељеној државној помоћи у 2009. години учествовала је са 4,4%, док је у 2008. години ово учешће износило 6,0%, а у 2007. години 4,4%.

Улагање у регионални развој у 2009. години износило је укупно 3.020 милиона динара, или 32,15 милиона евра, а додељено је са:

1. нивоа Републике укупно *1.179 милиона динара*, и реализовано је повољним кредитима преко Фонда за развој Републике Србије;
2. нивоа Аутономне покрајине Војводина укупно *1.841 милиона динара* и то субвенцијама.<sup>63</sup>

На основу изнетих података, у Табели 4. приказани су основни бројчани показатељи додељене државне помоћи у Републици Србији, у апсолутним и процентуалним износивама, за период од 2007-2009. године.

Табела 4. Упоредни приказ додељене државне помоћи 2007-2009.

година	ДП (дин/евр)	ДП у БДП-у	ХДП (дин/евр)	ХДП у ДП	СДП (дин/евр)	СДП у ДП	РДП (дин/евр)	РДП у ДП
2007.	47.892/598,75	2%	36.453/455,73	76,1%	9.350/116,90	19,5%	2.089/26,12	4,4%
2008.	53.545/657,26	1,91%	36.535/448,46	68,3%	13.777/169,12	25,7%	3.233/39,68	6,0%
2009.	67.758/721,32	2,29%	53.021/564,42	78,3%	11.717/124,73	17,3%	3.020/32,15	4,4%

ДП-државна помоћ; ХДП-хоризонтална ДП; СДП-секторска ДП; РДП-регионална ДП

##### 5. *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2010. години*

У **2010. години** у Републици Србији додељена је државна помоћ у укупном износу од *77.619 милиона динара*, односно *754,29 милиона евра*, што је за *9% мање* у односу на укупно додељену државну помоћ у 2009. години (*84.729 милиона динара*, или *901,98 милиона евра*), односно за *2% мање* у односу на исти параметар у 2008. години (*79.111 милиона динара*, односно *971,08 милиона евра*).

<sup>63</sup> У изради Извештаја за 2009. годину, пошло се од методологије која је у Европској унији прописана у области извештавања о додељеној државној помоћи, а коју земље чланице примењују у изради својих годишњих извештаја. Наведена методологија је, у највећој могућој мери, примењивана у изради претходна четири годишња извештаја (за: 2005, 2006, 2007. и 2008. годину), па тако и у изради Извештаја за 2009. годину. Полазне основе за израду Извештаја за 2009. годину су: 1. методологија и подаци за 2007. и 2008. годину, који су преузети из Извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2008. години; 2. подаци о додељеној државној помоћи у 2009. години прибављени путем одговарајућег упитника од давалаца државне помоћи (министарства, Министарства финансија – Пореска управа, Фонда за развој Републике Србије, Агенције за финансирање и осигурање извоза (АОФИ), Агенције за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА); Извршног већа Аутономне покрајине Војводине; Уредбе број 659/1999 и Уредбе број 794/2004 Европске комисије. Извештај за 2009. годину не садржи податке о додељеној државној помоћи у Сектору пољопривреде, лова и шумарства и Сектору рибарства.

*Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2009. години*, 3-4, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20za%202009.pdf>. Преузето: 2. 8. 2015.

Учешће државне помоћи у БДП-у смањено је са 2,86% у 2009. години на 2,64% у 2010. години, дакле за 0,22%.

Хоризонтална државна помоћ у укупно додељеној државној помоћи у 2010. години учествовала је са 20,7% и износила је 16.118 милиона динара, или 156,63 милиона евра, а у 2009. години учествовала је са 62,6%, и износила 53.021 милиона динара, или 564,2 милиона евра, а у 2008. години учествовала је са 46,2% и износила 36.535 милиона динара, или 448,46 милиона евра.

За разлику од претходних година, када су износи за мала и средња предузећа, као и за социјални програм за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације били заједно доминантни по износу издвајања у хоризонталној државној помоћи, ситуација је потпуно промењена у 2010. години. Наиме, у 2010. години, издвајање за мала и средња предузећа постало је *минимално* у односу на претходне године, и износило је 458 милиона динара, или 4,45 милиона евра, односно 0,6% у укупно додељеној хоризонталној државној помоћи, што је за 32,8% мање у односу на 2009. годину. Ипак, износ за социјални програм за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације *остао је највећи*, и у апсолутном и у процентуалном износу, 6.035 милиона динара, или 58,64 милиона евра, односно 7,8%, што је *незнатно мање* у односу на 2009. годину, када је износио 6.241 милион динара, или 66,44 милиона евра, односно 7,4% (забележено је повећање од 0,2% у 2010. години).

Секторска државна помоћ у апсолутном износу у 2010. години износила је 14.526 милиона динара, или 141,16 милиона евра, и чинила је 18,7% у укупној државној помоћи. У 2009. години додељено је 11.715 милиона динара, или 124,73 милиона евра, а њено процентуално учешће у укупно додељеној државној помоћи било је 13,8%, односно у 2008. години 13.777 милиона динара, или 169,1 милион евра, што је чинило 17,4% учешћа у укупној државној помоћи.

Регионална државна помоћ у апсолутном износу у 2010. години износила је 23.768 милиона динара, или 230,98 милиона евра, и имала је учешће од 30,7%, што је *знатно више* од исте категорије државне помоћи у 2009. години, када је износила 3.020 милиона динара, или 32,15 милиона евра и учествовала је са 3,6%, и у 2008. години, када је износила 3.233 милиона динара, или 39,68 милиона евра, и учествовала са 4,1%. Јединице

локалне самоуправе доделиле су укупно *31 милион динара* државне помоћи, и у наставку обраде података, ова помоћ је обрађивана као *саставни део регионалне државне помоћи*.<sup>64</sup>

Поред података за хоризонталну, секторску и регионалну државну помоћ, који су исказани у свим претходним извештајима, *по први пут* у Извештају за 2010. годину, наведени су и подаци за државну помоћ додељену *секторима пољопривреде, индустрије и услуга и локалне самоуправе*. Такође, у овом Извештају издвојени су подаци за 2008. и 2009. годину за секторе пољопривреде и индустрије и услуга, док за локалну самоуправу такви подаци нису приказани. Издвајање за локалну самоуправу, по први пут учињено у 2010. години, указује на минимална средства у односу на друге облике државне помоћи, и то у износу од *31 милион динара*, или *0,3 милиона евра*, односно *0,03%* у односу на укупно додељену државну помоћ.

На основу изнетих података, у Табели 5. приказани су основни бројчани показатељи додељене државне помоћи у Републици Србији, у апсолутним и процентуалним износима, за период од 2008-2010. године.

Табела 5. Упоредни приказ додељене државне помоћи 2008-2010.

година	ДП (дин/еур)	ДП у БДП-у	ХДП (дин/еур)	ХДП у ДП	СДП (дин/еур)	СДП у ДП	РДП (дин/еур)	РДП у ДП
<b>2008.</b>	*53.545/657,26 (79.111/971,08)	1,91% (2,83%)	36.535/ 448,46	68,3%	13.777/169,12	25,7%	3.233/ 39,68	6,0%
<b>2009.</b>	*67.758/721,32 (84.729/901,98)	2,29% (2,86%)	53.021/ 564,42	78,3%	11.717/124,73	17,3%	3.020/ 32,15	4,4%
<b>2010.</b>	77.619/754,29	2,64%	16.118/ 156,63	20,7%	14.526/141,16	18,7%	23.768/ 230,98	30,7%

ДП-државна помоћ; ХДП-хоризонтална ДП; СДП-секторска ДП; РДП-регионална ДП

Извештај за 2010. годину заснива се на подацима који су прикупљени од давалаца државне помоћи и састављен је у складу с важећим законодавством, које сумира класификације и прописе извештавања у Европској унији. Правни основ за израду извештаја садржан је у: Закону о контроли државне помоћи, Уредби о правилима за

<sup>64</sup> Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2010. години, 4, 9, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202010.pdf>. Преузето: 2. 8. 2015.

доделу државне помоћи и Правилнику о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи.

Полазне основе за израду Извештаја за 2010. годину биле су: 1. подаци за 2008. и 2009. годину, који су преузети из Извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2009. години, ревидирани за износ додељене државне помоћи сектору пољопривреде, који су Табели 5. означени знаком (\*); 2. подаци о додељеној државној помоћи у 2010. години, који су, путем одговарајућег упитника прибављени од давалаца државне помоћи (министарстава, Министарства финансија – Пореске управе, Фонда за развој Републике Србије, Агенције за финансирање и осигурање извоза Републике Србије (АОФИ), Агенције за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА), Владе Аутономне покрајине Војводине, јединица локалне самоуправе (ЈЛС)).

Опредељивање државне помоћи по категоријама вршено је према критеријумима из Уредбе за доделу државне помоћи, односно на основу донетих решења Комисије и опредељивањем државне помоћи, која ће према Програму усклађивања бити усклађена са Законом и Уредбом, у роковима који ће бити утврђени овим програмом.<sup>65</sup>

#### *6. Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2011. години*

У **2011. години** укупно додељена државна помоћ (са сектором пољопривреде) износила је *82.447 милиона динара*, односно *808,70 милиона евра*, што је за *6,2% више* у односу на укупно додељену државну помоћ у 2010. години (*77.619 милиона динара*, или *754,29 милиона евра*), односно за *2,7% мање* у односу на исти параметар у 2009. години (*84.729 милиона динара*, односно *901,98 милиона евра*).

Учешће укупне државне помоћи у БДП-у било је *2,60%*, док је у 2010. години износило *2,64%*, дакле за *0,04% мање*.

Државна помоћ сектору индустрије и услуга у 2011. години додељена је у апсолутном износу од *65.559 милиона динара*, или *643,05 милиона евра*, што у односу на 2010. годину представља *повећање за 20,4%*, а у односу на 2009. годину *смањење за 3,2%*. Учешће ове државне помоћи у укупно додељеној државној помоћи у 2011. години износило је *79,5%*, у 2010. години *70,1%*, а у 2009. години *80%*, у укупно додељеној

---

<sup>65</sup> *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2010. години*, 4-5, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202010.pdf>. Преузето: 2. 8. 2015.

државној помоћи, док је учешће у БДП-у у 2011. години износило 2,06%, у 2010. години 1,85%, а у 2009. години 2,29%.

Хоризонтална државна помоћ у укупно додељеној државној помоћи у 2011. години учествовала је са 16,3% и износила је 13.442 милиона динара, или 131,85 милиона евра, у 2010. години учествовала је са 20,7% и износила 16.118 милиона динара, или 156,63 милиона евра, а у 2009. години учествовала је са 62,6% и износила је 53.021 милиона динара, или 564,42 милиона евра.

До 2010. године, износи за мала и средња предузећа, као и за социјални програм за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације били су заједно доминантни по износу издвајања у хоризонталној државној помоћи. У 2010. години, то стање се променило, да би се у 2011. години наставио сличан пад, као и у 2010. години.

Наиме, у 2011. години издвајање за мала и средња предузећа постало је још мање у односу на 2010. годину. Издвојен је 1 милион динара, односно 0,01 милион евра, што представља 0,0% у односу на укупно издвојену хоризонталну државну помоћ. Ипак, износ за социјални програм за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације остао је највећи и у апсолутном и у процентуалном износу, 5.228 милиона динара, или 51,28 милиона евра, односно 6,3%, што је мање у односу на 2010. годину за 1,5%.

Секторска државна помоћ у апсолутном износу у 2011. години износила је 18.260 милиона динара, или 179,10 милиона евра, и чинила је 22,1% у укупној државној помоћи. У 2010. и 2009. години додељивани су мањи износи, 14.526 милиона динара, или 141,16 милиона евра, односно 11.717 милиона динара, или 124,73 милиона евра, а мање је и учешће, 18,7% и 13,8% у укупној државној помоћи.

Регионална државна помоћ у апсолутном износу у 2011. години износила је 33.857 милиона динара, или 332,09 милиона евра, и са учешћем од 41,1% знатно је већа од исте помоћи у 2010. години, када је износила 23.768 милиона динара, односно 231,28 милиона евра и учествовала са 30,7%, и у 2009. години, када је износила 3.020 милиона динара, или

32,15 милиона евра и учествовала са 3,6%. Јединице локалне самоуправе су додељивале регионалну инвестициону државну помоћ у износу од 135 милиона динара.<sup>66</sup>

На основу изнетих података, у Табели 6. приказани су основни бројчани показатељи додељене државне помоћи у Републици Србији, у апсолутним и процентуалним износима, за период од 2009-2011. године.

Табела 6. Упоредни приказ додељене државне помоћи 2009-2011.

година	ДП (дин/евр)	ДП у БДП-у	ХДП (дин/евр)	ХДП у ДП	СДП (дин/евр)	СДП у ДП	РДП (дин/евр)	РДП у ДП
2009.	*53.545/657,26 (79.111/971,08)	1,91% (2,83%)	36.535/448,46	68,3%	13.777/169,12	25,7%	3.233/39,68	6,0%
2010.	77.619/754,29	2,64%	16.118/156,63	20,7%	14.526/141,16	18,7%	23.768/230,98	30,7%
2011.	82.447/808,70	2,60%	13.442/131,85	16,3%	18.260/179,10	22,1%	33.857/332,09	41,1%

ДП-државна помоћ; ХДП-хоризонтална ДП; СДП-секторска ДП; РДП-регионална ДП

#### 7. Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2012. години

У **2012. години** укупно додељена државна помоћ износила је *88.009 милиона динара*, односно *777,96 милиона евра*, што је *7% више* у односу на укупну додељену државну помоћ 2011. године (*82.447 милиона динара*, или *808,70 милиона евра*), односно *13% више* у односу на исти параметар за 2010. годину (*77.619 милиона динара*, односно *754,29 милиона евра*).

Учешће државне помоћи у БДП-у 2012. године било је *2,60%* (колико је износило и 2011. године), док је 2010. године учешће државне помоћи у БДП-у износило *2,64%*, дакле за *0,04%* мање у поређењу са 2010.

Хоризонтална државна помоћ у укупно додељеној државној помоћи 2012. године учествовала је са *13,6%* и износила *12.021 милион динара*, или *106,26 милиона евра*, док је то учешће 2011. године износило *16,3%*, односно *13.442 милиона динара*, или *131,85 милиона евра*, а 2010. године *20,8%*, или *16.118 милиона динара*, односно *156,63 милиона евра*.

<sup>66</sup> Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2011. години, 4, 9, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%202011.pdf>. Преузето: 2. 8. 2015.

Када је реч о малим и срећим предузећима, као и о социјалном програму за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације, у 2012. години задржано је кретање као што је и било током 2010. и 2011. године. Издвајање за мала и средња предузећа било је *најмање заступљено* у хоризонталној државној помоћи, са свега *0,1%* учешћа, односно *108 милиона динара*, или *0,96 милиона евра*. С друге стране, издвајање за социјални програм за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације остало је *највеће* и у апсолутном и у процентуалном износу, *8.696 милиона динара*, или *76,87 милиона евра*, односно *9,9%*, што је *веће* у односу на 2011. годину за *3,3%*, а у односу на 2010. годину *2,1%*.

Секторска државна помоћ у укупно додељеној државној помоћи у 2012. години учествовала је са *22%* и износила је *19.317 милиона динара*, или *170,75 милиона евра*. У претходним извештајним периодима за 2011. и 2010. годину додељивани су мањи износи – *18.260 милиона динара*, или *179,10 милиона евра*, односно *14.526 милиона динара*, или *141,16 милиона евра*. Учешће секторске државне помоћи у укупној државној помоћи је *незнатно мање* у односу на 2011. годину, када је износило *22,1%*, и *нешто веће* у односу на 2010. годину, када је износило *18,7%*.

Регионална државна помоћ у укупно додељеној државној помоћи у 2012. години учествовала је са *35,8%* и износила је *31.513 милиона динара*, или *278,56 милиона евра*. У 2011. години износ додељене регионалне помоћи био је *већи*, и износио је *33.857 милиона динара*, или *332,09 милиона евра*, са учешћем у укупној државној помоћи од *41,1%*. С друге стране, поређењем 2012. године са 2010. годином указује на то да је 2010. године та помоћ била *мања* за *5,1%*, када је износила *23.799 милиона динара*, или *231,28 милиона евра*, с учешћем од *30,7%* у укупној државној помоћи.<sup>67</sup>

На основу изнетих података, у Табели 7. приказани су основни бројчани показатељи додељене државне помоћи у Републици Србији, у апсолутним и процентуалним износима, за период од 2010-2012. године.

---

<sup>67</sup> Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2012. години, 9, 13, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/Izvestaj%20o%20dodljenoj%20drzavnoj%20pomoci%202012%20%20godine.pdf>. Преузето: 2. 8. 2015.



Табела 7. Упоредни приказ додељене државне помоћи 2010-2012.

година	ДП (дин/евр)	ДП у БДП-у	ХДП (дин/евр)	ХДП у ДП	СДП (дин/евр)	СДП у ДП	РДП (дин/евр)	РДП у ДП
2010.	77.619/754,29	2,64%	16.118/156,63	20,7%	14.526/141,16	18,7%	23.768/230,98	30,7%
2011.	82.447/808,70	2,60%	13.442/131,85	16,3%	18.260/179,10	22,1%	33.857/332,09	41,1%
2012.	88.009/777,96	2,60%	12.021/106,26	13,6%	19.317/170,75	22%	31.513/278,56	35,8%

ДП-државна помоћ; ХДП-хоризонтална ДП; СДП-секторска ДП; РДП-регионална ДП

#### 8. Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2013. години

У **2013. години** додељена је државна помоћ у укупном износу од *81.451 милион динара*, односно *720,0 милиона евра*, што је *7% мање* у односу на укупну додељену државну помоћ 2012. године (*88.009 милиона динара*, или *778,0 милиона евра*), односно за *1% мање* у односу на исти параметар за 2011. годину (*82.447 милиона динара*, односно *808,6 милиона евра*), а ако се упореде износи у еврима, државна помоћ 2013. године чак је за *11% мања* у односу на 2011. годину.

Учешће државне помоћи у БДП-у 2013. године било је *2,25%*, док је учешће државне помоћи у БДП-у у 2011. и 2012. године износило *2,60%*, дакле за *0,35% мање*.

Хоризонтална државна помоћ у укупно додељеној државној помоћи 2013. године учествовала је са *5,9%* и износила *4.767 милиона динара*, или *42,1 милион евра*, док је то учешће 2012. године износило *13,6%*, односно *12.021 милион динара*, или *106,3 милион евра*, а 2011. године *16,3%*, или *13.442 милиона динара*, односно *131,8 милиона евра*.

Када је реч о малим и средњим предузећима, као и о социјалном програму за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације, у 2013. години примећује се *велика разлика*, те године, у односу на издвајања за санацију и реструктурисање, у периоду од 2010-2012. године. Издвајање за мала и средња предузећа било је *најмање заступљено* у хоризонталној државној помоћи, са свега *0,1%* учешћа, односно *101 милион динара*, или *0,9 милиона евра*. Са још мањим износима, односно учешћем од *0%* била су заступљена издвајања за заштиту животне средине, обуку и истраживање и развој. У овоме нема неке посебне разлике у односу на претходне две године, осим код издвајања за заштиту животне средине, које је у 2011. години било заступљено са *3,5%*. Међутим, оно што се јавља с *драстичним падом* у односу на све претходне године које смо анализирали јесте издвајање за социјални програм за решавање

питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације, за шта је издвајање по први пут било *најмање* заступљено у хоризонталној државној помоћи, у 2013. години, са свега 1,9%, или 1.529 милиона динара, односно 13,5 милиона евра. Та заступљеност била је *мања* за 4,4% у односу на 2011, односно за 8% у поређењу са 2012. годином. Највеће издвајање у хоризонталној државној помоћи у 2013. години примећено је за област запошљавања, и било је заступљено са 2,9%, или 2.351 милион динара, односно 20,7 милиона евра. Тај проценат био је исти у 2012. години, а за 1,3% *већи* у односу на 2011. годину.

Секторска државна помоћ у укупно додељеној државној помоћи у 2013. години учествовала је са 22%, и износила је 17.943 милиона динара, или 158,6 милиона евра. У претходним извештајним периодима за 2012. и 2011. годину додељивани су нешто већи апсолутни износи – 19.317 милиона динара, или 170,7 милиона евра, односно 18.260 милиона динара, или 179,1 милион евра. Учешће секторске државне помоћи у укупној државној помоћи исто је у односу на 2012. и 2011. годину, када је износило 22%.

Регионална државна помоћ у укупно додељеној државној помоћи 2013. године учествовала је са 39,9% и износила 32.490 милиона динара, или 287,2 милиона евра. Регионална државна помоћ била је 2013. године нешто *већа* у односу на 2012. годину, када је износила 31.513 милиона динара, или 278,6 милиона евра, са учешћем у укупној државној помоћи од 35,8%. Регионална државна помоћ 2013. године била је *мања* него 2011. године, када је износила 33.857 милиона динара, или 332,1 милион динара, и учествовала са 41,1% у укупној државној помоћи.<sup>68</sup>

Извештај о додељеној државној помоћи за 2013. годину, усвојен је октобра 2014. године, и уједно представља последњи усвојени извештај у десетогодишњем праћењу државне помоћи, али тек четврти свеобухватан (2010-2013), јер садржи и податке о додељеној државној помоћи на нивоу јединица локалне самоуправе, и израђен је у потпуности у складу с методологијом Европске уније.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2013. години, 9, 13, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202013%20%20godini.pdf>. Преузето: 2. 8. 2015.

<sup>69</sup> Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2013. години, 4, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202013%20%20godini.pdf>. Преузето: 2. 8. 2015.

На основу изнетих података, у Табели 8. приказани су основни бројчани показатељи у апсолутним и процентуалним износима, додељене државне помоћи у Републици Србији, за период од 2011-2013. године.

Табела 8. Упоредни приказ додељене државне помоћи 2011-2013.

година	ДП (дин/евр)	ДП у БДП-у	ХДП (дин/евр)	ХДП у ДП	СДП (дин/евр)	СДП у ДП	РДП (дин/евр)	РДП у ДП
2011.	82.447/808,70	2,60%	13.442/131,85	16,3%	18.260/179,10	22,1%	33.857/332,09	41,1%
2012.	88.009/777,96	2,60%	12.021/106,26	13,6%	19.317/170,75	22%	31.513/278,56	35,8%
2013.	81.451/720,0	2,25%	4.767/42,1	5,9%	17.943/158,6	22%	32.490/280,2	39,9%

ДП-државна помоћ; ХДП-хоризонтална ДП; СДП-секторска ДП; РДП-регионална ДП

На основу доступних извештаја о додељеној државној помоћи у Србији за период од 2004. године до 2013. године, сачињен је приказ следећих података у Табели. 9, и то по годинама: укупан износ додељене државне помоћи (у милионима динара); процентуално учешће тог износа у БДП-у по годинама; износ хоризонталне државне помоћи, у апсолутном износу (у милионима динара) и процентуално учешће у укупно додељеној државној помоћи, за ту годину; износ секторске државне помоћи, у апсолутном износу (у милионима динара) и процентуално учешће у укупно додељеној државној помоћи, за ту годину; износ регионалне државне помоћи, у апсолутном износу (у милионима динара) и процентуално учешће у укупно додељеној државној помоћи, за ту годину.

Табела 9. Додељена државна помоћ у Републици Србији за период 2004-2013.

	укупан износ	учешће у БДП	хоризонтална ДП	секторска ДП	регионална ДП
2004.	39.686	2,8%	14.655 (36,9%)	20.093 (50,6%)	4.938 (12,5%)
2005.	26.516	1,5%	12.425 (46,8%)	11.816 (44,6%)	2.275 (8,6%)
2006.	37.005	1,7%	25.157 (68%)	10.799 (29,2%)	1.049 (2,8%)
2007.	47.892	2%	36.453 (76,1%)	9.350 (19,5%)	2.089 (4,4%)
2008.	53.545 (79.111)*	1,91% (2,83%)*	36.535 (68,3%)	13.777 (25,7%)	3.233 (6%)
2009.	67.758 (84.729)*	2,29% (2,86%)*	53.021 (78,3%)	11.717 (17,3%)	3.020 (4,4%)
2010.	77.619	2,64%	16.118 (20,7%)	14.526 (18,7%)	23.768 (30,7%)
2011.	82.447	2,60%	13.442 (16,3%)	18.260 (22,1%)	33.857 (41,1%)
2012.	88.009	2,60%	12.021 (13,6%)	19.317 (22,0%)	31.513 (35,8%)
2013.	81.451	2,25%	4.767 (5,9%)	17.943 (22,0%)	32.490 (39,9%)

Према подацима из Табеле 9, сачинили смо графички приказ појединачно наведених ставки, по годинама. У Графикону 1. приказали смо укупан износ додељене државне помоћи по годинама (у милионима динара). Приметно је да је *апсолутни износ* државне помоћи од прве (2004) до последње (2013) посматране године, увећан за 2,05 пута (2004. – 39.686 милиона динара и 2013. – 81,451 милион динара). То указује на тренд раста додељене државне помоћи у нашој земљи, и то посебно од примене Закона о контроли државне помоћи.



У Графикону 2. представили смо процентуално учешће укупно додељене државне помоћи у БДП-у, по годинама. То учешће било је највеће 2008. и 2009. године (2,83% и 2,86%), узевши у обзир ревидиране податке, а најмање 2005. и 2006. године (1,5% и 1,7%). Од почетка примене Закона о контроли државне помоћи и усклађивања методологије давања државне помоћи и методологије израде годишњих извештаја, приметно је да је проценат удела државне помоћи *устаљен* од 2010. до 2012. године (2,64%-2,60%-2,60%), да би 2013. године нешто опао (2,25%). Просечно учешће додељене државне помоћи у БДП-у Србије износи 2,23%, у посматраном периоду.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Процентуално учешће додељене државне помоћи у Републици Хрватској у БДП-у, за период 2010-2013. година (2010-2,90%; 2011-2,73%; 2012-2,66%; 2013-2,60%), било је 2,72%. То је нешто више од просечног учешћа додељене државне помоћи у периоду од 2010-2013. година у Србији, које је износило 2,52%.  
 Godišnje izvješće o državnim potporama za 2013. godinu,  
<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnje%20izvjesce%20o%20drzavnim%20potporama%202013.pdf>.  
 Преузето: 3. 8. 2015.



У Графикону 3. и Графикону 4. приказали смо износ хоризонталне државне помоћи, у апсолутном износу (у милионима динара), као и процентуално учешће у укупно додељеној државној помоћи, за ту годину. Апсолутни износ хоризонталне државне помоћи, као и њено процентуално учешће у додељеној државној помоћи по годинама, показује *нагли пораст* од 2004. до 2009. године, да би од 2010. до 2012. била сведена на износ из 2004. односно 2005. године. Учешће хоризонталне помоћи у 2013. години бележи *нагли пад* (4.767 или 5,9%), дакле, чак 3,07 пута *мањи износ* у односу на 2004. годину (14.655 или 36,9%).





У Графикону 5. и Графикону 6. приказали смо износ секторске државне помоћи, у апсолутном износу (у милионима динара) и процентуално учешће у укупно додељеној државној помоћи, за ту годину. апсолутни износ секторске државне помоћи, као и њено процентуално учешће у додељеној државној помоћи по годинама, показује *променљиво кретање*. Њен највећи апсолутни и процентуални износ, био је 2004. године (20.093 или 50,6%), да би 2007. године *опao* за 2,15 пута (9.350 или 19,5%). Њено учешће ипак се *усталило* на неких 22%, од 2011. до 2013. године.





У Графикону 7. и Графикону 8. приказали смо износ регионалне државне помоћи, у апсолутном износу (у милионима динара) и процентуално учешће у укупно додељеној државној помоћи, за ту годину. Апсолутни износ регионалне државне помоћи, као и њено процентуално учешће у додељеној државној помоћи по годинама, показује *непрекидни пораст*. У последњој посматраној години (2013), тај *пораст* је забележен за чак 6,58 пута више у односу на прву посматрану годину (2004), односно, чак 31 пута *више* у односу на 2006. годину, када је то издвајање било *најмање*. Процентуално учешће регионалне државне помоћи у периоду од 2004. до 2009. године, *износило је у просеку 3,20% у односу на укупно додељену државну помоћ у овом временском периоду, да би у периоду од 2010. до 2013. године, то учешће било просечно 36,87%, што указује на напоре државе за повећано улагање у регионални развој државе.*





Затим смо утврдили укупну и средњу вредност додељене државне помоћи, у апсолутним износима, по посматраним периодима. Из података приказаних у Табели 10.а видљиво је да је укупан апсолутни износ додељене државне помоћи, у периоду од 2004-2013. године, износио 644.465 милиона динара, односно од 2004-2009. године износио је 314.939 милиона динара, са средњом вредношћу додељене државне помоћи по години од 52.489 милиона динара, док се апсолутна вредност *увек* у периоду од 2010-2013. године, и износила је 329.526 милиона динара, са средњом вредношћу од 82.381 милион динара. Произилази да је средња (просечна) вредност додељене државне помоћи порасла скоро 1,6 пута, у периоду од 2010-2013. године, у односу на период од 2004-2009. године.

Табела 10.а Укупна и средња вредност додељене државне помоћи

Период	Укупан износ додељене државне помоћи	Средња вредност додељене државне помоћи
2004-2009.	314.939	52.489
2010-2013.	329.526	82.381
Укупно	<b>644.465</b>	<b>64.446</b>

Разлика у погледу висине апсолутне вредности додељене државне помоћи у периоду од 2004-2009. године у односу на период од 2010-2013. године јесте статистички значајна. Наиме, *увек* апсолутног износа додељене државне помоћи у периоду од



2010-2013. године исказује статистичку значајност од 98,4% (>95%) у односу на период од 2004-2009. године. Добијени резултати приказани су у Табели 10.б.

Табела 10.б Статистичка значајност *увећања* додељене државне помоћи

	Укупан износ ДП закључно са 2009.	Укупан износ ДП од 2010. закључно са 2013. годином
Средња вредност	52.48983333	82.3815
Расипање	569.5097366	18.406761
Број посматраних година	6	4
Хипотеза да нема разлике између ова два временски посматрана периода (X0)	0	
Статистичка значајност X0	0.015112597	
Хипотеза да постоји разлика у погледу доделе ДП у ова два посматрана периода (X1)	1	
Статистичка значајност X1	1-0.015112597= 0.984887403 Односно 98,48%	

Из података приказаних у Табели 11.а видљиво је да је укупан апсолутни износ додељене хоризонталне државне помоћи, у периоду од 2004-2013. године, износио 224.594 милиона динара, односно од 2004-2009. године износио је 178.246 милиона динара, са средњом вредношћу од 29.708 милиона динара, док се апсолутна вредност *смањила* у периоду од 2010-2013. године, и износила је 46.348 милиона динара, са средњом вредношћу од 11.587 милиона динара. То *умањење*, у средњим вредностима, у два поређена периода, било је чак за 2,5 пута. Интересантно је напоменути да је хоризонтална државна помоћ, у посматраним периодима, показала обрнути ток кретања, у односу на укупно додељену државну помоћ, и да је од ње била мања чак за 0,9 пута.

Табела 11.а Укупна и средња вредност додељене хоризонталне државне помоћи

Период	Укупан износ додељене хоризонталне државне помоћи	Средња вредност додељене хоризонталне државне помоћи
2004-2009.	178.246	29.708
2010-2013.	46.348	11.587
Укупно	224.594	22.459

Разлика у погледу висине апсолутне вредности додељене хоризонталне државне помоћи у периоду од 2004-2009. године у односу на период од 2010-2013. године јесте

статистички значајна. Наиме, *умањење* апсолутног износа додељене хоризонталне државне помоћи у периоду од 2010-2013. године исказује статистичку значајност од 98,20% (>95%) у односу на период од 2004-2009. године. Добијени резултати приказани су у Табели 11.б.

Табела 11.б Статистичка значајност *умањења* додељене хоризонталне државне помоћи

	Укупан износ хоризонталне ДП закључно са 2009.	Укупан износ хоризонталне ДП од 2010. закључно са 2013. годином
Средња вредност	29.70766667	11.587
Расипање	236.3210843	23.55724733
Број посматраних година	6	4
Хипотеза да нема разлике између ова два временски посматрана периода (X0)	0	
Статистичка значајност X0	0.017954029	
Хипотеза да постоји разлика у погледу доделе хоризонталне ДП у ова два посматрана периода (X1)	1	
Статистичка значајност X1	1-0.017954029= 0.982045971 Односно 98,20%	

Из података приказаних у Табели 12.а видљиво је да је укупан апсолутни износ додељене секторске државне помоћи, у периоду од 2004-2013. године, износио 147.598 милиона динара, односно од 2004-2009. године износио је 77.752 милиона динара, са средњом вредношћу од 12.925 милиона динара, док се апсолутна вредност *незнатно смањила* у периоду од 2010-2013. године, и износила је 70.046 милиона динара, са *увећаном* средњом вредношћу од 17.512 милиона динара. То *увећање*, по средњим вредностима, у два поређена периода, било је 1,35 пута.

Табела 12.а Укупна и средња вредност додељене секторске државне помоћи

Период	Укупан износ додељене секторске државне помоћи	Средња вредност додељене секторске државне помоћи
2004-2009.	77.752	12.959
2010-2013.	70.046	17.512
Укупно	147.798	14.760

Разлика у погледу висине апсолутне вредности додељене секторске државне помоћи у периоду од 2004-2009. године у односу на период од 2010-2013. године јесте статистички значајна. Наиме, *умањење* апсолутног износа додељене секторске државне помоћи у периоду од 2010-2013. године исказује статистичку значајност од 98,02% (>95%) у односу на период од 2004-2009. године. Добијени резултати приказани су у Табели 12.б.

Табела 12.б Статистичка значајност *умањења* додељене секторске државне помоћи

	<i>Укупан износ секторске ДП закључно са 2009.</i>	<i>Укупан износ секторске ДП од 2010. закључно са 2013. годином</i>
Средња вредност	12.92533333	17.5115
Расипање	14.41915467	4.306495
Број посматраних година	6	4
Хипотеза да нема разлике између ова два временски посматрана периода (X0)	0	
Статистичка значајност X0	0.019705162	
Хипотеза да постоји разлика у погледу доделе хоризонталне ДП у ова два посматрана периода (X1)	1	
Статистичка значајност X1	1-0.019705162= 0.980294838 Односно 98,02%	

Из података приказаних у Табели 13.а видљиво је да је укупан апсолутни износ додељене регионалне државне помоћи, у периоду од 2004-2013. године, износио 138.232 милиона динара, односно од 2004-2009. године износио је 16.604 милиона динара, са средњом вредношћу од 2.767 милиона динара, док се апсолутна вредност *повећала* у периоду од 2010-2013. године, и износила је 121.628 милиона динара, са *увечањем* средње вредности од 30.407 милиона динара. То *увечање*, у средњим вредностима, у два поређена периода, било је чак 11 пута, у периоду од 2010-2013. године, у односу на период од 2004-2009. године.

Табела 13.а Укупна и средња вредност додељене регионалне државне помоћи

Период	Укупан износ додељене регионалне државне помоћи	Средња вредност додељене регионалне државне помоћи
2004-2009.	16.604	2.767
2010-2013.	121.628	30.407
Укупно	138.232	13.823

Разлика у погледу висине апсолутне вредности додељене регионалне државне помоћи у периоду од 2004-2009. године у односу на период од 2010-2013. године јесте статистички значајна. Наиме, *увећање* апсолутног износа додељене регионалне државне помоћи у периоду од 2010-2013. године исказује статистичку значајност од 99,93% (>95%) у односу на период од 2004-2009. године. Добијени резултати приказани су у Табели 13.б.

Табела 13.б Статистичка значајност *увећања* додељене регионалне државне помоћи

	<i>Укупан износ регионалне ДП закључно са 2009.</i>	<i>Укупан износ регионалне ДП од 2010. закључно са 2013. годином</i>
<b>Средња вредност</b>	2.767333333	30.407
<b>Расипање</b>	1.729535467	20.51364867
<b>Број посматраних година</b>	6	4
<b>Хипотеза да нема разлике између ова два временски посматрана периода (X0)</b>	0	
<b>Статистичка значајност X0</b>	0.000641896	
<b>Хипотеза да постоји разлика у погледу доделе хоризонталне ДП у ова два посматрана периода (X1)</b>	1	
<b>Статистичка значајност X1</b>	1-0.000641896= 0.999358104 Односно 99,93%	

С обзиром на то да је у посматраним периодима (2004-2009; 2010-2013) највећи пораст забележен код регионалне државне помоћи, укратко ћемо се осврнути на неке ефекте тог улагања. Наиме, најважнији вид помоћи који држава и локалне самоуправе, у садашњости, пружају привреди *јесте регионална привредна помоћ*. Под регионалном државном помоћи, у смислу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи <sup>71</sup> подразумевају се, пре свега, регионална инвестициона државна помоћ, затим, регионална државна помоћ за новоосноване мале привредне субјекте и, на крају, регионална државна помоћ за оперативно пословање (чл. 3. ст. 1. тачка 1.1. Уредбе). Висина регионалне

<sup>71</sup> Регионална државна помоћ регулисана је одредбама Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, члановима од 7-17. Неке државе, попут Словеније, на пример, донеле су посебне уредбе за регулисање овог облика државне помоћи. Видети: Уредба о додељивању регионалних државних помоћи (Уредба о додељивању регионалних државних помоћи, *Uradni list RS*, št. 72/06 z dne 11. 7. 2006).

инвестиционе државне помоћи додељује се у износу до 70% *оправданих трошкова*<sup>72</sup> за почетна улагања<sup>73</sup> малих предузећа, до 60% оправданих трошкова за почетна улагања средњих предузећа, и до 50% оправданих трошкова за почетна улагања великих предузећа (чл. 8).

Примећено је, на пример, да је само *мали број* локалних самоуправа до сада подносио пријаве Комисији за контролу државне помоћи за оцену допуштености механизма за пружање финансијске подршке наведеним предузећима, иако је очигледно да се ради о пројектима регионалне инвестиционе државне помоћи, или о *de minimis* државној помоћи (Павловић-Крижанић, 2015: 17).

Исто тако, као једна од карактеристика у вези с доделом регионалне државне помоћи јавља се код издвајања за оперативне трошкове пословања предузећа. Ови трошкови могу да се покрију индивидуалним предузећима уколико су испуњена три *широко постављена* услова из Уредбе, за која је тешко одредити како се мере, и на који начин се доказује њихова испуњеност. Та три услова су: 1) да државна помоћ доприноси равномерном регионалном развоју, 2) да је државна помоћ пропорционална тешкоћама које треба да се отклоне, 3) да је државна помоћ временски ограничена и да се поступно смањује (чл. 17 Уредбе).

Имајући у виду неодређеност критеријума за доделу регионалне државне помоћи, државни органи, органи аутономне покрајине и локалне самоуправе релативно једноставно могу, позивајући се на основе из Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, одредити средства за покривање оперативних трошкова пословања једном јавном или приватном предузећу или одређеној категорији предузећа, чиме се ствара непосредна опасност од угрожавања конкуренције и правила слободног тржишта.

Оперативна државна помоћ може да се додели и јавним предузећима, као и приватним оператерима, који снабдевају тржиште електричном и топлотном енергијом, када су трошкови производње те енергије изнад њихове тржишне цене, као и за когенерацију, ако је производна цена једне јединице енергије уз коришћење те технологије већа од тржишне цене једне јединице класичне енергије. Ако се занемари

---

<sup>72</sup> Под оправданим трошковима подразумевају се сви трошкови за које је дозвољено доделити државну помоћ.

<sup>73</sup> Под почетним улагањем којим се једно предузеће квалификује за доделу државне помоћи може се подразумевати свака или скоро свака привредна активност тог предузећа.

теоријска недоследност формулације из Уредбе (уколико су трошкови производње већи од цене производа, више је него очигледно да се не ради о тржишној већ о административно контролисаној цени), забрињава чињеница да Уредба на овај начин легализује без изузетка све субвенције за текуће пословање у енергетици (производња електричне и топлотне енергије), без обзира на перформансе пословања предузећа и уважавања захтева за рационализацију пословања и смањење губитака (Павловић-Крижанић, 2015: 10-11).

## ЗАКЉУЧАК

У обимној литератури посвећеној питањима државне помоћи, неретко може се срести мишљење како државна помоћ нарушава конкуренцију и представља озбиљну претњу за слободну размену између држава (Беговић, Павић, 2012: 116; Миленковић, 2011: 149). Но, то је тек одраз онога што сама Европска унија прописује као заштиту конкуренције и слободног тржишта, на коме опстају само најбољи. Озбиљан изазов овој идеји водилји постављен је проширењем чланства Уније, па самим тим увећањем административног апарата који надзире и врши контролу деловања механизма доделе државне помоћи у земљама чланицама, као и претећим деловањем светске економске кризе, почев од 2007. године. Стога се, како правилно примећује Миленковић, „Европска комисија налазила пред специфичним изазовом да у релативно кратком року одобри низ мера државне помоћи финансијском и реалном сектору ради превазилажења њених последица“ (Миленковић, 2011: 150).

Садашње и будуће изучавање државне помоћи у праву Европске уније и њене реперкусије на српско законодавство, нарочито након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању 2008. године, отвара нова питања пред домаће ауторе, која траже посебне одговоре.

Образовање стручне и професионалне јавности у области државне помоћи и права конкуренције, захтева стално праћење не само прописа ЕУ, већ и судске праксе Европског суда правде, како би наша земља што успешније припремила тло за остваривање права и обавеза преузетих у циљу потенцијалног учлањења у европску породицу.

У будућем периоду, наша држава треба доследно да примењује донета правила, не само у смислу примене начела легалитета, већ и остварења дугорочних циљева јавног интереса код нас, кроз привредни развој, остављајући по страни ранију праксу и политичке мотиве приликом доделе државне помоћи. Тако, на пример, један од начина на који Влада Србије, осим субвенција, може да помогне предузећима и додели им новац пореских обвезника јесте и онај преко буџетског раздела 621 – „набавка домаће финансијске имовине“. Ова економска класификација била је предвиђена Законом о буџету Републике Србије из 2013. године, као и Уредбом о мерама подршке грађевинској

индустрији кроз дугорочно стамбено кредитирање у 2013. години (члан 2. став 1).<sup>74</sup> Тај назив подразумева различите буџетске расходе, као што су: *учешће у капиталу финансијских институција*, или *учешће у капиталу предузећа*, као и *позајмице – краткорочни бескаматни кредити*, које држава даје предузећима за разне намене. Зато се у литератури сасвим јасно истиче да државна помоћ „представља моћан инструмент управљања бирачким телом“, чији су поступци усмерени на остварење два циља: придобијање нових гласова на изборима и учвршћивање позиције у сопственом бирачком телу (Беговић, Павић, 2012: 116).

До сличних закључака дошла је и организација *Транспарентност Србија*, која је издала Извештај о подацима које је прикупила до 20. фебруара 2015. године о томе да ли се поштују: *прописане норме о пријављивању и одобравању државне помоћи; како у пракси функционише Комисија за контролу државне помоћи; и, да ли државни органи проверавају сврсисходност државне помоћи.*<sup>75</sup>

Ова организација наглашава да је Закон о контроли државне помоћи из 2009. године усвојен ради усаглашавања са регулативом ЕУ, и да има у фокусу контролу нарушавања конкуренције кроз доделу државне помоћи. Поред тога, неки облици државне помоћи су остављени ван обухвата тог закона (предузеће купује или изнајмљује земљиште у јавном власништву по нижој цени од тржишне, продаје земљиште држави по цени вишој од тржишне, ужива привилеговани приступ инфраструктури без плаћања накнаде и сл). Други аспекти контроле државне помоћи (законитост, сврсисходност) предмет су других прописа (Закон о буџетском систему, Закон о Државној ревизорској институцији и др). На основу прикупљених податка, у Извештају је истакнуто да не постоји адекватан механизам на основу којег би Комисија могла да утврди да се намерава додела државне помоћи. Комисија, у погледу сазнања те кључне чињенице, у потпуности зависи од воље органа који додељује помоћ да пријаву изврши, или од спремности трећих лица да Комисију информишу путем представке о томе да се намерава додела помоћи или да је она већ додељена. На сличан начин, Комисији су „везане руке“ и у ситуацијама када

---

<sup>74</sup> Закон о буџету Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 114/12; Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дугорочно стамбено кредитирање у 2013. години, *Сл. гласник РС*, бр. 124/12, 12/2013, 71/2013 и 113/2013.

<sup>75</sup> Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција? (2015). Београд: Транспарентност Србија, стр. 4. [http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2015/05/Drzavna\\_pomoc\\_izvestaj\\_februar\\_2015.pdf](http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2015/05/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.pdf), Преузето: 3. 8. 2015.()



државни орган не жели да јој достави податке о случају доделе државне помоћи који Комисија узме у накнадно разматрање. То је један од највећих проблема у систему државне помоћи – *не постоји адекватан механизам контроле, одговорности и кажњавања за доделу државне помоћи мимо закона или за потпуно игнорисање Комисије!* Тако се питање поштовања законских обавеза у пракси своди у великој мери на добру вољу органа да све релевантне чињенице пријаве Комисији. Током пет година рада Комисије није донета ниједна одлука о повраћају недозвољене државне помоћи.

Комисија је, иначе, на основу одредаба Закона, *правни хибрид* – тело са неименованим правним статусом које има особине независног државног органа, посебне управне организације и радног тела Владе. Чланове именује влада, прописана је процедура разрешења која би требало да им гарантује независност и спречи арбитрарно смењивање, али само тело није самостално нити независно. Европска комисија је у извештајима о напретку Србије указивала на потребу веће оперативне независности Комисије, наводећи да би то требало да се манифестује кроз *ex post* контроле и коришћење одредбе о повраћају незаконите државне помоћи. Занимљиво је приметити да је Европска комисија прецизирала како би требало да се манифестује „оперативна независност“, након што је Влада Србије у Акционом плану за 2013. годину, на примедбу Европске комисије о оперативној независности Комисије, одговорила да „Комисија има сопствени печат, меморандум и интернет презентацију“.<sup>76</sup>

У теоријском делу рада извршена је анализа релевантних правних докумената у ЕУ, као и у земљама бившег јединственог југословенског правног простора, посебно Републике Словеније и Републике Хрватске, као најмлађе чланице ЕУ, из чега је проистекло да је потврђена *прва хипотеза нашег рада*, да не постоји разлика у битним

---

<sup>76</sup> Званичне препоруке *Транспарентности Србије*, на крају овог извештаја, гласиле су: јасно дефинисање правног положаја Комисије за контролу државне помоћи у склопу Стратегије реформе јавне управе или преузимање њених послова од стране Комисије за заштиту конкуренције; увођење законског механизма за прикупљање података о прописима, актима пословања и трансакцијама који могу представљати државну помоћ, како контрола не би зависила од добре воље даваоца, и, при том, треба максимално користити базе података; контрола остваривања сврхе додељене државне помоћи од стране Комисије, Државна ревизорска институција, органа који додељује помоћ и органа који му надзире рад, уз прецизно постављене индикаторе пре доделе помоћи; прописати обавезе повраћаја средстава у случају несврхисходног коришћења или забрану доделе средстава том кориснику; прописати казне за непријављивање државне помоћи, незакониту доделу и друге прекршаје; прописати посебна правила за доделу државне помоћи у области културе. Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција? (2015). Београд: Транспарентност Србија, стр. 5. [http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2015/05/Drzavna\\_pomoc\\_izvestaj\\_februar\\_2015.pdf](http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2015/05/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.pdf), Преузето: 3. 8. 2015.

елементима између политике државне помоћи ЕУ, и политике државне помоћи у нашој земљи.

С друге стране, постављено је питање, да ли се политика државне помоћи у Републици Србији, иако компатибилна с политиком државне помоћи ЕУ, примењује ефикасно код нас? У том смислу, *друга хипотеза у раду* била је да се та политика *не примењује* довољно ефикасно код нас. Термин ефикасност употребљен је с циљем истицања сврсисходности улагања буџетских средстава у државну помоћ, односно, сагледавања статистичких показатеља о кретању хоризонталне државне помоћи код нас, или показатеља њеног *повећаног улагања*, јер она најмање штети конкуренцији. Европски савет је више пута позивао на смањивање државне помоћи и њено преусмеравање на хоризонталну помоћ, а то је: *заштита околине, образовање и усавршавање, истраживање и развој, као и подстицаји малим и средњим предузећима* (Jović, Kesner-Škreb, 2006: 231).

Емпиријском анализом утврђено је да је у периоду од 2004. године закључно са 2009. годином (без обзира што је Закон донет 2009. године, с његовом применом почело је 1. јануара 2010. године) просечни апсолутни износ додељене хоризонталне државне помоћи био је *29.707 милиона динара, по години*. У периоду од 2010. године до 2013. године, дакле од почетка примене нових прописа, просечни апсолутни износ додељене хоризонталне државне помоћи био је *11.587 милиона динара, по години*, што је мање у просеку за *18.120 милиона динара, по години*. У процентуалном износу, учешће хоризонталне државне помоћи у укупном БДП-у земље у периоду од 2004. године, закључно са 2009. годином, било је *62,4%, по години*, а у периоду од 2010. године до 2013. године, износило је *14,1%*, дакле мање за *48,3%* (према подацима из Табеле 9).

За разлику од периода од 2004. године до 2009. године, када су износи за мала и средња предузећа, као и за социјални програм за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурисања и санације били заједно доминантни по апсолутном и процентуалном износу издвајања у хоризонталној државној помоћи, ситуација је потпуно промењена у 2010. години. Наиме, у 2010. години, издвајање за мала и средња предузећа постало је *минимално* у односу на период од 2004. године до 2009. године, и износило је *458 милиона динара*, или *4,45 милиона евра*, односно *0,6%* у укупно додељеној хоризонталној државној помоћи, што је за *32,8% мање* у односу на 2009. годину. У 2011. години издвајање за мала и средња предузећа постало је *joш мање* у

односу на 2010. годину. Издвојен је *1 милион динара*, односно *0,01 милион евра*, што представља *0,0%* у односу на укупно издвојену хоризонталну државну помоћ. У 2012. години задржано је кретање као што је и било током 2010. и 2011. године. Издвајање за мала и средња предузећа било је *најмање заступљено* у хоризонталној државној помоћи, са свега *0,1%* учешћа, односно *108 милиона динара*, или *0,96 милиона евра*.

У 2013. години издвајање за мала и средња предузећа било је *најмање заступљено* у хоризонталној државној помоћи, са свега *0,1%* учешћа, односно *101 милион динара*, или *0,9 милиона евра*. Са још мањим износима, односно учешћем од *0%* била су заступљена издвајања за заштиту животне средине, обуку и истраживање и развој. У овоме нема неке посебне разлике у односу на претходне две године, осим код издвајања за заштиту животне средине, које је у 2011. години било заступљено са *3,5%*.

*По први пут у Извештају из 2009. године*, у оквиру хоризонталне државне помоћи исказано је *издвајање за заштиту животне средине*, и то у износу од *5 милиона динара*, или *0,05 милиона евра*, а у процентима то учешће исказано је са *0%*.

Дакле, према исказаним показатељима, наша земља је *после* доношења Закона о контроли државне помоћи, и других подзаконских аката, који су усклађени с прописима Европске уније, заузела потпуно другачији начелни став у погледу додељивања хоризонталне државне помоћи и спрам препорука Европског савета. До доношења, односно почетка примене новог Закона (2004-2010), хоризонтална државна помоћ била је доминантна по примени, и у апсолутном и у процентуалном износу, да би усклађивањем с прописима Европске уније наша држава променила став о ефикасности доделе државне помоћи (постоји статистичка значајност тог *умањења*, што је приказано у Табели 11.б).

Међутим, квантитативна анализа о разликама у бројчаним показатељима апсолутних износа додељене хоризонталне и регионалне државне помоћи, у периоду од 2010-2013. године, у односу на период од 2004-2009. године, показала је статистичку значајност. Утврђени показатељи *умањења* додељене хоризонталне државне помоћи у периоду од 2010-2013. године, у односу на период од 2004-2009. године, свакако завређују изнесен критички став. С друге стране, *увећање* апсолутног износа додељене регионалне државне помоћи у периоду од 2010-2013. године исказује статистичку значајност од *99,93% (>95%)*, у односу на период од 2004-2009. године (Табела 13.б). С обзиром на то да се регионална државна помоћ посматра као облик хоризонталне државне помоћи, из овако

добијених података произилази да је статистичка значајност њеног *увећања*, у ствари надоместак у односу на статистичку значајност *умањења* додељене хоризонталне државне помоћи. Овај показатељ може да представља добар аргумент држави у погледу политике ефикасности доделе појединих облика државне помоћи (хоризонталне) у односу на оно што заговара Европска унија.

Следећа, *трећа хипотеза у раду* била је да механизми контроле државне помоћи у Републици Србији *нису довољно ефикасни у заштити конкуренције и контроле државе у коришћењу средстава буџетских корисника*. Механизми контроле државне помоћи, као основни предуслов заштите конкуренције и контроле државе у коришћењу средстава буџетских корисника, *јесу компатибилни* у Републици Србији са механизмима те контроле у ЕУ, *у нормативном смислу*, али нису довољно предмет преиспитивања примене у стручној и научној јавности код нас. Научна анализа контроле државне помоћи (делокруга рада Комисије за контролу државне помоћи) треба да спада у домен примарних настојања најуже стручне јавности да да одговоре на бројна питања из те области, како би се спречиле злоупотребе у коришћењу буџетских средстава. Зато се чини да је захтев за увођење додатних механизма имплементације напретка и примене прописа ЕУ у овој области неизбежан, који мора бити подржан од надлежних министарстава, у виду сталног експертског тела, чије ће саветодавне, независне услуге бити стално доступне.

На *потврду ове хипотезе* утицали су резултати теоријског истраживања, али, посредно и резултати емпиријске анализе извештаја о додељеној државној помоћи у Србији, у периоду од 2004. године до 2013. године, наведени у трећем делу, под називом *Студија о додели државне помоћи у Републици Србији у периоду од 2004. до 2013. године*. У том смислу, треба истаћи и неке предлоге:

1. донети посебне уредбе за сваки од облика државне помоћи, уз навођење одређених критеријума у уредбама за праћење ефекта додељене државне помоћи, понаособ, који би били саставни део годишњег извештаја о додељеној државној помоћи у тој години;
2. обавезно увођење регистра судских одлука донетих у управним споровима поводом доделе државне помоћи и из области права конкуренције;
3. у годишњим извештајима Комисије за контролу државне помоћи треба да истакне, не само број и врсту одлука донетих од стране Комисије у календарској години, већ

посебно да назначи и поводом колико предмета је поведен управни спор у тој години;

4. вршити сталну анализу и праћење судске праксе у области пуне јурисдикције управних судова над споровима везаним за доделу државне помоћи; научни радови о томе готово и да не постоје код нас;<sup>77</sup>
5. подстицати специјализацију посленика у правосуђу, међу судијама и адвокатима, кроз похађање семинара у области праксе и праћења прописа ЕУ о државној помоћи;
6. учинити да питања државне помоћи буде доступна сазнању грађана, како би и у овој области спознали своја права везана за рад у одређеној грани привреде, али и у препознавању појава везаних за поступке корупције;
7. истицати на интернет порталу Комисије све примере добре праксе у позитивним ефектима додељене државне помоћи, у тој години.

Као посебан предлог издвајамо онај који се односи на локалне пореске администрације (канцеларије), које до сада нису биле у довољној мери укључене у дефинисање мера државне помоћи. Запослени у локалним пореским канцеларијама би требало да буду систематски укључивани у процес дефинисања правног оквира за опорезивање на локалу. То би се постигло кроз израчунавање и одређивање оптималних модела за пореске олакшице и ослобођења којима се остварује баланс између кључних циљева регионалног развоја и подстицања привредне ефикасности и конкурентности (Павловић-Крижанић, 2015: 30).

Последња, *четврта хипотеза била је да је доношење и примена Закона о контроли државне помоћи утицало на смањење додељене државне помоћи, у односу на период пре доношења Закона код нас (2009)*. Из показатеља о додељеној државној помоћи код нас, у апсолутном и процентуалном износу, проистекао је другачији закључак, што значи да ова *полазна хипотеза није потврђена*. Наиме, у периоду од 2004. године закључно са 2009. годином (без обзира што је Закон донет 2009. године, с његовом применом почело је 1. јануара 2010. године) просечни апсолутни износ додељене државне помоћи био је 52.489 милиона динара, по години. У периоду од 2010. године до 2013. године, дакле од почетка

---

<sup>77</sup> Слично мишљење о томе да тема државне помоћи не представља чест предмет интересовања научника правне и економске вокације изнесена је и као појава у Хрватској (Kesner-Škreb, Mikić, 2003: 108).

примене нових прописа, просечни апсолутни износ додељене државне помоћи био је *82.381 милиона динара, по години*, што је *више* у просеку за *29.892 милиона динара, по години*. У процентуалном износу, учешће државне помоћи у укупном БДП-у земље у периоду од 2004. године закључно са 2009. годином, било је *2,28%, по години*, а у периоду од 2010. године до 2013. године, износило је *3,24%*, дакле *више* за *0,96%* (према подацима из Табеле 9).

Залагање за критику пуке легалистичке, а минимално сврсисходне примене прописа о државној помоћи код нас, као и неопходност јавног залагања за то, не треба да буде схваћено као недобронамерна критика истраживача, или пак, узалудан универзитетски приступ прикупљања чињеница, који ће завршити као скуп нагомиланих података. Сматрамо да истраживања у овој области тек треба да буду заступљена и да заокупе пажњу научника. Не ради се о објективизираном приступу математичког размишљања у додељивању државне помоћи, већ о залагању против крајње срачунате логике стицања профита, заокружене легалистичким приступом, у крајње коруптивном окружењу. Аутор Истерли (Easterly, 2002: 217) написао је: „Лоша држава, као и лоша срећа, убија раст“.

## ЛИТЕРАТУРА

### Литература на српском језику

1. Аџић, С. (2000). Државна интервенција, привредни систем и економска политика. *Економски хоризонти*. (2000). Економски факултет Универзитета у Крагујевцу. 1-2. 29-43.  
Преузето: 28. 07. 2015.  
[http://www.horizonti.ekfak.kg.ac.rs/sites/default/files/Casopis/2000/2\\_Sofija\\_Adzic.PDF](http://www.horizonti.ekfak.kg.ac.rs/sites/default/files/Casopis/2000/2_Sofija_Adzic.PDF);
2. Banco de Credito Industrial SA v. Ayuntamiento de Valencia, Case C-387/92, 11, ECR (1994), p. I-877 и Italy v. Commission, Case 118/85, 3, ECR (1987), p. 2599. Према: Усклађивање права Србије са правом ЕУ у области државне помоћи. У: Димитријевић, Д. и Миљуш, Б. (Прир.). *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније* Београд: Институт за међународну политику и привреду. 343-360;
3. Беговић, Б. Павић, В. (2010). *Шта је то конкуренција и како се штити?* Београд: Центар за либерално-демократске студије;
4. Беговић, Б. Павић, В. (2012). *Увод у право конкуренције*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање;
5. Беговић, Б. Лабус, М. Јовановић, А. (2013). *Економија за правнике*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање;
6. Бећковић, С. (2010). *Систем државне помоћи у Црној Гори са коментаром прописа*. Подгорица: Управа за кадрове.  
Преузето 3. 4. 2015.  
[http://www.uzk.co.me/stari/publikacije/dokumenti/Knjiga\\_Sistem\\_drzavne\\_pomoci.pdf](http://www.uzk.co.me/stari/publikacije/dokumenti/Knjiga_Sistem_drzavne_pomoci.pdf);
7. Божић, М. Голубовић, С. Божић Миљковић, И. (2013). *Економска политика*. Ниш: Пунта;
8. Вукадин, Е. (2011). Нормативна регулатива и пракса државне помоћи. У: Лилић, С. (ур.). *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*. Београд: Првни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање. 32-46,  
Преузето: 3. 8. 2015.  
[http://www.slilic.com/01%20Kontrola%20drzavne%20pomoci%20u%20Srbiji%20i%20Evropskoj%20uniji\(1\).pdf](http://www.slilic.com/01%20Kontrola%20drzavne%20pomoci%20u%20Srbiji%20i%20Evropskoj%20uniji(1).pdf);
9. *Germany v. Commission*, Case 248/84, 17, ECR (1987), p. 4013. Према: Раичевић, Н. (2010). Усклађивање права Србије са правом ЕУ у области државне помоћи. У: Димитријевић, Д. и Миљуш, Б. (Прир.). *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније* Београд: Институт за међународну политику и привреду. 343-360;
10. *Darcy v. Allin*, 77 Eng. Rep. 1260 (Queen's Bench, 1602). У: Беговић, Б. Павић, В. (2012). *Увод у право конкуренције*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 25.
11. Домазет, С. (2012). *Правно регулисање државне помоћи у праву конкуренције Европске уније*, докторска дисертација. Ниш: Универзитет у Нишу, Правни факултет.

- Преузето 27. 3. 2015.  
[http://www.prafak.ni.ac.rs/files/disertacije/Sinisa\\_Domazet\\_Pravno\\_regulisanje\\_drzavne\\_pomoci\\_u\\_EU\\_2012.pdf](http://www.prafak.ni.ac.rs/files/disertacije/Sinisa_Domazet_Pravno_regulisanje_drzavne_pomoci_u_EU_2012.pdf);
12. Домазет, С. (2013). Државна помоћ у ЕУ у области рударства, са посебним освртом на неконкурентне руднике угља. *ECOLOGICA*. Београд: Научно-стручно друштво за заштиту животне средине Србије „ECOLOGICA“. 69. 57-63.  
Преузето 3. 4. 2015.  
<http://www.ecologica.org.rs/SADRZAJ-69-2013.pdf>;
  13. Домазет, С. Реџепагић, С. (2013). Државна помоћ за инвестиције у производњу електричне енергије, као одговор на либерализацију електроенергетског тржишта ЕУ. *ECOLOGICA*. Београд: Научно-стручно друштво за заштиту животне средине Србије „ECOLOGICA“. 71. 365-370.  
Преузето 3. 4. 2015.  
<http://www.ecologica.org.rs/SADRZAJ-71-2013.pdf>;
  14. Домазет, С. (2014). Државна помоћ за даљинско грејање у праву конкуренције Европске уније. *ECOLOGICA*. Београд: Научно-стручно друштво за заштиту животне средине Србије „ECOLOGICA“. 75. 437-442.  
Преузето 3. 4. 2015.  
<http://www.ecologica.org.rs/SADRZAJ-75-2014.pdf>.
  15. *Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција?* (2015). Београд: Транспарентност Србија.  
Преузето: 3. 8. 2015.  
[http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2015/05/Drzavna\\_pomoc\\_izvestaj\\_februar\\_2015.pdf](http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2015/05/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.pdf);
  16. Ивановић-Мунитлак, О. Домазет, С. (2011). Државна помоћ за прилагођавање стандардима Европске уније за заштиту животне срединеу време економске кризе. *Пословна економија*. Сремска Каменица: Факултет за услужни бизнис. 2. 271-291.  
Преузето 2. 4. 2015.  
<http://www.educons.edu.rs/sites/default/files/Poslovna%20ekonomija%202011%282%29.pdf>;
  17. Јанковић, И. (2011). *Државна грешка или тржишни успех?*  
Преузето: 27. 07.2015.  
<http://trzisnoresenje.blogspot.com/2011/01/drzavna-greska-ili-trzisni-uspeh.html>;
  18. Крстић, Б. Јовановић, С. Станишић, Т. Стојановић, М. (2012). Државна помоћ – инструмент за заштиту животне средине у Европској унији и Србији. *Економске теме*. Ниш: Универзитет у Нишу, Економски факултет. 2. 205-220.  
Преузето 1. 4. 2015.  
<http://www.eknfak.ni.ac.rs/Ekonomske-teme/et2012-2.pdf>;
  19. Liszt, M. (2015). Skoro sve što ste želeli znati o državnoj pomoći, a niste se usudili pitati. У: Аксентијевић, М. (ур.). *Државна помоћ у Србији: од лошег ка горем*. Прокупље: Топлички центар за демократију и људска права.  
Преузето: 9. 5. 2015.  
<http://www.nadzor.org.rs/pdf/Drzavna%20pomoc%20u%20Srbiji%20-%20od%20loseg%20ka%20gorem.pdf>;
  20. Међак, В. (2009). Споразум о стабилизацији и придруживању – ССП. *Европски стандарди у Србији*. Београд: Фонд центар за демократију. 25-38.



- Преузето 1. 4. 2015.  
<http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fdc-evropski-standardi-u-srbiji-zbornik.pdf>;
21. Миленковић, М. Актуелна питања процедуре контроле државне помоћи у Европској унији. У: Лилић, С. (ур.). *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*. Београд: Првни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање. 149-161;
  22. Миленовић, Д. (2006). *Субјекти привредног права*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу;
  23. Николић, Ј. (2011). *Основи економије*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу;
  24. Николов, М. Цуцулоска, К. Гарванлиева, В. (2014). *Парламентарни надзор над политикама конкуренције, државне помоћи и привлачења страних директних инвестиција у земљама Западног Балкана*. Скопље: Центар за економске анализе ЦЕА, Институт за европску политику Скопље.  
Преузето: 29. 7. 2015.  
<http://cea.org.mk/documents/7605ToolkitSR-FINAL.pdf>;
  25. Павловић-Крижанић, Т. (2015). *Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе*. Београд: Стална конференција градова и општина.  
Приступ: 26. 8. 2015.  
<http://euintegracije.skgo.org/app/webroot/upload/CKEditor/Analiza%20DRZAVNA%20POMOC.pdf>;
  26. Прокопијевић, М. (2012). *Европска унија – увод*. Београд: Чигоја штампа;
  27. Прокопијевић, М. (2013). *Државна помоћ у Европској унији и Србији*. Београд: Европски покрет у Србији.  
Преузето: 9. 5. 2015.  
<http://www.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/IF---15-Drzavna-pomoc-STAMPA.pdf>;
  28. Прокопијевић, М. (2015). Економски ефекти државне помоћи. У: Аксентијевић, М. (ур.). *Државна помоћ у Србији: од лошег ка горем*. Прокупље: Топлички центар за демократију и људска права.  
Преузето: 9. 5. 2015.  
<http://www.nadzor.org.rs/pdf/Drzavna%20pomoc%20u%20Srbiji%20-%20od%20loseg%20ka%20gorem.pdf>;
  29. Раичевић, Н. (2010). Усклађивање права Србије са правом ЕУ у области државне помоћи. У: Димитријевић, Д. и Миљуш, Б. (Прир.). *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*. Београд: Институт за међународну политику и привреду. 343-360;
  30. Рајчевић, Т. (2006). Контрола државне помоћи. *Правни живот*. 12. 1047. 1050-1051, У: Табороши, С. Јованић, Т. (2010). *Економско право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање. 363;
  31. Родић, И. (2011). Државна помоћ за истраживање, развој и иновације у праву Европске уније. У: Лилић, С. (ур.). *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*. Београд: Првни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање. 125-149.  
Преузето: 3. 8. 2015.

- [http://www.slilic.com/01%20Kontrola%20drzavne%20pomoci%20u%20Srbiji%20i%20Evropskoj%20uniji\(1\).pdf](http://www.slilic.com/01%20Kontrola%20drzavne%20pomoci%20u%20Srbiji%20i%20Evropskoj%20uniji(1).pdf);
32. Серђевић, В. В. (2014). *Правна заштита конкуренције у међународној трговини*, докторска дисертација. Ниш: Универзитет у Нишу, Правни факултет.  
Преузето: 3. 8. 2015.  
[http://www.prafak.ni.ac.rs/files/disertacije/Dis\\_UNI\\_Serjevic\\_V\\_Vanja\\_2014.pdf](http://www.prafak.ni.ac.rs/files/disertacije/Dis_UNI_Serjevic_V_Vanja_2014.pdf);
33. Smith, A. (1952). Истраживање природе и узрока богатства народа. Загреб: Култура.  
У: Ацић, С. (2000). Државна интервенција, привредни систем и економска политика. *Економски хоризонти*. (2000). Економски факултет Универзитета у Крагујевцу. 1-2. 29-43  
Преузето: 28. 07. 2015.  
[http://www.horizonti.ekfak.kg.ac.rs/sites/default/files/Casopis/2000/2\\_Sofija\\_Adzic.PDF](http://www.horizonti.ekfak.kg.ac.rs/sites/default/files/Casopis/2000/2_Sofija_Adzic.PDF);
34. Спасић, В. Васић, А. (2013). Имплементација система контроле државне помоћи у Републици Србији са освртом на ЕУ. *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*. 3. 273-290;
35. Станојевић, Ј. (2014). Бенефити и трошкови државне помоћи жртвама насиља у породици. *Мобилна правна клиника – од институције ка жртви*. Костић, М. Димовски, Д. Илић, И. (Уредници). Ниш: Универзитет у Нишу, Правни факултет, Центар за публикације. 253-269;
36. Стојановић, Б. (2008). Државна помоћ и заштита конкуренције. *Тржишне структуре и заштита конкуренције*, Институт економских наука и Београдска банкарска академија. Београд. 97. У: Стојановић, Б. Станишић, Т. (2011). Систем контроле државне помоћи у Србији – економски изазови и ограничења. 47-48. У: Лилић, С. (ур.). *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*. Београд: Првни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање. 46-63,  
Преузето: 3. 8. 2015.  
[http://www.slilic.com/01%20Kontrola%20drzavne%20pomoci%20u%20Srbiji%20i%20Evropskoj%20uniji\(1\).pdf](http://www.slilic.com/01%20Kontrola%20drzavne%20pomoci%20u%20Srbiji%20i%20Evropskoj%20uniji(1).pdf);
37. Табороши, С. Јованић, Т. (2010). *Економско право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање;
38. Табороши, С. (2011). Циљеви државне помоћи. У: Лилић, С. (ур.). *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање. 9-32,  
Преузето: 3. 8. 2015.  
[http://www.slilic.com/01%20Kontrola%20drzavne%20pomoci%20u%20Srbiji%20i%20Evropskoj%20uniji\(1\).pdf](http://www.slilic.com/01%20Kontrola%20drzavne%20pomoci%20u%20Srbiji%20i%20Evropskoj%20uniji(1).pdf);
39. Turković, В. (2012a). *Državna pomoć u Crnoj Gori*. Podgorica: Evropski pokret u Crnoj Gori.  
Приступ: 29. 7. 2015.  
<http://www.emim.org/files/3.pdf>;
40. Turković, В. (2012b). *Državna pomoć u funkciji ekonomskog razvoja*. Podgorica: Evropski pokret u Crnoj Gori.  
Приступ: 21. 8. 2015.  
<http://www.emim.org/files/4.pdf>;

41. Ђирић, А. (2012). *Међународно трговинско право – општи део*. Ниш: Правни факултет у Нишу – Центар за публикације;
42. Ђирковић, Д. (2013). *Државна помоћ у функцији развоја конкурентности*. Београд: ФЕФА – Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум.  
Преузето: 20. 5. 2015.  
[http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/StudijeIstrazivanja/Drzavna\\_pomoc\\_u\\_funkciji\\_razvoja\\_konkurentnosti.pdf](http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/StudijeIstrazivanja/Drzavna_pomoc_u_funkciji_razvoja_konkurentnosti.pdf);
43. Цветковић, П. Раичевић, Н. (2009). Правни режим државне помоћи у Европској унији и Светској трговинској организацији. *Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе*. 2. Правни факултет Универзитета у Нишу. 537-569.

### Литература на страном језику

1. Bacon, K. (2013). *European Union Law of State Aid*. Oxford: Oxford University Press;
2. Blanco, O. L. (editor) (2013). *EU Competition Procedure*. Oxford University Press;
3. Botrić, V. Grubišić Šeba, M. Slijepčević, S. (2014). *Učinkovitost državnih potpora u Hrvatskoj*. Zagreb: Ekonomski institute Zagreb.  
Преузето: 30. 7. 2015.  
[file:///C:/Users/Aca/Downloads/Ucinkovitost%20drzavnih%20potpora%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Aca/Downloads/Ucinkovitost%20drzavnih%20potpora%20(2).pdf);
4. *Building on a Strong Foundation – The History of State Aid for Local Transportation*. Minnesota Department of Transportation, Division of State Aid for Local Transportation and the Office of Communications, 1999.  
Преузето: 1. 8. 2015.  
<http://www.dot.state.mn.us/stateaid/programlibrary/history-sa.pdf>;
5. Easterly, W. (2002). *The Elusive Quest for Growth-Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge; London: The MIT Press. U: Kesner-Škreb, M. Mikić, M. (2003). *Državne potpore u Europskoj uniji i Hrvatskoj*. U: Ott, K. (ur.). *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ekonomski i pravni izazovi*. Zagreb: Institut za javne financije. 1. (5). 107.  
Преузето: 24. 8. 2015.  
<http://www.ijf.hr/Eu/skreb-mikic.pdf>;
6. Flora, P. Alber, J. (2009). *Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe. The Development of Welfare States in Europe and America*. Edited by Flora, P. Heidenheimer, J. A. New Jersey, Brunswick. 37-  
Преузето: 27. 07. 2015.  
[https://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=omppqRxEt\\_fwC&oi=fnd&pg=PA1&dq=state+interventionism+peter+flora&ots=arvSdwXqKf&sig=u\\_FJfNBhjE2ldd-7ZzQ\\_EDE\\_5hw&redir\\_esc=y#v=onepage&q=state%20interventionism%20peter%20flora&f=false](https://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=omppqRxEt_fwC&oi=fnd&pg=PA1&dq=state+interventionism+peter+flora&ots=arvSdwXqKf&sig=u_FJfNBhjE2ldd-7ZzQ_EDE_5hw&redir_esc=y#v=onepage&q=state%20interventionism%20peter%20flora&f=false);
7. Jović, I. Kesner-Škreb, M. (2006). *Reforma državnih potpora u Hrvatskoj*. U: Ott, K. (ur.). *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert. 227-265.

- Preuzeto: 30. 7. 2015.  
<http://www.ijf.hr/Eu4/EU4.pdf>;
8. Kaufman, D. (2003). Ustrojavanje novoga sustava državnih potpora u Republici Hrvatskoj. U: Samardžija, V. (ur.). *Državne potpore i europske integracije: Iskustva za Hrvatsku*. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije Republike Hrvatske. 101-114.  
 Preuzeto: 22. 5. 2015.  
[http://www.mvep.hr/files/file/publikacije/drzavne\\_potpore.pdf](http://www.mvep.hr/files/file/publikacije/drzavne_potpore.pdf);
  9. Kesner-Škreb, M. Mikić, M. (2003). Državne potpore u Europskoj uniji i Hrvatskoj. U: Ott, K. (ur.). *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: ekonomski i pravni izazovi*. Zagreb: Institut za javne financije. 1. (5). 107-131.  
 Preuzeto: 24. 8. 2015.  
<http://www.ijf.hr/Eu/skreb-mikic.pdf>;
  10. Kling, A. (2007). *So You Want to be a Masonomist*.  
 Preuzeto: 27. 07. 2015.  
[http://www.ideasinactiontv.com/tcs\\_daily/2007/10/so-you-want-to-be-a-masonomist.html](http://www.ideasinactiontv.com/tcs_daily/2007/10/so-you-want-to-be-a-masonomist.html);
  11. Oana, Ș. (2013). *Soft law in court: competition law, state aid and the Court of justice of the European Union. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International*;
  12. Samardžija, V. (2003). *Državne potpore i europske integracije: Iskustva za Hrvatsku*. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije Republike Hrvatske.  
 Preuzeto: 3. 4. 2015.  
[http://www.mvep.hr/files/file/publikacije/drzavne\\_potpore.pdf](http://www.mvep.hr/files/file/publikacije/drzavne_potpore.pdf);
  13. Schumacher, R. (2012). Adam Smith's theory of absolute advantage and the use of doxography in the history of economics. *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*. 5. 2. 54-80.  
 Preuzeto: 21. 8. 2015.  
<http://ejpe.org/pdf/5-2-art-3.pdf>;
  14. *Zaštita tržišnog natjecanja i državne potpore – minivodič za poslovnu zajednicu*. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, 2009.  
 Preuzeto: 1. 8. 2015.  
[http://www.aztn.hr/uploads/documents/brosure/minivodic\\_za\\_poslovnu\\_zajednicu.pdf](http://www.aztn.hr/uploads/documents/brosure/minivodic_za_poslovnu_zajednicu.pdf)

### **Правни прописи**

1. Антимонополски закон. *Сл. лист СРЈ*. Бр. 29. 1996.
2. Закон о буџету Републике Србије. *Сл. гласник РС*. Бр. 114. 2012.
3. Закон о спреmljanju државних помоћи (ZSDrP). *Урадни лист РС*. Шт. 37. 2004.
4. Закон о заштити конкуренције. *Сл. гласник РС*. Бр. 79. 2005.
5. Закон о заштити конкуренције. *Сл. гласник РС*. Бр. 51. 20009. Бр. 95. 2013.
6. Закон о Влади. *Сл. гласник РС*. Бр. 55. 2005. Бр. 71. 2005 – исправка, Бр. 101. 2007. Бр. 65. 2008.
7. Закон о јавним предузећима. *Сл. гласник РС*. Бр. 119. 2012. Бр. 116. 2013 – аутентично тумачење и Бр. 44. 2014 – др. закон.
8. Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. *Сл. гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 83. 2008.

9. Закон о потврђивању прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. *Сл. гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 83. 2008.
10. Закон о контроли државне помоћи. *Сл. гласник РС*. Бр. 51. 2009.
11. Закон за контрола на државната помош. *Службен весник на РМ*. Бр. 145. 2010.
12. Закон о kontroli državne pomoći. *Sl. list Crne Gore*. Бр. 74. 2009. Бр. 57. 2011.
13. Закон о систему државне помоћи у Bosni i Hercegovini. *Službeni glasnik BiH*. Бр. 10. 2012.
14. Закон о државним потпорама. *Narodne novine Republike Hrvatske*. Бр. 47. 2014.
15. Закон о obrtu. *Narodne novine Republike Hrvatske*. Бр. 43. 2013.
16. Маракешки уговор о оснивању Светске трговинске организације (Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization),  
Преузето: 21. 8. 2015  
[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm).
17. Модел закона о државној помоћи после елементарне непогоде,  
Преузето: 4. 8. 2015.  
<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/4214-2015-07-08-10-05-22;>
18. Одлуку о образовању Комисије за контролу државне помоћи. *Службени гласник РС*. Бр. 112. 2009.
19. Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране,  
Преузет: 19. 05. 2015.  
[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ssp/ssp\\_prelazni\\_potpisani\\_bez\\_aneksa\\_sr.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ssp/ssp_prelazni_potpisani_bez_aneksa_sr.pdf)
20. Пречишћени текст Уговора о функционисању Европске уније,  
Преузет: 2. 4. 2015.  
[file:///C:/Users/Aca/Downloads/Pre%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni%20tekst%20Ugovora%20o%20funkcionisanju%20Evropske%20unije%20\(2\).pdf;](file:///C:/Users/Aca/Downloads/Pre%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni%20tekst%20Ugovora%20o%20funkcionisanju%20Evropske%20unije%20(2).pdf)
21. Споразум о субвенцијама и компензацијским мерама (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures);
22. Споразум о стабилизацији и придруживању,  
Преузет: 19. 5. 2015.  
[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi\\_sa\\_eu/ssp\\_prevod\\_sa\\_anexima.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf)
23. Уредба о правилима за доделу државне помоћи. *Сл. гласник РС*. Бр. 13. 2010. Бр. 100. 2011. Бр. 91. 2012. Бр. 37. 2013. Бр. 97. 2013. Бр. 119. 2014.
24. Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи. *Сл. гласник РС*. Бр. 55. 2005. Бр. 71. 2005-исправка. Бр. 101. 2007. Бр. 65. 2008.
25. Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дугорочно стамбено кредитирање у 2013. години. *Сл. гласник РС*. Бр. 124. 2012. 12. 2013. 71. 2013. Бр. 113. 2013.

#### **Коришћене интернет адресе**

1. An Encyclopedia Britannica Company,  
<http://www.merriam-webster.com/dictionary/tycoon;>
2. Влада Републике Српске, Државна помоћ,  
[http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/OM/resori/RZJU/Pages/Drzavna\\_pomoc.aspx;](http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/OM/resori/RZJU/Pages/Drzavna_pomoc.aspx)

3. *Godišnje izvješće o državnim potporama za 2012. godinu,*  
<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnje%20izvjesce%20o%20drzavnim%20potporama%202012.pdf>;
4. *Godišnje izvješće o državnim potporama za 2013. godinu,*  
<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnje%20izvjesce%20o%20drzavnim%20potporama%202013.pdf>;
5. Дневник,  
<http://www.dnevnik.rs/ekonomija/losa-javna-preduzeca-spiskaju-600-miliona-evra>;
6. Европска комисија, Државна помоћ,  
[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html);
7. *Извештај Европске комисије о напретку Македоније за 2013. годину,*  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mk\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf);
8. *Извештај Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине за 2013. годину,*  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/ba\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf);
9. *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2006. години,*  
[http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20drzavnoj%20pomoci%20za%202006%20godinu%20%2018\\_9\\_2008.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20drzavnoj%20pomoci%20za%202006%20godinu%20%2018_9_2008.pdf);
10. *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2007. години,*  
[http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202007%20godini%2030\\_04\\_09.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202007%20godini%2030_04_09.pdf);
11. *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2008. години,*  
[http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202008%20%20godini%2021\\_9\\_2009.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202008%20%20godini%2021_9_2009.pdf);
12. *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2009. години,*  
<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20za%202009.pdf>;
13. *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2010. години,*  
<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202010.pdf>;
14. *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2011. години,*  
<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%202011.pdf>;
15. *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2012. години,*  
<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/Izvestaj%20o%20dodljenoj%20drzavnoj%20pomoci%202012%20%20godine.pdf>;
16. *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2013. години,*  
<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202013%20%20godini.pdf>;
17. Комисија за заштиту конкуренције,  
<http://www.eu-scs.org/recnik-rojnova.php?slovo=%D0%9A#code43>;
18. Комисија за контролу државне помоћи,  
<http://www.kkdp.gov.rs/propisi.php>;
19. Министарство финансија Републике Србије,  
<http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=7272>;

20. Министарство финансија Републике Србије, Извештаји о додељеној државној помоћи,  
<http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=7322;>
21. Ненадић, Н. *ПОЛИТИКА ONLINE*,  
[http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Tajkuni/t11838.lt.html;](http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Tajkuni/t11838.lt.html)
22. Поповић, Д. *ПОЛИТИКА ONLINE*,  
[http://www.politika.rs/pogledi/Danica-Popovic/MORALNI-HAZARD-SHTA-JE-TO.lt.html;](http://www.politika.rs/pogledi/Danica-Popovic/MORALNI-HAZARD-SHTA-JE-TO.lt.html)
23. Pravo.org.mk,  
[http://www.pravo.org.mk/documentDetail.php?id=5000;](http://www.pravo.org.mk/documentDetail.php?id=5000)
24. Republika Slovenija, Ministarstvo za finance, Državne pomoči,  
[http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/drzavne\\_pomoci/;](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavne_pomoci/)
25. Republika Slovenija, Ministarstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,  
[http://www.mkgp.gov.si/si/delovna\\_podrocja/drzavne\\_pomoci/;](http://www.mkgp.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavne_pomoci/)
26. State Aid Weekly e-News,  
[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/newsletter/;](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/newsletter/)
27. Tržišno rešenje,  
[http://trzisnoresenje.blogspot.com/2007/06/moralni-hazard.html.](http://trzisnoresenje.blogspot.com/2007/06/moralni-hazard.html)

## Сажетак

### Политика државне помоћи Европске уније

Стварање услова за постојање здраве конкуренције у тржишној утакмици јесте предуслов успешног функционисања тржишта и опстанка најуспешнијих привредних субјеката. Конкуренција је реч латинског порекла, изведена из речи *concurrentia*, што у преводу значи супарништво, такмичење, надметање, утакмицу. Један од начина како конкуренција може бити нарушена, и то деловањем државе, јесте *државна помоћ*. Посматрајући однос државе и привредног друштва, можемо приметити да се током историје он битно мењао. У традиционалном, либералном капитализму, држава је била ослобођена многих функција. Појава интервенционизма и протекционизма доводи до ситуације да се релативно лако идентификују подстицајне мере државе којима се олакшава пословање одређених предузећа, на основу легалних и легитимних функција државе. Државно интервенисање у сферу тржишних слобода обично има економско оправдање, тј. његов циљ је отклањање извесног поремећаја у друштвеној репродукцији. Стога, предмет истраживања јесте *државна помоћ у ЕУ/ЕЗ*, која је била регулисана од самог настанка ове организације. Државна помоћ у ЕУ нечелно је забрањена, али постоје и значајни изузеци од те забране. Централно место у систему контроле државне помоћи има Комисија ЕУ. Она, претежно, путем *ex ante* контроле одобрава помоћ коју државе намеравају дати појединим предузећима. У Републици Србији, законска регулатива отпочела је свој живот усвајањем *Закона о контроли државне помоћи* и две пратеће уредбе. Формирана је и петочлана *Комисија за контролу државне помоћи*, као независно тело које треба да надзире трошење буџетских средстава за подстицаје привредним субјектима. Циљ теоријског истраживања овог мастер рада кореспондира с његовим предметом, и огледа се у испитивању битних елемената политике државне помоћи на јединственом тржишту ЕУ и њених импликација на политику државне помоћи Републике Србије. Циљеви емпиријског истраживања овог мастер рада јесу следећи: установити разлику у нивоу додељених врста државне помоћи пре и после доношења Закона о контроли државне помоћи из 2009. године; утврдити како различити методолошки поступци у евидентирању државне помоћи утичу на апсолутни износ додељених врста



државне помоћи, и учешће у укупном БДП-у земље, по годинама. У том смислу, примењени су следећи методи: историјски, нормативни, упоредноправни и дескриптивни метод.

Према исказаним показатељима у емпиријском истраживању, можемо приметити да је наша земља *после* доношења Закона о контроли државне помоћи, и других подзаконских аката, који су усклађени с прописима Европске уније, заузела потпуно другачији начелни став у погледу додељивања државне помоћи. Додела хоризонталне државне помоћи је смањена, иако је у периоду 2008. и 2009. године бележила драстичан скок, да би од 2010. године био забележен њен пад. Секторска државна помоћ варира, и у сваком случају треба и даље радити на њеном смањењу, будући да она може имати изузетно негативне ефекте на поремећај конкуренције на тржишту. Оно што представља очигледно позитивну промену јесте додељивање регионалне државне помоћи. У периоду пре почетка примене правних прописа њено учешће у укупно додељеној државној помоћи било је занемарљиво, да би у периоду после 2010. године оно ишло и преко 40% од укупно додељене државне помоћи. Садашње и будуће изучавање државне помоћи у праву Европске уније и њене реперкусије на српско законодавство, отвара нова питања пред домаће ауторе, која траже посебне одговоре. У будућем периоду, наша држава треба доследно да примењује донета правила, не само у смислу примене начела легалитета, већ и остварења дугорочних циљева јавног интереса код нас, у циљу привредног развоја, остављајући по страни ранију праксу и политичке мотиве приликом доделе државне помоћи.

**Кључне речи:** конкуренција, државна помоћ, Европска унија, Србија, тржиште, анализа.

## **Abstract**

### **State Aid Policy of the European Union**

Creating conditions for the existence of healthy competition in the market is a prerequisite for successful functioning of the market and the survival of the most successful business entities. Competition is a word of Latin origin, derived from the word *concurrentie*, which means the rivalry, competition, competition, match. One of the ways that the competition can be compromised, and that the action of the state, is state aid. Looking at the relationship between the government and the company, we can see that throughout history it was changed significantly. In the traditional, liberal capitalism, the state was freed many functions. The emergence of interventionism and protectionism leads to situations that are relatively easy to identify state incentives to facilitate the operations of certain companies, based on the legal and legitimate function of the state. State intervention in the sphere of market freedom usually has an economic justification, ie. his goal is the elimination of certain disorders in social reproduction. Therefore, the subject of the research is state aid in the EU / EC, which has been regulated since the very inception of this organization. In principle, state aid in the EU is prohibited, but there are important exceptions to this prohibition. The central place in the system of state aid to the European Commission. It is, mostly, through *ex ante* control aid granted by the State intends to give individual companies. In Serbia, legislation began its practicing by adopting the Law on State Aid Control and two accompanying Regulation. A five-member Commission was formed for state aid control, as an independent body, should supervise the spending of budget funds for subsidies to enterprises. The aim of the theoretical study of this master thesis corresponds to its subject, and is reflected in the examination of the essential elements of state aid policy in the EU single market and its implications for state aid policy of the Republic of Serbia. The objectives of the empirical research of the thesis are: to determine differences in the level of government assistance allocated before and after the adoption of the Law on Control of State aid in 2009; determine how different methodological procedures in recording state aid influence the absolute amount of allocated types of state aid, and share in the total GDP of the country, according to ages. In this regard, we applied the following methods: historical, normative, descriptive and comparative methods.

According to the reported indicators in empirical research, we can notice that our country after the adoption of the Law on State Aid Control, and other by-laws, which are harmonized with the European Union, took a completely different principled position regarding the allocation of state aid. The allocation of horizontal state aid was reduced, although in the period 2008 and 2009, recorded a drastic jump, but from 2010, it recorded a decline. Sectoral state aid varies, and in any case should continue to work on its improvement, since it can have extremely negative effects on distortion of competition in the market. the Allocation of regional state aid is clearly a positive change. In the period before the implementation of legal regulations of its participation in the total state aid granted was negligible, while in the period after 2010 it went up to 40% of total state aid granted. Current and future study of state aid in the European Union and its

repercussions on the Serbian legislature, opens new questions in front of local authors, which call for specific answers. In the future, our country should consistently apply the adopted rules not only in terms of the principle of legality, but also to achieve long-term goals of the public interest with us, with the aim of economic development, leaving aside past practices and political motives in granting state aid.

**Key words:** competition, state aid, the European Union, Serbia, market analysis.

## Биографија

Александар Михајловић рођен је 24. 11. 1991. године у Нишу. Основну школу „Вожд Карађорђе“ и гимназију „9. мај“ завршио је у Нишу са одличним успехом као носилац Вукове дипломе и Похвалнице за ученика генерације. Правни факултету Универзитета у Нишу уписао је школске 2010/2011. године, а дипломирао је 9. октобра 2014. године, са просечном оценом 9,94. Школске 2014/2015. године уписао је мастер академске студије на истом Факултету, на општем смеру, ужа правноекономска научна област. У току основних академских студија два пута био је добитник признања за постигнут успех на другој и трећој години студија, са оствареном просечном оценом 10,00. Такође, био је добитник „Константинове стипендије“ која се додељује у оквиру Програма „Покрени се за будућност“, као најбољи студент Правног факултета Универзитета у Нишу за школску 2013/2014. годину, а стипендиста је и Фонда за младе таленте Републике Србије, за школску 2013/2014. и 2014/2015. годину. Као студент основних студија обављао је функцију главног и одговорног уредника студентског листа „Правник“. Александар је више пута био учесник симулација суђења у области заштите људских права права, антидискриминационих парница и међународног кривичног права. Био је полазник различитих програма неформалног образовања, при чему се издваја: Graz International Summer School Seggau 2015, летњи програм на American University in Kosovo, летња школа „Straniak Academy for Democracy and Human Rights“, Правна клиника за борбу против трговине људима, Правна клиника за заштиту права жена, Мобилна правна клиника, Еристичка дијалектика у домену примене права, Семинар из беседништва, Школа еколошког права, семинар „Суочавање с прошлошћу и правосудне институције“, као и Школа за будуће бранитеље/ке људских права. Аутор је и коаутор више научних радова из области права, који су публиковани у домаћим и иностраним зборницима. Тренутно обавља приправнички стаж у адвокатској канцеларији у Нишу. Од знања страних језика истиче енглески и немачки језик.

## Прилози<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Прилози су преузети са сајта Министарства финансија Републике Србије:  
<http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=7272>; 4. 8. 2015.

## ОПШТИ ОБРАЗАЦ ПРИЈАВЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ

### ОПШТИ ПОДАЦИ

#### Статус пријаве државне помоћи

Да ли се подаци достављени у овом обрасцу односе на:

Пријаву за доделу државне помоћи на основу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС“, број 13 /10)

Помоћ која се не сматра државном помоћи, и која се пријављује Комисији за контролу државне помоћи, из разлога правне сигурности.

Навести разлоге, зашто се сматра да помоћ не представља државну помоћ:

- Нема преноса јавних средстава
- Нема економске предности за кориснике државне помоћи
- Нема селективности
- Нема нарушавања конкуренције

Приложити одговарајуће доказе.

**1. Подаци о подносиоцу пријаве**

**1.1. Назив, седиште и матични број:**

---

**1.2. Контакт особа:**

Име и презиме:

---

Телефон/факс:

---

E-mail :

---

**2. Подаци о државној помоћи која се пријављује**

**2.1. Назив државне помоћи:**

--

**2.2. Начин/облик пријављивања државне помоћи:**

- Шема државне помоћи
- Индивидуална државна помоћ

**2.3. Правни основ за доделу државне помоћи:**

Назив основног прописа:

Позив на друге прописе:

**2.4. Да ли се ради о новој државној помоћи?**

- Да
- Не, помоћ замењује/допуњава већ постојећу

Број решења Комисије:.....

Датум одобрења:.....

Назив помоћи:.....

**2.5. Ниво са којег се додељује државна помоћ:**

- Република
- Аутономна покрајина
- Јединица локалне самоуправе
- Друго



## 2.6. Циљеви доделе државне помоћи:

	<b>Примарни циљ</b> (означити само један циљ)	<b>Секундарни циљ</b> (означити највише два циља)
<b>1. Регионална државна помоћ</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>2. Хоризонтална државна помоћ</b>		
2.1. Мали и средњи привредни субјекти	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.2. Санација	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.3. Реструктурирање	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.4. Запошљавање	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.5. Заштита животне средине	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.6. Истраживање и развој	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.7. Усавршавање	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.8. Ризични капитал	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.9. Култура	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>3. Секторска државна помоћ</b>		
3.1. Челик	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2. Угаљ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3. Саобраћај	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Државна помоћ мале вредности-  
de minimis помоћ

5. Остала државна помоћ

2.7. Врста и опис оправданих трошкова који служе као основица за доделу државне помоћи:

---

---

2.8. Планирано трајање државне помоћи:

Од: \_\_\_\_\_

До: \_\_\_\_\_

2.9. Планирани износ државне помоћи:

---

2.10. Висина (интензитет) помоћи:

---

### 3. Подаци о корисницима државне помоћи

#### 3.1. Ако се државна помоћ пријављује као шема државне помоћи:

##### 3.1.1. Врста корисника:

- сви привредни субјекти
  - велики привредни субјекти
  - средњи привредни субјекти
  - мали привредни субјекти
  - остали корисници:
- 

##### 3.1.2. Процењени број корисника државне помоћи:

- мање од 10
- од 11 до 50
- од 51 до 100
- од 101 до 500
- од 501 до 1000
- више од 1 000

**3.2. Ако се државна помоћ пријављује као индивидуална државна помоћ:**

3.2.1. Назив, седиште и матични број корисника државне помоћи:

---

3.2.2. Врста привредног субјекта - корисника државне помоћи:

- Мали привредни субјекат
- Средњи привредни субјекат
- Велики привредни субјекат
- Привредни субјекат у тешкоћама

**3.3. Сектор (делатност) корисника:**

---

## 4. Инструменти и извори финансирања државне помоћи

### 4.1. Инструменти:

- Субвенције
- Субвенционисање камата
- Кредити под повољнијим условима (са подацима о условима доделе)

Рок враћања кредита:

.....

Период чека:

.....

Каматна стопа:

.....

Начин осигурања

враћања кредита:

.....

- Порески подстицаји

- Пореске олакшице

- Порески кредит

- Отпис пореза

Ослобађање од плаћања пореза

Друго

---

Смањење доприноса за обавезно социјално осигурање

Капитална улагања / Улагање у ризични капитал

Отпис дуга

Гаранције (укључујући и податке о кредиту или другим финансијским трансакцијама које су обухваћене гаранцијама, податке о осигурању и исплати премија)

Друго

---

#### **4.2. Извори финансирања:**

Буџет (Републике, АП, јединице локалне самоуправе)

---

Остали извори:

---

## 5. Усклађеност пријаве са Уредбом о правилима за доделу државне помоћи

Навести одељак и чланове Уредбе о правилима за доделу државне помоћи са којима је усклађена државна помоћ која се пријављује:

---

---

Навести који се допунски образац прилаже уз ову општу пријаву државне помоћи:

- Регионална државна помоћ
- Помоћ за мале и средње привредне субјекте
- Помоћ за санацију
- Помоћ за реструктурисање
- Помоћ за запошљавање
- Помоћ за заштиту животне средине
- Помоћ за истраживање, развој и иновације
- Помоћ за усавршавање
- Помоћ за ризични капитал
- Помоћ за културу
- Помоћ сектору саобраћаја

## 6. Кумулација различитих врста државне помоћи

Да ли се помоћ може кумулирати са помоћима добијеним на основу шема са других локалних, регионалних или државних нивоа доделе помоћи, за покриће истих оправданих трошкова ?

Да       Не

Уколико је одговор ДА, навести механизме којима се обезбеђује поштовање правила о кумулацији помоћи:

---

## 7. Пословна тајна

Да ли пријава садржи поверљиве информације које не треба да буду доступне трећим странама?

Да       Не



Ако је ДА, навести који су делови пријаве поверљиви:

---

---

---

**8. Друге информације**

Навести све додатне информације за које се сматра да су меродавне за доделу помоћи:

---

---

---

---

## 9. Прилози

Навести сву документацију која је приложена уз пријаве, и приложите копије у писаном или електронском облику, или доставите интернет адресе које се односе на предметне документе.

## 10. Изјава

Потврђујем да су подаци наведени у овом обрасцу, и његови прилози тачни и потпуни.

Место и датум :

.....

Потпис и печат:

.....

Име и презиме одговорне особе:

.....

**У П У Т С Т В О**  
**ЗА ПОПУЊАВАЊЕ ОПШТЕГ ОБРАСЦА ПРИЈАВЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**

**Општи подаци**

Статус пријаве државне помоћи – назначити да ли се ради о:

- пријави за доделу државне помоћи на основу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС“, број 13/10) или

- додели средстава корисницима из члана 2. тачка 3. Закона о контроли државне помоћи, а да истовремено нису кумулативно испуњена сва четири наведена услова, пријављује се Комисији из разлога правне сигурности, уз навођење услова који није испуњен.

**1. Подаци о подносиоцу пријаве**

Подносилац пријаве је давалац државне помоћи односно предлагач прописа који представља основ за доделу државне помоћи (министарство, Фонд за развој др.).

Особа за контакт-особа која је овлашћена за давање информација везаних за пријаву.

**2. Подаци о државној помоћи која се пријављује**

**2.1. Назив државне помоћи:**

Уписати назив државне помоћи под којим ће се државна помоћ евидентирати, а која у називу садржи примарни циљ доделе државне помоћи.

**2.2. Начин/облик пријављивања државне помоћи**

2.2.1. Шема – утврђује се по програмима и прописима за унапред неодређене кориснике помоћи

2.2.2. Индивидуална помоћ- утврђује се по предлогу одлуке о одобравању односно додели помоћи појединачно наведеном-познатом кориснику/корисницима.

**2.3. Правни основ за доделу државне помоћи**

Назив основног прописа – основни пропис који представља непосредни основ за доделу државне помоћи, ( закон уредба, правилник, програм, одлука и др.).

Други прописи – су прописи који су по мишљењу подносиоца пријаве релевантни за оцену дозвољености пријављене државне помоћи.

#### **2.4. Да ли се ради о новој државној помоћи?**

Означити одговарајући одговор:

Ако се ради о допуни или замени постојеће помоћи ( помоћ која је била одобрена) навести тражене податке.

#### **2.5. Ниво доделе помоћи - означити одговарајући ниво.**

За опцију друго - навести правно лице које је у већинском или управљачком власништву државе (Фонд за развој, АОФИ, СИЕПА).

#### **2.6. Циљеви доделе помоћи**

Означити један примарни циљ и највише два секундарна, на пример примарни циљ може бити регионални развој, а секундарни развој малих и средњих привредних субјеката, и/или запошљавање.

#### **2.7. Врста и опис оправданих трошкова који служе као основица за доделу државне помоћи**

Навести врсту и опис оправданих трошкова који служе као основица за доделу помоћи; на пример инвестициона улагања, трошкови зарада за новоотворена радна места.

#### **2.8. Трајање помоћи – навести планирани временски период трајања помоћи.**

#### **2.9. Планирани износ помоћи**

Навести укупан планирани износ помоћи за период трајања помоћи.

#### **2.10. Висина државне помоћи (интензитет)** представља дозвољени проценат помоћи који се израчунава на основу оправданих трошкова.ако се ради о *de minimis* помоћи наводи се апсолутни износ помоћи по кориснику.

### **3. Подаци о корисницима државне помоћи**

#### **3.1. Ако се пријављује шема државне помоћи:**

3.1.1.Означити врсту корисника, а разврставање правних субјеката урадити према члану 7. Закона о рачуноводству и ревизији, („Службени гласник РС“, број 46/06).

**3.2. Ако се пријављује индивидуална државна помоћ**, попунити тражене податке за корисника државне помоћи, а разврставање привредних субјеката као под тачком 1.

Привредни субјекат у тешкоћама, дефинисан је у члану 2. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи.

**3.3. Сектори – делатности корисника**, навести према Закону о Класификацији делатности и Регистру јединица разврставања („Службени лист СРЈ“ бр.31/96,12/98, 59/98 и 74/99), до нивоа гране, (троцифрена ознака). Код шема државне помоћи, када се ради о већем броју унапред непознатих корисника, и ако није одређен сектор којем је намењена помоћ, навести сектор који је искључен из доделе помоћи.

#### **4. Инструменти и извори финансирања државне помоћи**

**4.1.** Навести одговарајући инструмент доделе помоћи. Ако се ради о кредитима који су одобравани под различитим условима, уписати код појединих услова, на пример каматне стопе или рок враћања кредита: „ од - до“.

Други порески подстицаји, могу да буду ослобађања или олакшице, односно умањење остварење непореских прихода ( накнаде, таксе).

**4.2.** Извори финансирања, ако се ради о буџетским расходима навести економску класификацију, до нивоа субаналитичког конта. Ако је инструмент доделе државне помоћи умањено остварење јавних прихода, на пример код пореских подстицаја, (члан 28. тач. 8) Закона о буџетском систему, „Службени гласник РС“ број 51/09), навести одговарајућу економску класификацију, у оквиру контног плана - класа прихода у буџету, (7111, 7112, 7141), на коју се односи умањено остварење прихода.

Други извори финансирања, су средства других правних лица, која су по оснивачком капиталу и/или по управљању, у већинском власништву Републике, Аутономне покрајине, или јединица локалне самоуправе, на пример Фонд за развој, АОФИ, СИЕПА, јавна предузећа.

**5.** Навести одговарајуће одељке и чланове Уредбе о контроли државне помоћи, и који се допунски образац прилаже уз пријаву.

**6.** Кумулација помоћи – кумулација (збрајање) државне помоћи се односи на исте оправдане трошкове уколико се једном привредном субјекту додељује помоћ по основу више шема државних помоћи или у комбинацији шеме и индивидуалне државне помоћи, или се помоћ додељује са различитих нивоа власти (Република, АП, јединица локалне самоуправе), при чему се примењује само један и то најповољнији интензитет државне помоћи утврђен Уредбом. Обавеза даваоца државне помоћи је, да пре доделе кориснику државне помоћи, обезбеди изјаву корисника да ли је и по ком основу већ примио државну помоћ по основу истих оправданих трошкова.

За тачке 7, 8, 9 и 10. навести тражене податке.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ  
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Александар Михајловић

Наслов мастер рада: "Политика државне помоћи Европске уније"

Ментор: доц. др Александар Мојашевић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf. формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 24. 9. 2015.године

Потпис аутора

---

**ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА**

Изјављујем да је мастер рад, под насловом: "Политика државне помоћи Европске уније"

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Александар Михајловић

У Нишу, 24. 9. 2015. године

Потпис аутора

---