

УДК:
338.246.027:347.7(497.11)

Примљено:
10. јуна 2009.

Прихваћено:
18. јуна 2009.

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW

Година (XXI) VIII, vol=20

Бр. 2 / 2009.

стр. 155-164.

Ружица Мрдаковић Цветковић,
доцент Мегатренд универзитета у Београду

Драган Михајловић
доцент Мегатренд универзитета у Београду

**ИЗМЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА
(СИСТЕМ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ) У ПРИВРЕДИ СРБИЈЕ И
УПРАВЉАЊЕ ПРЕДУЗЕЋИМА**

Сажетак

У овом раду покушаћемо да објаснимо шта је то државна помоћ, којим су се циљевима руководили креатори економске политике предлажући да се усвоји Закон о контроли државне помоћи и шта то значи за предузећа у Србији и друге кориснике разних видова државних субвенција. Предузећа ће морати да се прилагођавају новим тржишним условима привређивања, па би у складу с тим и менаџмент привредних субјеката требало да усклади своју политику управљања предузећима свој регулативи која је усклађена условима пословања у земљама Европске уније. Разматра се и какве се обавезе овим прописом уводе за кориснике државне помоћи и за директне и индиректне кориснике буџетских средстава, који ће после усвајања закона имати обавезу да достављају одређене податке Трезору Републике Србије, задуженом за вођење евиденције о тзв. државној помоћи. Влада Републике Србије усвојила је предлог закона о контроли државне помоћи и доставила га Скупштини Републике Србије на усвајање.

Систем државних субвенција има утицај на пословање у привреди и разни видови државне помоћи стимулишу и подстичу развој одређених привредних грана, региона или привредних субјеката извозника. Овим мерама настоји се да се уведе јединствена евиденција свих државних субвенција, која би омогућила ефикасније управљање механизмима подстицаја.

У тржишним економијама, као што су земље чланице Европске уније, овакви видови „мешања“ државе у привредни живот морају бити под контролом, а све у циљу елиминисања нелојалне конкуренције на слободном европском тржишту. У припреми и примени прописа из ове области можемо користити искуства земаља које су даље од нас одмакле у процесу придруживања Европској унији, а пре свега бивших југословенских република Словеније и Хрватске.

Кључне речи: Систем државне помоћи, предузећа, привреда Србије...

1. ШТА ЈЕ ТО ДРЖАВНА ПОМОЋ

Један од циљева наше земље је прикључење Европској унији, па у складу с тим морамо удовољити захтевима да се у процесу преласка наше привреде на тржишно привређивање обезбеди слободна конкуренција и једнак положај привредних субјеката на тржишту. У склопу прописа који треба да обезбеде наведене циљеве је и Закон о државној помоћи, чијим би се доношењем систем државне помоћи ускладио са прописима Европске уније. Чланом 25. предлога закона прописано је да Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењиваће се од 1. септембра 2009. године. Установљен је прелазни период неопходан за активности у вези са почетком примене Закона, од којих су најважнији доношење подзаконских аката, којим ће бити разрађене појединачне одредбе Закона и спровођење обуке за даваоце и кориснике државне помоћи и чланове Комисије, која ће бити образована на основу Закона.

Државна помоћ је свака помоћ коју из државних средстава или преко државних средстава додели давалац државне помоћи (Република Србија, преко надлежних министарстава, локалних самоуправа или правних лица, којима Република додели таква овлашћења) која кориснику државне помоћи пружа економску предност у односу на остале учеснике на тржишту. У складу с тим, чланом 2. Предлога закона о контроли државне помоћи, државна помоћ дефинисана је као сваки јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим се кориснику државне помоћи, на селективан начин, омогућава повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту. Додељивање државне помоћи одређе-

ним корисницима омогућава да исти стекну одређену корист, а то уједно значи да се држава одриче дела својих јавних прихода или се приказује као ставка на страни јавних расхода.

Давалац државне помоћи је Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, преко надлежних органа и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком виду.

Корисник државне помоћи је свако правно и физичко лице које користи било који облик државне помоћи при обављању своје делатности производње и/или промета робе и услуга на тржишту.

Међународни рачуноводствени стандард 20 регулише рачуноводствено обухватање државних додељивања и обелодањивања државне помоћи. Међународни рачуноводствени стандард 20. садржи (пored осталих дефиниција и) дефиницију државне помоћи: „Државна помоћ је поступак државе којим се обезбеђују економске користи специфично за поједина предузећа која испуњавају одређене критеријуме. За потребе овог Стандарда, државна помоћ не обухвата оне користи које се обезбеђују само посредно, поступцима који утичу на опште услове трговине, као што су обезбеђивање инфраструктуре у подручјима у развоју или увођење трговинских ограничења конкурентима.“

Према законодавству Европске уније државна помоћ је помоћ која:

- је додељена из државних средстава,
- пружа економску предност одређеном привредном субјекту, сектору или региону,
- нарушава тржишну утакмицу,
- утиче на конкуренцију и трговину међу земљама чланицама. Циљ је да се оваква помоћ прати на нивоу свих земаља чланица и да, уколико није у складу са прописима уније, буде укинута или измењена. У нашој привреди нису довољно развијени тржишни инструменти, па се срећемо са проблемом неразвијености терминологије савремене тржишне привреде. За МРС 20 везују се следећа СКТ тумачења: СКТ 10 Државна помоћ – непостојање посебних односа са пословним активностима.

За државну помоћ користе се и следећи називи: субвенције, дотације, премије. Државна додељивања су у ширем смислу део

пореских политика. Постоји много облика државне помоћи, зависно од врсте дате помоћи и услова за додељивање државне помоћи. Корисници државне помоћи морају испунити одређене критеријуме, као нпр. број запослених, промет, обим инвестиција и друго.

Према предложеном законском решењу дозвољена државна помоћ је помоћ социјалног карактера (додељује се индивидуалним потрошачима без дискриминације у односу на порекло робе/производа) и помоћ ради отклањања штета проузрокованих елементарним непогодама или ванредним ситуација. Недозвољена државна помоћ је она која нарушава слободну конкуренцију на тржишту.

Државна помоћ која може бити дозвољена додељује се ради:

- унапређења економског развоја подручја у Србији са ниским животним стандардима и високом стопом незапослености,
- отклањања поремећаја у привреди или извођења пројекта од посебног значаја за републику,
- унапређења развоја одређених привредних делатности или привредних подручја у Србији (под условом да се тиме не нарушава конкуренција на тржишту),
- заштите и очувања културног наслеђа.

Шема државне помоћи је скуп свих прописа (односно предлога или нацрта прописа, који подлежу обавези пријављивања пре упућивања у процедуру) који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати).

Индивидуална државна помоћ додељује се унапред одређеном кориснику, сектору, делатности на основу акта даваоца државне помоћи (*ad hoc* државна помоћ), а није заснована на шеми државне помоћи. Индивидуална државна помоћ може бити и помоћ која се додељује индивидуалном кориснику, на основу шеме државне помоћи, уз обавезу претходног пријављивања и доношења одлуке од стране Комисије (у складу са чланом 13. предлога закона).

Влада према члана 23. предложеног закона прописује начин и поступак за пријављивање шеме државне помоћи и индивидуалне државне помоћи и за оцену усклађености пријављене, односно додељене државне помоћи са овим законом. Ова подзаконска акта треба да донесе до почетка примене закона.

2. ДРЖАВНА ПОМОЋ И УСКЛАЂИВАЊЕ УПРАВЉАЊА И ПОСЛОВАЊА СРПСКИМ ПРЕДУЗЕЋИМА СА РЕГУЛАТИВОМ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Један од приоритетних циљева наше економске политике на међународном плану јесте укључење земље у европске токове и приступање Европској унији. У периоду постојања државне заједнице Србија и Црна Гора процес придруживања Европској унији одвијао се на два паралелна колосека: један за надлежности СЦГ – правосуђе, унутрашњи послови, људска и мањинска права, а други за секторе трговине, економске и секторске политике, који су у домену држава чланица.

Крајњи циљ процеса стабилизације и придруживања Европској унији је потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању.

Да би земља постала члан Европске уније мора да испуни критеријуме за пуноправно чланство у ЕУ. Ово су пре свега критеријуми политичке природе, као и неки демократски принципи, заштита националних мањина (владавина права) и заштита човекове околине. Али поред ових услова, који увек могу послужити као изговор да се успори процес приступања Европској унији морају се испунити и економски критеријуми усмерени на успостављање функционалне тржишне економије, тржишних инструмената и механизма и конкурентске способности привреде. У склопу економских услова у Србији треба да буде донет Закон о контроли државне помоћи.

Први уговорни однос Србије и Црне Горе са Европском унијом представља позитивна оцена Студије о изводљивости (Извештај о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом из априла 2005. године). Влада Републике Србије усвојила је јуна 2005. године Националну стратегију за приступање Србије и Црне Горе Европској унији. Ова стратегија, као и Акциони план за реализацију приоритета и препорука из Одлуке Савета министара ЕУ о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором, као и Резолуција о придруживању Европској унији (коју је влада Републике Србије усвојила 2004. године) представљају правну подлогу за доношење Закона о контроли државне помоћи.

Уставни основ за доношење Закона о контроли државне помоћи је члан 97. тачка 6. и 12. Устава Републике Србије, на основу кога Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, робне резерве, монетарни, банкарски, девизни и царински систем, економске односе са иностранством, кредитне односе са иностранством, порески систем; развој Републике, политику и мере за подстицање равномерног развоја делова Републике и недовољно развијених подручја.

У циљу реализације овог крупног подухвата Србија може користити искуства бивших југословенских република, а пре свега Словеније и Хрватске, које су одмакле даље у придруживању Европској унији. Систем контроле државне помоћи уведен је у Словенији, на пример, 2000. и 2001. године. Закон о контроли државне помоћи усвојен је 2000. године.¹⁾ На основу овог закона прописан је образац пријаве државне помоћи, којим је установљено да се пријава подноси министарству за државну управу, подносилац пријаве наводи свој порески идентификациони број, назив државне помоћи, облик државне помоћи (Шема државне помоћи, у случају да корисник није унапред одређен, или индивидуална државна помоћ - намењена унапред одређеном кориснику), правни основ (нпр. Закон о подстицању равномерног регионалног развоја, Уредба о критеријумима за одређивање подручја с посебним развојним проблемима и одређивању општина, које испуњавају те критеријуме, Уредба о прецизним условима и мерилима за додељивање подстицаја, посебно за равномерни регионални развој, Уредба о критеријумима, условима и поступку за додељивање средстава за стварање привредне основе за аутохтоне народне заједнице, Уредба о подручјима, која се убрајају у демографски угрожене области у Републици Словенији, Закон о посебном утврђивању контроле продајних места на путним граничним прелазима, Закон о подстицају развоја демографски угрожених подручја у Републици Словенији, Закон о употреби средстава добијених по основу куповине у складу са законом о имовинској трансформацији предузећа Републике Словеније), ниво издвајања државне помоћи, намена државне помоћи (хоризонтални, регионални или секторски циљ), инструменти државне помоћи (дотација, пореска олакшица, субвенционирање).

¹⁾ Закон о контроли државне помоћи ("Сл. лист Р Словеније", бр. 1/2000)

Менаџмент или управљање системом државне помоћи у Србији има значај јер се на ову област рефлектују све промене следећих прописа: Закон о буџетском систему, Закон о буџету Републике Србије, Царински закон, Закон о Царинској тарифи, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о порезу на додату вредност, Закон о донацијама и хуманитарној помоћи, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о фонду за развој Републике Србије, Закон о приватизацији, Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Закон о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана, Закон о Акционом плану хармонизације економских система држава чланица државне заједнице Србија и Црна Гора, ради спречавања и уклањања препрека слободном протоку људи, робе, услуга и капитала и низ других закона и подзаконских аката.

Чланом 14. Предлога закона о контроли државне помоћи Републике Србије прописује се обавеза даваоца државне помоћи према кориснику државне помоћи, пре доделе државне помоћи и обезбеђује заштита корисника државне помоћи, коме је та помоћ неопходна за обављање активности, за кога се може претпоставити да у тренутку када му је државна помоћ додељена не располаже информацијом да ли је давалац ту помоћ пријавио Комисији и да ли је донета одлука о усклађености. Када се ради о додели субвенција или повољних кредита, или кредита Фонда за развој, јавни позив за додељивање кредита објављује се у дневном листу и тада искључиво корисник сноси одговорност за наменско коришћење додељених средстава. Међутим, када се ради о државној помоћи у виду пореских подстицаја, пореских ослобађања и пореског кредита у смислу Закона о порезу на добит предузећа и Закона о порезу на доходак грађана, или о престанку пореског дуга и отписа пореза у смислу Закона о пореском поступку и пореској администрацији примењују се одредбе већ донетих закона, али постоји и обавеза усклађивања из Прелазног споразума ССП (у року од 4 године).

После доношења Закона о контроли државне помоћи и у Србији треба усвојити низ подзаконских аката у складу са овим законом, а један од њих је образац пријаве државне помоћи. На основу тог обрасца обезбедиће се праћење и контрола свих видова и облика државне помоћи у циљу израде годишњих извештаја. Попис врста и обима државне помоћи у Републици Србији, до сада је Трезор вршио на бази података који су достављани у складу са Упитником за израду пописа државне помоћи.

Врсте државне помоћи су: хоризонтална (намењена већем броју привредних субјеката на тржишту), секторска (намењена пословним субјектима у појединим привредним или ванпривредним делатностима – секторима) и регионална (намењена мање развијеним или неразвијеним подручјима).²⁾

Систем контроле државне помоћи у Европској унији регулисан је чланом 87. и 88. Уговора о оснивању Европске заједнице. Овим прописом утврђена је обавеза пописа врсте и обима државне помоћи. Извештаји се достављају Европској комисији ЕУ, која врши надзор државне помоћи у свим земљама чланицама. Нацртом закона о контроли државне помоћи предвиђа се оснивање Комисије за контролу државне помоћи, која би у Србији вршила контролу додељене државне помоћи, одлучивала о усклађености пријављене државне помоћи са одредбама овог закона, достављала влади извештаје о укупно додељеној државној помоћи и сарађивала са домаћим и међународним органима и организацијама, па и са Економском комисијом ЕУ. Законодавством Европске уније државна помоћ у области пољопривреде, шумарства и водопривреде је изузета и представља посебан део политике ЕУ. Зато је чланом 1. Предлога закона о контроли државне помоћи прописано да се одредбе овог закона не односе на примарну пољопривредну производњу и рибарство.

ЗАКЉУЧАК

Да би се Србија укључила у Европску унију неопходно је да испуни низ услова које ова интеграција поставља новим чланицама. Неки од тих услова су политичке природе, али они најважнији су ипак у суштини економски и усмерени су на усвајање прописа који ће створити услове за стабилно тржишно привређивање у земљи. Један од битних закона који треба да обезбеде тржишну економију и онемогуће нарушавање конкуренције, како на унутрашњем, тако и на заједничком европском тржишту је Закон о контроли државне помоћи. Циљ је да држава управља системом државних субвенција и да се контролом државне помоћи (субвенција) коју користе привредни субјекти, спречи нарушавање слободне утакмице на тржишту и нађу модалитети како да се разни видови субвенција и компензаторских мера учине „некажњивим“, што значи да не носе штету економији неке друге земље чланице, у складу са Спо-

2) Извештај о попису врста и обима државне помоћи у Републици Србији за 2003. и 2004. годину

разумом о субвенцијама и компензаторским мерама (SCMA) Светске трговинске организације. Шта учинити да се наша привреда заштити од нелојалне конкуренције из иностранства. Менаџмент јавних финансија морао би ипак мало више да буде окренут и нашој привреди и циљевима да се олакша управљање предузећима и да се оживи привреда која је већ дуги низ година руинирана, а сада и изложена таласима велике светске економске кризе.

ЛИТЕРАТУРА

- Предлог закона о контроли државне помоћи
- Извештај о попису врста и обима државне помоћи у Републици Србији за 2003. и 2004. годину
- Нацрт закона о контроли државне помоћи
- Међународни рачуноводствени стандард 20
- Закон о Акционом плану хармонизације економских система држава чланица државне заједнице Србија и Црна Гора
- Акциони план за реализацију приоритета и препорука из Одлуке о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором
- Закон о надзору државне помоћи Р Словеније и Образац пријаве државне помоћи Р. Словеније
- Предраг Јовановић Гавриловић, Међународно пословно финансирање, 2004, Економски факултет, Београд
- <http://www.nbs.rs>
- <http://www.mfin.sr.gov.rs>
- <http://www.mfin.sr.gov.rs/moules.trezor>

Ruzica Mrdakovic Cvetkovic

Dragan Mihajlovic Docent

REGULATIVE CHANGES IN THE FIELD OF SUBVENTIONS STATE AID SYSTEM IN ECONOMY OF SERBIA AND COMPANY MANAGEMENT

Summary

In this text author tried to explain the term “state support”; what were the objectives of the creators of economy politics who have suggested adoption of the Law on Control of the State Support and what it means for companies in Serbia and other users of various forms of the state subventions. The companies will have to accommodate to new market conditions of economizing, and so in accord with it the managing staff of economy subjects should accom-

modate its policy of company management to new regulatory rules that coordinate with operating conditions in the states of the European Union. In the text it is also considered what kind of duties by proclamation of this act the users of the state subventions as well as direct and indirect users of the budget resources, will be facing, in addition to their post-act proclamation duty of submitting certain data to the Vault House of the Republic Serbia that is in charge of record making of so-called state support. Government of the Republic of Serbia has adopted an Amendment on control of the state support and submitted it to the Assembly of the Republic of Serbia for ratification.

System of the state subventions has influenced the field of trade and various forms of the state support have stimulated and supported development of certain trade and industries, regions or exporters. Objective of these measures is an integral record keeping of all state subventions that could provide efficient managing of the support mechanisms.

In market economies, such is the case with the member-states of the European Union, such way of “mingling” of the state into economy life has been kept under control, for purpose of elimination of non-loyal rivalry in free European market. In preparation and implementation of the regulations in this field author of the text suggested that attention had to be paid to experiences of those states that have advanced in the process of enrollment into the European Union, above all former Yugoslav republics Slovenia and Croatia.

Key Words: nema, ali mozda moze da se stavi: state support, state subventions, control of the state support, new regulatory rules