

ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У НЕМАЧКОЈ И СРБИЈИ

Апстракт

Државна помоћ представља доделу новчаних средстава предузећима у циљу подстицања економског развоја по јединих предузећа, или грана привреде. Не селективна додела државне помоћи значајно нарушава основне постулате права конкуренције и негативно утиче на конкурентност привреде. Сврха овог рада јесте упоредна економска анализа државне помоћи у Немачкој, једној од држава оснивача и економски најразвијенијој држави Европске уније и Србији, држави кандидату за пуноправно чланство у Европској унији. Аутор у раду анализира регулаторни оквир државне помоћи у Немачкој и Србији, врши економску анализу државне помоћи у поменутим државама кроз конкретне примере из праксе и износи критички став у погледу регулаторног оквира државне помоћи у Србији и досадашње праксе доделе државне помоћи. У закључним разматрањима дате су, на основу примера Немачке, препоруке за побољшање система државне помоћи у Србији.

Кључне речи: државна помоћ, политика конкуренције, Немачка, Србија, Европска унија.

1. Увод

Државна помоћ јесте један од четири облика политике конкуренције, поред политике спајања и припајања компанија, антимонополске политике и политике борбе против картела. Конзистентно спроведена контрола државне помоћи представља предуслов за остварење слободне конкуренције, од чега, у крајњој линији, корист имају потрошачи, односно, грађани (НАЛЕД, 2019).

На путу ка пуноправном чланству у Европској унији (ЕУ) Србија је, потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) преузела

¹ PhD Candidate at the University of Nis, Faculty of Law, e-mail: sstefanovic1991@gmail.com

обавезу усклађивања свог законодавства са прописима ЕУ. Члан 73. ССП-а (Конкурвенција и остале економске одредбе) дефинише обавезе у области права конкуренције. Суштински је важно успоставити транспарентан систем контроле државне помоћи, како би се избегао ризик нарушавања конкуренције неселективном доделом државне помоћи и довођењем одређених актера тржишне утакмице у привилегован положај (Максимовић Секулић, 2017 : 336).

С друге стране, Немачка поседује федералистички облик државног уређења. Савезна Влада у Берлину даје финансијску помоћ компанијама са простора некадашње Источне Немачке у циљу смањења економске неједнакости између некадашње Западне Немачке и Источне Немачке. Та разлика је, тридесет две године након поновног уједињења Немачке, у јавној инфраструктури практично отклоњена (Ragnitz, Rösel, Thum, 2019 : 3). Осим тога, Немачка финансијски помаже поједине компаније које су, иначе, међу економски најснажнијим у Европи.

2. Регулаторни оквир државне помоћи у Немачкој и Србији

2.1. Регулаторни оквир државне помоћи у Немачкој

Државна помоћу Немачкој је регулисана правним прописима ЕУ. Како је у основи концепта државне помоћи ЕУ идеја о заштити јединственог тржишта ЕУ, свака помоћ, чијим би давањем државе чланице фаворизовале одређене учеснике тржишне утакмице, изричито је забрањена. Правни основ државне помоћи у ЕУ садржан је у чл. 107-109. Уговора о функционисању ЕУ: „Ако у уговорима није другачије предвиђено, свака помоћ коју додели држава чланица кроз државни ресурс у било ком облику, која нарушава или прети да наруши конкуренцију фаворизовањем одређених компанија или производњом одређене робе, у мери у којој утиче на трговину између држава чланица, биће некомпатибилна са унутрашњим тржиштем”.² Иако принципијално садржи забрану државне помоћи, Уговор о функционисању ЕУ допушта извесне изузетке од забране. Европска комисија (ЕК) одобриће државну помоћ усклађену с принципима јединственог тржишта ЕУ. Контрола додељене државне помоћи је у искључивој надлежност ЕК, која је надлежна за надзор над применом прописа ЕУ у државама чланицама. Свака од шеснаест немачких покрајни³ поседује извесне надлежности у об-

² EUR-Lex, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, приступљено 17. 5. 2021.

³ Баден-Виртемберг, Баварска, Берлин, Бранденбург, Бремен, Хамбург, Хесен, Мекленбург-Ворпомерн, Доња Саксонија, Северна Рајна-Вестфалија, Рајнланд Фалц,

ласти државне помоћи. Међутим, за питања европске политике контроле државне помоћи на савезном нивоу задужено је Савезно министарство за економска питања и енергетику, које заступа Немачку у већини поступака контроле државне помоћи пред ЕК. Само у области пољопривреде и саобраћаја, за питања државне помоћи надлежни су Савезно министарство за храну и пољопривреду, односно, Савезно министарство за саобраћај и дигиталну инфраструктуру.⁴

2.2.1. Политика давања финансијске помоћи након уједињења

Уједињење Западне и Источне Немачке 1990. Године било је својеврстан економски експеримент. Независна држава са тржишном привредом (Западна Немачка), и независна држава са планском привредом (Источна Немачка), ујединиле су се у Савезну Републику Немачку, означивши почетак процеса уједначавања нивоа економског развоја некадашњих држава. По уједињењу, требало је привредне капацитете савезних покрајни на територији Источне Немачке што пре довести на ниво приближан нивоу економског развоја Западне Немачке, како конкурентност Немачке на међународној сцени не би била нарушена (Konrad Adenauer Stiftung, 2020). Дугорочно решење пронађено је у *Пакту солидарности*, финансијској шеми помоћи савезним покрајнама на територији некадашње Источне Немачке. Компаније са територије некадашње Источне Немачке, послујући на тржишту које није познавало концепт конкуренције, заостајале су за компанијама из некадашње Западне Немачке, како по својој економској моћи, тако и по нивоу технолошког развоја, обучености кадрова и њиховој спремности да одговоре на изазове пословања и надметања на отвореном тржишту (Sally, Webber, 1994 : 6).

Иако је ова шема допринела свеопштем економском опоравку некадашње Источне Немачке, у савезним покрајнама на њеној територији нема већих немачких компанија, за разлику од некадашње Западне Немачке, у којој се налазе седишта неких од највећих немачких компанија.⁵

2.2. Регулаторни оквир државне помоћи у Србији

Закон о контроли државне помоћи регулише државну помоћ: „*Државна помоћ је сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено оства-*

Сарланд, Саксонија, Саксонија-Анхалт, Шлезвиг-Холштајн, Тирингија.

⁴Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Beihilfenkontrollpolitik, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/beihilfenkontrollpolitik.html#:~:text=und%20wann%20nicht.-,Staatliche%20Beihilfen,kann%20die%20Europ%C3%A4ische%20Kommission%20genehmigen,pristupљeno 17. 5. 2021.>

⁵ Неке од највећих немачких компанија су BMW, Mercedes Benz, Bosch.

рење јавног прихода коју додељује давалац државне помоћи у било ком облику, којом се одређени учесник на тржишту ставља у повољнији положају односу на конкуренте или се даје предност производњи одређене робе и/или услуга, којом се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту и утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.⁶ Главне примедбе ЕК у оквиру Поглавља 8 (Политика конкуренције) у преговорима између Србије и ЕУ односе се на законске одредбе о државној помоћи. Једна од примедби односи се на мањак независности Комисије за контролу државе помоћи (скр. ККДП) од извршне власти и њене недовољне кадровске капацитете за спровођење прописа из области државне помоћи. Стога је 2019. године усвојен закон чија је главна одлика дефинисање ККДП као „самосталне и независне организације која врши јавна овлашћења у складу са овим законом” (Национални конвент о Европској унији, 2020).

Доношење закона усклађеног са прописима ЕУ, само по себи, не може водити подизању правних стандарда у области државне помоћи. На то је у Извештају о напретку Србије за 2020. годину указала ЕК.⁷ Између осталог, наводи се и даље слаб кадровски капацитет ККДП, али креаторе политике конкуренције озбиљније треба да забрине оцена ЕК да код органа надлежних за доделу државне помоћи не постоји изграђена свест о суштини државне помоћи и доследној примени прописа. Темељна реформа институционалних капацитета мора пратити промене на регулаторном плану, како би државна помоћ у Србији била не само *de iure*, већ и *de facto* усклађена са правним тековинама ЕУ.

3. Економска анализа државне помоћи у Немачкој и Србији

3.1. Економска анализа државне помоћи у Немачкој

Концепт политичке децентрализације, типичан за Немачку, подразумева јачање улоге локалних нивоа власти у процесу доношења најважнијих политичких и економских одлука. Државна помоћ коју Немачка даје покрајинама јесте продукт тежњи покрајина ка подизању степена развоја инфраструктуре, што у крајњој линији за последицу има јачање економије државе. Уколико давање помоћи нема за циљ фаворизовање одређених

⁶ Чл. 3, ст. 1. Закона о контроли државне помоћи, Службени гласник РС, бр. 73/2019.

⁷ Европска комисија, Република Србија – Извештај за 2020. Годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Саопштење о политици проширења ЕУ за 2020. годину. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf, приступљено 27. 4. 2021.

компанија, државна помоћ може бити одобрена од ЕК. Овај изузетак од забране доделе државне помоћи изричито је садржан у чл. 1, ст. 1, тач. (а), подтачка (xiii) Уредбе Савета ЕУ 2015/1588 од 13. јула 2015. године о примени чланова 107. и 108. Уговора о функционисању ЕУ на одређене категорије хоризонталне државне помоћи.⁸

3.1.1. Додела државне помоћи за модернизацију интернет инфраструктуре

Коалиционим споразумом потписаним у Берлину 2018. године, политичке странке поставиле су као циљ увођење интернета брзине од најмање 50 мегабита у секунди у областима без „адекватне услуге широкопојасног приступа интернету”.⁹ Овај проблем присутан је у Баварској, најразвијенијој немачкој покрајни. Имајући у виду прокламовани циљ равномерног развоја руралних и урбаних средина, Влада Баварске, на иницијативу шест општина (Kleinostheim, Kulmbach, Kammerstein, Berching, Hutthurm и Ebersberg) израдила је 2018. године пилот пројекат увођења брзог интернета у овим општинама. Финансијска подршка износила је десет милиона евра, а средства су додељена путем директних грантова одабраним компанијама и потицала су из државног, регионалних и локалних јавних буџета са територије Баварске.

Немачка је поднела пријаву пројекта ЕК, која је нашла да су предложене мере усмерене на подизање нивоа квалитета живота грађана, што их чини компатибилним са прописима ЕУ о додели државне помоћи. ЕК је имала у виду два, за равномерно регионални развој стратешки важна документа ЕУ. Стратегија Европа 2020, и Дигитална агенда за Европу, истичу значај ширења широкопојасне мреже за промоцију конкурентности, социјалне кохезије и запошљавања у ЕУ, као стратешки битне дугорочне циљеве ЕУ.¹⁰

⁸ EUR-Lex, Council Regulation (EU) 2015/1588 of 13. July 2015. on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to certain categories of horizontal State aid, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015R1588>, приступљено 19. 5. 2021. Хоризонтална државна помоћ намењена је већем броју унапред неодређених (непознатих) корисника државне помоћи.

⁹ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Rechtsgutachten über Rechtliche Herausforderungen bei der Schaffung von Anreizen für einen Flächendeckenden Ausbau von Glasfaserinfrastrukturen - Z30/SEV/288.3/1784/DG13-, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/rechtsgutachten-ausbauanreize-glasfaser-goldmedia-kuehling.pdf?blob=publicationFile>, приступљено 19. 5. 2021.

¹⁰ Europäische Kommission, Staatliche Beihilfe SA.48418 (2018/N) – Deutschland Bayerische Gigabit-Pilotförderung, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/277018/277018_2038360_109_2.pdf, приступљено 22. 5. 2021.

Табела 1. Процентуална заступљеност интернета у руралним деловима Баварске

Брзина протока	Крај 2013. године	Крај 2018. године	Промена
мин. 30Mbit/s	27,1	86,0	+58,9
мин. 50Mbit/s	15,7	74,8	+59,1

Извор: Подаци Савезног министарства за саобраћај и дигиталну инфраструктуру

3.1.2. Додела државне помоћи компанији DeutscheBahn

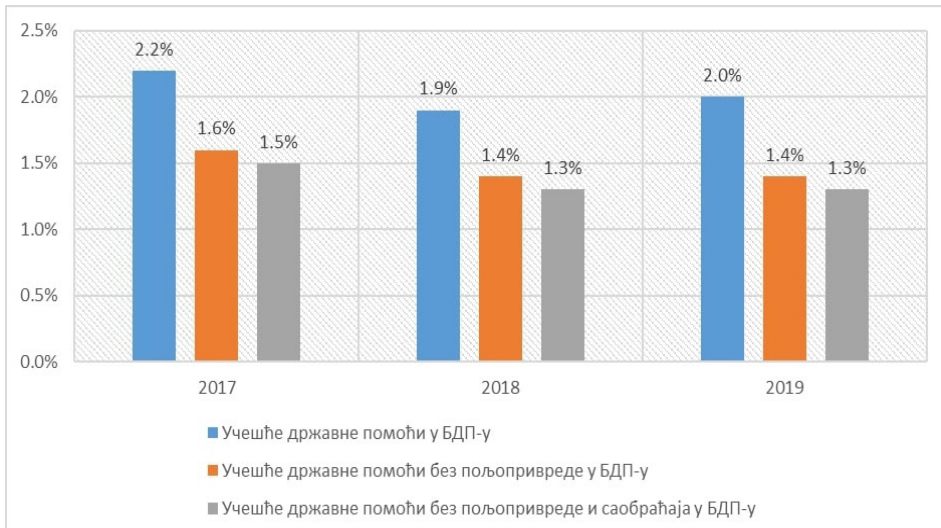
Компанија *DeutscheBahn*, која послује у области железничког саобраћаја, јесте акционарско друштво у стопроцентном власништву Немачке. Према подацима немачке Владе, ова компанија је 2020. године, услед пандемије корона вируса, забележила губитак од пет милијарди евра (*DeutscherBundestag*, 2020).

Државна помоћ у доба кризе која погађа целу државу, може се аргументовано бранити из економског аспекта. Међутим, случај ове компаније је специфичан. Наиме, немачка Влада донела је 2020. године одлуку о повећању акцијског капитала компаније за износ од пет милијарди евра, наводећи да је финансијска помоћ усмерена на санирање губитака проузрокованих пандемијом корона вируса. Конкурентске компаније заузеле су став да би оваква одлука могла да их доведе у изразито неповољан положај (*Benček, Seni-Hulek, Wambach, Weche*, 2020 : 11). Позадина одлуке заправо је подршка ублажавању последица лошег пословања и финансијских губитака насталих пре избијања пандемије. Давање финансијске помоћи компанији у стопроцентном власништву државе, изазива сумњу у правну допуштеноост такве мере.

Чланице Европске мреже железница, удружења приватних железничких компанија, пружају око 70% услуга железничког саобраћаја у Немачкој. Августа 2020. године, чланице које послују на територији Немачке, упутиле су допис ЕК, наводећи да је Немачка, давањем финансијске помоћи компанији чији је стопроцентни власници занемарујући економски положај компанија у приватном власништву, на директан начин фаворизовала једну компанију, прекршивши правила ЕУ о државној помоћи.¹¹ Поступак контроле пред ЕК је у току.

¹¹ *Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V., Intended Subsidy to the Deutsche Bahn*, https://www.netzwerk-bahnen.de/assets/files/downloads/2020/2020_08_23_letter_commission_deutsche_bahn_state_aid_covid_2020_08_18_fin.pdf, приступљено 21. 5. 2021.

Комисија за монополе, у анализи одлуке немачке Владе о повећању акцијског капитала компаније *DeutscheBahn*, заузела је став о негативном утицају такве мере на конкуренцију у области железничког саобраћаја (*Monopolkommission, 2020*).



Анализом статистичких података за период 2017 – 2019. године (табела 2) долазимо до закључка да је хоризонтална државна помоћ у овом периоду била заступљенија од секторске државне помоћи и регионалне државне помоћи. Приметан је значајнији раст хоризонталне државне помоћи у 2019. години у односу на 2017. годину, и то за чак 6,5%. *Хоризонтална државна помоћ* намењена је већем броју унапред неодређених корисника и обухвата: државну помоћ малим и средњим предузећима, државну помоћ за истраживање, развој и иновације, за заштиту животне средине (Максимовић Секулић, 2017 : 342). Најнижи износ хоризонталне државне помоћи од када се статистички мери износ додељене државне помоћи, додељен је 2013. године. Од укупног износа додељене хоризонталне државне помоћи од 4. 767. 000, 00 динара, за заштиту животне средине 2013. године нису издвојена финансијска средства. Почев од 2014. године, учљив је тренд раста износа додељене хоризонталне државне помоћи, која је, као мање штетан облик државне помоћи од осталих облика, од велике важности за развој привреде и конкуренције (Мојашевић, 2016 : 768).

¹² Комисија за контролу државне помоћи, Извештај о додељеној државној помоћи у Србији 2019. године, <http://www.kkdp.gov.rs/doc/izvestaji/izvestaj-o-dodeljenoj-drzavnoj-pomoci-u-republici-srbiji-u-2019.-godini.pdf>, приступљено 23. 5. 2021.

¹³ Преузето са сајта ККДП, <http://www.kkdp.gov.rs/doc/izvestaji/izvestaj-o-dodeljenoj-drzavnoj-pomoci-u-republici-srbiji-u-2019.-godini.pdf>.

Табела 2. Укупно додељена државна помоћ у Републици Србији 2017, 2018. и 2019. године по категоријама

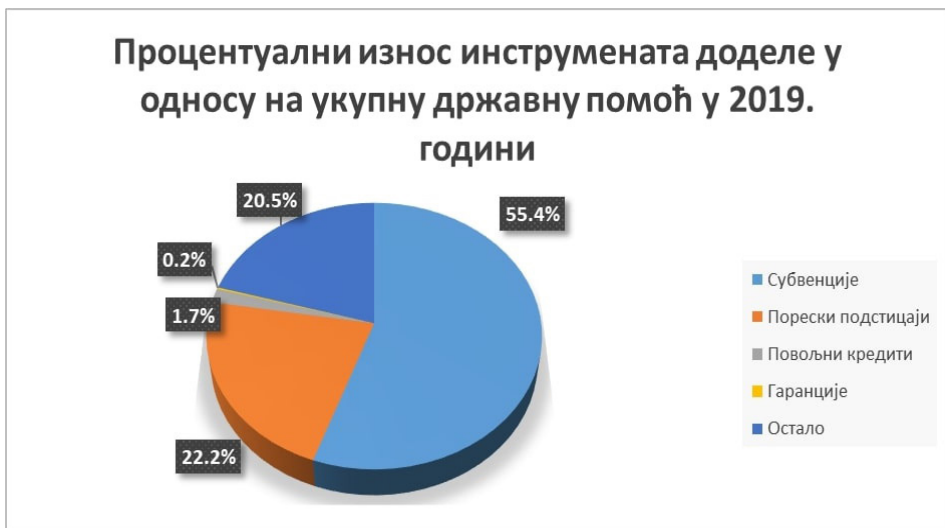
	Категорија	2017. година			2018. година			2019. година		
		мил. Дин.	мил. Евра	у %	мил. Дин.	мил. Евра	у %	мил. Дин.	мил. Евра	у %
A	Пољо-привреда	26.335	217,0	27,4	27.497	232,5	28,4	33.983	288,4	30,7
Б(И+П+Ш)	Индустрија и услуге	69.710	574,5	72,6	69.220	585,3	71,6	76.741	651,2	69,3
I	Хоризонтална државна помоћ	30.281	254,0	32,1	33.296	281,5	34,4	42.758	362,8	38,6
1	Истраживање и развој	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	539,1	4,6	0,5
2	Обука	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3	Запошљавање	4.512	37,2	4,7	6.008	51,0	6,2	7.455,2	63,3	6,7
4	МСП	2,0	0,0	0,0	4,8	0,0	0,0	3,8	0,0	0,0
5	Заштита животне средине	7.939	65,4	8,3	9.854,8	83,3	10,2	17.293,2	146,7	15,6
6	Култура и информисање	1.658	13,7	1,7	2.897	24,5	3,3	2.958,2	25,1	2,7
7	Санација и реструктурисање	2.378	19,6	2,5	1.219,7	10,3	1,3	264,9	2,3	0,2
8.	Подстицаји за филмску индустрију, услуге од општег економског интереса	14.332	118,1	14,9	13.312,1	112,6	13,7	14.243,4	120,9	12,9
II	Секторска државна помоћ	9.058	74,7	9,4	8.836	74,7	9,1	8.745	74,2	7,9
1	Рударство	4.595	37,9	4,7	4.942	41,8	5,1	4.785	40,6	4,3
2	Саобраћај	4.463	36,8	4,7	3.894	32,9	4,0	3.960	33,6	3,6
3	Челик	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III	Регионална државна помоћ	29.831	245,8	31,1	27.088	229,0	28,0	25.238	214,2	22,8
Укупно (А+Б)		96.045	792,0	100,0	96.717	818,0	100,0	110.724	939,6	100,0

Извор: ККДП

3.2.1. Субвенције инвеститорима као облик државне помоћи у Србији

Појам „стране инвестиције” најчешће се може чути од владајућих политичких елита приликом сагледавања визије економског развоја Србије. Иако је неспорна економска аргументованост ове тврдње, чињеница је да је у Србији овај приступ развоју економије у великој мери обликован према интересима владајућих политичких елита. Постављају се питања сврсисходности појединачних одлука о додели државне помоћи, и економске оправданости целог система субвенционисања инвеститора и, с тим у вези, политичке (зло)употребе инвестиција (Транспарентност Србија, 2014). Економска логика налаже давање субвенција преваходно домаћим компанијама у циљу постизања дугорочног привредног раста, за шта је основни предуслов уклањање сваке врсте политичког утицаја.

У области заштитне животне средине додељен је 2019. године, путем субвенција, највећи износ државне помоћи. Овај податакне чуди, имајући у виду лоше резултате у оквиру Поглавља 27 (област животне средине и климатских промена) преговора између Србије и ЕУ.¹⁴ Ако посматрамо процентуални износ државне помоћи кроз призму инструмената доделе државне помоћи у односу на укупну државну помоћ у 2019. години, уочавамо високи удео субвенција (видети графикон 2).



Графикон 2. Структура инструмената доделе државне помоћи у Србији 2019. године, Извор: ККДП

¹⁴ Истиномер, Заштита животне средине – нисмо много напредовали, <https://www.istinomer.rs/analize/zastita-zivotne-sredine-nismo-mnogo-napredovali/>, приступљено 21. 5. 2021.

3.2.1.1. Случај „Београд на води”

Пројекат „Београд на води” јесте заједничко улагање (енгл. *joint venture*) Републике Србије, компанија „Београд на води д.о.о.“, *Belgrade Waterfront Capital Investment, LLC* из Уједињених Арапских Емирата (скр. УАЕ) и *Al Maabar International Investment LLC* из УАЕ.

Србија, једна од страна уговорница Уговора о заједничком улагању,¹⁵ бавезала се да прибави пуно и неспорно право својине на предметном земљишту и грађевинским објектима, да право својине пренесе на Град Београд и да дâ грађевинско земљиште у 99-годишњи закуп без накнаде компанији „Београд на води”, која је иницијално била у стопроцентном власништву Србије. Међутим, 2015. године власничка структура компаније је промењена, те је Србија данас у власништву 32% капитала компаније, док је инвеститор из УАЕ власник 68% капитала компаније. Из аспекта прописа о додели државне помоћи, спорна је чињеница да је Србија страном инвеститору дала у закуп без накнаде грађевинско земљиште велике вредности, док је за узврат добила 32% учешћа у капиталу компаније.

ККДП је нашла да се приликом закључивања Уговора о заједничком улагању, Република Србија понашала као приватни инвеститор, реално и рационално, те да је накнада Републици Србији за уступање одређених права на земљишту у виду учешћа у успеху компаније „Београд на води” утврђена у складу с тржишним принципима.¹⁶ Ово решење је и данас предмет полемика у стручној јавности, с обзиром да овај пројекат, потпомогнут државним средствима, није и не може бити на добробит свих грађана Србије, јер су његови позитивни економски ефекти ограничени на узак круг припадника одређених пословних групација блиских власти.

3.2.2. Државне гаранције за кредите јавних предузећа као облик државне помоћи у Србији

„Јавно предузеће је предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе”.¹⁷ Државе у транзицији, попут Србије, имају слабије перформансе управљања јавним предузећима од држава чланица ЕУ. Разлози за

¹⁵ SlideShare, Joint Venture Agreement Belgrade Waterfront Project, <https://de.slideshare.net/slobodandjukic988/jv-agreement-belgrade-waterfront-project-ugovor-o-zajednickom-ulaganju-u-projekat-beograd-na-vodi>, приступљено 20. 5. 2021.

¹⁶ Комисија за контролу државне помоћи, Решење, <http://www.kkdp.gov.rs/doc/odluke/Resenje-projekat%20Beograd%20na%20vodi.pdf>, приступљено 22. 5. 2021.

¹⁷ Чл. 3, ст. 1. Закона о јавним предузећима, Службени гласник РС, бр. 15/2016 и 88/2019.

то су развијеније институције правног система држава чланица ЕУ, као и правила о државној помоћи, која појачавају захтеве за транспарентношћу буџетске подршке јавним предузећима (Јакопин, Чокорило, 2021 : 20). Један од најчешћих облика државне помоћи јавним предузећима јесу државне гаранције за кредите јавних предузећа. Најчешћи корисници државне помоћи су: Електропривреда Србије (скр. ЕПС), Србијагас, Железнице Србије, Путеви Србије, ЈАТ (данас Ер Србија) и РТБ Бор (Транспарентност Србија, 2014). Србија, давањем државних гаранција за кредите јавних предузећа, покрива целокупан износ њихових дуговања, чиме крши одредбу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, према којој државна гаранција не може да покрива више од 80% неизмиреног зајма или друге финансијске обавезе корисника.¹⁸

3.2.3. Критички осврт на регулаторни оквир контроле државне помоћи и праксу ККДП

Доношење Закона о контроли државне помоћи 2009. године више је било последица настојања тадашње владајуће гарнитуре да Србија *de iure* испуни једну од обавеза из ССП-а, него истинске жеље за темељним правним уређењем ове области. Десет година од усвајања закона, приступило се доношењу новог закона, имајући у виду да примена претходно важећег законског решења није донела битнији напредак на пољу унапређења система државне помоћи у Србији (Николић, 2020 : 80).

Област државне помоћи изискује висок степен познавања принципа тржишне економије и конкуренције, како од стране креатора регулаторног оквира, тако и од стране лица која непосредно примењују прописе. Стога се намеће као потреба законско решење по којем би за чланове ККДП могли бити бирани доказани стручњаци искључиво правне и економске струке.¹⁹ Једна од слабости важећег режима контроле државне помоћи у Србији јесте мањак сарадње између органа који креирају прописе и ККДП. Требало би прописати да државни органи који креирају нацрте прописа повезане са државном помоћи, морају добити претходно мишљење ККДП, чиме би се спречило нарушавање конкуренције доделом државне помоћи и осигурало да пропис буде у складу с обавезама Србије преузетим у процесу хармонизације права Србије са правним тековинама ЕУ (НАЛЕД, 2019).

¹⁸ Одељак 6, чл. 99, ст. 1, тач. в) Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, Службени гласник РС, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013, 119/2014 и 23/2021 – др. уредбе.

¹⁹ Чл. 12, ст. 1. важећег Закона о контроли државне помоћи: „За председника Комисије и члана Савета може бити изабран држављанин Републике Србије који има завршен факултет, најмање седам година радног искуства у струци, који је стручан и оспособљен за обављање функције председника или члана Савета.“

Поједине одлуке ККДП на посредан начин указују на мањак независности овог органа од извршне власти. Наиме, фебруара 2017. године, ККДП донела је решење²⁰ којим је утврдила да је Уредба Владе Републике Србије о условима и начину привлачења директних страних инвестиција усклађена са Уредбом о правилима за доделу државне помоћи и да се нацрти уговора убудуће не морају достављати ККДП на одлучивање. То у пракси значи мањак транспарентности у поступку доделе државне помоћи, с обзиром на то да ККДП више не разматра уговоре које Влада Републике Србије закључује са инвеститорима (Транспарентност Србија, 2017).

5. Закључак

Поштовање правила у поступку доделе државне помоћи од круцијалног је значаја за очување конкуренције. У Немачкој је приступ државној помоћи у извесној мери другачији него у Србији. За разлику од Србије, у којој постоји мањак независности органа за доделу државне помоћи од извршне власти, транспарентност доделе државне помоћи у Немачкој загарантована је искључивом надлежношћу ЕК у поступку контроле и непостојањем националног органа надлежног за ову врсту контроле.

Заједничка црта српског и немачког приступа додели државне помоћи јавним предузећима јесте настојање извршне власти да давањем помоћи осигура обављање делатности од виталног значаја за функционисање државе остане под њеном контролом. Кључна разлика јесте у томе што давање државне помоћи јавним предузећима у Немачкој води, по правилу, подизању квалитета услуга које ова предузећа пружају грађанима Немачке. Насупрот томе, државна помоћ која се даје јавним предузећима у Србији не доводи до квалитетнијег и одговорнијег пословања јавних предузећа. Креатори политике државне помоћи у Србији могли би, на основу искуства Немачке са подстицањем равномерног регионалног развоја, да извуку поуке и учине више за равномерни развој Србије.

Сазнајна вредност овог рада огледа се у истицању државне помоћи, као моћног инструмента за економски развој у рукама креатора економске политике. Поређење са Немачком, економски најразвијенијом државом ЕУ и резултати анализе тамошње успешне политике економске децентрализације, указују на могуће правце развоја политике државне помоћи у Србији, као средства за јачање економски слабије развијених делова Србије.

²⁰ Комисија за контролу државне помоћи, Решење, <http://www.kkdp.gov.rs/doc/odluke/Resenje%20o%20dozvoljenosti%20drzavne%20pomoc%C4%87i-Uredba%20o%20uslovima%20i%20nacinu%20privlacenja%20direktnih%20investicija.pdf>, приступљено 22. 5. 2021.

Имајући у виду велики значај хоризонталне државне помоћи за, примера ради, заштиту животне средине, као и њен мањи потенцијал за нарушавање конкуренције (због нижег нивоа селективности), овај облик државне помоћи је добар за привредни раст, те га треба повећати у Србији, док би требало смањити прекомерно давање државних гаранција за кредите јавних предузећа, као један, за развој конкуренције, изузетно неповољан облик државне помоћи. С тим у вези, поставља се питање спремности владајућих елита да раскину са традицијом прекомерног финансирања јавних предузећа, што је комплексна тема која изискује посебно истраживање.

Литература

Benček, D, Ceni-Hulek, L, Wambach, A, Weche, J. (2020), Wettbewerb in Zeiten der Pandemie. *Wirtschaftsdienst*. 100. 876-884.

Deutscher Bundestag. *Beihilfenrechtliche Bewertung der Eigenkapitalerhöhung des Bundes bei der Deutschen Bahn AG in der Covid-19-Pandemie*. (2020)

Јакопин, Е, Чокорило, Н. (2021). *Перформансе пословања републичких јавних предузећа. Макроекономске анализе трендова*. 315. 5-32.

Konrad Adenauer Stiftung. *Aufbau Ost*. (2020)

Library of Congress. *Berlin (Potsdam) Conference*. (1945)

Максимовић Секулић, Н. (2017), Правнорегулисање државне помоћи у Републици Србији. *Правни записи: часопис Правног факултета Универзитета Унион*. 2(VIII). 336-351.

Мојашевић, А. (2016), Analysis of Effects of the State Aid Control. *Legal, social and political control in national, international and EU law: Collection of papers from the International Scientific Conference, Faculty of Law in Niš*. 767-786.

Monopolkommission. *Policy Brief*. (2020)

НАЛЕД. *Комисија за контролу државне помоћи – променом организационог модела до оперативне независности*. (2019)

Национални конвент о Европској унији. *Владавина права кроз Поглавље 8 – Политика конкуренције*. (2020)

Николић, Љ. (2020), Државна помоћ и фер тржишна утакмица. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 88(LIX). 71-91.

Прокопијевић, М. (2015), Економски ефекти државне помоћи. *Публикација Државна помоћ у Србији: од лошег ка горем, Топличког центра за демократију и људска права*, 7-94.

Ragnitz, J, Rösel, F, Thum, M. (2019), Der Graben zwischen Ost und West – welche Politik hilft gegen Ungleichheit?. *Ifo-Schnelldienst / Ifo-Institut, Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.* Nr. 16, 3-18.

Sally, R, Webber, D. (1994). The German solidarity pact: A case study in the politics of the Unified Germany, *German Politics*, 3(1), 18-46.

Транспарентност Србија. *Анализа праксе Комисије за контролу државне помоћи.* (2017)

Транспарентност Србија. *Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција.* (2014);

Прописи:

Закон о контроли државне помоћи. *Службени гласник РС*, бр. 73/2019

Закон о јавним предузећима. *Службени гласник РС*, бр. 15/2016 и 88/2019

Уредба о правилима за доделу државне помоћи. *Службени гласник РС*, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013, 119/2014 и 23/2021 – др. уредбе

Електронски извори:

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Beihilfenkontrollpolitik, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/beihilfenkontrollpolitik.html#:~:text=und%20wann%20nicht.,Staatliche%20Beihilfen,kann%20die%20Europ%C3%A4ische%20Kommission%20genehmigen>, приступљено 17. 5. 2021.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Rechtsgutachten über Rechtliche Herausforderungen bei der Schaffung von Anreizen für einen Flächendeckenden Ausbau von Glasfaserinfrastrukturen - Z30/SEV/288.3/1784/DG13 -, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/rechtsgutachten-ausbauanreize-glasfaser-goldmedia-kuehling.pdf?_blob=publicationFile, приступљено 19. 5. 2021.

EUR-Lex, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, приступљено 17. 5. 2021.

EUR-Lex, Council Regulation (EU) 2015/1588 of 13 July 2015 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to certain categories of horizontal State aid, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015R1588>, приступљено 19. 5. 2021.

Europäische Kommission, Staatliche Beihilfe SA.48418 (2018/N) – Deutschland

Bayerische Gigabit-Pilotförderung, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/277018/277018_2038360_109_2.pdf, приступљено 22. 5. 2021.

Европска комисија, Република Србија – Извештај за 2020. Годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Саопштење о политици проширења ЕУ за 2020. годину, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf, приступљено 27. 4. 2021.

Истиномер, Заштита животне средине – нисмо много напредовали, <https://www.istinomer.rs/analize/zastita-zivotne-sredine-nismo-mnogo-napredovali/>, приступљено 21. 5. 2021.

Комисија за контролу државне помоћи, Извештај о додељеној државној помоћи у Србији 2019. године, <http://www.kkdp.gov.rs/doc/izvestaji/izvestaj-ododeljenoj-drzavnoj-pomoci-u-republici-srbiji-u-2019.-godini.pdf>, приступљено 23. 5. 2021.

Комисија за контролу државне помоћи, Решење, <http://www.kkdp.gov.rs/doc/odluke/Resenje-projekat%20Beograd%20na%20vodi.pdf>, приступљено 22. 5. 2021.

Комисија за контролу државне помоћи, Решење, <http://www.kkdp.gov.rs/doc/odluke/Resenje%20o%20dozvoljenosti%20drzavne%20pomoc%20i%20uredbe%20o%20uslovima%20i%20nacinu%20privlacenja%20direktnih%20investicija.pdf>, приступљено 22. 5. 2021.

Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V., Intended Subsidy to the Deutsche Bahn, https://www.netzwerk-bahnen.de/assets/files/downloads/2020/2020_08_23_letter_commission_deutsche_bahn_state_aid_covid_2020_08_18_fin.pdf, приступљено 21. 5. 2021.

SlideShare, Joint Venture Agreement Belgrade Waterfront Project, <https://de.slideshare.net/slobodanjukic988/jv-agreement-belgrade-waterfront-project-ugovor-o-zajednickom-ulaganju-u-projekat-beograd-na-vodi>, приступљено 20. 5. 2021.

Резиме

Као инструмент финансијске помоћи компанијама, државна помоћ јесте битан елемент економске политике сваке државе. Међутим, неселективна додела државне помоћи, заобилажењем основних постулата модерног права конкуренције, једна је од главних препрека економском развоју Србије. Пракса давања државне помоћи јавним предузећима заступљена је у Србији годинама уназад. Упркос великим износима додељене финан-

сијске помоћи, већина државних предузећа послује са губицима. У циљу подршке ублажавању негативних последица пословања јавних предузећа, држава неретко даје државне гаранције за кредите које јавна предузећа узимају код пословних банака. Погубне последице ове политике пристуне су у већини грана индустрије у којима послују јавна предузећа, јер је мали број јавних предузећа која од државе нису добила, у већем или мањем износу, државне гаранције за кредит код пословних банака.

Аутор је анализирао пример добре праксе политике државне помоћи у Немачкој, у контексту њеног федералистичког облика државног уређења и прокламоване политике подстицања равномерног регионалног развоја, и указао на сличности и разлике праксе давања државне помоћи јавним предузећима у Немачкој и Србији. Постоји, међутим, једна карактеристика политике државне помоћи у Србији, која је иначе заједничка свим државама које пролазе кроз процес транзиције друштвено-политичког и економског система. Ради се, наиме, о давању субвенција страним инвеститорима. Креаторима економске политике требало би бити јасно, да прокламовани циљ дугорочног развоја српске привреде може бити остварен само уколико држава финансијски помаже домаће компаније, под условом да се давање финансијске помоћи не одражава негативно на тржишну конкуренцију. Јасно дефинисани и конзистентно спроведени механизми контроле употребе додељених средстава морају за циљ да имају потпуно елиминисање арбитрарности на страни органа који додељују финансијска средства компанијама. Немачка, за разлику од Србије, не води политику давања државне помоћи страним компанијама. Једноставно, у стабилној тржишној економији, каква је Немачка, функционисање институција правног система које пружају правну сигурност свим актерима тржишне утакмице, води стварању здравог пословног окружења у којем сви актери имају једнаке шансе, и чији се пословни успех цени првенствено кроз призму достигнутог степена њиховог технолошког развоја и обучености запослених.

Аутор се, кроз анализу примера државне помоћи у Немачкој, осврнуо на финансијску помоћ коју немачка Влада даје савезним покрајнама у циљу подстицања њиховог економског развоја. Следећи пример Немачке, процес политичке децентрализације морао би у Србији бити праћен процесом економске децентрализације, односно, давањем државне помоћи компанијама у слабије развијеним деловима Србије, чији економски развој у великој мери зависи од успешности пословања локалних компанија. Уосталом, *conditiosine quanon* равномерног економског развоја Србије јесте промена свести критичке јавности која ће утицати на политичке елите да раде боље и транспарентније.

Stefan Stefanović,

PhD Student

Faculty of Law, University of Niš

ECONOMIC ANALYSIS OF STATE AID IN GERMANY AND IN SERBIA

Summary

As an instrument of financial aid to companies, state aid is an important element of the economic policy of every country. However, the non-selective granting of state aid, bypassing the basic postulates of modern competition law, is one of the main obstacles to economic development of each country. The practice of granting state aid to public companies has been present in Serbia for years. Despite large amounts of financial aid, most state-owned enterprises are operating at a loss. In order to support the mitigation of the negative consequences of the operations of public enterprises, the state often provides state guarantees for loans that public companies take from commercial banks. The disastrous consequences of this policy are present in almost every branch of industry in which public enterprises operate, as there is almost no public enterprise that has not received (to a greater or lesser extent) a loan from the state to cover its financial losses.

In this paper, the author analyzes the example of good practice of state aid policy in Germany, in the context of its federalist form of state organization and proclaimed policy of encouraging balanced regional development, and examines the similarities and differences in the practice of giving state aid to public enterprises in Germany and in Serbia. However, there is one feature of the state aid policy in Serbia that is common to all countries in which the process of transition of socio-political and economic systems is underway. It refers to giving subsidies to foreign investors. It must be clear to the creators of economic policy that the proclaimed goal of long-term development of the Serbian economy can be achieved only if the state financially helps domestic companies, provided that the provision of financial assistance does not have a negative impact on market competition. Clearly defined and consistently implemented mechanisms for controlling the use of allocated funds must aim to completely eliminate arbitrariness on the part of the bodies that allocate financial resources to companies. Unlike Serbia, Germany does not pursue a policy of providing state aid to foreign companies. Simply put, in a stable market economy such as the German one, the functioning of legal institutions that provide legal certainty to all market players leads to the creation of a healthy business environment in which all actors have equal opportunities; moreover, their business success is valued solely through the prism of the attained level of their technological development and the level of competence of their employees.

In the analysis of the forms of state aid in Germany, the author especially refers to the financial aid that the Federal Government in Berlin provides to the federal states located in the territory of the former East Germany in order to stimulate their economic development. In line with the German example, political decentralization in Serbia should be accompanied by economic decentralization, i.e. the provision of state aid to companies in less developed parts of Serbia, whose economic recovery largely depends on the success of local companies. After all, the conditio sine qua non of the balanced economic development of Serbia is a change in the consciousness of the critical public, which will influence political elites to work better and more transparently.

Keywords: *state aid, competition policy, Germany, Serbia, European Union.*