Boban Stojanović

Ekonomski fakultet
Univerzitet u Nišu

DRŽAVNA POMOĆ REGIONIMA U SRBIJI

REGIONAL STATE AID IN SERBIA

Sažetak

U radu se analizira značaj sistema kontrole državne pomoći kao mehanizma očuvanja konkurencije. Ukazuje se na tendencije i trendove u sistemu kontrole državne pomoći u Evropskoj uniji (EU), Srbiji i zemljama u regionu. Analiza trendova vrši se uz uvažavanje specifičnosti perioda nakon 2007. godine, odnosno perioda svetske ekonomske krize koji je zahtevao obimnije državne intervencije. S obzirom na to da se regionalna državna pomoć klasifikuje kao oblik pomoći sa značajnim dejstvom na konkurenciju i trgovinu, u radu se istražuju efekti dodeljene regionalne državne pomoći u Srbiji.

Ključne reči: državna pomoć, regioni, konkurencija, zaštita, EU, Srbija

Abstract

The paper analyzes the importance of the system of state aid control as a mechanism to protect competition. It points to the tendencies and trends in the system of state aid control in the European Union (EU), Serbia and countries in the region. Trend analysis is performed with respect to specific period after 2007 or period of the global economic crisis which required a more extensive state intervention. Given that regional state aid is classified as a form of aid with a significant effect on competition and trade, this paper examines the effects of allocated regional state aid in Serbia.

Key words: state aid, regional, competition policy, EU, Serbia

Uvod

Jedan od bazičnih ciljeva savremenih privreda je očuvanje zdrave konkurencije na tržištu. Pored efikasne antimonopolne politike i sprečavanja aktivnosti privrednih subjekata koje imaju potencijalno destruktivni uticaj na konkurenciju, realizacija tog cilja zahteva i adekvatno regulisanje državnih izdataka. Ova činjenica indukuje važnost sistema kontrole državne pomoći. Sistem kontrole državne pomoći podrazumeva aktivnosti na polju uspostavljanja inventara, monitoringa, mapiranja i kontrole državnih davanja na raznim nivoima vlasti.¹ Evropska komisija, kao organ u čijoj je nadležnosti sistem kontrole državne pomoći na nivou EU, zauzima sve strožiji stav prema zemljama članicama sa nedovoljno transparentnim aktivnostima na ovom polju. S druge strane, razvoj funkcionalnog i predvidivog sistema kontrole državne pomoći nameće se kao jedna od ključnih predpristupnih obaveza onih zemalja koje se nalaze u procesu integracije. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Srbija je preuzela obavezu razvoja sistema kontrole državne pomoći i stvaranja institucionalne osnove za njegovo neometano funkcionisanje.

U radu se ukazuje na ulogu sistema kontrole državne

¹ Inventar podrazumeva internu procenu aktivnosti države na raznim nivoima vlasti kojima se pomažu preduzeća, sektori ili teritorijalne jedinice. Svrha monitoringa je praćenje promena u pogledu osnovnog inventara. Mapiranje državne pomoći podrazumeva određivanje nivoa razvijenosti regiona kako bi se maksimalni iznosi određenih vrsta državne pomoći odobravlali samo određenim delovima zemlje. Podsystem kontrole podrazumeva kontrolu nacionalnih mera državne pomoći uz pomoć zakonodavstva i principa i prakse EU u ovoj oblasti.

pomoći kao jednog od načina očuvanja zdrave konkurencije na tržištu. Definiše se njegova uloga i značaj u evropskom pravu i evropskoj antimonopolskoj praksi. S obzirom na to da je Srbija prihvatila obavezu uspostavljanja efikasnog i transparentnog sistema kontrole državne pomoći, u radu se analiziraju i ocenjuju postignuti rezultati. Efekti usvojenih rešenja na ovom polju najbolje su vidljivi u kretanju obima državne pomoći, i još više prilikom komparacije obima dodeljene pomoći po strukturi, odnosno vrstama u Srbiji sa tendencijama u EU i zemljama u regionu. Regionalna državna pomoć ističe se kao oblik pomoći sa značajnim negativnim dejstvom na konkurenciju i slobodnu trgovinu. U vezi sa tim, u radu se istražuju efekti dodeljene regionalne pomoći u Srbiji u periodu 2007-2010. god. Kako je Fond za razvoj Republike Srbije jedna od osnovnih institucija putem koje je izvršena realizacija državne podrške i pomoći regionima, biće izvršena analiza efekata odobrenih dugoročnih kredita Fonda. Pratiće se efekti preduzetih mera tog dela državne pomoći na nivo bruto i neto plate, kao i na obim (ne)zaposlenosti po regionima koji su definisani usvojenom Nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica.

Sistem kontrole državne pomoći u funkciji zaštite konkurencije

Ideja zajedničkog, slobodnog i jedinstvenog tržišta Evropske unije baza je koja generiše niz zahteva i pravila usmeravanja aktivnosti nacionalnih ekonomija i privrednih subjekata. Slobodnog i jedinstvenog tržišta, kao bazičnog cilja integracije, nema bez zdrave konkurencije na njemu. Da bi se obezbedila zdrava konkurencija neophodno je adekvatno normativno regulisanje svih polja ekonomske aktivnosti sa potencijalnim destruktivnim uticajima na konkurenciju. U zavisnosti od toga na koji način se ugrožava konkurencija na jedinstvenom evropskom tržištu, komunitarno pravo konkurencije obuhvata nekoliko celina: restriktivna praksa i karteli, zloupotreba dominantnog položaja na tržištu i nadzor nad stvaranjem integracija, kao i državna pomoć i državni monopoli.² Dakle, među ključnim elementima zajedničkog tržišta, kao jednog od ciljeva integracije evrop-

skih zemalja, nalazi se kontrola državne pomoći. Otuda politika i sistem kontrole državne pomoći zauzimaju značajno mesto u komunitarnom pravu validnom za države članice EU, kao i u pojedinim propisima kojima se regulišu predpristupne obaveze potencijalnih država članica. Adekvatno koncipiran sistem kontrole državne pomoći u funkciji je kako očuvanja zdrave konkurencije, tako i ispunjenja međunarodno preuzetih obaveza.

Definisanje državne pomoći zahteva prethodno određivanje šireg pojma državne intervencije. Prema definiciji OECD, državna intervencija na tržištu se može realizovati u tri osnovna oblika: finansijska pomoć, regulacija i državne investicije u dobra i usluge. Jedino se oblik državne intervencije u vidu finansijske pomoći određenim preduzećima, sektorima ili regionima naziva državnim pomoći. Prema definiciji prihvaćenoj u praksi Evropske komisije (u čijoj je nadležnosti implementacija sistema kontrole državne pomoći na nivou EU), državna pomoć podrazumeva sredstva koje jedna zemlja dodeljuje iz svojih izvora, a koja utiče na razmenu između zemalja članica i narušava ili preti da naruši konkurenciju. Tržišni kriterijum pri proceni da li neka mera državne pomoći narušava konkurenciju ili ne može da se formuliše na sledeći način: konkurencija je narušena ukoliko nijedan učesnik na tržištu ne želi da investira isti iznos uz jednake uslove u preduzeće koje država pomaže.³ Dakle, na ovaj način država usmerava tok investicija u one grane, sektore i preduzeća u koje privatni investitori ne ulažu. Drugi deo definicije državne pomoći ukazuje na to da ona može uticati na razmenu između zemalja članica. Konkretno, državna pomoć može stvoriti probleme i sukobe u razmeni između zemalja članica. Naime, subvencionisanje domaće proizvodnje merama državne pomoći omogućuje primenu politike „grabljivca“ i prisvajanje dela inostranog tržišta.

Državna pomoć je oblik selektivne državne intervencije koja se koristi za promovisanje ekonomske aktivnosti, kojom se određeni subjekti, sektori ili regioni favorizuju u odnosu na druge i koja na taj način preti da naruši konkurenciju budući da dolazi do nejednakih uslova između tržišnih aktera koji primaju i onih koji ne primaju državnu

2 Spasić I., „Komunitarno pravo konkurencije“, *Strani pravni život*, br. 1-2 (2007) str. 62.

3 Lavdas, A.K., Mendrinou, M.M., *Politics, Subsidies and Competition: The New Politics of State Intervention in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar, 1999, p. 49-54.

pomoć. Da bi se odredilo da li je neka mera ima tretman državne pomoći, mora se uočiti razlika između situacije u kojoj je pomoć usmerena ka određenim korisnicima, preduzećima, sektorima ili geografskim područjima, od slučaja primenjivanja istih mera za sve potencijalne korisnike koje za cilj imaju favorizovanje ekonomije kao celine. Kriterijum selektivnosti omogućuje razlikovanje državne pomoći od opštih mera ekonomske politike. Ukoliko su mere ekonomske politike usmerene na sve sektore i sva preduzeća, nema državne pomoći u smislu date definicije sistema kontrole državne pomoći. Međutim, ova razlika nije uvek jasna. Neka mera opšteg karaktera može biti selektivna ukoliko postoji elemenat diskrecije nadležnog organa koji određuje državnu pomoć, i obrnuto, činjenica da bi od te mere određene kompanije mogle imati veću korist nego druge ne znači neminovno da ta mera ima selektivni karakter.⁴ Uz to, u literaturi dolazi do čestog supstituisanja pojma državne pomoći pojmom subvencija. Državna pomoć kao širi pojam obuhvata dve oblasti. Prva podrazumeva direktne vladine subvencije poslovnom subjektu kojim se umanjuju njegovi troškovi poslovanja i time vrši favorizovanje u odnosu na konkurenciju. Druga oblast obuhvata niz oblika direktne ili indirektno državne pomoći, poput poreskih olakšica, državnih koncesija, subvencionisanih kredita. Dakle, pojam državne pomoći je širi od klasičnog pojma subvencije.

U naučnoj i stručnoj javnosti ne postoji jasan konsenzus po pitanju opravdanosti državne pomoći. Preovladava mišljenje da je, u nedostatku jasnih argumenata o neuspehu tržišta, državna pomoć generalno štetna i doprinosi rasipanju javnih fondova jer: a) sprečava efikasno funkcionisanje tržišnih mehanizma ponude i tražnje, b) doprinosi kreiranju veštačke prednosti koja narušava konkurenciju i konkurentnost, c) generiše kulturu koja promovira zaštitničku ulogu države, tako da ekonomski subjekti rešenje za svoje probleme traže od države, d) narušava sistem slobodne međunarodne trgovine.⁵

Stupanjem na snagu Zakona o kontroli državne pomoći u Srbiji 1. januara 2010. godine stvorena je polazna osnova izgradnje sistema kontrole državne pomoći,

kao jedne od bitnih pretpostavki kako ispunjavanja međunarodno preuzetih obaveza, tako i kontrole svrsishodnosti, usmerenosti i opravdanosti sredstava koja se dodeljuju. Posebnim uredbama regulisani su kriterijumi za dodeljivanje i ocenu opravdanosti, kao i postupak prijavljivanja državne pomoći. Aktivnosti monitoringa u nadležnosti su Komisije za kontrolu državne pomoći. Izveštaji o dodeljenoj državnoj pomoći dostupni su od 2006. godine, ali nedostatak podzakonskog akta kojim se bliže propisuje metodologija izrade godišnjeg izveštaja i rok za dostavljanje podataka (koji je donesen tek 2011. godine), implicirao je nedovoljnu ažurnost u izveštavanju i nedovoljnu primenu metodologije EU prilikom izrade svih postojećih izveštaja. Iako su Zakonom o kontroli državne pomoći u određenoj meri obuhvaćena sva pojedinačna područja dodeljivanja državne pomoći, ono što bi trebalo učiniti u budućnosti jeste praćenje načina razvijanja sistema u zemljama "dobre prakse" i donošenje pojedinačnih akata kojima će se određene kategorije državne pomoći detaljnije razraditi.

Evropska komisija u Izveštaju o napretku Srbije za 2009. godinu, i pored navedenih nedostataka, pozitivno ocenjuje napore Srbije u ovoj oblasti. U Izveštaju se ukazuje na postojeću slabost administrativnih kapaciteta i kapaciteta za monitoring.⁶ Osnovni cilj donesenog Zakona o kontroli državne pomoći, zaštita slobodne konkurencije na tržištu (ali kroz uređivanje odnosa države prema privredi), čini ga srodnim Zakonu o zaštiti konkurencije. Da bi se komplementarnim delovanjem ovih zakona postavili temelji efikasne i fer tržišne utakmice u Srbiji, neophodno je već na samom početku primene obezbediti efikasan sistem kontrole. Sofisticirani sistem monitoringa i kontrole državne pomoći donosi niz važnih prednosti. U osnovi, namera ovog sistema je pozitivan uticaj na uslove konkurencije na domaćem tržištu. Sistem pomaže integraciji tržišta i doprinosi harmonizaciji različitih delova ekonomske politike. Na taj način se ublažava ili eliminiše konfliktnost ciljeva državne intervencije.⁷

4 Stuart, E., Vuletić, D., "EU koncept državne pomoći - potraga za balansom između ekonomskog suvereniteta država i zahtjeva jedinstvenog tržišta Evropske unije, *Pregled*, Sarajevo, 3 (2006), str. 92-93.

5 Stojanović, B., "Državna pomoć: stanje regulative i perspektive implementacije", *Ekonomika preduzeća*, br.3-4 (2010), str. 122.

6 European Commission, "Serbia 2009 Progress Report", p.35, <http://ec.europa.eu/>

7 Stojanović, B., "Državna pomoć i zaštita konkurencije", *Tržišne strukture i zaštita konkurencije*, Institut ekonomskih nauka i Beogradska bankarska akademija, Beograd, 2008, str. 97.

Obim dodeljene državne pomoći u EU, Srbiji i zemljama u regionu

Analiza najnovijih izveštaja o državnoj pomoći zahteva uvažavanje specifičnosti perioda od 2007. do 2010. godine, kako u zemljama EU, tako i u Srbiji i zemljama u regionu. Naime, do kraja 2007. godine postojao je trend smanjenja obima državne pomoći u EU, uporedo sa stalnim inoviranjem propisa u ovoj oblasti. U svrhu ostvarenja tog cilja donet je *Akcion plan o državnoj pomoći: manja, a bolje usmerena državna pomoć: mapa za reformu državne pomoći 2005 – 2009*. Reč je o paketu reformskih mera koji bazira na sledećim elementima: 1) manja i bolje usmerena državna pomoć; 2) poboljšani ekonomski pristup; 3) efikasnije procedure, jednostavnija primena, veća predvidljivost i poboljšana transparentnost postupaka; 4) podeljena odgovornost između Komisije i država članica. Komisija ne može unapređivati pravila i praksu državne pomoći bez efektivne podrške država članica i njihovog punog obavezivanja na ispunjavanje uslova notifikacije predviđene državne pomoći i primenjivanje pravila EU.⁸ O uspešnosti preduzetih mera Komisije najbolje govori trend u kretanju učešća državne pomoći u bruto društvenom proizvodu (BDP) do 2007. godine. Naime, sve do 2007. beleži se pad nivoa državne pomoći kao procenta BDP u EU (slika 1).

Slika 1: Trend ukupnog nivoa državne pomoći kao % BDP u EU, 1992-2009.

Izvor: European Commission, Facts and Figures on State Aid in the Member States, Commission Working Document, 2010, p.15.

Međutim, od 2007. godine sa svetskom ekonomskom krizom dolazi do izražaja neminovnost dodatne državne intervencije. Različiti oblici državne pomoći dobijaju na aktuelnosti. Suočena sa pojačanim zahtevima za državnom pomoći, EU se našla pred izazovom usklađivanja intencije

smanjenja i boljeg usmeravanja državne pomoći sa više ili manje opravdanim zahtevima za povećanje pomoći u kriznim vremenima. U ovakvim okolnostima postoji potreba za novim privremenim merama državne pomoći. Prema nekim relevantnim mišljenjima, pravila Evropske Komisije o državnoj pomoći su i previše restriktivna i previše popustljiva.⁹ U okviru postojećih mera, a u funkciji blagovremene reakcije i odgovora na krizu, na značaju dobijaju mere koje su okarakterisane kao pomoć u skladu sa članom 87(3) Ugovora.¹⁰ Prema tom članu, dozvoljeni su neograničeni izuzeci po regionalnom ili sektorskom kriterijumu ili na bazi zajedničkog evropskog interesa. Reč je o merama koje bitno ne narušavaju uslove konkurencije i odobravaju se uz pojednostavljenu administrativnu proceduru i uz modifikacija na osnovu Privremenog okvira za pomoć finansiranju u tekućoj finansijskoj i ekonomskoj krizi.¹¹

Posledica specifičnih okolnosti bilo je višestruko povećanje odobrene pomoći u Evropskoj uniji 2008. i 2009. godine u odnosu na prethodni period. Tako je ukupno odobrena državna pomoć, bez pomoći koja je okarakterisana kao antikrizne mere, učestvovala u BDP zajednice sa 0,54% 2008. godine, odnosno sa 0,6% 2009. god. Učešće ukupne pomoći, redovne i pomoći koja je bila posledica odgovora na finansijsku krizu, iznosilo je čak 2,5%, odnosno 3,6% BDP respektivno.

Tabela 1: Ukupna državna pomoć kao % BDP u EU u periodu 2007–2009. godina

	Udeo državne pomoći u BDP-u u EU-27 u periodu 2007–2009. godina		
	2007	2008	2009
Bez antikriznih mera	0,5	0,54	0,6
Sa antikriznim merama	0,5	2,5	3,6

Izvor: European Commission, Scoreboard - Data on State Aid Expenditure, <http://ec.europa.eu/>

⁸ European Commission, "State Aid Action Plan, Less and Better Targeted State Aid: a Roadmap For State Aid Reform 2005-2009", 2005, p. 5.

⁹ Nicolaides, P. and S. Bilal, „State Aid rules: Do they Promote Efficiency?“, in *Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice*, edited by Bilal S. and P. Nicolaides, Kluwer Law International, 1999, p.11.

¹⁰ Član 87 Ugovora EU ekvivalentan je članu 107 važećeg Lisabonskog sporazuma.

¹¹ *Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis*, (2009/C 16/01), Official Journal of the European Union, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html

Zemlje članice EU su u nejednakom obimu pomagale svoj realni i finansijski sektor. Među zemljama sa najobimnijim intervencijama u vidu državne pomoći u 2009. godini izdvajaju se Irska, Belgija, Velika Britanija (slika 2).

Slika 2: Državna pomoć bez i sa antikriznim merama u odabranim zemljama Evropske unije kao % BDP u 2009. godini

Izvor: European Commission, Scoreboard - Data on State Aid Expenditure, <http://ec.europa.eu/>

Izmenjene okolnosti u realnom i finansijskom sektoru koje su nastupile sa svetskom ekonomskom krizom predstavljale su svojevrsni test za sistem državne pomoći u EU. Bilo je potrebno relativizirati konfliktost ciljeva zaštite konkurencije i ideje zajedničkog tržišta, s jedne strane, i potrebe svake zemlje da značajnijim državnim intervencionizmom spreči dublje negativne efekte krize. Može se reći da je evropski sistem kontrole državne pomoći koji podrazumeva skup pravila koja uređuju svrhu, način i ostale uslove pod kojima države članice mogu dodeljivati državnu pomoć svoj test održivosti dokazao i u najvećoj i najdubljij globalnoj ekonomskoj krizi koja je proteklih osamdesetak godina zahvatila Evropu.¹² U prilog tome govori činjenica da poslednji izveštaji Evropske komisije (kraj 2010. godine) ukazuju na značajnu redukciju antikriznih mera. Sveobuhvatnim poštovanjem primarnog cilja evropskog sistema kontrole državne pomoći, primena tri osnovna principa je doprinela efikasnosti u vanrednim okolnostima. To su: 1) jasna usmerenost državne pomoći, 2) brzo reagovanje i 3) vremenski ograničen rok za primenu antikriznih mera.

Opšti trend porasta obima državne pomoći u novonastalim okolnostima karakterističan je i za našu zemlju

i zemlje u regionu. Nedostatak relevantnih pokazatelja o obimu državne pomoći u Makedoniji i Bosni i Hercegovini čini mogućom jedino komparaciju preduzetih mera u Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori. Slika 3 ukazuje da je u Srbiji i Hrvatskoj i u 2008. godini došlo do smanjenja državne pomoći kao procenta BDP u odnosu na 2007. godinu. Reakcije Srbije na globalnu ekonomsku krizu, kroz sistem državne pomoći, vidljive su tek u 2009. godini kada je zabeležen porast učešća dodeljene pomoći sa 1,5% u 2008. na 1,96% BDP u 2009. godini. Pri tome je taj procenat znatno viši od procenta učešća u Crnoj Gori i Hrvatskoj, u kojoj je i u 2009. godini održan trend smanjenja učešća državne pomoći (slika 3).

Slika 3: Ukupna državna pomoć bez sektora saobraćaja, poljoprivrede i ribarstva u Srbiji, Crnoj Gori i Hrvatskoj kao % BDP (2007-2009)

Izvor: Godišnji izveštaji o dodeljenoj državnoj pomoći u Srbiji, Crnoj Gori i Hrvatskoj

Podaci za period 2007-2009. godina ukazuju na pozitivna kretanja u strukturi državne pomoći u Srbiji. Horizontalna državna pomoć u apsolutnom iznosu 2009. godine je bila za 45,1% veća od iznosa dodeljenog u 2008. godini, a učešće u ukupno dodeljenoj državnoj pomoći iznosi 78,3%, dok je u 2008. godini ovo učešće iznosilo 68,3%, a u 2007. godini 76,1%.¹³ Sektorska državna pomoć u apsolutnom iznosu je u 2009. godini za 15% manja od iznosa dodeljenog u 2008. godini. Učešće sektorske državne pomoći u ukupno dodeljenoj državnoj pomoći iznosi 17,3%, dok je u 2008. godini učestvovala sa 25,7%, a u 2007. godini sa 19,5%. Regionalna državna pomoć u 2009. godini je u apsolutnom iznosu manja za 6,6% u odnosu na prethodnu

¹² Spevec, O., „Državne potpore u uvjetima skorog članstva u EU“, Računovodstvo i finansije, Zagreb, 2010, str.104.

¹³ Horizontalna državna pomoć je pomoć namenjena većem broju unapred neodređenih korisnika.

godinu i učestvuje u ukupno dodeljenoj državnoj pomoći sa 4,4%, dok je u 2008. godini učestvovala sa 6%, a u 2007. godini sa 4,4%.¹⁴ Pozitivno kretanje ogleda se u povećanju učešća horizontalne u ukupno dodeljenoj državnoj pomoći, kao i smanjenju učešća sektorske pomoći. Naime, sektorska državna pomoć znatno je selektivnija u odnosu na horizontalnu, a veća selektivnost u proporciji je sa većim mogućnostima za potencijalno narušavanje konkurencije.

Dok se na osnovu izolovanih podataka može zaključivati o potencijalnim pozitivnim trendovima, komparacija dodeljene državne pomoći prema ciljevima u Srbiji i EU ukazuje na značajne razlike u prioritetima. Ciljevi poput istraživanja i razvoja, obuke i zaštite životne sredine u Srbiji su, za razliku od Evropske unije, skoro u potpunosti zanemareni. Najznačajnije odstupanje, odnosno razlika, zabeležena je na polju regionalne pomoći. Njeno prosečno učešće u ukupno dodeljenoj pomoći za period 2007 – 2009. godina u Evropskoj uniji je preko 20%, a u Srbiji tek 4,93% (slika 4).

¹⁴ Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Srbiji u 2009. godini, str. 10, (www.mfin.gov.rs)

Slika 4: Dodeljena državna pomoć prema ciljevima (kao % ukupne pomoći) u EU i Srbiji u periodu 2007-2009. godina

Izvor: Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Srbiji u 2009. godini, www.mfin.gov.rs i *Facts and figures on State aid in the Member States*, European Commission, 2010.

Politika regionalne pomoći

Prema regulaciji Evropske komisije, regionalna državna pomoć jedna je od tri osnovne kategorije državne pomoći koja se dodeljuje radi podsticanja razvoja nedovoljno razvijenih regiona. Regionalna državna pomoć je instrument regionalne politike EU i promoviše ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju zemalja članica i EU kao celine. Zbog specifičnosti ove aktivnosti, postoji razlika između regionalne pomoći i drugih oblika horizontalne pomoći, kao što je pomoć za istraživanje, razvoj, inovacije, zapošljavanje, obuku ili pomoć za očuvanje životne sredine. Naime, državna pomoć, iako definisana kao nekompatibilna sa zajedničkim tržištem, u određenim slučajevima je dozvoljena, poput pomoći za unapređenje ekonomskog razvoja područja na kojima je životni standard izuzetno nizak ili u kojima postoji visok stepen nezaposlenosti. Čitav niz ekonomskih, socijalnih i demografskih razloga u odgovarajućim regionima opravdanje je za dodelu regionalne pomoći. Politika regionalne pomoći ima svoju pravnu osnovu u članu 87(3) Ugovora EU. Član 87(3) predviđa

dve različite mogućnosti da Komisija dozvoli dodelu regionalne pomoći koja je kompatibilna sa zajedničkim tržištem. Ove mogućnosti definisane su u delovima (a) i (c) člana 87(3) i primenjuju se kod različitog stepena regionalne nerazvijenosti. Deo (a) tog člana reguliše davanje pomoći koja promoviše ekonomski razvoj oblasti u kojima je životni standard ekstremno nizak ili u kojima postoji ozbiljna nezaposlenost. Prema članu 87(3)(a), pomoć se može izuzetno odobriti za pomoć regionu koji se suočava sa ozbiljnim problemima privrednog razvoja u poređenju sa Zajednicom kao celinom. Član 87(3)(c) se odnosi na „pomoć za podršku razvoju određenih privrednih aktivnosti ili određenih privrednih oblasti u kojima takva pomoć ne utiče negativno na trgovinske uslove u stepenu koji je suprotan zajedničkom interesu”. Član 87(3)(c) se primenjuje na regione sa izraženijim opštim problemima razvoja u odnosu na druge regione u zemlji članici EU. Zbog toga se nacionalna regionalna pomoć

usmerava na specifične regione kako bi se otkolonile regionalne razlike. Osim toga, dozvoljava se pomoć koja olakšava razvoj određenih ekonomskih aktivnosti ili određenih oblasti u kojima takve pomoći ne utiču na postojeće uslove konkurencije na jedinstvenom tržištu EU.¹⁵

Bitan preduslov adekvatne implementacije politike regionalne državne pomoći jeste mapiranje državne pomoći, koje je jedan od četiri elementa sistema kontrole državne pomoći. Mapiranje državne pomoći je nastalo u Nemačkoj sedamdesetih godina prošlog veka uspostavljanjem sofisticiranog statističkog sistema ekonomskih indikatora na regionalnom i lokalnom nivou kako bi se pokazali relativni prosperitet i nerazvijenost u donosu na nacionalne proseke. Nemačka je inicirala uspostavljanje Regionalnog razvojnog fonda EU (ERDF) koji je trebalo da usvoji sličan metod, kako bi se ukazalo na oblasti kojima je najviše potrebno finansiranje. Tako je formirana osnova metodologije strukturalnog finansiranja od strane ERDF. Posle 1980. godine ova metodologija je prihvaćena kao osnova za kategorisanje velikih i malih regiona EU za svrhe dve glavne kategorije izuzeća iz zabrane o državnoj pomoći iz Ugovora o EZ. Prema intencijama člana 87, svi regioni se klasifikuju u dve grupe: A regioni i C regioni. Ovakva podela je uneta u podzakonska akta o državnoj pomoći koji određuju minimalne nivoe državne pomoći za različite svrhe koje se odnose na A regione, C regione i ostale regione.

A regioni se definišu kao regioni u kojima je BDP po glavi stanovnika manji od 75% od proseka u EU na NUTS-2 statističkom nivou (veliki region).¹⁶ C regioni se definišu na osnovu manjih regiona (obično NUTS-3) i putem pregovora sa EU. Step en nerazvijenosti takvih regiona prvenstveno se utvrđuje na osnovu objektivnih indikatora proseka određene zemlje, a ne proseka EU. Regioni na nivou definicije NUTS-3 moraju imati BDP po glavi stanovnika ispod 85% ili nivo nezaposlenosti veći za 15% od nacionalnog proseka. Kako bi se uzelo u obzir relativno stanje

zemlje članice vezano za prosek EU, pragovi od 85% za BDP po glavi stanovnika i 115% za nezaposlenost su modifikovani u skladu sa posebnom formulom o korekciji. Na taj način se osigurava ispunjenje uslova da regionu u bogatijim zemljama članicama treba da pokažu manji BDP po glavi stanovnika u poređenju sa nacionalnim prosekom kako bi se kvalifikovali za kriterijume koji važe za C regione.¹⁷ U većini evropskih zemalja, pa i onih koje nisu članice Unije, osnovni kriterijum prilikom dodeljivanja regionalne državne pomoći je nivo razvijenosti, pri čemu su okvir koji opredeljuje način raspoređivanja regionalne pomoći regionalni razvojni programi.

S obzirom na neizgrađenost zakonodavnih i institucionalnih kapaciteta u našoj zemlji, najznačajniji akteri realizacije državne pomoći i podrške namenjene smanjenju regionalnih disproporcija u razvoju bili su Fond za razvoj Republike Srbije, Garancijski fond, Nacionalna služba za zapošljavanje i Agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. Izvor sredstava regionalne pomoći bile su, pored domaćih sredstava, i donacije međunarodnih institucija i država donatora. Dok je u zemljama EU jedna četvrtina ukupno odobrene državne pomoći regionalna državna pomoć, podaci za Srbiju pokazuju znatno niže učešće ove vrste pomoći u ukupno odobroj pomoći (tabela 2). Pored toga, zabeleženo je smanjenje procenta učešća sa 6% u 2008. na 4,4% u 2009. godini. Dakle, i pored isticanja regionalnog razvoja kao važnog cilja ekonomskog razvoja Srbije, ostvarena su relativno mala izdvajanja za njegovo ostvarenje.

Tabela 2: Regionalna državna pomoć u Republici Srbiji u periodu 2007-2009. godina (u milionima dinara)

Pokazatelj	2007	2008	2009	Indeks 09/07	Indeks 09/08
Ukupna državna pomoć	47.892	53.545	67.758	141,4	126,5
Regionalna državna pomoć	2.089	3.233	3.020	144,5	93,1
% učešća regionalne državne pomoći u ukupnoj	4,4	6,0	4,4	-	-

Izvor: Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Srbiji u 2009. godini, str. 17, www.mfin.gov.rs

¹⁵ Ovo je široka odredba koja omogućava više ili manje slobodnu interpretaciju zvaničnika koji se bave regionalom pomoći. Uz to, ovakva formulacija dozvoljava ispoljavanje raznolikosti političkih ciljeva celine EU i njenih delova.

¹⁶ NUTS je francuska skraćenica za Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica (NSTJ) i predstavlja standard EU za administrativne podele geografskih područja za statističke svrhe.

¹⁷ European Commission. 2006. „Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013“, *Official Journal of the European Union*, Annex 4.

Strategijom regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine definisani su značajni ciljevi i zadaci u oblasti državne pomoći. U okviru cilja koordinisane upotrebe državne pomoći u podsticanju ravnomernog regionalnog razvoja, kao podciljevi se izdvajaju: a) efikasna upotreba sredstava državne pomoći, b) efikasna upotreba fondova EU namenjenih regionalnom razvoju, c) jačanje institucionalnih kapaciteta na nerazvijenim područjima, d) intenzivnije i koordinisano usmeravanje sredstava međunarodnih donatora. Cilj upotrebe sredstava regionalne državne pomoći u skladu sa pravilima EU o kontroli državne pomoći podrazumeva je izgradnju zakonodavnog i institucionalnog okvira za kontrolu državne pomoći.¹⁸ Pored usvojenog Zakona o kontroli državne pomoći i formiranja nacionalne Komisije za kontrolu državne pomoći, područje regionalne državne pomoći posebno je unapređeno implementacijom Zakona o regionalnom razvoju, a uvođenjem NUTS-2 podele u statistički sistem Srbije.¹⁹ Ova podela ima ogroman značaj u planiranju državnih razvojnih strategija u oblasti regionalnog razvoja i implementaciji politike državne pomoći nerazvijenim regionima sa visokim stepenom nezaposlenosti i socijalnih problema. Shodno tome, očekivanja su da pomenuto jačanje institucionalnog okvira u narednom periodu omogući celovito praćenje efekata dodeljene regionalne pomoći i osigura svrsishodnost uloženi sredstava, što je do sada bio ključni problem.

U cilju ocene efekata odobrene regionalne pomoći u Srbiji, izvršen je izbor broja odobrenih kredita Fonda za razvoj Republike Srbije kao nezavisne varijable. Na slici 5 predstavljen je broj odobrenih kredita u periodu od 2007. do 2010. godine, prema Nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica u Srbiji. Najveći broj dugoročnih kredita realizovan je u regionu Šumadije i Zapadne Srbije, sledi region Južne i Istočne Srbije i na kraju regionu Vojvodine i Beograda sa približno jednakim brojem kredita.

Slika 5: Broj odobrenih dugoročnih kredita Fonda za razvoj Republike Srbije prema statističkim teritorijalnim jedinicama (NSTJ)

Izvor: Fond za razvoj Republike Srbije, <http://www.fondzarazvoj.gov>

Ovakav raspored dugoročnih kredita na prvi pogled ohrabruje, budući da su dva manje razvijena regiona apsorbirala veći broj kredita. Međutim, efekti odobrenih kredita još uvek su nezadovoljavajući. Kao potencijalni efekat, odnosno zavisna varijabla analize, može se posmatrati visina prosečne zarade po regionima. Tabela 3 pokazuje da na početku 2011. godine još uvek nije došlo do smanjenja disproporcija u visini prosečne zarade po regionima. Jedino je Beogradski region sa prosečnom mesečnom zaradom iznad republičkog proseka, dok su ispod proseka region Vojvodine i region Južne i Istočne Srbije. Region Zapadne Srbije, u kome je u posmatranom četvorogodišnjem periodu realizovan najveći broj kredita, region je sa najmanjim nivoom prosečne mesečne bruto i neto zarade.

Tabela 3: Prosečne zarade u Srbiji prema statističkim teritorijalnim jedinicama

Prosečne zarade prema NSTJ, mesečni prosek				
	2011/januar		2011/februar	
	bruto zarade	neto zarade	bruto zarade	neto zarade
REPUBLIKA SRBIJA	47382	34009	49394	35538
Beogradski region	58697	42059	61259	43997
Region Vojvodine	45670	32701	48540	34864
Region Šumadije i Zapadne Srbije	39512	28504	41552	30035
Region Južne i Istočne Srbije	41745	30012	42276	30450
Region Kosovo i Metohija	-	-	-	-

Izvor: Republički zavod za statistiku, <http://webzrs.stat.gov.rs>

¹⁸ Akcioni plan regionalnog razvoja Srbije, Vlada Republike Srbije, str.4, <http://www.srbija.gov.rs>

¹⁹ Usvajanjem izmena i dopuna Zakona o regionalnom razvoju 2010. godine Srbija je zvanično podeljena na pet statističkih regiona: region Vojvodine, Beogradski region, region Šumadije i Zapadne Srbije, region Južne i Istočne Srbije, region Kosovo i Metohija.

Drugi aspekt analize, uz zadržavanje broja odobrenih dugoročnih kredita kao nezavisne varijable, može podrazumevati izbor broja zaposlenih kao zavisne varijable. U tabeli 4 prikazano je kretanje broja zaposlenih u posmatranom četvorogodišnjem periodu prema Nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica u Srbiji. Region Južne i Istočne Srbije je područje sa najmanjim brojem zaposlenih, odnosno sa najizraženijim problemom nezaposlenosti tokom čitavog posmatranog perioda. Pored toga, evidentno je smanjenje broja zaposlenih u svim regionima u poslednje tri godine.

Tabela 4: Broj zaposlenih u Srbiji prema Statističkim teritorijalnim jedinicama u periodu 2007- 2010. godina

Broj zaposlenih - ukupno, po NSTJ				
	2007	2008	2009	2010
Beogradski region	617737	628363	613803	596801
Region Vojvodine	529391	533343	497910	472441
Region Šumadije i Zapadne Srbije	485073	474869	440264	414821
Region Južne i Istočne Srbije	370144	362901	337108	311726
Region Kosovo i Metohija	-	-	-	-

Izvor: Republički zavod za statistiku, <http://webzrs.stat.gov.rs>

Vrednost koeficijenta korelacije između broja odobrenih kredita i broja zaposlenih za region Vojvodine, Beograda i Šumadije i Zapadne Srbije od 0,412 ukazuje na postojanje pozitivne korelacije između posmatranih varijabli. Vrednost koeficijenta od 0,208 za region Južne i Istočne Srbije ukazuje na postojanje zanemarljive pozitivne korelacije između broja realizovanih kredita i broja zaposlenih u ovom regionu. Zaključak je da mere državne pomoći nisu doprinele na adekvatan način ni drugom cilju (povećanju broja zaposlenih), te da nisu dovele do smanjenja regionalnih neravnomernosti po ovom osnovu.

Zaključak

Različiti oblici državne pomoći prete da naruše konkurenciju, budući da dolazi do nejednakih uslova između tržišnih aktera koji primaju i onih koji ne primaju državnu pomoć. Zbog toga regulisanje državne pomoći dobija sve više na značaju. Implementacija politike kontrole državne pomoći u okviru EU je u nadležnosti Evropske komisije

koja od zemalja članica zahteva transparentnost u ovim aktivnostima. U zemljama koje nisu članice razvoj sistema kontrole je motivisan predpristupnim obavezama. Stupanjem na snagu Zakona o kontroli državne pomoći u Srbiji 1. januara 2010. godine stvorena je polazna osnova izgradnje sistema kontrole državne pomoći. To je i prva godina rada nacionalne Komisije za kontrolu državne pomoći. Evropska komisija je u Izveštaju o napretku Srbije po prvi put pozitivno ocenila inicijalne napore na ovom polju i pored nedostataka u smislu slabih administrativnih kapaciteta, kapaciteta za monitoring i za implementaciju zakona.

Komparacija dodeljene državne pomoći prema ciljevima u Srbiji i EU ukazuje na značajne razlike u prioritetima. Ciljevi poput istraživanja i razvoja, obuke i zaštite životne sredine u Srbiji su, za razliku od EU, skoro u potpunosti zanemareni. Značajno odstupanje zabeleženo je i na polju regionalne pomoći, pri čemu je prosečno njeno učešće u ukupno dodeljenoj pomoći za period 2007 – 2009. godina u EU preko 20%, a u Srbiji tek 4,93%.

Analiza efekata dodeljene regionalne državne pomoći u Srbiji ne dovodi do ohrabrujućih rezultata. Ako se kao efekat posmatra prosečna zarada po regionima, podaci sa početka 2011. godine pokazuju da još uvek nije došlo do smanjenja disproporcija u visini prosečne zarade. Jedino je Beogradski region sa prosečnom mesečnom zaradom iznad republičkog proseka, dok su ostali regioni ispod proseka. Region Zapadne Srbije, u kome je u posmatranom periodu realizovan najveći broj kredita, ima najniži nivo prosečne mesečne bruto i neto zarade. Kao drugi efekat odobrene pomoći posmatrano je kretanje broja zaposlenih u posmatranom periodu regionima, prema Nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica u Srbiji. Region Južne i Istočne Srbije je područje sa najmanjim brojem zaposlenih, odnosno sa najizraženijim problemom nezaposlenosti. Pored toga, evidentno je smanjenje broja zaposlenih u svim regionima u poslednje tri godine. Mere državne pomoći nisu doprinele na adekvatan način ni cilju smanjenja nezaposlenosti.

Literatura

1. *Akcion plan regionalnog razvoja Srbije*, Vlada Republike Srbije, <http://www.srbija.gov.rs>
2. European Commission, *Facts and figures on State aid in the Member States*, Commission Staff Working Document, 2010.
3. European Commission, "Serbia 2009 Progress Report", <http://ec.europa.eu/>
4. European Commission, "State Aid Action Plan, Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009", 2005.
5. European Commission, "Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013", *Official Journal of the European Union*, Annex 4, 2006.
6. European Commission, *Scoreboard - Data on State Aid Expenditure*, <http://ec.europa.eu/>
7. Fond za razvoj Republike Srbije, <http://www.fondzarazvoj.gov>
8. *Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Srbiji u 2009. godini*, <http://www.mfin.gov.rs>
9. Lavdas, A.K., Mendrinou, M.M., *Politics, Subsidies and Competition: The New Politics of State Intervention in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar, 1999.
10. Nicolaides, P. and S. Bilal, "State Aid rules: Do they Promote Efficiency?", in *Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice*, edited by Bilal S. and P. Nicolaides, Kluwer Law International, 1999.
11. Republički zavod za statistiku, <http://webzrs.stat.gov.rs>
12. Spasić I., "Komunitarno pravo konkurencije", *Strani pravni život*, 1-2 (2007) 62-83.
13. Spevec, O., "Državne potpore u uvjetima skorog članstva u EU", *Računovodstvo i finansije*, Zagreb, 2010, 103-109.
14. Stojanović, B., "Državna pomoć i zaštita konkurencije", *Tržišne strukture i zaštita konkurencije*, Institut ekonomskih nauka i Beogradska bankarska akademija, Beograd, 2008, 85-97.
15. Stojanović, B., "Državna pomoć: stanje regulative i perspektive implementacije", *Ekonomika preduzeća*, 3-4 (2010) 121-130.
16. Stuart, E., Vuletić, D., "EU koncept državne pomoći - potraga za balansom između ekonomskog suvereniteta država i zahtjeva jedinstvenog tržišta Europske unije", *Pregled, Sarajevo*, 3 (2006) 83-112.
17. *Temporary Community Framework for State Aid Measures to Support Access to Finance in the Current Financial and Economic Crisis*, (2009/C 16/01), *Official Journal of the European Union*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html

Boban Stojanović

je redovni profesor na Ekonomskom fakultetu u Nišu na predmetima Teorija i politika cena i Mikroekonomija. Magistrirao je i doktorirao na Ekonomskom fakultetu u Beogradu. Izvodio je nastavu na Ekonomskom fakultetu u Beogradu na predmetima Teorija cena i Teorija proizvodnje i na Univerzitetu Vojske Jugoslavije. Član je redakcije časopisa *Panoeconomus*. Ostvario je stručna usavršavanja i studentske boravke u inostranstvu. (Univerziteti u Bohumu, Frankfurtu, Gracu i Sarbrikeni). U okviru programa IVP boravio je na više univerziteta u SAD. Upravnik je Centra za multidisciplinarnе studije i naučna istraživanja na Univerzitetu u Nišu. Bio je član Komisije za akreditaciju i recenzent ustanova i studentskih programa koji se akredituju u visokom obrazovanju. Predsednik je strukovne asocijacije ekonomista Niša, član Izvršnog odbora i predsedništva Saveza ekonomista Srbije. Aktivno učestvuje u realizaciji projekata koje finansira Ministarstvo za nauku i zaštitu životne sredine. Radi na projektima koje podržava EU i Institut for International Education iz SAD. Objavio je šest knjiga i više od 50 naučnih i stručnih radova. Učestvovao je na više eminentnih skupova u zemlji i inostranstvu. Posebna polja interesovanja su tržište EU, monopoli i zaštita konkurencije.