

**Никола КОМШИЋ**

Самостални саветник за иновације, Привредна комора Србије

## **ДРЖАВНА ПОМОЋ И ЈАВНА НАБАВКА – ДВА ПРИСТУПА ПОДСТИЦАЊА ИНОВАЦИЈА**

### **Резиме**

*Иновације као постојан напредак производа, услуга или радова представљају један од кључних елемената економског развоја, али и конкурентности привреде једне земље. Један од начина подстицања иновације јесте програм државне помоћи. Европска комисија је 2014. године усвојила правила која се односе на који начин државе чланице могу преко државне помоћи да подрже активности усмерене на истраживање, развој и иновације. С друге стране подстицање иновација се може остварити и преко јавних набавки. У конкретном случају примењује се иновациона јавна набавка односно како је у Директиви 2014/24/EУ прописано – партнерство за иновацију (innovation partnership) који представља нови начин спровођења поступка јавне набавке. Оба приступа су подједнако значајна, али постоје предности и мане за сваки приступ. Ова анализа има задатак да се стекне бољи увид у прописе Европске уније који се односе на државну помоћ за истраживање, развој и иновације и како партнерство за иновације доприноси развоју иновације и на које аспекте треба обратити пажњу приликом примене у пракси.*

**Кључне речи:** иновације, државна помоћ, јавна набавка, право ЕУ, Србија.

## I Увод

Водеће развијене земље без обзира на географски положај или политичку уређеност имају једну заједничку особину, а то је развијено окружење у којем се подстиче развој иновација. Европска унија у односу на друге земље света као што су Сједињене Америчке Државе, Кина, Јапан, Јужна Кореја касни када је у питању подстицање иновација. Како би постала конкурентна на светском тржишту, усвојена је стратегија Европа 2020 у оквиру којег је формиран финансијски документ Хоризонт 2020 чији је циљ да са буџетом од скоро 80 милијарди евра допринесе истраживању и развоју.<sup>1</sup> О значају и вредности иновација потврђује податак да Сједињене Америчке Државе издвајају 476,5 милијарди долара на истраживање и развој, Кина 370,5 милијарди долара и Јапан 170,5 милијарди долара, док са друге стране у део бруто друштвеног производа (у даљем тексту: БДП) који се издваја за истраживање и развој на врху се налази Јужна Кореја са 4,3%, Израел 4,2% и Јапан са 3,4%.<sup>2</sup>

Како би се остварио циљ Европске уније да се повећа удео БДП-а који се издваја за истраживање и развој на 3%, неопходно је било изменити правила која се односе на државну помоћ за истраживање, развој и иновације. Ипак, требало би навести да Европска комисија није увек видела државну помоћ као главно средство за унапређење иновације у Европској унији.<sup>3</sup> Европска комисија је више била усмерена на модел слободног тржишта понуде и потражње, док је питање о државној помоћи било изван дискусије о иновацијама у Европској унији. Нови Оквир за државну помоћ за истраживање и развој и иновације Европска комисија је усвојила 21. маја 2014. године.<sup>4</sup> Истовремено Општа правила о изузећима (*General Block Exemption Regulation – GBER*)<sup>5</sup> су измењена како би се смањиле бирократске баријере и допринеле развоју иновација. Као додатна мера у новој директиви о јавним набавкама 2014/24/EУ уведен је нови поступак – партнерство за иновацију који

1 European Commission, What is Horizon 2020? доступно на адреси: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>, 7. 4. 2019.

2 Jeff Desjardins, World Economic Forum, Innovators wanted: these countries spend the most on R&D, 2018, доступно на адреси: <https://www.weforum.org/agenda/2018/12/how-much-countries-spend-on-r-d>, 7. 4. 2019.

3 Adam Ambroziak, „Recent Changes and Developments in State Aid for Research, Development and Innovation in the European Union“, *Studia Europejskie*, Nr. 4/2016, 75.

4 Оквиру за државну помоћ за истраживање и развој и иновације из 2014. године (*Framework for state aid for research and development and innovation*, даље у фуснотама – Framework).

5 Општа правила о изузећима из 2014. године (*Commission Regulation declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty*, даље у фуснотама – GBER).

има циљ да подстакне развој иновације преко јавних набавки. У даљем делу текста анализа ће бити усмерена на ове прописе и конкретне ефекте у пракси, као и на прописе који регулишу доделу државне помоћи за иновације, односно јавне набавке у Србији како би се дефинисао најбољи модел за подстицање иновација.

## II Државна помоћ – Оквир за државну помоћ за истраживање и развој и иновације и Општа правила о изузећима

Правила и процедуре на основу којих се уређује државна помоћ произилази из одредби члана 107, 108 и 109 Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту: Уговор).<sup>6</sup> У члану 107 прописано је која државна помоћ се сматра дозвољеном односно недозвољеном, док је у члану 108 и 109 прописан поступак за доделу дозвољене државне помоћи који подразумева да држава чланица пре доделе државне помоћи обавести Европску комисију како би се размотрило да ли је конкретна државна помоћ дозвољена или не. Бројним правним актима који се ослањају на претходне одредбе Уговора се прописују изузећа и подстиче додела државне помоћи под условом да је усмерено ка реализацији заједничких циљева, што је и случај са активностима за истраживање, развој и иновације.<sup>7</sup>

У новом Оквиру за државну помоћ за истраживање и развој и иновације, прописане су врсте државне помоћи које државе чланице могу да користе ради подстицања истраживања и развоја, а то су: помоћ за пројекте истраживања и развоја (*R&D*) који потпадају под категорије фундаменталних истраживања и примењеног истраживања, помоћ за студије изводљивости у вези са пројектом истраживања и развоја, помоћ за изградњу и унапређење истраживачке инфраструктуре, помоћ за иновативне активности и помоћ за иновационе кластере.<sup>8</sup>

Износ државне помоћи који могу да добију привредна друштва зависи од величине привредног друштва и за коју врсту помоћи се пријаве. За фундаментална истраживања помоћ износи 100% без обзира да ли се ради о малом, средњем или великом привредном друштву,

6 Уговор о функционисању Европске уније (*Treaty on the Functioning of the European Union*).

7 Ивана Родић, „Државна помоћ за истраживање, развој и иновације у праву Европске уније“, *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*, (ур. Стеван Илић), Београд, 2011, 132.

8 Framework, пар. 1.2.

док за експериментални развој мала привредна друштва могу да добију 45%, средња 35% и велика 25%.<sup>9</sup>

Европска комисија ће сматрати да је државна помоћ компатибилна са Уговором уколико задовољи следеће критеријуме: допринос добро дефинисаном циљу од заједничког интереса – државна помоћ мора да буде усмерена ка циљу од заједничког интереса у складу са Чланом 107(3) Уговора; потреба за државном интервенцијом – државна помоћ мора бити примењена у ситуацији када тржиште не може само да оствари материјални напредак; одговарајућа државна помоћ; подстицајни ефекат – државна помоћ мора да промени понашање предузећа на такав начин да их укључи у додатне активности, које иначе се не би одвијале без државне помоћи или би се одвијале ограничено или другачије; пропорционалност помоћи (минимална помоћ) – износ и интензитет државне помоћи мора бити ограничен на минимум који је потребан да подстакне додатна улагања или активности предузећа; избегавање неприкладног негативног ефекта на конкуренцију и трговину између држава чланица – негативни ефекти државне помоћи морају бити довољно ограничени, тако да је баланс мере позитиван; транспарентност државне помоћи – државе чланице, Комисија, понуђачи и јавност морају имати лак приступ свим значајним актима и информације о додељеној државној помоћи.

Како би се остварио задати циљ, државама чланицама је дата могућност да примењују нова Општа правила о изузећима. У члану 4 је прописано да правила уредбе се неће примењивати на државну помоћ која премашује дефинисане прагове. Прагови за државну помоћ за истраживање и развој су следећи: за пројекат који је предоминантно фундаментално истраживање – 40 милиона евра по предузећу; за пројекат који је предоминантно индустријско истраживање – 20 милиона евра по предузећу; за пројекат који је предоминантно експериментални развој – 15 милиона евра по предузећу; помоћ за студије изводљивости у припреми истраживачких активности – 7,5 милиона евра по студији; инвестициона подршка за истраживачке инфраструктуре – 20 милиона евра по инфраструктури; помоћ за иновационе кластере – 7,5 милиона евра по кластеру; иновациона помоћ за мала и средња предузећа – 5 милиона по предузећу; помоћ за процес и организациону иновацију – 7,5 милиона евра по предузећу по пројекту.<sup>10</sup>

Практични ефекти након протека 5 година су да око 95% државне помоћи које додељују државе чланице су изузета од обавезе

9 Framework, Анекс II.

10 GBER, чл. 4.

пријављивања Европској комисији.<sup>11</sup> У случају државне помоћи за истраживање и развој и иновације која потпада под Општа правила о изузећима дошло је до пораста. У 2014. години удео средстава потрошених за истраживање и развој и иновације је износио 40%, док у 2017. години је износило преко 80%.<sup>12</sup>

Када су у питању иновације тј. иновациони екосистеми, према извештају Европске комисије (*European Innovation Scoreboard 2018*) иновациони лидери у Европској унији су Данска, Финска, Луксембург, Холандија и Уједињено Краљевство, док се Шведска позиционирала као иновациони лидер на нивоу целе Европске Уније.<sup>13</sup> Има укупно 27 параметара на основу који се оцењује иновациони екосистем државе чланице.

### III Јавне набавке – подстицање иновација кроз иновациону јавну набавку

Јавне набавке подразумевају набавку добара, услуга или радова од стране наручиоца са циљем да успешно и несметано обавља своје редовне активности у оквиру својих надлежности. На нивоу Европске уније, ова област је регулисана директивама 2014/24/EУ и 2014/25/EУ, док директива 2014/23/EУ регулише доделу концесија. Једна од новина која је уведена новим директивама јесте партнерство за иновације. Мало је позната чињеница да и јавне набавке могу утицати на развој иновација. Циљ сваког наручиоца јесте да набави што квалитетнија добра, услуге или радове по одговарајућој цени. Временом се установило схватање да свакодневне активности наручиоца се могу унапредити уколико се понуђачи подстакну да унапреде своје понуде односно да створе иновације. Пре него што је уведено партнерство за иновације, примењивао се, а и данас се примењује предкомерцијална набавка (*pre-commercial procurement*). Овај термин се и спомиње у Оквиру за државну помоћ за истраживање и развој и иновације. У том документу је прописано да предкомерцијална набавка је јавна набавка услуга истраживања и развоја где наручилац не резервише све резултате и користи уговора

11 European Commission – Fact Sheet, State aid: Commission widens scope of the General Block Exemption Regulation – frequently asked questions, доступно на адреси: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1342\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1342_en.htm), 14. 4. 2019.

12 European Commission, State Aid Scoreboard 2018, доступно на адреси: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html), 14. 4. 2019.

13 European Commission, European Innovation Scoreboard 2018, доступно на адреси: [https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en), 14. 4. 2019, 13.

искључиво за себе ради коришћења за сопствене потребе, већ их дели са дистрибутерима по тржишним условима. Уговор, предмет који потпада под једну или више категорија истраживања и развоја дефинисан овим оквиром, мора бити ограниченог трајања и може садржати развој прототипа или ограничене количине првих производа или услуга у форми тест серије. Куповина комерцијалне количине производа или услуга не сме бити предмет самог уговора.<sup>14</sup>

Европска комисија је појаснила је употребу предкомерцијалне набавке још 2007. године.<sup>15</sup> Поред елемената предкомерцијалне набавке који су наведени у Оквиру за државну помоћ за истраживање и развој и комуникације, битно је напоменути да се предкомерцијална набавка одвија у неколико фаза. Почетна фаза је дизајн решења. Након тога следи развој прототипа и на крају развој ограничене серије производа. Европска комисија подржава овај модел набавке због могућности развоја иновативних решења која нису доступна на тржишту, а неопходна су ради решавања проблема од јавног значаја. Додатно, овим моделом подстиче се оснивање нових предузећа, смањује се тржишна фрагментација, стварају се услови за комерцијализацију резултата истраживања и развоја, отварају се нова радна места и врши се подела ризика и добити у вези са дизајнирањем, развојем прототипа и тестирањем производа и услуга између наручиоца и добављача.<sup>16</sup>

Партнерство за иновације има неколико заједничких карактеристика са предкомерцијалном набавком. Примењује се када постојећа решења на тржишту не могу да задовоље потребе наручиоца. Одвија се у три фазе: прва фаза се односи за избор понуђача који поседују капацитете да развију иновативни производ, услугу или радове; друга фаза представља истраживање и развој који се може поделити на неколико делова оцењивање концепата/решења, развој прототипа и тестирање (напомињемо да се у свакој наредном делу може смањити број понуђача који учествују); трећа фаза је комерцијална у којој понуђачи представљају коначни производ/услугу или радове.<sup>17</sup> Наручилац може да поништи уговор уколико дефинисани технички, оперативни или

14 Framework, пар. 1.3.

15 Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe, доступно на адреси: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:EN:PDF>, 16. 4. 2019.

16 European Commission, Digital Single Market – Pre-commercial Procurement доступно на адреси: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/pre-commercial-procurement>, 16. 4. 2019.

17 European Commission, Guidance on Innovation Procurement, доступно на адреси: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3051-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, 16. 4. 2019, 45.

економски циљеви нису остварени или ако тржиште понуди алтернативно решење под условом да партнерство за иновацију постане сувишно.

У партнерству за иновацију наручилац је у обавези да обрати посебну пажњу да структура партнерства је тако дефинисана да дужина трајања поступка и вредност су сразмерни степену иновације.

У циљу подстицања иновационе јавне набавке Европска комисија је основала иницијативу под називом Европска подршка за иновациону набавку (*European Assistance For Innovation Procurement – EAFIP*). Ова платформа даје бесплатне правне и техничке савете свим наручиоцима у вези припреме, организовања и спровођења иновационе набавке. Као успешне примере иновационе набавке треба навести да захваљујући овом поступку је створен иновативни начин транспортовања пацијената унутар болнице, нови вид заштите ватрогасаца током акције гашења пожара, смањење саобраћајних гужви током радова на путу.<sup>18</sup>

#### IV Потешкоће у вези развоја иновација

Мере које је предузела Европска комисија да подстакне развој иновације помоћу државне помоћи, као и преко новог поступка јавне набавке (партнерство за иновације) су свакако корисне и неопходне. Међутим, подаци из праксе показују да развој иновација не иде очекиваним темпом. Наиме, ради се о следећем.

У извештају у којем се оцењује иновациони екосистем у Европској унији се наводи да државна потрошња на истраживање и развој као удео БДП-а (*R&D expenditure in the public sector*) се налази испод нивоа у 2010. години.<sup>19</sup> С обзиром на то да овај елемент спада у један од параметара на основу којих се оцењује иновациони екосистем, као и да се ради процена да ли ће доћи до раста у наредном периоду, у овом извештају је процењено да овај параметар неће имати позитиван раст. Навешћемо само податак да од 2010. године у 18 земаља Европске уније је дошло до унапређења иновационог екосистема, док је у 10 земаља дошло до назадовања. Постоји неколико фактора које треба узети у обзир.

Први фактор јесте фрагментација која постоји у Европској унији. Она се огледа у томе што међу 28 чланица постоје различити систем правила када су у питању порези, администрација, пријава патента, стандарди, оснивање фирми итд.

18 European Assistance for Innovation Procurement, доступно на адреси: <http://eafip.eu/>, 16. 4. 2019.

19 European Commission, European Innovation Scoreboard 2018, 7.

На носиоцима власти је како ће да уреде систем да допринесе развоју иновационог екосистема. Поједини фирме реализују своје иновације у другим државама чланицама јер су олакшане процедуре за оснивање фирме, али и постоје повољни програми који финансирају развој иновација. Навешћемо само податак да Франкфурт, који представља финансијски центар Европске уније и седиште Европске Централне Банке, је град у којем је сконцентрисан највећи број стартапа из области финансијских технологија.<sup>20</sup>

Други фактор се односи на то да развој иновације је поступак који захтева доста финансијских средстава и садржи изванредан ризик од неуспеха. У конкретном примеру, у Европској унији компаније ће пре да инвестирају да усвоје постојеће иновације, док само 8% је спремно да представи нове производе на тржишту.<sup>21</sup>

Упркос томе што постоје програми државне помоћи за истраживање, развој и иновације само одређен број предузећа ће успети да развије нови иновативан производ или услугу, као и да тај производ/услугу комерцијализује на више тржишта. Уз то, треба додати да за развој иновативног производа/услуге је неопходно да прође одређен временски период што у неким случајевима може да траје више и од годину дана.

Приликом примене јавне набавке, односно примене партнерства за иновацију постоји неколико елемената који утичу на његову примену.

Први елемент се односи на чињеницу да у Европској унији и даље постоје земље у којим је критеријум најниже цене доминантан за доделу уговора. Према извештају Европске комисије у чак 11 држава чланица је најнижа понуђена цена била једини критеријум у преко 75% случајева.<sup>22</sup> Овај податак говори да примена партнерства за иновацију у пракси била отежана. За успешну примену овог поступка неопходно је примењивати критеријум економски најповољније понуде. Иако се овај критеријум наводи у директивама Европске уније, очигледно није установљена довољна пракса у којем цена није главни критеријум за доделу уговора. Када је у питању партнерство за иновације наручилац

20 Startup Genome, Global Ecosystem Report 2018, доступно на адреси: <https://startupgenome.com/reports>, 17. 4. 2019, 11.

21 European Investment Bank, EIB Investment Report 2018/2019: Retooling Europe's economy, доступно на адреси: [https://www.eib.org/attachments/efs/economic\\_investment\\_report\\_2018\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/efs/economic_investment_report_2018_en.pdf), 17. 4. 2019, 109.

22 European Commission, The EU Single Market, Single Market Scoreboard Performance per Policy Area, Public Procurement, доступно на адреси: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm), 17. 4. 2019.



мора да узме све критеријуме у обзир као што су укупни трошкови животног циклуса, стандардни, утицај на животну средину итд.

Поред тога, наручилац мора да обрати нарочито пажњу када регулише право интелектуалне својине. Уколико у држави не постоји одговарајући систем заштите права интелектуалне својине односно заштите права патената мала је вероватноћа да ће понуђачи хтети да узму учешће у овом поступку. Такође, наручилац мора да буде свестан да партнерство за иновацију носи ризик да понуђачи не успеју да направе иновативни производ/услугу, као и да овај поступак може да траје дуже него што је уобичајено за друге поступке јавне набавке.

Према мишљењу неких аутора, када је у питању партнерство за иновације постоји сумња у капацитете наручиоца да закључе да постоји потреба за иновативним производом, услугом или радовима која не може да се задовољи куповином производа, услуга или радова који су доступни на тржишту.<sup>23</sup> Као друга негативна особина се наводи да партнерство за иновацију није компатибилно са правилима дефинисаним Оквиром за државну помоћ за истраживање и развој и иновације.<sup>24</sup> Наиме, у самом оквиру се наводи да докле год је поступак јавне набавке отворен и у складу са директивама, Комисија неће сматрати да је додељена државна помоћ у складу са чланом 107 Уговора.<sup>25</sup> Чињеница је да је партнерство за иновацију рестриктиван поступак који садржи преговарање са понуђачима који поседују капацитете да развију иновативни производ, услугу или радове, као и да током трајања поступка постепено се искључују понуђачи који не испуне дефинисане захтеве.

Други случај у којем партнерство за иновацију није компатибилно се односи на одредбу у вези примене поступка јавне набавке у којој је прописано да у свим другим случајевима, укључујући предкомерцијалну набавку, Комисија ће сматрати да није додељена државна помоћ предузећима где је цена која је плаћена за релевантне услуге у потпуности одражава тржишну вредност користи које је добио наручилац и ризика који су преузети од стране добављача који учествују, у случајевима где су сви следећи услови испуњени.<sup>26</sup> Наиме, један од услова који мора да се испуни јесте да набавка не даје преференцијални третман добављачима који учествују у набављању комерцијалне серије финалног производа или услуга за наручиоца у државама чланицама. С обзиром

23 Stefan Martinić, Ana Kozina, „‘Europe 2020’ and the EU Public Procurement and State Aid Rules: Good Intentions That Pave a Road to Hell?“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2016, 12(1), 243.

24 S. Martinić, A. Kozina, 244.

25 Framework, пар. 32.

26 Framework, пар. 33.

на искуства из праксе фирме које су успешно развиле коначни производ односно услугу за наручиоца су у већини случајева ушла на нова тржишта, проширили пословање и остварили значајан профит. Из тог угла оправдано је сматрати да фирме које добију уговор у овом поступку имају преференцијални третман. Ипак, морамо овде навести да приликом спровођења овог поступка постоји оправдан ризик да понуђачи који учествују не успеју да реализују тражену иновацију.

Поред наведеног постоји и изузетак у вези примене поступка јавне набавке. Уколико нису испуњени услови који су прописани у Оквиру за државну помоћ за истраживање и развој и иновације у вези примене поступка јавне набавке, државе чланице могу да се ослоне на индивидуалну процену услова уговора између наручиоца и предузећа, без предрасуда на основну обавезу да обавести поводом државне помоћи за истраживање и развој и иновације у складу са чланом 108 Уговора.<sup>27</sup>

## У Систем подстицаја иновација у Србији

Када је у питању додела државне помоћи за истраживање, развој и иновације у Србији, кључни документ који то регулише је Уредба о правилима за доделу државне помоћи. У овом документу државна помоћ за истраживање, развој и иновације спада под хоризонталну државну помоћ која се утврђује према примарним циљевима. Врсте државне помоћи за истраживање и развој које се могу доделити су: државна помоћ за истраживање и развој који обухвата основна истраживања, индустријска истраживања и експериментални развој; државна помоћ за израду студије о техничкој изводљивости; државна помоћ малим и средњим привредним субјектима за стицање права индустријске својине; државна помоћ за новоосноване иновативне привредне субјекте; државна помоћ за иновације процеса и организације пословања; државна помоћ малим и средњим привредним субјектима за услуге саветовања и подстицања иновација; државна помоћ за унајмљивање висококвалификованог особља; државна помоћ за иновативне кластере.<sup>28</sup>

У пракси, постоји неколико државних програма за подстицање иновација. На првом месту су програми Фонда за иновациону делатност: Програм за иновационе ваучере, Програм раног развоја, Програм суфинансирања иновација, Програм сарадње науке и привреде и Програм трансфер технологија. Следе програми које спроводи Кабинет министра без портфеља задуженог за иновације и технолошки развој:

27 Framework, пар. 34.

28 Уредба о правилима за доделу државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013, 119/2014.чл. 62–80.

Програм подршке развоју и промоцији женског иновационог предузетништва, Програм за промоцију и популаризацију иновација и иновационог предузетништва и Програм подршке отварању регионалних иновационих стартап центара. На крају ту је и такмичење за Најбољу технолошку иновацију које спроводи Министарство просвете, науке и технолошког развоја. Поред ових програма, други вид подршке се може пронаћи у програмима Развојне агенције Србије као што је Програм подршке малим предузећима за набавку опреме и програми Фонда за развој као што су start-up кредити, подстицање предузетништва кроз развојне пројекте итд. Недавном изменом и допуном Закона о порезу на добит правних лица уведен је порески кредит за улагање у капитал новооснованог привредног друштва које обавља иновациону делатност.

Србија је по питању развоја иновација рангирана као умерена, према извештају Европске комисије (*European Innovation Scoreboard*).<sup>29</sup> Међутим, постоји један проблем у вези спровођења програма државне помоћи у Србији. Наиме, у Закону о контроли државне помоћи не постоје санкције за руководиоце због доделе државне помоћи мимо закона или уколико се игноришу захтеви Комисије за контролу државне помоћи. У извештају Европске комисије о напретку Србије за 2018. годину, када је у питању област државне помоћи, се наводи да мора да се уложи напор да Комисију за контролу државне помоћи буде више независна и ефективнија.<sup>30</sup>

По питању подстицања иновација преко јавних набавки, према важећем закону та могућност не постоји. У припреми је Нацрт Закона о јавним набавкама који је у потпуности усклађен са директивама Европске уније и његово усвајање се очекује током 2019. године.

## VI Закључак

Програми државне помоћи за подстицање развој, истраживање и иновације, као и партнерство за иновацију су неопходне мере како би се развио иновациони екосистем. На основу искустава из Европске уније и тренутног стања у Србији предлог да се унапреди систем подстицања иновације у Србији је следећи.

Први корак се састоји од повећања броја програма државне помоћи за истраживање, развој и иновације. У самој Уредби о правилима

29 European Commission, *European Innovation Scoreboard 2018*, 26.

30 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Serbia 2018 Report*, доступан на адреси: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>, 17. 4. 2018, 59.

за доделу државне помоћи постоји довољан број врста државне помоћи који би омогућили да се иновациони екосистем развија много брже. Емпиријски подаци показују да су веће шансе да се оснује већи број иновативних фирми уколико постоји већи број извора финансирања. После сваког реализованог програма државне помоћи корисно је спровести анализу како би се утврдило како се може унапредити постојећи програм.

Други корак се састоји од јачање контроле доделе државне помоћи тј. измене постојеће регулативе. Комисија за контролу државне помоћи мора имати јасан увид како се троше додељена средства, али и могућност да санкционише одговорна лица која нису поштовала одредбе закона односно мере које спроводи Комисија за контролу државне помоћи.

По питању партнерства за иновацију, неопходна је одговарајућа припрема службеника за јавне набавке. Без одговарајућег знања за спровођење студије изводљивости, прикупљање неопходних података ради примене критеријума економски најповољнија понуда успешност примене партнерства за иновацију је на ниском нивоу. С тим у вези, неопходно је унапредити систем права интелектуалне својине, али и поступак заштите јер у супротном биће отежано укључити предузећа да учествују у партнерству за иновацију.

**Nikola KOMŠIĆ**

**Independent Advisor for Innovations, Chamber of Commerce and Industry of Serbia**

## **STATE AID AND PUBLIC PROCUREMENT- TWO APPROACHES FOR FOSTERING INNOVATION**

### **Summary**

*Innovation as a procedure for upgrading a product, service or works represents one of the key elements for economic growth, but also for competitiveness of state's economy. One way for fostering innovation is state aid program. European Commission in 2014 has adopted rules which define how Member States can through state aid support activities focused on research, development and innovation. On other hand, fostering innovation can be also achieved through public procurement. In that particular case innovative public procurement is implemented, or as it is in the Directive 2014/24/EU defined – innovation partnership which represents a new way of conducting public procurement procedure. Both approaches are equally important, but there are advantages and disadvantages for each approach. This analysis has the task of better understanding of the EU regulation on state aid for research, development and innovation as well as how innovation partnership contributes to development of innovation and on which aspects attention should be during the implementation in practice.*

**Key words:** *innovation, state aid, public procurement, EU law, Serbia.*