

DRŽAVNE POTPORE U EUROPSKOJ UNIJI

Plenča, Ana-Maria

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:903642>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-26**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova
Veleučilišta u Šibeniku](#)



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI ODJEL
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

Ana-Maria Plenča
DRŽAVNE POTPORE U EUROPSKOJ UNIJI
Diplomski rad

Šibenik, 2023.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI ODJEL
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

DRŽAVNE POTPORE U EUROPSKOJ UNIJI

Diplomski rad

Kolegij: Europske integracije i institucije Europske unije

Mentor: dr.sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.

Studentica: Ana-Maria Plenča

Matični broj studenta: 1219034572

Šibenik, kolovoz 2023.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Ana-Maria Plešća, student/ica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG 1219034572 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na preddiplomskom/specijalističkom diplomskom stručnom studiju Upravni pod naslovom: DRŽAVNE POTPORE

U EUROPSKOJ UNIJI

isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, 13.09.2023. god.

Student/ica:

Ana-Maria Plešća

Veleučilište u Šibeniku

Diplomski rad

Odjel Upravni

Stručni diplomski studij Upravni studij

DRŽAVNE POTPORE U EUROPSKOJ UNIJI

Ana-Maria Plenča

Miljevačka 24, aplenca@vus.hr

Državne potpore su pomoći financijske prirode te kao takve potrebne državama koje spomenuta sredstva i koriste. Razlikujemo više vrsta državnih potpora, kako pri Europskoj uniji, tako i na području Republike Hrvatske. Podjela u Republici Hrvatskoj obilježena je kroz one sektorske te one horizontalne. Također, i one posjeduju vlastite podjele. Definicija državnih potpora u jednoj državi članici Europske unije nužno započinje citiranjem članka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u čijem stavku 1. je navedeno kako Unija ima isključivu nadležnost u područjima carinske unije, u utvrđivanju pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta, u monetarnoj politici za države članice čija je valuta euro, u očuvanju morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike te u zajedničkoj trgovinskoj politici. U Republici Hrvatskoj izraženi su sektorske podjele u odnosu na one horizontalne. U Europskoj uniji situacija je drugačija. Naime, u EU prevladavaju horizontalne potpore jer imaju pozitivne utjecaje na razvoj gospodarstva. Zakonski praćeno, davaoci državnih potpora ili potpora malih vrijednosti su središnje tijelo državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te svaka pravna osoba koja dodjeljuje takve potpore.

(58 stranica / 3 slike / 26 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u digitalnom repozitoriju Knjižnice Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: državne potpore, Europska unija, Republika Hrvatska, sektorske podjele, horizontalne podjele

Mentor: dr.sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.

Rad je prihvaćen za obranu dana: 13.09.2023.

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik
Graduate Thesis

Batchelor/Graduation

Department of Administrative studies

Professional Graduate Studies of Administrative

LAW OF THE INTERNAL MARKET OF THE EUROPEAN UNION

Ana-Maria Plenča

Miljevačka 24, aplenca@vus.hr

State grants are aids of a financial nature and as such are necessary for the states that use the mentioned funds. We distinguish several types of state aid, both in the European Union and in the territory of the Republic of Croatia. The division in the Republic of Croatia is characterized by one sectoral and one horizontal. Also, they have their own divisions. The definition of state aid in a member state of the European Union necessarily begins with the citation of Article 3 of the Treaty on the Functioning of the European Union, paragraph 1 of which states that the Union has exclusive jurisdiction in the areas of the customs union, in determining the rules on market competition necessary for the functioning of the internal market, in monetary policy for member states whose currency is the euro, in the preservation of marine biological resources within the framework of the common fisheries policy and in the common trade policy. In the Republic of Croatia, sectoral divisions are more pronounced than horizontal ones. In the European Union, the situation is different. Namely, horizontal support prevails in the EU because it has a positive impact on the development of the economy. Pursuant to the law, providers of state aid or small value aid are the central body of state administration, local and regional self-government units and any legal entity that grants such aid.

(58 pages / 3 figures / 26 references / original in Croatian language)

Thesis deposited in Polytechnic of Šibenik Library digital repository

Keywords: European Union, law, market, movement of goods, movement of people

Supervisor: dr.sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.

Paper accepted: September 13, 2023.

SADRŽAJ:

1. UVOD	1
1.1. Predmet i cilj rada	1
1.2. Struktura rada.....	1
1.3. Izvori podataka i metode prikupljanja podataka	2
2. DRŽAVNE POTPORE	3
2.1. Definicija državnih potpora.....	3
2.2. Analiza državnih potpora	4
2.3. Državne potpore i EU fondovi.....	4
2.4. Državne potpore i plan oporavka i otpornosti.....	5
3. ANALIZA DRŽAVNIH POTPORA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	6
3.1. Pregled državnih potpora u Republici Hrvatskoj.....	7
3.2. Državne potpore u Republici Hrvatskoj od priključenja Europskoj uniji.....	9
4. DRŽAVNE POTPORE TEMELJENE NA UREDBAMA	10
4.1. Državne potpore na temelju instrumenata	11
4.2. Plan državnih potpora	11
4.3. Podjela odgovornosti između Europske unije i država članica	12
4.4. Modernizacija državnih potpora	14
5. TRŽIŠNO NATJECANJE.....	14
5.1. Tržišno natjecanje u užem smislu	15
5.2. Narušavanje ili opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja	16
6. POSTUPAK PRIDRUŽIVANJA NOVIH ZEMALJA ČLANICA EU KA DRŽAVNIM POTPORAMA.....	16
6.1. Državne potpore u politici Europske unije	17
6.2. Selektivnost pri državnim potporama	19
6.3. Dopuštenost državnih potpora	20

6.4.	Članak 107. u vrijeme financijske krize	20
6.5.	Automatske iznimke	21
6.6.	Diskrecijske iznimke.....	22
6.7.	Opća uredba o skupnim izuzećima	23
7.	POSTUPAK OBAVJEŠTAVANJA KOMISIJE	23
7.1.	Dokumentacija pri prijavi ka državnim potporama	24
7.2.	Ispunjavanje obrasca prijave državne potpore	26
7.3.	Izjava prijavitelja	27
7.4.	Privremeni okvir za državne potpore u kriznim situacijama	28
7.5.	Davaoci državnih potpora	29
8.	PRAVILNIK O DOSTAVI PRIJEDLOGA DRŽAVNIH POTPORA, PODATAKA O DRŽAVNIM POTPORAMA I POTPORAMA MALE VRIJEDNOSTI TE REGISTRU DRŽAVNIH POTPORA I POTPORA MALE VRIJEDNOSTI.....	30
8.1.	Predmet Pravilnika.....	30
9.	MODERNIZACIJA SUSTAVA DRŽAVNIH POTPORA	31
9.1.	Dopuštene državne mjere.....	32
9.2.	Ciljevi dodjele državnih potpora.....	34
10.	DRŽAVNA SREDSTVA I OPĆA NAČELA.....	38
10.1.	Selektivnost.....	43
10.2.	Regionalna selektivnost	44
10.3.	Proceduralna autonomija	44
10.4.	Gospodarska i financijska autonomija	45
10.5.	Subjekti za zajednička ulaganja	45
10.6.	Potpore nositelju projekta	46
11.	MINISTARSTVO FINANCIJA I NJEGOVE OVLASTI.....	46
11.1.	Suradnja tijela u sustavu državnih potpora i potpora male vrijednosti	47
11.2.	Državne potpore koje imaju obvezu prijave Europskoj komisiji.....	49

11.3.	Državne potpore koje nemaju obvezu prijave Europskoj komisiji.....	50
11.4.	Objava programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora	52
11.5.	Povrat državne potpore članak 13. Zakona o državnim potporama.....	52
11.6.	Izvješće o državnim potporama	53
11.7.	Razina dodjele državnih potpora	53
11.8.	Visina i trajanje državnih potpora	53
11.9.	Izvori financiranja državnih potpora.....	54
12.	ZAKLJUČAK	55
	POPIS LITERATURE	57

1. UVOD

1.1. Predmet i cilj rada

Državne potpore, iako od iznimne važnosti, često su zanemarena i slabo analizirana tema u znanstvenim krugovima. O njima postoji tek poneki pisani zapis na temelju kojeg ću analizirati temu svog diplomskog rada. Državne potpore, kako im i samo ime naglašava, služe upravo tome da potrošačima i poduzećima olakšaju poslovanje na način da datim im sredstvima na najbržem mogućem nivou potaknu rast gospodarstva, kao i ublaže posljedice eventualnih prirodnih nepogoda. Zakonski su to regulirane potpore te kao takve moraju se i provoditi u skladu sa navedenim zakonima i zakonskim propisima.

U svom diplomskom radu potrudit ću se na najbolji način analizirati te definirati tematiku državnih potpora, konkretizirati vrste, približiti na koji način one funkcioniraju te koji su ciljevi njihova korištenja. Također, provest ću kratku analizu te prikazati rezultate istraživanja na način da prikupljene podatke vezane uz korištenje državnih potpora ukratko svedem na pozitivne, ali i one negativne stavke, obzirom da je količina studija koja o ovoj temi progovara zaista deficitarna.

Kako sam već i naglasila, glavni i primarni cilj državnih potpora poticanje je rasta gospodarstva te njegovo poboljšanje. Posebno je to važno u zanemarenim sektorima te onima slabog napretka, stoga se i strukture moraju stalno mijenjati te prilagođavati trenutnim stanjima, kako u Hrvatskoj, tako i na razini Europske unije. Vodeći se zakonskom regulativom svake godine obvezno je izraditi prijedlog programa državnih potpora, vodeći pri tom računa o stabilizaciji cijena, poticanju rasta gospodarstva te proizvodnje, kao i o samoj usklađenosti sa fiskalnom i ekonomskom politikom Vlade Republike Hrvatske.

1.2. Struktura rada

Rad se sastoji od početne stranice, dakle od uvoda do zaključka te od sveukupno 11 teoretskih dijelova. Prvi dio se odnosi na uvod u kojem je opisan sami predmet rada, ciljevi te izvori podataka i metode prikupljanja podataka. Drugi dio opisuje pojam državnih potpora, podjele državnih podjela, kao i zakonske propise koji sve navedeno i reguliraju. Treći dio rada objašnjava pojmove državnih potpora u Republici Hrvatskoj. Četvrti dio objašnjava one državne potpore koje su

utemeljene na uredbama te modernizaciju državnih potpora. Peti dio odnosi se na pojam tržišnog natjecanja, dok se šesti dio odnosi na pojašnjenje postupka pridruživanja novih zemalja članica Europske unije ka državnim potporama uz definiranje pojmova kao što su selektivnost i dopuštenost. Sedmi dio rada definira postupak obavještanja komisije, a osmi dio analizira Pravilnik o dostavi prijedloga državnih potpora te registar državnih potpora i potpora male vrijednosti. Deveti dio približava modernizaciju sustava državnih potpora kroz dopuštene mjere i ciljeve, a deseti dio definira državna sredstva, kao i opća načela. Zadnji, dakle jedanaesti dio pojašnjava sam pojam Ministarstva financija u vidu državnih potpora, ali i njegove ovlasti te pojmove vezane uz navedeno. Zaključak rada nalazi se na samom kraju diplomskog rada, kao i popis literature koja je korištena za pisanje.

1.3. Izvori podataka i metode prikupljanja podataka

Glavni izvori podataka za pisanje ovog diplomskog rada su: knjige, stručni i znanstveni radovi, poslovni časopisi i članci te internet, a svi podaci prikupljeni su primarnim istraživanjem.

Metode koje su korištene za pisanje ovog rada su:

1. Metoda deskripcije koja predstavlja jednostavno opisivanje činjenica bez znanstvenog objašnjavanja te se primjenjuje kroz opisivanje i pojašnjenje važnijih obilježja predmeta i procesa, njihovih zakonitosti i uzročnih veza i odnosa,
2. Metoda kompilacije koja se odnosi na prikupljanje i pisanje tuđih rezultata istraživanja, mišljenja i shvaćanja,
3. Induktivna metoda gdje se analizom pojedinačnih činjenica dolazi do općih zaključaka te
4. Komparativna metoda koja predstavlja uspoređivanje teorije i prakse te donošenje vlastitih zaključaka na temelju istraženog.

2. DRŽAVNE POTPORE

2.1. Definicija državnih potpora

Europska komisija je politički neovisno, samostalno izvršno tijelo Europske unije. Odgovorna je za izradu prijedloga te provodi odluke Europskog parlamenta. Također, provodi odluke i Vijeća Europske unije. Glavna uloga Europske komisije koja se odnosi na državne potpore, temelji se na usklađenosti mjera koje su planirane sa zajedničkim tržištem. Nastavno tome, niti jedna od država članica Europske unije ne smije i ne može neovisno provoditi određene mjere, već se one moraju provoditi u skladu sa Europskom komisijom. Europska komisija obavezno mora dati svoje odobrenje, kako bi sve bilo provedeno po protokolu i datim pravilima.

Definicija državnih potpora u jednoj državi članici Europske unije nužno započinje citiranjem članka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u čijem stavku 1. stoji:

„1. Unija ima isključivu nadležnost u sljedećim područjima:

- (a) carinskoj uniji;
- (b) utvrđivanju pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta;
- (c) monetarnoj politici za države članice čija je valuta euro;
- (d) očuvanju morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike;
- (e) zajedničkoj trgovinskoj politici.,¹

„Točka b) obuhvaća široko područje tržišnog natjecanja čiji su dio i same državne potpore. Činjenica da je jedno područje u isključivoj nadležnosti Europske unije znači da ga je država članica „izgubila“ iz vlastite nadležnosti i o njemu nema pravo samostalno odlučivati. Propise EU o državnim potporama donose države članice djelujući zajednički u nadležnim institucijama EU, no kada jednog dana stupe na snagu, država članica je ograničena u daljnjem uređenju - obvezna je postupati po njima i ovlaštena urediti samo elemente za koje joj ti propisi ostavljaju takvu mogućnost.,²

¹ <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/455>, 23.06.2023.

² <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/455>, 23.06.2023.

Republika Hrvatska je svojim propisima uredila samo dijelove sustava državnih potpora na državnoj razini, usredotočujući se ponajprije na nadležnosti na nacionalnoj razini. 1. srpnja 2013. godine na snagu je stupio Zakon o državnim potporama (NN 72/13) koji je zamijenio dotadašnji istoimeni Zakon iz 2005. godine kojim je bilo uređeno pitanje državnih potpora u pretpristupnom razdoblju, kada je ipak bilo posve u nadležnosti Republike Hrvatske.

2.2. Analiza državnih potpora

U Republici Hrvatskoj izraženije su sektorske podjele u odnosu na one horizontalne. U Europskoj uniji situacija je drugačija. Naime, u EU prevladavaju horizontalne potpore jer imaju pozitivne utjecaje na razvoj gospodarstva. Jedan od gorućih problema s kojim se Hrvatska suočava pri politici državnih potpora je jako veliki udio tih istih potpora u BDP-u. U Hrvatskoj odnos između dodijeljenih sektorskih i horizontalnih potpora jest 70 prema 30 posto.

Razlikujemo više vrsta horizontalnih potpora i to u vidu zaštite okoliša i uštede energije, poticanje izvoza, regionalni razvoj, zapošljavanje, istraživanje, razvoj i inovacije, socijalna potpora i druge potpore. Općenito gledajući, od svih navedenih potpora najvažnije i tri najveće kategorije državnih potpora jesu zaštita okoliša i ušteda energije, potom regionalni razvoj te istraživanje, razvoj i inovacije. Obzirom da navedene potpore nisu jednake u svim državama na razini Europske unije razlikujemo i čimbenike putem koji dolazimo do ovih saznanja koja vrijede za Hrvatsku. Bitni su dakle, ekonomska stabilnost te srodni elementi kojima se potpore i vrednuju.

2.3. Državne potpore i EU fondovi

Javna politika, kao i sredstva financiranja, dakle državne potpore zadaća su Europske komisije. Europska komisija kroz svoj mandat posebno definira promoviranje i poboljšanje zaštite europskih ciljeva. Listu prioritetnih stvari u Europskoj uniji oblikuje Europsko vijeće. Ono je glavni pokretač Europske unije, ali i veoma važan dio inicijativa u politici Europske unije. Osim spomenutog, na samo definiranje sredstava koja se dobivaju iz Europske unije, primjerice sredstava iz Europske investicijske banke ili Europskog investicijskog fonda, snažno utječu i odnosi određenih lidera, političkih čelnika. Spomenuta sredstva smatraju se državnim sredstvima i to ako nacionalna tijela

imaju ovlasti, dakle diskrecijsko pravo odlučivanja o upotrebi navedenih sredstava. Uredbom je utvrđen ograničen popis horizontalnih uvjeta koji omogućuju provedbu EU fondova u razdoblju od 2021. do 2027. godine te skup objektivnih kriterija za njihovo ocjenjivanje i to prvenstveno zbog osiguranja potrebnih preduvjeta za efikasnu i svrsishodnu uporabu. Države članice usvajaju mnoge mjere i politike kako bi sve zajedno postale jedna cjelina, odnosno kako bi postale homogene. Potrebno je da sve države članice uvijek djeluju u skladu sa određenim im i datim pravilima. Europska komisija ima ovlasti pri oblikovanju politika, kao i pri korištenju i implementiranju pravnih instrumenata u mehanizmu prava Europske unije. Uz postojeće elemente, postoji i onaj element koji podrazumijeva otvorene metode direktnog ili indirektnog uplitanja Europske komisije pri donošenju odluka u Europskoj uniji. Obzirom da je u Europskoj uniji zastupljeno višerazinsko upravljanje, njihova provedba djeluje i kroz nacionalne javne uprave. Kod određenih pregovora radi se o normalnom, klasičnom procesu pregovaranja, poštujući naravno određene pravne norme. Sam mehanizam djelovanja kroz Europsku uniju definiran je kroz mehanizam europeizacije. Radi se o mnogobrojnim integracijama koje kroz određenu pravnu regulativu donose promjene ili pak pojedine sankcije. Razlikujemo stoga one pozitivne i negativne politike. Uz pojedine pravne instrumente značajno je olakšana suradnja, kako među državama članicama, tako i sa samom Europskom unijom.

2. 4. Državne potpore i plan oporavka i otpornosti

Razlikujemo niz inicijativa Europske komisije u području državnih potpora za daljnje olakšavanje provedbe mjera za oporavak i otpornost, a u skladu s tim Europska komisija objavila je takozvane predloške, kao i Vodič za države članice za izradu nacionalnih planova oporavka i otpornosti kako bi tim istim članicama omogućila stabilnost u izradi njihovih nacionalnih planova oporavka i otpornosti.

„Predlošci za državne potpore, između ostalog, sadrže sljedeće elemente:

1. mjera ne predstavlja državnu potporu,
2. mjera sadrži državnu potporu, ali nije potrebna njena prijava Europskoj komisiji jer je obuhvaćena skupnim izuzećem,

3. mjera sadrži državnu potporu, ali je riječ o državnoj potpori koju je potrebno prijaviti Europskoj komisiji jer odluku o njenoj spojivosti donosi upravo Europska komisija, odnosno nije riječ o potpori izuzetoj od obveze prijave Europskoj komisiji.

Riječ je o sljedećim predlošcima: energetska infrastruktura i infrastruktura za vodik, potpora za ulaganje/operativna potpora za energiju iz obnovljivih izvora uključujući proizvodnju vodika iz obnovljivih izvora, infrastruktura za proizvodnju i distribuciju daljinskog grijanja/hlađenja, energetska učinkovitost zgrada, stanice za punjenje električnom energijom i vodikom za cestovna vozila, premije za nabavu cestovnih vozila s nultom i niskom emisijom, ostali načini transporta s niskim emisijama, mjere za podršku postavljanju i preuzimanju fiksnih i mobilnih mreža vrlo velikog kapaciteta uključujući 5G i optičke mreže, digitalizacija javne uprave uključujući i zdravstvo, razvoj i uvođenje inovativnih procesora i tehnologije poluvodiča, digitalizacija medija, pohrana u oblaku, nadogradnja obrazovanja i osposobljavanja uključujući digitalne vještine i relevantnu povezanost.“³

3. ANALIZA DRŽAVNIH POTPORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

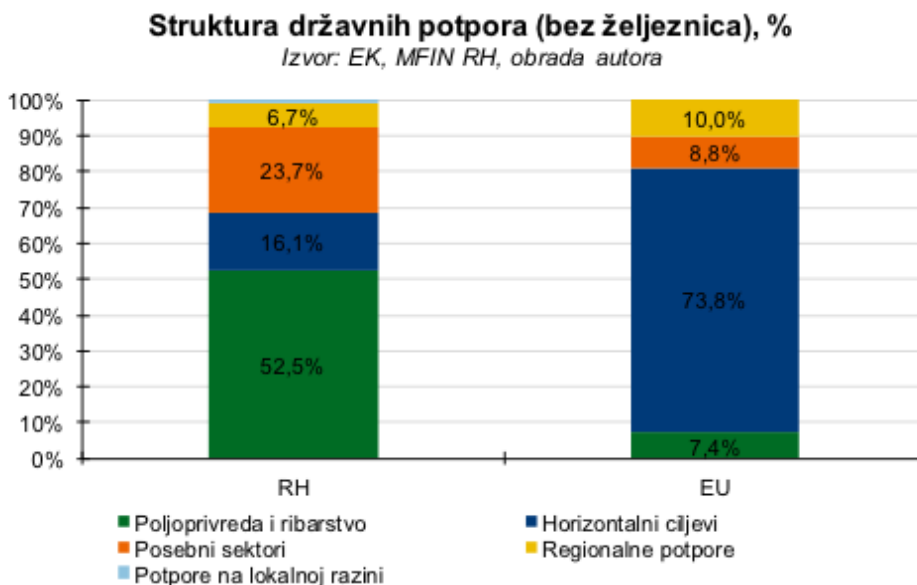
U Republici Hrvatskoj izraženije su sektorske podjele u odnosu na one horizontalne. U Europskoj uniji situacija je drugačija. Naime, u EU prevladavaju horizontalne potpore jer imaju pozitivne utjecaje na razvoj gospodarstva. Jedan od gorućih problema s kojim se Hrvatska suočava pri politici državnih potpora je jako veliki udio tih istih potpora u BDP-u. U Hrvatskoj odnos između dodijeljenih sektorskih i horizontalnih potpora jest 70 prema 30 posto.

Razlikujemo više vrsta horizontalnih potpora i to u vidu zaštite okoliša i uštede energije, poticanje izvoza, regionalni razvoj, zapošljavanje, istraživanje, razvoj i inovacije, socijalna potpora i druge potpore. Općenito gledajući, od svih navedenih potpora najvažnije i tri najveće kategorije državnih potpora jesu zaštita okoliša i ušteda energije, potom regionalni razvoj te istraživanje, razvoj i inovacije. Obzirom da navedene potpore nisu jednake u svim državama na razini Europske unije

³ <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/drzavne-potpore-i-plan-oporavka-i-otpornosti/3141>, 23.06.2023.

razlikujemo i čimbenike putem koji dolazimo do ovih saznanja koja vrijede za Hrvatsku. Bitni su dakle, ekonomska stabilnost te srodni elementi kojima se potpore i vrednuju.

Slika 1. Struktura državnih potpora



Izvor: <https://arhivanalitika.hr/blog/drzavne-potpore-su-puno-vaznije-u-hrvatskoj-nego-u-eu/>

3.1. Pregled državnih potpora u Republici Hrvatskoj

Državne potpore u Republici Hrvatskoj podijeljene su na dva sektora i to kao potpore za poljoprivredu i ribarstvo te potpore za industriju i usluge. Također, one imaju i vlastite podjele. Državne potpore za industriju i usluge razlikujemo kroz nekoliko kategorija i to u vidu horizontalnih potpora, sektorskih potpora, regionalnih potpora te potpore na lokalnoj razini.

“Horizontalne potpore su potpore za: istraživanje i razvoj i inovacije, zaštitu okoliša i uštedu energije, male i srednje poduzetnike, sanaciju i restrukturiranje (kroz programe državnih potpora), zapošljavanje, usavršavanje, kulturu i zaštitu baštine, razvoj širokopojsnih mreža, rizični kapital te ostale horizontalne ciljeve.”⁴ Sektorske podjele su pak sve one državne potpore koje su kao takve

⁴ Vlada Republike Hrvatske, Godišnje izvješće o državnim potporama za 2019.godinu, Zagreb, 29.10. 2020., str. 8.

namijenjene posebnim, specifičnim sektorima. Razlikujemo stoga potpore za proizvodnju čelika, brodogradnju, turizam, promet, radiotelevizijsko emitiranje, sanaciju i restrukturiranje kao i potpore za ostale sektore.

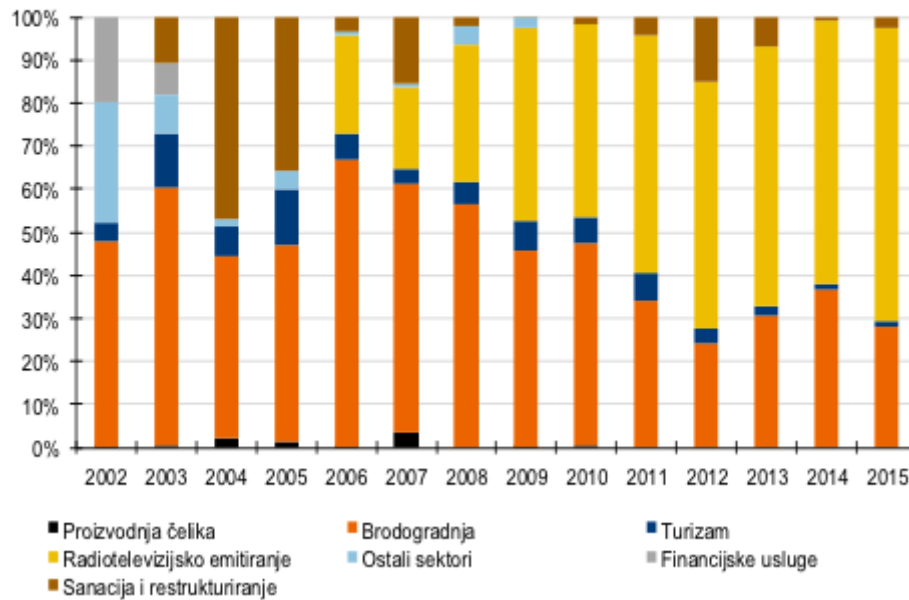
Vratimo li se u prošlost te uzmemo u obzir stanje u Republici Hrvatskoj, već 2000. godine na razini Europske unije horizontalne potpore gradile su gotovo 47 posto od ukupno dodijeljenih potpora, dok su u 2008. godini one činile znatno manji postotak, samo 13,53 posto od ukupno dodijeljenih potpora u Hrvatskoj. Potpisivanjem SSP-a Republika Hrvatska je uz ostalo preuzela i pristala na same obveze državnih potpora. Članak 70. spomenutog SSP-a navodi da Hrvatska mora osnovati i imati neovisno tijelo za nadzor i provedbu državnih potpora. Posao i glavna zadaća tog neovisnog tijela je upozoravati na svaku državnu potporu koja narušava tržišno natjecanje i to na način da daje prednost te pogoduje nekim proizvodima ili poduzećima. Upravo zbog navedenih razloga 2003. godine, kada je i usvojen Zakon o državnim potporama, došlo je do određenih obveza koje je morala preuzeti Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja. Naime, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja preuzela je obveze iz članka 70., ali s iznimkom od državnih potpora koje su namijenjene poljoprivredi i ribarstvu. Za državne potpore koje su namijenjene poljoprivredi i ribarstvu nadležno je Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. Državne potpore izravno utječu na slobodu tržišnog natjecanja, stoga u državama s tržišnim gospodarstvom kao što je Republika Hrvatska ih je potrebno i nadzirati. Također, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja jednom godišnje obvezna je podnijeti izvješće o radu Agencije. Spomenuto izvješće Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja podnosi Saboru Republike Hrvatske. Glavni, odnosno krajnji cilj i zadaća Agencije za zaštitu od tržišnog natjecanja vezano uz državne potpore je upravo njihovo postupno smanjenje te ukidanje.

Analizirajući instrumente državnih potpora jasno je da su najzastupljeniji instrumenti dodjele državnih potpora subvencije, osobito gledajući dodjele državnih potpora u poljoprivredi i ribarstvu. Upravo subvencije čine čak 98, 64 posto udjela u ukupnim subvencijama u poljoprivredi. U kategorijama industrije i usluga u izraženijoj mjeri koriste se ostali instrumenti dodjele potpora. Razlikujemo razna porezna oslobođenja, oprost poreza i doprinosa, izuzeća te olakšice koje čine 19,51 posto ukupnih potpora namijenjenih industriji i uslugama.

Slika 2. Struktura potpora posebnim sektorima

RH: Struktura potpora posebnim sektorima (bez prometa), %

Izvor: EK, MFIN RH, obrada autora



Izvor: <https://arhivanalitika.hr/blog/drzavne-potpore-su-puno-vaznije-u-hrvatskoj-nego-u-eu/>

3.2. Državne potpore u Republici Hrvatskoj od priključenja Europskoj uniji

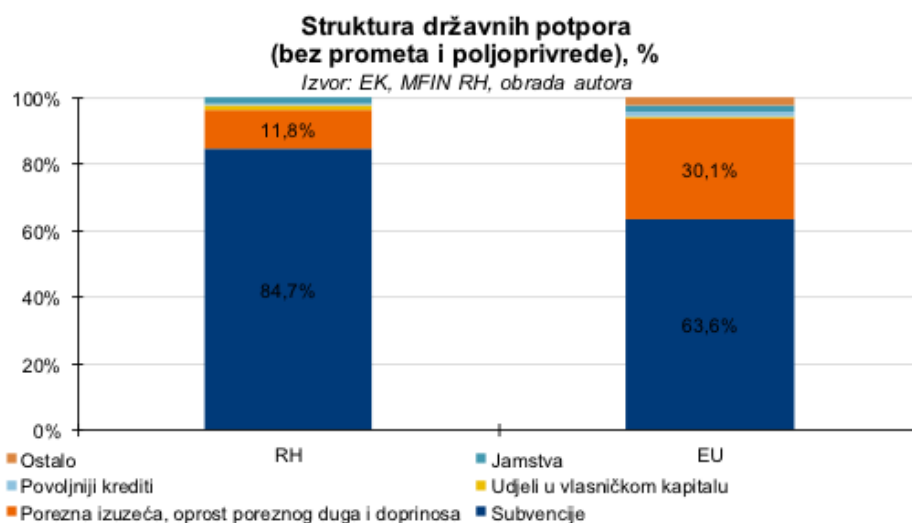
Hrvatska danas ima niz različitih vrsta državnih potpora. Država kao takva uvelike utječe i na niz aktivnosti u gospodarstvu, ali i kroz subjekte. Primjerice, kroz povoljnije kredite za obnovu i razvoj, kroz Fond za razvoj i zapošljavanje. Također, svoj rad vrši i kroz razna jamstva koja pruža proračunskim korisnicima, kao i trgovačkim društvima izvan sektora koji je javan. Ističe se i kroz subvencije u održavanju brodskih linija, izgradnjama cestovnih i ostalih infrastruktura. Razvoj malog i srednjeg poduzetništva, kao i gospodarstva bitan je čimbenik u samom razvoju državnih potpora od priključenja Republike Hrvatske Europskoj uniji do danas.

Ministarstvo financija Republike Hrvatske ima zadaću provoditi i nadzirati politike državnih potpora te analiziranje, definiranje, kao i analiziranje podataka vezanih uz državne potpore.

Izrada godišnjih izvješća također spada pod domenu Ministarstva financija. Naime, od priključenja Republike Hrvatske Europskoj uniji te temeljem ZDP-a (NN, 147/2014.) spomenuto Ministarstvo ima za zadaću obavljanje navedenih poslova.

Godišnja izvješća iznimno su važna jer upravo iz njih možemo doznati bitne informacije vezane uz rad Ministarstva financija na navedenom polju. Godišnje izvješće o državnim potporama za 2015. godinu (Izvješće, 2017.) službeni je dokument Ministarstva financija putem kojeg su uzeti svi podaci i informacije o stanju državnih potpora. Navedeni podaci odnose se na period od 2013. do 2017. godine.

Slika 3. Udjeli državnih potpora



Izvor: <https://arhivanalitika.hr/blog/drzavne-potpore-su-puno-vaznije-u-hrvatskoj-nego-u-eu/>

4. DRŽAVNE POTPORE TEMELJENE NA UREDBAMA

„Uz horizontalne, sektorske i regionalne potpore postoje i one potpore čija se dopuštenost temelji na uredbama. Među tri najvažnije ubrajaju se o Uredba o De minimis potporama, Opća uredba o skupnim izuzećima (GBER Uredba) te Usluge od općeg interesa (SGEI). „⁵

Osnovan čimbenik De minimis potpora je taj da one nemaju učinak narušavanja tržišnog natjecanja. Uredba komisije o skupnom izuzeću (EZ, 800/2008.), određene vrste potpora proglašava sukladnima sa zajedničkim tržištem te se na taj način ukida obveza prethodne prijave Europskoj

⁵ Vukorepa A., Završni rad, Analiza državnih potpora i njihovih učinaka na hrvatsko gospodarstvo u okviru industrijske politike EU, Split, 2017., str. 9.

komisiji. Naravno, Europska komisija te potpore mora nadzirati i provjeravati sve bitne informacije i promjene vezane uz njih. Najbolji primjeri ovakvih ulaganja su očuvanje baštine te ulaganja vezana uz samu kulturu.

„Za razliku od članica Unije, kod kojih je više od tri četvrtine potpora horizontalnog karaktera, u Hrvatskoj one čine manje od četvrtine ukupnih potpora. Ako se promatra samo struktura potpora industriji i uslugama, horizontalne su potpore 2005. godine činile 58 posto potpora industriji i uslugama u Hrvatskoj, a u EU-25 čak 84 posto. „⁶

4.1. Državne potpore na temelju instrumenata

Prema Kaufmanu (2003.) kategorije potpora po instrumentima označavaju se slovima, nakon kojih dolaze brojevi. Slova kojima se označava su A,B,C i D, a brojeve razlikujemo kroz 1 ili 2. Na taj način označavamo proračunsku državnu potporu ili poreznu olakšicu.

Grupa A označava potpore koje su svojim cijelim dijelom prenesene korisniku.

Grupa B označava posebne, specifične kategorije te je stoga potrebno odrediti da li je državno sudjelovanje u temeljnom kapitalu stvarna državna potpora korisniku ili samo bespotrebno uplitanje države u gospodarsku aktivnost.

Kategorija C obuhvaća transfere i to u financijskom obliku. Naime, financijski transferi imaju sadržaj zajmova koji su dati u znatno povoljnijim uvjetima od onih tržišnih.

Kategorija D obuhvaća jamstva koja su definirana u nominalnim iznosima i vrijednostima. Te nominalne vrijednosti ogledaju se kao svojedobna jamstva te kao indikacija pretpostavljenih obaveza.

4.2. Plan državnih potpora

Europska komisija 2005. godine je objavila takozvani Akcijski plan za državne potpore koji je usvojen s ciljem boljitka vjerodostojnosti, transparentnosti, efektivnosti i predvidivosti državnih

⁶ Švaljek S., Pristupanje Europskoj uniji: Očekivani ekonomski učinci, Zagreb, 2007.

potpora. Europska komisija ima viziju kroz modernizaciju određenih pravila za europske potpore i to kroz njih nekoliko. Razlikujemo manje, ali preciznije državne potpore, potom rafinirani ekonomski način pristupanja, veći stupanj transparentnosti te efektivnije primjene, kao i podjelu odgovornosti među državama članicama i Europskom komisijom.

Iznimno važna su ulaganja u ljude, odnosno u ljudski kapital. Akcijski plan kao takav ističe i važnost boljeg upravljanja, manje birokratskih problema, određene prilagodbe situacijama te vrednovanje prakse za što bolje i lakše snalaženje u budućnosti. Prema načelu Akcijskog plana, glavna zadaća i motivacija je poticanje zemalja članica Europske unije ka manjim iznosima državnih potpora. Istodobno, Akcijski plan ističe i potrebu povećanih udjela koji se koriste za horizontalne ciljeve, a sve kako bi na što bolji način omogućili rast gospodarstva.

Akcijski plan također ističe i sam postupak procjene efekata politike državnih potpora. Postupak je to koji se zove test ravnoteže. Dijeli se na tri osnovna koraka. Prva dva koraka su povezana sa pozitivnim efektima državnih potpora, dok se treći korak bavi procjenom onih negativnih u vidu narušavanja tržišne konkurencije. Europska komisija ispituje i način na koji funkcionira državna potpora usmjerena na određene zajedničke interese. Zajednički interesi koje ističe su primjerice rast, zapošljavanje te okoliš.

Pri procjeni spomenutih negativnih učinaka, Europska komisija gleda i samu proceduru kojom se koriste države članice. Kroz Akcijski plan definiraju se upravo ti negativni, ali naravno i pozitivni učinci kako bi međusobno bili uravnoteženi. Europska komisija taj zajednički cilj i interes ujednačila je s ekonomskom učinkovitošću. Europska unija smatra da se određena potpora može pravdati na način da je njena namjera otklanjanje neuspjeha tržišta. Pojedine sektorske podjele djeluju gore iz razloga jer ne prikazuju realno stanje tržišta, daju nezaslužene prednosti i samim time dolazi do smanjenja općeg blagostanja. Horizontalne potpore djeluje suprotno tome, odnosno djeluju na način da pridonose povećanju općeg blagostanja kroz ispravljanja tržišnih neuspjeha.

4.3. Podjela odgovornosti između Europske unije i država članica

Vrlo važna uloga nacionalnih država, bolje rečeno njihovih sudova ističe se u Akcijskom planu. Definira se potreba za preciznijom provedbom i kontroliranjem državnih potpora od strane država članica Europske unije. Europska komisija kao nadnacionalno tijelo nadležno za provedbu državnih potpora, ne može unaprijediti praksu državnih potpora bez njihove potpune motivacije pri samoj

predaji i prijavi dokumentacije. Državne potpore regulirane od strane Europske komisije, države članice obvezne su prijaviti, odnosno prijaviti čitave mjere politike državnih potpora Europskoj komisiji. Rastom mobilnosti kapitala, dodjela potpora usmjerenih na zadržavanje investicija postaje mnogo više rasprostranjena, kako u Europskoj uniji, tako i širom svijeta. Europskoj uniji je u cilju održavati pravila u vezi davanja državnih potpora, prvenstveno kako bi europska ekonomija uspješno parirala svjetskom tržištu. Glavna zadaća Europske komisije ocjenjivanje je usklađenosti mjera državnih potpora. Sukladno članku 88. stavku 3. Ugovora o EZ-u, bez potvrde Europske komisije država članica ne provodi mjeru koja sadržava državnu potporu. Europska komisija će odmah pokrenuti postupak i to prema stavku 2. koji definira da država članica ne smije mjeru provesti dok Europska komisija ne završi postupak i izrekne završnu odluku. Pri najvećem iskorištavanju državnih, vlastitih sredstava te osiguravanju najmanjeg stupnja predvidivosti, Europska komisija provodi velik broj instrumenata. Razlikujemo de minimis regulaciju, regulaciju za skupna izuzeća i vlastite okvire i smjernice. Zajednički svim ovim instrumentima je to da postavljaju ograničenja i to ona kvantitativna.

Europska komisija na dva načina filtrira državne pomoći. Prvi način je takozvano de minimis pravilo koje obveze za pomoći koje nisu veće od 200.000,00 eura u trogodišnjem razdoblju potpuno oslobađa, dok drugi način sadržava regulaciju skupnih izuzeća kroz i kvalitativno i kvantitativno ograničenje. Grupno izuzeće, takozvani “block exemption regulations” u stvarnosti je regulativa pomoću koje su definirane kategorije državnih potpora proglašene važećima sa zajedničkim tržištem. Proglašene su na način da za njih nije potrebna dozvola Europske komisije.

Buelens et al iz 2007. godine navodi čak tri važna kriterija potpora koja su oslobođena postupka prijava i odobravanja. Spomenuta oslobođenja odnose se na mala i srednja poduzeća, usavršavanje i zapošljavanje te za one članice koje su dužne poslati Europskoj komisiji skraćene deskripcije mjera iz danim im kategorija u roku 20 radnih dana i to nakon što se ta mjera počela primjenjivati. De minimis potpore također ne zahtijevaju prijavu, osim ako je mjera obuhvaćena Uredbom o skupnom izuzeću.

4.4. Modernizacija državnih potpora

Pri planiranju modernizacije, Europska komisija koristi se nazivom modernizacija politike državnih potpora. Europska komisija koristi horizontalniji pristup pri samoj provedbi određenih mjera državnih potpora. Najvažniji plan same modernizacije državnih potpora jest takozvani Akcijski plan državnih potpora iz 2005. godine. Upravo taj Akcijski plan pokrenuo je brojne promjene. Europska komisija navodila je pojam modernizacije kroz prizmu reformiranja politike državnih potpora. U Priopćenju Europske komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija na temu Modernizacije državnih potpora Europska komisija se služila pojmom modernizacije. Modernizacija, ali i Akcijski plan ne daju naglasak na puku definiciju pojma, već na osnovne kriterije te elemente modernizacije. Osnovni cilj reforme po Priopćenju s jedne strane jest uspješno savladavanje prepreka u obliku gospodarskog rasta, dok s druge strane oni djeluju kroz proračunska ograničavanja. Najbitniji cilj jest zadržati takozvano jedinstveno tržište.

Ciljevi Modernizacije za kontrolu državnih potpora sadrže niz stavki i to očitovanje kroz poticanje održivog, pametnog i inkluzivnog rasta na unutarnjem tržištu. Europska komisija koristi se ex ante metodama ispitivanja potpora dajući prednost određenim projektima potpora. „U Komunikaciji o modernizaciji državnih potpora od 8. svibnja 2012. poziva se na utvrđivanje i definiranje zajedničkih načela primjenjivih na ocjenu spojivosti svih mjera potpore koju Komisija provodi. „⁷

5. TRŽIŠNO NATJECANJE

Jedan od temeljnih čimbenika tržišnog gospodarstva jest pravo tržišnog natjecanja. Zadaća mu je omogućiti i osigurati ravnopravnost poduzetnika na tržištu i pri samoj tržišnoj utakmici, dakle ne gledajući na snagu, veličinu i moć te druge kriterije kojima se definiraju poduzetnici. Sustav je to nadzora i politika državnih potpora na razini, kako same države, tako i na lokalnoj te isto tako i na regionalnoj razini.

⁷ Službeni list Europske unije, Europska komisija, Zagreb, 2014., str.12.

Hrvatski Sabor 20. rujna 1995. donosi Odluku kojom je osnovana Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja. Ona sa svojim radom započinje dvije godine nakon, dakle 1997. Kao takva, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja nije postojala, međutim provodila je druge određene radnje i postupke i to s ciljem zaštite tržišnog natjecanja. Nakon pristupa Europskoj uniji veliki dio poslova preuzela je Europska komisija. Agencija je, dakle pravna osoba sa javnim ovlastima koja neovisno te samostalno vrši poslove u okviru svoje djelatnosti i nadležnosti koji su naravno definirani zakonom. Za svoj rad odgovara Hrvatskom Saboru. Radom Agencije za zaštitu od tržišnog natjecanja upravlja Vijeće za zaštitu od tržišnog natjecanja sa svojih pet članova zajedno s predsjednikom tog Vijeća. Agencija je zadužena za sva pitanja tržišnog natjecanja, dakle u svim poljima, osim u polju bankarstva. Nadležnost za to područje ima isključivo Hrvatska narodna banka. Svaka fizička ili pravna osoba može podnijeti Agenciji svoj zahtjev.

5.1. Tržišno natjecanje u užem smislu

U tržišnom natjecanju u užem smislu razlikujemo mnoštvo pojmova. Jedan od važnijih zasigurno je pojam koncentracija poduzetnika. Zajednička motivacija, odnosno pothvat ugovorno je udruženje ka zajedničkom poslovnom cilju. Poduzetnici se najčešće udružuju iz razloga zajedničke međusobne nabave. Drugi razlog njihova udruženja jest distribucija robe radi poboljšanja poslovanja.

Koncentracija donosi korist svima, cijelom gospodarstvu i to kroz veće fleksibilnosti, niže cijene, bolju kvalitetu i naravno veći izbor. Ogleda se i kroz niz popusta te strukturiranje cijena.

Negativna strana koncentracija, odnosno nekih od koncentracija ističe se kroz manji broj tržišnih utakmica. Ogleda se i u oslabljenom natjecanju tržišta te su sukladne tome moguće razne konfuzije te zapreka ka ulasku na tržište. Smanjivanja pogodnosti za potrošače ogledaju se kroz pad kvalitete, ponajviše kroz rast cijena te onemogućenost određenih ulaganja te kroz smanjenu mogućnost odabira, kao i smanjivanje ulaganja u primjerice inovacije.

Postoje situacije kada je koncentracija strogo zabranjena, no do njih je ipak znatno teže doći. One prvenstveno loše utječu na tržišno natjecanje i konkurenciju. Ipak, isto tako postoje za to i određena rješenja i to na način da poduzetnici moraju dokazati da će spomenuta koncentracija dovesti do jačanja tržišnog natjecanja. Agencija je dužna ocjenjivati same učinke te koncentracije. Ocjenu

moraju prijaviti samo one koncentracije koje zakonski utvrđenim putem odskaku od praga ekonomske veličine.

5.2. Narušavanje ili opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja

Ovaj dio djelovanja Europske unije temelj je zabrane davanja državnih potpora. Državne potpore, odnosno njihovo neometano davanje krši načela slobode tržišta. Načelo slobodnog tržišta osnovno je i elementarno načelo Europske unije te samim time definira odnos snaga na tržištu. Također, pravno je zaštićeno te je isto tako važan element tržišnog natjecanja. Jačanjem određenog položaja korisnika državnih potpora u nezgodan položaj stavljaju se oni s kojima se natječu, dakle konkurencija. Svi elementi narušavanja ili opasnosti od narušavanja tržišnog natjecanja široko su postavljeni i podosta razgranati. Bolje rečeno, sasvim je dovoljno da samo jedna karika od uvjeta nije ispunjena te se samim time određena mjera smatra ništavnom, odnosno u obrnutom slučaju mjera se smatra potpunom te se proglašava državnom potporom.

6. POSTUPAK PRIDRUŽIVANJA NOVIH ZEMALJA ČLANICA EU KA DRŽAVNIM POTPORAMA

Kako smo već ustanovili, državne potpore oblik su državne intervencije. Za cilj imaju poticanje boljitka tržišta i poticanje njegova rasta te napretka. Naravno, postoje i negativne strane državnih potpora, no one su u manjem broju. Iskrivljavanje konkurencije jedan je od njih. Tržišni čimbenik u procjeni na krivi način analizira podatke. Primjerice, konkurencija se smatra iskrivljenom u slučaju kada niti jedan od sudionika na tržištu nema namjeru i ne želi uložiti određena financijska sredstva u istom iznosu uz iste mjere u poduzeće koje sama država podupire. Tada nastupa takozvana diskriminacija.

Diskriminacija je to prvenstveno između primatelja potpora te onih koji bez određene pomoći države samostalno djeluju na tržištu. Suvremena intervencija države razlikuje se od one tradicionalne. Tradicionalna državna intervencija djeluje ka odabiru grana ili direktno poduzeća kojima su potrebna određena financijska sredstva. To su, dakle određene grane poduzetništva kojima treba osigurati pomoć te one grane kojima treba osigurati gospodarski rast. Državna pomoć omogućena je zbog opstanka, ali i rehabilitacije. Određena iskustva dovela su do toga da možemo

zaključiti da nije sve crno-bijelo, odnosno država se ponekad svojim uplitanjem pokazala neodgovorna te napravila više štete nego koristi. Država je neodgovornim ponašanjem izazvala smanjenje ekonomske moći te efikasnosti, umjesto obrnute zadaće koju ima. Pod raznim pritiscima postupci su postajali sve teži i kompleksniji te je državna administracija postala potkupljiva. Upravo zbog toga dolazi i do takozvanog lobiranja jer svatko gleda svoje interese.

Prije same primjene državne potpore obvezno je usporediti i koristi i troškove, dakle i one pozitivne, ali i negativne učinke koja ona donosi. Subvencije, razni krediti imaju svoje vrline i mane te samim time mogu na različit način imati utjecaj na odabrane grane, njihov rast i razvitak te samim time mogu direktno utjecati i na samo gospodarstvo i njegovo stanje. Porezne povlastice također na isti način imaju svoj utjecaj na stanje gospodarstva i njegov napredak ili stagnaciju.

6.1. Državne potpore u politici Europske unije

Gledajući s ekonomske strane, državne potpore svoje konzumente ističu i definiraju na jači položaj na tržištu te su samim time svojim korisnicima od iznimne važnosti. Zbog navedene činjenice remeti se jedno od bitnijih načela u Europskoj uniji, a to je načelo slobode tržišta. Do nejednakih početnih pozicija dolazi upravo u slučaju kada se vlade država članica neometano upliću u funkcioniranje tržišta i njegovih zakona. Naime, ako im je to dozvoljeno, one najmoćnije vlade će slobodnim putem moći pozitivno utjecati na vlastite gospodarstvenike te samim time stvoriti nepotrebnu nejednakost na tržištu. Upravo zbog navedenih situacija Sud Europske unije imao je niz presuda povezanih uz taj problem na tržištu. Državne potpore moraju se definirati kroz prizmu tržišnog natjecanja u pravnom smislu. Pravo Europske unije državne potpore čak i zabranjuje i to kroz svoja načela. Naravno, postoje i razne iznimne situacije te slučajevi u kojima su moguće automatske i diskrecijske iznimke stoga je važno naglasiti kako postoje dopuštene i nedopuštene državne potpore.

Članak 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije bavi se dakle dopuštenim i nedopuštenim državnim potporama, odnosno iznimkama zabrana. Vezano uz Sud Europske unije važno je napomenuti kako je njegov rad vezan isključivo uz provjeravanje rada Komisije, odnosno provjeravanje da li je Komisija te na koji način postupala u svom području. „Članak 9. Zakona o državnim potporama (NN 47/14 i 69/17; dalje: ZDP) propisuje način postupanja davatelja državnih

potpora i Ministarstva financija u odnosu na potpore koje su izuzete od obveze prijave Europskoj komisiji.”⁸

Pravila su to koja su akumulirana kroz četiri stavke i to na način na koji bi se pojedina mjera države mogla uopće i smatrati državnom potporom u pravom smislu te riječi. Određeni su posebni uvjeti koji se trebaju zadovoljiti te samim time dolazimo to zadovoljenja pravednosti tržišta.

Uvjeti koji su potrebni prvenstveno su analizirani i to na način da se radi o ekonomskoj prednosti koju sam dobivatelj državne potpore ne bi imao prilike koristiti u normalnoj i uobičajenoj situaciji na tržištu. Potom je jako važna stavka kada se radi o selektivnoj mjeri koja daje prednost pojedinim subjektima te je važno da je tu spomenutu prednost dala sama država. Ako postoji određena opasnost od uništavanja tržišnog natjecanja ona sa sobom vuče i uvjet da će odigrati ulogu na trgovanje između država članica Europske unije. Dakle, državna potpora nije tek puka pomoć poduzetnicima od strane države, nego se pruža i pravnim osobama s određenom gospodarskom djelatnošću. Pruža se prvenstveno s ciljem trajne namjere stjecanja određene dobiti i boljitka.

Sam pojam državnih potpora ne obuhvaća primjerice pomoći vezane uz javne škole, bolnice, invalide, kućanstva i slično. One nisu povezane niti s potporama za infrastrukturu te se kao takve ne smatraju niti mjerama za pomoć ekonomske slike i politike.

“Nadalje, jednim od ključnih načela dodjele državnih potpora smatra se načelo transparentnosti.

Institucionalne reformske prilagodbe europskog sustava državnih potpora snažno se oslanjaju na razvojne ciljeve i maksimalnu disperziju društvenih koristi, pa državne potpore dobivaju značajku «infrastrukturnog ulaganja» u gospodarski rast, veću zaposlenost, ispravljanje tržišnih neuspjeha, porast individualne i društvene konkurentnosti te povećanje regionalne kohezije.

Povećanje konkurentnosti Europske unije, smanjivanje državnih potpora i njihovo učinkovitije usmjeravanje, posebice smanjivanje sektorskih državnih potpora u korist potpora namijenjenih postizanju horizontalnih ciljeva, glavni su ciljevi Financijske perspektive za razdoblje od 2007. do 2013. godine.

U članicama Europske unije (EU-25) primjećuje se trend smanjivanja udjela državnih potpora u BDP-u, što je u skladu sa spomenutim ciljevima. Ipak, taj trend je više posljedica ubrzanoga gospodarskog rasta nego smanjivanja apsolutnog iznosa državnih potpora. Na kraju 2005. godine

⁸ Ministarstvo financija, Državne potpore izuzete od obveze prijave Europskoj komisiji, Zagreb, 2023.

ukupne su potpore, bez potpora prometu, iznosile 0,6 posto BDP-a EU- 25, a ukupne državne potpore, bez potpora poljoprivredi, ribarstvu i prometu, 0,4 posto BDP-a Unije.

Promatrajući po sektorima, najveći dio državnih potpora u Europskoj uniji činile su potpore industriji i poljoprivredi, čiji su udjeli u ukupnim potporama iznosili 59, odnosno 26 posto. U 2005. je 84 posto državnih potpora, bez potpora poljoprivredi, ribarstvu i prometu, odobreno za horizontalne ciljeve. „⁹

6.2. Selektivnost pri državnim potporama

Interesantna je činjenica kako se i koliko široko tumači pojam selektivnosti u državnim potporama. Termin selektivnost u ovoj slučaju prvi put koristio je Sud Europske Unije i to u presudama “Nizozemska protiv Komisije” te u slučaju “Ecotrade”.

Kada državna potpora nije državna potpora u punom smislu onda se slični ne tretiraju kao takvi, dakle kao slični. Potrebno je istaknuti i činjenicu da se kroz definiciju državnih potpora pojam selektivnosti tumači naširoko. Postoji čitava grana koja tu selektivnost proučava te se bavi takozvanim selektivnim potporama. Glavni razlog te prakse je omogućavanje korištenje državnih potpora i onima koji to po definiciji ne zaslužuju, odnosno na to nemaju zakonsko pravo. Uz taj pojam vezujemo niz velikih gospodarskih grana koje su deficitarne te onda dakako postoji i veća potreba uplitanja države u tržište i njegovo stanje.

Tekstilna industrija, automobilska te prijevozna industrija jedne su od navedenih. Pod spomenutu domenu spadaju i industrija ugljena i čelika, poljoprivreda, šumarstvo, ribolov te industrija brodogradnje, dakle sve one grane koje po definiciji državnih potpora se nalaze u ekonomsko sličnim stanjima.

⁹ Švaljek S., Pristupanje Europskoj uniji: Očekivani ekonomski učinci, Zagreb, 2007.

6.3. Dopuštenost državnih potpora

Pravo Europske unije širok je pojam te sadrži niz smjernica. Potrebno je stoga razlikovati državne mjere i to u vidu onih dopuštenih, odnosno onih nedopuštenih. Dopuštene državne mjere nazivamo još i legal State aid. One se nalaze u drugom i trećem stavku već ranije spomenutog članka 107. U drugom stavku definirane su automatske iznimke, dok se u trećem članku navode diskrecijske iznimke. O diskrecijskim iznimkama odluku donosi Europska komisija, dakle o samoj usklađenosti s politikom Europske unije.

Opća uredba o skupnim izuzećima vrši provjeru radi li se o državnim potporama koje kao takve oduzimaju poneke grupe potpora. Radi se o automatski dopuštenim državnim potporama (Permissible aid) koje su razvrstane u šest skupina:

1. područna pomoć (Regional aid)
2. pomoć za istraživanje i razvoj (R&D&I aid)
3. pomoć srednjem i malom poduzetništvu (Aid for SMEs)
4. pomoć za očuvanje okoliša (Environmental aid)
5. pomoć za vježbenike i zapošljavanje (Training/employment aid)
6. pomoć za spas ili restrukturiranje poduzeća (Rescue and restructuring aid).¹⁰

6.4. Članak 107. u vrijeme financijske krize

Početak ekonomske krize koji se nadzirao već sredinom 2007. godine, a započeo je 2008. doveo je do ekonomske krize ogromnih razmjera. Samim time došlo je do promjena u strukturi vladanja Europske unije i to u smislu potrebe za promjenama politike državnih potpora u Europskoj uniji. Veliku ulogu odigrao je tadašnji francuski predsjednik Sarkozy pozvavši Europsku komisiju na privremeno obustavljanje zabrane davanja državnih potpora. Zatražio je također i potrebu poboljšavanja financija u bankarskom svijetu te je smatrao da je on temelj funkcioniranja tržišta kapitala. Kroz financijski boljitak u bankarskim krugovima došlo bi se i do općenitih poboljšanja. Uništavanje bankarskog stupa dovelo bi do totalnog financijskog loma i kraha trenutne stabilizacije

¹⁰ <https://dr.nsk.hr/islandora/object/efri%3A2373/datastream/PDF/view>, Rijeka, 2020., str. 61.

situacije. Sarkozy je smatrao da su nužne određene promjene u sustavu te ih je zatražio po hitnom postupku. Naime, određene krize u financijskom sustavu odlazile su u potpuno drugi smjer te su pod hitno trebale određene mjere za njihov spas. Financijska pomoć dolazila je iz sredstava države te su se automatski smatrale kao državne potpore.

Problem nije bio u tome da su one smatrane državnim potporama, odnosno pomoći već je ležao u saznanju da li su one kao takve dopuštene ili to uopće ne bi smjele biti. Upravo na temelju toga donesena su mnogobrojna priopćenja, odnosno Communications. Priopćenja su to koja se temelje na analiziranju državnih potpora i krize u ekonomskom svijetu. Prvim priopćenjima smatraju se ona priopćenja koja definiraju financijske institucije. Istaknuto je ono priopćenje iz listopada, iz 2008. godine koje nazivamo Bankarsko priopćenje, a u prosincu iste godine doneseno je i takozvano Priopćenje rekapitulacije.

Financijska kriza koja je obuhvatila trenutno stanje mogla se uvrstiti u automatske, ali i u diskrecijske iznimke. Diskrecijska iznimka koristi se za stanje potpune i iznimno ozbiljne neuravnoteženosti stanja u gospodarstvu te je po prvi puta korištena u Grčkoj. Gledajući današnju situaciju, diskrecijska iznimka jedna je od važnijih i najviše korištenih iznimki koje države članice koriste, odnosno na koju se države članice pozivaju.

6.5. Automatske iznimke

Prvi stavak članka 107. UFEU-a naglašava da su sljedeće potpore u skladu sa zajedničkim tržištem te definira:

- potpore socijalne prirode koje se daju pojedinim potrošačima, pod uvjetom da nema diskriminacije u pogledu porijekla tih proizvoda;
- potpore za popravak štete počinjene prirodnim nepogodama ili izvanrednim događajima;
- potpore namijenjene gospodarstvu određenih područja Savezne Republike Njemačke na koje je utjecala podjela Njemačke, u mjeri u kojoj je ta potpora potrebna za kompenziranje gospodarskih slabosti uzrokovanih podjelom.

Europska komisija u tim situacijama nema potpunu slobodu uplitanja te potpunu slobodu prilikom donošenja određenih odluka. O svim odlukama potrebno je raspravljati te su one strogo propisane. Određene iznimke ipak postoje te su one također regulirane. Nameće se ipak niz pitanja koja bi Europska komisija trebala razmatrati, no pitanje je da li bi bilo pametnije i potrebnije u određenim

situacijama proglasiti izvanredno stanje te na taj način automatski istaknuti potpore koje bi kao takve bile potrebne ka cilju ubrzavanja trenutne krize jer bi bile automatski dopuštene.

6.6. Diskrecijske iznimke

Treći stavak članka 107. EFEU-a sadržava upravo diskrecijske iznimke. U navedenom stavku Europskoj komisiji omogućeno je da državne potpore koje bi trebale biti zakonski zabranjene učini dopuštenima. Naime, Europska komisija bi ih trebala tumačiti kao restriktivne jer kroz pravila one i jesu zabranjene. U navedenom stavku dati su određeni primjeri kojima bi se Europska komisija trebala voditi. Naravno, uvijek je otvorena mogućnost da i Europska komisija, ali i Vijeće određene mjere, odnosno potpore proglasi ništavnima. Svaka potpora koja se prijavljuje mora proći kroz ruke Europske komisije te ona donosi posebnu odluku o njima koje se mogu pronaći na internetskim stranicama.

Stavak 3. ističe da sve ono što uopće može biti uzeto u obzir te sve ono što se može povezati s unutarnjim tržištem sadržava sljedeće navedene napomene i definicije.

„Sljedeće se potpore mogu smatrati spojivima sa zajedničkim tržištem:

- potpora za promicanje gospodarskog razvoja na područjima na kojima je životni standard izuzetno loš, ili na kojima postoji velika nezaposlenost;
- potpora za promicanje izvršenja važnog projekta od zajedničkog europskog interesa ili za rješavanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice;
- potpora za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja, ako takva potpora ne utječe negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu;
- potpora za promicanje kulture i očuvanje baštine, ako takva potpora ne utječe na trgovinske uvjete i tržišno natjecanje u Zajednici u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu;
- ostale takve kategorije potpora koje Vijeće utvrdi u svojoj odluci, izglasanoj kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije. „¹¹

¹¹ Službeni list Europske unije, Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Zagreb, 2016., str. 45.

Smatra se da kriza jest potekla od posebne bankarske grane gospodarstva, no ipak ta informacija nije bila strogo analizirana. Kriza gospodarstva naglo se širila i na druge grane te je u rekordnom roku došlo do čak nekoliko slučajeva državnih potpora usmjerenih ka bankama. Primjer su slučajevi s bankama “Sachsen LB” ili “Northern Rock”. Svima je bilo jasno, a posebice Komisiji kako određene iznimke više neće moći ni smjeti dolaziti u obzir.

Kroz bankarsku krizu započeo je niz negativnih situacija i konotacija te isto tako započelo je i pozivanje na određene stavke navede u članku 107.

6.7. Opća uredba o skupnim izuzećima

Opća uredba o skupnim izuzećima istaknula je velike novosti u vidu područja državnih potpora. Smatra se posebno dobrom inovacijom jer je obuhvatila niz stavki u jednu veliku uredbu. Zamijenila je dvije postojeće uredbе i to Uredbu broj 68 / 2001 te Uredbu 70 / 2001. Općom uredbom o skupnim izuzećima pojedine vrste potpora smatraju se sukladnima sa postojećim zajedničkim tržištem, posebno gledajući članke 107. i 108. EFEU-a. Također, ukida se i postojeća obveza prethodne notifikacije prema Komisiji.

Komisija zadržava određeno pravo da potpore nadgleda i u skladu sa datim pravima i provjerava. Sve to dakako ne utječe i ne umanjuje vrijednost spomenute Uredbe te samim time doprinosi ka vremenskoj uštedi, kako Komisije, tako i pojedinih država članica.

7. POSTUPAK OBAVJEŠTAVANJA KOMISIJE

Postupak obavještanja Komisije (eng. Notification procedure) je postupak kojeg moraju proći potencijalne državne potpore. Postupak je to koji državnim potporama omogućava legalizaciju te zakonitost. Članak 108. EFEU-a Uredbom 659 / 1999 te Uredbom 794 / 2004 uređuje spomenute standarde. Razlikujemo dakle dvije spomenute uredbе, takozvanu Postupovnu uredbu te Implementirajuću uredbu. Postupovna uredba je već i do tada nadzirala radnje država članica. Na samom početku smatrala se “soft law” Komisije, no gledajući u budućnost postala je uređena, kako

pravno formalnim, tako i strogo obvezujućim pravom. Najbolji primjer toga je uredba. Određene odluke koje Komisija donosi mogu završiti i pred Sudom i to na ispitivanju.

Postoje određeni postupci koje državne mjere moraju proći. O tim postupcima pravo odluke ima i odlučuje isključivo Komisija. Početni dio događa se i prije no što Komisija pokrene postupak samog ispitivanja, dakle ispitivanje određene mjere. U nastavku, odnosno u drugom dijelu Komisija donosi svoju odluku, dok u zadnjem, trećem dijelu također Komisija donosi odluku o takozvanoj dopuštenosti, odnosno nedopuštenosti pojedine državne mjere.

Komisija je vodila niz postupaka provjere određenih državnih potpora. Statistika navodi da od njih čak 980, njih samo 217 bilo je negativno te su iz tog razloga proglašene kao nespojive s unutarnjim tržištem Europske unije. U samo tri posto svojih slučajeva, Komisija vlastite odluke povezuje uz posebne uvjete te donosi pozitivan stav o državnoj potpori koju ima za cilj provjeriti.

Člankom 108. EFEU-a Komisija ima pravo, ali i za zadatak da nadgleda sve aktivnosti pojedinih država članica te vrši provjeru nad postojećim državnim potporama. Države članice pak za obvezu imaju niz radnji. Države članice dužne su i obvezne obavijestiti Komisiju prije same implementacije pojedine državne potpore, kao i pričekati sam kraj, odnosno ishod datih mjera o kojima računa vodi Komisija. Sve države članice imaju i zabranu djelovanja i aktivnosti u vezi mjera koje nisu u domeni države. Kad država članica ne poštuje date joj mjere i odredbe, državna potpora automatski se smatra nezakonitom.

7.1. Dokumentacija pri prijavi ka državnim potporama

U dokumentaciji pri prijavi ka državnim potporama najvažniju ulogu ima takozvani Obrazac za procjenu prihvatljivosti. Obrazac dolazi sa nizom uputa na koji način i u kojem roku mogu postati prihvatljivi za određeni natječaj.

Način same dodjele državne potpore zasniva se na određenim pravilima na kojima se temelje i rade projektni prijedlozi za EU fondove.

Potreban popis dokumentacije koja se mora priložiti uz Prijavni obrazac te Plan aktivnosti (Proračun) sadrži sljedeće navedene stavke:

1. „Preslika potpisnog kartona deponiranog u FINA-i ili poslovnoj banci
2. Izvornik Potvrde o solventnosti (SOL-2) koji ne smije biti stariji od 30 dana od dana

3. Godišnje financijsko izvješće (obrazac GFI) za pravne i fizičke osobe obveznike poreza na dobit ili Obrazac prijave poreza na dohodak za prethodnu financijsku godinu ovjeren od strane Porezne uprave s pripadajućom Rekapitulacijom primitaka i izdataka (ovjereno i potpisano od strane podnositelja) za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca prethodne financijske godine za fizičke osobe obveznike poreza na dohodak i Popisom dugotrajne financijske imovine na dan 31. prosinca prethodne godine (ovjereno i potpisano od strane podnositelja) podnošenja prijave
4. Izvornik Potvrde Porezne uprave o ulasku podnositelja u registar poreznih obveznika (RPO) / za nove proizvođače vina koji nisu u mogućnosti dostaviti Obrazac prijave poreza na dohodak za prethodnu financijsku godinu / za fizičke osobe obveznike poreza na dohodak
5. Izvornik Potvrde Porezne uprave da podnositelj je/nije u sustavu PDV-a, ne starija od 30 dana od dana podnošenja prijave
6. Izvornik Potvrde nadležne Porezne uprave da podnositelj nema nepodmirenih obveza prema Republici Hrvatskoj, ne stariji od 30 dana od dana podnošenja prijave
7. Izvornik Potvrde o izvršenim financijskim obvezama podnositelja prema proračunu jedinica lokalne i područne samouprave prema sjedištu podnositelja, ne stariji od 30 dana od dana podnošenja prijave
8. Izvornik uvjerenja nadležnog Općinskog suda da se protiv odgovorne osobe ne vodi kazneni postupak za djela u gospodarskom poslovanju, ne stariji od 30 dana od dana podnošenja prijave
9. Izvornik Potvrde da jedinica lokalne uprave i samouprave nije financirala projekt podnositelja prijave
10. Preslika Izvatka iz Sudskog registra
11. Preslika Izvatka iz Obrtnog registra
12. Preslika osobne iskaznice
13. Dokaz o članstvu (udruga, zadruga)
14. Popis planiranih izvora sredstava iz kojih će se financirati prijavljeni troškovi aktivnosti
15. Ponude (3 za svaki iskazani trošak) ili cjenici i reference prikupljeni u procesu odabira proizvoda i usluga, a koji se odnose na „Prihvatljive aktivnosti“ +

Obrazloženje odabira ponude. Ukoliko se za određenu stavku/trošak podnositelj odluči izabrati ponudu koja nije cjenovno najpovoljnija potrebno je takvu odluku obrazložiti „¹²

7.2. Ispunjavanje obrasca prijave državne potpore

Davatelj potpore mora upisati naziv i sjedište davatelja potpore, primjerice Ministarstvo financija, hardver i slično. Potrebno je također navesti podatke osobe ovlaštene za davanje informacija vezanih uz potporu. Nakon navedenih podataka potrebno je upisati naziv predmeta pod kojim se potpora vodi kod davatelja te naziv predmeta, dakle klasu i naziv predmeta.

U svrhu naknadnog odobrenja potpore iz članka 14. stavka 2. Zakona o državnim potporama, davatelj potpore dužan je Agenciji dostaviti podatke o datumu dodjele potpore i navesti opravdane objektivne razloge zbog kojih nije u roku dostavio prijedlog sukladno člancima 11. i 12. Zakona o državnim potporama te obrazložiti je li predmetna državna potpora sukladna propisima o državnim potporama.

Pri ispunjavanju obrasca prijave državne potpore potrebno je istaknuti i vrstu potpore, odnosno program državne potpore. Program državne potpore predstavlja akt na temelju kojeg se, bez potrebe za dodatnim provedbenim mjerama, unaprijed neodređenim korisnicima dodjeljuju pojedinačne državne potpore, kao i akt na temelju kojeg se državna potpora koja nije unaprijed vezana uz poseban projekt dodjeljuje jednom ili više korisnika državne potpore na neodređeno vrijeme ili u neodređenom iznosu. Pojedinačna državna potpora predstavlja državnu potporu koja nije dodijeljena na temelju programa državne potpore te je državna potpora dodijeljena na temelju programa državne potpore uz obvezu dodatnog odobravanja.

Potreban je kratki opis ciljeva, odnosno kategorija potpora. Razlikujemo sporedne i glavne ciljeve, odnosno kategorije. Sporedni cilj kategorija, onaj za kojeg će uz glavni cilj kategorija potpora biti namijenjena, primjerice, potpora kojoj je glavni cilj istraživanja i razvoj može za sporedni cilj imati male i srednje poduzetnike. Sporedni cilj pak može biti sektorski, primjerice, u slučaju državne

¹² Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Javni natječaj, Zagreb, 2019., str. 4.

potpore za istraživanje i razvoj u brodogradnji. Pravni temelj definiran je kroz upisivanje naziva, kao i kroz prilaganje preslike pravnog temelja. Potrebno je također navesti i druge pravne temelje preko kojih je izrađen prijedlog akta koji sadrži državnu potporu. To se još naziva i pravna osnova za dodjelu potpore. Važno za naglasiti je i oznaka dodjeljuje li se potpora prvi put ili se pak zamjenjuje ili dopunjuje već postojeću.

7.3. Izjava prijavitelja

„Prijavitelj, kojeg predstavlja dolje potpisani, ovlašten za potpisivanje u ime prijavitelja, u okviru ovog Poziva za dostavu projektnog prijedloga izjavljuje pod materijalnom i kaznenom odgovornošću da:

- podaci navedeni u Prijavnom obrascu (uključujući Prijavni obrazac - dio A. Glavni dio i Prijavni obrazac - dio B. Posebni dio) kao i svi traženi prilozi, obrasci i prateća dokumentacija su točni i istiniti prema mom i Prijaviteljevom najboljem znanju i uvjerenju;
- prijavitelj posjeduje izvore financiranja, profesionalnu sposobnost i kvalifikacije definirane u Prijavnom obrascu;
- prijavitelj je upoznat i poštivati će uvjete glede državnih potpora prilikom izrade i provedbe projekta kako je zatraženo u Uputama za prijavitelja, odjeljak 3.2.;
- prijavitelj je direktno odgovoran za pripremu, upravljanje i provedbu projekta te ne djeluje kao posrednik u ime bilo koje treće strane;
- prijavitelj je prihvatljiv prema kriterijima utvrđenim u odjeljku 2.1. Uputa za prijavitelja;
- prijavitelj se ne nalazi ni u jednoj od situacija koja bi ga isključila iz sudjelovanja u ovom Pozivu, a koje su nabrojane u odjeljku 2.2. Uputa za prijavitelja;
- prijavitelj će se pridržavati uvjeta u pogledu trajnosti projekta predviđenih u odjeljku 2.3. i 3.4. Uputa za prijavitelje, uključujući odgovarajuće održavanje i popravke opreme i druge imovine nabavljene kroz projektne aktivnosti;
- projekt uključuje samo one aktivnosti koje nisu financirane iz Nacionalnog proračuna, Europske unije ili drugih javnih sredstava;
- prijavitelj nije primio državu potporu ili neku drugu javnu darovnicu za iste prihvatljive troškove projekta;

- nadalje, prijavitelj prihvaća da može biti isključen ukoliko se nalazi u nekoj od navedenih situacija;
- prijavitelj je dostavio svu prateću dokumentaciju navedenu u odjeljku 7.1. Uputa za prijavitelja te je upoznat s činjenicom da prijava može biti odbijena ukoliko ne dostavi sve zatražene podatke (uključujući i ovu Izjavu), te da će dostaviti izvornike odmah po zahtjevu;
- ukoliko će biti predložen za dodjelu Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, prijavitelj će prihvatiti ugovorne obveze koje će biti utvrđene u Ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava i pripadajućim priložima;
- prijavitelj se slaže da se podaci navedeni u ovoj prijavi mogu obraditi i pohraniti u računalnom sustavu praćenja i obavještanja vezanog za strukturnu pomoć EU-a;
- prijavitelj potvrđuje i pristaje da osnovne informacije o prijavi (naziv prijavitelja, naziv projekta, sažetak projekta, jedinstveni broj prijave i zatraženi iznos) mogu biti objavljeni na web stranici www.strukturnifondovi.hr. „¹³

Na samom kraju obrasca stoji položaj odgovorne osobe prijavitelja, ime i prezime te potpis.

7.4. Privremeni okvir za državne potpore u kriznim situacijama

Privremeni okvir za državne potpore u kriznim situacijama sadrži mnogobrojne mjere. Spomenutim okvirom gradi se i povećani spektar poboljšanja stanja državama članicama i to na način da se donose nove mjere. Nove mjere moraju biti provedene u skladu s postojećim pravilima Europske unije o državnim potporama. Najbolji primjer spomenutih mjera su potpora i pomoć poduzećima koji imaju oslabljenu likvidnost. Ovim mjerama potiče se njihov rast te dobivaju potrebnu pomoć te sanaciju. Članak 107. stavak 2. točke (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije naglašava kako države članice imaju pravo poduzećima pomoći u vidu isplate dobivene štete koja je uzrokovana izvanrednim posebnim okolnostima, primjerice aktualnom kriznom situacijom.

Sigurnosne mjere obuhvaćaju stavke kao što su:

¹³ <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/AplikacijaRepository/Natjecaji/Dokumenti/23/obrazacvi.-izjavaprijavitelja-1386168928.pdf>

- proporcionalna metodologija - zahtjev je to koji ističe činjenicu kako postoji veza između vrijednosti potpora koji se daju poduzećima i obujma njihove aktivnosti u gospodarstvu te izloženosti učincima u gospodarskoj krizi,
- zahtjevi u pogledu održivosti - države članice pozivaju se da pri dodjeli potpora u vezi dodatnih troškova koji proizlaze iz raznoraznih troškova, primjerice, iz troškova iz posebno visokih i enormnih cijena plina i električne energije, utvrde zahtjev koji je direktno povezan sa zaštitom okoliša ili pak sa sigurnošću opskrbe,
- uvjeti prihvatljivosti - definiranje velikih potrošača energije kao što su poduzeća u slučajevima kada je nabava energenata i električne energije u iznosu od najmanje tri posto proizvodne vrijednosti.

Ograničeni su iznosi potpore i to od najviše 35 tisuća eura po poduzeću koje je u tom trenutku pogođeno krizom i to u sektorima vezanima uz poljoprivredu, ribarstvo te akvakulturu, kao i do 400 tisuća eura po poduzeću također pogođenima krizom, ali koji dolaze iz drugih gospodarskih sektora.

7.5. Davaoci državnih potpora

Zakonski praćeno, davaoci državnih potpora ili potpora malih vrijednosti su središnje tijelo državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te svaka pravna osoba koja dodjeljuje takve potpore.

Količina državne potpore, dakle njezin iznos definiran je Uredbom 651/2014 te Uredbom 2017/1084.

8. PRAVILNIK O DOSTAVI PRIJEDLOGA DRŽAVNIH POTPORA, PODATAKA O DRŽAVNIM POTPORAMA I POTPORAMA MALE VRIJEDNOSTI TE REGISTRU DRŽAVNIH POTPORA I POTPORA MALE VRIJEDNOSTI

8.1. Predmet Pravilnika

Pravilnikom o dostavi prijedloga državnih potpora, podataka o državnim potporama i potporama male vrijednosti te registru državnih potpora i potpora male vrijednosti određuje se sam sadržaj, forma te način dostave spomenutog prijedloga Ministarstvu financija. Članak 8. i 9. Zakona o državnim potporama također definira, kako oblik, tako i sadržaj te način dostave Ministarstvu financija određenih podataka o dodijeljenim državnim potporama te potporama male vrijednosti, kao i same analize funkcionalnosti dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti.

Davatelji državnih potpora moraju Ministarstvu financija dostaviti prijedlog programa državne potpore, dakle posebne državne potpore iz spomenutih članaka 8. i 9. Zakona o državnim potporama i to u elektroničkom obliku u internetskoj aplikaciji Registra državnih potpora i potpora male vrijednosti. Ministarstvu financija također dostavljaju i prijedlog programa državne potpore, bolje rečeno zasebne državne potpore uz pripadajući Obrazac. Popratni dopis koji je potpisan te ovjeren od strane osobe koja je to za ovlaštena kod davatelja državne potpore također se prilaže Ministarstvu financija. Davatelji državnih potpora i potpora male vrijednosti prilažu Ministarstvu financija i potrebne podatke o dodijeljenim državnim potporama, kao i potporama male vrijednosti, također u elektroničkom obliku u aplikaciji Registra državnih potpora i potpora male vrijednosti. Dostavljanje se vrši u skladu sa uputama koje se nalaze u spomenutoj aplikaciji Registra državnih potpora i potpora male vrijednosti. Potreban je, dakle i potpisan popratni dopis ovjeren od strane ovlaštene osobe davatelja državne potpore, kao i davatelja potpore male vrijednosti. Davatelji državnih potpora dužni su dostaviti Ministarstvu financija i analizu uz prilaganje potrebnog dopisa, također ovjerenog od strane ovlaštene osobe davatelja državne potpore.

Ministarstvo financija vodi Registar državnih potpora i potpora male vrijednosti i to temelji na zaprimljenim podacima. Registar možemo definirati, sukladno navedenom, kao jedinstvenu elektroničku bazu podataka. Ministarstvo financija podatke zaprima u skladu sa Zakonom te njegovim odredbama. Pristup davatelji državnih potpora i potpora male vrijednosti imaju kroz

takozvane tokene i to na način da ih mogu koristiti kao autentikacijske uređaje. Koristiti ih mogu na dnevnoj bazi svakog dana u godini, izuzev dane tehničkog održavanja Registra. Omogućeno im je i da imaju uvid u pregled podataka koje sami dostavljaju u Registar internetskim putem, također na dnevnoj bazi i to svakoga dana, ponovno osim danima kada se vrši tehničko održavanje Registra. Informatički uvjeti, kao i ostali uvjeti za samo pristupanje potrebnim podacima iz Registra objavljuju se na internetskim stranicama Ministarstva financija. Ministarstvo vodi Registar uz već spomenute tokene. Tokeni služe kao aparati za autentikaciju. Ministarstvo financija obavlja i niz drugih aktivnosti i poslova, kao što su logička provjera podataka, vizualna provjera podataka, provjera direktnog unosa podataka i slične radnje iz ovlasti Ministarstva financija. Ministarstvo tim putem može dakle utvrditi kako neki od podataka nisu pravodobni ili pravovaljani te da nisu priloženi na odgovarajući način od strane davatelja državne potpore, odnosno potpore male vrijednosti.

Ministarstvo financija tada šalje obavijest elektroničkim putem preko aplikacije na internetskim stranicama i to u aplikaciji Registra državnih potpora i potpora male vrijednosti. Davatelji državnih potpora, odnosno potpora male vrijednosti moraju i dužni su u roku od deset dana od primitka date obavijesti ispravljene i korektne podatke priložiti Ministarstvu financija, također u elektroničkom obliku putem internetske aplikacije Registra državni potpora i potpora male vrijednosti. Stupanjem na snagu navedenog Pravilnika prestaje vrijediti Pravilnik o dostavi prijedloga državnih potpora i podataka o državnim potporama. Navedeni Pravilnik stupio je na snagu 1. siječnja 2017. godine.

9. MODERNIZACIJA SUSTAVA DRŽAVNIH POTPORA

Glavni ciljevi pri procesu modernizacije provedbe i sustava državnih potpora navode sljedeće stavke:

- prednost prioriteta onim slučajevima koji posjeduju veći i izraženiji utjecaj na jedinstveno tržište kroz povećano kontroliranje određenih mjera prije same provedbe, kao i nadzor nakon provedbe,
- novosti u vidu pravila o državnim potporama koje Europska komisija ne treba odobriti netom prije same njihove dodjele i to prvenstveno zbog toga kako bi došlo do smanjenja

opterećenja u administraciji te kako bi se državama članicama Europske unije pomoglo pri lakšoj dodjeli državnih potpora koje trebaju biti dobro usmjerene,

- pokušaj izbjegavanja onih slučajeva kada se podrška daje onim projektima koji mogu i samostalno, dakle potpuno neovisno biti provedeni kroz državne potpore.

U procesu modernizacije sustava državnih potpora koji se provodi od strane Europske komisije i to u skladu s Priopćenjem Europske komisije Europskom parlamentu, Vijeću, kao i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija najrelevantnije su gore navedene stavke te u skladu s njima dolazi do izgradnje temelja za moderan sustav državnih potpora. Postupanje i provedba državnih potpora trebali bi imati olakšan način rada. Državne potpore trebale bi se implementirati kroz mjere državnih potpora koje bi trebale biti dobro oblikovane te usmjerene prvenstveno ka strogo definiranim ciljevima, kao i određenim interesima. Najbitniji interes je onaj proveden kroz zajednički nazivnik od općeg i zajedničkog interesa. Bilo kakvo narušavanje tog zajedničkog interesa dovodi do nepoželjnih posljedica, kao što je narušavanje tržišnog natjecanja u bilo kojoj mjeri.

9.1. Dopuštene državne mjere

Državne potpore definirane su kao nepovezane s unutarnjim tržištem Europske unije. Unatoč tome, kao i unatoč samom Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, članak 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ističe kako je dodjela državnih potpora dopuštena, a samim time i prihvaćena. Sredstva koja se dobivaju od Europske unije ili od strane Europske investicijske banke, kao i od strane Europskog investicijskog fonda smatraju se državnim sredstvima i to u slučaju ako državna, dakle nacionalna tijela posjeduju diskrecijsko pravo odlučivanja o uporabi tih istih datih im sredstava, ponajviše pri odabiru samog korisnika. Sukladno navedenom, ako su ispunjeni svi dati im uvjeti iz članka 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, spomenuta sredstva imaju priliku predstavljati se kao državna potpora. „Posebno je važan Okvirni program Obzor 2020 koji će se u razdoblju kojeg pokriva plan nastaviti kao Okvirni program Obzor Europa. Osim navedenog, suradnja bitna je i u provedbi projekata i razmjeni iskustava na čemu se treba posebno raditi. Posebno su bitni zajednički projekti koji će zbog relativno malog potencijala za pojedine države

članice imati bolju mogućnost provedbe ako se objedine potrebe više zemalja (primjerice energetska obnova javnih ili kulturnih dobara i sl.). „¹⁴

Kategorije državnih potpora koje se mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem su redom:

- „potpore za promicanje gospodarskog razvoja područja na kojima je životni standard poprilično niske kategorije ili na kojima se nailazi na povećanu nezaposlenost,
- potpore za promicanje provođenja bitnog projekta od zajedničkog europskog interesa, kao i za otklanjanje bitnih poremećaja i anomalija u gospodarstvu neke od država članica Europske unije,
- potpore za poboljšavanje kulture i očuvanja baštine, samo ako spomenute potpore direktno ne djeluju na uvjete u trgovini i tržišno natjecanje u Europskoj uniji u onoj mjeri kada bi to bilo kontradiktorno zajedničkom interesu,
- potpore pri olakšavanju razvitka posebnih djelatnosti u gospodarstvu ili pri određenim gospodarskim područjima, samo ako takve potpore ne utječu u negativnom smislu na uvjete u trgovini i to u onoj mjeri kada bi to bilo kontradiktorno zajedničkom interesu,
- bilo koje druge vrste potpora koje samo Vijeće Europske unije predodredi vlastitom odlukom koja se donosi na prijedlog Europske komisije. „¹⁵

„Podjela državnih potpora koje je moguće dodijeliti u skladu s pravilima o državnim potporama su sljedeće:

1. Regionalne potpore,
2. Državne potpore za male i srednje poduzetnike,
3. Državne potpore za zapošljavanje,
4. Državne potpore za usavršavanje,
5. Državne potpore za zaštitu okoliša,
6. Državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije,
7. Državne potpore za rizično financiranje,
8. Državne potpore za sanaciju i restrukturiranje,

¹⁴ Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Integrirani nacionalni energetska i klimatski plan za Republiku Hrvatsku, Zagreb, 2019., str. 49.

¹⁵ Narodne novine, Odluka o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2023. – 2025., Zagreb, 2023.

9. Državne potpore za kulturu i očuvanje baštine, uključujući audiovizualna djela,
10. Državne potpore za radiodifuzijske usluge i državne potpore dodijeljene za troškove nastale uslijed liberalizacije tržišta električne energije,
11. Državne potpore za poštanske usluge,
12. Državne potpore za razvoj širokopojasne mreže,
13. Državne potpore sektoru prometa,
14. Državne potpore financijskom sektoru,
15. Državne potpore za usluge od općeg gospodarskog interesa,
16. Državne potpore za prijevoz stanovnika udaljenih regija,
17. Državne potpore za infrastrukturu,
18. Državne potpore u slučaju određenih prirodnih katastrofa. „¹⁶

9.2. Ciljevi dodjele državnih potpora

„Davatelji državnih potpora u Republici Hrvatskoj trebaju osigurati da su državne potpore koje namjeravaju dodijeliti dobro osmišljene, te da u najmanjoj mogućoj mjeri narušavaju tržišno natjecanje.

Potiču se davatelji državnih potpora da nastoje da sredstva koja namjeravaju dodijeliti kao državne potpore budu posebno namijenjena:

- zaštititi okoliša,
- istraživanju, razvoju i inovacijama,
- usavršavanju,
- zapošljavanju,
- ulaganjima, posebno u obliku regionalnih potpora.“¹⁷

¹⁶ Narodne novine, Odluka o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2023. – 2025., Zagreb, 2023.

¹⁷ Narodne novine, Odluka o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2023. – 2025., Zagreb, 2023.

Planiranje određenih smjernica i mjera u politici državnih potpora posebno su izrađeni i to u skladu s Uredbom Europske komisije. Državna potpora kao takva mora predstavljati potrebni instrument učinkovitog, svrsishodnog i poboljšanog raspolaganja javnim sredstvima. Davatelji državnih potpora moraju oprezno postupati pri radnjama koje su vezane o samom odlučivanju o dodjeli državnih potpora jer one kao takve, po svojim analizama automatski imaju negativan prizvuk, odnosno učinak na tržišno natjecanje. Također, davatelji državnih potpora trebali bi nastojati planirati i radnje vezane uz mjere koje su posebno izrađene od strane Europske komisije, kao i u skladu s Uredbom Europske komisije. Dodjeljivanje državnih potpora ne bi trebalo predstavljati zamjenu financiranja u privatnom smislu, nego prvenstveno nadopunu te ako je ikako moguće opis funkcionalnosti dodijeljenih državnih potpora u prijašnjem razdoblju, odnosno prijašnjim godinama bi trebao biti u svrhu nemogućnosti dodjele državnih potpora u slučajevima kada se ne ostvaruju potrebni učinci.

“U skladu s ciljevima dodjele državnih potpora iz pravila Europske unije o državnim potporama, primarni ciljevi čijem bi ostvarenju davatelji državnih potpora osobito trebali težiti prilikom planiranja i dodjele pojedine vrste državne potpore (kako vrsta čija se dodjela potiče tako i onih za koje se savjetuje smanjenje sredstava) su za:

1. regionalne potpore:

- povećanje broja novozaposlenih kod korisnika
- početno ulaganje, odnosno početno ulaganje u korist nove gospodarske djelatnosti

2. državne potpore za male i srednje poduzetnike:

- ulaganje
- povećanje broja novozaposlenih kod korisnika
- savjetodavne usluge
- sudjelovanje na sajmovima
- rizično financiranje

3. državne potpore za zapošljavanje:

- zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju, uključujući troškove pomoći
- zapošljavanje radnika s invaliditetom, uključujući dodatne troškove zapošljavanja

4. državne potpore za usavršavanje:

- mjere usavršavanja

5. državne potpore za zaštitu okoliša:

- prelazak normi Europske unije za zaštitu okoliša, odnosno u slučaju nepostojanja normi Europske unije, povećanje razine zaštite okoliša
- rana prilagodba budućim normama Europske unije
- ulaganje u mjere energetske učinkovitosti, posebno u projekte energetske učinkovitosti zgrada
- ulaganje u energetski učinkovito centralizirano grijanje i hlađenje
- ulaganje u visokoučinkovitu kogeneraciju
- ulaganje u promicanje energije iz obnovljivih izvora energije
- ulaganje u zbrinjavanje onečišćenih lokacija
- ulaganje u recikliranje i ponovnu uporabu otpada
- troškovi studije zaštite okoliša

6. državne potpore za istraživanje, razvoj i inovacije:

- projekti istraživanja i razvoja
- inovacijski klasteri
- inovacije za male i srednje poduzetnike
- inovacije procesa i organizacije poslovanja

7. državne potpore za sanaciju i restrukturiranje (samo za):

- održanje likvidnosti (potpora za sanaciju)
- ponovna uspostava dugoročne održivosti poduzetnika u teškoćama (potpora za restrukturiranje)
- pomoć za likvidnost radi pružanja potpore restrukturiranju poduzetnika (privremena potpora za restrukturiranje)

8. državne potpore za kulturu i očuvanje baštine:

- ulaganje, posebno infrastrukturno
- predprodukcija, produkcija i distribucija audiovizualnih djela

9. državne potpore za radiodifuzijske usluge:

- pružanje radiodifuzijskih usluga od strane korisnika državnih potpora, s osobitim koristima za krajnje korisnike

10. državne potpore za poštanske usluge:

- pružanje univerzalnih poštanskih usluga krajnjim korisnicima

11. državne potpore za razvoj širokopojasne mreže:

- veća pokrivenost širokopojasne mreže

- razvoj dodatnog kapaciteta i veće brzine
- približavanje krajnjim korisnicima usluge širokopojasne mreže

12. državne potpore sektoru prometa:

- koordinacija prometa

odnosno ako se dodjeljuju poduzetnicima posebno u sektoru željezničkog prometa:

- postizanje interoperabilnosti, sigurnosti i razvoja visokobrzinske željeznice
- održanje konkurentnosti željezničkog prometa u odnosu s drugim oblicima prometa koji uzrokuju veća zagađenja ili veće vanjske troškove
- ograničenje učinka željezničkog prometa na okoliš
- poboljšanje sigurnosti željezničkog prometa;

ako se dodjeljuju posebno društvima za upravljanje brodovima:

- upravljanje posadom
- tehničko upravljanje;

ako se dodjeljuju posebno sektoru pomorskog prometa:

- sigurnost, učinkovitost, pouzdanost i ekološku prihvatljivost pomorskog prometa
- upis brodova u hrvatski upisnik brodova i povrat brodova pod hrvatsku zastavu
- konsolidacija pomorskog prometa
- održavanje i poboljšavanje pomorskog know-how-a
- zaštita i promicanje zaposlenosti europskih pomoraca
- promicanje novih usluga u području kratkopružnog pomorskog prijevoza
- pomorske luke;

ako se dodjeljuju posebno sektoru prometa na unutarnjim plovnim putovima:

- luke unutarnjih plovnih putova;

ako se dodjeljuju posebno sektoru zračnog prometa:

- zračne luke (uključujući regionalne zračne luke) za ulaganja, posebno infrastrukturna
- zračni prijevoznici za otvaranje novih zračnih linija ili novih voznih redova s češćim letovima, čime se povećava povezivanje regije

13. državne potpore financijskom sektoru:

- osiguranje financijske stabilnosti tj. sprječavanje velikih negativnih učinaka prelijevanja na ostatak bankarskog sustava koji bi mogli proizaći iz propasti kreditne institucije te osiguranje

kontinuiranog, odgovarajućeg kreditiranja realnog gospodarstva od strane bankarskog sustava u cjelini

14. državne potpore za usluge od općeg gospodarskog interesa:

– osiguranje nesmetanog pružanja usluga od općeg gospodarskog interesa krajnjim korisnicima

15. državne potpore za prijevoz stanovnika udaljenih regija:

– troškovi karata zračnog ili pomorskog prijevoza putnika udaljenih regija

16. državne potpore za infrastrukturu:

– izgradnja ili nadogradnja istraživačke infrastrukture

– izgradnja ili nadogradnja energetske infrastrukture

– izgradnja ili nadogradnja sportske i višenamjenske rekreativne infrastrukture

– izgradnja ili nadogradnja lokalne infrastrukture

17. državne potpore u slučaju određenih prirodnih katastrofa:

– troškovi šteta nastalih kao izravna posljedica određenih prirodnih katastrofa, primjerice potresa, snježnih lavina, odrona tla, poplava i šumskih požara prirodnog podrijetla¹⁸

10. DRŽAVNA SREDSTVA I OPĆA NAČELA

Prednosti koje su ili direktnim ili indirektnim putem dane državnim sredstvima predstavljaju državnu potporu. Definirano je to člankom 107. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Sva sredstva javnog sektora uključena su kao državna sredstva. Sredstva su to koja uključuju sredstva subjekata unutar države i u posebnim uvjetima, sredstva privatnih tijela. Financijska sredstva koja osigurava središnja banka države članice, osiguravaju se kroz određene kreditne institucije koje podrazumijevaju i prijenos državnih sredstava. Sredstva poduzetnika koji su javni, također predstavljaju državna sredstva u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije jer država ima uvjete i potrebu usmjeriti uporabu tih sredstava. Za potrebe zakonodavstva o državnim potporama, prijenosi unutar grupe koja je javna predstavljaju državnu potporu ako se, primjerice određena sredstva prenose iz matičnog trgovačkog društva društvu koje

¹⁸ Narodne novine, Odluka o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2023. – 2025., Zagreb, 2023.

je prijateljsko, takozvani društvo kćeri. Bitna informacija je i činjenica kako svaki javni poduzetnik koji je ujedno i korisnik mjere potpore nema tendenciju predstavljati i dati potporu drugom korisniku drugačijom mjerom potpore. Mjera koja donosi prednost ne financira se isključivo kroz državu. Financiranje se može provoditi kroz javno ili privatno tijelo koje država uspostavi ili imenuje za davanje potpore. Mjera koju donosi tijelo javne vlasti i kojom se pojedine poduzetnike ili proizvode stavlja u moćniji položaj ne gubi element besplatne prednosti i to zbog stavke koja informira da je u cijelosti ili samo djelomično financirana iz doprinosa od strane tijela javne vlasti, a potražuju se od navedenih poduzetnika. Državna sredstva mogu poprimiti razne oblike kao što su izravna bespovratna sredstva. Dolaze u obliku zajmova, jamstava te izravnih ulaganja u kapital poduzeća. Također, pronalazimo ih i kao davanja u naravi. Potrebna je stvarna obveza osiguranja kako bi kasnije bilo lakše i dostupnije državna sredstva smatrati državnim kroz proces prijenosa državnih sredstava te nije potrebno da dolazi do pozitivnog prijenosa sredstava već je sasvim dovoljno da sama država odustane od ubiranja prihoda. Odustajanje od prihoda od strane države koji bi inače bio plaćen državi definira sam prijenos državnih sredstava. Najbolji primjer navedenog, nedostatak je poreza i prihoda od socijalnog osiguranja i to prvenstveno zbog oslobođenja od poreza ili doprinosa socijalnog osiguranja. Socijalno osiguranje odobrava država članica, dakle odobrava ga zbog određenog smanjenja ili zbog oslobođenja od obveze plaćanja kazni ili bilo kojih drugih novčanih kazni. U slučaju kada tijela javne vlasti ili javni poduzetnici daju robu ili usluge po određenoj cijeni, odnosno po cijeni ispod tržišne vrijednosti ili ulažu u samog poduzetnika i to na način koji nije definiran u skladu s testom subjekta u tržišnom gospodarstvu kako je i opisano u stavku 73. Ugovora o funkcioniranju Europske unije podrazumijeva se odustajanje od državnih sredstava, kao i dodjela prednosti.

“U tim slučajevima potrebno je utvrditi djeluje li država, uz izvršavanje svoje uloge upravitelja predmetnom javnom imovinom, kao regulator koji slijedi ciljeve politike osiguravanjem da postupak odabira predmetnih poduzetnika podliježe kvalitativnim kriterijima (uspostavljenima *ex ante* na transparentan i nediskriminirajući način). Kada država djeluje kao regulator, ona može zakonito odlučiti da neće maksimizirati prihode koji bi se u inače mogli ostvariti, a da pritom ne uđe u područje primjene pravila o državnim potporama, pod uvjetom da se prema svima predmetnim subjektima postupa u skladu s načelom nediskriminacije i da postoji jasna poveznica

između ostvarivanja regulatorne svrhe i odricanja od prihoda.”¹⁹ U bilo kojem slučaju prijenosi državnih sredstava moraju biti prisutni u određenom slučaju i to kada tijela javne vlasti ne naplaćuju svoj uobičajeni iznos. U okviru svojeg sustava za pristup javnoj domeni ili prirodnim resursima, dakle za dodjelu određenih posebnih ili ekskluzivnih prava. Izrazito negativan učinak, odnosno negativno djelovanje na državne prihode koji se granaju iz regulatornih mjera ne definira se kao prijenos državnih sredstava i to posebice ako se radi o sastavnom značajki mjera. Primjerice, odstupanje od određenih odredaba radnog prava gdje se mijenja okvir za ugovorne odnose između samog poduzetnika te zaposlenika. Takav odnos ne predstavlja prijenos državnih sredstava, bez obzira na činjenicu da bi se time mogli smanjiti doprinosi socijalnog osiguranja ili porezi koji se plaćaju državi. Također, bitno za naglasiti je i to da nacionalno zakonodavstvo kojim se određuje najniža cijena za pojedinu robu ne predstavlja prijenos državnih sredstava. Izvor sredstava nije relevantan i to pod uvjetom da se prije direktnog ili indirektnog prijenosa korisnicima na sredstva primjenjuju javna kontroliranja. Javna kontroliranja su dostupna nacionalnim tijelima i to u uvjetima ako ne postanu vlasništvo tijela javne vlasti. Činjenica da su subvencije financirane jednim dijelom, a ne cijelim dobrovoljnim privatnim doprinosima, nije dovoljna da bi se isključila prisutnost državnih sredstava. Relevantni čimbenik nije podrijetlo sredstava, već stupanj intervencije tijela javne vlasti u svom okviru. U okviru definicije mjere i njezine metode financirani prijenos državnih sredstava definiran je čak i ako su sredstva pri zajedničkom raspolaganju, i to u nekoliko država članica koje zajednički odlučuju. U funkcioniranju i uporabi tih sredstava, primjerice, slučaj kada je riječ o sredstvima iz Europskog stabilizacijskog mehanizma.

Ona sredstva koja se dobivaju od strane Europske unije, primjerice iz strukturnih fondova od Europske investicijske banke ili Europskog investicijskog fonda, odnosno od međunarodnih financijskih institucija poput Međunarodnog monetarnog fonda ili Europske banke za obnovu i razvoj smatraju se također državnim sredstvima i to samo onda ako nacionalna tijela imaju diskrecijsko pravo odlučivanja u upotrebi tih sredstava, posebice odabiru korisnika. Nasuprot tome, ako takva određena sredstva izravno dodjeljuje Europska unija, Europska investicijska banka ili Europski investicijski fond bez bilo kakvog diskrecijskog prava nacionalnih tijela, onda ta sredstva

¹⁹ Službeni list Europske unije, Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Zagreb, 2016.

nisu državna sredstva, odnosno ne predstavljaju se kao državna sredstva. Primjerice, financijska sredstva dodijeljena direktnim upravljanjem na temelju okvirnog programa Obzor 2020.

Pumpe koje je država članica uvela za privatne dobavljače električne energije u vidu kupnje električne energije iz obnovljivih izvora energije po određenim najmanjim cijenama ne znači izravno ili neizravno definiranje državnih sredstava na poduzetnike koji proizvode takvu električnu energiju. Vođena ovim slučajem, država ne imenuje predmetne poduzetnike, odnosno privatne dobavljače električne energije za upravljanje određenim programom potpore, već ih samo obvezuje da moraju kupovati posebno vrstu električne energije i to vlastitim sredstvima financiranja. Prijenos državnih sredstava evidentan je i kroz naknade koje plaćaju privatne osobe koje prolaze kroz javno ili privatno tijelo, određeno za njihovo prenošenje korisnicima u slučaju kad je privatni subjekt zakonom imenovan da takve naknade skuplja u ime države i prenosi ih samim korisnicima, ali mu također nije dozvoljeno da se dohotkom od naknada koristi u vlastite svrhe i one koje nisu zakonski predviđene. Komunikacije koje su navedene kroz detaljne smjernice definiraju može li se smatrati da je korist ostvarena u normalnim tržišnim uvjetima. Učinak mjera na poduzetnika relevantan je jedino onda ako nije uzrok ili cilj intervencije države. Prednost je također prisutna u slučajevima kada se financijska situacija poduzetnika poboljšava i to prvenstveno kao rezultat uplitanja države. Financijsku situaciju poduzetnika nakon uvođenja određenih mjera obvezno treba uspoređivati s financijskom situacijom u kojoj je bio prije nego je mjera poduzeta. Točan oblik mjere nije relevantan da bi se odmah definiralo dodjeljuje li se njome i gospodarska prednost poduzetniku. Kada govorimo o naknadi troškova koji su nastali zbog pružanja usluge od općeg gospodarskog interesa navodimo da se dodjela prednosti može isključiti u slučaju ispunjenja četiri kumulativna uvjeta. Prvi uvjet dokazuje kako poduzetniku primatelju moraju zaista biti povjerene obveze pružanja javnih usluga i ta obveza također mora biti strogo definirana. Drugi stavak govori kako parametri na temelju kojih se izračunava naknada moraju biti također utvrđeni unaprijed na transparentan i objektivna način. U trećoj stavci definira se informacija kako naknada ne smije premašiti iznos neophodan za pokrivanje svih sveobuhvatnih troškova. U zadnjoj stavci, dakle četvrtoj poduzetniku se definiraju obveze pružanja javnih usluga.

„U smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, prednost je svaka gospodarska korist koju poduzetnik ne bi ostvario u uobičajenima tržišnim uvjetima, odnosno bez intervencije države. Prednost stoga postoji kad god se financijska situacija poduzetnika poboljša kao rezultat intervencije države. Takvo se poboljšanje dokazuje usporedbom financijske situacije poduzetnika koja proizlazi iz

osporavane mjere i financijske situacije tog istog poduzetnika bez predmetne mjere. Prednost se može sastojati od dodjele pozitivnih gospodarskih prednosti te od smanjenja troškova koji inače terete proračun poduzetnika.“²⁰

Postojanje spomenute prednosti, također nije isključeno ako se pojedinom mjerom nadoknađuju naknade bilo kakve drugačije prirode koje nisu povezane s mjerom, no ipak postoje spomenute prednosti. Ne isključuje se definitivno zbog činjenice da su konkurentni poduzetnici u drugim državama članicama u zahvalnijem položaju. Pojam prednosti temeljimo na analiziranju financijske trenutne situacije poduzetnika, kako u njegovom pravnom, tako i činjeničnom kontekstu bilo s određenom mjerom ili čak bez nje. Europska unija, odnosno njezin pravni poredak, potpuno je neutralan u odnosu na sustav vlasništvo. Međutim, kada pojedina tijela javne vlasti direktno ili indirektno izvršavaju transakcije gospodarstva u bilo kojem svojem obliku, na njih se moraju primjenjivati pravila Europske unije o državnim potporama.

Jako bitan faktor i odlučujući element je pitanje da li su određena javna tijela svoje djelovanje provodila na način da subjekt u tržišnom gospodarstvu bude u sličnoj situaciji. Ako to nije slučaj, poduzetnik korisnik primio je gospodarsku prednost koju inače ne bi ostvario u normalnim tržišnim uvjetima, što bi značilo da mu je omogućen bolji položaj u odnosu na njegove konkurente. Postavlja se pitanje da li je intervencija države u skladu s tržišnim uvjetima te mora li se istražiti na “ex ante” osnovi. Definirajući sam oblik informacije koja je dostupna u trenutku donošenja odluke o samoj intervenciji vrlo bitno za istaknuti je i to da li je sama transakcija u skladu s tržišnim uvjetima te mora li se utvrditi globalnom procjenom učinaka transakcije na predmetnog poduzetnika. Primjerice, primjenjivost testa subjekta u tržišnom gospodarstvu ne smije se isključiti samo zato što su određena sredstva kojima se država koristi fiskalne prirode. Također, mora se izvršiti i procjena koja definira da li su određene transakcije u skladu s uvjetima tržišta te se moraju razmotriti sve relevantne činjenice i okolnosti pojedinog slučaja. Primjerice, u iznimnim okolnostima u kojima se kupnja robe ili izmjena usluga od strane tijela javne vlasti, pa čak i po tržišnim cijenama neće smatrati usklađenom s tržišnim uvjetima. Kako bi se određena transakcija smatrala transakcijom moramo voditi računa o sljedećim kriterijima. Prvi kriterij je taj da li je intervencija javnih tijela i privatnih subjekata definirana u isto vrijeme te da li je došlo do promjene

²⁰ Službeni list Europske unije, Zakonodavstvo, Zagreb, 2016.

gospodarskih okolnosti. Drugi bitan čimbenik je taj da li su uvjeti transakcije jednaki za sva tijela i sve uključene privatne subjekte, uzimajući u obzir i mogućnost povećanja ili smanjenja razine rizika s određenim vremenskim odmakom. Zadnja stavka, ali ne manje bitna, stavka je koja analizira da li sama intervencija privatnih subjekata stvara stvarnu gospodarsku važnost ili je ona pak samo simbolična, odnosno na samoj margini.

Ovim kriterijima definira se i informacija da li je sam početni položaj javnih tijela i uključenih privatnih subjekata usporediv u odnosu na samu transakciju. Primjerice, njihova prethodna gospodarska izloženost u odnosu na predmetne poduzetnike te sve ostale okolnosti koje su definirane za javno tijelo ili privatni subjekt kada bi se mogla narušiti usporedba. Postupak natječaja mora biti transparentan i konkurentan da bi se svim zainteresiranim ponuditeljima u postupku omogućilo sudjelovanje u istom.

10.1. Selektivnost

Selektivnost kao materijalni aspekt podrazumijeva da se mjera primjenjuje samo na pojedine poduzetnike, odnosno njihove grupe ili pak na određene sektore u gospodarstvu, pri određenoj državi članici. Uprave koje su javne imaju diskrecijske ovlasti pri primjeni mjere, posebno onda kada su čimbenici za podjelu potpore napravljeni na veoma neodređen način koji nužno uključuje prostor za samu primjenu prava. Primjerice, porezna uprava može promijeniti samo uvjete za dodjelu porezne povlastice i to u skladu sa čimbenicima projekta ulaganja koji je podnesen na procjenu. Poreznu olakšicu potrebno je prije upravno odobriti, što bi značilo neautomatski da ona predstavlja i selektivnu mjeru. Program prethodnog upravnog odobrenja temelji se na postupovnom sustavu koji je pristupačan i koji kao takav mora osigurati nepristrano ulaganje žalbe u sudskom ili kvazi sudskom postupku u potrebnom roku kada države članice donose opće mjere koji se primjenjuju na sve poduzetnike koji imaju određene kriterije kojima se smanjuju naknade koje bi ti poduzetnici morali snositi, primjerice oslobođenja od poreza ili socijalnog osiguranja za poduzetnike koji ispunjavaju spomenute kriterije.

10.2. Regionalna selektivnost

Članak 107. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije govori kako one mjere koje se primjenjuju na čitavo državno područje određene države članice ne primjenjuje sam kriterij regionalne selektivnosti. „Osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.”²¹ Dakle, referentni sustav nije nužno potrebno definirati kroz čitavu državu članicu, već samo na njezine određene dijelove koje su kao takve automatski selektivne. Sudska praksa govori kako mjere regionalnog ili lokalnog područja nisu nužno selektivne, odnosno nisu selektivne njihove primjene ako su ispunjeni određeni kriteriji. Sudska je to praksa koja se do sada bavila samo poreznim mjerama. Regionalna selektivnost ima sva tri čimbenika. Prvi od tri čimbenika je taj da središnja državna uprava države članice jednostrano odluči o primjeni niže razine oporezivanja unutar određenog opisnog područja. Drugi pak kriteriji odgovara podjeli poreznih ovlasti koja je kao takva simetrična, odnosno ima simetrični model raspodjele poreznih nadležnosti. U zadnjem, dakle trećem kriteriju govori se o asimetričnoj podjeli poreznih vlasti koja je definirana te određena samo kroz regionalna i lokalna tijela na način da samo oni mogu donijeti određene porezne mjere primjenjive unutar područja gdje djeluju. Svi navedeni kriteriji autonomije moraju biti prisutni kad regionalno ili lokalno tijelo odluči donijeti poreznu mjeru jer je ima samo unutar određenog područja, dakle predmetna regija, a ne država članica.

10.3. Proceduralna autonomija

Primjena proceduralne ekonomije se utvrdi na način da je se gleda kao odluku o poreznim mjerama. Porezne mjere donesene su bez upletanja izravne intervencije središnje državne uprave.

Glavni cilj je utvrđivanje da li proceduralna autonomija je ili pak nije raspon nadležnosti drugog državnog tijela na određenoj razini. Sposobnosti tijela u pogledu njegove nadležnosti su ti da kroz

²¹ Službeni list Europske unije, Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Zagreb, 2016., str. 45.

donošenje odluke o poreznoj mjeri samostalno, dakle bez upletanja intervencije središnje državne uprave, odredi njezin sadržaj. Akti koje drugo državno tijelo na određenoj razini donosi podliježu sudskoj provjeri.

10.4. Gospodarska i financijska autonomija

Gospodarska i financijska autonomija može se gledati na način da drugo državno tijelo na određenoj razini preuzima odgovornost za političke i financijske posljedice, i to kroz mjere smanjenja poreza. Ako drugo državno tijelo na određenoj razini nije odgovorno za upravljanje proračunom, tada do toga ne može doći, odnosno ono nema kontrolu nad samim prihodima, kao i izdacima. Gospodarska i financijska autonomija nije narušena činjenicom da se vrši kao nedostatak prihoda od poreza koji je rezultat definiranja prenesenih poreznih ovlasti.

10.5. Subjekti za zajednička ulaganja

Instrumenti ulaganja poput subjekata za zajednička ulaganja trebali bi biti primjeri kroz prikladnu razinu oporezivanja, obzirom na to da se u svojoj srži prikazuju i djeluju kao posrednici između ulagača treće strane i ciljnih društava gdje se ulaže. Rezultat pojedinih nedostataka posebnih poreznih propisa kojima se utvrđuju investicijski fondovi ili pak društva, mogli bi se također tretirati kroz investicijski fond koji je odvojen od poreznog obveznika. Porezni režim za subjekte kroz zajednička ulaganja na razini instrumenata posrednika može biti opravdan u okviru logike predmetnog poreznog sustava. Nasuprot tome, povlašteni porezni tretman je ograničen, a posebno definirane instrumente ulaganja koji ispunjavaju posebne uvjete, gleda se kroz porezna pravila te je omogućeno i povoljnije postupanje prema nacionalnom pothvatu.

10.6. Potpora nositelju projekta

Komisija procjenjuje da li financiranje određene infrastrukture u raznim sektorima državne potpore igra ulogu kroz glavne značajke koji vrše financiranje javne infrastrukture. Time se ne dovodi u pitanje samo rezultat određene procjene projekta zasebno, već u širem smislu.

Kada korisnik infrastrukture prima državnu potporu moguće je i dodijeliti je kao prednost korisnicima infrastrukture, odnosno poduzetnicima, ali naravno uz potrebne uvjete te u skladu s testom subjekta u tržišnom gospodarstvu, odnosno infrastruktura mora biti dostupna korisnicima po tržišnim uvjetima.

11. MINISTARSTVO FINACIJA I NJEGOVE OVLASTI

„Ministarstvo financija u području državnih potpora i potpora male vrijednosti obavlja sljedeće poslove:

- provodi i nadzire provedbu politike državnih potpora okvir mjera fiskalne politike Republike Hrvatske
- daje mišljenja na prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora u odnosu na utvrđenu politiku državnih potpora
- daje mišljenja na prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora u odnosu na njihovu usklađenost s pravilima o državnim potporama prije prijave Europskoj komisiji radi odobrenja
- prijavljuje Europskoj komisiji prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora
- daje mišljenja na prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora izuzetih od obveze prijave Europskoj komisiji te obavještava Europsku komisiju o tome
- pruža stručnu pomoć davateljima državnih potpora i potpora male vrijednosti
- prikuplja i obrađuje te evidentira podatke o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti, a provodi i analizu učinkovitosti državnih potpora i potpora male vrijednosti
- izrađuje godišnje izvješće o državnim potporama
- izvješćuje Europsku komisiju o dodijeljenim državnim potporama

- sudjeluje u razvoju institucija Europske unije u poslovima iz područja državnih potpora i potpora male vrijednosti
- suraduje sa međunarodnim organizacijama i drugim subjektima međunarodnog prava u poslovima iz područja državnih potpora i potpora male vrijednosti
- izrađuje prijedloge propisa o državnim potporama i potporama male vrijednosti i prijedloge propisa kojima se preuzima pravna stečevina Europske unije, o državnim potporama i potporama male vrijednosti
- daje mišljenje na prijedloge propisa koje izrađuju nadležna tijela, a koji se odnose na državne potpore i potpore male vrijednosti
- provodi izobrazbu radi stručnog osposobljavanja i usavršavanja davatelja ili korisnika državnih potpora i potpora male vrijednosti²²

11.1. Suradnja tijela u sustavu državnih potpora i potpora male vrijednosti

Ministarstvo financija pruža stručnu pomoć davateljima ili korisnicima državnih potpora i potpora male vrijednosti radi ispravne primjene i razumijevanja propisa i pravila o državnim potporama i potporama male vrijednosti te pripreme prijedloga programa državnih potpora i potpora male vrijednosti pojedinačnih državnih potpora i potpora male vrijednosti akata koje predstavljaju pravnu osnovu. Za donošenje programa državnih potpora i potpora male vrijednosti i u obavljanju poslova iz članaka 3. i 4. Zakona o državnim potporama Ministarstvo financija i davatelji državnih potpora i potpora male vrijednosti surađuju. Ministarstvo financija pruža stručnu pomoć davateljima ili korisnicima državnih potpora i radi ispravne i svrhovite provedbe smjernica politike državnih potpora. Nadležna središnja tijela državne uprave dostavljaju Ministarstvu financija na mišljenje prijedloge propisa koji se odnose na državne potpore i potpore male vrijednosti. Za potrebu provedbe izvanrednih ili dodatnih poslova na području državnih potpora, osobito radi učinkovitog izvršenja zadataka prema institucijama Europske unije, ministar financija može osnovati povjerenstva i savjetodavna tijela.

²² Narodne novine, Zakon o državnim potporama, Zagreb, 2017.

Suradnja s institucijama Europske unije istaknuta je u članku 6. Zakona o državnim potporama. U odnosu s institucijama Europske unije, obavljanje poslova iz Zakona o državnim potporama obavlja Ministarstvo financija koje surađuje sa stalnim predstavništvom Republike Hrvatske pri Europskoj uniji.

„Europska unija je malom gospodarstvu povjerila ulogu osnovnog izvora inovacija i novog zapošljavanja, pokretača rasta, nositelja strukturnih promjena i napretka. Ujedno je uočila i tri problema koje bi valjalo ukloniti kako bi mala i srednja poduzeća mogla ispuniti očekivanja. To su:

- troškovi regulacije i administracije - ovi troškovi narušavaju poslovno okruženje;
- neprikladno financiranje razvitka poduzetništva - mala i srednja poduzeća imaju otežan pristup kapitalu s obzirom da konzervativne financijske ustanove nisu voljne podijeliti rizik s nositeljima poduzetničkog pothvata. Financijski fondovi Unije također im nisu dovoljno dostupni. Ako se mala i srednja poduzeća koja djeluju u zemljama «stare Europe» teško nose sa složenim procedurama povlačenja sredstava iz fondova, pitanje je u kojoj će im mjeri moći konkurirati hrvatski poduzetnici i hoće li moći iskoristiti ta sredstva. Osnivanje stručnih timova za izradu kvalitetnih prijedloga projekata i širenje primjera dobre prakse među poduzetnicima smatra se, stoga, nužnim koracima u pripremi maloga gospodarstva za ulazak u Uniju;
- nepostojanje skupa politika usmjerenih obrazovanju i izgradnji poduzetničkog svjetonazora od najranije dobi.

U Uniji se razlikuju dvije skupine državnih potpora:

- državne potpore o kojima odlučuje Europska komisija i za koje postoji obveza prijavljivanja i izvještavanja - to su potpore koje zadovoljavaju četiri osnovna kriterija: da se dodjeljuju iz državnih sredstava; da pružaju ekonomsku prednost poduzeću, sektoru ili regiji; da su selektivne; te da utječu na konkurentnost i trgovinu među članicama. Prema namjeni, one mogu biti potpore poljoprivredi i ribarstvu, industriji i uslugama ili regionalne potpore. Potpore industriji i uslugama mogu imati horizontalne ciljeve, kao što su poticanje istraživanja i razvoja, ili zapošljavanja, a mogu biti i usmjerene prema pojedinim sektorima. S obzirom na instrumente, mogu poprimiti oblik subvencija i poreznih olakšica, udjela u vlasničkom kapitalu, povoljnijih kredita i poreznog duga te jamstava;
- državne potpore za koje ne postoji obveza prethodnog prijavljivanja, ali postoji obveza obavještanja Europske komisije - u ovu skupinu spadaju potpore koje manje narušavaju zajedničko tržište, vode povećanju opće konkurentnosti gospodarstva Unije te imaju horizontalne

učinke. One su precizno definirane, a uz određene uvjete uključuju i potpore malom i srednjem poduzetništvu, potpore za usavršavanje i obuku te potpore za zapošljavanje.

Za potpore u iznosu do 100.000 eura u trogodišnjem razdoblju, odnosno «de minimis» potpore, ne postoji obveza obavještanja. „²³

11.2. Državne potpore koje imaju obvezu prijave Europskoj komisiji

Davatelj državne potpore dostavlja Ministarstvu financija prijedlog programa državne potpore ili pojedinačne državne potpore radi prijave Europskoj komisiji. Ministarstvo financija će u zadanom vremenskom roku od dana primitka potpunog prijedloga iz stavka 1. spomenutog članka dati mišljenje o usklađenosti s pravilima o državnim potporama i smjernicama politike državnih potpora Republike Hrvatske na prijedloge iz stavka 1. spomenutog članka davatelja državnih potpora jedinica lokalne i područne regionalne samouprave. Ministarstvo financija daje mišljenje samo o podacima koji su vezani za njihove usklađenosti s pravilima o državnim potporama. Ako Ministarstvo financija smatra da se prijedlog iz stavka 1. ovog članka u skladu s pravilima o državnim potporama i smjernicama politike državnih potpora Republike Hrvatske bez odgode prijavljuje kao prijedlog programa državne potpore ili pojedinačne državne potpore Europskoj komisiji i o tome obavještava davatelja državne potpore. Ako Ministarstvo financija smatra da prijedlog iz stavka 1. ovog članka nije usklađen ili nije u dovoljnoj mjeri usklađen s pravilima o državnim potporama ili smjernicama politike državnih potpora, Republika Hrvatska će u pisanom obliku predložiti davatelju državne potpore izmjene i dopune dostavljenog prijedloga radi postizanja usklađenosti. Davatelj državne potpore učinit će predložene izmjene i dopune iz stavka 5. ovoga članka u roku koji odredi Ministarstvo financija, a koji ne može biti kraći od 8 niti dulji od 30 dana. Ako davatelj državne potpore ne dostavi Ministarstvu financija predložene izmjene i dopune u roku iz stavka 6. ovog članka, Ministarstvo financija davatelju državne potpore ponovno upućuje zahtjev iz stavka 5. ovog članka. Ako i nakon ponovljenog zahtjeva davatelj državne

²³ Švaljek S., Pristupanje Europskoj uniji: Očekivani ekonomski učinci, Zagreb, 2007.

potpore ne dostavi zatražene izmjene i dopune u roku koji odredi Ministarstvo financija, smatrat će se da je davatelj državne potpore odustao od prijedloga iz stavka 1. ovog članka, osim ako davatelj državne potpore u tome roku ne dostavi zahtjev iz stavka 10. ovog članka. Ministarstvo financija prijavljuje prijedlog programa državne potpore ili pojedinačne državne potpore Europskoj komisiji bez odgode po primitku isprave na prijedloge iz stavka 1. ovog članka.

Ako smatra da je prijedlog usklađen s pravilima o državnim potporama i smjernicama politike državnih potpora Republike Hrvatske, ako davatelj državne potpore zatraži da se prijedlog iz stavka 1. ovog članka, kojeg Ministarstvo financija smatra usklađenim sa smjernicama politike državnih potpora Republike Hrvatske, prijavi bez učinjenih predloženih izmjena i dopuna radi usklađenja s pravilima o državnim potporama, Ministarstvo financija će postupiti po zahtjevu davatelja državne potpore i neispravljeni prijedlog prijaviti Europskoj komisiji bez odgode. Ako davatelj državne potpore koju je Ministarstvo financija prijavilo Europskoj komisiji odustane od namjere dodjele državne potpore o tome će bez odgode izvijestiti Ministarstvo financija. Ministarstvo financija će povući već podnesenu prijavu ako Europska komisija već nije donijela odluku o prijavljenoj državnoj potpori. Davatelj državne potpore ne može dodijeliti državnu potporu iz prijedloga iz stavka 1. ovog članka prije odobrenja Europske komisije. Sadržaj, oblik i način dostave prijedloga programa državne potpore i pojedinačne državne potpore iz stavka 1. ovog članka ministar financija uredit će Pravilnikom.

11.3. Državne potpore koje nemaju obvezu prijave Europskoj komisiji

„Davatelj državne potpore dostavlja Ministarstvu financija prijedlog programa državne potpore ili pojedinačne državne potpore radi prijave Europskoj komisiji.“²⁴ Ministarstvo financija daje mišljenje na prijedlog iz stavka 1. ovog članka, najkasnije u roku 45 dana od primitka potpunog prijedloga kojim potvrđuje da je predložena državna potpora izuzeta od obveze prijave Europskoj komisiji te da je u skladu s pravilima o državnim potporama i smjernicama politike državnih potpora Republike Hrvatske. Prijedlog iz stavka 1. ovog članka je taj da je davatelj državne potpore

²⁴ Narodne novine, Zakon o državnim potporama, Zagreb, 2017.

jedinica lokalne i područne regionalne samouprave, a Ministarstvo financija daje mišljenje samo o njihovom statusu državne potpore izuzete od obveze prijave Europskoj komisiji te usklađenosti s pravilima o državnim potporama.

Ako Ministarstvo financija smatra da prijedlog iz stavka 1. ovog članka nije usklađen ili nije u dovoljnoj mjeri usklađen s pravilima o državnim potporama ili smjernicama politika državnih potpora Republike Hrvatske, predložit će u pisanom obliku davatelju državne potpore izmjene i dopune dostavljenog prijedloga radi postizanja usklađenosti. Davatelj državne potpore učinit će predložene izmjene i dopune stavka 4. ovog članka u roku koji odredi Ministarstvo financija koji ne može biti kraći od 8 niti dulji od 30 dana. Ako davatelj državne potpore ne dostavi Ministarstvu financija predložene izmjene i dopune u rokovima iz stavka 5. ovog članka, Ministarstvo financija davatelju državne potpore ponovno upućuje zahtjev iz stavka 4. ovog članka. Ako i nakon ponovljenog zahtjeva davatelj državne potpore ne dostavi zatražene izmjene i dopune radi usklađenja sa smjernicama politike državnih potpora Republike Hrvatske u roku koji odredi Ministarstvo financija, smatrat će se da je davatelj državne potpore odustao od prijedloga iz stavka 1. ovog članka. Ako i nakon ponovljenog zahtjeva davatelj državne potpore ne dostavi zatražene izmjene i dopune radi usklađenja s pravilima o državnim potporama obavijestit će Ministarstvo financija da li je odustao od prijedloga stavka 1. ovog članka ili namjerava postupiti po stavku 9. ovog članka te namjerava dodijeliti državnu potporu iz prijedloga iz stavka 1. ovog članka koju sam smatra usklađenom s pravilima o državnim potporama. Davatelj državne potpore može dodijeliti državnu potporu iz ovog članka, tek nakon što je dobio pozitivno mišljenje Ministarstva financija o usklađenosti prijedloga programa državne potpore ili pojedinačne državne potpore sa smjernicama politike državnih potpora Republike Hrvatske.

Ako se ne slaže s mišljenjem Ministarstva financija o usklađenosti prijedloga iz stavka 1. ovog članka s pravilima o državnim potporama, davatelj državne potpore može zatražiti od Ministarstva financija prijavu, prijedloge stavka 1. ovog članka, a kojeg Ministarstvo financija smatra usklađenim sa smjernicama politike državnih potpora Republike Hrvatske i to izravno Europskoj komisiji, što će Ministarstvo financija bez odgode učiniti. Ako je zatražena i izvršena prijava iz stavka 9. ovog članka, davatelj državne potpore ne može dodijeliti državnu potporu iz prijedloga iz stavka 1. ovog članka prije odobrenja Europske komisije. Ako davatelj državne potpore koju je Ministarstvo financija prijavilo Europskoj komisiji u skladu sa stavkom 9. ovoga članka odustane od namjere dodjele državne potpore, o tome će bez odgode izvijestiti Ministarstvo financija.

Ministarstvo financija će povući već podnesenu prijavu ako Europska komisija već nije donijela odluku o prijavljenoj državnoj potpori. Sadržaj, oblik i način dostave prijedloga programa državne potpore i pojedinačne državne potpore iz stavka 1. ovog članka ministar financija uredit će Pravilnikom.

11.4. Objava programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora

Članak 12. (NN. 69 /17)

„Mrežne stranice Ministarstva financija sadrže objedinjene podatke o programima državnih potpora i pojedinačnim državnim potporama. Davatelj državne potpore objavljuje program državne potpore na svojim mrežnim stranicama prije dodjele državnih potpora temeljem programa državne potpore. Sadržaj, oblik, rok i način dostave podataka o programima državnih potpora i pojedinačnim državnim potporama iz stavka 1. ovog članka ministar financija uredit će pravilnikom.“²⁵

11.5. Povrat državne potpore (članak 13. Zakona o državnim potporama)

Ako komisija naloži povrat državne potpore Ministarstvo financija o tome bez odgode obavještava davatelja državne potpore koji provodi povrat. Davatelj državne potpore provodi povrat državne potpore i kada sam utvrdi da su prema pravilima pravne stečevine Europske unije, stečeni uvjeti za povrat državne potpore koju je dodijelio. Povrat državne potpore provodi se u skladu s pravilima propisa Republike Hrvatske kojima se uređuje pravni odnos nastao dodjelom državne potpore, odnosno u skladu s pravilima samo pravnog akta na temelju kojeg je državna potpora dodijeljena korisniku. Davatelj državne potpore odgovoran je za dodjelu državne potpore čiji povrat je naložila Europska komisija. Mišljenja Ministarstva financija iz članka 8. i 9. ovog Zakona o usklađenosti prijedloga programa državne potpore ili pojedinačne državne potpore s pravilima o državnim potporama savjetodavne su prirode i ne dovode u pitanje isključivu ovlast Europske komisije pri odobravanju državne potpore.

²⁵ Narodne novine, Zakon o državnim potporama, Zagreb, 2017.

11.6. Izvješće o državnim potporama

U članku 17. Zakona o državnim potporama stoji kako Ministarstvo financija izrađuje godišnje izvješće o državnim potporama. Godišnje izvješće sadrži izvještaj i o potporama male vrijednosti. Također, godišnje izvješće sadrži podatke o državnim potporama, poljoprivredi i ribarstvu. Ministarstvo nadležno za poljoprivredu i ribarstvo dostavlja Ministarstvu financija podatke o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti poljoprivredi i ribarstvu radi izrade godišnjeg izvješća o državnim potporama do 30. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu.

Ministarstvo financija dostavlja godišnje izvješće o državnim potporama Vladi Republike Hrvatske, i to do kraja listopada tekuće godine za prethodnu godinu. Godišnje izvješće o državnim potporama Hrvatskom saboru dostavlja Vlada Republike Hrvatske i to do kraja studenoga tekuće godine za prethodnu godinu. Godišnje izvješće o državnim potporama na svojim mrežnim stranicama objavljuje Ministarstvo financija.

11.7. Razina dodjele državnih potpora

Razlikujemo sljedeće razine dodjele potpora:

- državna: davatelj potpore je središnje tijelo državne uprave, primjerice Ministarstvo
- regionalna: davatelj potpore je jedinica područne regionalne samouprave, primjerice pojedine županije
- lokalna: davatelj potpore jedinica lokalne samouprave, primjerice gradovi i općine
- ostalo: davatelj potpore može biti i svaka pravna osoba koja dodjeljuje ili upravlja državnim potporama u smislu Zakona o državnim potporama, primjerice, Hrvatska elektroprivreda

11.8. Visina i trajanje državnih potpora

Svaki trošak mora se opravdati te je potrebno navesti troškove i njihove iznose kada je to moguće. Troškovi su to za koje se može dodijeliti potpora radi određivanja gornje granice za dodjelu potpore,

kao i kod visine gdje je potrebno navesti iznos, tako i kod trajanja potpore gdje je potrebno navesti planirano vremensko trajanje potpore.

11.9. Izvori financiranja državnih potpora

Svi izvori iz kojih će se dodjeljivati potpora moraju biti navedeni kao i pozicije iz proračuna u slučajevima gdje je to moguće. „Ako se radi o parafiskalnim pristojbama, potrebno je navesti detalje kao i proizvode i usluge na koje se pristojba plaća. Za pravne osobe koje dodjeljuju ili upravljaju državnim potporama potrebno je detaljno obrazložiti iz kojih će se izvora potpora financirati.“²⁶

Potpore vremenski neograničena zahtjeva potrebno navođenje godišnjih rashoda, odnosno smanjenje prihoda državnog proračuna za sljedeće tri godine. Uz navedene brojčane podatke potrebno je navesti pravnu osnovu za dodjelu vremenski ograničenih potpora.

²⁶ Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Pravilnik o obliku i sadržaju, te načinu prikupljanja podataka i vođenja evidencija državnih potpora, Zagreb, 2010.

12. ZAKLJUČAK

Tema ovog diplomskog rada odnosila se na tematiku državnih potpora, kako u Europskoj uniji, tako i u Republici Hrvatskoj. Kroz niz obrađenih tema, definicija i analiza dolazimo do spoznaje da su one iznimno bitne pri funkcioniranju već spomenute Europske unije, njenih država članica, pa tako i pri funkcioniranju Republike Hrvatske kao države koja državne potpore i potražuje. Potrebno je zadovoljiti niz čimbenika kako bi do njihova odobrenja došlo, odnosno postoji niz pravila kojih se države moraju pridržavati i koje ih kao takve vode ka ostvarenju zacrtanih ciljeva.

Razlikujemo više vrsta državnih potpora, a svaka od njih ima posebne karakteristike i svojstva. Razlikujemo dakle, potpore za promicanje gospodarskog razvoja područja na kojima je životni standard poprilično niske kategorije ili na kojima se nailazi na povećanu nezaposlenost, potpore za promicanje provođenja bitnog projekta od zajedničkog europskog interesa, kao i za otklanjanje bitnih poremećaja i anomalija u gospodarstvu neke od država članica Europske unije, potpore za poboljšavanje kulture i očuvanja baštine, samo ako spomenute potpore direktno ne djeluju na uvjete u trgovini i tržišno natjecanje u Europskoj uniji u onoj mjeri kada bi to bilo kontradiktorno zajedničkom interesu, potpore pri olakšavanju razvitka posebnih djelatnosti u gospodarstvu ili pri određenim gospodarskim područjima, samo ako takve potpore ne utječu u negativnom smislu na uvjete u trgovini i to u onoj mjeri kada bi to bilo kontradiktorno zajedničkom interesu, bilo koje druge vrste potpora koje samo Vijeće Europske unije predodredi vlastitom odlukom koja se donosi na prijedlog Europske komisije.

Uz navedene, potpore u radu su analizirane i kroz mjesnu podjelu i to kao državna, regionalna, lokalna te ostale potpore. Državne potpore definirane su kao nepovezane s unutarnjim tržištem Europske unije. Unatoč tome, kao i unatoč samom Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, članak 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ističe kako je dodjela državnih potpora dopuštena, a samim time i prihvaćena. Sredstva koja se dobivaju od Europske unije ili od strane Europske investicijske banke, kao i od strane Europskog investicijskog fonda smatraju se državnim sredstvima i to u slučaju ako državna, dakle nacionalna tijela posjeduju diskrecijsko pravo odlučivanja o uporabi tih istih datih im sredstava, ponajviše pri odabiru samog korisnika. Sukladno navedenom, ako su ispunjeni svi dati im uvjeti iz članka 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, spomenuta sredstva imaju priliku predstavljati se kao državna potpora. Poticanja se vrše na način da davatelji državnih potpora nastoje dodijeliti sredstva, dakle ona sredstva koja

namjeravaju dodijeliti kao državne potpore, posebno namijeniti i to u nekoliko sektora, u istraživanju, razvoju i inovacijama, u zaštiti okoliša, u usavršavanju, u zapošljavanju, u ulaganjima, posebno u obliku regionalnih potpora.

Europska komisija 2005. godine je objavila takozvani Akcijski plan za državne potpore koji je usvojen s ciljem boljitka vjerodostojnosti, transparentnosti, efektivnosti i predvidivosti državnih potpora. Europska komisija ima viziju kroz modernizaciju određenih pravila za europske potpore i to kroz njih nekoliko. Razlikujemo manje, ali preciznije državne potpore, potom rafinirani ekonomski način pristupanja, veći stupanj transparentnosti te efektivnije primjene, kao i podjelu odgovornosti među državama članicama i Europskom komisijom.

POPIS LITERATURE

Internetske stranice:

1. Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Javni natječaj, Zagreb, 2019. str. 4
2. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Pravilnik o obliku i sadržaju, te načinu prikupljanja podataka i vođenja evidencija državnih potpora, Zagreb, 2010.
3. <https://dr.nsk.hr/islandora/object/efri%3A2373/datastream/PDF/view>, Rijeka, 2020., str. 61
4. <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/455>, 23.06.2023.
5. <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/drzavne-potpore-i-plan-oporavka-i-otpornosti/3141>, 23.06.2023.
6. <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/AplikacijaRepository/Natjecaji/Dokumenti/23/obrazacvi.-izjavaprijavitelja-1386168928.pdf>
7. Ministarstvo financija, Državne potpore izuzete od obveze prijave Europskoj komisiji, Zagreb, 2023.
8. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Integrirani nacionalni energetske i klimatski plan za Republiku Hrvatsku, Zagreb, 2019., str. 49
9. Narodne novine, Odluka o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2023. – 2025., Zagreb, 2023.
10. Narodne novine, Zakon o državnim potporama, Zagreb, 2017.
11. Službeni list Europske unije, Europska komisija, Zagreb, 2014., str. 12
12. Službeni list Europske unije, Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Zagreb, 2016., str. 45
13. Službeni list Europske unije, Zakonodavstvo, Zagreb, 2016.
14. Vukorepa A., Završni rad, Analiza državnih potpora i njihovih učinaka na hrvatsko gospodarstvo u okviru industrijske politike EU, Split, 2017., str. 9
15. Vlada Republike Hrvatske, Godišnje izvješće o državnim potporama za 2019. godinu, Zagreb, 29. listopada 2020. str. 8

Knjige:

Švaljek S., Pristupanje Europskoj uniji: Očekivani ekonomski učinci, Zagreb, 2007.

Znanstveni rad:

Buneta A., Državne subvencije i financijska uspješnost poduzeća u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2020.

Slike:

Slika 1. Struktura državnih potpora.....	7
Slika 2. Struktura potpora posebnim sektorima	9
Slika 3. Udjeli državnih potpora.....	10