



СРПСКА АКАДЕМИЈА
НАУКА И УМЕТНОСТИ

Огранак у Нишу



ГРАД ПИРОТ



UGOVORNA OKRUŽNA
PRIVREDNA
KOMORA
PIROT



FAKULTET ZA
MENADŽMENT
ZAJEČAR



II Међународна научно-стручна конференција
РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ И ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА
Пирот, Република Србија

**СИСТЕМ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ОБЛАСТИ
РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Проф. Др Бобан Стојановић, Економски факултет, Ниш
Доц. Др Владан Вучић, Факултет за право, безбедност и менаџмент "Константин
Велики" Ниш

Зорана Костић, Економски факултет, Ниш

15. децембар 2018. године

Uvod

- U radu se analizira razvoj i primena regulisanja državne pomoći saglasno pravu i praktičnoj primeni u Evropskoj uniji (EU)
- Sistem državne pomoći obuhvata inventar, monitoring, međunarodno izveštavanje i kontrolu državne pomoći kroz za to osposobljene institucije.
- Posebna pažnja se posvećuje državnom intervencionizmu u oblasti regionalnog razvoja.
- Ovaj vid državne pomoći dobija sve veći značaj zbog izraženog dejstva na konkurenciju i slobodnu trgovinu.
- On je regulisan pozitivnim propisima EU članom 107(3) Ugovora EU i multilateralnim Sporazumom o subvencijama Svetske trgovinske organizacije 1994. god.
- U radu se ukazuje na relevantnost sistema državne pomoći u oblasti regionalnog razvoja za Srbiju u kontekstu pregovora o pridruživanja EU.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju SSP

- SSP između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane stupio je na snagu 1. septembra 2013. godine (35 poglavlja)
- Pregovori o SSP između Evropske unije i Srbije počeli su u novembru 2005., a ovaj sporazum je potpisan u aprilu 2008. godine.
- **Prvo programsko područje** definisano je na način da obuhvati **različita horizontalna pitanja koja se odnose na političke kriterijume za pristupanje EU**
- Dva stuba prvog programskog područja su:
- I.a Kreiranje politika i koordinacija
- I.b Demokratija, vladavina prava i odgovornost vlasti
- **23** – Pravosuđe i fundamentalna prava
- **24** – Pravda, sloboda i bezbednost,
- **32** – Finansijska kontrola
- **5** – Javne nabavke (aspekti)

SSP

- **Drugo programsko područje se fokusira na preduslove za integraciju Srbije u unutrašnje tržište EU**
- kao i na uslove u vezi sa konkurencijom, sa ciljem da doprinese razvoju dobro uređene tržišne ekonomije u Srbiji, okarakterisane konkurentnim tržištem i visokim nivoom zaštite potrošača
- U kontekstu pregovaračkih poglavlja ovo programsko područje uključuje:
- **1-4** – Četiri slobode (kretanje robe, radnika, usluga i zasnivanja, kapitala)
- **5** – Javne nabavke (aspekti u vezi sa unutrašnjim tržištem)
- **6** – Privredno pravo
- **7** – Pravo intelektualne svojine
- **8 – Politiku konkurencije**
- **9** – Finansijske usluge
- **11** – Poljoprivreda i ruralni razvoj
- **17** – Ekonomska i monetarna politika
- **28** – Zaštita potrošača i zdravlja
- **29** – Carinska unija
- **30** – Ekonomski odnosi sa inostranstvom

SSP

- **Treće programsko područje** sastoji iz dva dela
- Sa jedne strane, **fokus analize je na unutrašnjem razvoju regionalne politike u Srbiji**, sa naglaskom na socijalnom razvoju, regionalnoj konkurentnosti, uključujući životnu sredinu, energetiku i transport kao sastavne delove Kohezione politike EU
- Drugi deo odnosi se na istraživanje istih oblasti politike, ali iz **perspektive njihovog doprinosa koheziji između Srbije i EU**, odnosno zatvaranja postojećeg razvojnog jaza
- U ovom kontekstu, snažan naglasak stavljen je na TENs – *Transevropske mreže (Trans-European Networks) su velike infrastrukturne transportne, energetske i telekomunikacione mreže koje postavljaju temelj razvojnim i integracionim ciljevima EU.*
- i ulogu regionalne saradnje u njihovom razvoju (Energetska zajednica za Jugoistočnu Evropu, CEFTA, Zajednički evropski avio prostor i Zajednica za transport Jugoistočne Evrope).

Državna pomoć

- Svaka zemlja koja se uključuje u procese integracije sa Evropskom unijom (EU) razvija pravne norme i primenjuje pravila nadziranja, kontrole i međunarodnog izveštavanja o direktnim i indirektnim davanjima države
- poslovnim subjektima, sektorima ili geografskim područjima, kako bi se izbeglo nepropisno narušavanje konkurencije i obezbedili uslovi za slobodnu trgovinu.
- Za tu vrstu aktivnosti države u EU je u upotrebi sintagma **državna pomoć**.
- U Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO) se koristi termin **subvencija** koji je široko objašnjen u *Sporazumu o subvencijama i kontra merama* iz 1994. godine.
- Termin subvencija iz STO ima isto značenje kao i termin pomoć u okviru EU.
- U Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koristi se termin “državna pomoć”.

1. Zakonski okvir sistema kontrole državne pomoći u RS

- Zakonska regulativa u Srbiji je u najvećoj meri usklađena sa važećim pravilima i propisima o kontroli državne pomoći unutar EU, što je i bila obaveza po osnovu SSP
- **Zakon o kontroli državne pomoći usvojen** 2009. godine (ne odnosi se na proizvode poljoprivrede i ribarstva)
- **Zakon o regionalnom razvoju u Srbiji** usvojen je 2009. godine, ali su izmene i dopune izvršene novim zakonom početkom već 2010. godine.
- Među **osnovnim ciljevima** donošenja ovog zakona su:
 - 1) sveukupni društveno-ekonomski razvoj,
 - 2) smanjenje regionalnih i unutar-regionalnih dispariteta, u stepenu društveno-ekonomskog razvoja, sa naglaskom na podsticanje nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja i
 - 3) povećanje konkurentnosti na svim nivoima.

1. Zakonski okvir sistema kontrole državne pomoći

- Vlada Republike Srbije je formirala **Komisiju za kontrolu državne pomoći** odlukom od 29. decembra 2009. godine
- Komisija za kontrolu državne pomoći ima pet članova, i sačinjavaju je: **po jedan predstavnik iz četiri ministarstava** nadležnih za (finansije, ekonomiju i regionalni razvoj, infrastrukturu i zaštitu životne sredine) i **Komisije za zaštitu konkurencije**
- Predstavnik ministarstva finansija predsednik Komisije za kontrolu državne pomoći, dok je predstavnik Komisije za zaštitu konkurencije njegov zamenik
- Stoga su javne publikacije, analize i izveštaji o dodeljenoj državnoj pomoći u Srbiji malobrojne i nedovoljno informativne – nova oblast

2. Politika državne pomoći regionalnom razvoju u EU i Srbiji

- **Horizontalna državna pomoć** se odnosi na **šeme državne pomoći** kojima mogu pristupiti **kvalifikovane firme ili geografska područja (regioni)**.
- Horizontalne državne pomoći su kategorisane po raznim pravilima EU kao:
 - državna pomoć za mala i srednja preduzeća (MSP),
 - državna pomoć za zapošljavanje,
 - regionalna pomoć,
 - pomoć za istraživanje i razvoj,
 - pomoć za inovacije,
 - državna pomoć za zaštitu životne sredine,
 - državna pomoć za rizični kapital i
 - državna pomoć za sanaciju i restrukturiranje.

2. Politika državne pomoći regionalnom razvoju u EU i Srbiji

- Politika regionalne pomoći ima svoju pravnu osnovu u članu 107(3) Ugovora EU
- Prema novijim statističkim podacima iz EU, **68% ukupne državne pomoći u svim zemljama članicama EU su činile horizontalne pomoći**
- (u koju ulazi regionalni razvoj, razvoj malih i srednjih preduzeća, pomoć za zaštitu životne sredine i pomoć pri zapošljavanju).
- Pri tome, **regionalna pomoć čini samo četvrtinu pomoći koje EU dodeljuje** po raznim osnovama sektorima kao što su poljoprivreda, ribarstvo i saobraćaj.

2. Politika državne pomoći regionalnom razvoju u EU i Srbiji

- Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Srbija je preuzela obavezu da u dogovorenom roku izradi izradi **tzv. regionalne mape po standardima NUTS** (*nomenklatura statističkih prostornih jedinica* podobnih za dodelu državne pomoći).
- NUTS nomenklatura se koristi od strane **EUROSTAT** kao referenca za prikupljanje, razvoj, i harmonizaciju regionalnih statistika u okviru EU i predstavlja osnovu za brojne socio-ekonomske analize regiona
- Navedeno će omogućiti potpunu primenu kriterijuma EU za pravilno usmeravanje sredstava namenjenih regionalnom razvoju.
- neophodno je podsetiti da će se Srbija, prema SSP-u, **pet godina od potpisivanja ovog dokumenta tretirati kao "A" region.**

2. Politika državne pomoći regionalnom razvoju u EU i Srbiji

- Srbija će u skladu sa pravilima EU u ovoj oblasti, kao zemlja čiji je bruto domaći proizvod (**BDP**) **manji od 75% prosečnog BDP u EU**
- sa razvojnim problemima i izrazenim regionalnim razlikama, sa još uvek visokom stopom nezaposlenosti i vrlo niskim životnim standardom
- u tom periodu imati **moгућност da primenjuje maksimalno dozvoljeni nivo državne pomoći**, naročito za regionalni razvoj.
- I to, pre svega, **radi podsticanja investicija za:**
 - **otvaranje novih radnih mesta,**
 - **zapošljavanje i obuku,**
 - **istraživanje i razvoj,**
 - **inovacije,**
 - **zaštitu životne sredine i sl.**

2. Politika državne pomoći regionalnom razvoju u EU i Srbiji

- Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica (NUTS) predstavlja jedinstveni koherentan sistem za podelu teritorija zemalja članica EU i potencijalnih kandidata,
- stvoren sa ciljem izrade pouzdane i komparabilne regionalne statistike, društveno-ekonomske analize regiona i definisanja regionalnih politika Evropske unije.
- Po NUTS klasifikaciji razlikujemo tri nivoa teritorija:
- **NUTS 1:** glavni društveno-ekonomski regioni sa populacijom od 3 do 7 miliona stanovnika;
- **NUTS 2:** osnovni regioni za primenu regionalnih politika Evropske unije, sa populacijom od 800.000 do 3 miliona stanovnika;
- **NUTS 3:** mali regioni za prepoznavanje specifičnih problema.

2. Politika državne pomoći regionalnom razvoju u EU i Srbiji

- Prema Zakonu o regionalnom razvoju, za potrebe podsticanja regionalnog razvoja Srbije uvedeno je 7 statističkih regiona:
- 1) Region Vojvodine,
- 2) Beogradski region,
- 3) Zapadni region,
- 4) Istočni region,
- 5) Centralni region,
- 6) Južni region i
- 7) Region Kosova i Metohije.

2. Politika državne pomoći regionalnom razvoju u EU i Srbiji

- Usvajanjem izmena i dopuna Zakona o regionalnom razvoju, predviđeno je formiranje pet regiona ujednačenijih po broju stanovnika
- 1) Vojvodina,
- 2) Beogradski region,
- 3) region Šumadije i Zapadne Srbije,
- 4) Južne i Istočne Srbije i
- 5) Kosova i Metohije.
- **Prema stepenu razvijenosti**, regioni se svrstavaju u dve grupe, i to:
- 1) **u prvu grupu** – regioni čiji je stepen razvijenosti **75% i iznad 75% republičkog proseka bruto domaćeg proizvoda** po glavi stanovnika,
- 2) **u drugu grupu** – regioni čiji je stepen razvijenosti **ispod 75% republičkog proseka bruto domaćeg proizvoda** po glavi stanovnika.

3. Mapa regionalne pomoći

- “**C regioni**” se definišu na osnovu manjih regiona (u terminologiji EU - **NUTS III**) i putem pregovora sa EU.
- “C regioni” su definisani na osnovu metodologije koja koristi indikatore bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika prema standardu kupovne moći i prema nivou nezaposlenosti.
- Kako bi se potvrdila prava interna nerazvijenost koriste se dva praga.
- Regioni na nivou definicije NUTS-III moraju imati **BDP po glavi stanovnika ispod 85%** ili **nivo nezaposlenosti veći za 50% od nacionalnog proseka**.

3. Mapa regionalne pomoći

- Regionalnu mapu pomoći zemlje članice čine:
 - 1) popis regiona koji su kvalifikovani za pomoć,
 - 2) obim i disperzija regionalnog ulaganja i
 - 3) pragovi takve pomoći odobrene za svaki region.
- **Uspostavljanje mape regionalne pomoći je preduslov za dodelu regionalne pomoći.**
- Odluka Komisije o mapi regionalne pomoći za konkretnu zemlju članicu definiše:
 - regione koji su kvalifikovani za regionalnu pomoć
 - maksimalne obime pomoći

3. Mapa regionalne pomoći

- Mapa regionalne pomoći takođe definiše regione koji su kvalifikovani da dodeljuju pomoć preduzećima.
- **Šeme operativne pomoći (pomoći za tekuće poslovanje) nisu obuhvaćene mapama regionalne pomoći i procenjuju se za svaki pojedinačni slučaj na osnovu notifikacije zemlje članice.**
- **Regioni sa manje od 75% od prosečnog BDP per capita u zemljama članicama EU su kvalifikovani za najviše stope učešća u ulaganjima prema članu 107(3)(a) (između 30% i 50%), kao i za operativnu pomoć.**
- **Regioni sa više od 75% proseka BDP per capita u EU, zemlje članice mogu alocirati regionalnu pomoć po nižim stopama (između 10% i 15%) prema članu 107(3)(c) Ugovora oblastima koje zemlje članice mogu definisati u skladu sa sopstvenom politikom regionalnog razvoja.**

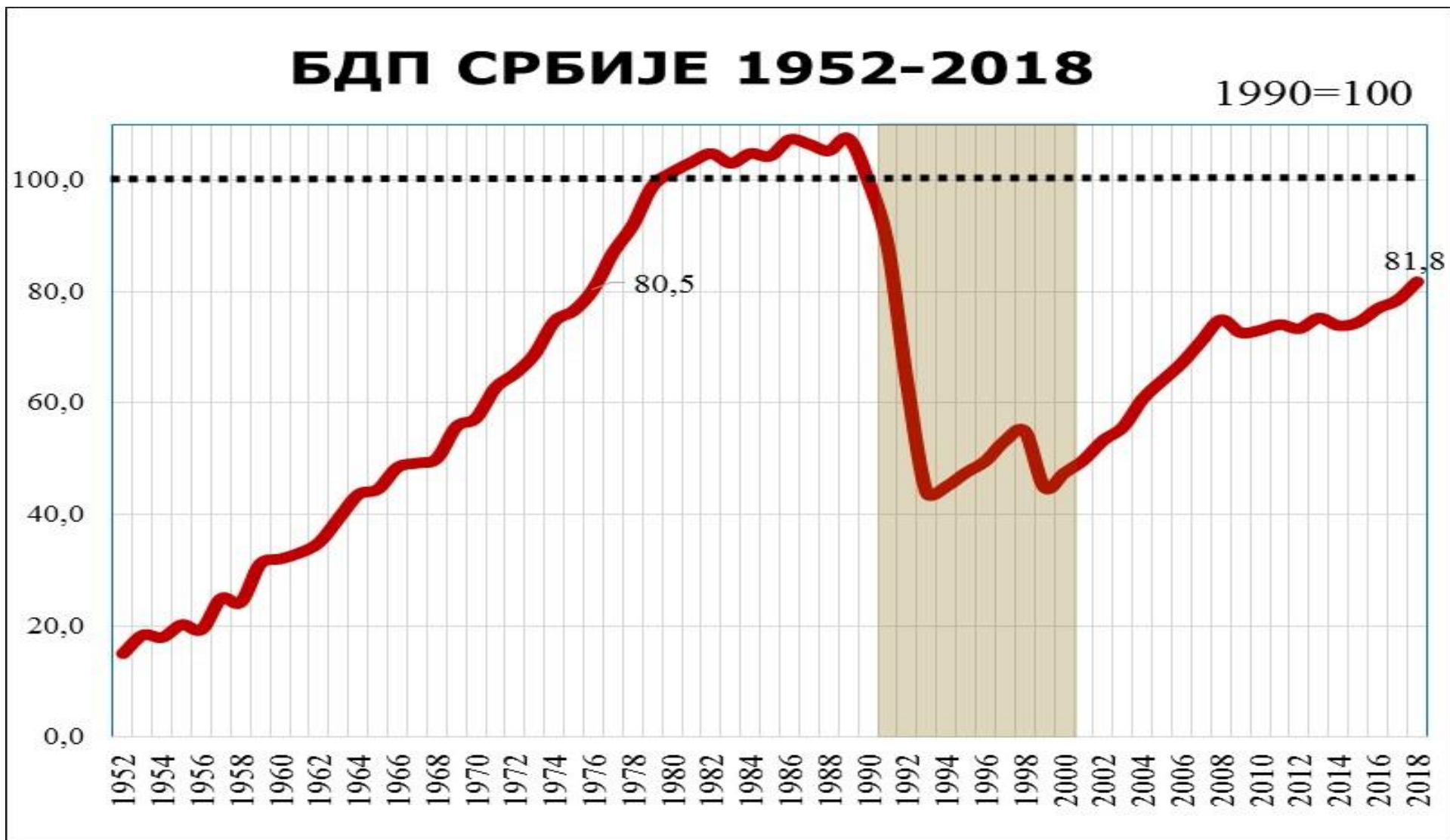
3. Mapa regionalne pomoći

- **Pomoć treba da podržava regionalni razvoj na tri osnovna načina:**
- **1) finansijskom i nematerijalnom podrškom početnim investicijama,**
- **2) kreiranjem novih radnih mesta i**
- **3) obezbeđivanjem operativne pomoći (pomoći za tekuće poslovanje).**
- Početna investicija je investicija u materijalnim i nematerijalnim sredstvima koja su namenjena
- 1) otvaranju novih preduzeća (*start-up*),
- 2) proširenju postojećeg poslovanja,
- 3) diverzifikaciji rezultata poslovanja na nove, dodatne proizvode (proširenje asortimana).

4. Notifikacija, monitoring i pravila o kumulaciji pomoći regionalnom razvoju

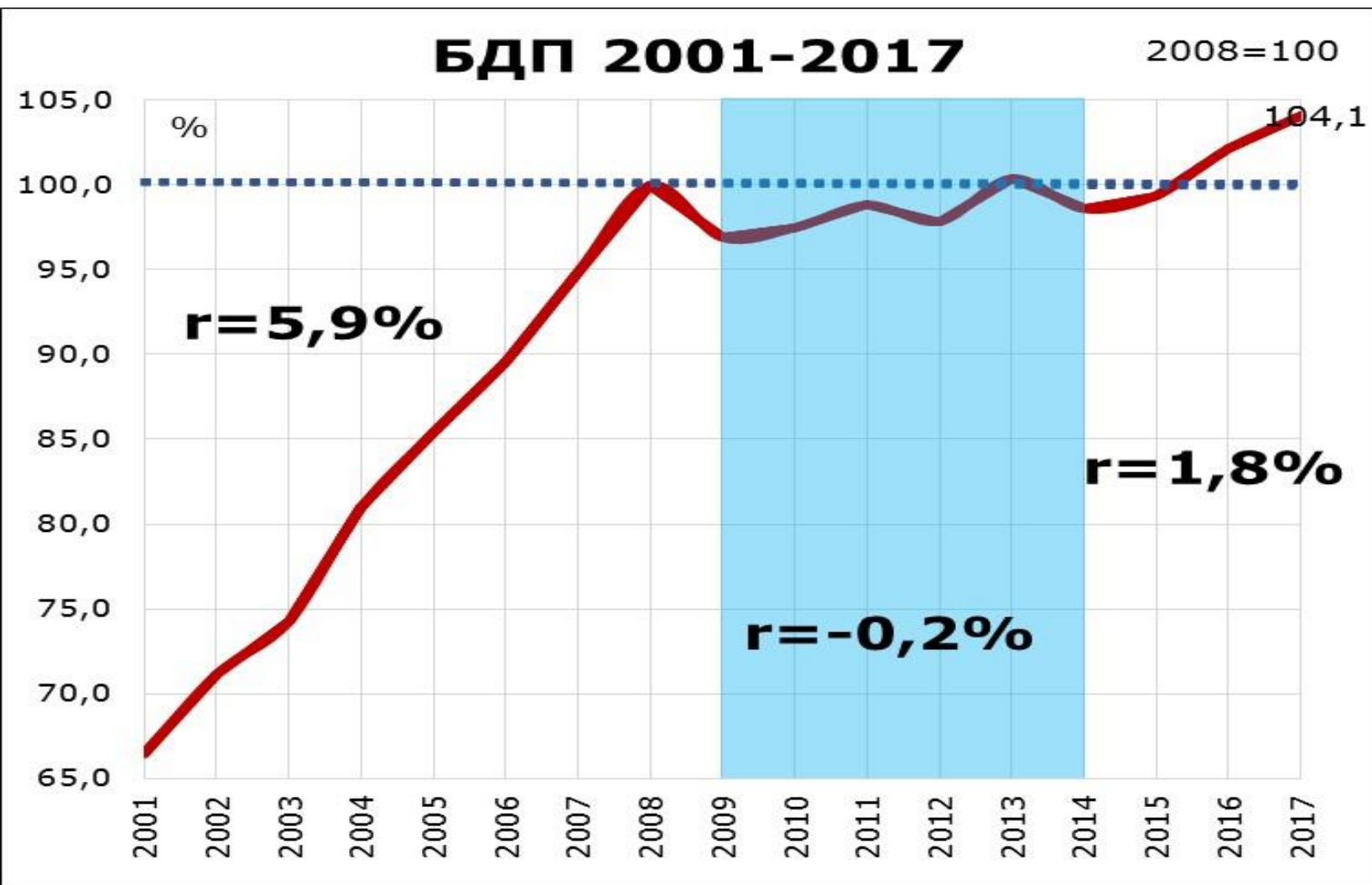
- **Notifikacija državne pomoći je potrebna** kad su u pitanju:
 - 1) netransparentne šeme pomoći,
 - 2) šeme namenjene specifičnim sektorima,
 - 3) šeme koje omogućavaju operativnu pomoć,
 - 4) šeme koje omogućavaju pomoći koje se ne odnose na investicije ili konsalting za novoosnovana mala preduzeća,
 - 5) regionalne pomoći dodeljene velikim investicionim projektima na osnovu postojećih šema pomoći,
 - 6) *ad hoc* regionalna pomoć i
 - 7) pomoći ekonomskim subjektima protiv kojih postoji prethodna odluka Komisije zabrani državne pomoći.
- U slučaju kada zemlja članica odluči da **pomoć u okviru jedne šeme kombinuje sa pomoći u okviru drugih šema**, pomoć za regionalne investicije se **ne može kumulirati sa *de minimis* podrškom**

РАЗВОЈНА ПОЗИЦИЈА СРБИЈЕ



ТРАНЗИЦИОНИ РАСТ

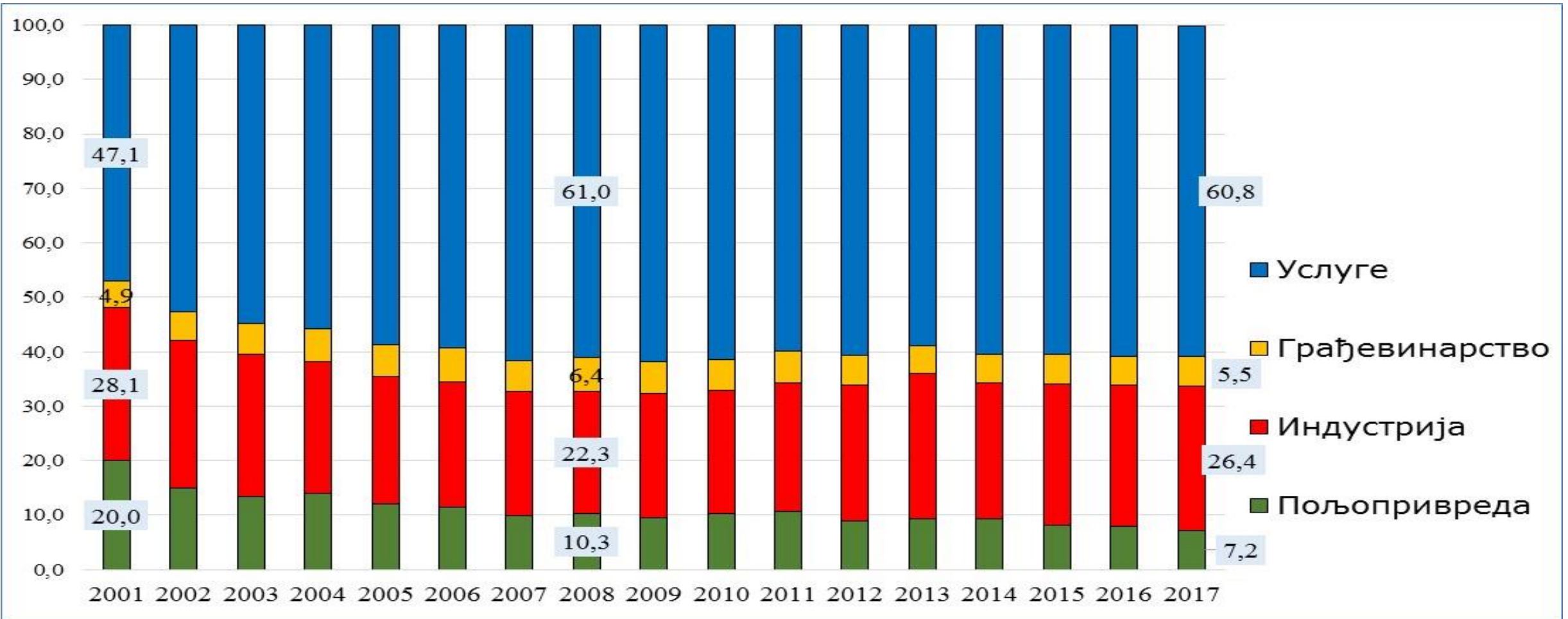
$r=3\%$



	БДП стопа	БДП/ст 2016.	
	2009- 2016	000 EUR	PPS EY- 28=100
АЛБ	2,4	3,7	30
БиХ	0,9	4,4	31
БУГ	1,1	6,8	48
МАК	2,2	4,7	38
РУМ	1,1	8,6	59
СРБ	0,3	4,9	36
ХРВ	-1,1	11,1	59
ЦГ	1,1	6,4	42
СЛО	-0,3	19,6	83

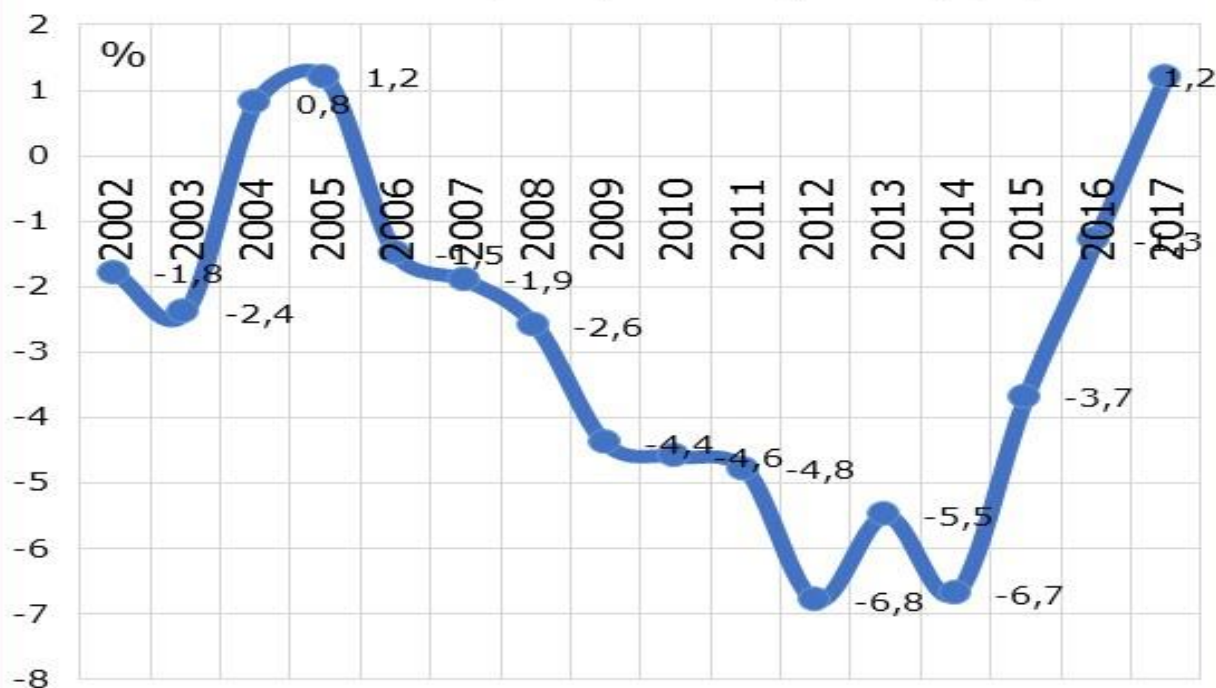
МОДЕЛ РАСТА (2)

ПРОМЕНЕ У СТРУКТУРИ БДВ 2001-2017



ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА

Фискални резултат (% БДП)



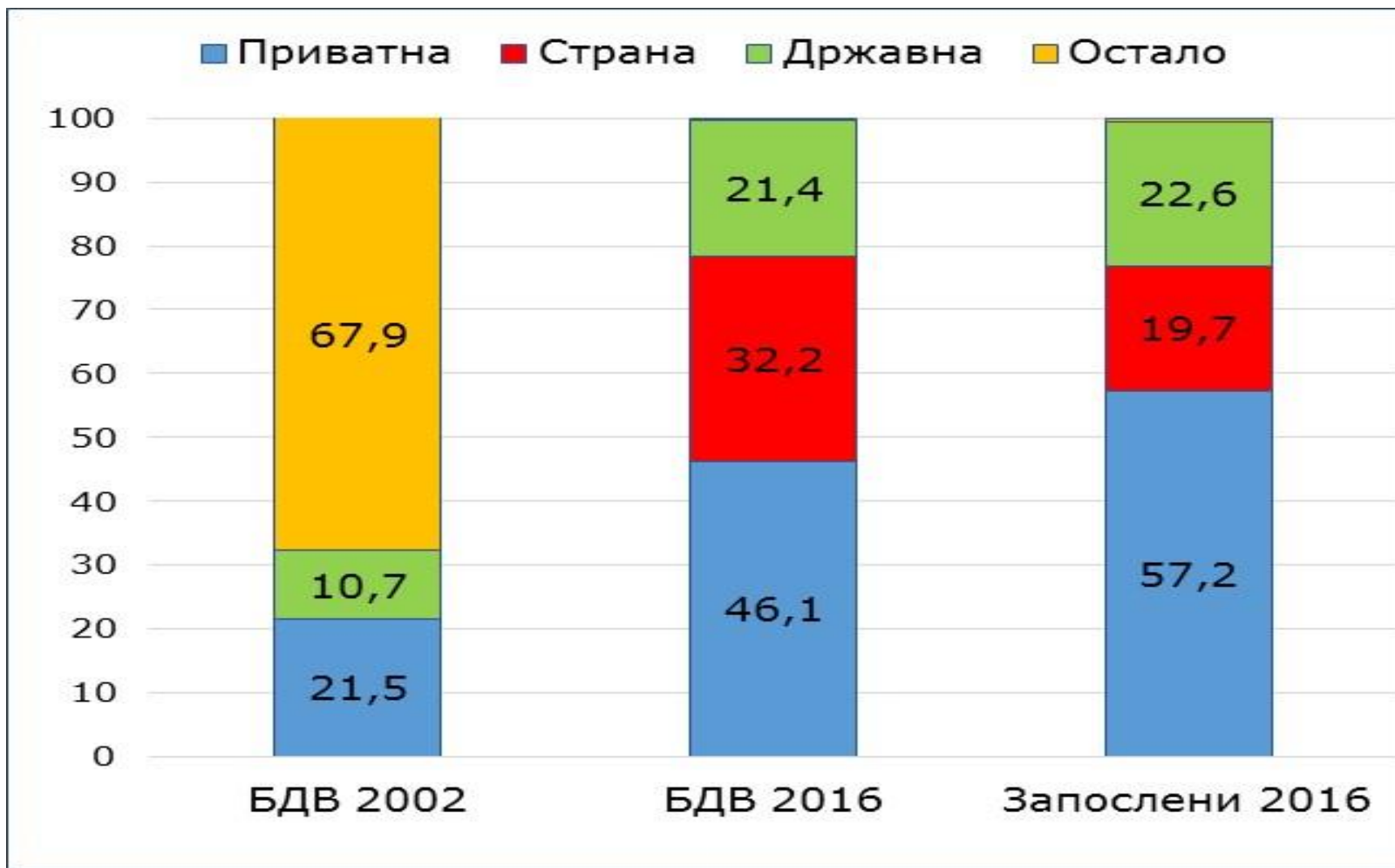
Јавни дуг (% БДП)



Јавни дуг 55,9% БДП (IX 2018)

Спољни дуг 67,5 БДП (Q1 2018)

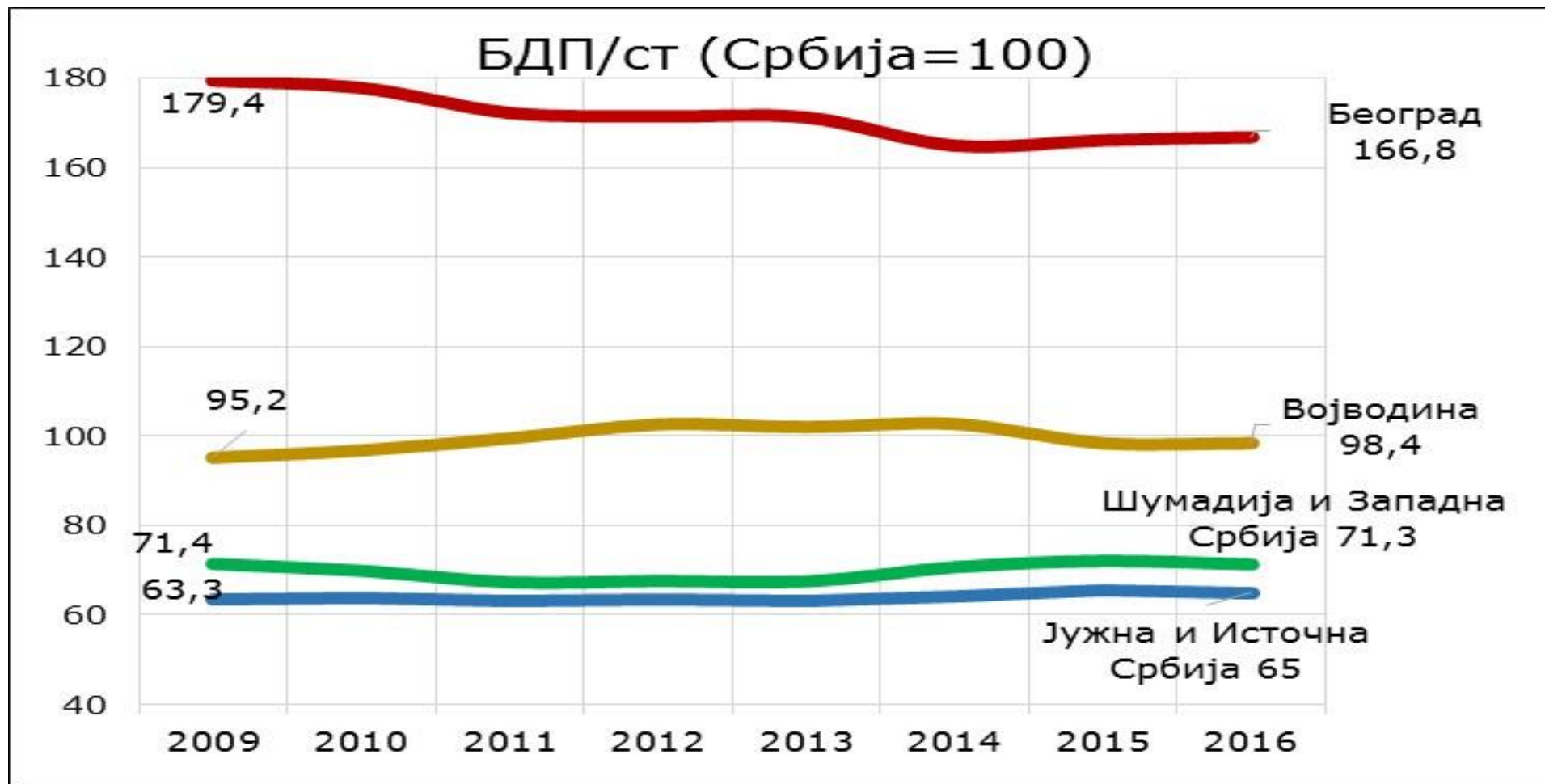
ТРАНСФОРМАЦИЈА ВЛАСНИЧКЕ СТРУКТУРЕ



% страног капитала у привреди 2016.

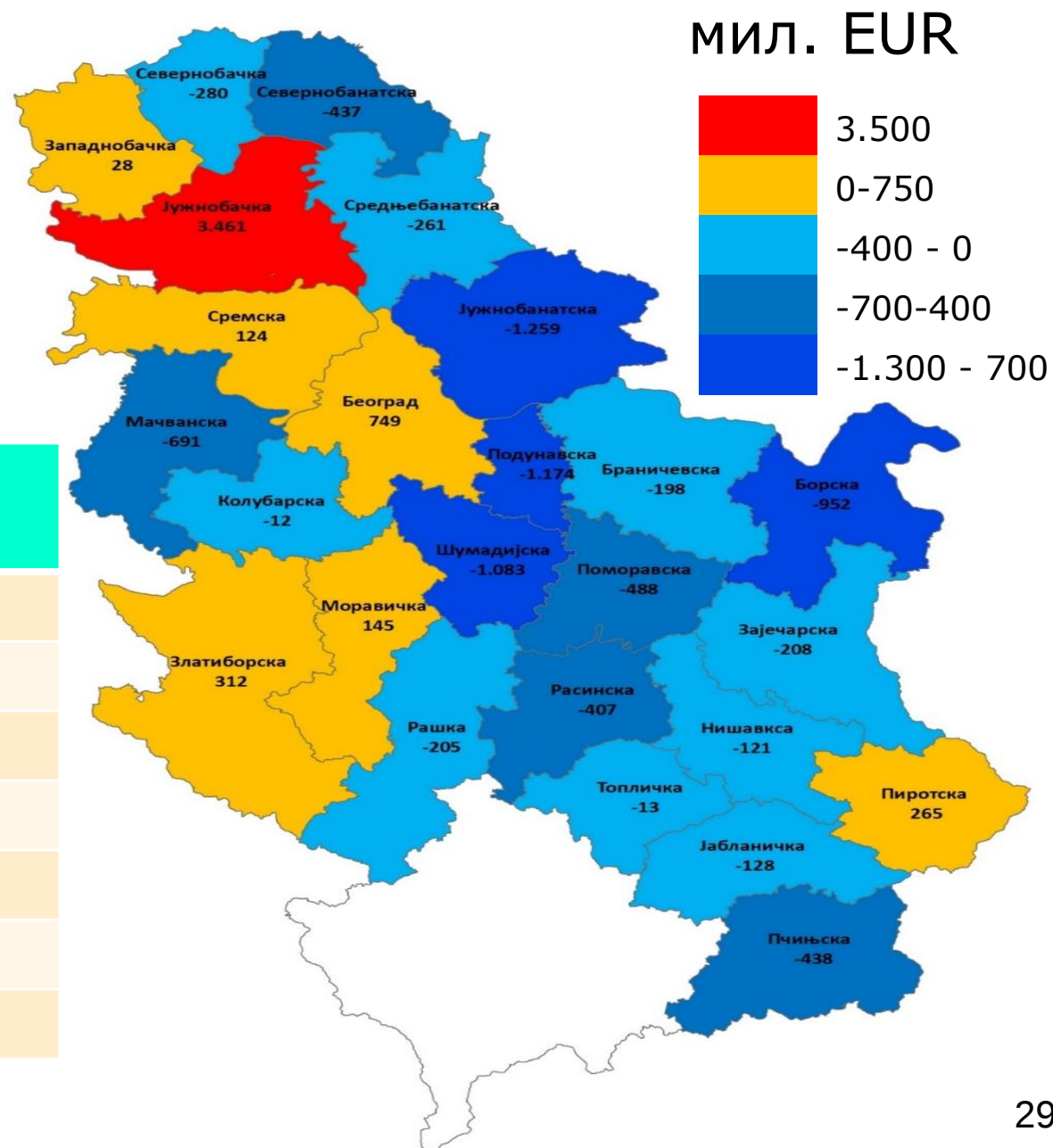
БДВ	30%
Запослени	21%
Извоз робе	58%

РЕГИОНАЛНЕ НЕРАВНОТЕЖЕ



Регионална транзиција 2001-2016

2001-2016	Нето-результат (у мил. EUR)
Привреда	-3.270
Јужно-банатска	-1.259
Подунавска	-1.173
Борска	-952
Мачванска	-691
Београд	749
Јужнобачка	3.461



МЕЂУНАРОДНА КОНКУРЕНТНОСТ

Држава	GCI	Doing Business	
	2018	2017	2018
АЛБ	76	65	63
БИХ	91	86	89
БУГ	51	50	59
МАЂ	48	48	53
МАК	84	11	10
РУМ	52	45	52
СЛО	35	37	40
СРБ	65	43	48
ХРВ	68	51	58
ЦГ	71	42	50

ИНОВАЦИЈЕ	БУГ	МАЂ	РУМ	СЛО	ХРВ	СРБ
12. стуб: Способност за иновирањем	48	39	57	28	63	56
Разноликост радне снаге	87	139	26	75	133	53
Развијеност кластера у привреди	64	65	119	60	130	86
Број међ. ко-проналазака/мил.ст.	43	26	46	25	42	41
Сарадња предузећа и универзитета	68	101	109	49	134	79
Научне публикације	51	33	53	43	46	66
Број пријављених патената	45	31	49	25	44	52
% издвајања из БДП за И&Р	41	26	65	15	44	42
Квалитет ист. инстит.	62	45	42	54	57	59
Софистицираност купаца	76	111	116	65	117	127
Број заштитних марака/мил. ст	26	35	47	-	44	61

ПРОБЛЕМ 1: НЕРАЗВИЈЕН СЕКТОР МСПП

Земља 2016	Број предузећа /хиљ./	Број запослених радника /хиљ./	БДВ /млрд. EUR/	Број радника по предузећу	БДВ по раднику /хиљ. EUR/
ЕУ - 28	23.172,30	91.738,80	4.045,40	4	44,1
Бугарска	336,1	1.467,70	15,7	4,4	10,7
Хрватска	147,5	692,3	13,5	4,7	19,5
Мађарска	551,2	1.860,40	30,3	3,4	16,3
Румунија	465,6	2.600,10	31,9	5,6	12,3
Словенија	138,9	440,7	13,3	3,2	30,2
Србија 2017	357,2	873,5	10,9	2,4	12,5

ПРОБЛЕМ 2: МАЛА БДВ

2017.	БДВ/зап. 000 ЕУР
Привреда - укупно	14,6
Кокс и нафта	107,5
Дуван	71,3
Енергетика	40,8
Некретнине	36,5
ИКТ	31,0
Пиће	30,2
Фармацеутски пр.	24,8
Хемикалије	23,8
Папир	23,8
Гума и пластика	19,1
Рударство	18,9
Неметални минерали	18,4

ПРОБЛЕМ 3: START-UP

2017	УКУПНО			ПРЕРАЂИВАЧКА ИНДУСТРИЈА		
	основана	угашена	нето ефекат	основана	угашена	нето ефекат
Борска	468	387	1,2:1	94	71	23
Браничевска	738	478	1,5:1	91	69	22
Зајечарска	456	320	1,4:1	108	55	53
Јабланичка	1.181	815	1,4:1	283	159	124
Нишавска	2.133	1.333	1,6:1	367	232	135
Пиротска	363	259	1,4:1	73	44	29
Подунавска	940	512	1,8:1	150	89	61
Пчињска	999	642	1,6:1	190	126	64
Топличка	447	295	1,5:1	116	85	31

ПРОБЛЕМ 5: НЕРАЗВИЈЕНОСТ ЈУГОИСТОЧНЕ СРБИЈЕ

Учешће у Србији	Број привредних субјеката	Број запослених	БДВ	Извоз	Увоз
Регион ЈИ Србије	16,1	14,2	9,8	16,0	9,7
Борска	1,1	1,3	1,1	2,9	1,4
Браничевска	2,0	1,3	0,9	0,3	0,2
Зајечарска	1,0	0,9	0,5	0,6	0,6
Јабланичка	2,2	1,7	1,0	1,5	0,8
Нишавска	4,3	3,8	2,6	4,0	3,2
Пиротска	0,8	1,0	1,3	3,2	1,1
Подунавска	2,0	1,4	1,0	0,9	0,7
Пчињска	2,0	1,7	0,9	1,2	0,9
Топличка	0,8	1,0	0,6	1,3	0,7



Zaključak

- EU je kreirala pravila i procedure vezane za davanje državne pomoći kako bi obezbedila punu primenu zaštite konkurencije na jedinstvenom tržištu.
- Problem delikatnog balansiranja između Komisije i država članica po pitanju državne pomoći i suvereniteta u ekonomskoj politici je vidljiv iz porasta slučajeva iz oblasti državne pomoći, žalbi pred Evropskim sudom pravde
- Srbija pažljivo prati i učestvuje u debati i inicijativi Evropske komisije, obuhvaćene „Akcionim planom o državnoj pomoći“ u njenoj potrazi za „manjom i bolje ciljanom državnom pomoći“ u godinama koje dolaze.

Zaključak

- Sofisticirani sistem monitoringa i kontrole državne pomoći donosi niz važnih prednosti i pomaže izbegavanju nekoordinisane ili neefikasne javne potrošnje.
- Kontrola državne pomoći doprinosi modernizaciji, ekonomskom razvoju i privlačenju stranih investicija u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.
- Važan efekat sistema je unapređenje procesa integracije u EU i pristup u STO.