



НАЦРТ

Република Србија  
**КОМИСИЈА ЗА КОНТРОЛУ  
ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**

Број:  
Датум:  
Сремска 3-5, Београд

На основу члана 10. став 1. тачка б) и члана 11. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 73/19) и члана 58. став 6. Уредбе о условима и критеријумима усклађености хоризонталне државне помоћи („Службени гласник РС“, број 62/21), Савет Комисије за контролу државне помоћи на ... седници, дана ... 2022. године, доноси

**УПУТСТВО**

**ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСКЛАЂЕНОСТИ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ ЗА  
ИСТРАЖИВАЊЕ, РАЗВОЈ И ИНОВАЦИЈЕ**

**I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ**

1. Овим упутством ближе се уређује начин за оцењивање усклађености шеме и индивидуалне државне помоћи за истраживање, развој и иновације (у даљем тексту: државна помоћ за ИРИ) са правилима о додели државне помоћи.
2. Ово упутство примењује се приликом оцене државне помоћи у свим секторима привредних делатности.
3. Државна помоћ за ИРИ може бити усклађена са правилима о додели државне помоћи ако:
  - а) доприноси остваривању циља од заједничког интереса,
  - б) постоји потреба за интервенцијом државе,
  - в) је мера државне помоћи примерена,
  - г) има постицајни ефекат,
  - д) је пропорционална (сведена на минимум),
  - ђ) позитивни ефекти државне помоћи превазилазе негативне ефекте на конкуренцију и трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније,
  - е) је транспарентна.
4. Мере државне помоћи за ИРИ које могу бити усклађене са правилима о додели државне помоћи су:

а) државна помоћ за пројекат истраживања и развоја ако се део пројекта за који се додељује државна помоћ односи на основно или примењено истраживање (индустријско истраживање и експериментални развој) и која је усмерена на отклањање тржишних недостатака повезаних са позитивним спољним ефектима (преливање знања), али и тржишних недостатака који су проузроковани непотпуним и асиметричним информацијама или лошом координацијом (углавном у оквиру пројекта сарадње),

б) државна помоћ за студију изводљивости повезану са пројектом истраживања и развоја, чији је циљ отклањање тржишних недостатака који су у највећој мери проузроковани непотпуним и асиметричним информацијама,

в) државна помоћ за изградњу и надоградњу истраживачке инфраструктуре која је углавном усмерена на отклањање тржишних недостатака узрокованих проблемима у координацији,

г) државна помоћ за иновационе активности која је углавном усмерена на отклањање тржишних недостатака повезаних са позитивним спољним ефектима (преливање знања), проблемима у координацији и, у мањој мери, са асиметричним информацијама,

д) државна помоћ за иновативне кластере, која је усмерена на решавање тржишних недостатака повезаних са проблемима у координацији који ометају развој кластера или ограничавају интеракцију и пренос знања у оквиру и између кластера, на начин да та државна помоћ треба да допринесе решавању овог проблема, најпре кроз подршку улагањима у отворену и заједничку инфраструктуру за иновативне кластере, а затим и кроз подршку раду кластерима, која може трајати најдуже десет година у циљу унапређења сарадње, умрежавања и учења.

5. Пројекат истраживања и развоја се састоји од активности које обухватају једну или више категорија истраживања и развоја у смислу овог упутства, а намењена је остваривању недељивог задатка прецизне економске, научне или техничке природе са јасно унапред дефинисаним циљевима. Може се састојати од неколико радних пакета, активности или услуга и укључује јасне циљеве, активности које треба предузети за постизање тих циљева (укључујући очекиване трошкове) и конкретне резултате за утврђивање исхода тих активности и њихово упоређивање са релевантним циљевима.

Два или више пројекта истраживања и развоја које није могуће јасно раздвојити један од другог, а посебно ако је мало вероватно да би независно један од другог довели до технолошког успеха, сматрају се једним пројектом.

## II. КОРИСНИЦИ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ, РАЗВОЈ И ИНОВАЦИЈЕ

1) Истраживачка организација или организација за унапређење знања и истраживачка инфраструктура

6. Истраживачка организација или организација за унапређење знања (у даљем тексту: истраживачка организација) могу бити корисници државне помоћи ако представљају

учеснике на тржишту у смислу закона, као и истраживачка инфраструктура која служи за обављања економске делатности.

7. Ако учесник на тржишту, поред економске, обавља и неекономску делатност, додела средстава том учеснику на тржишту за обављање неекономске делатности не представља државну помоћ под условом да трошкови, финансирање и приходи од тих делатности могу јасно да се раздвоје и да не долази до преливања државне помоћи на економске делатности, што је могуће доказати кроз годишњи финансијски извештај учесника на тржишту.

8. Сматра се да су неекономске делатности:

а) основне делатности истраживачке организације и истраживачке инфраструктуре, а нарочито:

- едукација у циљу повећања броја квалификованих људских ресурса ( нпр. јавне установе образовања које се преваходно или у потпуности финансирају из јавних средстава),

- независно истраживање и развој чији је циљ проширење знања и побољшање разумевања које укључује делотворну сарадњу између истраживачких организација и истраживачких инфраструктура, и

- ширење резултата истраживања на недискриминаторан начин, путем подучавања, публикација, база података и софтвера са отвореним приступом,

б) делатности преношења знања које спроводи истраживачка организација или истраживачка инфраструктура или се врши заједно са или у име других таквих субјеката или за потребе трећег лица (уговарање пружања услуга трећем лицу се врши путем отвореног поступка надметања) и код којих се сва добит од тих делатности поново улаже у основне делатности истраживачке организације или истраживачке инфраструктуре.

9. Преношење знања је сваки процес који има за циљ стицање, прикупљање и размену експлицитног и прећутног знања, укључујући вештине и компетенције у економским и неекономским активностима, као што су сарадња на истраживању, консултације, лиценцирање, унапређење мобилности истраживача и другог особља укљученог у те активности. Осим научних и технолошких знања, обухвата и друге врсте знања као што је знање о употреби стандарда и прописа и о условима стварног животног окружења и методама за организационе иновације, као и управљање знањем везаним за утврђивање, стицање, заштиту, одбрану и експлоатацију нематеријалне имовине.

10. Када истраживачка организација обавља или се истраживачка инфраструктура користи за обављање економских и неекономских делатности, државну помоћ представља само додела јавних средстава за обављање економских делатности.

11. Када истраживачка организација обавља или се истраживачка инфраструктура користи претежно за обављање неекономске делатности, њихово финансирање не представља државну помоћ, под условом да су економске делатности само помоћне, директно повезане и неопходне за рад истраживачке организације или истраживачке инфраструктуре или су суштински повезане са претежном неекономском делатности и те економске делатности су ограниченог обима.

12. Финансирање истраживачке организације или истраживачке инфраструктуре која обавља и економске и некономске делатности не представља државну помоћ ако се за обављање економских делатности користи највише до 20% укупних годишњих капацитета тог субјекта.

13. Ако истраживачка организација обавља или се истраживачка инфраструктура користи за обављање економских делатности као што су изнајмљивање опреме или лабораторија учесницима на тржишту, пружање услуга учесницима на тржишту или вршење истраживања по уговору, финансирање таквих економских делатности представља државну помоћ.

14. Истраживачка организација или истраживачка инфраструктура није корисник државне помоћи ако делује само као посредник који крајњим корисницима државне помоћи преноси укупан износ јавних средстава и све користи стечене тим финансирањем и ако:

а) се јавна средства и остале користи од јавног финансирања могу квантификовати и доказати и ако је успостављен механизам за преношење тих средстава и користи на крајње кориснике, на пример, кроз умањене цене и

б) посредник не добија додатне користи из разлога што се бира путем отвореног поступка надметања или је јавно финансирање доступно свим субјектима који испуњавају неопходне објективне услове, што значи да крајњи корисници имају право да добију истоветне услуге од било ког одговарајућег посредника.

2) Учесници на тржишту као индиректни корисници државне помоћи путем финансирања истраживачких организација и истраживачких инфраструктура из јавних средстава

а) Истраживање за потребе учесника на тржишту

15. Сматра се да учесник на тржишту није корисник државне помоћи ако истраживање за његове потребе обавља истраживачка организација или истраживачка инфраструктура која се финансира из јавних средстава ако учесник на тржишту:

а) одређује услове уговора, располаже резултатима истраживачких активности и сноси ризик неуспеха,

б) плаћа адекватну накнаду истраживачкој организацији или истраживачкој инфраструктури за те услуге.

Накнада је адекватна ако је одређена по тржишној цени, а у случају да не постоји тржишна цена, накнада треба да одражава укупне трошкове и маржу која је уобичајена у датом сектору или је настала као резултат преговора по тржишним условима, у којима истраживачка организација или истраживачка инфраструктура преговара на начин да прибави максималну економску корист и покрива најмање њене маргиналне трошкове.

16. Ако истраживачка организација или истраживачка инфраструктура пружа одређену услугу истраживања или обавља уговорено истраживање први пут, пробно и у тачно

одређеном временском периоду за потребе одређеног учесника на тржишту, накнада за услугу истраживања је одређена по тржишној цени ако је та услуга истраживања или истраживања по уговору јединствена и када је јасно да не постоји тржиште за ту услугу.

17. Ако истраживачка организација или истраживачка инфраструктура задржава права или има право коришћења интелектуалне својине, накнада из тачке 15. овог упутства може се умањити за тржишну вредност тих права и таква накнада се сматра адекватном.

б) Делотворна сарадња на пројекту истраживања са учесницима на тржишту

18. Услови пројекта делотворне сарадње, нарочито у погледу доприноса покривању трошкова и поделе ризика и резултата, ширења резултата и приступа праву интелектуалне својине и правилима за њихову доделу, морају бити договорени пре почетка пројекта, осим коначних договора о тржишној вредности права интелектуалне својине и вредности доприноса пројекту.

19. Када пројекат делотворне сарадње спроводе заједно учесници на тржишту и истраживачке организације или истраживачке инфраструктуре, сматра се да нема доделе индиректне државне помоћи тим учесницима на тржишту кроз истраживачке организације или истраживачке инфраструктуре због повољнијих услова сарадње ако је испуњен један од следећих услова:

а) учесници на тржишту који учествују у пројекту сnose целокупне трошкове,

б) сва права интелектуалне својине која су резултат активности истраживачких организација или истраживачких инфраструктура су у потпуности пренета на те субјекте док резултати сарадње из којих не проистичу права интелектуалне својине могу да се шире,

в) сва права интелектуалне својине и права коришћења која су резултат пројекта додељују се различитим учесницима у пројекту сарадње на начин који адекватно одражава њихово агажовање, доприносе и интересе,

г) истраживачке организације или истраживачке инфраструктуре добијају тржишну накнаду за права интелектуалне својине која проистичу из њихових активности и која су додељена учесницима на тржишту или је тим учесницима на тржишту дато право коришћења, при чему се апсолутни износ вредности финансијског и нефинансијског доприноса учесника на тржишту трошковима активности истраживачких организација или истраживачких инфраструктура одузимају од накнаде.

20. Потпуни пренос права интелектуалне својине из тачке 19. подтачка б) овог упутства значи да истраживачка организација, истраживачка инфраструктура или јавни наручилац уживају пуну економску корист од права интелектуалне својине задржавајући право да тим правима неограничено располажу, а нарочито право својине и право давања лиценце. Исти је и случај када се истраживачка организација или истраживачка инфраструктура (односно јавни наручилац) одлучи да закључи даље уговоре у вези са тим правима, укључујући и давање лиценце учеснику на тржишту укљученом у сарадњу.

21. Накнада из тачке 19. подтачка г) овог упутства је тржишна ако омогућава истраживачким организацијама или истраживачким инфраструктурама да уживају

целокупне економске користи од тих права и када је испуњен најмање један од следећих услова:

а) износ накнаде је одређен у отвореном, транспарентном, недискриминаторном и конкурентом поступку продаје тих права,

б) процена независног проценитеља потврђује да је износ накнаде најмање једнак тржишном,

в) истраживачка организација или истраживачка инфраструктура, као продавац, може да докаже да је преговарала око накнаде под тржишним условима у циљу постизања максималне економске користи у тренутку закључења уговора, уз узимање у обзир својих законом одређених циљева,

г) када је уговорено право прече куповине права интелектуалне својине за учесника на тржишту, које је резултат активности истраживачких организација или истраживачких инфраструктура, ти субјекти имају реципрочно право да захтевају економски повољније понуде од трећих страна на начин да учесник на тржишту мора да изједначи своју понуду са таквим понудама.

22. У случају када ниједан од услова из тачке 19. овог упутства није испуњен, одређени учесник на тржишту стиче предност у износу укупне вредност доприноса пројекту истраживачких организација или истраживачких инфраструктура и таква предност представља државну помоћ.

### 3) Јавна набавка услуга истраживања и развоја

23. Накнада за обављање услуге истраживања и развоја чија набавка се врши у складу са законом којим се уређују јавне набавке, не представља државну помоћ.

24. У свим другим случајевима, накнада за пружену услугу истраживања и развоја која одговара тржишној вредности користи коју добија јавни наручилац и ризик који преузимају пружаоци услуге, не представља државну помоћ, нарочито ако су испуњени сви следећи услови:

а) поступак одабира је отворен, транспарентан и недискриминаторан и заснован на објективним критеријумима за одабир и доделу уговора који су утврђени пре почетка поступка надметања,

б) одредбе уговора описују сва права и обавезе уговорних страна, укључујући права интелектуалне својине које су унапред познате свим заинтересованим понуђачима који учествују у поступку,

в) набавка не омогућава ниједном од понуђача било какав повлашћени третман у вези са испоруком производа или услуга јавном наручиоцу и

г) ако је испуњен једн од следећих услова:

- сви резултати који нису у вези са правом интелектуалне својине морају да се шире, на пример, путем публикација, подучавања или доприноса телима за стандардизацију на



начин да је осталим учесницима на тржишту омогућено да их репродукују и сва права интелектуалне својине су у потпуности додељена јавном наручиоцу или

- пружалац услуге који стиче право интелектуалне својине мора да омогући јавном наручиоцу неограничени и бесплатан приступ тим правима и омогући приступ трећим странама, на пример, путем неексклузивних лиценци, под тржишним условима.

25. Ако услови из тачке 24. нису испуњени, уговор о јавним набавкама услуга истраживања и развоја може садржати државну помоћ.

### III. ОЦЕНА УСКЛАЂЕНОСТИ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ, РАЗВОЈ И ИНОВАЦИЈЕ

#### 1) Допринос остваривању циља од заједничког интереса

26. Мера државне помоћи за ИРИ треба да доприноси повећању нивоа истраживања, развоја и иновација у Републици Србији и земљама чланицама Европске уније, о чему давалац државне помоћи доставља Комисији за контролу државне помоћи објашњење на који начин се то постиже путем одређене мере.

27. Сматра се да допринос остваривању циља од заједничког интереса имају шеме државне помоћи које су саставни део свеобухватног програма или акционог плана за подстицање истраживања, развоја и иновација или Стратегије паметне специјализације и које су предмет строге процене сличних претходних мера државне помоћи којима је доказан њихов ефекат.

28. Ако се пројекат за који се додељује државна помоћ финансира директно из средстава Европске уније, сматра се да је циљ од заједничког интереса добро дефинисан.

29. Давалац државне помоћи доказује да индивидуална државна помоћ за ИРИ доприноси повећању нивоа истраживања, развоја и иновација следећим показатељима:

а) повећање обима пројекта које представља повећање укупних трошкова, без истовременог смањења трошкова корисника државне помоћи које би имао у ситуацији без државне помоћи или повећање броја људи који раде на активностима истраживања, развоја и иновација,

б) повећање обухвата пројекта које подразумева повећање броја очекиваних резултата пројекта, повећање нивоа значаја пројекта кроз укључивање већег броја партнера, већу вероватноћу научног или технолошког достигнућа или вишег ризика од неуспеха (повезаног са дугорочном природом пројекта и несигурности у погледу његових резултата),

в) повећање брзине реализације пројекта у смислу да завршетак пројекта захтева мање времена у поређењу са временом које је било неопходно за реализацију истог пројекта у ситуацији без државне помоћи,

г) повећање износа који корисник државне помоћи улаже у пројекат у апсолутном нивоу или као удео у укупном промету или повећање буџета пројекта без истовременог смањења буџета намењених за друге пројекте.

30. Приликом оцене да ли државна помоћ доприноси повећању нивоа истраживања, развоја и иновација, Комисија за контролу државне помоћи ће да оцени не само нето повећање истраживања, развоја и иновација које спроводи учесник на тржишту, већ и допринос државне помоћи повећања укупних улагања у истраживање, развој и иновације у одређеном сектору, као и побољшање нивоа истраживања, развоја и иновација Републике Србије и земаља чланица ЕУ у односу на друге државе.

31. Комисија за контролу државне помоћи ће нарочито ценити да ли је за меру државне помоћи предвиђена јавно доступна накнадна (*ex post*) евалуација доприноса мере остваривању циља од заједничког интереса.

## 2) Потреба за интервенцијом државе

### а) Општи услови

32. Државна помоћ за ИРИ се додељује ради повећања нивоа истраживања, развоја и иновација у ситуацијама када тржиште само не доводи до материјалног побољшања (отклањање тржишних недостатака или решавање проблеме у вези са капиталом или кохезијом).

33. Како би се оценило да ли државна помоћ доприноси остваривању циља од заједничког интереса најпре је неопходно да се дефинише проблем који је потребно решити, а давалац државне помоћи мора да објасни на који начин државна помоћ доприноси отклањању тржишних недостатака у вези са достизањем циља од заједничког интереса који постоје у ситуацијама без државне помоћи.

34. Државна помоћ за ИРИ треба да отклони следеће тржишне недостатке:

а) непостојање позитивних спољних ефеката/преливања знања: ако су истраживање, развој и иновације препуштени тржишту, велики број пројеката, иако би били корисни за друштво, могу имати недовољни принос на капитал са становишта профитно оријентисаних приватних учесника на тржишту, те, стога државна помоћ може допринети имплементацији пројеката који имају општу друштвену или економску корист и који се на други начин не би остварили, односно допринети остваривању позитивних спољних ефеката и преливању знања,

б) непотпуне и асиметричне информације: под одређеним околностима, због непотпуних и асиметричних информација, приватни инвеститори не желе да финансирају вредне пројекте или имају отежан приступ финансијама, а висококвалификовано особље можда није упознато са могућности запошљавања у иновативним учесницима на тржишту. Као резултат тога, расподела људских и финансијских ресурса можда неће бити адекватна, а пројекти који могу бити вредни за друштво или економију можда неће бити реализовани,

в) недостатке у координацији и умрежавању: способност учесника на тржишту да међусобно координирају или сарађују у циљу спровођења истраживања, развоја и информација могу бити ослабљени из различитих разлога, укључујући потешкоће у координацији између великог броја партнера за сарадњу који имају различите интересе,



проблеме у састављању уговора и потешкоће у координацији сарадње због, на пример, осетљивости информација које се деле.

### б) Додатни услови за индивидуалну државну помоћ

35. Тржишни недостаци који ометају укупни ниво истраживања, развоја и иновација у Републици Србији, не утичу подједнако на све учеснике на тржишту или привредне секторе, због чега давалац индивидуалне државне помоћи доставља одговарајуће информације о томе да ли се помоћ односи на општи тржишни недостатак у вези са истраживањем, развојем и иновацијама у Републици Србији, или на посебан тржишни недостатак, на пример, у одређеном привредном сектору или делатности.

36. У зависности од тога који се посебни тржишни недостаци отклањају, Комисија за контролу државне помоћи приликом оцене узима у обзир следеће:

а) преливање знања: предвиђени ниво ширења знања, специфичност знања које се креира, могућност заштите права интелектуалне својине, степен комплементарности са другим производима и услугама,

б) непотпуне и асиметричне информације: ниво ризика и сложености активности истраживања, развоја и иновација, потреба за спољним изворима финансирања, могућност приступа корисника државне помоћи спољним изворима финансирања,

в) недостаци у координацији: број укључених учесника на тржишту, различити интереси укључених партнера, пробема у састављању уговора, проблеми у координацији сарадње.

37. Давалац државне помоћи доставља Комисији за контролу државне помоћи све расположиве секторска анализе и друге студије ради анализе тржишних недостака.

38. Приликом пријављивања оперативне или државне помоћи за улагање за иновативне кластере, давалац државне помоћи доставља информације о планираној или очекиваној специјализацији иновативног кластера, постојећем регионалном потенцијалу и постојању кластера у Републици Србији са сличном сврхом.

39. Ако се пројекат за који се додељује државна помоћ финансира директно из средстава Европске уније, сматра се да је испуњен услов постојања потребе за интервенцијом државе.

40. Ако се државна помоћ додељује за пројекте и активности, који су у погледу технолошког садржаја, нивоа ризика и величине слични пројектима који су већ спроведени у Републици Србији по тржишним условима, сматра се да не постоје тржишни недостаци и, у том случају, давалац државне помоћи доставља додатне доказе о потреби за интервенцијом државе.

### 3) Примереност мере државне помоћи за ИРИ

а) Примереност државне помоћи у односу на друге инструменте политике

41. Поред државне помоћи, могу постојати и други бољи инструменти за унапређење истраживања, развоја и иновација, а којим се уз мање нарушавање кокуренције на тржишту могу постићи исти резултати, на пример, мерама на страни тражње (законска регулатива, јавне набавке и стандардизација), повећање финансирања јавног истраживања и образовања и опште фискалне мере.

42. Примереност инструмента политике у одређеној ситуацији зависи од природе проблема који је потребно решити. На пример, уместо државне помоћи примеренији инструмент може бити смањивање тржишних баријера у решавању тешкоћа које нови учесник на тржишту има у приступу одговарајућим резултатима истраживања, развоја и иновација, а повећање улагања у образовање може бити примеренији инструмент у случају недостатка квалификованог особља.

43. Мера државне помоћи се сматра примереном ако је давалац државне помоћи размотрио и друге инструменте политике и утврдио предност државне помоћи у односу на те друге инструменте и сачинио анализу ефеката предложене мере о чему доставља податке Комисији за контролу државне помоћи.

44. Ако се пројекат за који се додељује државна помоћ финансира директно из средстава Европске уније, сматра се да је мера државне помоћи примеренији инструмент.

#### б) Примереност инструмента државне помоћи

45. Државна помоћ за ИРИ се по правилу додељује кроз инструмент који мање нарушава конкуренцију и трговину у односу на друге инструменте државне помоћи.

46. Ако се државна помоћ додељује кроз инструменте који доносе директну финансијску корист и у већој мери нарушавају конкуренцију на тржишту (директна бесповратна средства, ослобађање од плаћања пореза или пореске олакшице, додела земљишта, производа или пружање услуга по повлашћеним ценама), давалац државне помоћи мора да изврши анализу и других инструмената и да објасни зашто су други инструменти, који мање нарушавају конкуренцију на тржишту мање примерени, као што су повратни аванси или инструменти који се заснивају на дужничким или власничким инструментима (државне гаранције, куповина деоница или алтернативно задуживање или давање капитала под повољнијим условима).

47. Повратни аванс је зајам за пројекат који се исплаћује једнократно или у више рата и код кога услови враћања зависе од резултата пројекта.

48. Инструмент државне помоћи се бира у односу на тржишни недостатак који је неопходно да се отклони. На пример, ако због асиметричних информација постоји проблем приступа спољним изворима финансирања, примеренији инструмент у односу на бесповратна средства је државна помоћ за ликвидност у облику зајма или гаранције, док у случају када је потребно обезбедити одређени ниво поделе ризика, примеренији инструмент може бити повратни аванс.

49. У случају када се државна помоћ додељује у било ком другом облику осим као помоћ за ликвидност или повратни аванс за делатности које су блиске тржишту, давалац

државне помоћи мора да оправда примереност одабраног инструмента за отклањање тржишног недостатка.

#### 4) Подстицајни ефекат

##### а) Општи услови

50. Државна помоћ за ИРИ усклађена је ако има подстицајни ефекат, што значи да мења понашање учесника на тржишту на начин да обавља делатности које иначе не би обављао или би их обављао на другачији начин или у ограниченем обиму да нема државне помоћи.

51. Државна помоћ не служи за покривање трошкова које би корисник државне помоћи у сваком случају сносио и не надокнађује уобичајене тржишне ризике економске делатности.

52. Државна помоћ има подстицајни ефекат и усклађена је ако се корисник државне помоћи пријавио даваоцу за државну помоћ пре почетка радова на пројекту истраживања, развоја и иновација, при чему се обављање студија изводљивости не сматра почетком радова.

53. У случају када се државна помоћ додељује за пројекте или активности који се одвијају у узастопним фазама за које се може доделити државна помоћ у оквиру више различитих поступака, рад на пројекту не сме бити започет пре првог захтева за доделу државне помоћи.

54. Државна помоћ се може доделити на основу фискалних шема, под условом да је таква шема донета и ступила је на снагу пре почетка рада на пројекту или делатности за коју се додељује државна помоћ.

55. Захтев за државну помоћ најмање мора да садржи назив и величину учесника на тржишту, опис пројекта, укључујући локацију и датум почетка и завршетка, износ јавних средстава која су неопходна за спровођење пројекта и преглед оправданих трошкова пројекта.

56. Сматра се да фискалне мере државне помоћи имају позитиван ефекат ако подстичу учесника на тржишту да улаже више у истраживање, развој и иновације, о чему давалац државне помоћи доставља анализу спроведену на основу постојећих мера Комисији за контролу државне помоћи.

##### б) Додатни услови за индивидуалну државну помоћ

57. У случају доделе индивидуалне државне помоћи, давалац мора да покаже да та државна помоћ има подстицајни ефекат и да достави јасне доказе да државна помоћ утиче на одлуку учесника на тржишту да предузме активности истраживања, развоја и иновација које иначе, без државне помоћи, не би предузео.

58. Давалац државне помоћи доставља информације о пројекту који се финансира, а у мери у којој је то могуће, свеобухватни опис алтернативног сценарија који настаје у случају да нема државне помоћи, а може се односити на ситуацију у којој алтернативни пројекат не постоји или корисник разматра алтернативни пројекат или се алтернативни пројекат делимично или у потпуности спроводи ван Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

59. Приликом оцене државне помоћи Комисија за контролу државне помоћи ће узети у обзир следеће елементе:

а) опис очекиване промене понашања учесника на тржишту: како државна помоћ утиче на промену у понашању, у смислу да ли се покреће нови пројекат или се повећава обим, подручје примене или брзина спровођења пројекта,

б) анализу алтернативних сценарија: промена понашања се идентификује поређењем очекиваних исхода и нивоа планираних активности са и без државне помоћи, при чему разлика између та два сценарија представља показатељ ефекта мере државне помоћи и њен подстицајни ефекат,

в) ниво економске исплативости: да ли пројекат, без државне помоћи, не би био економски исплатив за учесника на тржишту, али има велики значај за друштво,

г) износ улагања и временски оквир новчаних трошкова: да ли постоје висока почетна улагања, низак ниво одговарајућих новчаних токова и велики део новчаних токова настаје у врло далекој будућности или су врло неизвесни,

д) ниво ризика: приликом оцене ризика нарочито се узима у обзир неопозивост улагања, могућност комерцијалног неуспеха, ризик да ће пројекат бити мање продуктиван од очекиваног, ризик да ће спровођење пројекта ослабити остале активности корисника и ризик да ће трошкови пројекта ослабити његову финансијску стабилност.

60. Сматра се да државна помоћ има подстицајни ефекат у случају када пројекат, без државне помоћи, не би био економски исплатив за учесника на тржишту, али има велики значај за друштво и у случају ако постоје висока почетна улагања, низак ниво одговарајућих новчаних токова и велики део новчаних токова настаје у врло далекој будућности или су врло неизвесни.

61. Приликом доказивања подстицајног ефекта давалац државне помоћи се може ослонити на акте управљачких органа, процене ризика, финансијске извештаје, интерне пословне планове, стручна мишљења и друге студије у вези са пројектом истраживања, развоја и иновација, као и на документа која садрже информације о предвиђеној тражњи, предвиђеним трошковима, документима која се достављају одборима за улагање и која детаљно описују алтернативне сценарије или документа која се достављају финансијским институцијама.

62. Приликом оцене подстицајног ефекта Комисија за контролу државне помоћи може да упореди одређене податке учесника на тржишту са подацима у сектору у коме послује, како би се утврдило да су алтернативни сценарији, очекивани ниво економске исплативости и очекивани новчани токови корисника разумни.

63. Ниво економске исплативости се може оценити помоћу методологија које корисник обично употребљава или које су уобичајена пракса у предметном сектору, као што су метода евалуације нето садашње вредности, интерне стопе приноса на капитал или просечног приноса на капитал.

64. Ако државна помоћ не мења понашање учесника на тржишту на начин да подстиче додатне активности истраживања, развоја и иновација, већ би се оне спроводиле и без државне помоћи, таква државна помоћ нема подстицајни ефекат и неусклађена је.

## 5) Пропорционалност државне помоћи

### а) Општи услови

65. Државна помоћ је пропорционална ако је износ државне помоћи ограничен на минимум неопходан за спровођење активности за које се државна помоћ додељује.

66. Износ државне помоћи се утврђује у односу на унапред утврђене оправдане трошкове и ограниченог је интензитета који се утврђује за сваког корисника помоћи, укључујући и пројекте сарадње.

67. Оправдани трошкови за доделу државне помоћи за ИРИ су оправдани трошкови у складу са прописима који уређују услове и критеријуме усклађености државне помоћи за ИРИ.

68. У случају када пројекат истраживања и развоја обухвата различите задатке, сваки задатак мора бити у оквиру категорија основног истраживања, индустријског истраживања или експерименталног развоја.

69. Интензитети државне помоћи за ИРИ су једнаки максимално дозвољеним интензитетима у складу са прописима који уређују услове и критеријуме усклађености државне помоћи за ИРИ.

70. У случају доделе државне помоћи за пројекат који заједнички спроводе истраживачке организације и учесници на тржишту, збир државне помоћи и доприноса истраживачких организација може да износи максимално до дозвољених интензитета из тачке 69. овог упутства.

71. Ако се државна помоћ додељује на основу шеме државне помоћи у облику повратног аванса давалац државне помоћи доказује Комисији за контролу државне помоћи, путем одговарајуће методологије, да је могуће унапред израчунати бруто новчану противвредност повратног аванса, а интензитети државне помоћи одговарају максимално дозвољеним интензитетима из тачке 69. овог упутства.

72. У случају да нису испуњени услови из тачке 71. овог упутства, повратни аванс се изражава као проценат оправданих трошкова а интензитет државне помоћи може да

износи максимално десет процентних поена при чему морају бити испуњени следећи услови:

а) у случају успешног исхода пројекта, аванс се отплаћује у износу једнаком додељеном износу увећаним за каматну стопу која је најмање једака дисконтној стопи у складу са прописима о контроли државне помоћи,

б) у случају да је пројекат достигао успех већи од очекиваног, аванс се отплаћује у вишем износу од додељеног и по каматној стопи најмање једнакој дисконтној стопи у складу са прописима о контроли државне помоћи,

в) у случају неуспеха пројекта, аванс се отплаћује у nižем износу о додељеног, док се у случају делимичног успеха пројекта, аванс исплаћује у nižем износу од додељеног сразмерно оствареним резултатима.

73. Мера државне помоћи из тачке 72. овог упутства мора да садржи јасне критеријуме поврата аванса у случају успеха пројекта, са јасно дефинисаним и објективним критеријумима успешности.

74. Интензитет државне помоћи у облику фискалних мера може да се рачуна на нивоу појединачних пројеката или на нивоу учесника на тржишту, на основу односа укупне пореске олакшице и збира свих оправданих трошкова за истраживање, развој и иновације насталих у периоду од три узастопне фискалне године, при чему се у другом случају примењује иста фискална мера на све оправдане активности до максимално дозвољеног интензитета државне помоћи за експериментални развој.

75. У супротном, када се различита фискална мера примењује на различите категорије истраживања, развоја и иновације, интензитети државне помоћи одговарају максимално дозвољеним интензитетима из тачке 69. овог упутства.

76. Државна помоћ за ИРИ кумулира се у складу са прописима о контроли државне помоћи.

77. У случају када се оправдани трошкови за истраживање, развој и иновације, у потпуности или делимично, преклапају са оправданим трошковима за друге намене, на део трошкова који се преклапају примењују се најповољнији максимално дозвољени износи у складу са прописима о контроли државне помоћи.

#### б) Додатни услови за индивидуалну државну у помоћ

78. Комисија за контролу државне помоћи оцењује пропорционалност индивидуалне државне помоћи у односу на минимални износ који је неопходан да би пројекат за који се додељује државна помоћ био довољно економски исплатив, што се изражава кроз укупни трошак капитала или интерну стопу приноса коју очекује да оствари одређени учесник на тржишту или која је уобичајена у одређеном сектору.

79. Ако је из интерних докумената учесника на тржишту могуће утврдити да тај учесник на тржишту врши избор између спровођења пројекта за који се додељује државна помоћ и алтернативног пројекта без државне помоћи, сматра се да је државна помоћ ограничена на минимум ако износ државне помоћи не прелази очекивану нето садашњу вредност



улагања у оба таква пројекта, при чему се узима у обзир вероватноћа појаве различитих пословних сценарија.

80. Када државна помоћ само омогућава повећање брзине реализације пројекта, поређење треба да се базира на различитим временским роковима у смислу новчаних токова и тренутка уласка на тржиште.

81. У случају када је могуће утврдити да је државна помоћ сведена на минимум на основу критеријума из тач. 78-80. овог упутства максимално дозвољени интензитети државне помоћи се могу повећати до следећих граница:

Намена државне помоћи/учесник на тржишту	Учесник на тржишту који се разврстава у микро и мала правна лица	Учесник на тржишту који се разврстава у средња правна лица	Учесник на тржишту који се разврстава у велика правна лица
Основно истраживање	100%	100%	100%
Примењено истраживање	80%	70%	60%
Примењено истраживање које укључује делотворну сарадњу између учесника на тржишту (за учеснике на тржишту који се разврставају у велика правна лица подразумева се сарадња са најмање једним МСП) или код којих се информације о резултатима пројекта објављују путем конференција, публикација, бесплатних или рачунарских програма отвореног кода и на сличан начин	90%	80%	70%
Државна помоћ за изградњу или надоградњу истражвачке инфраструктуре	60%	60%	60%

82. Давалац државне помоћи доставља Комисији за контролу државне помоћи објашњење на који начин је утврђен износ државне помоћи.

83. За процену пропорционалности државне помоћи може се користити документација и калкулације које се користе за анализу подстицајног ефекта.

84. Ако потреба за државном помоћи углавном постоји због тешкоћа у финансирању на тржишту, а не због недовољне економске исплативости, примереније је да се државна помоћ додељује у облику зајма, гаранције или повратног аванса уместо у облику субвенције.

85. Када постоји више потенцијалних кандидата за спровођење активности за коју се додељује државна помоћ, услов пропорционалности је испуњен ако се пројекат додељује на основу транспарентних, објективних и недискриминаторних критеријума.

86. Како би се отклонило стварно или потенцијално нарушавање трговине између Републике Србије и других земаља осим земаља чланица Европске уније, износ државне помоћи који премашује износе прописане овим упутством може бити усклађен, ако су, директно или индиректно, конкуренти изван Републике Србије и земаља чланица Европске уније за сличне пројекте у претходне три године примили или ће примити помоћ истоветног интензитета, а тај период се може сразмерно продужити ако је вероватно да ће до нарушавања трговине доћи након више од три године.

б) Избегавање негативних ефеката на конкуренцију и трговину са Европском унијом

а) Општи услови

87. Државна помоћ за ИРИ је усклађена ако позитивни ефекти државне помоћи превазилазе негативне ефекте на конкуренцију и трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

88. Државна помоћ за ИРИ утиче на нарушавање конкуренције на тржиштима производа тако што нарушава:

а) конкурентни поступак уласка и изласка:

- може да спречи тржишни механизам за награђивање најефикаснијих произвођача и притискање најнеефикаснијих да се побољшају, реструктурирају или изађу са тржишта, што може довести до тога да су конкуренти приморани да напусте тржиште или никад не уђу на одређено тржиште, који би, да нема државне помоћи ушли или остали на том тржишту,

- може да доведе до тога да неефикасни учесници на тржишту остану или уђу на одређено тржиште и преузму удео на тржишту од много ефикаснијих конкурената,

- ако није добро усмерена, може да подржи неефикасне учеснике на тржишту, доведе до смањивања иновација и успори побољшање продуктивности у одређеној индустрији, и на тај начин учини да многи учесници на тржишту послују знатно испод нивоа ефикасности;

б) динамичне инвестиционе подстицаје:

- може да доведе до тога да конкуренти корисника те помоћи смање првобитно планирана улагања (тзв. ефекат истискивања учесника са тржишта),

- може да подстакне кориснике на веће ризике, при чему ће дугорочни учинак вероватно бити негативан,

в) ствара или одржава тржишне снаге: може да повећа или задржи ниво тржишне снаге корисника, која се огледа у утицају на тржишне цене, производе, разноврсност

квалитета производа и услуга или друге параметре конкурентности у току значајног временског периода а на штету потрошача.

89. Државна помоћ за ИРИ утиче на нарушавање конкуренције када утиче на доношење одлуке о избору локације и узрокује премештање активности или улагање из једног подручја у друго.

90. Негативни ефекти државне помоћи превазилазе позитивне и државна помоћ је неусклађена када:

а) је условљена обавезом корисника да има седиште или претежно пребивалиште у Републици Србији или да користи националне производе или услуге или да кориснити резултате истраживања, развоја и иновација у земљама чланицама Европске уније,

б) само доводи до промене локације активности истраживања, развоја и иновација без промене природе, величине или подручја примене пројекта.

91. Приликом пријаве шеме државне помоћи за ИРИ, двалац мора показати да ће негативни ефекти бити сведени на минимум, узимајући у обзир величину пројекта, износ појединачне и кумуларне помоћи, број очекиваних корисника, карактеристике циљаних сектора и сл, при чему могу да доставе Комисији за контролу државне помоћи оцену ефекта и спроведене накнадне (ex post) евалуације за сличне претходне шеме.

#### б) Додатни услови за индивидуалну државну у помоћ

92. Приликом пријаве индивидуалне државне помоћи за ИРИ давалац доставља информације о предметним тржиштима производа, односно на тржиштима на које утиче промена у понашању корисника државне помоћи и о конкурентима и потрошачима на које утиче државна помоћ.

93. У мери у којој се одређена иновација буде повезивала са више будућих различитих тржишта производа, ефекат државне помоћи се посматра на свим предметним тржиштима.

94. Комисија за контролу државне помоћи може да разматра и ефекат државне помоћи на конкуренцију на тржиштима технологије када се на тим тржиштима тргује резултатима истраживања, развоја и иновација, на пример, у облику права интелектуалне својине путем лиценцирања патената или трговине њима.

95. Приликом оцене нарушавања конкуренције Комисија за контролу државне помоћи користи критеријуме као што је нарушавање динамичних инвестиционих подстицаја, стварање и одржавање тржишне снаге и одржавање неефикасних тржишних структура.

96. При оцени критеријума нарушавања динамичних инвестиционих подстицаја Комисија за контролу државне помоћи анализира:

а) раст тржишта: ако се више очекује раст тржишта у будућности, државна помоћ неће негативно да утиче на подстицаје конкурентима, с обзиром на то да остају бројне могућности за развој профитабилног пословања,

б) износ државне помоћи: мере које садрже више износе државне помоћи имаће значајније утицаје на истискивање учесника са тржишта, што се утврђује у односу на износе које троше главни учесници на тржишту на сличне пројекте,

в) доступност тржишту/категорију државне помоћи: што је мера државне помоћи више усмерена на активности истраживања, развоја и иновација које су доступније тржишту (ближа реализација), већа је вероватноћа да ће настати значајнији утицаји на истискивање учесника са тржишта,

г) отворени поступак одабира: да ли је државна помоћ додељена на основу транспарентних, објективних и недискриминаторних критеријума,

д) баријере изласка са тржишта: већа је вероватноћа да ће се конкуренти одржати или чак повећати своје планове улагања када су баријере изласка са тржишта у процесу иновација високе, што је случај када је већи део претходних учагања конкурената повезан за неко одређено истраживање, развоје и иновацију,

ђ) подстицаје за такмичење на будућим тржиштима: државна помоћ за ИРИ може довести до ситуације у којој конкуренти одустају од надметања на будућем тржишту, из разлога што предност коју одређени корисник добија захваљујући државној помоћи у смислу степена технолошке предности, економије обима, мрежних ефеката или рокова, смањује способност конкурената да успешно уђу на то тржиште,

е) диференцијацију производа и интензитет конкуренције: када су иновације производа више усмерене ка развоју различитих производа, који се односе на различите робне марке, стандарде, технологије или групе потрошача, као и када на тржишту постоји више ефикасних конкурената, мања је вероватноћа да ће државна помоћ утицати на конкуренте.

97. Комисија ће нарочито испитивати мере истраживања, развоја и иновација ако је тржишно учешће корисника државне помоћи веће од 25%, а концентрација на тржишту већа од 2000 мерено Herfindahl-Hirschman индексом (HHI).

98. Приликом оцене критеријума тржишне снаге Комисија за контролу државне помоћи ће нарочито анализирати:

а) тржишну снагу корисника и структуру тржишта: ако корисник државне помоћи већ има доминантан положај на тржишту производа, државна помоћ може ојачати тај положај уз слабљење тржишног притиска конкурената на тог корисника, нарочито на олигополским тржиштима на којима учествује мали број учесника,

б) ниво баријера за улазак на тржиште: могу постојати значајне баријере за улазак на тржиште за нове учеснике, као што су законске баријере (права интелектуалне својине) економија обима, баријере приступа мрежама и инфраструктури и друге стратешке баријере за улазак или ширење на тржишту,

в) снагу купаца: тржишна снага учесника на тржишту може бити ограничена положајем купаца на тржишту,

г) поступак одабира: ако мере државне помоћи омогућавају учесницима на тржишту који имају снажан положај на тржишту да утичу на поступак одабира, на пример, уколико имају право да препоруче учеснике на тржишту у поступку одабира или на ток истраживања.

99. Приликом оцене структуре тржишта Комисија ће разматрати да ли је државна помоћ додељена на тржишту са вишком капацитета или у индустрији која бележи пад или се ради о тржишту које расте или постоји вероватноћа да ће државна помоћ за ИРИ да утиче на општу динамику раста сектора увођењем нових технологија.

100. Када је активност истраживања, развоја и иновација, за коју је дата државна помоћ, близу тржишне реализације, може доћи до тога да одређена подручја у чијој се близини реализује та активност имају повољнији положај за потребе будуће производње, нарочито због релативно нижих трошкова производње или високог нивоа те активности који су настали као последица помоћи, што може довести до премештања учесника на тржишту на та подручја (ефекат локације).

101. Ефекат локације може бити важан и за истраживачке инфраструктуре, јер, на пример, државна помоћ која се користи за привлачење инфраструктуре у одређено подручје на штету другог, неће допринети промовисању даљих активности истраживања, развоја и иновација.

102. Корисник државне помоћи доставља даваоцу доказ о томе да је разматрао алтернативне локације.

## 7) Транспарентност

103. Давалац државне помоћи за ИРИ дужан је, најкасније у року од шест месеци од доношења одлуке о додели, или ако су у питању фискалне мере, у року од једне године од датума подношења пореске пријаве, да објави на посебној интернет страници информације о мерама државне помоћи (назив шеме државне помоћи или акта даваоца, назив даваоца државне помоћи, назив индивидуалних корисника, инструмент доделе и износ државне помоћи додељен сваком кориснику, датум доделе, величину корисника (МСП или велики учесник на тржишту), подручје на коме се налази седиште корисника на нивоу 2 номенклатуре статистичких територијалних јединица и основни сектор у коме корисник делује).

104. Информације из тачке 103. овог упутства давалац државне помоћи чува и без ограничења ставља на располагање јавности најмање десет година.

## IV. ЕВАЛУАЦИЈА

105. Комисија за контролу државне помоћи приликом оцене усклађености може да утврди да је трајање одређене шеме државне помоћи потребно ограничити на одређени период, као и да ли је потребно обавити накнадну евалуацију, нарочито за шеме код којих су потенцијална нарушавања конкуренције нарочито велика.

106. Евалуација се може одредити за шеме које могу значајно да ограниче конкуренцију, нарочито за шеме за чије спровођење су предвиђена значајна средства, шеме са новим карактеристикама или ако су предвиђене значајне тржишне, технолошке или регулаторне измене.

107. Евалуацију обавља независни стручњак и мора бити јавно објављена.

108. Давалац државне помоћи приликом пријаве шеме државне помоћи доставља нацрт плана евалуације.

109. Ако шема државне помоћи не испуњава услове и критеријуме усклађености из Уредбе о условима и критеријумама усклађености хоризонталне државне само у погледу максимално дозвољеног износа државне помоћи за ИРИ, Комисија за контролу државне помоћи ће оценити усклађеност те државне помоћи искључиво на основу плана евалуације.

110. Комисији се евалуација доставља најкасније по истеку трајања одређене шеме помоћи и пре продужетка трајања те шеме.

111. Тачно подручје примене и начин евалуације утврђују се у одлуци у којој се оцењује усклађеност државне помоћи.

112. Резултати евалуације се морају узети у обзир приликом касније оцене друге мере помоћи са сличним циљем.

## V. ОСТАЛЕ ОДРЕДБЕ

113. Изрази употребљени у овом упутству имају значење одређено законом и подзаконским актима којима се уређује контрола државне помоћи.