

Analiza prakse Komisije za kontrolu državne pomoći

1. Položaj Komisije

Komisija za kontrolu državne pomoći je telo sa specifičnim pravnim statusom - ona nije ni radno telo vlade ni nezavisni državni organ. Članove Komisije imenuje Vlada. Zakon propisuje da članove predlažu četiri ministarstva - ministarstvo nadležno za poslove finansija, ministarstvo nadležno za poslove ekonomije i regionalnog razvoja, ministarstvo nadležno za poslove infrastrukture i ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine i Komisija za zaštitu konkurencije. Po Zakonu, predstavnik ministarstva finansija ujedno je i predsednik Komisije, a predstavnik Komisije za zaštitu konkurencije zamenik predsednika Komisije.

Komisija nema svoju stručnu službu (te poslove za Komisiju obavlja Ministarstvo finansija), nema svoju budžetsku liniju, dok joj prostor i uslove za rad obezbeđuje Ministarstvo finansija. Ipak, članovi Komisije uživaju samostalnost i nezavisnost, odnosno zaštićeni su od arbitrarnog smenjivanja. Član Komisije se imenuje na period od pet godina i može biti ponovo imenovan, na predlog istog predlagača. Mandat člana Komisije prestaje istekom vremena na koje je imenovan, ako postupa suprotno odredbama Zakona, ako se u radu ne pridržava odredaba poslovnika, ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili na lični zahtev, podnošenjem pismene ostavke. U praksi bi to trebalo da znači da član Komisije ostaje u njoj i ako se izmeni njegov položaj u ministarstvu koje ga je predložilo, s obzirom da je izabran kao pojedinac¹, a ne kao „predstavnik“ ministarstva.

S druge strane, odredba o prestanku mandata ostavlja širok prostor za tumačenje postupanja suprotno odredbama Zakona (odnosno da li to uključuje i nesavesno i nestručno obavljanje poslova), a ne definiše proceduru niti ovlašćenja za pokretanje postupka u kome prestaje mandat člana Komisije.

Komisija, njen prvi sastav, izabrana je 29. decembra 2009. godine i do isteka mandata sastav Komisije nije menjan. Predsednica Komisije bila je Inga Šuput Đurić, pomoćnica ministra

¹ Član Komisije mora da zadovolji posebne zakonske uslove – da ima najmanje visok stepen stručne spreme i poseduje potrebno stručno znanje iz oblasti državne pomoći, konkurencije i/ili prava Evropske unije.

finansija. Novi sastav izabran je 21. januara 2015. godine. Do okončanja rada na izveštaju nisu nađeni podaci da je sastav Komisije menjan. Predsednica Komisije u drugom mandatu je Andrijana Ćurčić, koja je tokom prvog mandata Komisije radila u Odeljenju za kontrolu državne pomoći Ministarstva finansija, sada je ujedno državni sekretar u Ministarstvu finansija.

Evropska komisija je u izveštajima o napretku Srbije ukazivala na potrebu veće operativne nezavisnosti Komisije, navodeći da bi to trebalo da se manifestuje kroz *ex post* kontrole i korišćenje odredbe o povraćaju nezakonite državne pomoći. U izveštaju EK o Srbiji za 2016. godinu navodi se da bi Srbija, kao i u 2015. godini, u narednom periodu trebalo da „preduzme mere da Komisija za kontrolu državne pomoći postane samostalnija i delotvornija“. Tokom 2016. godine pojavile su se nezvanične informacije da se razmatra reorganizacija sistema kontrole državne pomoći, odnosno pripajanje Komisije za kontrolu državne pomoći Komisiji za zaštitu konkurencije, ali do okončanja rada na izveštaju nije stigla bilo kakva zvanična potvrda da se taj koncept razmatra ili da se zaista radi na takvim izmenama.

Komisija je nadležna da:

- 1) u postupku prethodne kontrole odlučuje o dozvoljenosti prijavljene državne pomoći;
- 2) u postupku naknadne kontrole odlučuje o dozvoljenosti dodeljene državne pomoći;
- 3) donosi rešenja i zaključke u postupku prethodne, odnosno naknadne kontrole;
- 4) podnosi Vladi godišnji izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji;
- 5) saraduje sa državnim institucijom nadležnom za poslove revizije, organom Republike Srbije nadležnim za poslove budžetske inspekcije, službom autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove budžetske inspekcije i drugim domaćim i međunarodnim organima, organizacijama i institucijama u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti;
- 6) objavljuje na svojoj internet prezentaciji rešenja koja donosi u postupku prethodne i naknadne kontrole, godišnji izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji po usvajanju od strane Vlade, kao i druge podatke i informacije za koje oceni da su od značaja za primenu ovog zakona;
- 7) vrši i druge poslove u skladu sa ovim zakonom.

Zakonom je predviđena opšta obaveza prijavljivanja državne pomoći Komisiji pre dodele, kao i obaveza prijavljivanja svake promene već prijavljene državne pomoći. Komisija zatim razmatra, ocenjuje i donosi odluku o dozvoljenosti prijavljene državne pomoći u roku od 60 dana od dana podnošenja potpune prijave. Pomoć se ne može dodeliti dok traje postupak odlučivanja. Zakon, međutim, ne predviđa bilo kakve sankcije za slučaj da se pomoć dodeli dok traje postupak odlučivanja ili za slučaj da se pomoć ne prijavi. O dozvoljenosti već dodeljene državne pomoći, Komisija odlučuje u postupku naknadne kontrole.

U postupku kontrole, Komisija može od davaoca državne pomoći tražiti dodatne informacije. Ako Komisija, po dobijanju potpune prijave, utvrdi da je prijavljena državna pomoć u skladu sa Zakonom, donosi rešenje kojim se ta državna pomoć smatra dozvoljenom. Ako Komisija utvrdi da je državna pomoć u potpunosti ili delimično u suprotnosti sa odredbama Zakona, donosi zaključak kojim utvrđuje predlog mera i rok za otklanjanje nepravilnosti. Ako davalac državne pomoći ne postupi po zaključku Komisije, Komisija donosi rešenje kojim se državna pomoć smatra nedozvoljenom. Tada Komisija nalaže davaocu državne pomoći da, bez odlaganja,

preduzme mere za povraćaj dodeljenog iznosa državne pomoći, uvećanog za zakonsku zateznu kamatu. Prema dostupnim informacijama, tokom sedam i po godina rada Komisije nije zabeležen slučaj da je naložen povraćaj novca.

Ukoliko davalac pomoći ne prijavi državnu pomoć, ne dostavi podatke Komisiji ili ne postupi po nalogu da otkloni nepravilnosti ili izvrši povraćaj dodeljenog novca, Komisija nema na raspolaganju bilo kakve mehanizme kojim bi uticala na davaoca pomoći. Nisu propisane ni bilo kakve sankcije za organ ili odgovorno lice. Jedini mehanizam koji Komisiji stoji na raspolaganju jeste da utvrđene nepravilnosti prijavi drugim nadležnim organima (Ministarstvu finansija, Državnoj revizorskoj instituciji, budžetskoj inspekciji), koji mogu da pokrenu dalje procedure utvrđivanja odgovornosti.

S obzirom na to da su članovi Komisije predstavnici ministarstava koja se pojavljuju kao davaoci državne pomoći, Zakon propisuje mehanizme koje bi trebalo da spreče, ili makar umanje, sukob interesa pri odlučivanju. Član Komisije je dužan da se u postupku kontrole državne pomoći pridržava odredaba propisa koji uređuju sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija. Član Komisije koji je istovremeno i predstavnik davaoca državne pomoći, odnosno predlagača propisa koji predstavlja osnov za dodelu državne pomoći, u postupku kontrole državne pomoći može da pruža dodatne informacije, ali bez prava učešća u odlučivanju.

2. Sporno postupanje u ranijem periodu

Jedno od važnih pitanja, s obzirom na specifičan status Komisije, i na ponovljena upozorenja EU u vezi sa njenom nezavisnošću, jeste upravo to da li Komisije deluje nezavisno ili prilikom odlučivanja "osluškuje" potrebe državnih organa - davalaca državne pomoći.

U izveštaju TS iz 2015. godine² ukazano je da je Komisija u svom radu donela niz odluka koje se mogu označiti kao sporne ili je izbegla da razmatra neke slučajeve dodele državne pomoći (odnosno slučajeve koji su imali sve odlike dodele državne pomoći). Neki od tih slučajeva su detaljno opisani u tom izveštaju, kao što su dodela državne pomoći kompaniji PKC, kada je Komisija primenila „kreativnu matematiku“ kada je utvrdila da je državna pomoć koju je Vlada Srbije dodelila kompaniji PKC za otvaranje fabrike u Smederevu dozvoljena i u skladu sa Zakonom. Tada je utvrđeno i da je bilo slučajeva da Komisija iznenada promeni praksu – nakon što je više godina odobravalu državnu pomoć za subvencionisanje prodaje traktora, pa čak i za izvoz traktora, odjednom je zaključila da nije nadležna za tu vrstu pomoći jer je traktor vozilo namenjeno za poljoprivredne radove, pa je reč o subvencionisanju „poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva“ za koje Komisija nije nadležna. Sličan slučaj sa spornim svrstavanjem subvencije u oblast poljoprivrede i proglašavanjem nenadležnom zabeležen je i u ovoj analizi. Opisan je još jedan slučaj proglašavanja nenadležnom u slučaju koji bez sumnje ima odlike višegodišnje isplate državne pomoći, kao i nekoliko slučajeva dodele državne pomoći o kojima se Komisija nije izjašnjavala, a pokušala je da izbegne da u odgovoru potvrdi da, makar nakon dopisa TS, o njima ima saznanja (zbog čega bi mogla da ih razmatra u postupku naknadne kontrole).

² Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija, Transparentnost Srbija, 2015.

http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.doc

3. Izuzimanje od kontrole državne pomoći

Jedna od "najzanimljivijih" odluka Komisije za kontrolu državne pomoći svakako je rešenje iz februara 2017. godine kojim je KKDP utvrdila da je Vladina **Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija** usklađena sa **Uredbom o pravilima za dodelu državne pomoći** i da se nacrti ugovora ubuduće ne moraju dostavljati KKDP na odlučivanje. To u praksi znači da Komisija od februara više ne razmatra ugovore koje Vlada Srbije zaključuje sa investitorima.

Posledica ove odluke biće manja transparentnost. Odluke Komisije pružale su mogućnost da javnost sazna da su pojedini ugovori zaključeni te da se od Ministarstva privrede (ili od Komisije) zatraže ti ugovori kako bi se utvrdilo ne samo kakve subvencije su date investitorima, već i kakve je eventualne druge obaveze prihvatila Republika Srbija. S obzirom na to da se Ministarstvo zaključkom ovlašćuje da zaključi ugovor, a da ne postoji obaveza objavljivanja zaključaka Vlade, javnost će biti ostavljena na volju predstavnicima Vlade - da li će objaviti ili ne da je ugovor zaključen. Druga mogućnost biće "nasumično" i periodično upućivanje zahteva za dostavljanje svih ugovora zaključenih u nekom prethodnom periodum, kako bi se saznalo da li su takvi ugovori zaključeni.

U ovom kontekstu treba se prisjetiti da je u prvoj verziji Zakona o ulaganjima bilo predviđeno izuzimanje informacija o ugovorima od posebnog značaja iz regularnih mehanizama slobodnog pristupa informacijama (opširnije u poglavlju „Analiza propisa“), odnosno onemogućavanje, i to kroz dve verzije nacрта, da se podnese žalba Povereniku zbog uskraćivanja informacija. Tek nakon velikog pritiska javnosti, uneta je odredba da se na te informacije primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (odredba bez posebnog značaja jer bi se i bez nje ovaj zakon u svakom slučaju primenjivao).

Što se tiče odluke Komisije, i u ovom slučaju, kao i u nekim slučajevima zabeleženim u istraživanju iz 2015. godine, TS je utvrdila da postoji izvesna nedoslednost u praksi Komisije.

Naime, Komisija je u februaru 2016. godine razmatrala nacrt Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija (koju je Vlada potom usvojila u martu 2016. godine). Ta uredba je eksplicitno predviđala da se ugovori o dodeli sredstava podsticaja za **ulaganja od posebnog značaja** dostavljaju KKDP na razmatranje. Takva eksplicitna odredba nije postojala za druge ugovore, ali Zakon o ulaganjima, kao viši pravni akt propisuje postupanje **u skladu sa zakonom koji reguliše kontrolu državne pomoći**, a ovaj zakon i njegov podzakonski akt predviđaju obavezno dostavljanje.

U obrazloženju tada donete odluke Komisije (da se dozvoljava državna pomoć koja se dodeljuje na osnovu ove uredbe), Komisija je utvrdila da **ugovor o dodeli sredstava podsticaja za ulaganja od posebnog značaja** predstavlja **individualnu pomoć** i da će Komisija o ovim ugovorima **odlučivati nakon dobijene prijave**. Nije, međutim, u rešenje unela bilo kakvu

posebnu napomenu da nije potrebno da joj se dostavljaju na odlučivanje drugi ugovori, zaključeni nakon raspisanog javnog poziva, a u skladu sa Uredbom. Uredba je, naime, eksplicitno propisivala da se ugovori o dodeli podsticaja za ulaganja od posebnog značaja dostavljaju Komisiji.

Komisija je u odluci utvrdila da je uredba šema državne pomoći (propis koji predstavlja osnov za dodelu državne pomoći korisnicima koji nisu unapred određeni -poznati), ali da je dodela podsticaja za ulaganja od posebnog značaja individualna državna pomoć i da postoji obaveza prethodnog prijavljivanja pre dodele individualnom korisniku.

Treba napomenuti da je Ministarstvo dostavilo predlog uredbe 22. februara 2016. godine, da ju je KKDP razmatrala 25. februara 2016, istog dana je objavila rešenje, a Vlada je Uredbu usvojila 11. marta 2016. godine. Ministarstvo privrede je 27. decembra 2016. godine dostavilo Komisiji tekst nove Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija. Vlada ovog puta nije čekala odluku Komisije, već je novu Uredbu usvojila 29. decembra 2016. godine. Komisija je sednicu održala 18. januara 2017. i utvrdila da Uredba predstavlja šemu državne pomoći. Na narednoj sednici, 2. februara 2017. godine Komisija donosi konačno rešenje kojim takođe utvrđuje i da pojedinačne državne pomoći koje se dodeljuju u skladu sa Uredbom nije potrebno posebno prijavljivati Komisiji na odlučivanje o dozvoljenosti.

U obrazloženju nema pomena činjenice da i nova uredba propisuje dodelu subvencija, odnosno zaključenje ugovora sa unapred poznatim korisnicima (koji se ne biraju na javnom konkursu), što je individualna državna pomoć. Uredba nije posebno tretirala ove ugovore (kao što je bio slučaj u verziji iz marta 2016. godine), propisujući da se dostavljaju KKDP, već je propisala (član 24. stav 2. Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija) da Ministarstvo privrede „dostavlja odluku Saveta i tekst Nacrta ugovora o dodeli sredstava podsticaja Komisiji za kontrolu državne pomoći radi utvrđivanja dozvoljenosti dodele sredstava, a pre dostavljanja Vladi radi davanja prethodne saglasnosti na Nacrt tog ugovora“.

Komisija je, međutim, ukazala da, s obzirom na to da je donela rešenje kojim dozvoljava dodelu državne pomoći na osnovu šeme državne pomoći, svaka državna pomoć koja se dodeljuje na osnovu te šeme i koja ispunjava sve uslove predviđene šemom predstavlja dozvoljenu državnu pomoć i nije potrebno nijednu pojedinačnu pomoć prijavljivati Komisiji.

Tako će Vlada, odnosno Ministarstvo privrede, zajedno sa Savetom za ekonomski razvoj i Razvojnoum agencijom, birati kome će bez konkursa dodeliti subvenciju, odnosno državnu pomoć, a potom će sami kontrolisati da li je ugovor koji zaključuju u skladu sa pravilima o kontroli državne pomoći. I neće postojati obaveza da se bilo koji dokument (pre objavljivanja godišnjeg izveštaja o radu Saveta) objavi.

Ovakva odluka Komisije predstavlja još jednu nedoslednost u odnosu na raniju praksu. Naime, Ministarstvo je predlog uredbe dostavilo na razmatranje 27. decembra, Vlada je usvojila Uredbu 29. decembra, a KKDP je tokom januara i februara razmatrala predlog.

Dve godine ranije Komisija (u drugom sastavu) je odbila da razmatra predlog uredbe koju je Ministarstvo dostavilo, a Vlada u međuvremenu usvojila, već je tražila da se prijava dopuni, odnosno dostavi konačna usvojena verzija uredbe.

Što se tiče sistematskog izuzimanja Komisije od utvrđivanja dozvoljenosti državne pomoći, ovo je drugi takav slučaj od njenog osnivanja.

Prvi se desio 2013. godine izmenom Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći kada je državna pomoć male vrednosti izuzeta od kontrole Komisije. Time je, kako je objašnjeno, ovaj podzakonski akt prilagođen „labavijem“ pravnom okviru koji omogućava Prelazni sporazum o slobodnoj trgovini sa EU, s obzirom na to da je prema članu 38. tačka 7(a) Prelaznog sporazuma (član 73. tačka 7(a) SSP-a) u prvih pet godina od dana stupanja na snagu tog sporazuma, Republika Srbija bila obavezna da ocenjuje svaku državnu pomoć koju dodeli.

Od tada je davalac državne pomoći male vrednosti obavezan da u roku od 15 dana od dana dodele, Komisiji za kontrolu državne pomoći i Ministarstvu finansija, dostavi popunjenu Tabelu dodeljene *de minimis* državne pomoći. Dužan je i da iznose dodeljenih državnih pomoći male vrednosti dostavlja Ministarstvu finansija, radi izrade godišnjeg izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći. Nisu, međutim, propisane bilo kakve sankcije za neizvršavanje ovih obaveza.

TS je u istraživanju iz 2015. godine ustanovila da veliki broj dodeljenih pomoći malih vrednosti koje su bile obuhvaćene istraživanjem nije notirano u izveštaju objavljenom na sajtu Komisije. Pojedini organi nisu bili ni upoznati sa propisima, pa su u odgovorima po zahtevima za pristup informacijama naveli da o dodeli državne pomoći male vrednosti Komisiju izveštavaju jednom godišnje (umesto, kako je propisano, u roku od 15 dana). U Komisiji su tada potvrdili da ne vrše naknadnu proveru (čak ni na uzorku) da li su bili ispunjeni uslovi za dodelu pomoći male vrednosti. Na pitanje (u razgovoru predstavnika TS sa predstavnicama KKDP i Odeljenja za državnu pomoć Ministarstva finansija) zbog čega je Uredba izmenjena, odnosno zbog čega se više ne prijavljuje Komisiji *de minimis* državna pomoć, TS je tada dobila pojašnjenje da se „nigde u Evropi ne prijavljuje“ i da je „izmena Uredbe usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom“. „Na taj način Komisija ima mogućnost da se bavi „ozbiljnijim stvarima“ umesto malim iznosima državne pomoći“, što je značajno s obzirom na „male kapacitete Komisije“.

Od februara 2017 godine, Komisija se neće baviti ni najvećim iznosima, pa joj preostaju, sudeći po sajtu Komisije, slučajevi kao što su ugovori za dodelu državne pomoći za snimanje filma „Jesen samuraja“, vredni 29.6 miliona dinara, među kojima je i onaj kojim je opština Vračar dodelila 100.000 dinara ili dodela 25 miliona dinara za festival Nišvil 2017.

4. Slučaj putarskih preduzeća

TS je tokom istraživanja još jednom testirala spremnost Komisije da se upusti u ocenu dozvoljenosti državne pomoći.

Nakon što su mediji objavili priču³ o ugovorima Puteva Srbije i putarskih preduzeća, TS se obratila KKDP i inicirala da Komisija za kontrolu državne pomoći razmotri taj slučaj višedecenijskog dodeljivanja poslova održavanja puteva od strane JP Putevi Srbije privatnim preduzećima bez prethodnog raspisivanja javne nabavke usluga i/ili radova.

Radovi se, naime, dodeljuju po ugovoru iz 1992. godine koji je nekoliko puta aneksiran, a poslednji put 2006. godine kada su se, prema navodima iz medija, „ugovorne strane sporazumele da se produži važnost ovog ugovora do zaključenja ugovora o javnim nabavkama usluga“, a nakon što JP Putevi Srbije sprovedu postupak javne nabavke po Zakonu o javnim nabavkama.

Posebnu pažnju pobudila nam je izjava direktora Puteva Srbije Zorana Drobunjaka da je pomenutu nabavku „nemoguće raspisati“ jer preduzeća za puteve ne bi mogla da obezbede bankarske garancije za ovaj posao zbog teške finansijske situacije u kojoj se nalaze, pa bi privatna preduzeća koja trenutno održavaju puteve izgubila posao.

Po razumevanju TS, ovakvo postupanje JP Putevi Srbije, pored toga što je suprotno Zakonu o javnim nabavkama, odstupa i od pravila komercijalnog poslovanja privrednih subjekata i može predstavljati državnu pomoć čiji su korisnici putarska preduzeća. U vezi sa tim od KKDP smo zatražili informaciju da li je razmatrala dozvoljenost državne pomoći u vezi sa navednim ugovorima JP Putevi Srbije i da li je ta državna pomoć bila prijavljena, odnosno da li se Komisija na bilo koji način izjašnjavala ili zauzimala pravne stavove o tome da li zaključivanje ovakvih ili drugih ugovora bez nadmetanja predstavlja državnu pomoć. U slučaju da državna pomoć nije bila prijavljena, naveli smo da Komisija naš dopis može smatrati inicijativom da postupi u skladu sa svojim nadležnostima.

Od Komisije smo dobili odgovor da su analizirali zahtev na sednici i konstatovali da se radi o ugovorima zaključenim i aneksiranim pre stupanja na snagu pravila po kojima se dodeljuje pomoć javnim preduzećima i preduzećima koja pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa. Zbog toga Komisija nije razmatrala da li zaključivanje ovakvih ugovora bez nadmetanja predstavlja državnu pomoć. Komisija se, inače, u odgovoru pozvala na odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

TS je smatrala da pozivanje na prelazni sporazum i SSP nema uporišta. Naime, ti akti propisuju obaveze za Srbiju, odnosno propisuju u kojim situacijama bi Srbija morala da primeni kontrolu državne pomoći. Ti sporazumi, s druge strane, ne zabranjuju Srbiji da sprovodi kontrolu državne pomoći i kada nije obavezna. Pored ovog argumenta, postoji i dodatni, a to je okolnost da ovo uopšte ne bi ni bila državna pomoć javnom preduzeću Putevi Srbije, već pomoć učinjena trećim licima, putarskim preduzećima, koja pri tom ne ispunjava uslove iz glave Va (Usluge od opšteg ekonomskog interesa) Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći. Stoga je odredba SSP na koju se KKDP poziva, prema mišljenju TS, irelevantna.

Što se tiče činjenice da su ugovori poslednji put aneksirani 2006. godine, izvesno je da postoje dokumenti novijeg datuma (nakon stupanja na snagu Zakona o kontroli državne pomoći), a na

³ <https://insajder.net/sr/sajt/tema/1465/Odr%C5%BEavanje-puteva-bez-tendera-po-ugovoru-starom-24-godine.htm>

osnovu kojih se vrši isplata državne pomoći ugovorene 1992. godine i čiju bi dozvoljenost KKDP mogla razmatrati. Stoga je TS uputila novu inicijativu, u kojoj je ukazala na ove činjenice.

KKDP je ponovo odgovorila da je dopis razmatrala i da nije nadležna jer su ugovori poslednji put aneksirani 2006. godine. KKDP se u drugom odgovoru nije doticala Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

5. Najavljene i realizovane subvencije

Transparentnost Srbija je među slučajeve koje će analizirati u okviru ovog istraživanja uvrstila 27 firmi koje su dobile subvencije (nađena su rešenja na sajtu Komisije za kontrolu državne pomoći), koje su pominjane u medijima kao firme koje su dobile subvencije (izveštaji medija, izjave političara i slično) ili koje su najavljivane kao investitori koji "dolaze u Srbiju" uz "podršku Vlade Srbije", što je uobičajena formulacija za subvenciju, odnosno državnu pomoć.

Za četiri slučaja smo, smo naknadno utvrdili da nisu predmet ovog istraživanja na osnovu činjenice da na sajtu Komisije nisu bile dostupne odluke, ali i eksplicitnih izjava predstavnika firmi ili predstavnika Vlade Srbije da je reč o investitorima koji nisu dobili subvencije.

Od preostale 23 firme, za šest nismo mogli da pronađemo odluke na sajtu KKDP: eventualne subvencije koje su bile najavljene za firmu Endava i Cumtobel, kao i subvencije koje su, na osnovu navoda medija, već bile realizovane u period od 2010. do 2012. godine za firme Yura Rača, Yura Niš, Yura Leskovac i Geox Vranje.

Komisija je na zahtev TS da dostavi kopije odluka o navedenim firmama odgovorila da se sva njena rešenja javno objavljuju na internet prezentaciji, na adresi www.kkdp.gov.rs u okviru sekcije „Odluke Komisije”. Transparentnost Srbija je potom pojasnila Komisiji da joj je poznato gde se objavljuju odluke ali da joj se obratila upravo zbog toga što odluke povodom ugovora o subvencijama zaključenim sa tim firmama nije mogla da nađe na sajtu. Komisija potom dostavlja novi odgovor u kome se navodi da joj je, od pomenutih firmi, dostavljena samo prijava individualne pomoći firmi Yura Rača u februaru 2016. godine.

Reč je o dodeli zemljišta vrednog oko 950.000 evra (3ha, 72 ara, 17m²) što je 47,6 % opravdanih troškova (tačno ispod granice od 50% koliko je dozvoljena pomoć za velike privredne subjekte) ulaganja od dva miliona evra. Korisnik se obavezao da izgradi novi objekat u roku od šest meseci od dana overe ugovora i da u roku od 12 meseci zaposli još 700 radnika te da ukupan broj zaposlenih u pogonu u Leskovcu ne smanjuje isod 2215 od osteka tih 12 meseci pa do isteka roka od pet godina od dana overe ugovora.

To, međutim, nije dodela pomoći koja nas je zanimala (tražili smo podatke o dodeli prve pomoći za kompaniju Yura za pogon u Leskovcu). Zanimljivo je da Komisija ovaj dopis nije tretirala kao prijavu nedozvoljene pomoći, niti je najavila da će na osnovu sopstvenih saznanja (odnosno sopstvenog saznanja iz dopisa TS) pokrenuti postupak naknadne kontrole dozvoljenosti državne pomoći u ova četiri slučaja.

Što se tiče pomenuta četiri slučaja, sledeće informacije mogle su se pronaći u medijima:

Prema tadašnjim navodima iz štampe, ugovor sa firmom Geox Vranje je potpisan 2012. godine⁴:

8. oktobar 2012. godine

Ministar finansija i privrede Mlađan Dinkić i predsednik kompanije "Geox" Mario Moreti potpisali su danas u Vranju ugovor o dodeli sredstava za direktne investicije, koji će omogućiti zapošljavanje 1.250 radnika u novoj fabrici u čiju će izgradnju "Geox" uložiti 15,8 mil EUR.

Ugovor je potpisan u prisustvu premijera Srbije Ivice Dačića, a kompanija "Geox" namerava da u Vranju izgradi fabriku za proizvodnju ženske modne obuće visokog kvaliteta, koja bi godišnje proizvodila 1.250.000 pari obuće.

***Vlada Srbije podržaće to ulaganje kroz program za podsticaj direktnih investicija u iznosu od 9.000 EUR po svakom novootvorenom radnom mestu.** Ministar Dinkić i čelnik "Geox"-a potpisali su i Projektni okvirni ugovor o ostvarivanju međusobnih prava i obaveza između Srbije, Grada Vranja i kompanije "Geox".*

Ovaj podsticaj direktnih investicija mogao je da bude realizovan na osnovu Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija iz 2011. godine ili 2012. godine. Ni za jednu od njih nije doneto rešenje da je reč o šemama državne pomoći, a nije poznato da li je Geox (kao i ostale tri firme za koje nismo našli rešenja) dobio sredstva na javnom konkursu, ili je reč bila o individualnoj pomoći realizovanoj na osnovu pomenute Uredbe.

Komisija je 31. maja 2012. godine naložila Ministarstvu ekonomije da dostavi potpune prijave svih individualnih državnih pomoći koje u dodeljene na osnovu Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija iz 2011. godine, koja je prestala da važi stupanjem na snagu nove Uredbe iz 2012. godine, s obzirom da su na osnovu te uredbe **dodeljivane individualne državne pomoći**. Nismo našli podatke da su ove prijave naknadno dostavljene. Što se tiče Uredbe iz 2012. godine, na sajtu postoji rešenje o otpočinjanju postupka, ali ne i konačno rešenje Komisije.

Sledeća odluka koja se tiče uredbi o privlačenju investicija bila je tek 29. maja 2014. godine. Ministarstvo privrede je, naime 22. maja dostavilo predlog nove uredbe, ali je Vlada Srbije 22. maja usvojila uredbu, pa je KKDP zatražilo od Ministarstva da dopuni prijavu i umesto predloga uredbe dostavi usvojenu uredbu. Ministarstvo to nije učinilo (ili bar na sajtu KKDP nema rešenja), već je praksu dostavljanja predloga koji u međuvremenu usvoji nastavilo od 2015. godine, kada je izabran novi sastav Komisije. U martu 2015. Ministarstvo je dostavilo predlog uredbe, KKDP u novom sastavu nije imala problem da razmatra predlog iako je on u međuvremenu usvojen, a takvu praksu nastavili su potom i Ministarstvo i KKDP⁵.

⁴ <http://www.ekapija.com/website/sr/page/640638/2012-nbsp-Geox-ula%C5%BEE-15-8-mil-EUR-u-fabniku-%C5%BEenske-obu%C4%87e-u-Vranju-Potpisan-ugovor-o-subvencijama-za-zapo%C5%A1ljavanje>

⁵ Na sednicama od 18. januara i 2. februara 2017. godine, KKDP je razmatrala predlog uredbe dostavljen 27. decembra 2016. godine, koji je u međuvremenu Vlada usvojila 29. decembra 2017. godine.

Ostalo je nepoznato na osnovu kog akta je dodeljena subvencija firmi Geox Vranje i ko je razmatrao usklađenost te subvencije sa pravilima za dodelu državne pomoći. Fabrika je, prema navodima medija⁶ otvorena 2016. godine i tada je ponovljen podatak o subvenciji od 9.000 evra:

„Planirano je da italijanska fabrika za proizvodnju obuće Geox zaposli 1.250 radnika. Vlada Srbije subvencionisala je izgradnju fabrike sa 11,25 miliona evra, odnosno sa 9.000 evra po svakom novootvorenom radnom mestu.

Vlada je gradu Vranju dala 100 miliona dinara za uređenje zemljišta u slobodnoj zoni, što je bio preduslov da može da počne izgradnja fabrike, a Grad Vranje je po ugovoru završio kompletnu infrastrukturu u tom delu industrijske zone Bunuševac, a u planu je i izgradnja obilaznice”.

Što se tiče fabrika Yura Rača i Yura Niš, u medijima je u julu 2010. godine objavljeno:

„Kompanija "Yura" danas (6. jul 2010. godine) je u fabrici u Rači pokrenula serijsku proizvodnju električnih instalacija za auto-industriju namenjenih proizvođačima automobila "Hyundai" i "Kia". Mlađan Dinkić, ministar ekonomije i regionalnog razvoja, u Rači je izjavio da će se u toj fabrici mesečno proizvoditi više od 20.000 setova električnih instalacija i ocenio da je u južnokorejskoj kompaniji "Yura" Srbija dobila jednog od najboljih investitora.

On je podsetio na to da je "Yura" u aprilu ove godine kupila preduzeće "Zastava elektro" u Rači, pri čemu je odmah uposlila 300 radnika i započela renoviranje fabričkih hala, i dodao da je u pogonu sada zaposleno 820 radnika, a da će ih do kraja godine biti više od hiljadu. Potpredsednik Vlade je najavio da će ta kompanija za otvaranje fabrike u Nišu dobiti subvenciju od 7.000 EUR po novootvorenom radnom mestu. Dinkić je precizirao da se trenutno čekaju građevinske dozvole za tu fabriku i dodao da bi ona trebalo da bude završena do proleća 2011. godine, a da do kraja te godine uposli 1.500 ljudi.

On je ukazao na to da je subvencija Vlade za zapošljavanje u račanskoj "Yuri" bila 4.500 EUR po radnom mestu, a da je u Nišu taj iznos povećan na 7.000 EUR po zaposlenom zbog toga što je, kako je rekao, reč o ozbiljnom investitoru.“

Na zahtev TS u vezi sa subvencijama za firme Endava i Cumtobel, KKDP je odgovorila da nije primila prijave državne pomoći. Kasnije je potvrđeno da je država odustala od davanja pomoći kompaniji Endava (iako je Savet za ekonomski razvoj doneo pozitivnu odluku), a Cumtobel je do kraja izrade ovog izveštaja ostao samo još jedna najava investicije (krajem maja se pojavila informacija da će predstavnici grada Niša "uskoro" potpisati memorandum sa tom firmom).

6. Beograd na vodi

Kontroverzni projekat „Beograd na vodi“ imao je svoju kontroverzu i u praksi Komisije za kontrolu državne pomoći. U rešenju od 22. jula 2015. godine Komisija je zaključila da se ugovor Republike Srbije, firme Beograd na vodi doo, Belgrade Waterfront Capital Investment LLC iz UAE i Al Maabar Investment International LLC iz UAE ne odnosi na državnu pomoć. Ipak je analizirala ugovor i na kraju zaključila da se Republika Srbija prilikom zaključivanja ponašala

⁶ <http://rs.n1info.com/a130801/Vesti/Vucic-u-fabrici-Geox-u-Vranju.html>

kao privatni investitor, realno i racionalno te da je naknada Republici Srbiji za ustupanje prava na zemljište utvrđena u skladu sa tržišnim principima.

Postavlja se pitanje, međutim, u vezi sa računicom koja je primenjena. Uz prijavu državne pomoći (i ugovor) Komisiji je dostavljena procena firme Coreside doo iz Beograda koja se odnosi na ulog Srbije (zemljište) u odnosu na bruto vrednost projekta. Naime, ugovor predviđa da Srbija ulaže zemljište u Savskom amfiteatru (100 hektara), a investitor 150 miliona evra kapitala i 150 miliona evra kamatonosnim zajmom zajedničkoj firmi Beograd na vodi.

Firma Coreside je procenila da je uobičajeni udeo vrednosti zemljišta od 15 do 25% u slučajevima kada se radi o ugovorima o finansiranju i sufinansiranju izgradnje objekta na tom zemljištu. KKDP je zatražila potvrdu ove procene od Gradskog zavoda za veštačenje i dobila ju je - to je uobičajeni procenat vrednosti zemljišta u projektu izgradnje.

Na osnovu toga je KKDP zaključila da je Srbija praktično "dobro prošla" u ovom "dilu" jer je dobila 32% udela u zajedničkoj firmi, a ulaže samo zemljište, dok strani partner ulaže novac za izgradnju.

Šta je problem u ovoj računici? Strani partner je uložio 150 miliona evra, i dodatnih 150 miliona kredita koji će vratiti (sa kamatama) zajednička firma stranog partnera i Republike Srbije. Od tog novca biće izgrađen samo prvi objekat (tako je saopšteno novinarima, plan izgradnje nikada nije objavljen, iako obuhvata i obavezu izgradnje objekata javne namene) od čije će se prodaje finansirati dalja izgradnja. Srbija je uložila zemljište, ne samo za tu prvu zgradu, već svih 100 hektara. To znači da će u daljoj izgradnji ulog Srbije biti ne samo zemljište već i 32% dobiti koja bi joj pripadala od prodaje stanova i poslovnog prostora u već izgrađenim zgradama, a koje će se ulagati u nove zgrade.

7. Gerlinger Mitros

Jedan od slučajeva dodele državne pomoći koji nismo uspeli da pronađemo na sajtu KKDP jeste i dodela državne pomoći nemačkom investitoru koji je kupio kompaniju Mitros u Sremskoj Mitrovici. Od Ministarstva privrede dobili smo ugovor zaključen sa ovom firmom kojim se predviđa subvencija od 5,8 miliona evra za zapošljavanje 300 radnika i za početna ulaganja u osnovna sredstva u iznosu od najmanje 20 miliona evra.

Ugovor je **potpisan 20. marta 2015. godine**. U njemu se navodi da je investitor privredno društvo koje posluje **u sektoru prerade mesa i proizvodnje mesnih prerađevina**. Iz stečajne mase investitor je kupio pokretnu i nepokretnu imovinu koju je činila klanica Mitros ad u stečaju, „u devastiranom stanju" i namerava da izvrši značajna početna ulaganja da bi osposobio industrijski pogon klanice.

Zaključkom vlade od 19. marta 2015. godine odobreno je davanje podsticaja i zaključenje ugovora za realizaciju investicionog projekta, koji je detaljno opisan u biznis planu dostavljenom od strane investitora i korisnika.

Od KKDP smo **9. marta 2017. godine** zatražili podatak da li je prijavljena ova državna pomoć i kopiju rešenja Komisije. Komisija je odgovorila **3. aprila 2017. godine** da je na sednici održanoj tog dana razmatrala zahtev i ustanovila:

Ministarstvo privrede je **13. marta 2015. godine** dostavilo Komisiji nacrt ugovora između Vlade Srbije i privrednog društva Mitros Fleischwaren doo. „U vezi sa tim, u dopisu broj 401-00-00014/2015-01 **od 16. marta 2017. godine**, pozivajući se na član 1 stav 2. Zakona o kontroli državne pomoći i član 73. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Komisija je utvrdila da nije nadležna da odlučuje o državnoj pomoći koja može biti sadržana u ugovoru, s obzirom na to da se radi o **proizvodnji poljoprivrednih proizvoda**”.

Zakon o poljoprivredi (Sl. glasnik 41/2009, 10/2013 - dr. zakon i 101/2016) definiše da je *poljoprivredna proizvodnja* „proces proizvodnje biljnih i stočarskih proizvoda, uzgoj ribe, pčela, odnosno drugi oblici poljoprivredne proizvodnje (gajenje pečuraka, puževa, staklenička, plastenička proizvodnja, gajenje začinskog i lekovitog bilja i drugo), koja se obavlja na poljoprivrednom zemljištu, kao i na drugom zemljištu ili građevinskoj celini koji se nalaze na teritoriji Republike Srbije”. Poljoprivredni proizvodi jesu primarni proizvodi i proizvodi **prvog stepena njihove prerade nastali u poljoprivrednoj proizvodnji. Proizvod prvog stepena prerade u stočarstvu je meso, ali ne i mesne preradevine⁷, a Mitros Fleischwaren se ne bavi stočarstvom niti se bavi isključivo prvim stepenom prerade mesa.**

U Poslovnom planu na osnovu kojeg je Mitros dobio subvenciju navodi se da je poslovni model „orijentisan na proizvodnju mesa i mesnih proizvoda za izvoz u Rusku Federaciju, Kinu i druge države Evropske Unije”, a da „proizvodni asortiman obuhvata meso i mesne preradevine od svinjskog mesa kao što su namazi, slanina, šunka, kuvani mesni proizvodi, sirovi mesni proizvodi, kuvana dimljena kobasica i sirova kobasica”.

U Agenciji za privredne registre, kao pretežna delatnost Mitrosa registrovana je „proizvodnja mesnih preradevina”.

Na osnovu ovog može se zaključiti da nije bilo osnova da se Komisija za kontrolu državne pomoći proglasi nenadležnom i da zaključi da je reč o subvenciji za proizvodnju poljoprivrednih proizvoda.

Pored toga, **indikativni su datumi** odlučivanja, odnosno dostavljanja odluka. Ministarstvo je ugovor dostavilo u martu 2015. godine. Nema podataka da se bilo šta dešavalo dve godine, dok 9. marta 2017. TS nije zatražila informaciju o odluci Komisije. Sedam dana posle toga, 16. marta 2017., (a dve godine nakon što je Ministarstvo dostavilo prijavu državne pomoći), Komisija odgovara Ministarstvu da je reč o poljoprivrednoj proizvodnji i da ona nije nadležna. Potom, 3. aprila 2017. godine, razmatra zahtev TS i dostavlja odgovor.

Ovo nije prvi takav slučaj - Komisija je 2013. godine⁸ iznenada promenila višegodišnju praksu kojom je dozvoljavala subvencije za prodaju traktora, da bi te godine proučila Zakon o

⁷ Tumačenje prof Miladina Ševarlića sa Poljoprivrednog fakulteta u Beogradu, u razgovoru sa saradnikom - istraživačem TS obavljenim za potrebe ove analize.

⁸ Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija, Transparentnost Srbija, 2015. http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.doc

bezbednosti saobraćaja (definicija šta je traktor) i Zakon o poljoprivredi (definicija šta je poljoprivredna proizvodnja) i zaključila **da traktor služi prvenstveno za izvođenje poljoprivrednih ili šumskih radova, da se Uredba o subvencionisanju proizvodnje i prodaje traktora ne odnosi na industriju već na poljoprivredu, te da Komisija nije nadležna jer se Zakon o kontroli državne pomoći ne odnosi na poljoprivredne proizvode i proizvode ribarstva.**

U izveštaju TS iz 2015. godine⁹ ukazano je i na zaključak Komisije od 25. decembra 2014. godine o obustavi naknadne kontrole dozvoljenosti državne pomoći dvema kafilerijama – Proteinka u Somboru i Napredak u Čupriji. Postupci su pokrenuti 25. avgusta 2014. godine, na osnovu sopstvenih informacija KKDP. Postupkom je utvrđeno da su obe kafilerije dobile sredstva od Ministarstva poljoprivrede na osnovu Programa raspodele subvencija u oblasti veterine, „po osnovu neškodljivog uklanjanja leševa životinja“. Komisija je, analizirajući oblast rada veterinarskih ustanova i Zakon o veterinarstvu, utvrdila da je reč o pomoći u oblasti poljoprivrede, pa s obzirom da je Zakonom o kontroli državne pomoći propisano da se odredbe Zakona ne odnose na poljoprivredne proizvode i proizvode ribarstva, zaključila da nije nadležna da odlučuje o dozvoljenosti dodele sredstava veterinarskim ustanovama.

8. Uredba o svrsishodnosti

U izveštaju iz 2015. godine¹⁰, Transparentnost Srbija je ukazala da su tadašnja predsednica KKDP Inga Šuput Đurić i tadašnja šefica Odeljenja za državnu pomoć u Ministarstvu finansija, a sadašnja predsednica KKDP, Andrijana Ćurčić, u razgovoru sa predstavnicima TS u maju 2014. godine, najavile da će rad na uredbi koja treba da uredi analizu efekata državne pomoći, odnosno pitanje utvrđivanja i provere svrsishodnosti državne pomoći, od Ministarstva privrede (koje je to najavilo 2013. godine), preuzeti Ministarstvo finansija.

TS je zbog toga u okviru ovog istraživanja pokušala da utvrdi da li je ta uredba izrađena ili se na njoj radi. Zahtevi su upućeni Ministarstvu privrede, Ministarstvu finansija i Komisiji za kontrolu državne pomoći. Komisija je odgovorila da je razmatrala zahtev i da nas obaveštava „da ne raspolaže traženim podacima, niti je bila uključena u izradu navedenog akta“¹¹.

⁹ Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija, Transparentnost Srbija, 2015.

http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.doc

¹⁰ Državna pomoć – promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija, Transparentnost Srbija, 2015.

http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.doc

¹¹ Slični odgovori stigli su i od dva ministarstva. Ministarstvo privrede je odgovorilo da se tražena informacija, prema njihovom saznanju, nalazi u Ministarstvu finansija, a Ministarstvo finansija je odgovorilo da Odeljenje za kontrolu državne pomoći ne raspolaže traženim podacima niti je učestvovalo u izradi navedenog akta.