

I. АНАЛИЗА ЕФЕКТА

1. Анализа постојећег стања и правилно дефинисање промена које се предлажу

Правила за доделу државне помоћи за заштиту животне средине уведена су у правни систем Републике Србије 2010. године доношењем Уредбе о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС”, бр. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 и 119/14), у складу са обавезама РС из Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС-Међународни уговори”, број 83/08, у даљем тексту: ССП). Правила су садржана у члану у члану 3. став 1. тач. 2. и 2.1. подтачка 4), чл. 6а, 15,16. и 29-61 те уредбе и делимично су усклађена са правним тековинама Европске уније у овој области. Доношењем новог Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 73/19), који је почео са пуном применом 1. јануара 2020. године, дати су правни основи за даље усклађивање правила за доделу државне помоћи. За разлику од досадашњег концепта усклађивања који се заснивао на постојању једне уредбе о правилима за доделу различитих категорија државне помоћи, нов концепт подразумева доношење већег броја подзаконских аката који би се односили на прописивање услова и критеријума усклађености државне помоћи у различитим секторима, различитих врста или државне помоћи која се додељује путем специфичних инструмената доделе. На тај начин је и настао Предлог уредбе о условима и критеријумима усклађености државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике који садржи исте основне принципе и одредбе садржане у постојећој уредби, али обухвата и додатне услове и критеријуме, као и ближе дефинисање појмова у складу са важећом ЕУ регулативом, али и новим Законом о контроли државне помоћи.

Потписивањем Софијске декларације о „Зеленој агенди“ за Западни Балкан, на самиту одржаном 10. новембра 2020. године, Република Србија и остале земље региона, преузеле су обавезу спровођења мера у области спречавања климатских промена и загађења, развоја енергије и биодиверзитета, мобилности и циркуларне економије, одрживе пољопривреде и производње хране. Један од циљева постављених овим документом је и развој тржишних модела за коришћење обновљивих извора енергије. Суштина постојања правила за доделу државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике је стварање једнаких услова пословања за све учеснике на тржишту без обзира на географску одредницу односно порекло привредног субјекта, чиме се јача слободна конкуренција и обезбеђују здравији услови пословања, подстиче улазак и останак привредних субјеката на тржишту Републике Србије.

Одредбе уредбе ће утицати на даваоце и кориснике државне помоћи. Даваоци државне помоћи могу бити надлежни органи Републике Србије (министарства), аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе, као и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику. Са друге стране, корисници државне помоћи могу бити учесници на тржишту, односно свако правно и физичко лице које обавља економску делатност, тј. делатност производње или промета робе или пружања услуга на тржишту. Одредбе уредбе омогућавају даваоцима да на законит начин додељују државну помоћ за заштиту животне средине и у сектору енергетике, што уједно даје сигурност и корисницима да неће морати да враћају незаконито додељену државну помоћ.

Значај државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике је могуће сагледати на основу учешћа ове врсте помоћи у укупно додељеној државној помоћи у Републици Србији на годишњем нивоу, на основу последњег објављеног Годишњег извештаја о додељеној државној помоћи у РС 2019. године. (Табела 1)

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

Табела 1.

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

Хоризонтална државна помоћ у Републици Србији 2017, 2018. и 2019. године

Табела 2
Износи у милионима динара

Врста хоризонталне државне помоћи	2017. год	2018. год	2019. год	Индекс 19/17	Индекс 19/18
Истраживање и развој	0,0	0,0	539,1	-	-
Обука	0,0	0,0	0,0	-	-
Запошљавање	4.512	6.008	7.455,2	165	124
МСП	2,0	4,8	3,8	190	79,2
Заштита животне средине	7.939	9.854,8	17.293,2	218	175
Култура и информисање	1.658	2.897	2.958,2	178	102
Санација и реструктурирање	2.378	1.219,7	264,9	11	22
Остало	14.332	13.312,1	14.243,4	99	107
Укупно	30.821	33.296	42.758	139	128

Државна помоћ за заштиту животне средине у укупно додељеној државној помоћи 2019. године учествује са 15,6% и износи 17.293,2 милиона динара. Државна помоћ за заштиту животне средине је у 2018. години износила је 9.854,8 милиона динара, са учешћем у укупној државној помоћи од 10,2%, док је у 2017. години износила 7.939 милион динара, са учешћем у укупној државној помоћи од 8,3%.

На основу наведених показатеља могуће је закључити да државна помоћ за заштиту животне средине има приметно учешће у укупно додељеној државној помоћи у Републици Србији са тенденцијом раста из године у годину, као и да се и да представља значајан инструмент за постизање циљева од општег интереса као што су проблем недовољног удела обновљивих извора енергије, заштита животне средине, борба против климатских промена.

Треба напоменути и то да све земље чланице ЕУ примењују идентична правила за доделу ове врсте помоћи, а све суседне државе које су у поступку приступања ЕУ, односно које су постале чланице ЕУ (ЦГ, БИХ, ХР, СЛО) имале су исту обавезу усклађивања правила за доделу државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике.

Истичемо да Комисија за контролу државне помоћи која је надлежна за оцену усклађености државне помоћи у складу са Законом о контроли државне помоћи, само врши оцену да ли даваоци додељују помоћ у складу са правилима. Са друге стране, на Влади је да утврђује политику расподеле јавних средстава и њихову намену, тј. од ње зависи да ли ће се и колико државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике додељивати у складу са овом уредбом.

2. Кључна питања за утврђивање циљева

Обавеза усклађивања прописа из области државне помоћи садржана је у члану 73. ССП-а, а уједно представља и једно од мерила за отварање Преговарачког поглавља 8 - Политика конкуренције, са циљем успостављања пуноправног чланства Републике Србије у ЕУ које представља спољнополитички приоритет Републике Србије.

Осим испуњавања обавезе усклађивања, уредба ће утицати на јачање слободне конкуренције на тржишту, што ће утицати позитивно на потрошаче и на све грађане Републике Србије уопште.

3. Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

Поред наведеног решења разматрана је и опција измене постојеће Уредбе о правилима за доделу државне помоћи. Међутим, 11 година искуства у примени је показало да је постојећа уредба тешка за примену и да је потребно усвојити нов концепт усклађивања, тј. донети посебну уредбу која би се тичала правила за доделу државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике. „Status quo” опција није разматрана јер у том случају дефинисани циљеви не би могли бити остварени. Такође, имајући у виду да је Законом о контроли државне помоћи предвиђено да услове и критеријуме усклађености државне помоћи ближе прописује Влада, другим прописом није могуће преношење наведених правила.

Није неопходно спровести институционално управљачко организационе мере да би се постигли циљеви доношења овог прописа, промена се не може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера, а проблем се може решити искључиво интервенцијом јавног сектора.

Ресурси за спровођење ове уредбе већ постоје, тј. оцену усклађености државне помоћи врши Комисија за контролу државне помоћи.

4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката

Имајући у виду да се овим прописом дефинишу јасни услови и критеријуми за доделу државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике, као и дозвољени износи који се могу доделити, наведено ће довести до рационалнијег трошења јавних средстава и то усмереног пре свега на заштиту животне средине и на циљеве од општег интереса у сектору енергетике .

За спровођење ове уредбе није потребно обезбедити додатна средства у буџету или из других извора финансирања, није потребно оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и неће бити утицаја на међународне финансијске обавезе. Обуке државних службеника из редова давалаца ће бити потребне ради правилне примене правила, што је у плану да Комисија за контролу државне помоћи спроведе у наредном периоду, пре свега уз помоћ будућих пројеката који се финансирају из средстава ЕУ.

Имајући у виду да су странке у поступку пред Комисијом за контролу државне помоћи даваоци као надлежни органи на свим нивоима власти, а да Комисија не наплаћује накнаде, таксе и сл. приликом подношења пријава државне помоћи, следи да нема утицаја на расходе других институција.

5. Кључна питања за анализу економских ефеката

Уредба неће утицати на стварање додатних трошкова привреди, већ напротив, донеће корист у виду државне помоћи коју привредна друштва могу добити ради реализације улагања у заштиту животне средине и у сектору енергетике, чиме ће се допринети повећању енергетске ефикасности, смањењу нивоа загађења. Доделом државне помоћи у складу са правилима, подстиче се јачање конкуренције, спречава вештачко одржавање неконкурентних привредних друштава у животу, имајући у виду да наведена помоћ није дозвољена да се додељује учесницима на тржишту у тешкоћама. Све наведено последично утиче и на конкурентност привредних субјеката како на домаћем и иностраном тржишту.

Трансфер технологије и/или примена техничко-технолошких, организационих и пословних иновација зависи од опредељења даваоца за које намене ће додељивати хоризонталну државну помоћ у складу са овом уредбом.

6. Кључна питања за анализу ефеката на друштво

Уредба неће утицати на додатне трошкове за грађане, имајући у виду да су циљне групе даваоци и корисници државне помоћи, нема негативног утицаја ни на једну групу популације посебно. Позитиван утицај се огледа доприносу контроле за субвенције заштита животне средине, борба против климатских промена, смањење трошкова за грађане, енергетска транзиција.

7. Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

Прописом се дефинишу јасни услови и критеријуми за доделу државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике, као и дозвољени износи који се могу доделити, наведено ће довести до рационалнијег трошења јавних средстава и то усмереног пре свега на заштиту животне средине и на циљеве од општег интереса у сектору енергетике. Усвајањем прописа ствара се правни оквир који ће створити подстицајан пословни амбијент за динамичније инвестирање у области ОИЕ ради постизања циљева у области заштите животне средине, повећање енергетске ефикасности као и смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште, а који се дефинишу документима јавне политике. Од давалаца државне помоћи зависи којим корисницима и за које пројекте улагања ће додељивати државну помоћ.

8. Кључна питања за анализу управљачких ефеката

Уредба не захтева увођење организационих, управљачких или институционалних промена. Већ је формирана Комисија за контролу државне помоћи као независна организација која оцењује постојање и усклађеност државне помоћи са правилима о додели државне помоћи. Комисија је формирана у складу са Законом о контроли државне помоћи, као и обавезама које проистичу из ССП-а али и још једног мерила за отварање Поглавља 8. Капацитети Комисије се све више јачају, нарочито кроз повећање броја запослених у Стручној служби. Са друге стране, даваоци су постојећи надлежни органи.

За спровођење ове уредбе Комисија за контролу државне помоћи прописује начин утврђивања, израчунавања и ажурирања основне референтне каматне стопе и израчунавања референтне и дисконтне каматне стопе које се користе за обрачун износа и дисконтовање државне помоћи, у складу са чланом 4. став 5. ове уредбе.

За спровођење ове уредбе Комисија за контролу државне помоћи ближе уређује начин за оцењивање допунских услова усклађености државне помоћи за оперативну помоћ за производњу обновљиве електричне енергије и/или производњу обновљиве топлотне енергије

додељује постројењима за производњу те енергије на оним локацијама где је капацитет производње обновљиве електричне енергије превазишао 250 мегавата („MW”); оперативну помоћ за производњу биогорива додељује постројењу за производњу биогорива на оним локацијама на којима производња прелази 150 000 тона („т”) годишње; оперативну помоћ за когенерацију додељује постројењу когенерације чији капацитет електричне енергије произведене когенерацијом прелази 300 MW, док ће се помоћ за производњу топлотне енергије когенерацијом процењивати у контексту пријава на основу капацитета производње електричне енергије, у складу са чланом 29. став 2. ове уредбе.

9. Кључна питања за анализу ризика

Приликом израде Нацрта уредбе Комисија за контролу државне помоћи, која преко Министарства финансија, као надлежног министарства, предлаже Влади доношење овог прописа, спровела је јавну консултацију. Комисија је на својој интернет презентацији објавила Јавни позив за учешће јавности у процесу консултација и позвала стручну јавност и све заинтересоване грађане да доставе своје коментаре на Нацрт уредбе. У процесу консултација приликом израде нацрта овог прописа достављени су предлози и сугестије Министарства рударства и енергетике у који су усвојени у делу који се односио на стручну терминологију из надлежности .