

Др Љубица Николић,*
Редовни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfno-26740

UDK: 338:339.137.2
338.246.027(4-672EU)
338.246.027(497.11)

Рад примљен: 25.05.2020.
Рад прихваћен: 21.08.2020.

ДРЖАВНА ПОМОЋ И ФЕР ТРЖИШНА УТАКМИЦА**

Апстракт: Државна помоћ (давање економске предности појединим привредним субјектима или групи привредних субјеката: одобравањем субвенција, кредита под повољнијим условима, државних гаранција, пореских олакшица и ослобађања од пореза, продајом јавне имовине по посебно повољним условима и друго) може бити економски оправдана, али повлачи опасност од нарушавања тржишне конкуренције. ЕУ има строга правила у области пружања и контроле државне помоћи, која за циљ имају што мању државну помоћ уз што мање нарушавање конкуренције. Испуњавајући део преузетих обавеза у процесу приступања ЕУ, код нас је донет Закон о контроли државне помоћи (ЗКДП) 2009. године¹, који је престао да важи доношењем новог Закона о контроли државне помоћи 2019. године². Удео државне помоћи у БДП-у Србије је значајан и недовољно транспарентан, због чега се с правом поставља питање његовог утицаја на фер тржишно надметање. Реформа политике државне помоћи у Србији је неопходна, пре свега у циљу значајног смањења ове помоћи и правилне селекције корисника. Полазна основа ефикасне политике државне помоћи јесте правна регулатива и њена имплементација, али изнад свега истинска независност и одговорност институција надлежних за контролу ове помоћи. Неопходно је наћи модусе који ће обезбедити да општи интерес и економска ефикасност буду изнад појединачних интереса. Предмет овог рада јесте промовисање свести о утицају

* ljubica@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту: "Усклађивање права Србије са правом ЕУ" који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу.

Рад је изложен у онлајн формату, на међународној научној конференцији "Одговорност у правном и друштвеном контексту", на Правном факултету Универзитета у Нишу 18.9.2020. године.

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

2 Закон о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

државне помоћи на економску ефикасност, анализа правних решења и институционалног оквир из ове области у Србији, као и политике државне помоћи ЕУ. Појава прекомерне, некоректно селективне и неконтролисане државне помоћи може имати дубоке негативне последице на друштвено благостање, због чега је неопходно правилно нормирање и имплементација правила из ове области.

Кључне речи: државна помоћ, регулатива, политика државне помоћи, економски ефекти, ЕУ.

1. Увод

Област државне помоћи све се детаљније правно регулише на националном, наднационалном и међународном плану, што указује на постојање свести о потенцијалним негативним импликацијама државне помоћи на функционалност привреде и економски раст, али и чињеници да се овај вид државног интервенционизма обилно користи. Због тога се, „системи државне помоћи заснивају на принципу генералне недопуштености државне помоћи, која се релативизује релативно широким изузецима у виду дозвољених и условно дозвољених државних помоћи“ (Дивљак, 2011: 363). Значај проучавања државне помоћи проистиче, пре свега, из чињенице да она има снажне економске последице, како на пословање појединачних учесника на тржишту, тако и привреде у целини. У условима незадовољавајућег привредног раста, с правом се као један од разлога може навести и неодговарајући систем државне помоћи. Тако долазимо на терен односа државне политике и економије, и отварамо питања: Како државна помоћ утиче на конкуренцију и величину економског успеха учесника на тржишту? Да ли је намера државе да конкретном помоћи повећа ефикасност привреде или фаворизује поједине тржишне учеснике? Да ли државна мера може бити ефикаснија од тржишног механизма? Када је, и у којој мери, економски оправдана државна помоћ? Како изградити ефикасан систем доделе и контроле државне помоћи? Постоји ли начин да се новцем пореских обвезника располаже стручно и одговорно, односно како натерати носиоце власти да буџетским новцем располажу на начин како то чине приватни инвеститори?

Државна помоћ ремети, мање или више, слободну тржишну конкуренцију и утиче на друштвено благостање позитивно или негативно. На националном нивоу ова помоћ фаворизује одређене привредне субјекте, привредне секторе или регионе, на рачун других. На међународном плану, политика државне помоћи може утицати на неједнаку позицију

учесника на међународном тржишту, због чега правила наднационалног и међународног права све чешће постају део националних законодавстава.

У овом раду указујемо на нека правна и институционална решења која су део домаће политике државне помоћи, уједно их упоређујемо са регулативом и политиком државне помоћи у ЕУ. Циљ овог рада јесте указивање на неке разлоге због којих домаћа политика заштите конкуренције и државне помоћи није довољно ефикасна у обезбеђивању фер тржишне утакмице. Конкуренција ствара успешне тржишне учеснике, који се прилагођавају новим могућностима и захтевима на тржишту, насупрот томе, државна помоћ смањује такмичарски дух. „Када се предузећа навикну на то да ће их владе одржавати у послу без обзира на све, подстицаји за иновације и прилагођавање су изразито слаби. Предузећа у којима се размишља на тај начин у врло кратком року ће заостати у односу на међународну конкуренцију“ (Baldwin, Wyplosz, 2010: 438). Државну помоћ је немогуће анализирати издвојено од политике и права заштите конкуренције, али се због просторне ограничености овом политиком детаљније, на овом месту, не можемо бавити. Политика заштите конкуренције у Србији није довољно ефикасна. „Домаћи привредни субјекти нису навикнути на конкуренцију већ, често, покушавају да профитирају коришћењем привилегија“, укључујући примање државне помоћи; у исто време, „држава не показује истинску спремност да заштити конкуренцију, нити спроводи озбиљну борбу против корупције везане за пословање“ (Николић, 2019: 165).

2. Државна помоћ и тржишна конкуренција

Сваки облик државног интервенционизма, укључујући државну помоћ, ремети слободну тржишну утакмицу. Као оправдање за пружање ове помоћи, у теорији се углавном наводи несавршеност тржишта и намера да се исправе тржишни недостаци (као што су: екстерналије и производња јавних добара), као и посматрање ове помоћи као вида инвестирања. Наводи се да систем државне помоћи може подстаћи економску ефикасност и привредни раст. Рецимо, финансирање и други видови подстицања развоја науке и заштите животне средине јесу неке од области где је државна помоћ оправдана. И поред тога, поставља се питање дефинисања ефикасног система државне помоћи. Чак и када постоји намера државе да својом помоћи подстиче економску ефикасност, њене процене стања у привреди, обим и ефекти помоћи могу бити погрешни. Са друге стране, привредни субјекти покушавају да дођу до државних бенефиција, и многе интересне групе у томе и успевају. Одлуке о додели државне помоћи могу бити политички и интересно донете, на штету тржишне ефикасности.

“Политизација државне помоћи један је од главних проблема са којима се суочавају институције које пружају помоћ. Сходно томе, трошкови погрешног спровођења политике могу надмашити предности интервенције како би се исправила ситуација на тржишту“ (Nicolaidis, Bilal, 1999: 30).

На сајту Комисије за контролу државне помоћи, последњи доступан Извештај о додељеној државној помоћи у РС је за 2018. годину³. Иако је средина 2020. године, још увек није објављен Извештај о додељеној помоћи 2019. године, нема информација о планираним помоћима, нити о појединачним корисницима државне помоћи. Извештај за 2018. годину сачињен је на основу података који су прикупљени од давалаца помоћи (министарстава, Пореске управе, Националне службе за запошљавање, Фонда за развој РС, Развојне Агенције Србије, Владе АП Војводине и јединица локалне самоуправе). Износ додељене државне помоћи у РС 2018. године је 96.717 милиона динара (818 милиона евра), приближно исто као 2017. године (96.045 милиона динара или 792 милиона евра) и за 5% (односно 9% упоређивањем износа у еврима) више у односу на 2016. годину (92.399 милиона динара или 750 милиона евра). Према овом Извештају, учешће државне помоћи у БДП-у 2018. године је 1,9%, док је 2017. и 2016. године износило 2,2%.

2.1. Зашто је неопходна контрола државне помоћи?

Уколико је национална регулатива из области државне помоћи и заштите конкуренције недовољно ефикасна и омогућава доношење одлука из ове области које су политички и интересно засноване, обавеза имплементације квалитетних наднационалних и међународних правила о државној помоћи може бити корисна. То, међутим, није довољно за стварање ефикасног система државне помоћи. Адекватна регулатива доводи до жељених циљева само уколико постоји ефикасан систем њене имплементације. Функционална регулатива, која се односи на државну помоћ и независне и стручне институције које је примењују, први је предуслов ефикасне контроле и одговорности државних институција које пружају државну помоћ, а тиме и заштите тржишне конкуренције. Неопходност контроле државне помоћи проистиче из више разлога: државна помоћ нарушава конкуренцију; државна интервенција је несавршена; државне одлуке могу бити резултат политичких притисака различитих интересних група; државна помоћ може бити инструмент за куповину гласова бирача (Беговић, Павић, 2012: 115–117).

³ Комисија за контролу државне помоћи РС. *Извештај о додељеној државној помоћи у РС 2018. године*. Преузето 20. 5. 2020. <http://www.kkdp.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj-o-dodeljenoj-drzavnoj-pomoci-u-Republici-Srbiji-u-2018-godini.pdf>

Национална политика државне помоћи има очигледне економске и политичке импликације. Она директно утиче на показатеље економског успеха учесника на тржишту и функционалност укупне привреде. Примаоци државне помоћи без напора остварују приносе и јачају своју тржишну позицију, наспрот оних којима је та помоћ ускраћена. Финансијски бенефити могу ојачати и везу тржишних учесника са носиоцима власти који утичу на расподелу државне помоћи, што додатно интензивира утицај политике на економију. Остваривање политичких циљева може постати доминантна намера носилаца економске политике, укључујући и политике државне помоћи, у односу на стварање успешне тржишне привреде. Решење оваквог стања налази се у стварању једнаког система одговорности и санкција за све учеснике на тржишту, укључујући ефикасну контролу државне помоћи. Питање контроле државне помоћи јесте комплексно с обзиром на то да се контролишу активности носилаца власти. Квалитетна регулатива јесте основа ове контроле али је недовољна без стручних и независних институција које је примењују, владавине права и независног судства, сузбијања корупције и развоја других индикатора економских слобода. „Ефикасне институције, укључујући владавину права, омогућавају тржишту да ограничи предаторство и приватних тржишних субјеката и предаторство државе, успостави поверење и репутацију учесника, да превазилази проблем неизвесности и асиметричних информација, да редукује трансакционе трошкове, да повећа очекивану вредност приноса од инвестиција, и као консеквенцу омогући раст и развој економије“ (Јовановић, 2019: 57).

2.2. Контрола државне помоћи: Избор или обавеза?

Политика државне помоћи у Србији условљена је и њеном тренутном позицијом у поступку приступања ЕУ. У овој фази приступања Србија има обавезу да хармонизује прописе и примени стандарде ЕУ у области државне помоћи, као и да креира одговарајући институционални механизам надлежан за ову област. ЕУ инсистира на строгом и ефикасном националном механизму контроле државне помоћи, препуштајући земљама кандидатима за чланство да саме изграде тај механизам. У неким земљама је контролу државне помоћи вршило Министарство финансија (Чешка, Бугарска), у Пољској – Канцеларија за конкуренцију и заштиту потрошача, у Словенији – Комисија за контролу државне помоћи (Дивљак, 2011: 367). Национални механизам контроле државне помоћи земаља кандидата за чланство у ЕУ привременог је карактера. Стицањем чланства у ЕУ, преносе се надлежности из ове области на институције ЕУ. У међувремену се од земаља кандидата очекује да изграде озбиљан систем

контроле државне помоћи. На том путу, Србија се суочила са проблемима и незадовољавајућим напретком у овој области. Усклађивање регулативе било је мањи проблем у односу на њихову примену.

Први српски Закон о контроли државне помоћи донет је 2009. године. Овај Закон је, и поред уочених недостатака, омогућавао надлежној Комисији да се озбиљније бави националном контролом државне помоћи. Међутим, очекивани резултати су изостали. Контрола није била нити довољно озбиљна, нити довољно транспарентна. Уместо интензивирања рада Комисије за контролу државне помоћи (кадровског јачања, боље сарадње са повезаним органима, активније комуникације са Европском комисијом, професионалног информисања о спроведеним контролама и сл.), сва пажња је усмерена на израду новог Закона, којим је суштински промењен циљ заштите. Наиме, Законом из 2019. године регулише се државна помоћ са циљем заштите јединственог европског тржишта (деталније у наставку овог рада), за разлику од претходног који је регулисао државну помоћ са циљем заштите конкуренције на националном тржишту, док је примена Закона остала у надлежности домаћих институција, чији рад прати Европска комисија. У вези са тим, намеће се питање: Да ли Србија истински жели да правно уреди, и спроводи, ефикасну контролу државне помоћи, или је реч само о формалном испуњавању преузетих обавеза према ЕУ? Контрола државне помоћи јесте питање од изузетног значаја за домаћу економију и није контрадикторна са преузетим наднационалним обавезама, управо супротно. Изграђени национални механизам контроле државне помоћи јесте основа прихватања сложеног и строгог механизма контроле ове помоћи у ЕУ. Политику, регулативу и искуство ЕУ у области државне помоћи ваља користити као модел за домаћу регулативу и политику, у циљу заштите и домаће економије од непожељних државних помоћи, али и Европског тржишта, у складу са преузетим обавезама.

3. Проблем дефинисања државне помоћи

ЕУ спроводи строгу политику државне помоћи са циљем спречавања земаља чланица да фаворизују своје привредне субјекте на јединственом европском тржишту. „Регулатива ЕУ је много детаљнија и покрива шири спектар облика државне помоћи, у односу на ону која постоји на међународном плану, у оквиру СТО“ (Дивљак, 2011: 363). Посебан део Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ)⁴ односи се на регулисање државне помоћи. „Ако уговорима није другачије предвиђено, свака помоћ додељена

4 EUR – Lex Access to European Union law. *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Преузето 23. 5. 2020.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

од стране државе чланице или из средстава државе у било ком облику, која нарушава или прети да наруши конкуренцију дајући предност одређеном привредном друштву или производњи одређене робе, неспојива је са унутрашњим тржиштем, уколико утиче на трговину између држава чланица“.⁵ Истим чланом су регулисани допуштени облици државне помоћи уз прецизирање услова за њихову доделу, рецимо: помоћ социјалне природе; у случају елементарних непогода; подстицање економског развоја подручја у којима је животни стандард изузетно низак или је незапосленост изузетно висока; за поспешивање важног пројекта од заједничког европског интереса или за отклањање озбиљног поремећаја у привреди државе чланице; као и друге категорије помоћи. Европска комисија испитује додељивање државне помоћи у државама чланицама, даје предлоге и износи примедбе, а може донети и одлуку да конкретна држава одређену помоћ укине или измени. У случају спора, надлежан је Суд правде ЕУ.⁶ „Политика државне помоћи ЕУ динамично се развијала. На њено обликовање утицала су економска и политичка дешавања значајна за ЕУ“ (Lopez, 2015: 4).

3.1. Елементи државне помоћи

Све мере државне подршке којима се утиче на тржишну позицију привредних субјеката не чине државну помоћ у правном смислу речи. На први поглед чини се јасно шта државна помоћ подразумева. Њено дефинисање, међутим, повлачи многе дилеме. Општеприхваћене дефиниције државне помоћи нема, па отуда и разлике у правном нормирању и тумачењу битних елемената који одређују државну помоћ. „Да би одређена државна подршка општег типа спадала у државну помоћ, потребно је да се симултано задовољи пет критеријума: 1) помоћ мора да буде додељена од стране државе, коришћењем државних ресурса; 2) помоћ мора да ствара одређену предност за њеног примаоца (у односу на оне који ту помоћ не примају); 3) помоћ мора да ствара предност (изабраним) учесницима на тржишту у обављању привредних делатности; 4) помоћ мора да утиче на размену добара и услуга на тржишту; 5) помоћ мора да доводи до дисторзије конкуренције“ (Беговић et al. 2012: 108). Сви наведени критеријуми захтевају прецизирање и стварају неке дилеме. Проф. Драго Дивљак наводи да су „битни елементи који одређују државну помоћ у ЕУ: 1) државна мера мора подразумевати корист, односно давање

5 Чл. 107, тачка 1 Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (у наставку текста УФЕУ), *Official Journal C 326*, 26/10/2012 P. 0001 - 0390.

6 Чл. 108 УФЕУ.

привилегије одређеном предузећу, које корисник помоћи у нормалним условима не би могао стећи; 2) да се помоћ даје директно из државних извора; 3) мера мора бити селективна, тј. да се њоме даје привилегија одређеном предузећу или одређеној производњи (опште мере економске, социјалне и пореске политике не сматрају се државном помоћи, ако се њихови ефекти односе равномерно на читаву привреду, што је у пракси тешко постићи); 4) мера мора нарушавати конкуренцију на тржишту ЕУ; 5) да мера утиче на трговину између земаља чланица ЕУ“ (Дивљак, 2011: 369–371). Различито тумачење елемената који одређују државну помоћ, бројност и кумулативност тих елемената, као и бројни изузеци у вези с тим шта се сматра тржавном помоћи, омогућили су избегавање контроле многих државних давања. Оваква појава посебно је видљива у домаћем систему државне помоћи, за разлику од механизма контроле државне помоћи у ЕУ на чијој ефикасности се стално ради.

3.2. Правно дефинисање државне помоћи у Србији

Дефинисање државне помоћи у регулативи Србије ствара неке дилеме. У актуелном српском Закону о контроли државне помоћи, државна помоћ је дефинисана као „сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода коју додељује давалац државне помоћи у било ком облику, којом се одређени учесник на тржишту ставља у повољнији положај у односу на конкуренте или се даје предност производњи одређене робе и/или услуге, којом се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту и утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније“.⁷ Ова законска формулације државне помоћи код нас, показује намеру законодавца да се нормирање државне помоћи врши са намером заштите конкуренције на тржишту ЕУ, али не и оне на националном тржишту. Последњи услов, из ове законске дефиниције, (*...и утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније*) битно смањује обим примене овог закона и представља новину у односу на претходни закон.

Овакво дефинисање државне помоћи у актуелном ЗКДП ствара сумњу о истинској намери законодавца да се правно уреди контрола државне помоћи код нас. Ограничавање државне помоћи која се одражава само на трговину између РС и ЕУ у претходном закону није било, што је пружало могућност за широм применом. Државна помоћ је била дефинисана као „сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај

7 Чл. 3, став 1 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту”⁸.

Регулисање трговине између РС и ЕУ део је наших преузетих обавеза и закљученог Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП). Једна од обавеза из овог споразума јесте и правно регулисање државне помоћи. Члан 73.1.iii. ССП гласи⁹: „Свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима, није у складу са правилним функционисањем Споразума, у мери у којој може утицати на трговину између Заједнице и Србије“. Независно од ових преузетих обавеза, правно регулисање државне помоћи јесте од националног значаја и услов је функционалности привреде. ЕУ инсистира на „потпуном усвајању стандарда заснованих на заједници за одобравање државне помоћи“ (Cremona, 2003: 265).

4. Разлози доношења новог Закона о контроли државне помоћи у Србији

Државна помоћ У Србији правно је регулисана тек 2009. године, доношењем Закона о контроли државне помоћи, чиме је формално испуњена једна од обавеза из Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП)¹⁰. У овом закону је било наведено да се њиме „уређују општи услови и поступак контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима, који садрже одредбе о државној помоћи“¹¹. Десетогодишња примена овог закона није довела до битнијег унапређења система државне помоћи код нас, нити су прокламовани циљеви овог закона реализовани.

8 Чл. 2, тачка 1 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 51/09.

9 Министарство за европске интеграције РС. *Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране*. Преузето 26. 2. 2020. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

10 Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 83/08.

11 Чл. 1 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 51/09.

4.1. Критички осврт на контролу државне помоћи у Србији

У време важења Закона о контроли државне помоћи из 2009. године, нека истраживања су указивала на пропусте у нормирању државне помоћи, лош рад Комисије за контролу државне помоћи, али и на системске недостатке који домаћи механизам контроле државне помоћи чине неефикасним. Једно од таквих истраживања¹² је указало на проблем непостојања адекватног механизма контроле, одговорности и кажњавања за незакониту доделу државне помоћи и игнорисање Комисије. Пракса је показала да, због непостојања адекватних санкција, у великој мери од добре воље давалаца помоћи зависи пријављивање свих релевантних чињеница Комисији. Према овом истраживању, велики проблем код нас је и то што се не прате ефекти додељених помоћи.

Савет за борбу против корупције доставио је 7. 9. 2018. године Влади РС Извештај о додели државне помоћи привредним субјектима у РС¹³. У закључку овог извештаја се наводи да Србији недостаје Закон о додели државне помоћи којим би се детаљно регулисало ко, како, у ком поступку може бити 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. Постојећа Уредба о правилима за доделу државне помоћи¹⁴ не може да замени закон. У овом извештају се, такође, наводи да је Закон о контроли државне помоћи (из 2009. године) непотпун, јер не регулише у потпуности контролу доделе државне помоћи, не регулише контролу реализације дате помоћи, нити регулише контролу сврсисходности додељивања средстава. Указује се и на проблем нетранспарентности података у вези додељивања државне помоћи. На сајту Комисије за контролу државне помоћи објављени су годишњи извештаји о додељеној државној помоћи у РС¹⁵, без навођења привредних субјеката који су били корисници ове помоћи, нити износа и намене одобрених појединачних помоћи.

12 Транспарентност Србија. *Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција?* Преузето 20. 5. 2020. https://www.istinomer.rs/pictures/wledit_pdf/622770574875176.pdf

13 Савет за борбу против корупције. *Извештај о додели државне помоћи привредним субјектима у РС.* Преузето 7. 2. 2020. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3272/izvestaj-o-dodeli-drzavne-pomoci-privrednim-subjektima-u-republici-srbiji>

14 Уредба о правилима за доделу државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13.

15 Комисија за контролу државне помоћи. *Годишњи извештаји.* Преузето 7. 2. 2020. <http://www.kkdp.gov.rs/izvestaji.php>

Посебну пажњу домаће јавности изазива државна помоћ усмерена ка привлачењу *страних инвестиција*. Због недостатка домаћег капитала за инвестирање, Србија различитим државним подстицајима покушава да привуче инострани капитал, посебно у форми страних директних инвестиција (СДИ). Користи од увоза иностраног капитала јесу бројне (уношење нових технологија, повезивање са међународним извозним тржиштима, повољније снабдевање производним инпутима и сл.). Стварање услова за привлачење СДИ јесте оправдано али конкретним државним мерама за остваривање овог циља треба приступити аналитички и критички. Страни инвеститори имају иста права и обавезе као и домаћи инвеститори,¹⁶ укључујући и право на све облике државне помоћи. У циљу привлачења страног капитала у нашу привреду, често се нуде субвенције страним предузећима, која су финансијски моћнија у односу на наше привредне субјекте, због чега се поставља питање економског оправдања оваквих мера. „Ако је нека инвестициона опција истински рентабилна“, под условом постојања функционалног привредног система, „за њу би требало да се нађе заинтересовани улагач и без субвенција“ (Маџар, 2016: 24). Субвенционисање иностраних предузећа ствара дискриминацију на тржишту, на штету домаћих произвођача, притом ремети ефикасну алокацију ресурса.¹⁷ Ове субвенције су код нас инструмент компензације за суштински недостатак уређеног привредног система, који би био атрактиван за инвестирање и без субвенција државе. Као основни проблеми субвенционисања иностраних инвеститора код нас наводе се: субвенције нису системски уређене нити на транспарентан начин институционално формализоване, због чега се субвенције одобравају под различитим условима; кроз субвенције се ангажују огромна средства, која се одобравају на основу преговора од случаја до случаја; у тим преговорима учествују представници приватног капитала (страна предузећа) и наши политичари и државни службеници, који располажу новцем пореских обвезника; вероватно највећи проблем јесте, велика подложност процедура утврђивања субвенција разним облицима корупције (Маџар, 2016: 26–27).

16 Чл. 7 Закона о улагањима, *Сл. гласник РС*, 89/15 и 95/18.

17 Пословањем транснационалних компанија, као основних носилаца СДИ, и домаћим механизмима привлачења страних инвестиција у овом раду се детаљније не можемо бавити, због просторног ограничења (Видети: Ђорђевић, 2015: 48). О заступљености и ефектима страних инвестиција у Србији, као и ефектима субвенција и других државних мера, које су део политике привлачења страног капитала, видети: *Стране директне инвестиције и привредни раст у Србији*. (2016). Београд: Економски факултет у Београду.

4.2. Извештај Европске комисије

Функционалност механизма контроле државне помоћи у Србији процењује се и од Европске комисије. У *Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2019. годину*¹⁸, наводи се да препоруке из извештаја за 2018. годину нису спроведене и да није остварен никакав напредак у погледу усклађености законодавства и примене правила о државној помоћи. Оцена је ове Комисије да законодавство о контроли државне помоћи у Србији начелно одражава одредбе чланова 107 и 108 УФЕУ и релевантне одредбе ССП, мађутим, поједина законска решења нису усклађена. Посебно се наглашава да: треба укинути изузеће од правила о државној помоћи за привредна друштва у поступку реструктурирања и приватизације (напомена аутора: ово изузеће предвиђено је чланом 2 Уредбе о правилима за доделу државне помоћи), сагласно обавезама из Споразума о стабилизацији и придруживању; ускладити постојеће шеме помоћи, укључујући фискалне шеме државне помоћи укључене у Закон о порезу на добит правних лица, Закон о порезу на доходак грађана и Закон о слободним зонама, са регулативом ЕУ; значајно повећати буџет и извршна овлашћења Комисије за контролу државне помоћи (ККДП) како би се осигурала њена независност и делотворност; ускладити Закон о међубанкарским накнадама и посебним правилима пословања код платних трансакција на основу платних картица са регулативом ЕУ и обавезама из ССП (иако је овај Закон усвојен јуна 2018. године, члан 9 овог Закона није усклађен)¹⁹. У овом извештају се, такође, наглашава, да у складу са преузетим обавезама из ССП²⁰, Комисија за контролу државне помоћи треба да појача своје напоре како би Европској комисији доставила информације о одређеном броју појединачних одлука којима се значајни износи државне помоћи одобравају важним актерима у привреди. Напомиње се и да Регионална мапа помоћи још није припремљена. ККДП је одговорна за спровођење Закона о контроли државне помоћи. Пет чланова ове комисије углавном именују министарства која додељују помоћ, а секретаријат ККДП је административни део Министарства финансија. Због тога се, како се у Извештају наводи, ККДП не може сматрати независном институцијом,

18 Министарство за европске интеграције РС. *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2019. годину*. Преузето 20.01.2020. http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-REVIDIRANO.pdf

19 Закон о међубанкарским накнадама и посебним правилима пословања код платних трансакција на основу платних картица, *Сл. гласник РС*, 44/18.

20 Чл. 73. тачка 5. Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 83/08.

како се то захтева у ССП. Осим тога, Комисија нема довољно кадрова нити буџет који би омогућио нормално функционисање. У извештају Европске комисије се наглашава да у овом периоду није било никаквог напретка у спровођењу државне помоћи. До фебруара 2019. године ККДП није донела ниједну одлуку којом се забрањује државна помоћ, нити одлуку у корист повраћаја. Скреће се пажња и на потребу усклађивања услова за „кумуляцију“ државне помоћи. ККДП би требало пажљиво да прати и спровођење међувладиних споразума склопљених са земљама које нису чланице ЕУ, који не би требало да предвиђају изузећа од националног законодавства, укључујући фискално законодавство и контролу државне помоћи. Свест о правилима државне помоћи међу заинтересованим странама и даље је ниска, посебно међу органима који додељују помоћ.

Због уочених недостатака у регулативи државне помоћи Србије, пре свега оних апострофираних од Европске комисије, донет је нови Закон о контроли државне помоћи, 2019. године, који је почео да се примењује 1. 1. 2020. године.

5. Регулаторни оквир државне помоћи у Србији

По угледу на регулативу ЕУ, Закон о контроли државне помоћи у Србији прихвата различите механизме реализације државне помоћи. Као инструменти доделе државне помоћи наводе се: субвенције (бесповратна средства), као и субвенционисана каматна стопа на кредите; фискалне олакшице (умањење или ослобођење од плаћања пореза, доприноса, царина и других фискалних дажбина); гаранције државе или другог даваоца државне помоћи, дате по условима повољнијим од тржишних; одрицање од добити и/или дивиденде државе, локалне самоуправе или правног лица које управља или располаже јавним средствима; отпис дуга према држави, локалној самоуправи или правном лицу које управља или располаже јавним средствима; продаја или коришћење имовине у јавној својини по цени нижој од тржишне; куповина или коришћење имовине по цени вишој од тржишне од стране државе, локалне самоуправе или правног лица које управља или располаже јавним средствима; и други инструменти у складу са ЗКДП²¹.

Давалац државне помоћи може бити надлежни орган РС, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, и свако друго правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику²² (пример: Министарство привреде, Покрајински

21 Чл. 3, став 4 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

22 Чл. 4, став 1 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

секретаријат за културу, Град Ниш итд.). Давалац државне помоћи може бити и јавно предузеће, уколико се одриче својих прихода у корист одређеног привредног субјекта. Корисник државне помоћи је свако правно и физичко лице које обавља делатност производње или промета робе или пружања услуга на тржишту а коме се додељује државна помоћ у било ком облику²³ (на пример, привредни субјекти који добијају средства по основу конкурса Националне службе за запошљавање или појединачни корисник државне помоћи који добија регионалну инвестициону државну помоћ за реализацију конкретног инвестиционог пројекта). Супротно препоруци Европске комисије, садржане у њеном Извештају²⁴ о напретку Србије за 2019. годину, корисницима државне помоћи у Србији се не сматрају привредни субјекти у поступку приватизације²⁵.

5.1. Државна помоћ: правила и изузеци

Регулаторна решења у Србији која се односе на дозвољеност државне помоћи углавном су прилагођена регулативи ЕУ. Правно је уређена *увек усклађена (дозвољена) државна помоћ* и државна помоћ која може бити усклађена (дозвољена) у складу са Законом.²⁶ Међутим, поставља се питање оправданости решења да „услове и критеријуме усклађености државне помоћи ближе прописује Влада“²⁷. Препорука Савета за борбу

23 Чл. 4, став 2 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

24 Министарство за европске интеграције РС. *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2019. годину*. Преузето 20. 1. 2020. http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-REVIDIRANO.pdf

25 Чл. 2, тачка 1 Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13.

26 *Увек усклађена (дозвољена) државна помоћ* јесте државна помоћ која је социјалног карактера, а додељује се индивидуалним потрошачима ради отклањања штета проузрокованих природним непогодама или у другим ванредним ситуацијама. *Државна помоћ може бити усклађена*, ако се додељује у складу са Законом, посебно ради: унапређења економског развоја подручја у РС са изузетно ниским животним стандардом или са високом незапосленосту; ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди РС или извођења пројекта од посебног значаја за РС и државу чланицу ЕУ (додато у односу на чл. 5, тач. 2 претходног ЗКДП); за унапређење развоја одређених делатности или подручја у РС, *ако се тиме не утиче на трговину између РС и земаља чланица ЕУ* (чл. 5, став 2, тачка 3 ЗКДП. У претходном ЗКДП чл. 5, тач. 3 – *уколико се тиме озбиљно не нарушава, нити постоји претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту*); за очување културног наслеђа, *ако се тиме не нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту и утиче на трговину између РС и земаља чланица ЕУ* (додато у чл. 5, ст. 2, тач. 4 новог ЗКДП).

27 Чл. 5, став 3 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

против корупције²⁸, да се донесе Закон о додели државне помоћи, јесте оправдана. Уколико би правила о додели државне помоћи била прецизирана у посебном закону, повећала би се ефикасност и одговорност у додели државне помоћи. Постојеће законско решење омогућава Влади да уместо спровођења закона има могућност да креира правила о додели државне помоћи.

Новим ЗКДП дефинисано је да накнаде за обављање *услуга од општег економског интереса*²⁹ не представљају државну помоћ, под одређеним условима³⁰. Неспорно је да држава треба да обезбеди адекватно пружање услуга од општег економског интереса, то, међутим, не значи да овај вид њеног интервенционизма треба да буде неконтролисан. Трошење новца пореских обвезника, назвали то државном помоћи или не, у уређеном друштву подразумева одговорност и професионалност доносилаца одлука, као и могућност грађана да о томе буду у потпуности обавештени. Државном помоћи се не сматрају нити трансакције у вези којих се даваоци државне помоћи „понашају у складу са уобичајеним тржишним околностима у конкретної ситуацији, на начин како би се понашао типични учесник на тржишту у приватној својини, сходно условима и критеријумима које ближе уређује Комисија“³¹. Овако уопштено дефинисање трансакција које се не сматрају државном помоћи, притом препуштање Комисији да слободно прецизира услове, пружа могућност да многа државна трошења прођу без озбиљне контроле. Државну помоћ не представљају нити гаранције које даваоци помоћи дају у складу са тржишним условима; као и помоћ која

28 Савет за борбу против корупције. *Извештај о додели државне помоћи привредним субјектима у РС*. Преузето 7. 2. 2020. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3272/izvestaj-o-dodeli-drzavne-pomoci-privrednim-subjektima-u-republici-srbiji>

29 Услуга од општег економског интереса је услуга чији квалитет, услове пружања, односно цену, уређује или контролише државни орган или други имаоци јавног овлашћења, нарочито због велике вредности почетних улагања, ограничености ресурса неопходних за њено пружање, одрживог развоја, друштвене солидарности и потребе за уједначеним регионалним развојем, а у циљу задовољења општег друштвеног интереса, а нарочито електронске комуникационе услуге, дистрибуција и јавно снабдевање електричном енергијом, дистрибуција и снабдевање гасом, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом, снабдевање пијаћом водом, одводњавање и пречишћавање атмосферских и отпадних вода, превоз путника у јавном превозу, поштанске услуге, одржавање чистоће, одлагање комуналног отпада, управљање и одржавање гробља, погребне услуге, одржавање чистоће на површинама јавне намене, одржавање јавних зелених површина и обављање димничарских послова (Чл. 5, тачка 24 Закона о заштити потрошача, *Сл. гласник РС*, 62/14, 6/16 – др. закон и 44/18 – др. закон).

30 Чл. 6 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

31 Чл. 6, став 2 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

се додељује за обављање неекономских делатности које су у искључивој надлежности РС, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као што су војска, полиција, безбедност и контрола авиосообраћаја, надзор против загађења и сл.³²

У претходном ЗКДП нису биле дефинисане мере које не представљају државну помоћ, за разлику од актуелног Закона који предвиђа велики број изузетака. Уговор о функционисању ЕУ не дефинише накнаде које не представљају државну помоћ³³, као што је то учињено у домаћем Закону. Помоћ мале вредности (*де минимис помоћ*)³⁴, која нема значајан утицај на нарушавање конкуренције и на трговину између РС и ЕУ, не пријављује се Комисији, о оправданости доделе одлучује давалац ове помоћи, а Влада ближе уређује услове, горњу границу и друга правила у вези са њом. Када се свим изузецима од државне помоћи дода и нови кумулативни услов у дефинисању државне помоћи, - "и утиче на трговину између РС и земаља чланица ЕУ"³⁵, област примене Закона о контроли државне помоћи значајно је сужена.

5.2. Нови положај Комисије за контролу државне помоћи

Најзначајнија измена у новом Закону о контроли државне помоћи односи се на положај Комисије за контролу државне помоћи. Ова Комисија је, новим Законом, добила положај самосталне и независне организације, која за обављање послова из своје надлежности одговара Народној скупштини.³⁶ Одлуку о избору председника Комисије и члана Савета доноси Народна скупштина већином гласова свих народних посланика по предлогу одбора Народне скупштине надлежног за послове финансија.³⁷ У претходном Закону, Комисију је образовала Влада на предлог надлежних министарстава³⁸, која су уједно била и даваоци државне помоћи. Овом регулаторном променом, створена је могућност да се битно побољша национална контрола државне помоћи. Контрола државне помоћи јесте озбиљна и осетљива област, с обзиром на то ко се контролише. Због тога,

32 Чл. 6, став 3 и 4 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

33 Чл. 107, тачке 2 и 3 Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (у наставку текста УФЕУ), *Official Journal C 326*, 26/10/2012 P. 0001 - 0390.

34 Чл. 8 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

35 Чл. 3, став 1 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

36 Чл. 9 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

37 Чл. 12, став 3 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 73/19.

38 Чл. 6 Закона о контроли државне помоћи, *Сл. гласник РС*, 51/09.

надлежно тело за контролу државне помоћи треба да функционише на начин сличан Европској комисији. Оно треба да натера учеснике у систему државне помоћи да се понашају одговорно и припреме за строги систем контроле који постоји у ЕУ. Европска комисија има ексклузивну надлежност да регулише политику конкуренције и државне помоћи ЕУ. „Политика конкуренције је једно подручје у коме су земље чланице заиста пренеле велики део суверенитета на супранационални ниво“ (Baldwin et al. 2010: 426).

6. Закључак

Државна помоћ ствара користи за једне привредне субјекте и трошкове за друге, притом ремети слободно тржишно надметање и утиче на друштвено благостање. У исто време, неке мере државне помоћи могу бити оправдане. Снажне економске импликације државне помоћи намећу потребу за контролом ових мера државног интервенционизма. Са аспекта економске струке, анализом трошкова и користи, може се проценити оправданост сваке појединачне државне помоћи, међутим, до тих анализа не долази уколико не постоји изграђен правни и институционални систем контроле ове помоћи. Пракса је показала да изградња функционалног система контроле државне помоћи није нимало лак задатак. ЕУ спроводи строгу контролу државне помоћи земаља чланица у циљу заштите конкуренције на јединственом европском тржишту. Земље кандидати за чланство имају обавезу да имплементирају европске стандарне и изградње ефикасан систем националне контроле државне помоћи, како би се припремиле за прихватање овог система контроле у ЕУ. Десетогодишње настојање Србије да испуни ову обавезу према ЕУ показало се недовољним. Најпре је донет Закон о контроли државне помоћи 2009. године, у великој мери по угледу на регулативу ЕУ, са прокламованим циљем заштите конкуренције на националном тржишту. Формирана је и Комисија за контролу државне помоћи, која није имала статус независне институције. Резултати контроле државне помоћи у Србији нису задовољавајући ни по оцени Европске комисије, нити појединих домаћих истраживања. Општи је утисак да надлежни државни органи (даваоци државне помоћи) нису вољни да њихове мере буду предмет озбиљне контроле од националних институција и стручне јавности. Ипак, критичке реакције, усмерене на механизам националне контроле државне помоћи, утицале су на доношење новог Закона и креирање нове позиције Комисије за контролу државне помоћи. Комисија је нормативно постала независно тело, али је нови Закон поставио и нови циљ, а то је заштита конкуренције на јединственом европском тржишту, уместо заштите конкуренције на националном тржишту, како је

то било прокламовано у претходном Закону. Многе одредбе новог Закона показују да и даље постоји могућност избегавања суштинске контроле државне помоћи и да су многа државна трошења проглашена изузецима од државне помоћи. Време ће показати да ли је истински промењена позиција Комисије за контролу државне помоћи и да ли ће она успети, у постојећем регулаторном и институционалном систему, да се избори за позицију ауторитативног тела у систему државне помоћи. Велики проблем у њеном досадашњем раду био је недостатак информација које су биле ускраћене од давалаца помоћи, али и од корисника у вези са начином трошења примљене помоћи. Од Комисије се, у будућем периоду, очекује и коректно објављивање информација и прослеђивање Европској комисији, не само о додељеним већ и планираним помоћима. Посебан напор Комисија треба да учини на повраћају државне помоћи у случају несврсисходног коришћења. Изградња ефикасног механизма контроле државне помоћи није нимало једноставан подухват, пре свега због предмета контроле. Квалитетна регулатива јесте основа ове контроле, али је недовољна без стручних и независних институција које је примењују, владавине права и независног судства, сузбијања корупције и развоја других индикатора економских слобода.

Литература /References

Baldwin, R. Wyplosz, Ch. (2010). *Ekonomija evropskih integracija*, Beograd: DASTATUS.

Беговић, Б. Павић, В. (2012). *Увод у право конкуренције*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Дивљак, Д. (2011). Државна помоћ у праву ЕУ и национално право. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 3. 363–377.

Ђорђевић, А. (2015). Транснационалне компаније и ефекти њиховог пословања на привреду Србије. *Банкарство*. 1. 48–77.

EUR – Lex Access to European Union law. *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Преузето 23. 5. 2020.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Закон о контроли државне помоћи. *Службени гласник РС*. Бр. 51. 2009.

Закон о контроли државне помоћи. *Службени гласник РС*. Бр. 73. 2019.

Закон о међубанкарским накнадама и посебним правилима пословања код платних трансакција на основу платних картица. *Службени гласник РС*. Бр. 44. 2018.

Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране. *Службени гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 83. 2008.

Закон о заштити потрошача. *Службени гласник РС*. Бр. 62.2014. 6.2016. – др. закон и 44.2018. – др. закон.

Закон о улагањима. *Службени гласник РС*. Бр. 89. 2015 и 95. 2018.

Јовановић, А. (2019). Србија и економске импликације владавине права, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 85. 55–72.

Комисија за контролу државне помоћи. *Годишњи извештаји*. Преузето 7. 2. 2020. <http://www.kkdp.gov.rs/izvestaji.php>

Комисија за контролу државне помоћи РС. *Извештај о додељеној државној помоћи у РС 2018. године*. Преузето 20. 5. 2020. <http://www.kkdp.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj-o-dodeljenoj-drzavnoj-pomoci-u-Republici-Srbiji-u-2018-go-dini.pdf>

Lopez, J. J. P. (2015). *The Concept of State Aid Under EU Law From internal market to competition and beyond*. Oxford University Press.

Маџар, Љ. (2016). Стране инвестиције у економској политици Србије. У: Ковачевић, Р. и Глигорић, М. (Прир.). *Стране директне инвестиције и привредни раст у Србији*. Београд: Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет у Београду. 11–34.

Министарство за европске интеграције РС. *Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране*. Преузето 26. 2. 2020. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

Министарство за европске интеграције РС. *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2019. годину*. Преузето 20. 1. 2020. http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf

Nicolaidis, Ph. Bilal, S. (1999). State Aid Rules: Do they Promote Efficiency? U: Nicolaidis, Ph. i Bilal, S. (Prir.). *In Understanding State Aid Policy in the European*

Community: Perspectives on Rules and Practice. European Institute of Public Administration: Kluwer Law International. 29–46.

Николић, Љ. (2019). Политика заштите конкуренције у Србији – домети и ограничења. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 84. 151–170.

Савет за борбу против корупције. *Извештај о додели државне помоћи привредним субјектима у РС*. Преузето 7. 2. 2020. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3272/izvestaj-o-dodeli-drzavne-pomoci-privrednim-subjektima-u-republici-srbiji>

Стране директне инвестиције и привредни раст у Србији. (2016). Београд: Економски факултет у Београду.

Транспарентност Србија. *Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција?* Преузето 20. 5. 2020. https://www.istinomer.rs/pictures/wledit_pdf/622770574875176.pdf

Уредба о правилима за доделу државне помоћи. *Службени гласник РС*. Бр. 13.2010. 100.2011. 91.2012. 37.2013. 97.2013.

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390*

Cremona, M. (2003). State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements. *European Law Journal*, Vol. 9. No. 3. 265–287.

Ljubica Nikolić, L.L.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,

STATE AID AND FAIR COMPETITION

Summary

State aid (giving economic advantage to certain economic entities or groups of economic entities by granting subsidies and loans under more favorable conditions, state guarantees, tax breaks and tax exemptions, selling public property under particularly favorable conditions, etc.) may be economically justifiable but entails the risk of distortions of market competition. The EU has strict rules in the area of providing and controlling state aid, which aim to minimize state aid while minimizing competition. Fulfilling some of the commitments undertaken in the EU accession process, the Republic of Serbia passed the State Aid Control Act in 2009, which ceased to be valid with the adoption of a new State Aid Control Act in 2019. The share of state aid in Serbia's GDP is substantial but insufficiently transparent, which justifiably raises the issue of its impact on fair competition. The reform of the Serbian state aid policy is necessary, first and foremost, in order to significantly reduce this aid and to properly select the beneficiaries. The starting point for an effective state aid policy is legal regulation and its implementation but, above all, the genuine independence and responsibility of the institutions in charge of controlling its implementation. It is necessary to find modalities that will ensure that the general interest and economic efficiency are above individual interests. This paper aims to promote awareness about the impact of state aid on economic efficiency, to analyze the legal solutions and the institutional framework in this field in Serbia, and to present the EU state aid policy. The emergence of excessive, improperly selective and uncontrolled state aid can have profound negative consequences on social well-being, for which reason it is necessary to properly standardize and implement the rules envisaged in this area of law.

Keywords: state aid, regulation, state aid policy, economic effects, EU.