

|  |
| --- |
| Република Србија |
| ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ |
| САВЕТ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ |
| 72 Број:401-00-8412/2018 |
| 7.09.2018. године  Б е о г р а д |

**ИЗВЕШТАЈ О ДОДЕЛИ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

2018

САДРЖАЈ

[**1.** **УВОД** 2](#_Toc516653546)

[**2.** **ПРАВНИ ОКВИР ДОДЕЛЕ И КОНТРОЛЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ** 2](#_Toc516653547)

[**3.** **УТВРЂЕНЕ ЧИЊЕНИЦЕ НА ОСНОВУ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ КОЈУ ЈЕ САВЕТ ДОБИО ИЛИ ПРЕУЗЕО СА САЈТОВА НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА** 5](#_Toc516653548)

[**4.** **ИЗВЕШТАЈИ ПОЈЕДИНАЧНИХ ДАВАЛАЦА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ** 9](#_Toc516653549)

[**4.1. МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА** 9](#_Toc516653550)

[**4.2. МИНИСТАРСТВО ПРИВРЕДЕ** 16](#_Toc516653551)

[**4.3. ФОНД ЗА РАЗВОЈ** 20](#_Toc516653552)

[**4.4. МИНИСТАРСТВО КУЛТУРЕ** 24](#_Toc516653553)

[**4.5. МИНИСТАРСТВО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ** 25](#_Toc516653554)

[**4.6. МИНИСТАРСТВО РУДАРСТВА И ЕНЕРГЕТИКЕ** 28](#_Toc516653555)

[**4.7. НАЦИОНАЛНА СЛУЖБА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ** 39](#_Toc516653556)

[**5.** **ЗАКЉУЧАК** 41](#_Toc516653557)

[**6.** **ПРЕПОРУКЕ** 42](#_Toc516653558)

# **УВОД**

Из финанскијских докумената Комисије за контролу државне помоћи, Савет је утврдио да је Република Србија за три године издвојила две милијарде и 534 милиона евра на име државне помоћи. С обзиром да се ради о издвајању великих средстава на име помоћи, Савет је планирао да за 2018. годину уради извeштај о државној помоћи датој у последње три године, за које је достављен извештај Влади Републике Србије, као и да убудуће у континуитету прати давање државне помоћи, како би се онемогућило да то буде извор велике системске корупције.

Савет је имао намеру да утврди укупан износ помоћи дате у периоду од 2014. до 2017. године; да ли је помоћ увек давана наменски у циљу постизања неког одређеног државног интереса; да ли је помоћ била искоришћена наменски за оно за шта је дата; да ли је помоћ дала резултате који су очекивани када је помоћ давана и да укрштањем свих тих података дође до одговора на питање да ли је помоћ сврсисходан начин трошења јавних, не тако малих државних средстава и да укаже Влади на евентуалне пропусте у додели и контроли државних средстава који морају да се отклоне у циљу онемогућавања системске корупције.

Поступак давања државне помоћи је нетранспарентан, јер се подаци из Извештаја који Комисија доставља Влади Републике Србије, Европској комисији и које објављује на свом сајту приказују у укупном износу, без могућности да јавност зна који све субјекти, у ком износу и по ком основу користе државну помоћ. Управо тај податак је Савет тражио од Комисије, али га није добио због чега је изјавио жалбу Поверенику.

На састанку који је одржан у Савету, представник Комисије је изјавио да Комисија има све податке које је Савет тражио, што је у складу са Законом о контроли државне помоћи, међутим да исте неће и не може да достави Савету, јер за давање такве документације нема сагласности „шефова“.

Међутим Савет се, и поред тога што није имао сву тражену документацију, одлучио да напише овај извештај на основу документације коју је прибавио и да укаже на потребу да се ова област уреди тако да се онемогући корупција и нарушавање конкуренције на тржишту због повољнијег положаја до кога увек долази када неко добије помоћ од државе.

# **ПРАВНИ ОКВИР ДОДЕЛЕ И КОНТРОЛЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**

1. Додела државне помоћи није регулисана Законом, како је то урађено у односу на контролу државне помоћи, него је регулисана Уредбом о правилима за доделу државне помоћи („Сл гласник РС “бр. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 и 119/14)

Уредба је подзаконски акт Владе, који Влада доноси због општости и недовољне одређености законских одредби, па према томе уредба представља изведени акт из закона, који може да донесе Влада и не представља самостални акт. Уредбом се само разрађује, тумачи и допуњује техника примене законских одредби, што значи да се уредбом не могу регулисати правила, права и обавезе, које не проистичу из закона, због чега уредбе не замењују закон, не могу бити самосталан акт и немају законску снагу.

Од времена када је уведен вишепартијски систем, све Владе су прибегавале доношењу уредби којим су регулисале правила, права и обавезе, јер су на тај начин избегавале демократска начела доношења закона, а то је увек широка, јавна и стручна расправа о нацртима закона, скупштинска процедура и транспарентност.

Уредбом о правилима за доделу државне помоћи која је донета 2010. године и која је допуњавана 2011., 2012. и два пута у 2013. години, регулисана су правила за доделу помоћи, одређене врсте помоћи, међутим нису регулисане надлежности, транспарентан поступак, услови, мерила и критеријуми давања помоћи, одговорности и санкције за резултате и сврсисходност давања државних средстава.

Према томе, држава није законски регулисала све оно што мора бити регулисано да би се додела државне помоћи учинила транспарентном, доступном лицима која испуњавају јасно одређене услове за добијање помоћи, односно да би се онемогућила корупција у додели државне помоћи по личном нахођењу и успоставила заштита слободне конкуренције на тржишту, без привилеговања оних који добијају средства државне помоћи.

**б**. Контрола државне помоћи у Републици Србији успостављена је доношењем Закона о контроли државне помоћи („Сл. гласник РС „ бр.51/09). Како није донет закон о додели државне помоћи, овај Закон има одредбе о томе шта је дозвољена државна помоћ, односно да је циљ помоћи да се индивидуално помогне социјалним случајевима; да се отклони штета проузрокована природним непогодама и ванредним ситуацијама; да се унапреди економски развој подручја са изузетно ниским животним стандардом и високим степеном незапослености; отклони озбиљан поремећај у привреди; за извођење пројеката од посебног значаја; за унапређење развоја привредних делатности или подручја и за унапређење заштите и очувања културног наслеђа (члан 4 и 5 Закона).

Према томе, интерес државе је да давањем помоћи помогне све набројане случајеве и делатности и против тога нико не може бити, напротив, кроз циљ помоћи јасно се види да се ради о хуманости друштва и жеље да се средствима, датим у виду државне помоћи, не помогне само корисницима него и да се побољша живот свих грађана.

**в**. Инструменти државне помоћи су уобичајени и они су следећи:

* субвенције;
* субвенције камата;
* одобрени кредити под повољнијим условима;
* порески подстицаји (пореске олакшице, порески кредити, отпис пореза, ослобађање од плаћања пореза и др.);
* смањење доприноса за обавезно социјално осигурање;
* капитална улагања (улагања у ризични капитал);
* отпис дуга;
* гаранције;
* краткорочно осигурање извозних кредита;
* продаја непокретне имовине у јавној својини по нижим ценама.

**г**. На основу члана 6. Закона о контроли државне помоћи и члана 43. став 1. Закона о Влади („Сл. гласник РС “бр.55/05;71/05, - исправка 101/07; 65/08; 16/11, 68/12 - Одлука УС 72/12;7/14 - Одлука УС и 44/14) дана 29.12.2009. године Влада је донела Одлуку о образовању Комисије за контролу државне помоћи („Сл.гласник РС“ 112/09).

Чланове Комисије бира Влада, а надлежност Комисије је да оцењује да ли је пријављена или додељена државна помоћ у складу са Законом о контроли државне помоћи. За тачност, потпуност, веродостојност и истинитост података на основу којих Комисија доноси одлуку о дозвољености пријављене, односно одобрене државне помоћи, одговоран је давалац државне помоћи који подноси пријаву. Давалац државне помоћи има обавезу да врши надзор да ли корисник државне помоћи троши средства у предвиђеном износу и за намену за коју су додељена. Комисија има надлежност да утврди да ли је државна помоћ у складу са правилима за доделу државне помоћи, у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту.

Законом је предвиђена обавеза пријављивања државне помоћи Комисији од стране даваоца државне помоћи међутим, Закон не предвиђа санкције за случај да се помоћ додели док траје поступак одлучивања или да се помоћ уопште не пријави. У таквим случајевима Комисија има једину могућност да уочене незаконитости пријави Министарству финансија-буџетској инспекцији и Државној ревизорској институцији.

Савет се тим поводом обратио Комисији, са захтевом за информацију, да ли се Комисија у периоду 2014.-2017. године и за које конкретне случајеве обраћала Буџетској инспекцији и Државној ревизорској институцији. Kомисија је одговорила Савету дописом под бројем 401-00-00033/2018-01 од 06.03.2018. године да се у наведеном периоду није обраћала поменутим институцијама, што намеће закључак да неправилности у пријављивању, односно додели државне помоћи од стране давалаца државне помоћи није било. Председник Комисије је представник Министарства за финансије, које врши стручне, административне и техничке послове за Комисију, заменик председника је представник Комисије за заштиту конкуренције. Остали чланови Комисије су представници Министарства инфраструктуре, Министарства привреде и Министарства заштите жвотне средине. Састав комисије одговара сврси контроле давања државне помоћи и овако формирана Комисија представља орган који је способан да изврши претходну контролу о дозвољености пријављене државне помоћи од стране даваоца помоћи, да изврши накнадну контролу додељене државне помоћи, да доноси решења и закључке о претходној и накнадној контроли и да годишње подноси Влади извештај о додељеној помоћи, (чан 9 и 10 Закона).

Контролу државне помоћи не врши само Комисија, у делу наведених надлежности, већ и Државна ревизорска институција (ДРИ), као државна инситуција надлежна за ревизију трошења државних средстава, даваоци државне помоћи, као и органи Републике надлежни за послове буџетске инспекије и службе аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежне за послове буџетске инспекције (члан 19 Закона).

Савет ни од једне горе наведене државне институције није добио извештај, нити је на сајту тих органа видео извештаје да су рађене контроле трошења државне помоћи било које године, из чега Савет закључује да те контроле нису рађене, а ДРИ је то званичним дописом и потврдила Савету.

Према томе, када се имају у виду одредбе Закона о контроли државне помоћи, које морају да се примењују од стране даваоца помоћи и Комисије, Владе и наведених државних институција, јасно је да Комисија има све податке које је Савет тражио да би извршио унакрсно утврђивања да ли су сва дата средства била под контролом Комисије, где и коме су отишла средства државне помоћи и да ли су остварени резултати због којих се давала државна помоћ.

Без јасних прописа о условима давања помоћи у Закону, давање помоћи се своди на одлуке веома малог круга лица, која без икакве контроле могу самостално да одлучују и располажу средствима велике вредности, што може да буде основ за невероватно велику системску корупцију.

Савет сматра да увек када државни органи онемогућавају приступ документцији која се односи на располагање јавним средствима, то значи да се нешто крије. Савет не улази у то ко крије и зашто се крије: да ли се крије нерад или незаконит рад државних органа, да ли се крије нечија корупција или се ради о стварном или потенцијалном јавном расходу државе којим је корисник државне помоћи стекао неосноване привилегије које су довеле до нарушавања конкуренције на тржишту, супротно закљученим међународним уговорима, или је то омогућавање неоснованог богаћења људи блиских власти, али сматра да јавност треба да зна коју корист имају грађани што су за државну помоћ издвојена толика средства, ово тим пре што Законом о буџету државна помоћ није регулисана тако да се види која средства су предвиђена за државну помоћ као и сврха те помоћи, што оставља простор да се средства расипају без икакве контроле, одговорности и санкција.

# **УТВРЂЕНЕ ЧИЊЕНИЦЕ НА ОСНОВУ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ КОЈУ ЈЕ САВЕТ ДОБИО ИЛИ ПРЕУЗЕО СА САЈТОВА НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА**

Да ли се средства државне помоћи пријављују и троше сврсисходно и ко врши надзор у њиховом трошењу, Савет је у свом Извештају обрадио на примеру државне помоћи додељене преко: Министарства финансија, Министарства привреде, Фонда за развој, Министарства културе, Министарства за заштиту животне средине, Министарства рударства и енергетике, Националне службе за запошљавање.

Тим поводом Савет је од наведених институција тражио податке о додељеној државној помоћи по инструментима доделе, по називу субјеката којима је додељена државна помоћ за период 2014.-2017. године. Савет је податке о додељеној државној помоћи тражио и од Агенција за осигурање и финансирање извоза (АОФИ) али их није добио уз образложење да преко АОФИ није било државне помоћи.[[1]](#footnote-1)

Савет је податке о свим даваоцима државне помоћи тражио превасходно од Министарства финансија, јер је обавеза Министарства да податке прикупљене од свих давалаца државне помоћи у форми извештаја, преко Комисије за контролу државне помоћи, проследи Влади Републике Србије. Међутим, Министарство Савету није доставилo податке, због чега се Савет жалио Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Због недостатка прописа, због нејасних одредаба Закона о контроли државне помоћи, због уношења материјалних одредби у уредбе, Правилник и Пословник о раду Комисије, односно одредби које се морају регулисати законом, Савет је имао великих проблема у утврђивању чињеница о давању и контроли државне помоћи. Такође, проблем је био недостављање документације, непотпуне документације, коју Савету нису доставили надлежни државни органи као и непостојање података о контроли трошења средстава државне помоћи од стране Државне ревизорске институције и буџетске инспекције.

Поредећи податке добијене од наведених институција и податке које Комисија за контролу државне помоћи доставља Влади Републике Србије за период 2014-2016. године, (а који су приказани у Табели 2 Комисије и једини доступни Савету), уочено је низ неслагања у висини укупно додељене државне помоћи, а која не би смела да постоје. Наиме, Савет је због непотпуне документације уочио неслагања само код два министарства. Подаци Министарства за заштиту животне средине разликују се од података Комисије за око 17,3 милиона евра, а подаци Министарства културе разликују се од података Комисије за 26 милиона евра.

Тим поводом и поводом осталих података које Комисија није доставила Савету, Савет се обратио Комисији за образложење, која на жалост није одговорила, због чега је Савет упутио жалбу Поверенику.

Ако Комисија нема тачне податке укупно додељене помоћи, онда није јасно да ли ико у држави има податке колико је укупно јавних средстава дато у виду државне помоћи.

Комисија је државни орган у коме су се морале водити евиденције свих додељених помоћи, јер је Комисија спроводила претходни поступак контроле доделе помоћи и без решења Комисије о дозвољености доделе средстава на име помоћи средства нису могла да се пренесу корисницима. Савет сматра да би се вршила било каква контрола државне помоћи мора се утврдти укупан износ помоћи коју мора да има Комисија, јер сви даваоци државне помоћи у које спада Република, аутономна покрајина, органи локалне самоуправе, као и сва правна лица која управљају и располажу јавним средствима, морају да пријаве давање државне помоћи. По пријави помоћи, Комисија у претходном поступку одлучује закључком, односно решењем о дозвољености давања помоћи. Ово решење се доставља даваоцима, а даваоци га достављају корисницима помоћи.

Ако је Комисија радила свој посао и уредно спроводила претходни посутпак, онда Комисија мора имати тачне податке о укупном износу дате помоћи, јер је морала да евидентира пријаве и решења донета у претходном посупку. Имајући у виду да Комисија доставља годишњи извештај Влади Републике Србије о реализованој државној помоћи, то има могућност да упореди реализацију државне помоћи са решењима које је издала.

Савет није упознат због чега је дошло до разлике у износ од близу 50 милиона евра у евиденцији Комисије (мање приказана помоћ), за само два министарства, јер за друге не располаже потпуним подацима, али сматра да је то веома важно, јер из података о разлици може да произилази чињеница да Комисија није контролисала сваку додељену помоћ, односно да су неки износи помоћи скрајнути од јавноси и контроле и да су та средства могла имати коруптивни карактер.



На основу напред наведене табеле, укупно одобрена средства државне помоћи за три посматране године износе око 2,5 милијарди евра, од којих се 1,9 милијарди евра односи на индустрију и услуге, док се 668 милиона евра односи на пољопривреду. Државна помоћ коју је доделило Министарство пољопривреде приказана је само у укупном износу, с обзиром да се одредбе Закона о контроли државне помоћи не односе на пољопривредне производе и производе рибарства (чл.1. став 2. Закона).

Анализирајући податке у наведеној табели и уочене разлике код наведених министарстава, приказани износи у табели не могу се узети као тачни, јер Савет је прегледао само оне извештаје индивидуалних давалаца које је добио, што нису извештаји свих индивидуалних давалаца државне помоћи.

Сама класификација у табели по мишљењу Савета није добра, јер је у категорију индустрија и услуге сврстана и култура и информисање. За културу и информисање по подацима из Табеле 2 за три године издвојено је 284 милиона евра, што је Савет опширније анализирао у делу Министарства културе, као индивидулног даваоца државне помоћи.

Поред културе и информисања, у категорији државне помоћи за индустрију и услуге су: истраживање и развој, обука, запошљавање, мали и средњи привредни субјекти, заштита животне средине, санација и реструктурирање, привредни субјекти у поступку приватизације (у табели приказано као „остало“), рударство, саобраћај, челик и регионална државна помоћ.

Као што се може видети из Табеле 2, за истраживање и развој, као и обуку, у периоду од три године није било уопште државне помоћи, док је државна помоћ за мале и средње привредне субјекте била незнатна, односно само у 2015. години око 500 хиљада евра.

Државна помоћ на име запошљавања, по подацима Комисије, за период 2014.-2016. године износи 8,4 милијарде динара или 69,5 милиона евра. Савет је од Комисије тражио информацију о томе који су све даваоци државне помоћи за запошљавање осим Националне службе за запошљавање, имајући у виду да је издвајање по том основу, по подацима Комисије, далеко веће од износа који је приказала НСЗ.

Државна помоћ за заштиту животне средине, по подацима Комисије, за посматрани период износи 3,6 милијарде динара, односно 29,7 милиона евра и значајно се разликује од податка који је Савету доставило Министарство за заштиту животне средине.

Којим субјектима је додељена државна помоћ на име санације и реструктурирања у износу од 46,3 милијарди динара или 383,8 милиона евра, у периоду од 2014.-2016. године, Савет није добио одговор на захтев упућен Комисији. Поред тога, Комисија није одговорила Савету на захтев за информацију о томе ко су даваоци и корисници државне помоћи у периоду 2014.-2016. године за категорије: „остало“ у износу од 4,9 милијарди динара или 41,9 милиона евра; категорије рударства, саобраћаја и челика, у укупном износу од 50,8 милијарди динара или 425,1 милион евра; као ни за регионалну државну помоћ, у износу од 76,3 милијарде динара, односно 632 милиона евра.

Државна помоћ, по подацима Комисије за контролу државне помоћи, додељивана је у наведеном периоду путем следећих инструмената: субвенција, пореских подстицаја (порески кредит, престанак пореског дуга, отпис пореза), зајмова-повољних кредита.

Према подацима из Табеле 10, највећи износ државне помоћи одобрен је путем субвенција и пореских подстицаја. По основу субвенција одобрено је за три године око 1,6 милијарди евра државне помоћи, порески подстицаји су пола милијарде евра, кредити и гаранције 183 милиона евра и „остало“ 212 милиона евра.



Ради потпуне транспарентности ко су корисници државне помоћи, а што Извештај Комисије за контролу државне помоћи не пружа, Савет је податке даваоца државне помоћи: Министарства финансија, Министарства привреде, Фонда за развој, Министарства културе, Министарства за заштиту животне средине, Министарства рударства и енергетике, Националне службе за запошљавање, приказао по свакој институцији посебно. Поред наведених давалаца, Савет нема податке да ли је било и других давалаца и у ком износу је била помоћ, јер такве податке није добио од Министарства финансија и Комисије за контролу државне помоћи.

Поред тога што није поуздан податак о укупном износу додељене државне помоћи, која за три године по подацима Комисије износи око 2,5 милијарди евра, не постоје подаци да су та средства наменски и ефикасно потрошена и колико су тим средствима задовољени општи друштвени интереси или интереси појединих привредних субјеката, јер контролу сврсисходности трошења државне помоћи нису вршили ни даваоци, ни Државна ревизорска институција, ни други органи предвиђени као контрола давања државне помоћи.

Ако се државном помоћи превасходно задовољавају само интереси самих корисника помоћи, ако се та помоћ не контролише и ако из резултата дате помоћи не произилази бољитак за све грађане, онда је општи интерс угрожен, а могућност злоупотреба и корупције врло извесна.

# **ИЗВЕШТАЈИ ПОЈЕДИНАЧНИХ ДАВАЛАЦА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**

# **4.1. МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА**

Савет се још 13.02.2018. године обратио Министарству финансија да достави назив субјеката којима је додељена државна помоћ, износ помоћи по сваком субјекту, према инструментима додељене помоћи за период 2014.-2017. године.

Министарство финансија је на захтев Савета доставило податке[[2]](#footnote-2) сачињене на основу решења о одобреној државној помоћи Комисије за контролу државне помоћи, који су иначе доступни на интернет страници Комисије (<http://www.kkdp.gov.rs/lat/> ), али не и реализацију државне помоћи појединачно по годинама, што је био захтев Савета.













Министарство је у одговору Савету навело да су даваоци државне помоћи ти који би требало да воде евиденцију о додељеној државној помоћи, као и свим подацима о корисницима државне помоћи, па Савет треба да се обрати даваоцима државне помоћи појединачно.

Сама формулација Министарства да би даваоци државне помоћи „требало“ да имају податке говори о томе како се Министарство финансија и Комисија за контролу државне помоћи односе према трошењу јавних средстава. Ако Министарство финансија располаже само са базом података која се односи на издата решења Комисије за контролу државне помоћи, али не и са стварном реализацијом по тим решењима, поставља се питање ко контролише реализацију додељених средстава и пореди их са издатим решењима, или та средства представљају трајан поклон, без икавих обавеза корисника помоћи према издатим решењима, односно држави.

Чланом 3. Правилника о методологији израде извештаја о додељеној државној помоћи прописано је да је давалац државне помоћи дужан да прописане податке за израду годишњег извештаја, односно податке о додељеној државној помоћи, достави министарству надлежном за послове финансија у форми прописане Табеле додељене државне помоћи. Табела додељене државне помоћи садржи податке о даваоцима и корисницима државне помоћи, сектору (делатности) корисника, броју одлуке Комисије, називу мере државне помоћи, правном основу за доделу државне помоћи, врсти, износу, инструменту доделе државне помоћи, извору финансирања, трајању и намени државне помоћи.

Поштујући наведени члан Правилника, Министарство финансија у својој бази података мора располагати са износима реализоване државне помоћи на годишњем нивоу по сваком даваоцу и кориснику, као и инструментима доделе помоћи.

Из документације коју је Министарство финансија доставило Савету, а која је саставни део Извештаја Савета, може се видети која су решења Комисије за индивидуалну државну помоћ, а која су решења за шему државне помоћи за период 2014.-2017. године, без могућности да се провери шта је по издатим решењима реализовано на годишњем нивоу.

Министарство финансија и Комисија за контролу државне помоћи не врше унакрсно поређење реализације државне помоћи са издатим решењима о одобреној и пријављеној помоћи на годишњем нивоу, што је потребно јер на тај начин би се могло доћи до података да се реализација слаже или не слаже са решењима и да из тога произилази могућност корупције и злоупотреба.

Решења Комисије које је Министарство финансија доставило Савету нису одговор на захтев Савета, у коме је тражен податак о реализацији државне помоћи по сваком кориснику, како по вредности тако и по инструментима доделе. Ако је Министарство одговорило Савету да такав податак не поседује, није јасно на основу којих података се сачињава годишњи извештај о додељеној државној помоћи и преко Комисије прослеђује Влади Републике Србије.

Поред тога што Министарство финансија није Савету доставило обједињене податке за све даваоце државне помоћи, упућујући Савет појединачно на сваког даваоца, Министарство није доставило податке који су у његовој надлежности а односе се на одобрене пореске подстицаје корисницима помоћи, који према датој табели представљају веома велико умањење пореских прихода државе, без информације колико се то одражава на општи друштвени интерес, а колико на интерес самих привредних субјеката корисника подстицаја.

# **4.2. МИНИСТАРСТВО ПРИВРЕДЕ**

Министарство привреде је, на захтев Савета, доставило податке о додељеној државној помоћи за период 2014.-2017. године, табеларно приказано (Табела 1 и Табела 2)[[3]](#footnote-3)

**а) Табела 1**







Према подацима из Табеле 1, у периоду 2014.-2017. године, државна помоћ преко Министарства привреде дата је у укупном износу од 239,5 милиона евра за подстицај инвестиција у Републици Србији. Од 57 инвеститора који су добили подстицајна средства у наведеном периоду, само седам је из Републике Србије.

Према последњим подацима регистрованим у Агенцији за привредне регистре Републике Србије (2016., 2017. година) 21 субјекат има остварен нето губитак у пословању. Од 57 инвеститора, десет инвеститора се бави производњом електричне, електронске и остале опреме за моторна возила, за шта су добили подстицајна средства у износу од 68,4 милиона евра, а према последњим подацима АПР-а, њихов број запослених је 5121 и шест инвеститора послује са укупним губитком већим од десет милиона евра.

Поред наведеног, интересантан податак из наведене Табеле је и издвајање за производњу, прераду и трговину храном, где је за три инвеститора издвојено преко десет милиона евра, а њихов број запослених је 122 лица. За неке од њих, попут CG FOODS EUROPE Нова Пазова, чији је већински власник из УАЕ, средства су одобрена још 2015. године у износу од скоро четири милиона евра, а да је број запослених четири лица и исказан негативан финансијски резултат у износу од 19,6 милиона динара. Такође за фирму TRUCK LITE EUROPE Београд, чији је оснивач из Немачке, субвенције су дате још 2014. године у износу од три милиона евра за производњу опреме за осветљење, а да по последњем извештају АПР-а тај инвеститор још увек нема запослених. За производњу опреме за осветљење дате су субвенције и у 2017. години у износу од осам милиона евра инвеститору из Аустрије, односно фирми ZG Lighting SRBд.о.о. Београд за коју не постоје подаци у АПР-у о броју запослених и финансијском резултату. Подаци не постоје ни за инвеститоре из Италије који су добили подстицајна средства за производњу парфема и обуће.

**б)** Поред података који се односе на подстицајна средства пре свега страним инвеститорима, преко Министарства привреде додељена је de minimis државна помоћ што се може видети из Табеле 2.

**Табела 2**



Према подацима из Табеле 2, додељена државна помоћ као програм подршке за 1067 малих предузећеа за набавку опреме у 2015., 2016. и 2017. години износи 1,6 милијарди динара, односно око 13 милиона евра. Програм подстицања развоја предузетништва кроз финансијску подршку за почетнике у пословању за 575 субјеката у 2016. и 2017. години износи 419 милиона динара, док је за подстицање предузетништва кроз инвестиције и развојне пројекте у 2017. години издвојено око 600 милиона динара или пет милиона евра за 217 субјеката. Укупна додељена средства по напред наведеним основима за три године износе 2,6 милијарди динара или 21,7 милиона евра за 1859 корисника.

# **4.3. ФОНД ЗА РАЗВОЈ**

По подацима Фонда за развој о додељеним повољним кредитима у периоду 2014.-2016. године, који се налазе на сајту Фонда[[4]](#footnote-4), секција „списак одобрених и одбијених кредитних захтева“, Савет је сачинио табелу по корисницима у укупном износу. Иако постоје подаци и за 2017. годину, предмет анализе је период 2014.-2016. године, због упоредивости са подацима Комисије за контролу државне помоћи, која располаже подацима закључно са 2016. годином. Државна помоћ, у складу са Законом о контроли државне помоћи, у додели кредита Фонда за развој, односи се на повољне камате на кредите Фонда, као и на одређене субвенције, а не на целокупан износ одобреног кредита, за који постоји обавеза корисника кредита да га у уговореном износу са каматом врате Фонду.



На основу података приказаних у Табели, у периоду 2014.-2016. године одобрени су повољни кредити у износу око 25 милијарди динара, односно око 207 милиона евра за 992 корисника. Савет нема информацију колико, у односу на наведени износ кредита, износи државна помоћ у форми повољних камата.

Поред података о одобреним кредитима, Савет је од Фонда тражио податке који се односе на контролу наменског трошења кредита, податке о уредном сервисирању доспелих обавеза, као и податке о покренутим поступцима за ненаменско коришћење кредита и неизмиривање доспелих обавеза.

На тај захтев Савета, Фонд је доставио одговор[[5]](#footnote-5) у форми табеле по којој је, од укупно 976 корисника у периоду 2014.-2016. године, извршена теренска контрола за само 54 корисника, да је раскинут уговор са 58 корисника, да је исплаћено девет кредита и да је извршен мониторинг 419 корисника.

Фонд је такође доставио одговор Савету који се односи на покренуте поступке у периоду 2014.-2017. године за 5504 корисника кредита, у складу са техничким могућностима обједињавања и презентирања података, у вези са предметима у којима се воде поступци принудне наплате из средстава обезбеђења, од којих је Савет сачинио ниже наведену табелу.



Поред података приказаних у табели, Фонд је у одговору Савету под бројем 02-1023 од 15.05. 2018.године, истакао низ проблема који прате пријаву и наплату спорних кредита.

У делу прикупљања документације, отежавајућу околност представља овера заложне изјаве као извршне исправе код јавних бележника. Наиме, Закон о извршењу предвиђа покретање поступка са оригиналом извршне исправе, односно овереном копијом. У ранијем временском периоду овере су вршене у судовима и општинама и тада, по наводима Фонда, није било застоја. Променом Закона, посао припреме документације је значајно успорен, јер јавни бележници, због великог обима посла, оверу заложних изјава не врше ажурно, а самим тим долази до застоја у покретању поступка принудне наплате.

Други велики проблем по наводима Фонда односи се на процене у судским извршним поступцима. Иницијално, проценитељи одређени од стране судова несразмерно мање процењују непокретности које су предмет продаје у судском поступку у односу на процене које су биле у време одобравања кредита. Након процене у складу са Законом, почетна цена приликом прве продаје је 70% од процењене вредности, а ако прва продаја не успе, онда 50% од процењене вредности непокретности, тако да се непокретности продају по јако ниским ценама, што се делимично може сагледати из наведене табеле. За 5504 покренутих судских поступака у периоду од 2014.- 2017. године, вредност спора износи 17 милијарди динара, уговорена вредност 13,9 милијарди динара, а укупно наплаћено на дан 31.12.2017. године, 1,2 милијарде динара. Међутим, тај податак није коначан, имајући у виду да Фонд није доставио све податке о вредности спора, уговореној и наплаћеној вредности.

Ако се има у виду да су неки кредити уговорени од пре десет и више година, а утужени у последњих четири године, јасно је каква је ефикасност рада Фонда и осталих институција задужених за наплату доспелих обавеза корисника кредита. Из следеће табеле може се сагледати колико је по годинама, почев од 2003. године, спорних кредита за које је наплата покренута у предходне четири године.

,

**4.4. МИНИСТАРСТВО КУЛТУРЕ**

Министрство културе доставило је податке[[6]](#footnote-6) о додељеној државној помоћи преко овог Министарства за период 2014.- 2016. године, на основу којих је Савет израдио доле приказане Табеле.



Према подацима из Табеле, у периоду од три године, државна помоћ преко Министарства културе износила је 31 милијарду динара или 257,6 милиона евра за 5463 корисника. Највећу државну помоћ у посматраном периоду добили су ЈМУ “Радио телевизија Србије“ у износу од 21,4 милијарде динара или око 178 милиона евра, затим ЈМУ „Радио телевизија Војводине“ 5,9 милијарди динара или око 49 милиона евра.

Подаци Министарства културе и Комисије за контролу државне помоћи за посматрани период 2014.-2016. године, на име додељене државне помоћи за културу, разликују се за око 26 милиона евра. Савет не располаже информацијом због чега је разлика у подацима ових институција мерена милионима евра.

**4.5. МИНИСТАРСТВО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

Министарство заштите животне средине доставило је табеле[[7]](#footnote-7) о додељеној државној помоћи преко тог Министарства за период 2014.-2017. године по корисницима помоћи, које је Савет у потпуности преузео у свој Извештај.











Из наведеног прегледа евидентно је да је за посматрани период 2014.-2016. године издвојено шест милијарди динара, односно око 50 милиона евра.

По подацима Комисије за контролу државне помоћи, у периоду 2014.-2016. године, државна помоћ за заштиту животне средине износила је 3,6 милијарди динара, односно 29,7 милиона евра. Према подацима Комисије за контролу државне помоћи, у 2015. години није било издвајања за заштиту животне средине, односно у табели је приказана нула, док је по подацима Министарства за ту годину издвојено 2,1 милијарда динара. Због чега постоји разлика у подацима Министарства и Комисије Савет нема информацију.

**4.6. МИНИСТАРСТВО РУДАРСТВА И ЕНЕРГЕТИКЕ**

Министрство рударства и енергетике на захтев Савета о додељеној оперативној државној помоћи произвођачима електричне енергије из обновљивих извора одговорило је дописом[[8]](#footnote-8) у коме Савет упућује на интернет страницу ЕПС Снабдевање <http://www.eps-snabdevanje.rs/obnovljivi-izvori/Pages/izvestaji.aspx>, што је Савет у потпуности преузео у свој Извештај.



























Имајући у виду да је у табелама, за период 2014.-2016. године, приказана фактурисана и плаћена вредност електричне енергије из обновљивих извора, Савет је од Министарства тражио да појасни шта се у приказаним вредностима у табелама односи на тржишну вредност енергије, а шта је државна помоћ.

Министарство рударства и енергетике је дописом број 011-00-00022/2018-08 од 15.05.2018. године, одговорило Савету да се правни оквир којим се регулишу подстицајне мере од 2009. - 2017. године мењао више пута, односно донето је шест уредби и један закон и да је за доношење наведених уредби и закона Министарство финансија увек давало позитивно мишљење без сугестија и примедби.

Први пут је Министарство финансија мишљењем од 02. марта 2016. године, на достављене предлоге уредби Министарства рударства и енергетике, истакло да подстицајне мере садрже елементе државне помоћи, па је потребно затражити мишљење Комисије за контролу државне помоћи, иако се правни оквир који уређује област државне помоћи није у међувремену мењао.

Комисија је донела решење бр. 401-00-00113/1/2016-01 од 01. септембра 2016. године, на основу пријаве Министарства рударства и енергетике, у складу са Уредбом о подстицајним мерама („Сл.гласник РС“ бр.56/16), по коме је планиран износ државне помоћи повлашћеним произвођачима електричне енергије 12,3 милијарде динара и то: у 2016. години 3,7 милијарди динара; 2017. године 4,1 милијарда динара и 2018. године 4,5 милијарди динара. Процењени износи државне помоћи у наведеним годинама одређени су као разлика између износа који се плаћа за производену електричну енергију повлашћеним произвођачима и износа који гарантовани снабдевач плаћа за исту количину енергије на тржишту електричне енергије. Крајњи корисници, кроз своје рачуне о испоруци електричне енергије, плаћају накнаду чија висина је утврђена тако да се покрије разлика између износа „фид-ин“ тарифе и тржишне цене по којој гарантовани снабдевач набавља електричну енергију. Иначе „фид-ин“ тарифа је подстицајна откупна цена по произведеном Kwh из обновљивих извора енергије, усклађена са технологијом која се примењује и коју прописује Влада РС за одређени временски период.

Министарство рударства и енергетике, у поменутом одговору Савету, истакло је да не располаже информацијом коју је Савет тражио јер није била потребна њена израда, иако се информација односи на појашњење шта се у плаћеној цени електричне енергије повлашћеним произвођачима односи на државну помоћ. Ако Министарство рударства и енергетике нема информацију шта је реализована државна помоћ на годишњем нивоу која се одобрава повлашћеним произвођачима електричне енергије, поставља се питање на основу којих информација Комисија за контролу државне помоћи доставља Извештај Влади о државној помоћи произвођачима електричне енергије из обновљивих извора.

**4.7. НАЦИОНАЛНА СЛУЖБА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ**

Национална служба за запошљавање доставила је електронским путем, 04.04.2018. године, податке о додељеној државној помоћи по основу запошљавања, на основу којих је Савет израдио доле наведену Табелу, за период 2014.-2016. године. На име државне помоћи по основу запошљавања преко НСЗ издвојено је 2,4 милијарде динара, односно око двадесет милиона евра.

Према подацима Комисије из Табеле 2, на име запошљавања у периоду од три године, додељена је државна помоћ у износу од 69,5 милиона евра. Савет од Комисије није добио образложење ко су све даваоци државне помоћи по основу запошљавања, осим Националне службе за запошљавање, имајући у виду да је разлика између укупно додељене помоћи по том основу које је приказала Комисија и помоћи на име запошљавања преко НСЗ 49 милиона евра.



# **ЗАКЉУЧАК**

Држава није донела Закон о додели државне помоћи, којим би се детаљно регулисало ко, како, у ком поступку може да буде давалац и корисник државне помоћи; услове, мерила и критеријуме за доделу државне помоћи; одговорност и санкције за све учеснике у додељивању и коришћењу државне помоћи.

Уредба о додели државне помоћи је подзаконски акт који је донела Влада. Овај акт нема снагу закона нити може да регулише опште и појединачне норме у материјално правном смислу. Уредба као подзаконски акт није самосталан акт, него акт изведен из закона који мора бити у складу са законом, а којим се разрађује техника примене неких чланова закона, па према томе уредба не може никада да замени закон. Уредба о додели државне помоћи не садржи горе наведена правила, права и обавезе, које треба да садржи Закон о додели државне помоћи.

Закон о контроли државне помоћи је непотпун, јер не регулише у потпуности контролу доделе државне помоћи, што није ни могуће пошто нема законског регулисања доделе помоћи, не регулише контролу реализације дате помоћи, нити регулише контролу сврсисходности додељивања средстава.

Евиденције доделе, реализације и контроле државне помоћи су недовољне, непрецизне и непотпуне из којих се не може утврдити:

- који је тачан износ држава дала на име државне помоћи у периоду који је Савет пратио;

- у које сврхе је држава додељивала државну помоћ и по којим инструментима према индивидуалним даваоцима;

- да ли је уредно вршена контрола реализације додељене помоћи;

- да ли је држава кроз додељена средства помоћи остварила јавни интерес због кога су средства и додељена;

- да ли су вођени неки поступци због ненаменског трошења додељене помоћи.

Сви подаци у вези додељивања државне помоћи су нетранспарентни, јер се из табела које је Комисија објавила и које је Савет преузео, као део свог Извештаја, не могу сагледати све чињенице, почев од тога који су индивидуални субјекти користили државна средства, за које намене и у ком износу и да ли је остварен јавни интерес, односно сврсисходност трошења средстава помоћи.

Контрола државне помоћи не може бити делотворна, јер пре свега не постоји закон који регулише правила, права, обавезе, одоговрности и санкције за одговорна лица, све у вези са државном помоћи, јер свака контрола мора и може да се врши само ако постоје јасна правила о поступању и давалаца и корисника помоћи.

# **ПРЕПОРУКЕ**

1. да се донесе закон о додели државне помоћи;
2. да се измени Закон о контроли државне помоћи у делу доделе, контроле, као и одговорности и санкција за доделу државне помоћи;
3. да Комисија за заштиту конкуренције преузме послове Комисије за контролу државне помоћи;
4. да Државна ревизорска институција врши годишњу контролу сврсисходности трошења средстава државне помоћи и резултате те контроле јавно објављује на свом сајту, обавештавајући Владу и Скупштину Републике Србије;
5. да се законски регулише обавеза повраћаја средстава у случају несврсисходног коришћења;
6. да се активирају средства обезбеђења за све инвеститоре који нису испоштовали уговорене обавезе за које су добили подстицајна средства;
7. да се додела подстицајних средстава инвеститорима врши искључиво на основу њихових референци и провереног бонитета, а не по сваку цену;
8. да се изврше измене прописа који успоравају покретање поступака принудне наплате кредита Фонда за развој, као и прописа у делу процене вредности непокретноси при одобрењу кредита и принудне наплате;
9. да се пропишу посебна правила за доделу државне помоћи у области заштите животне средине;
10. да се по препоруци Енергетске заједнице измени Закон о енергетици у складу са смерницама ЕУ о државној помоћи за заштиту животне средине и енергије 2014. -2020. године;
11. да се на сајту Пореске управе објављују подаци о корисницима пореских подстицаја;
12. да се изменама закона регулише државна помоћ у области културе и информисања;
13. да се законски регулише контрола државне помоћи у области пољопривреде;
14. да државна помоћ на нивоу локалне самоуправе буде транспарентна и објављена на сајту сваке ЈЛС;
15. да се промени политика доделе државне помоћи улагањем у истраживање и развој и обуку које до сада по подацима Комисије није било;
16. да се законски регулишу одговорност и санкције за сва одговорна лица у органима јавне власти који ускраћују информације од јавног значаја.

ПОТПРЕДСЕДНИК

проф. др. МирославМилићевић

1. Одговор АОФИ бр. 1140/18 од 19.02.2018., примљен у Савет 22.02.2018. под бр. 72 07-1649/2018 [↑](#footnote-ref-1)
2. Одговор Министарства финансија бр. 4-00-31/2018 од 06.03.2018., примљен у Савет 20.03.2018. под бр. 72 0401-2597/2018 [↑](#footnote-ref-2)
3. Одговор Министарства привреде бр. 3-00-8/2018-02 од 15.03.2018., примљено у Савет 19.03.2018. под бр. 72 07-1451/2018 [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://fondzarazvoj.gov.rs> [↑](#footnote-ref-4)
5. Одговор фонда за развој бр. 02-753 од 13.04.2018., примљен у Савет 20.04.2018. под бр. 72 401-3799/2018 [↑](#footnote-ref-5)
6. Одговор Министарства културе бр. 07-00-31/2018-07 од 21.02.2018., примљено у Савет 26.02.2018. под бр. 72 07-1745/2018 [↑](#footnote-ref-6)
7. Одговор Министарства заштите животне средине бр. 011-00-266/2018-09 од 03.04.2018., примљено у Савет 11.04.2018. под бр. 72 07-3415/2018 [↑](#footnote-ref-7)
8. Одговор Министарства рударства и енергетике бр. 011-00-00022/2018-08 од 30.03.2018., примљено у Савет 10.04.2018. под бр. 72 07-3360/2018 [↑](#footnote-ref-8)