NN 2/2018 (5.1.2018.), Odluka o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2018. – 2020.

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju članka 7. stavka 3. Zakona o državnim potporama (»Narodne novine«, br. 47/14 i 69/17) i članka 31. stavka 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 150/11, 119/14 i 93/16), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 4. siječnja 2018. godine donijela

ODLUKU

O DONOŠENJU SMJERNICA POLITIKE DRŽAVNIH POTPORA ZA RAZDOBLJE 2018. – 2020.

I.

Donose se Smjernice politike državnih potpora za razdoblje 2018. – 2020., u tekstu koji je sastavni dio ove Odluke.

II.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u »Narodnim novinama«.

Klasa: 022-03/17-04/461
Urbroj: 50301-25/05-18-2
Zagreb, 4. siječnja 2018.

Predsjednik
mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

SMJERNICE POLITIKE DRŽAVNIH POTPORA ZA RAZDOBLJE 2018. – 2020.

1. UVOD

Danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, 1. srpnja 2013. godine, Zakonom o državnim potporama (»Narodne novine«, br. 72/13 i 141/13) uvedena je u sustav državnih potpora u Republici Hrvatskoj politika državnih potpora kao novi mehanizam kojim će u određenom, trogodišnjem razdoblju, biti postavljeni prioritetni ciljevi pri dodjeli državnih potpora i svrha učinkovitog korištenja sredstava državnog proračuna. Politika državnih potpora sastavni je dio i važećeg Zakona o državnim potporama (»Narodne novine«, br. 47/14 i 69/17).

Za provedbu i nadzor provedbe politike državnih potpora u Republici Hrvatskoj u okviru mjera fiskalne politike Republike Hrvatske, u skladu sa Zakonom o državnim potporama, nadležno je Ministarstvo financija.

Osnovni instrument tog mehanizma su smjernice politike državnih potpora, čijim se sadržajem kao uputama, trebaju voditi davatelji državnih potpora (osim davatelja državnih potpora jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) pri planiranju i izradi novih prijedloga državnih potpora. Smjernicama politike državnih potpora navode se ciljevi dodjele državnih potpora čijem ostvarenju davatelji trebaju težiti imajući na umu pored same svrhe državnih potpora i raspoloživost proračunskih sredstava za provedbu mjera državnih potpora.

Kao i Zakon o državnim potporama, ove Smjernice odnose se samo na državne potpore industriji i uslugama, ne na državne potpore u poljoprivredi i ribarstvu.

2. DRŽAVNE POTPORE U REPUBLICI HRVATSKOJ U PRETHODNOM RAZDOBLJU

Dok su u Europskoj uniji u 2015. godini sektorske državne potpore, koje su usmjerene prema konkretnim sektorima gospodarstva te u većoj mjeri narušavaju tržišno natjecanje i prema tome su »nepoželjne«, činile tek 7,3% ukupno dodijeljenih državnih potpora industriji i uslugama, iako bez sektora željeznica, u Republici Hrvatskoj one su u istom razdoblju činile 55,9% (iako znatno manje u odnosu na 2014. godinu kad su bile 72%) ukupno dodijeljenih državnih potpora industriji i uslugama, dok su 44,1% (iako znatno više u odnosu na 2014. godinu kad su bile 28%) činile horizontalne državne potpore, usmjerene »poželjnim« horizontalnih ciljevima, nevezano za konkretne sektore gospodarstva.

Takav omjer ukazuje na potrebu za još jačim naporima boljeg planiranja ciljeva i sredstava u obliku državnih potpora kako bi se, uz slijeđenje uputa iz ovih Smjernica, došlo do slike strukture dodijeljenih državnih potpora u Republici Hrvatskoj kakva je u Europskoj uniji.

Provedba politike državnih potpora u 2017. godini, temeljem Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2017. – 2019., bila je uspješna i dobar je pokazatelj budućih planiranja državnih potpora. Ministarstvo financija je tijekom 2017. godine, ocijenilo usklađenim s politikom državnih potpora programe državnih potpora usmjerene upravo horizontalnim ciljevima, kao što su regionalne potpore, državne potpore za zaštitu okoliša, potpore za projekte ulaganja u razvoj luka otvorenih za javni promet. Kako je riječ o novim prijedlozima državnih potpora, njihovom dodjelom utjecat će se u budućem razdoblju i na promjenu u strukturi dodijeljenih državnih potpora, tj. odnosa sektorskih i horizontalnih državnih potpora, a u korist horizontalnih državnih potpora. Time bi se trebala nastaviti tendencija rasta udjela horizontalnih državnih potpora u odnosu na sektorske čiji bi udjel u ukupno dodijeljenim državnim potporama trebao biti sve manji.

Usmjerenje ispunjenju ovih ciljeva komplementarno je gospodarskoj politici i stvaranju makroekonomske stabilnosti kako bi se u većoj mjeri ostvarila veća konkurentnost hrvatskog gospodarstva i uvjeti održivog gospodarskog rasta.

3. POLITIKA DRŽAVNIH POTPORA EUROPSKE UNIJE

3.1. Modernizacija sustava državnih potpora

Proces modernizacije sustava državnih potpora predstavlja reformu cjelokupne politike državnih potpora Europske unije.

Ključni ciljevi procesa modernizacije sustava državnih potpora kojeg provodi Europska komisija, u skladu s Priopćenjem Europske komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija (COM/2012/0209 final), su:

– davanje prioriteta slučajevima koji imaju znatan učinak na jedinstveno tržište kroz pojačanu kontrolu mjera prije provedbe te nadzor nakon provedbe, te

– izbjegavanje slučajeva u kojima se podržavaju oni projekti koji mogu biti samostalno provedeni bez državnih intervencija, te posebno

– noveliranje pravila o državnim potporama koje Europska komisija ne mora odobriti prije njihove dodjele, kako bi se smanjila administrativna opterećenja te državama članicama Europske unije omogućilo lakše dodjeljivanje dobro usmjerenih državnih potpora.

U skladu s takvim ključnim ciljevima, a na temelju moderniziranog sustava, postupanje s državnim potporama trebalo bi biti olakšano, a same mjere državnih potpora bile bi dobro osmišljene i odmjerene te usmjerene na jasno prepoznate ciljeve od općeg i zajedničkog interesa, a tržišno natjecanje narušavale bi u najmanjoj mogućoj mjeri.

Državne potpore, u svakom slučaju, moraju biti osmišljene i provedene na način kojim se državi članici Europske unije pomaže ponovno pokrenuti rast, osiguravajući, istovremeno, fiskalnu održivost. Dodjelu »loših« državnih potpora treba, u svakom slučaju, izbjegavati. Lošom državnom potporom smatra se svaka ona potpora koja poduzetniku ne daje pravi poticaj, već samo istiskuje privatna ulaganja i održava na životu neučinkovite i neodržive poduzetnike.

Nadzor državnih potpora jedan je od osnovnih stupova funkcioniranja jedinstvenog tržišta, jer se njime osigurava da su poduzetnici sposobni natjecati se pod jednakim uvjetima; bez obzira gdje djeluju, pruža se zaštita od upuštanja država članica Europske unije u međusobno natjecanje u subvencioniranju, što je i na njihovu i na štetu općih europskih interesa.

3.2. Dopuštene državne potpore

Iako su državne potpore, u načelu, proglašene nespojivima s unutarnjim tržištem Europske unije, i samim Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (SL C 202, 7. 6. 2016., pročišćeni tekst), za određene ciljeve njihova dodjela je dopuštena i smatraju se prihvatljivima.

U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, sljedeće kategorije državnih potpora se mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem, nakon odgovarajućeg postupka provjere i nakon njihove pozitivne ocjene:

– potpore za promicanje gospodarskog razvoja područja na kojima je životni standard neuobičajeno nizak ili na kojima postoji velika podzaposlenost

– potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice Europske unije

– potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu

– potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine ako takve potpore ne utječu na trgovinske uvjete i tržišno natjecanje u Europskoj uniji u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu

– druge vrste potpora koje Vijeće odredi svojom odlukom koju donosi na prijedlog Komisije.

Vrste državnih potpora koje je moguće dodijeliti u skladu s pravilima o državnim potporama su:

– regionalne potpore

– državne potpore za malo i srednje poduzetništvo

– državne potpore za zapošljavanje

– državne potpore za usavršavanje

– državne potpore za zaštitu okoliša

– državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije

– državne potpore u obliku rizičnog kapitala

– državne potpore za sanaciju i restrukturiranje

– državne potpore za kulturu i očuvanje baštine, uključujući audiovizualna djela

– državne potpore za radiodifuzijske usluge

– državne potpore dodijeljene za troškove nastale uslijed liberalizacije tržišta električne energije (samo u određenom razdoblju i u određenim državama članicama Europske unije)

– državne potpore za poštanske usluge

– državne potpore za razvoj širokopojasne mreže

– državne potpore sektoru prometa

– državne potpore za usluge od općeg gospodarskog interesa

– državne potpore u slučaju određenih prirodnih katastrofa

– državne potpore za prijevoz stanovnika udaljenih regija

– državne potpore za infrastrukturu.

Među kategorijama državnih potpora koje je, poštujući pravila, dopušteno dodjeljivati nalaze se i državne potpore financijskom sektoru, uvedene u sustav ponajprije kao mjera nošenja s posljedicama globalne ekonomske krize.

Prema izvještaju Europske komisije iz 2016. godine, tri glavna područja u koja su bila usmjeravana sredstva u obliku državnih potpora u državama članicama Europske unije u 2015. godini su:

– zaštita okoliša uključujući uštedu energije

– regionalni razvoj, te

– istraživanje, razvoj i inovacije.

Ovdje valja napomenuti da se u 2015. godini u odnosu na 2014. godinu bilježi znatno smanjenje iznosa dodijeljenih državnih potpora za regionalni razvoj te smanjenje iznosa za istraživanje, razvoj i inovacije, dok su porasli iznosi dodijeljenih državnih potpora za područja zaštite okoliša uključujući uštedu energije, kulture i zapošljavanja.

4. CILJEVI I PRIORITETI VLADE REPUBLIKE HRVATSKE U PODRUČJU DRŽAVNIH POTPORA U RAZDOBLJU 2018. – 2020.

4.1. Opće mjere

U skladu s ciljevima Strategije Europa 2020. čijim bi se ostvarenjem u svakoj državi članici Europske unije postigli viši stupnjevi zaposlenosti, proizvodnosti i socijalne kohezije, potrebno je usmjeriti se na uređenje i održanje jedinstvenog unutarnjeg tržišta kojeg se, prvenstveno, pomoću nadzora nad državnim potporama, može zaštiti od nepoštene tržišne utakmice – temeljne zapreke njegovom nesmetanom funkcioniranju i daljnjem razvoju. Upravo je tržišno natjecanje jedan od osnovnih pokretača razvoja gospodarstva, a nadzor državne potpore kao jedan od njegovih osnovnih elementa ima ključnu ulogu u zaštiti i jačanju tržišta.

Sve kategorije državnih potpora nemaju isti učinak na tržišno natjecanje. One koje predstavljaju mjere horizontalne prirode usmjerene ostvarenju opće željenog cilja mogu predstavljati pozitivan instrument ostvarenja državnih gospodarskih programa, dok one namijenjene jednom određenom sektoru industrije mogu predstavljati, i često jesu, značajno narušavanje tržišne utakmice te bi se, kao takve, trebale izbjegavati.

Osim »poželjnih« državnih potpora, u iznimnim slučajevima i ne odstupajući od strogih pravila kojima su uređene, davatelj državne potpore mogao bi dodijeliti i druge vrste državnih potpora. Jedna od tih – zapravo, jedne od najosjetljivijih sektorskih potpora, državne potpore financijskom sektoru mogle bi se dodjeljivati samo dok postoji krizna situacija koja uzrokuje zaista iznimne okolnosti u kojima je cjelokupna financijska stabilnost u opasnosti, a s ciljem sprječavanja većih asimetrija u državama članicama Europske unije koje bi mogle dodatno rascjepkati jedinstveno tržište i izazvati njegovu