NN 47/2016 (20.5.2016.), Odluka o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2016. - 2018.

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

1214

Na temelju članka 7. stavka 3. Zakona o državnim potporama (»Narodne novine«, broj 47/14) i članka 31. stavka 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 150/11 i 119/14), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 12. svibnja 2016. godine donijela

ODLUKU

O DONOŠENJU SMJERNICA POLITIKE DRŽAVNIH POTPORA ZA RAZDOBLJE 2016. – 2018.

I.

Donose se Smjernice politike državnih potpora za razdoblje 2016. – 2018., u tekstu koji je sastavni dio ove Odluke.

II.

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

Klasa: 022-03/16-04/67

Urbroj: 50301-05/16-16-2

Zagreb, 12. svibnja 2016.

Predsjednik

Tihomir Orešković, v. r.

SMJERNICE POLITIKE DRŽAVNIH POTPORA ZA RAZDOBLJE 2016. – 2018.

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 novog Zakona o državnim potporama (»Narodne novine«, broj 47/14).

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 opći i posebni 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.

Smjernice politike državnih potpora donosi Vlada Republike Hrvatske, slijedeći politiku državnih potpora Europske unije i Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016. – 2018. godine.

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 2013. godini sektorske državne potpore, one koje u većoj mjeri narušavaju tržišno natjecanje i prema tome su »nepoželjne«, činile tek oko 14% ukupno dodijeljenih državnih potpora industriji i uslugama, iako bez sektora željeznica, u Republici Hrvatskoj one su u istom razdoblju činile 63% (iako znatno manje nego 2012. godine kad su bile 69,8%) ukupno dodijeljenih državnih potpora industriji i uslugama, ostavljajući 37% (iako znatno više nego 2012. godine kad su bile 30,2%) državnih potpora »poželjnim« horizontalnih ciljevima.

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 2015. godini, temeljem Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2015. – 2017., pokazala se uspješnom i dobrim pokazateljem budućih planiranja državnih potpora. Ministarstvo financija je tijekom 2015. godine, ocijenilo usklađenim s politikom državnih potpora programe državnih potpora usmjerene upravo i samo horizontalnim ciljevima, kao što su regionalne potpore, državne potpore malim i srednjim poduzetnicima, državne potpore za istraživanje, razvoj, inovacije, zaštitu okoliša, državne potpore za audiovizualna djela, kulturu i očuvanje baštine, zapošljavanje i usavršavanje. 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

Iako su državne potpore, u načelu, proglašene nespojivima s unutarnjim tržištem Europske unije, i samim Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (SL C 326, 26. 10. 2012., pročišćeni tekst), za određene ciljeve njihova dodjela je dopuštena i smatraju se prihvatljivima. Osnovno načelo za dodjelu takvih »dopuštenih« državnih potpora jest, slobodno prevedeno, »manje, ali pametnije« (*»less but better targeted«*).

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

– osiguranje da su deficitarni državni proračuni usmjereni na slučajeve koji predstavljaju stvarne tržišne neuspjehe, odnosno 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 slučajeve tržišnog neuspjeha i 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 privatne investicije 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

U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, sljedeće kategorije državnih potpora se mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem, nakon odgovarajućeg postupka provjere koji se provodi 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 na prijedlog Komisije.

Vrste državnih potpora, uređene ponajprije aktima Europske komisije, na to ovlaštene samim Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i uredbama Vijeća, koje se mogu dodijeliti pod uvjetima i kriterijima u njima propisanima 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 brodogradnju

– 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 navedenim 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 2014. godine, tri glavna područja u koja su bila usmjeravana sredstva u obliku državnih potpora u državama članicama Europske unije u 2013. godini su:

– zaštita okoliša uključujući uštedu energije

– regionalni razvoj, te

– istraživanje, razvoj i inovacije.

Države članice Europske unije u manjoj su mjeri dodjeljivale državne potpore za malo i srednje poduzetništvo.

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

2016. – 2018.

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. Osnovni

cilj politike državnih potpora u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2016. – 2018. je smanjiti udio sektorskih državnih potpora u ukupno dodijeljenim državnim potporama, te ih u što većoj mjeri približiti razini usporedivoj s onom u Europskoj uniji.

4.2. Državne potpore po kategorijama u razdoblju 2016. – 2018.

Odgovarajućom politikom državnih potpora doprinosi se ostvarenju ciljeva Strategije Europa 2020. Njena karakterizacija kao »odgovarajuće« ogleda se u njenoj sposobnosti da potiče i podržava inicijative za inovativnim, učinkovitim i ekološki prihvatljivim tehnologijama, olakšavajući pritom pristup javnim sredstvima za investicije, rizični kapital te za financiranje istraživanja i razvoja.

Davatelji državnih potpora u Republici Hrvatskoj moraju osigurati da su državne potpore koje namjeravaju dodijeliti dobro osmišljene, jasno usmjerene upravo na slučajeve tržišnog neuspjeha i ciljeve od općeg interesa 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 namijenjena:

– istraživanju, razvoju i inovacijama

– ekološkim tehnologijama

– razvoju ljudskog kapitala

– investicijama

promičući pritom rast, usavršavanje i zapošljavanje te zaštitu okoliša.

Razvoj ljudskog kapitala te inovacija predstavlja jedan od najznačajnijih pokretača gospodarskog rasta i konkurentnosti nacionalne ekonomije. Nove ideje u obliku inovacija imaju potencijal prerasti u nove proizvode i usluge koje će utjecati na jačanje gospodarstva i otvaranje novih radnih mjesta. Mjere državnih potpora dane poduzetnicima s ciljem usavršavanja njihovih zaposlenika predstavljaju podlogu za daljnji razvoj te jačanje konkurentnosti gospodarstva. Određene kategorije radnika u nepovoljnom položaju (primjerice mlađih osoba) ili radnika s invaliditetom mogu imati teškoća s pristupom na tržište rada, stoga bi se određene mjere državnih potpora trebale usmjeriti na ove skupine radnika. Državne potpore za razvoj širokopojasne mreže imaju, također, veliku ulogu u osiguranju rasta i inovacija.

Jedan od poželjnih ciljeva državnih potpora je i zaštita okoliša. Davatelji državnih potpora mogli bi putem državnih potpora olakšati poduzetniku – korisniku državne potpore – premašivanje standarda Europske unije za zaštitu okoliša, odnosno u slučaju nepostojanja standarda Europske unije, povećanje razine zaštite okoliša, te time pomoći stvaranju održivog razvoja gospodarstva. Posebna pozornost trebala bi se usmjeriti stvaranju mjera kojima se povećava energetska učinkovitost zgrada.

Dodatno, radi ostvarenja kohezije, regionalne potpore (posebno s ciljem osnivanja novih poslovnih djelatnosti te proširenjem postojećih, ali i otvaranjem radnih mjesta u nerazvijenijim područjima) bit će od velikog značaja. Regionalne potpore pomažu razvoju nerazvijenijih područja podržavanjem ulaganja i otvaranjem radnih mjesta na održiv način. Time se po gospodarskom rastu ujednačuju različiti dijelovi države te osigurava stabilnost i na mikroekonomskoj razini.

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 financijsku nestabilnost. Također i potpore za sanaciju i restrukturiranje poduzetnicima u teškoćama, potpore za koje se smatra da spadaju među vrste državnih potpora koje najviše narušavaju tržišno natjecanje, trebale bi se dodjeljivati samo u nužnim situacijama i pod strogo određenim uvjetima, te bi kao posljedicu trebale imati dugoročnu održivost poduzetnika u pitanju. Načelo jednokratne dodjele ostaje osnovno za dodjelu ove vrste državnih potpora, a restrukturiranje bi trebalo biti