



Република Србија

**КОМИСИЈА ЗА КОНТРОЛУ  
ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**

Број: 011-00-00026/2022-01/2

Датум: 28. децембар 2022. године

Сремска 3-5, Београд

Министарство културе  
Влајковићева 3, Београд

**ПРЕДМЕТ:** Мишљење на Предлог уредбе о подстицајима инвеститору да у Републици Србији производи аудиовизуелно дело

Поступајући у складу са чл. 30. и 31. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 73/19 - у даљем тексту: Закон) и чланом 3. став 2. Уредбе о начину и поступку пријављивања државне помоћи („Службени гласник РС“, број 13/10), Министарство културе (у даљем тексту: Подносилац пријаве) је доставило Комисији за контролу државне помоћи пријаву државне помоћи број: 110-00-14/2022-03 од 19. децембра 2022. године, са Општим обрасцем пријаве државне помоћи, Предлогом уредбе о подстицајима инвеститору да у Републици Србији производи аудиовизуелно дело (у даљем тексту: Предлог уредбе) и припадајућим прилозима.

Савет Комисије, након разматрања достављеног материјала, на основу члана 11. став 2, а у вези са чланом 31. став 3. Закона на 160. седници од 28. децембра 2022. године, доноси следеће

**М И Ш Љ Е Њ Е**

Предмет пријаве је Предлог уредбе којим су прописани услови и начин доделе подстицајних средстава инвеститору који у Републици Србији производи аудиовизуелно дело, а у циљу подстицања стваралаштва у области аудиовизуелне производње, подстицања културних и привредних активности и повећања запослености у вези са аудиовизуелном производњом у Републици Србији, као и промоције потенцијала Републике Србије у овој делатности, односно њених инфраструктурних, производних и услужних делатности.

Давалац државне помоћи је Министарство културе, а корисник подстицајних средстава је инвеститор, тј. правно лице или предузетник за чији се рачун и са чијим се средствима финансира, односно суфинансира производња аудиовизуелног дела (у даљем тексту: Инвеститор).

Право на доделу подстицајних средстава, у складу са чланом 5. Предлога уредбе, нема Инвеститор, односно подносилац захтева, над којим је покренут претходни стечајни поступак, реорганизација, стечај или ликвидација, у складу са прописима којим се уређују стечај и ликвидација, односно који има доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода у Републици Србији и друге финансијске обавезе према Републици Србији. Такође, у складу са чланом 3. Предлога уредбе, право на доделу подстицајних средстава немају ни органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине, односно органи и службе локалне власти, јавна предузећа, фондови и дирекције, установе и правна лица основана од стране Републике Србије, аутономне покрајине, односно локалне власти, као и правна лица која су у смислу закона којим се уређује буџетски систем, корисници јавних средстава.

Изузетно, правна лица основана од стране Републике Србије, аутономне покрајине и локалне власти, односно правна лица која су корисници јавних средстава, могу остварити право на доделу подстицаја у складу са Предлогом уредбе, само под условом да је аудиовизуелно дело финансирано из сопствених прихода, односно да није финансирано средствима која представљају јавна средства у смислу закона којим се уређује буџетски систем.

Укупан планирани износ подстицајних средстава за 2023. годину, предвиђен Предлогом уредбе, износи 1.800.000.000,00 динара, која се додељују у облику бесповратних средстава, путем повраћаја дела квалификованих трошкова остварених у Републици Србији. У складу са чланом 7. Предлога уредбе, средства се додељују на основу стално отвореног јавног позива за доделу подстицајних средстава, који расписује министарство надлежно за послове културе. Такође, чланом 8. Предлога уредбе, предвиђено је да ће се захтеви за исплату подстицајних средстава, поднети у складу са Предлогом уредбе, а за чију реализацију нема расположивих средстава планираних за те намене законом о буџету Републике Србије за текућу буџетску годину, сматрати захтевима за следећу буџетску годину.

Захтев за доделу подстицајних средстава подноси се Комисији за доделу подстицаја, преко Филмског центра Србије, на основу јавног позива, уз пратећу документацију, која, у складу са чланом 10. Предлога уредбе, мора да садржи попуњени прописани образац захтева за доделу подстицајних средстава Инвеститору који у Републици Србији производи аудиовизуелно дело, синопсис и сценарио аудиовизуелног дела (синопсис када је у питању постпродукција, односно опис пројекта када је у питању наменски филм), листу битних чланова екипе за израду аудиовизуелног дела (редитељ, глумци, итд.), затим приказ буџета продукције (са приказом дела буџета намењеног за производњу у Републици Србији израженог у динарима), изјаву да аудиовизуелно дело испуњава услове за остваривање права на доделу подстицајних средстава из члана 4. Предлога уредбе и календар производње аудиовизуелног дела у Републици Србији. Документација која се, такође, доставља уз захтев, односи се на план снимања аудиовизуелног дела у Републици Србији, доказ да не постоје разлози за одбијање из члана 5. Предлога уредбе (потврда Пореске управе, Агенције за привредне регистре или неког другог надлежног регистра), изјаву о почетку производње аудиовизуелног дела у Републици Србији, изјаву да ли је примљена *de minimis* помоћ за трошкове из члана 2. тачка 3) Предлога уредбе или за било које друге трошкове у текућој фискалној години и у претходне две фискалне године, односно изјаву да ли је за исти пројекат добијена било која друга државна помоћ

са било ког нивоа власти и по ком основу, затим се доставља уговор на основу кога се у име и за рачун Инвеститора у Републици Србији производи аудиовизуелно дело, односно други валидан доказ да ће исплаћена средства подстицаја припасти Инвеститору (само уколико је подносилац захтева домаће правно лице или предузетник, које у име и за рачун Инвеститора у Републици Србији производи аудиовизуелно дело), као и оверена изјава да су подаци у документима тачни и истинити и други подаци и документација предвиђена јавним позивом.

Чланом 19. Предлога уредбе прописани су квалификовани (прихватљиви) трошкови који су настали на територији Републике Србије и који се признају као трошкови утрошени за производњу аудиовизуелног дела на територији Републике Србије, а на основу извештаја овлашћене ревизорске куће. Као квалификовани трошкови признају се трошкови израде аудиовизуелног дела који су настали и исплаћени су правним или физичким лицима на територији Републике Србије, а који су у вези са набављеном робом и пруженим услугама, коришћењем локација, исплатама хонорара члановима екипе који су држављани Републике Србије или странцима који имају боравак од најмање годину дана на територији Републике Србије, у складу са прописима Републике Србије. Трошкови настали у вези са употребом добара, односно изнајмљивањем покретних и непокретних ствари могу се признати као квалификовани трошкови само у случају да су добра, односно покретне ствари и непокретности, у власништву правних или физичких лица, са територије Републике Србије.

Трошкови који се нарочито не признају као квалификовани трошкови настали у вези са израдом аудиовизуелног дела су трошкови маркетинга, трошкови везани за куповину непокретности, трошкови дистрибуције и трошкови пореза на додату вредност.

Подносилац пријаве је чланом 3. Предлога уредбе прописао да се средства додељују у износу од 25% квалификованих трошкова које је инвеститор остварио у Републици Србији. Истим чланом прописано је да се за аудиовизуелно дело, за чију су производњу у буџету продукције намењена средства за реализацију пројекта у Републици Србији у износу већем од 5.000.000 евра, подстицајна средства додељују у износу од 30% квалификованих трошкова, а све у складу са извештајем независног овлашћеног ревизора о трошковима производње аудиовизуелног дела у Републици Србији. Такође, подстицајна средства која се додељују за наменски филм, додељују се у складу са прописима којима се уређују правила за доделу помоћи мале вредности (*de minimis* помоћ) у износу од 20% квалификованих трошкова, с тим да укупан износ одобрених средстава која се додељују у току три узастопне фискалне године не прелази прописани максимални износ помоћи мале вредности (*de minimis* помоћи).

Чланом 4. Предлога уредбе, предвиђени су услови које Инвеститор треба да испуни ради остваривања права на доделу подстицајних средстава. У буџету продукције (који се односи на укупан износ средстава намењених за производњу аудиовизуелног дела од припрема за снимање до момента када је нулта, односно дигитална копија спремна за дистрибуцију, емитовање и приказивање општој јавности и која не укључују трошкове дистрибуције и маркетинга), а у сврху производње аудиовизуелног дела, Инвеститор треба да намени средства за реализацију пројекта у Републици Србији, у износу већем од минималних средстава за конкретан формат, и то за играни филм и ТВ филм: 300.000 евра, за ТВ серију: 150.000 евра, по епизоди, за анимирану серију: 150.000 евра по епизоди, за

анимирани филм, аудио и/или визуелну постпродукцију аудиовизуелног дела: 150.000 евра, за наменски филм: 150.000 евра и за документарни филм и документарни ТВ програм: 50.000 евра.

Под пројектом се подразумева јединствени процес састављен из низа активности дефинисаних почетком и крајем, који има за резултат аудиовизуелно дело, чија се јединственост огледа у истој програмској основи и у истом временском периоду реализације, без обзира да ли се оно јавља као целина или у сепаративним сегментима.

Право на доделу подстицајних средстава може се остварити за производњу дугометражног играног филма, ТВ филма и дугометражног документарног филма који трају најмање 70 минута и анимираног филма намењеног приказивању, који траје најмање пет минута, ТВ серије од најмање три епизоде, под условом да епизода траје минимум 40 минута, анимиране серије од најмање 10 епизода које укупно трају најмање 40 минута и документарног ТВ програма у трајању од минимум 40 минута.

Подстицајна средства, како је прописано чланом 6. Предлога уредбе, могу се доделити за аудиовизуелно дело које нема садржај који је у супротности са моралом, јавним поретком и јавним интересом Републике Србије, не нарушава углед Републике Србије, не промовише кршење људских права и говор мржње, које је у формату дугометражног играног филма, ТВ филма, ТВ серије, анимираног филма и анимиране серије, аудио и/или визуелне постпродукције аудиовизуелног дела, наменског филма, дугометражног документарног филма и документарног ТВ програма, затим чија је производња започета или чија се производња наставља у току буџетске године у којој се подноси захтев за доделу подстицајних средстава и аудиовизуелно дело чија се производња реализује у целиности или делимично у Републици Србији, које је од посебне уметничке и/или културне вредности за филмску уметност, доприноси културној разноликости и плурализму уметничког израза у области кинематографије.

У складу са чланом 20. Предлога уредбе, шпица аудиовизуелног дела за чију производњу је остварен подстицај у складу са овом уредбом, мора да садржи информацију да је Република Србија финансијски подржала производњу предметног аудиовизуелног дела, осим уколико наменски филм или други формат аудиовизуелног дела не може да садржи ту информацију, када финансијска подршка Републике Србије мора да буде видно истакнута у свим маркетиншким активностима везаним за промоцију аудиовизуелног дела.

Најзад, Предлогом уредбе је прописано и да у случају када је Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа и правно лице које управља и/или располаже јавним средствима, доделило државну помоћ за производњу аудиовизуелног дела у било ком облику, укупан износ додељених средстава државне помоћи и средстава подстицаја додељених на основу Предлог уредбе, не може бити већи од 50% укупног износа средстава намењених за производњу аудиовизуелног дела у Републици Србији.

## Постојање државне помоћи

Узимајући у обзир да је предмет пријаве додела подстицајних средстава инвеститору који у Републици Србији производи аудиовизуелно дело, Комисија је испитивала да ли наведена мера представља државну помоћ у смислу члана 3. став 1. Закона, којим је дефинисано да је државна помоћ сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода коју додељује давалац државне помоћи у било ком облику, којом се одређени учесник на тржишту ставља у повољнији положај у односу на конкуренте или се даје предност производњи одређене робе и/или услуга, којом се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту и утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

Како би нека мера представљала државну помоћ, неопходно је да се кумулативно испуне сви услови који су предвиђени чланом 3. став 1. Закона.

У том смислу, наведена мера се може приписати држави имајући у виду да су за спровођење предметне уредбе средства обезбеђена у буџету Републике Србије на разделу Министарства културе.

Имајући у виду да се подстицајна средства додељују бесповратно, путем повраћаја дела квалификованих) трошкова остварених у Републици Србији, корисници наведених средстава остварују економску предност у односу на своје конкуренте.

Мера предвиђена Предлогом уредбе је селективна имајући у виду да је резервисана искључиво за правно лице или предузетника за чији се рачун и чијим се средствима финансира, односно суфинансира производња аудиовизуелног дела. На овакав начин се ојачава компетитивни положај корисника што може утицати на нарушавање конкуренције на тржишту.

Имајући у виду да се средства додељују за производњу аудиовизуелних дела која се могу дистрибуирати и ван Републике Србије као релевантног географског тржишта, може се сматрати да постоји утицај на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније, чиме је последњи критеријум из члана 3. став 1. Закона испуњен.

Сходно наведеном, Комисија је утврдила да средства за подстицање стваралаштва у области аудиовизуелне производње, као и подстицања културних и привредних активности, под условима и на начин прописаним Предлогом уредбе, представља шему државне помоћи, сагласно члану 3. став 2. Закона којим је дефинисано да је шема државне помоћи скуп свих прописа који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), односно нацрта, или предлога прописа, који ће по доношењу представљати основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати).

## Оцена усклађености

Имајући у виду циљ и намену подстицајних средстава, Комисија сматра да се у конкретном случају ради о државној помоћи намењеној унапређењу заштите и очувања културног наслеђа, у складу са чланом 5. став 2. тачка 4) Закона.

Имајући у виду наведено, Комисија је оцењивала усклађеност мере предвиђене Предлогом уредбе у односу на правила прописана Уредбом о условима и критеријумима усклађености државне помоћи за културу („Службени гласник РС“, број 62/21, у даљем тексту: Уредба).

Чланом 5. Предлога уредбе предвиђено је да право на подстицајна средства нема Инвеститор, односно подносилац захтева над којим је покренут претходни стечајни поступак, реорганизација, стечај или ликвидација, у складу са прописима којим се уређују стечај и ликвидација, односно који има доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода у Републици Србији и друге финансијске обавезе према Републици Србији. У вези са наведеним, чланом 3. став 2. Уредбе прописано је да је државна помоћ за културу усклађена ако се додељује учесницима на тржишту који нису били у тешкоћама у смислу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС“, бр. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13, 119/14 и 23/21-др. прописи) на дан 31. децембра 2019. године. Међутим, како су одредбе које дефинишу учесника на тржишту у тешкоћама претходно наведене уредбе престале да важе, важеће одредбе које ближе дефинишу учесника на тржишту у тешкоћама садржане су у члану 6. Уредбе о условима и критеријумима усклађености државне помоћи за санацију и реструктурирање учесника на тржишту у тешкоћама („Службени гласник РС“, број 62/21). Комисија сматра да је предметни услов усклађен са чланом 3. став 2. Уредбе, с тим да **истиче да је неопходно од доделе државне помоћи изузети и учеснике на тржишту који се налазе у поступку повраћаја државне или помоћи мале вредности (de minimis помоћи).**

Имајући у виду да је Предлогом уредбе предвиђена додела подстицајних средстава, као бесповратна, инструмент државне помоћи је субвенција. Укупан планирани износ за 2023. годину износи 1.800.000.000,00 динара, а подстицајна средства се додељују на основу стално отвореног јавног позива за доделу подстицајних средстава. Сходно претходном, Комисија сматра да је испуњен критеријум транспарентности прописан чланом 4. Уредбе.

Имајући у виду да Инвеститор подноси Комисији за доделу подстицаја, преко Филмског центра Србије, Захтев за доделу подстицајних средстава, уз пратећу документацију која, између осталог садржи синопсис и сценарио аудиовизуелног дела, приказ буџета продукције, календар производње аудиовизуелног дела у Републици Србији, план снимања аудиовизуелног дела у Републици Србији, изјаву о почетку производње аудиовизуелног дела у Републици Србији, Комисија сматра да су испуњени критеријуми прописани чланом 5. ст. 3. и 4. Уредбе, односно да предвиђена државна помоћ има ефекат подстицаја.

Предлогом уредбе је предвиђено да се интензитет државне помоћи утврђује у односу на квалификоване трошкове одређене у складу са извештајем независног овлашћеног ревизора о трошковима производње аудиовизуелног дела у Републици Србији, што је у складу са чланом 6. став 1. Уредбе.

У погледу оцене испуњености услова прописаних чланом 12. Уредбе, Комисија је узела у обзир да Инвеститор, ради остваривања права на доделу подстицајних средстава, треба да у сврху производње аудиовизуелног дела, у буџету продукције, намени средства за реализацију пројекта у Републици Србији, који представља јединствени процес, састављен из низа активности дефинисаних почетком и крајем, који има за резултат аудиовизуелно

дело, чија се јединственост огледа у истој програмској основи и у истом временском периоду реализације, без обзира да ли се оно јавља као целина или у сепаратним сегментима. Такође, подстицајна средства се додељују за аудиовизуелно дело које, између осталог, нема садржај који је у супротности са моралом, јавним поретком и јавним интересом Републике Србије, не нарушава углед Републике Србије, не промовише кршење људских права и говор мржње, чија се производња реализује у целости или делимично у Републици Србији, које је од посебне уметничке и/или културне вредности за филмску уметност и које доприноси културној разноликости и плурализму уметничког израза у области кинематографије. Најзад, као неквалификовани трошкови, између осталог, не признају се трошкови везани за куповину непокретности.

С тим у вези, Комисија констатује да је давалац успоставио одговарајући механизам одабира културног производа заснован на унапред утврђеним критеријумима, из чега проистиче да је државна помоћ директно усмерена на стварање или промовисање производа од културног значаја, као и то да се средства додељују за продукцију аудиовизуелног дела у целини, а не за појединачне делове ланца продукције аудиовизуелног дела, при чему су од оправданих трошкова изузети трошкови изградње инфраструктуре филмских студија.

Сходно претходно наведеном, а будући да Предлог уредбе представља шему државне помоћи која је директно усмерена на стварање или промовисање производа од културног значаја, Комисија оцењује да су испуњене одредбе члана 12. Уредбе.

С обзиром на то да се подстицајна средства додељују путем повраћаја дела квалификованих трошкова, под којима се подразумевају трошкови настали у вези са изработом аудиовизуелног дела на територији Републике Србије, а који су у вези са набављеном робом и пруженим услугама, коришћењем локација, исплатама хонорара члановима екипе, као и трошкови настали у вези са употребом добара, односно изнајмљивањем покретних и непокретних ствари, Комисија сматра да наведени квалификовани трошкови представљају оправдане трошкове за доделу државне помоћи за продукцију, у складу са чланом 14. став 1. Уредбе.

Министарство културе је одредило да се подстицајна средства додељују у износу од 25% квалификованих трошкова, а изузетно, у износу од 30% квалификованих трошкова, за аудиовизуелно дело за чију су производњу у буџету продукције намењена средства за реализацију пројекта у Републици Србији у износу већем од 5.000.000 евра, а све у складу са извештајем независног овлашћеног ревизора о трошковима производње аудиовизуелног дела у Републици Србији. Наведено је у складу са чланом 14. Уредбе којим је прописано да дозвољени интензитет државне помоћи за продукцију аудиовизуелних дела може да износи максимално 50% оправданих трошкова продукције.

Комисија је посебно ценила да је Предлогом уредбе предвиђено да у случају када је Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа, и правно лице које управља и/или располаже јавним средствима, доделило државну помоћ за производњу аудиовизуелног дела у било ком облику, укупан износ додељених средстава државне помоћи и средстава подстицаја додељених по основу Предлога уредбе, не може бити већи од 50% укупног износа средстава намењених за производњу аудиовизуелног дела у Републици Србији. Узимајући у обзир наведено,

Предлог уредбе испуњава предуслов из члана 7. Закона, односно члана 18. Уредбе, у вези са обавезама и правилима кумулације државне помоћи, као и у вези са чланом 14. став 2. Уредбе у погледу максимално дозвољеног интензитета државне помоћи.

Најзад, Предлогом уредбе предвиђено је да се подстицајна средства која се додељују за наменски филм, додељују у складу са прописима којима се уређују правила за доделу помоћи мале вредности (*de minimis* помоћ) у износу од 20% оправданих трошкова, с тим да укупан износ одобрених средстава која се додељују у току три узастопне фискалне године не прелази прописани максимални износ државне помоћи мале вредности (*de minimis* помоћ), у складу са прописима којима се уређују правила за доделу државне помоћи. Комисија подсећа даваоца да се *de minimis* помоћ, у складу са чланом 8. став 2. Закона и чланом 2. став 2. Уредбе о правилима и условима за доделу помоћи мале вредности (*de minimis* помоћи), („Службени гласник РС“, број 23/21) не пријављује Комисији већ одлуку о оправданости доделе доноси давалац. С тим у вези, Комисија указује на неопходност поштовања Уредбе о правилима и условима за доделу помоћи мале вредности (*de minimis* помоћи) приликом доделе *de minimis* помоћи, а нарочито у погледу обавеза даваоца из члана 11. те уредбе.

Комисија напомиње да је потребно Предлог уредбе кориговати у делу где се наводи да ће максимални износ помоћи мале вредности (*de minimis* помоћи) бити прописан у складу са правилима за доделу државне помоћи. Наиме, у складу са чланом 8. Закона, *de minimis* помоћ је помоћ која нема значајан утицај на нарушавање конкуренције на тржишту на и на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније, те не представља државну помоћ. Имајући у виду наведено, потребно је навести да ће максимални износ помоћи мале вредности (*de minimis* помоћи) бити прописан у складу са правилима за доделу *de minimis* помоћи.

**Имајући у виду да Предлогом уредбе није предвиђено да се од доделе државне помоћи изузимају учесници на тржишту који се налазе у поступку повраћаја државне или *de minimis* помоћи у смислу члана 3. став 2. Уредбе, Комисија је мишљења да је Предлог уредбе делимично усклађен са правилима за доделу државне помоћи садржаним у Уредби.**

**ЗАМЕНИК  
ПРЕДСЕДНИКА КОМИСИЈЕ**

**Љиљана Благојевић, с.р.**

Доставити:

- Министарству културе,
- архиви.