

ZAŠTITA KONKURENCIJE

1,33

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Donošenje novog Zakona o zaštiti konkurencije i relevantnih podzakonskih akata što je pre moguće.	2020			√
Da bi se unapredila transparentnost i pravna sigurnost, Komisija bi trebalo da izradi jasne smernice i uputstva koja sadrže način primene određenih odredaba Zakona, uz učešće zainteresovanih strana u sastavljanju komentara na predložene nacрте dokumenata.	2010		√	
Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumnu meru, naročito u oblasti kontrole koncentracija.	2009			√
Komisija bi trebalo da javno objavljuje izdata mišljenja i odluke o pojedinačnim izuzećima, odnosno da sveukupno poboljša transparentnost i predvidivost odlučivanja.	2018			√
Komisija bi trebalo da izdaje publikacije relevantnih definicija tržišta proizvoda grupisanih po industrijama na svakih šest meseci, u cilju usaglašavanja prakse.	2018			√
Sektorske analize bi trebalo da sadrže konkretnije nalaze u pogledu mogućih povreda konkurencije i zabrinutosti Komisije u pogledu ponašanja učesnika na tržištu kako bi tržišni učesnici mogli odmah da usklade svoje ponašanje u skladu sa nalazima Komisije.	2021		√	
Sudije Upravnog suda bi trebalo da prođu napredni trening u oblasti prava konkurencije i u oblasti ekonomije. Sve presude treba da budu javno dostupne i detaljno obrazložene u pogledu materijalnih pitanja odluka Komisije.	2010			√
Komisija mora omogućiti legitimno zainteresovanim trećim licima da se izjasne na postupke koji utiču na njihovo poslovanje, radi potpunog i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja.	2019			√
Praksa Komisije bi trebalo da bude ujednačena u odnosu na sve učesnike na tržištu sa detaljnijim obrazloženjima u pogledu odstupanja od prethodne prakse i od EU prakse. U postupcima kontrole koncentracija, zahtevi za dodatne informacije moraju biti u vezi sa ocenom koncentracije imajući u vidu široka diskreciona ovlašćenja Komisije. S obzirom na kazneno-pravnu prirodu odluka u oblasti zaštite konkurencije i značajna ovlašćenja Komisije, od ključne je važnosti predvidljivost, doslednost i pravna sigurnost za sve učesnike na tržištu.	2021		√	

STANJE

Harmonizacija sa pravilima EU iz oblasti konkurencije u Srbiji započela je 2009. godine, donošenjem trenutno važećeg Zakona o zaštiti konkurencije („Zakon“). Zakon je ustanovio materijalne i tehničke preduslove za nezavisno postupanje Komisije za zaštitu konkurencije („Komisija“). Izmene i dopune Zakona su izvršene 2013. godine, pri čemu su odgovarajući podzakonski akti usvojeni 2009. i

2010. godine, dok je 2016. godine usvojena i nova Uredba o sadržini i načinu podnošenja prijave koncentracije („Uredba o prijavi koncentracije“).

U 2021. godini, nije bilo pomaka na polju aktivnosti donošenja novog Zakona i podzakonskih akata započelih u 2017, najverovatnije zbog pandemije koronavirusa čije su posledice i dalje prisutne, kao i usled odsustva zakonodavne inicijative od strane nadležnih organa da

izmene i unaprede regulativu u ovoj oblasti.

Imajući u vidu da godišnji izveštaj Komisije nije još uvek objavljen u momentu pisanja ovog teksta, informacije navedene u nastavku su prezentovane u skladu sa informacijama dostupnim na zvaničnom veb sajtu Komisije. U poređenju sa 2020. godinom, primetan je rast prijavljenih koncentracija u 2021. godini. Od odlučених 114 koncentracija koje su objavljene na zvaničnom veb sajtu Komisije, sve su odobrene u skraćenom postupku, odnosno nijedna nije odobrena u ispitnom postupku, niti je poznato da li je u Komisija otvorila neki ispitni postupak.

Komisija je u 2021. godini pokrenula ukupno 4 nova postupka za ispitivanje povreda konkurencije i dalje proširila postupke u vezi sa potrošačkom elektronikom, započete u 2020. godini. U jednom postupku, Komisija je izvršila analizu uslova konkurencije na maloprodajnom tržištu odabranih prehrambenih proizvoda u Republici Srbiji, koja je, između ostalog, obuhvatila analizu kretanja maloprodajnih cena pojedinih brendova kafe u periodu od 2017. do 2020. godine. U postupku ispitivanja je utvrđeno da je navodna koordinacija cena postojala i pre ovog perioda, pa je Komisija proširila postupak u smislu početnog perioda na koji se ispitivanje odnosi, a koji sada pokriva period od 2014. godine pa nadalje. Komisija je donela dva dodatna zaključka u dva odvojena postupka ispitivanja protiv velikih proizvođača/dobavljača na tržištu maloprodaje potrošačke elektronike i njihovih značajnih kupaca-maloprodavaca, proširujući time domašaj početnog postupka ispitivanja. Veliku pažnju privukao je postupak za zloupotrebu dominantnog položaja na tržištu udžbenika za osnovno obrazovanje u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine, protiv jedne od najvećih izdavačkih kuća i njenih povezanih lica. Komisija je u zaključku o pokretanju ovog postupka navela da su izdavačke kuće preduzele radnje koje potencijalno mogu da spreče ili otežaju ulazak konkurenata na tržište (pretnjom raskidom ugovora ako društvo zaključi drugi ugovor sa konkurentom izdavačkih kuća, smanjenjem broja distributera sa kojima sarađuje uz preporuku da se udžbenici kupuju od određenog distributera), utiču na politiku cena ili popusta i pogodnosti za škole u postupcima nabavke udžbenika. Nadalje, Komisija je počela da ispituje neprijavljene koncentracije i pokrenula je dve istrage, tvrdeći da je došlo do promene kontrole koje nisu prijavljene Komisiji. Prvi slučaj se odnosi na preuzimanje koju je izvršila jedna od BIG 4 konsultantskih/računovodstvenih/revizorskih firmi nad tehnološko-

konsultantskim društvom na globalnom nivou koja ima svoja zavisna društva u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini. Drugi slučaj se odnosio na prodaju pravnog lica u stečajnom postupku, gde Komisija navodi da kupac nije pribavio odobrenje koncentracije pre sticanja udela. Ovo je pokazatelj da Komisija pomno prati sve koncentracije za čije ispitivanje je nadležna bez obzira na veličinu sticaoca i ciljnog društva, u čijem su vlasništvu i koji je pravni osnov za koncentraciju.

Komisija je izrekla kazne za povredu konkurencije u tri postupka vođenih zbog zaključenja restriktivnih sporazuma i jednu kaznu za zloupotrebu dominantnog položaja. Komisija je obustavila pet postupka ispitivanja povreda konkurencije u 2021. godini, od kojih su dva obustavljena jer je Komisija utvrdila da u konkretnom slučaju ugovor ne predstavlja restriktivni sporazum, odnosno da su obuhvaćeni grupnim izuzećem, dok su preostala tri postupka obustavljena zbog nepostojanja uslova za dalje vođenje postupka, odnosno zbog toga što stranke u postupku nisu bile u mogućnosti da učestvuju u postupku. U četiri slučaja, Komisija je obustavila postupak ispitivanja povrede konkurencije, pošto su se strane obavezale da će ublažiti sve potencijalne probleme u vezi sa konkurencijom. Konačno, Komisija je donela rešenje i izrekla novčanu kaznu društvu zbog koordinacije poslovnih aktivnosti pre dobijanja konačnog odobrenja za koncentraciju, odnosno sprovođenje koncentracije bez odobrenja (gun-jumping).

Takse za izdavanje odluka Komisije nisu promenjene i dalje su veoma visoke u oblasti kontrole koncentracija.

POBOLJŠANJA

Trend pokretanja sve većeg broja postupaka je nastavljen, kao i trend izrade sektorskih analiza i analiza uslova konkurencije na relevantnim tržištima.

- U 2021. godini su predstavljene rezultati sektorskih analiza:
- tržišta organizatora turističkih putovanja za period 2017- 2019. godine, i
 - tržišta proizvodnje i otkupa šećerne repe, proizvodnje i veleprodaje šećera za period 2017-2019. godine.

Sprovođenje sektorske analize tržišta organizatora turističkih putovanja značajno je zbog problema koji su se pojavili u praksi u pogledu solventnosti organizatora turističkih putovanja, posebno u periodu pandemije virusa COVID-

19, a sektorska analiza je posebno fokusirana na izdavanje garancija putovanja i osiguranja organizatora turističkih putovanja. Takođe, sektorska analiza tržišta proizvodnje i otkupa šećerne repe, proizvodnje i veleprodaje šećera je značajna kako zbog značaja samog proizvoda, tako i zbog detaljnog ispitivanja koje obuhvata dve velike šećerane koje se pojavljuju kao proizvođači, ali i kao najznačajniji prodavci šećera u Republici Srbiji. Međutim, primetno je da sektorske analize osim mnogobrojnih korisnih ekonomskih pokazatelja ne sadrže jasne zaključke u pogledu mogućih povreda konkurencije što onemogućuje tržišne učesnike da eventualno usklade svoja ponašanja u skladu sa propisima o zaštiti konkurencije.

U pogledu događaja koji su se desili u 2021. godini i aktivnosti u oblasti međunarodne saradnje, može se istaći da je Komisija, zajedno sa Regulatornim telom za zaštitu konkurencije Republike Italije, kao tvining partnerom, učestvovao na Završnoj konferenciji tvining projekta „Dalji razvoj zaštite konkurencije u Republici Srbiji“, čiji je cilj bio da doprinese procesu daljeg usklađivanja domaćeg zakonodavstva u oblasti zaštite konkurencije sa pravom Evropske unije, njegovoj efikasnoj primeni i povećanoj svesti o zakonu i politici zaštite konkurencije među svim relevantnim akterima. U okviru istog projekta održano je predavanje o zaštiti konkurencije na Pravnom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu.

Iako bi trebalo da redovno objavljuje svoje odluke, primetno je da Komisija ne objavljuje sve odluke u relevantnim oblastima ili da ih objavljuje sa značajnim zakašnjenjem, što ne doprinosi transparentnosti rada niti pravnoj sigurnosti. Naročito brine što Komisija u 2021. godini nije objavila nijednu odluku u postupcima pojedinačnog izuzeća. Takođe, iako je na svojoj stranici objavila video kako bi se učesnici na tržištu upoznali sa mogućnošću korišćenja leniency programa sa ciljem da se ovaj institut više primenjuje u praksi, Komisija nije objavila nijednu odluku u vezi sa korišćenjem ovog programa, koji stoga i dalje ostaje nerazvijen.

Komisija je 25. marta 2021. godine objavila uputstvo o primeni člana 10. Zakona na određene oblike saradnje učesnika na tržištu u postupcima javnih nabavki, čime je omogućeno više jasnoće u postupcima javnih nabavki, kao i mišljenje na nacrt Pravilnika o sprečavanju zloupotreba na tržištu električne energije i prirodnog gasa. Takođe, u skladu sa ovlašćenjima iz Zakona o zaštiti konkurencije, Komisija je dala mišljenja na nacрте brojnih zakona (Zakon

o železnici, Zakon o elektronskim komunikacijama, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o uređenju tržišta poljoprivrednih proizvoda i Zakon o energetskej efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije).

PREOSTALI PROBLEMI

Javnosti uopšte nisu dostupne sudske odluke koje su donete u postupku kontrole odluka Komisije jer se takve odluke ne objavljuju na sajtu Komisije. Korak unazad je potpuno odsustvo objavljivanja izdatih mišljenja i odluka o pojedinačnim izuzećima, što predstavlja značajnu prepreku transparentnosti i slobodnom pristupu informacijama u vezi sa određenim ključnim odlukama Komisije. Još jedan nedostatak predstavlja baza podataka prakse Komisije koja ne dozvoljava pretragu slučajeva Komisije prema detaljnijim kriterijumima i ne sadrži sve donete odluke ili se one objavljuju sa značajnim zakašnjenjem. Takođe, Komisija ne objavljuje informacije o podnetim inicijativama, čak i nakon donošenja odluke po takvim inicijativama. Čak i u slučajevima podnetih inicijativa, Komisija kasni sa obaveznim obaveštavanjem podnosioca, iako ima obavezu da ga obavesti u roku od 15 dana od dana podnošenja inicijative – a u nekim slučajevima do obaveštavanja uopšte nije ni došlo. Godišnji izveštaji objavljuju se sa zakašnjenjem.

Potreba za daljom digitalizacijom procesa i rada Komisije postala je očigledna tokom pandemije virusa COVID-19 i ostaje relevantno pitanje. Komisija bi trebalo da uloži više resursa u digitalizaciju što bi olakšalo i pojednostavilo njen rad u datoj situaciji (npr. održavanje sastanaka Saveta elektronskim putem, održavanje sastanaka sa strankama elektronskim putem čak i kada nije moguće održavanje sastanaka uživo, itd.).

Postupci pred Komisijom i dalje ne pružaju dovoljne garancije procesnih prava stranaka poput prava stranke na uvid u spise predmeta i ovlašćenja Komisije u pogledu postupanja sa privilegovanom komunikacijom. Određeni slučajevi u praksi Komisije ukazuju na potencijalne razloge za zabrinutost u pogledu privilegovanja državnih kompanija u postupcima pred Komisijom, na šta je ukazala i Evropska komisija u svom godišnjem izveštaju o napretku Srbije. Komisija je u nekim postupcima kontrole koncentracija veoma ekstenzivno koristila institut zahteva za dodatne informacije koje nisu u vezi sa ocenom koncentracije, što je dovelo do nepotrebnih kašnjenja. Ukoliko Komisija već koristi svoja veoma široka procesna ovlašćenja u zahtevu za dodatne informacije,

Komisija mora obrazložiti cilj i svrhu traženih podataka i vezu traženih podataka sa ocenom koncentracije.

Što se tiče nenajavljenih uviđaja, u odlukama Komisije o sprovođenju uviđaja i dalje nedostaje obrazloženje osnovane sumnje o postojanju opasnosti uklanjanja ili izmene dokaza koja se Zakonom postavlja kao uslov za sprovođenje nenajavljenog uviđaja. Iako je Komisija uložila ozbiljne napore da unapredi kvalitet ekonomskih analiza, neophodno je da ekonomske analize konzistentno primenjuju u svim postupcima pred Komisijom, uvažavajući specifičnosti svakog konkretnog slučaja, te je potreban dalji rad na unapređenju kvaliteta obrazloženja odluka Komisije. U prethodnom periodu je bilo evidentno kontradiktorno odlučivanje Komisije u odnosu na prethodnu praksu u određenim predmetima, bez odgovarajućeg obrazloženja.

S druge strane, sudijama Upravnog suda i dalje nedostaje potrebno znanje iz oblasti prava konkurencije i ekonomije, kako bi mogli ispravno da tumače odluke i argumente Komisije. Odlukama Upravnog suda često nedostaje detaljno obrazloženje i razmatranje merituma predmeta, što domašaj njihovog delovanja ograničava isključivo na ponavljanje nalaza Komisije i razmatranje osnovnih procesnih pitanja postupka, uz odsustvo analize argumenata stranaka u sporu. Ovo je ozbiljan nedostatak, jer sprečava sučeljavanje mišljenja, detaljnu i adekvatnu kontrolu odluka Komisije, kao i razvoj i usklađivanje prakse sa standardima EU (a što je uslov Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju), a ugrožava i dalji postupak žalbe u slučajevima ulaganja vanrednog pravnog leka. Detaljno obrazloženje odluka Komisije i suda, uz naročito razmatranje argumenata i dokaza iznetih od stranaka u postupku, je od izuzetnog značaja za uspostavljanje sudskog nadzora nad radom Komisije. U suprotnom, Komisija bi bila u poziciji da zloupotrebi svoja ovlašćenja i nezavisnost.

Kad je u pitanju institut oslobođanja od kažnjavanja („leniency programme“), Komisija nije objavila nijednu odluku o primeni ovog programa, tako da je nepoznato da li se i u kojoj meri ovaj institut primenjuje u praksi.

Određenu pravnu nesigurnost izazivaju i nejasnoće u primeni pravila o kontroli koncentracija na transakcije koje podrazumevaju sticanje kontrole nad delom učesnika na tržištu kao i sticanje kontrole na kratkoročnoj osnovi. Ovi problemi se često javljaju prilikom tumačenja pojma „samostalne poslovne celine“ i to najčešće u vezi sa

sticanjem kontrole nad nepokretnostima, pri čemu su poslovnoj zajednici neophodne jasne i blagovremene smernice Komisije u pogledu buduće prakse, koje još uvek ne postoje, odnosno nisu objavljene.

Uočljivo je da je Komisija u prethodnom periodu pristupila složenijoj analizi u predmetima pojedinačnog izuzeća restriktivnih sporazuma od zabrane. Neophodno je da kompleksna analiza u predmetima pojedinačnog izuzeća ne utiče negativno na efikasnost odlučivanja Komisije, u smislu neopravdanog odugovlačenja postupaka. U praksi se period razmatranja pojedinačnih zahteva za izuzeće često produžava preko roka od 60 dana koji je predviđen Zakonom o zaštiti konkurencije (a u nekim slučajevima čak traje i četiri do pet meseci). Ovo stvara praktične probleme poslovnoj zajednici kada je u pitanju sprovođenje sporazuma i poslovnih politika za koje je potrebno prethodno odobrenje Komisije. Ekonomska stvarnost zahteva brzo reagovanje svih strana, uključujući i Komisiju. Dodatno, takođe je primetan restriktivan i formalističan pristup Komisije, kao i odstupanje od uporedne EU prakse u tumačenju određenih procesno-pravnih instituta, što je naročito relevantno u postupcima pojedinačnih izuzeća. Neophodno je, naročito u okviru pripreme novog zakona o zaštiti konkurencije, preispitati opravdanost instituta pojedinačnog izuzeća, koji je u Evropskoj uniji ukinut pre skoro dvadeset godina. U verziji nacrtu zakona iz 2019. godine uveden je i pravni institut samoprocene, pri čemu je i zadržan sistem pojedinačnih izuzeća, što je i bio predlog Saveta stranih investitora.

Način određivanja kazni karakteriše nedoslednost i nepredvidljivost u primeni Zakona. Primera radi, postojeće smernice u bitnom delu nisu usklađene sa Zakonom, nije jasan način određivanja koeficijenata za pojedine faktore prilikom odmeravanja kazne, odluke Komisije često ne sadrže prikaz utvrđenih koeficijenata za pojedine faktore niti adekvatno obrazloženje, dok se kao osnovica za obračun kazne uzima ukupan prihod stranke u postupku, a ne prihod ostvaren na relevantnom tržištu na kome je učinjena povreda konkurencije. U poslednjoj verziji nacrtu zakona predviđeno je rešenje prema kome će se kazne obračunavati na osnovu relevantnog prihoda, odnosno prihoda ostvarenog na relevantnom tržištu na kome je učinjena povreda konkurencije, što predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodno stanje.

Konačno, nacrt novog Zakona o konkurenciji objavljen 2019.

godine još nije stupio na snagu, niti ima vesti o njegovom stupanju na snagu. Postoji potreba da se svi nadležni organi uključe kako bi se novi Zakon sa adekvatnim rešenjima usvojio.

PREPORUKE SAVETA

- Donošenje novog Zakona o zaštiti konkurencije i relevantnih podzakonskih akata što je pre moguće.
- Da bi se unapredila transparentnost i pravna sigurnost, Komisija bi trebalo da izradi jasne smernice i uputstva koja sadrže način primene određenih odredaba Zakona, uz učešće zainteresovanih strana u sastavljanju komentara na predložene nacрте dokumenata.
- Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumnu meru, naročito u oblasti kontrole koncentracija.
- Komisija bi trebalo da javno objavljuje izdata mišljenja i odluke o pojedinačnim izuzećima u najkraćem mogućem roku od njihovog donošenja, odnosno da sveukupno poboljša transparentnost i predvidivost odlučivanja.
- Komisija bi trebalo da izdaje publikacije relevantnih definicija tržišta proizvoda grupisanih po industrijama na svakih šest meseci, u cilju usaglašavanja prakse.
- Sektorske analize bi trebalo da sadrže konkretnije nalaze u pogledu mogućih povreda konkurencije i zabrinutosti Komisije u pogledu ponašanja učesnika na tržištu kako bi tržišni učesnici mogli odmah da usklade svoje ponašanje u skladu sa nalazima Komisije.
- Sudije Upravnog suda bi trebalo da prođu napredni trening u oblasti prava konkurencije i u oblasti ekonomije. Sve presude Upravnog suda i Vrhovnog kasacionog suda treba da budu javno dostupne i detaljno obrazložene u pogledu materijalnih pitanja odluka Komisije.
- Komisija mora omogućiti legitimno zainteresovanim trećim licima da se izjasne na postupke koji utiču na njihovo poslovanje, radi potpunog i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja.
- Praksa Komisije bi trebalo da bude ujednačena u odnosu na sve učesnike na tržištu sa detaljnijim obrazloženjima u pogledu odstupanja od prethodne prakse i od EU prakse. U postupcima kontrole koncentracija, zahtevi za dodatne informacije moraju biti u vezi sa ocenom koncentracije imajući u vidu široka diskreciona ovlašćenja Komisije. S obzirom na kazneno-pravnu prirodu odluka u oblasti zaštite konkurencije i značajna ovlašćenja Komisije, od ključne je važnosti predvidljivost, doslednost i pravna sigurnost za sve učesnike na tržištu.

DRŽAVNA POMOĆ 1,57

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Povećanje i jačanje kapaciteta KZKDP.	2009	√		
Blagovremeno usvajanje podzakonskih akata usklađenih sa pravnim tekovinama Evropske unije (posebno u odnosu na privredne subjekte u postupku privatizacije) i adekvatna primena Zakona u delu koji se odnosi na transparentnost (registri, izveštaji).	2020		√	
Efikasna kontrola državne pomoći – korišćenje različitih mehanizama iz Zakona u cilju praćenja dodeljene državne pomoći i izricanja mere za neusklađenu pomoć.	2016			√
Ujednačena primena propisa o državnoj pomoći, standarda i prakse Evropske unije u oblasti kontrole državne pomoći i usklađivanje fiskalnih šema sa pravnim tekovinama Evropske unije.	2011			√
Transparentnost procesa - uspostavljanje registra državne pomoći i efektivan nadzor nad poštovanjem obaveze izveštavanja davalaca državne pomoći.	2021		√	
Kontinuiran i efektivan nadzor nad poštovanjem zakona – korišćenje različitih mehanizama iz zakona u cilju praćenja dodeljene državne pomoći i izricanja mere za neusklađenu pomoć.	2021			√

STANJE

Pravni okvir kojim je regulisana dodela državne pomoći u Republici Srbiji sastoji se od Zakona o kontroli državne pomoći iz oktobra 2019. godine („Zakon“), čija je primena započeta 1. januara 2020. godine i relevantnih podzakonskih akata.

Ne postoje podaci o dodeljenoj državnoj pomoći za 2020. godinu jer godišnji izveštaj još uvek nije dostupan. Podsećanja radi, ukupan apsolutan iznos dodeljene državne pomoći u 2019. godini je iznosio 110.724 miliona dinara (939,6 miliona evra), odnosno njeno učešće u bruto domaćem proizvodu je iznosilo 2,0%.

Od navedenog iznosa, sektoru poljoprivrede 2019. godine dodeljena je državna pomoć u apsolutnom iznosu od 33.983 miliona dinara (288,4 miliona evra), što u odnosu na 2018. predstavlja uvećanje za 29%. Državna pomoć je dodeljena sektoru industrije i usluga 2019. godine u apsolutnom iznosu od 76.741 miliona dinara (651,2 miliona evra). Učešće ove pomoći u ukupno dodeljenoj državnoj pomoći 2019. godine je iznosilo 69,3%, dok je 2018. godine 71,6%, a 2017. godine 72,6%.

Iako pomoć u odnosu na apsolutni iznos beleži rast, u odnosu na BDP, pomoć dodeljena sektoru industrije i usluga, 2019. godine iznosila je 1,4% i ostala na istom nivou kao u 2018. godini, dok je u blagom padu u odnosu na 2017. godinu.

Najzastupljeniji instrument dodele državne pomoći 2019. godine bile su subvencije, sa učešćem od 55,4% u ukupno dodeljenoj državnoj pomoći, za podsticanje ostvarivanja ciljeva kako u poljoprivredi tako i u sektoru industrije i usluga a zatim slede poreski podsticaji sa učešćem od 22,2%.

POBOLJŠANJA

Prema Zakonu, Komisija za kontrolu državne pomoći („KKDP“) funkcioniše kao nezavisno telo i odgovorno je Narodnoj skupštini čime je u formalno-pravnom smislu obezbeđena nezavisnost od izvršne vlasti. U prethodnom periodu, unapređena je finansijska nezavisnost KKDP i njeni kadrovski kapaciteti.

Preduslov pravne sigurnosti jeste osiguranje transparentnosti rada KKDP. Tako, KKDP ima obavezu objavljivanja svojih odluka na internet stranici i vođenja registra dodeljene državne pomoći, uključujući i registar de minimis pomoći.

Takođe, uvedena je praksa da se nacrti podzakonskih akata pre usvajanja objavljuju na internet stranici KKDP u formi javnih konsultacija, čime je učinjen značajan korak ka pravnoj predvidljivosti.

Veliki broj podzakonskih akata je u međuvremenu usvojen od kojih su najvažnije uredbe o regionalnoj i horizontalnoj državnoj pomoći, dodeli državne pomoći u oblasti kulture i informisanja i pomoći za sanaciju i restrukturiranje učesnika na tržištu u teškoćama.

PREOSTALI PROBLEMI

U poslednjem izveštaju o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2021. godinu Evropska komisija identifikuje osnovne prepreke daljem usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa evropskim pravnim tekovinama:

- nedostatak popisa šema državne pomoći i akcionog plana za njihovo usklađivanje, a naročito fiskalnih šema državne pomoći uspostavljenih na osnovu zakona o porezu na dobit pravnih lica,
- nepostojanje regionalnih mapa,
- nepostojanje registra dodeljenih državnih pomoći,
- izostanak efikasnog nadzora nad poštovanjem zakona - KZKDP još uvek nije donela negativnu odluku (zabranu dodele, uslovila dodelu ili naložila povraćaj),
- svest o postojanju mehanizma kontrole državne pomoći postoji ali i dalje treba da bude uložena sistematičan napor ka njegovom unapređenju.

U 2021. godini (prema podacima dostupnim na veb sajtu KKDP), KKDP je usvojio 29 rešenja, od čega se u 28 utvrđuje

postojanje državne pomoći i ocenjuje usklađenost državne pomoći, dok se u 1 rešenju, koje se odnosi na društvo Technical Development, investitora i proizvođača obuće Geox u Vranju, određen povraćaj državne pomoći u iznosu od RSD 400 miliona imajući u vidu da je dodeljena u suprotnosti sa zakonom. Takođe, usvojeno je 8 obavezujućih mišljenja na predloge propisa, odnosno 1 obavezujuće obaveštenje o obavezi usklađivanja propisa.

Politika državne pomoći mora biti predvidiva i konzistentna i prevashodno zasnovana na šemama davaoca, dok bi individualna pomoć trebalo da predstavlja izuzetak. Neophodno da se usvoje jasni planovi i programi na osnovu kojih bi privredni subjekti i javnost bili blagovremeno informisani o toj politici, a ne iz odluka KKDP.

Privlačenje ulaganja u nerazvijene regione, kao i definisanje jasne strategije Vlade o oblastima ulaganja (digitalizacija i zelena energija) uz puno poštovanje pravila o državnoj pomoći, ključne su polazne tačke za postizanje jasne i troškovno efikasne dodele državne pomoći.

Sa novim zakonom i podzakonskim aktima na snazi, KKDP mora da aktivno radi na razvoju svesti svih relevantnih strana o ovim pravilima a naročito davaoca i korisnika čije znanje je ograničeno. Navedeno je preduslov za uključivanje privrede i opšte javnosti u izradu politike državne pomoći, targetiranje ranjivih kategorija ili sektora privrede, kako bi se stvorila mogućnost da se zajednički dođe do konkretnih, predvidljivih i efikasnih rešenja.

Neophodno podizanje svesti i kapaciteta kod davaoca državne pomoći, čime se povećava pravna sigurnost korisnika državne pomoći prilikom dodele sredstava.

PREPORUKE SAVETA

- Transparentnost procesa - uspostavljanje registra državne pomoći i efektivan nadzor nad poštovanjem obaveze izveštavanja davalaca državne pomoći.
- Kontinuiran i efektivan nadzor nad poštovanjem zakona – korišćenje različitih mehanizama iz zakona u cilju praćenja dodeljene državna pomoći i izricanja mere za neusklađenu pomoć.