



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Državne potpore i europske integracije: iskustva za Hrvatsku



DRŽAVNE POTPORE I EUROPSKE INTEGRACIJE: ISKUSTVA ZA HRVATSKU

Urednica:

Višnja Samardžija

Izvršni urednici:

Marko Makek

Hrvoje Ćurko

Prevodioci:

Sanja Galović i Jana Rađa

Lektori:

Fikret Cacan i Kristian Lewis

Naklada:

1000 primjeraka

Tisak:

Kersch offset

Zagreb, svibanj 2003.

CIP - Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 327.39(4-67 EU) (082)

Državne potpore i europske integracije: iskustva za Hrvatsku / <urednica Višnja Samardžija; prevodioci Sanja Galović... et al.>. - Zagreb: Ministarstvo za europske integracije Republike Hrvatske, 2003.

ISBN 953-7010-18-x

I. Europske integracije -- Zbornik

430613194

**Državne potpore i europske integracije:
iskustva za Hrvatsku**



Projekt "Državne potpore i europske integracije:
iskustva za Hrvatsku" i tiskanje knjige ostvareni su
uz financijsku potporu zaklade Friedrich Ebert.

Sadržaj

Autori	7
Predgovori	9
Rūdiger Pintar	9
Višnja Samardžija	11
1. Marijana Liszt: Pravni okvir kontrole državnih potpora u Španjolskoj	13
Uvod	15
Pristupanje Španjolske Europskoj zajednici	17
Posljedice pristupanja – tranzicijski period	20
Pravo državnih potpora u Španjolskoj	23
Umjesto zaključka – može li iskustvo Španjolske pomoći Hrvatskoj u organizaciji kontrole državnih potpora?	42
2. Lea Lekočević i Jana Rudolf Mesarić: Slovensko iskustvo u primjeni zakonodavstva na području državnih potpora	45
Zakonodavstvo i administrativno uređenje područja državnih potpora	47
Iskustva u primjeni zakonodavstva u području državnih potpora	53
Metodologija i priprema godišnjeg pregleda državnih potpora i gospodarski utjecaj prilagodbe	73
Zaključak	78
3. Mikołaj Stasiak: Državne potpore – poljsko iskustvo	81
Uvod	83
Iskustvo i ključni koraci u provedbi kontrole državnih potpora u skladu s načelima EU	84
Razvoj sustava za davanje obavijesti o državnim potporama neovisnom tijelu za državne potpore	90
Gospodarski učinci usklađivanja zakona i koraci za rješavanje negativnih posljedica	94
Problemi u postupku provedbe zakonodavstva o državnim potporama	96

Metodologija pripreme godišnjeg izvješća o državnim potporama i aktivnosti na stvaranju popisa shema potpora	98
Zaključak	100
4. Damir Kaufman: Ustrojavanje novoga sustava državnih potpora u Republici Hrvatskoj	101
Uvod	103
Pretpostavke i pravni temelj uvođenja novoga sustava državnih potpora	104
Pregled zakonodavne povijesti donošenja Zakona o državnim potporama	107
Odredbe Zakona o državnim potporama	109
Temeljna načela metodologije za pripremu izvješća o državnim potporama	114
Zaključak	120

Autori

dipl.iur. Lekočević, Lea

Diplomirala na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Ljubljani. Voditelj je sektora za nadzor državnih potpora u funkciji državnog podsekretara pri Ministarstvu financija Republike Slovenije.

mr.sc. Kaufman, Damir

Diplomirao je na Pravnome fakultetu Sveučilišta u Zagrebu te magistrirao trgovačko pravo i pravo društava na Sveučilištu u Londonu. Trenutačno radi u Odjelu za europske integracije Uprave za međunarodne financijske institucije i europske integracije pri Ministarstvu financija Republike Hrvatske na pripremi zakonodavnog okvira sustava državnih potpora usklađenih s propisima Europske unije.

mr.sc. Liszt, Marijana

Diplomirala pravo na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu te magistrirala pravo Europske unije na Sveučilištu Carlos III u Madridu, Španjolska. Na Pravnom fakultetu u Zagrebu priprema magistarski rad pod naslovom "Temeljne naznake pravnog uređenja kontrole državnih potpora u Europskoj zajednici i prema odredbama SSP-a između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica". Radi kao odvjetnica u Zagrebu.

mr.sc. Mesarič, Jana Rudolf

Diplomirala i magistrirala ekonomiju na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Ljubljani. Radi kao viša savjetnica u Ministarstvu financija Republike Slovenije.

mr.sc. Stasiak, Mikołaj

Magistar prava, od prosinca 2000. godine zamjenik direktora Odjela za nadzor državnih potpora pri Uredu za tržišno natjecanje i zaštitu potrošača u Varšavi, Poljska. U dosadašnjem radu aktivno je sudjelovao u procesu pridruživanja Poljske EU gdje je, kao jedan od odgovornih za donošenje općih pravila postupka odobravanja državnih potpora, sudjelovao u harmonizaciji poljskog zakonodavstva s *acquis communautaire*om. Jedan od autora Pravilnika o uvjetima odobravanja i nadzora provedbe sustava državnih potpora poduzetnicima, kao i priručnika "Državna pomoć poduzećima u EU" te brojnih drugih stručnih članaka.

Predgovor

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom te primjenom Privremenog sporazuma od 1. siječnja 2002. godine, u Republici Hrvatskoj započeo je sveobuhvatan proces usklađivanja zakonodavstva i pojedinih politika Republike Hrvatske s onima Europske unije. U Sporazumu je izdvojeno pet prioriternih područja usklađivanja zakonodavstva od kojih je jedno i područje državnih potpora. Državne potpore kao jedan od instrumenata gospodarske politike, kojima se država neposredno utječe na gospodarske odnose i djelovanje pojedinih privrednih subjekata, od iznimnog su gospodarskog i socijalnog značaja i osjetljivosti, pogotovo imajući u vidu i proces tranzicije i restrukturiranja gospodarstva koji se u Republici Hrvatskoj odvijaju usporedno s procesom njene integracije u Europsku uniju.

Jedna od aktivnosti Ministarstva za europske integracije je i poduzimanje čitavog niza aktivnosti vezanih uz širi projekt analize učinaka usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s *acquis communautaire*-om. Cilj analize učinaka je pospješiti proces integracije Republike Hrvatske putem pravovremenog sagledavanja mogućih poteškoća i oblikovanja učinkovitijih politika putem donošenja odluka temeljenih na što potpunijim informacijama. Upravo je područje državnih potpora dobar primjer korisnosti takvih aktivnosti s obzirom da to područje do donošenja Zakona o državnim potporama nije bilo sustavno riješeno u Republici Hrvatskoj. Stoga je svako poticanje javne rasprave, uključivanje što šireg kruga zainteresiranih strana i ukazivanje na moguće poteškoće doprinosi što kvalitetnijoj uspostavi konačnog sustava državnih potpora u Republici Hrvatskoj.

Republika Hrvatska već duže vrijeme vodi politiku ograničavanja državnih potpora. S jedne strane to je potrebno zbog nenarušavanja slobodnog tržišnog natjecanja, ali, isto tako, i zbog potrebe obuzdavanja rasta državne potrošnje, a time i fiskalnog opterećenja hrvatskog gospodarstva. Naime, Republika Hrvatska je još u okviru Zajma za strukturalne prilagodbe (Structural Adjustment Loan) sa Svjetskom bankom te Međunarodnim monetarnim fondom ušla u aranžmane čija bi posljedica trebala biti smanjenje razine državnih potpora. Također, državne potpore koje narušavaju ravnopravnu tržišnu utakmicu i koje mogu negativno utjecati na trgovinske odnose s Europskom unijom nespojive su sa Sporazumom. Pojednostavljeno, osnovna je razlika u pristupima da dok Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond gledaju na visinu apsolutnog iznosa državnih potpora i zastupaju potrebu smanjenja njihovog učešća u državnom proračunu, Europska unija ukazuje na neodrživost svake državne potpore koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja davanjem prednosti nekim poduzetnicima ili nekim proizvodima što je u suprotnosti sa samom svrhom davanja državnih potpora pojedinim poduzećima.

U Republici Hrvatskoj država još uvijek u prevelikoj mjeri sudjeluje u transakcijama gospodarstva kroz brojne obveze i intervencije u obliku implicitnih subvencija (i poreza), pogodovanih ugovora i pružanja brojnih državnih jamstava, instrumentima koji će se morati uskladiti s propisima Europske unije i preuzetim obvezama, kako bi i u tome dijelu Republika Hrvatska ispunila gospodarske kriterije iz Kopenhagena.

Ova je publikacija nastala na osnovi izlaganja održanih na okruglom stolu o državnim potporama čime bi se trebao zaokružiti projekt s ciljem da se relevantnim tijelima državne uprave i ostalim zainteresiranim institucijama, koje su uključene u usklađivanje zakonodavstva RH na području državnih potpora, predstave iskustva država pristupnica i država članica Europske unije u izradi i provedbi propisa usklađenih s *acquis-em* na području državnih potpora. U knjizi su predstavljena iskustva Španjolske, Slovenije, i Poljske te novo zakonodavno rješenje u Republici Hrvatskoj. Ovakvi usporedni prikazi su nezaobilazni pri svakom pokušaju promatranja područja državnih potpora u kontekstu europskih integracija, odnosno oblikovanja sustava državnih potpora usklađenih s propisima Europske unije.

Ministarstvo za europske integracije zahvaljuje njemačkom Uredu Zaklade Friedrich Ebert u Zagrebu na pruženoj potpori u organizaciji okruglog stola o državnim potporama i tikanju ove publikacije.

Dr. Višnja Samardžija

Ministarstvo za europske integracije

pomoćnica ministra

Predgovor

Državne potpore privrednim subjektima instrument su državne i socijalne politike s ciljem da se onima kojima se pomaže u privrednom procesu daju određene prednosti pred domaćom i međunarodnom konkurencijom. Nasuprot takvom privilegiranju određenih skupina, cilj državnih potpora može biti i zaštita pojedinih skupina kako bi se osigurala njihova gospodarska egzistencija. Međutim, opasnost od uplitanja države u privredne procese putem davanja potpora mogu dovesti do iskrivljavanja sustava tržišnog natjecanja i pogrešne alokacije proizvodnih sredstava, što može spriječiti privredni rast. Upravo su središnje upravljana gospodarstva socijalističkih država bile primjer negativnih učinaka takvog uplitanja države u gospodarstvo. Dodjela državnih potpora u svakom je društvu osjetljiva tema te je problematična jer odluke o dodjeli potpora često nisu gospodarski nego politički utemeljene i u pravilu su rezultat političkih borbi interesnih skupina.

Kako bi se izbjegle negativne posljedice na gospodarski rast i pri tom poštovali socijalni razlozi, traži se da se državne potpore odobravaju samo onda kada se koriste kao potpora za samopomoć. Tako je trend u državama Europske unije općenito smanjivanje državnih potpora. Pa ipak, još uvijek se daju veliki iznosi za državne potpore. U pogledu postavljanja ciljeva na području državnih potpora, od država se kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji posebno zahtijeva smanjenje državnih potpora kako bi se s jedne strane potaknuo gospodarski rast u okviru slobodnog tržišnog gospodarstva, a s druge strane smanjilo državno zaduživanje. To je vrlo težak proces u gotovo svim tim državama, pogotovo budući se radi o društvima u tranziciji koja su upravo na putu smanjivanja relativno visokog postotka poduzeća u državnom vlasništvu i neučinkovite strukture državno upravljano gospodarstva. Velik problem pritom predstavlja subvencioniranje nerentabilnih državnih poduzeća koja se često zbog visoke nezaposlenosti ne mogu zatvoriti.

U tom je kontekstu Zaklada Friedrich Ebert¹ zajedno s Ministarstvom za europske integracije organizirala međunarodnu radionicu na kojoj su predstavljena iskustva nekoliko država kandidatkinja i gdje se razgovaralo o njihovim različitim iskustvima

¹ Program Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000.-2004. godine, 8. veljače 2000.

na području državnih potpora. Ova publikacija daje pregled događaja koji su se odvijali na toj radionici i usmjerena je na širi krug odgovornih i zainteresiranih osoba u i izvan državne uprave. Nadamo se da će publikacija pridonijeti podršci provedbe nužnih mjera u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te u konačnici i povećanju učinkovitosti hrvatskog gospodarstva.

Dr. Rüdiger Pinter

Zaklada Friedrich Ebert

voditelj Regionalnog ureda za

Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu

1

Pravni okvir kontrole
državnih potpora u Španjolskoj

1 Pravni okvir kontrole državnih potpora u Španjolskoj

Marijana Liszt

UVOD

Ulazak u Europsku zajednicu donio je Španjolskoj, bez sumnje, mnoge i važne prednosti te je označio ključan trenutak u modernizaciji španjolskoga gospodarstva, liberalizaciji tržišta i otvaranju prema Europi. Taj se zaokret dogodio nakon prilično dugog razdoblja kako političke, tako i ekonomske izoliranosti Španjolske. Može se reći da su se španjolsko otvaranje prema Europi, sve veće priznavanje Španjolske od europskih partnera i unutrašnja gospodarska transformacija međusobno uvjetovali. Postojala je, naime, čvrsta veza između unutarnjeg procesa demokratizacije države i nezadržive želje da se razbije međunarodna politička izoliranost Španjolske. Pristupanje Europskim zajednicama bio je za Španjolsku u prvom redu politički cilj za koji je bila spremna pristati na razne gospodarske ustupke.

Gospodarska prilagodba uvjetima integracije i načelima na kojima se temelji Rimski ugovor iz 1957. godine implicirala je postupno ukidanje svih carina i sličnih davanja, ukidanje kvantitativnih restrikcija i svih mjera s jednakim učinkom, otvaranje tržišta ravnopravnoj i slobodnoj konkurenciji, što uključuje i načelnu zabranu davanja državnih potpora te općenito liberalizaciju španjolskoga gospodarstva. Nije nepoznato da takve promjene, iako dugoročno sasvim sigurno učinkovite, u trenutku kada se moraju početi primjenjivati mogu imati i nezanemarive negativne učinke. Stoga je Španjolska za određene sektore dobila tranzicijske periode kako bi se sa što manje društvenih i gospodarskih potresa u potpunosti uključila u europsku, tada samo ekonomsku, integraciju.

Kontrola državnih potpora, koju je provodila Europska komisija kao "čuvarica Ugovora", teret je koji čeka svaku novu članicu Zajednice i obveza koju svaka država članica mora poštivati. Zaštita vlastite industrije i mjere protekcionističke politike nisu instrumenti koji bi naišli na razumijevanje institucija Europske zajednice jer ona

počiva na sasvim liberalističkim osnovama. Dodjela državnih potpora poduzetnicima stoga je načelno zabranjena, uz postojanje ograničenih iznimaka, a države članice obvezne su svaki plan ili prijedlog dodjele potpore *ex ante* prijaviti Europskoj komisiji.

Ovom studijom planira se opisati pravni okvir kontrole državnih potpora kakav postoji u Španjolskoj, bez ulaženja u bit samog prava državnih potpora Europske zajednice, s obzirom na to da je ono jednako za sve države članice, uz sitne razlike vezane uz, primjerice, razvijenost regija te pravo poduzetnika iz takvih regija na primanje državnih potpora u skladu s iznimkama iz stavka (3) (a) i (c) članka 87 Ugovora o Europskoj zajednici itd. Kontrola državnih potpora u Španjolskoj promatrat će se stoga uglavnom iz institucionalne perspektive, pri čemu se, u prvom redu, misli na organizaciju i sustav prijave državnih potpora Europskoj komisiji, ulogu španjolskoga nacionalnog upravnog tijela za zaštitu konkurencije (*Tribunal de la Defensa de la Competencia*), kao i ulogu španjolskih sudova pri nadzoru državnih potpora.

Uvodno će se izložiti kratki povijesni pregled pristupanja Španjolske Europskoj zajednici i gospodarskih odnosa Španjolske i Zajednice. Španjolska je prije pristupanja Zajednici imala rijetko zatvoren gospodarski sustav s vrlo zaštićenom industrijom pa bi u tom kontekstu valjalo sagledati opravdanost tranzicijskog perioda koji je uslijedio. Kroz tu bi prizmu valjalo promatrati i zaokret u španjolskom gospodarskom i pravnom mentalnom sklopu, koji se morao prilagoditi uvjetima tržišnog natjecanja koji su postojali u Zajednici, i istodobno ispuniti članske obveze preuzete pristupanjem Zajednici, tj. prihvaćanjem *aquis communautaire* u području državnih potpora.

PRISTUPANJE ŠPANJOLSKE EUROPSKOJ ZAJEDNICI

Ugovor o pristupanju (*Tratado de Adhesión*) Španjolske i Portugala tadašnjoj Europskoj ekonomskoj zajednici (dalje EEZ ili EZ) i Europskoj atomskoj zajednici (EUROATOM) između tadašnjih deset država članica EEZ-a i EUROATOM-a te kandidatkinja, Kraljevine Španjolske i Republike Portugala, potpisan je 11. lipnja 1985. godine. Samo dan prije Vijeće ministara Zajednice prihvatilo je Odluku kojom Španjolska i Portugal pristupanjem Ugovoru o Europskoj zajednici za ugljen i čelik (dalje EZUČ) postaju i članicama EZUČ-a¹. Do kraja 1985. godine svih je dvanaest potpisnica ratificiralo Ugovor o pristupanju Španjolske i Portugala te je od 1. siječnja 1986. godine Španjolska punopravna članica Europske zajednice².

Usporedno s Ugovorom o pristupanju potpisan je i "Završni dokument" (*Acta Final*), kojim se službeno zaključuju kompleksni i otegnuti pregovori između država članica i država kandidatkinja koji su trajali oko sedam godina. Kako će se kasnije izložiti, integracija dotad zatvorenog španjolskoga gospodarstva u europsko tržište po mnogočemu je specifična te stoga ne čudi što je "Dokument o uvjetima pristupanja i izmjenama Ugovora" vrlo ekstenzivna isprava koja sadrži 403 članka te je dopunjen s 36 aneksa i 25 protokola, dok "Završni dokument" sadržava još 34 deklaracije kojima se utvrđuje volja dvanaest potpisnica Ugovora o pristupanju u vezi s uvjetima priključenja Španjolske i Portugala Zajednici te izmjenama Ugovora o EZ-u.³

Kao što se može pretpostaviti, integracija Španjolske u Europsku zajednicu 1986. godine najvažniji je događaj u novijoj ekonomskoj povijesti te zemlje i označava odlučan trenutak za modernizaciju i liberalizaciju španjolskoga gospodarstva. U bitnome riječ je o inkorporaciji Španjolske u carinsku uniju Europske zajednice, kao i o integraciji u šire trgovačko područje sa sasvim novim tržišnim uvjetima i španjolskom tržištu dotad nepoznatim uvjetima tržišne konkurencije i slobodnoga nadmetanja gospodarskih subjekata. No, prije no što se kaže nešto više o novim uvjetima tržišnoga natjecanja, što uključuje i novi institut kontrole državnih potpora,

¹ Ugovor o EZUČ-u predviđa drukčiji postupak pristupanja Ugovoru od onoga kakav je predviđen za pristupanje Ugovoru o EZ-u.

² U skladu s Rezolucijom Europskoga parlamenta od 16. veljače 1978. godine, u ovoj studiji koristit će se termin Europska zajednica ili samo Zajednica i kada se taj termin odnosi na "skup institucija osnovanih u skladu s Ugovorima kojima se ustanovljuju tri Europske zajednice" (OJ C 63, 13/03/1978).

³ Prema: DESANTES Manuel - PICKARD Stephen - WILLIAMS Leslie, *España y Portugal en las Comunidades Europeas: el Tratado de adhesión y los intercambios comerciales*, Madrid, 1987: 13-15.

valja spomenuti da su se gospodarski odnosi između Španjolske i Europske zajednice razvijali sve intenzivnije i prije priključenja 1986. godine.

Ključni utjecaj na trgovačku razmjenu i gospodarske odnose između Španjolske i EZ-a prije pristupanja imao je "Preferencijalni sporazum" (*Acuerdo Preferencial*), potpisan između Španjolske i EZ-a već u listopadu 1970. godine, koji je bio na snazi sve do stupanja na snagu Ugovora o pristupanju 1. siječnja 1986. godine. Zanimljivo je naglasiti da je taj Sporazum o gospodarskim koncesijama iz 1970. godine bio asimetričan i išao u korist Španjolske tako da je omogućavao lakši izvoz španjolskih proizvoda u Zajednicu smanjivanjem carinske tarife za 40-60%, dok su s druge strane olakšice za industrijske proizvode Zajednice bile vrlo male, usprkos tome što su proizvođači Zajednice imali preferencijalni pristup na španjolsko tržište. Španjolska je, naime, zadržala svoje carinske i druge tarife i pristojbe te na taj način i dalje štitila svoje gospodarstvo od prevelikog uvoza kompetitivnijih i jeftinijih proizvoda Zajednice.⁴

U tom je smislu spomenuti Preferencijalni sporazum bio u tolikoj mjeri povoljan za Španjolsku da je njezin ukupni izvoz Zajednici dosežao 43,3%, dok je uvoz iz Europske zajednice iznosio samo 32,3% ukupnog uvoza, čime je Španjolska postigla pozitivnu trgovinsku bilancu u odnosu na deset tadašnjih država članica EZ-a. Stoga je održavanje Sporazuma na snazi bilo u interesu Španjolske⁵, no Zajednica više nije bila spremna u tolikoj mjeri pružati zaštitu i podržavati španjolsku penetraciju na svome tržištu. Upravo su zato, zbog ekonomskih razloga na strani Zajednice, u veljači 1979. godine počeli pregovori između Španjolske i Europske zajednice o pristupanju, pri čemu je Zajednica željela ispraviti neravnotežu uspostavljenu Preferencijalnim sporazumom.⁶

Istodobno, na strani Španjolske, pristupanje Europskoj zajednici i početak pregovora bili su politički imperativ nove vlasti koja je tražila oslonac i potvrdu svojih dotadašnjih reformi i mlade, tada još nestabilne demokracije. Obrana i učvršćenje demokratskih institucija i načela u Španjolskoj svakako je bilo u interesu i zemalja Zajednice, koje su upravo na tim načelima postavile svoju integraciju. Nadalje, zajedničko tržište Zajednice iz političke perspektive Španjolske također se činilo vrlo važnim. Naime,

⁴ Prema: ROMERO, J. José - RODERO, Adolfo (dir.), *España en la CEE: del Acta Unica al Tratado de Maastricht*, Córdoba, 1994: 188-189.

⁵ Neke su se struje čak zalagale za produljenje Preferencijalnog sporazuma koje bi u tom trenutku bilo povoljnije za Španjolsku. Prema *ibid*: 189.

⁶ Prema ROYO, Sebastian, "The Experience of Spain and Portugal in the European Union - Lessons for Latin America", Working Paper Series, Vol 2, No 2, University of Miami, March 2002, <http://www.miami.edu/international-studies/euc/royoworkingpaper.pdf> od 6. veljače 2002.

neke gospodarske odluke EZ-a već su ionako u velikoj mjeri utjecale na španjolsku ekonomiju pa je u tom smislu jasno da je ulaskom u Zajednicu Španjolska željela dobiti mogućnost da na takve odluke utječe već u fazi njihova nastajanja.

Španjolska je zahtjev za pristupanje Europskoj zajednici podnijela već 1977. godine, samo dvije godine nakon pada Francova diktatorskog režima, no zbog političkih razloga (nedovoljne demokratizacije i modernizacije) te negodovanja Francuske i Italije pregovori s EZ-om službeno su počeli, kako je rečeno, tek u veljači 1979. godine, nakon što je 1978. godine prihvaćen novi Ustav Kraljevine Španjolske na novim, modernim i demokratskim zasadama.⁷

⁷ *Ibid.*

POSljedICE PRISTUPANJA – TRANZICIJSKI PERIOD

Govoreći o posljedicama pristupanja Španjolske Europskoj zajednici misli se u prvom redu na ulazak u carinsku uniju i u zonu slobodnog protoka roba, a potom i u zonu slobodnog protoka usluga, ljudi i kapitala. Da bi se takva zona, tj. takvo zajedničko tržište uspostavilo, Španjolska je potpisom Ugovora o pristupanju EZ-u pristupila i čitavom pravnom i normativnom korpusu Europske zajednice te bila dužna prihvatiti tzv. *aquis communautaire*. Naime, od trenutka pristupanja Španjolska je, kao država članica, vezana tekstem osnivačkih Ugovora (Ugovora o EZ-u, CECA-u, EUROATOM-u) koji otad postaju superiorniji pravni propisi od nacionalnog prava i zakona. Isto tako, od toga trenutka Španjolska je morala početi primjenjivati i "izvedeno" pravo Zajednice te poduzeti korake kako bi svoje "interno" pravo uskladila sa zakonodavstvom Zajednice i odredbama njezine ekonomske, poljoprivredne, industrijske i financijske politike.

Budući da je već samo pristupanje Zajednici označavalo veliki zaokret za španjolsku ekonomiju te nužno iziskivalo brojne gospodarske prilagodbe koje nisu bile ostvarive preko noći, Ugovor o pristupanju predvidio je značajne tranzicijske periode i na taj način ostavio vremena i prostora za temeljitu pravnu i gospodarsku prilagodbu te ublažio neke negativne učinke koje je pristupanje imalo za Španjolsku.⁸

Naime, ranije je rečeno da je režim kakav je predviđao Preferencijalni sporazum odgovarao gospodarskim interesima Španjolske jer joj je omogućavao da zadrži svoje protekcionističke mjere. Valja kazati da su u trenutku pregovora s EZ-om španjolske carine bile u prosjeku čak pet puta više od onih u Zajednici, a uz to je Španjolska bila u znatno boljoj poziciji u odnosu na uvoz iz Zajednice s obzirom na to da je imala takav porezni sustav i restriktivnu administrativnu praksu kojom je, ustvari, dodatno teretila uvozne proizvode i tako štitila vlastitu proizvodnju. Istodobno je španjolska vlada kontrolirala velik dio gospodarstva kroz Nacionalni institut za industriju (INI) te subvencionirane javne poduzetnike, kao što su proizvođači automobila SEAT i ENASA, te metalurgiju, kemijsku industriju, brodogradnju i elektronički sektor. Zanimljivo je da je u trenutku otvaranja pregovora sa Zajednicom španjolsko gospodarstvo u svojem nacionalnom protekcionizmu bilo apsolutno nekompatibilno

⁸ DESANTES - PICKARD - WILLIAMS, *op. cit.*: 20.

i posve suprotno temeljnim zasadama Europske zajednice u kojima je slobodno tržišno natjecanje, bez intervencije vlada država članica u svoje gospodarstvo, ključni mehanizam za ostvarenje slobodnog kolanja robe kao najvažnije slobode na zajedničkom tržištu Zajednice.⁹

U tom je smislu španjolske proizvođače maksimalno štitila sama njihova konkurencija, a španjolsko gospodarstvo početkom 80-ih godina nije bilo otvoreno za trgovinu industrijskim proizvodima s državama članicama EZ-a. Pristupanje Zajednici u tom kontekstu znači nužnost ukidanja svih carinskih i necarinskih barijera u trgovini te izlaganje stranoj konkurenciji do tada zaštićenih, zatvorenih i nekompetitivnih sektora španjolske privrede. S druge strane, oslobađanje španjolske ekonomije od raznih "tehničkih barijera" dovelo je do očekivanog i supstancijalnog povećanja razine trgovine s EZ-om, što je, dakako, bilo u interesu država članica EZ-a. Znatno veća konkurencija i povećan uvoz kompetitivnijih i jeftinijih proizvoda iz EZ-a narušio je do tada pozitivnu španjolsku trgovinsku bilancu, a porast trgovine bio je osobito velik upravo s obzirom na raniju asimetričnost trgovačkih koncesija. Budući da su se posljedice otvaranja španjolskoga tržišta državama članicama EZ-a mogle predvidjeti, španjolska je strana ispregovarala ustanovljavanje tranzicijskih perioda i određenih derogacija općega pravila obvezne primjene izvedenoga europskog prava.

U tom smislu Španjolska je dobila razdoblje od sedam godina u kojem je dužna uskladiti svoje zakone i propise s direktivama Zajednice¹⁰, a sam je "Dokument o uvjetima pristupanja i izmjenama Ugovora"¹¹ predviđao važne odredbe kojima se privremeno derogiraju pojedine odredbe prava Zajednice, posebno vezano uz carine na industrijsku robu iz tzv. osjetljivih sektora (tekstil, odjeća, željezo) i postupni gubitak kvantitativnih restrikcija (kvota) u razdoblju od sedam godina. Također, tranzicijski period utvrđen je i za primjenu odredaba o poslovnom nastanu i slobodnom protoku radnika te vezano uz uvođenje "općih organizacija" na tržištu voća i povrća, dakle, u svim sektorima u kojima bi pristupanje Zajednici moglo izazvati najveće teškoće, kako sa španjolske, tako i s druge strane (npr. slobodan protok radnika na strani Zajednice).

⁹ ROYO, *op. cit.*:12.

¹⁰ GALY, Michel - PASTOR, Gonzalo - PUJOL, Thierry, "Spain: Converging with the European Community", Occasional Paper IMF, Washington DC, 1993: 6.

¹¹ Dokument o uvjetima pristupanja Kraljevine Španjolske i Republike Portugala i izmjenama Ugovora (*Acta relativa a las Condiciones de Adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados*. B.O.E. 01/01/1996.

Vezano uz područje i pravo državnih potpora valja reći da se odredbe Ugovora o EZ-u koje se odnose na državne potpore primjenjuju u Španjolskoj od trenutka pristupanja EZ-u. Ipak su se "Dokumentom o uvjetima pristupanja i izmjenama Ugovora" (dalje Dokument) priznali napori španjolske vlade koja je imala u planu politiku poticanja gospodarskoga razvoja pojedinih regija. U tom će smislu Europska komisija prilikom ocjene je li pojedina dodijeljena državna potpora sukladna pravu Zajednice, odnosno "zajedničkom tržištu", imati u vidu i voditi računa o politici regionalnog razvoja Španjolske.¹² Dokument nadalje predviđa, kao opće pravilo, dvije derogacije u primjeni odredaba o državnim potporama.

Kao prvo, Španjolska (kao i Portugal), može tijekom tranzicijskog razdoblja koje se primjenjuje na poljoprivredne proizvode zadržati režim određenih državnih potpora čije bi ukidanje imalo "teške posljedice na razinu cijena, kako u proizvodnji, tako i u potrošnji". Ostavljeno je da Vijeće utvrdi listu tih proizvoda, iznos potpora te termine za njihovo postupno smanjivanje i na kraju ukidanje (članak 80 i 247 Dokumenta i Zajednička deklaracija br. 6).¹³

Drugi blok derogacijskih tranzicijskih mjera odnosi se na državne potpore koje Španjolska daje proizvođačima ugljena i čelika. Imajući u vidu nužnost restrukturiranja španjolske metalurške industrije, Dokument utemeljuje precizne kriterije za određivanje je li pojedina potpora određenom sektoru, u konkretnom slučaju, kompatibilna ili nije sa zajedničkim tržištem.¹⁴

U navedenim slučajevima odredba "Dokumenta o pristupanju Zajednici" (*Acta de adhesión*)¹⁵ ima prednost nad općim zakonodavstvom Europske zajednice te čini trajnu ili privremenu iznimku. U svim ostalim slučajevima, koji nisu posebno naznačeni u Dokumentu, primjenjuje se već od trenutka pristupanja čitava normativa Zajednice, što uključuje njezin primat nad nacionalnim zakonima i propisima ako bi ovi zadnji bili u suprotnosti s nekom odredbom prava EZ-a.¹⁶

¹² Protokol 12 o regionalnom razvoju Španjolske (*Protocolo 12 de Desarrollo Regional de España*), B.O.E. 01/01/1996.

¹³ Tako DESANTES - PICKARD - WILLIAMS, *op. cit.*: 92-93.

¹⁴ Protokol 10 o restrukturiranju španjolske siderurgije. (*Protocolo 10 Sobre la reestructuración de la siderurgia española*).

¹⁵ Acta de Adhesión, B.O.E. 01/01/1996.

¹⁶ Gabinete de Estudios de ESIC, *Conseceuncias para la economía española de la integración de España en la CEE*, Madrid 1986: 87.

PRAVO DRŽAVNIH POTPORA U ŠPANJOLSKOJ

Primjena prava Zajednice

Pripajanje Španjolske Europskoj zajednici pretpostavlja inkorporaciju pravnog poretka Zajednice u interni pravni poredak Španjolske te obvezu španjolske državne uprave da poštuje i primjenjuje odredbe Ugovora o EZ-u, kao i izvedenog prava Zajednice, te da osigura da ova pravila primjenjuju kako sva državna tijela, tako i sve decentralizirane regionalne i lokalne jedinice u Španjolskoj, u skladu s odredbom članka 10 Ugovora o EZ-u. Taj članak, naime, određuje da će države članice usvojiti sve odgovarajuće općenite ili posebne mjere kako bi osigurale ispunjenje obveza koje za njih proizlaze iz Ugovora o EZ-u ili onih koje proizlaze iz akata institucija Zajednice. One će olakšati ostvarivanje zadaća Zajednice te se suzdržati od svih mjera kojima bi mogle ugroziti postizanje ciljeva Ugovora.

U tom se kontekstu od Španjolske i ostalih država članica očekuje, *inter alia*, da ne donose zakone ili druge akte s negativnim učinkom na slobodan protok roba i tržišno natjecanje unutar zajedničkog tržišta te da općenito ne djeluju na način koji bi mogao imati učinak suprotan ciljevima Ugovora o EZ-u. Tako se i od Španjolske očekuje da se načelno suzdrži od dodjeljivanja državnih potpora u skladu s odredbama članaka 87-89 Ugovora o EZ-u, i izravno primjenljivim uredbama¹⁷, te relevantnim direktivama (npr. Direktiva 80/723/EEC¹⁸), a potpore koje daje da budu propisno prijavljene Komisiji i stavljene na snagu tek po njezinu odobrenju. Također, valja spomenuti i tzv. kvazilegislativne akte Europske komisije u području državnih potpora, čime se misli na čitav korpus Komisijinih smjernica, objava, priopćenja, preporuka, općenitih okvira i pisama državama članicama, a kojima je, u nedostatku formalnog

¹⁷ Tako Uredba Vijeća 994/98 o primjeni članka 87 [92] i 88 [94] Ugovora o EZ-u na neke kategorije horizontalne potpore (Council Regulation (EC) No 994/98 of 7 May 1998 on the application of Articles 92 and 93 [now 87 and 88] of the EC Treaty to certain categories of horizontal aid, O.J. L 142, 14. 5. 1998.), Uredba Vijeća 659/1999 o primjeni članka 93 [88] kojim se traži prijava svih projekata dodjela potpora (Council Regulation (EC) No 659/99 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Art. 93 [now 87 and 88] of the EC Treaty, O.J. L 83/1, 27. 3. 1999.), Uredba Komisije 68/2001 o primjeni članka 87 i 88 Ugovora o EZ-u na potporu za obuku, (Commission Regulation (EC) No 68/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to training aid, O.J. L 10, 13. 1. 2001.), Uredba Komisije 69/2001 o primjeni članka 87 i 88 Ugovora o EZ-u na *de minimis* potporu, (Commission Regulation (EC) No 69/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to *de minimis* aid, O.J. L 10, 13. 1. 2001.), Uredbu Komisije 70/2001 o primjeni članka 87 i 88 Ugovora o EZ-u na male i srednje poduzetnike (Commission Regulation (EC) No 70/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to small and medium size enterprises, O.J. L 10, 13. 1. 2001.).

¹⁸ Commission Directive 80/723/EEC of 25 June 1980 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings. Direktiva je izmijenjena Direktivom 85/413/EEC, Direktivom 93/84/EEC te Direktivom 2000/52/EC.

zakonodavstva (u obliku uredaba) do kasnih devedesetih godina prošloga stoljeća Komisija stvarala *aquis* državnih potpora.¹⁹

Iz takvog pragmatičnog razmišljanja Komisije, pri čemu je ona na osnovi svojih odluka od slučaja do slučaja te na osnovi drugih akata kojima je svoje odluke dodatno obrazlagala, odnosno unaprijed predviđala situacije i najavljivala svoj stav, nastao je korpus "neobvezujućih propisa" koji se neformalno naziva *soft law* i čini specifičan izvor prava državnih potpora.²⁰ Važno je naglasiti da je Španjolska također upućena na te norme²¹ te da je, u slučaju odobrenih i dopuštenih potpora, dužna poštovati odredbe o maksimalnom intenzitetu dopuštenih subvencija, gornjoj granici iznosa potpora te vezano uz eventualno akumulaciju potpora po više osnova, npr. vezano uz režime potpora preko strukturalnih i kohezijskih fondova.²²

Pravo državnih potpora Zajednice u "materijalnom" smislu

Pod materijalnim pravom državnih potpora razumije se, u prvom redu, određivanje samog pojma državne potpore koja se u smislu Ugovora o EZ-u treba kontrolirati te koja je načelno zabranjena jer se smatra da države članice favoriziranjem svojih poduzetnika kojima dodjeljuju određenu državnu potporu narušavaju slobodnu tržišnu utakmicu na zajedničkom tržištu Europske zajednice te na taj način mogu djelovati na međudržavnu trgovinu, dakle, na slobodan protok roba kao na jednu od temeljnih sloboda na kojoj se temelji ideja Europske zajednice. Određivanje sadržaja tog pojma u ekskluzivnoj je domeni Ugovora o EZ-u i institucija Zajednice, u prvom redu Europske komisije, uz nezaobilaznu ulogu Europskog suda u Luksemburgu. To je tako jer je sustav kontrole državnih potpora kakav postoji u Europskoj zajednici u globalnom okviru unikatno dostignuće, a vezano uz specifičnost samog integracijskog oblika i pravnog poretka Zajednice.²³

¹⁹ Vidi opširnije npr. CRAIG, Paul - DE BÚRCA, Gráinne, *EU Law*, Oxford, 1998: 1084.

²⁰ Komisiji je, naime, bilo u interesu da državama članicama da na znanje svoj stav u pitanjima pojedinih oblika potpora te je dosljedno smatrala da je suradnja s državama članicama ključna kako bi se osigurala učinkovita i konzistentna primjena prava tržišnog natjecanja Zajednice.

²¹ Za listu primjenljivih normi u području državnih potpora za Španjolsku svrhovito je usporediti npr. http://www.ceh.junta-andalucia.es/web/fondos/guia/08_normas_defensa_competencia od 11. 9. 2002. i http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/aid3/html od 8. 11. 2001.

²² Vidi opširnije Comunidad de Madrid - Consejería de Presidencia, "Informe general sobre la repercusión en la Comunidad de Madrid de la integración en la CEE", Madrid 1987.

²³ O specifičnostima i posebnostima pravnoga poretka Europske zajednice, pri čemu se misli - u pravnom smislu - prvenstveno na teoriju tzv. izravnog učinka te primat prava Zajednice nad nacionalnim propisima, a u organizacijskom smislu na ovlasti institucija EU na koje su prenesena neka suverena prava država članica, vidi npr. CRAIG - DE BÚRCA, *op. cit.*

Postojanje nadnacionalnog tijela kao što je Europska komisija, koje kontrolira određene državne rashode i koje je jedino ovlašteno odobriti dodjelu određene potpore što pojedina država želi dati nekom poduzetniku, moguće je jedino unutar nekog čvrstog integracijskog modela kao što je Europska zajednica. Tako je i Španjolska, kao članica EZ-a, potpisom Ugovora o EZ-u pristala na režim u kojemu, načelno, nije slobodna pomagati vlastitoj industriji, čak i ako smatra da je takva pomoć potrebna, te je, u tom smislu, prihvatila ograničiti vlastito upravljanje sredstvima svog proračuna, a svojim poduzetnicima pomagati samo iznimno i prema odobrenju Europske komisije.

Temelj "materijalnog prava" državnih potpora jest članak 87 (1) Ugovora o EZ-u, koji određuje koje su državne potpore nespojive sa zajedničkim tržištem Zajednice te koji drži nespojivom, ako ona utječe na trgovinu između država članica, "svaku državnu potporu dodijeljenu od države ili kroz državna sredstva... koja narušava tržišno natjecanje davanjem prednosti određenom poduzetniku ili određenom proizvodu". Primjećuje se nedostatak definicije državne potpore u tekstu Ugovora, koja se stoga pokušala izgraditi korištenjem kriterija primjene članka 87 (1), a koji moraju biti ispunjeni da bi bilo riječi o potpori iz članka 87 Ugovora o EZ-u.

Kriteriji primjene članka 87 iskristalizirali su se kroz neke odluke Komisije te ponajviše kroz sudsku praksu Europskoga suda s obzirom na to da su upravo presude toga Suda dale prepoznatljiv oblik i razvile pojam kontrolirane državne potpore kao autohtonog instituta prava Europske zajednice. Može se, dakle, kazati da će se o državnoj potpori u smislu članka 87 Ugovora o EZ-u raditi u sljedećem slučaju:

- 1) ako takva potpora utjelovljuje neku određenu ekonomsku prednost za poduzetnika kojemu se dodjeljuje,
- 2) ako je prednost dana "od države članice ili kroz državna sredstva" u bilo kojem obliku, dakle, da se može pripisati državi, što osim centralizirane državne uprave uključuje kako državna upravna tijela, tako i regionalne i lokalne jedinice, te znači da može biti dana kako kroz javne fondove i državna sredstva, tako i na drugi način,
- 3) ako postoji selektivnost, tj. prednost uživa samo određeni pojedinačno određeni poduzetnik ili grupa poduzetnika ili pojedini proizvod,

- 4) ako se davanjem takve prednosti narušava tržišno natjecanje ili postoji opasnost od takvog narušavanja,
- 5) ako dana prednost utječe na međudržavnu trgovinu unutar Europske zajednice.²⁴

Na opći princip zabrane iz stavka (1) članka 87 postoje iznimke sadržane u staccima (2) i (3) članka 87. Te iznimke određuju kada će određene, taksativno navedene potpore biti *ipso iure* izuzete od primjene stavka (1), tj. kada će biti spojive sa zajedničkim tržištem (*serán compatibles*) i kada će eventualno, ovisno o mišljenju Europske komisije, moći biti izuzete i time spojive sa zajedničkim tržištem (*podrán considerarse compatibles*).

Stavci (2) i (3) članka 87 daju materijalnom pravilu o državnim potporama iz stavka (1) značajnu fleksibilnost, ali i omogućuju Europskoj komisiji široku diskreciju da ocijeni koje će potpore smatrati općenito korisnima te ih posljedično odobriti. Njezino široko diskrecijsko pravo proizlazi iz toga što Komisija kao glavna i odgovorna instanca za upravljanje pravilima o državnim potporama mora svoj osnovni cilj sprečavanja narušavanja tržišnog natjecanja i ojačavanja jedinstvenosti zajedničkog tržišta uskladiti s potrebama trenutačne ekonomske situacije; posebno strukturalne prilagodbe i jačanja konkurentnosti industrije Zajednice, borbe s nezaposlenošću i potrebe ravnomjernog regionalnog razvoja.²⁵

Na kraju, čini se ispravnim, s obzirom na dikciju članka 87, koji u svom prvom stavku kaže "osim ako nije ovim Ugovorom drugačije utvrđeno", kao relevantne odredbe prava državnih potpora spomenuti i članke 36, 73 i 86 Ugovora o EZ-u. Članak 36 određuje da će na trgovinu i proizvodnju poljoprivrednih proizvoda pravila o tržišnom natjecanju biti primjenjiva samo u mjeri u kojoj o tome odluči Vijeće, u skladu sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom Zajednice. Istodobno, Vijeće će moći odobriti i dodjelu posebnih potpora. Članak 73 određuje da će potpore u transportnom sektoru u određenim okolnostima biti spojive sa zajedničkim tržištem. Članak 86 određuje da poduzetnici kojima je povjereno vođenje službi od općeg gospodarskog interesa ili službi koje su po svojoj prirodi monopoli koji stvaraju prihod podliježu pravilima sadržanima u Ugovoru o EZ-u, osobito pravilima o tržišnom natjecanju, u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava obavljanje, *de iure* ili *de facto*, posebnih zadaća koje su im dodijeljene.

²⁴ Usporedi CALVO CARAVACA, Alfonso Luis - CARRASCOSA GONZÁLES, Javier, *Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea*, Madrid, 2001: 198 et seq.

²⁵ D'SA, Rose M, *European Community Law on State Aid*, London, 1998: 19.

Pravo državnih potpora Zajednice u "postupovnom" smislu

Članak 88 Ugovora o EZ-u postavlja osnovu postupka kontrole nad postojećim i novim državnim potporama koje dodjeljuju države članice. Tu kontrolu provodi Europska komisija koja je zadužena za ocjenjivanje plana uvođenja novih programa potpora ili modifikiranja postojećih programa potpora. Nadzor nad državnim potporama Zajednice osnovan je na principu *ex ante* odobrenja, u kojemu će Europska komisija odlučiti kvalificira li neka potpora, predviđena od države članice, izuzeće iz članka 87 (2) ili (3). Prema tom sustavu sve nove mjere državnih potpora ili promjene postojećih mjera moraju biti prijavljene Komisiji još u fazi planiranja. Svaka dodijeljena potpora koja nije bila prijavljena i odobrena od Komisije bit će smatrana nezakonitom i morat će biti vraćena ako Komisija zaključi da je ona nespojiva sa zajedničkim tržištem.

Iznimno, neće podlijegati obvezi prijavljivanja potpore koje se mogu svrstati pod kategorije potpora predviđene u uredbama Komisije, usvojenima na osnovi Uredbe Vijeća 994/98 (tzv. *Enabling Regulation*)²⁶ kao što su to potpore za obuku (Uredba Komisije 68/2001)²⁷, potpore na koje se primjenjuje pravilo *de minimis* (Uredba Komisije 69/2001)²⁸ te potpore malim i srednjim poduzetnicima (Uredba Komisije 70/2001)²⁹. Također će biti izuzeti od obveze prijavljivanja individualni obroci potpore na osnovi već odobrenog programa pomoći.

Iako je princip obveznog prijavljivanja potpora sam po sebi jasan, ponekad, s obzirom na nedostatak formalne definicije državne potpore, postoje teškoće oko određivanja dosega te obveze. Stoga se tvrdi da je za države članice u graničnim slučajevima, kada ne znaju je li određena mjera potpora ili nije, najbolje rješenje mjeru ipak prijaviti Europskoj komisiji. Naime, samo se kroz odluku Komisije može jamčiti pravna sigurnost.

Budući da članak 88 Ugovora o EZ-u ne postavlja detaljna pravila za primjenu odredaba o državnim potporama, u odsutnosti procesne uredbe do 1999. godine postupovna pravila primjenljiva na prijavljivanje državnih potpora bila su plod

²⁶ Ta je Uredba prihvaćena na temelju članka 89 Ugovora o EZ-u kojim se daje mogućnost Vijeću da na prijedlog Komisije prihvati provedbene propise za primjenu članaka 87 i 88 te uredbe kojima utvrđuje uvjete u kojima će se primijeniti članak 88 (3), kao i kategorije potpora izuzetih od obveze prijave prema članku 88 (3).

²⁷ Vidi bilj. 17 *supra*.

²⁸ Vidi bilj. 17 *supra*.

²⁹ Vidi bilj. 17 *supra*.

administrativne prakse Komisije te sudske prakse Europskog suda i Suda prvog stupnja. Radi uvođenja veće sigurnosti te transparentnosti u postupanju u sve važnijem i kompleksnom području državnih potpora, Vijeće je 1999. godine usvojilo Uredbu 659/1999 (Postupovna uredba)³⁰ u kojoj detaljno obrazlaže način primjene članka 88 Ugovora o EZ-u.

Sukladno članku 88 monopol na kontrolu državnih potpora ima u principu samo Komisija, osim u izvanrednim i opravdanim slučajevima kada država članica može tražiti od Vijeća da jednoglasno proglasi da je određena državna potpora spojiva sa zajedničkim tržištem (članak 88 (2)).³¹

Osim ovlasti koje Komisija uživa u domeni prihvaćanja prijave država članica koje žele uvesti neku novu potporu ili promijeniti postojeću te, posljedično tome, ocjenjivanja takve potpore ili režima potpora, Komisija ima obvezu i da, u suradnji s državama članicama, neprestano nadzire sve sustave potpora koji postoje u tim državama. Također, člankom 88 predviđa se da će Komisija državama članicama predlagati sve odgovarajuće mjere potrebne za postupni razvoj ili funkcioniranje zajedničkog tržišta. Vezano uz provedbu te odredbe važno je razlučiti što su "postojeće potpore" te ih razlikovati od "novih potpora" te od "promjena postojećih potpora" za koje se zahtijeva posebno prijavljivanje Komisiji.³²

Da bi mogla stalno uspješno nadzirati sve postojeće sustave potpora, Komisija mora redovito prikupljati sve potrebne informacije, surađujući s državom članicom o čijem je sustavu potpora riječ. Komisija, dakle, ima stalan pregled nad postojećim državnim potporama, kako nad programima potpora u pojedinoj državi članici, tako i nad programima potpora koji se odnose na pojedini sektor ili posebnu vrstu potpora u čitavoj Zajednici, a koje su posebno sposobne narušiti tržišno natjecanje i trgovinu u Zajednici.

³⁰ Vidi bilj. 17 *supra*. Također vidi BELOTTI, Gianluca, "Il nuovo regolamento comunitario di procedura degli aiuti di stato", *Dir.comunit.scambi int.* (1999) *luglio-settembre*: 535-545.

³¹ Takva zaštitna klauzula koristila se vrlo rijetko i od 60-ih godina samo u poljoprivrednom sektoru.

³² Tradicionalno se smatralo da postoje četiri klasične kategorije "postojećih" potpora: a) one koje su postojale prije nego što je stupio na snagu Ugovor o EZ-u, odnosno b) potpore koje su postojale prije no što je stupio na snagu akt o pristupanju novih država članica kod proširenja Zajednice, c) potpore, odnosno programi potpora koji su bili odobreni od Komisije ili Vijeća, d) prešutno odobrene potpore kao rezultat propusta Komisije da donese odluku o spojivosti potpore sa zajedničkim tržištem ili slične odluke ako je potpora bila prijavljena (tzv. pozitivna šutnja administracije). Taj je niz proširen s još dvije vrste potpora koje će se smatrati "postojećima": e) potpore koje se smatraju prešutno odobrene kao rezultat nepostupanja Komisije oko restitucije i slijedom toga zastare vraćanja nedopuštene potpore, 10 godina nakon što je potpora dodijeljena te f) potpore koje u vrijeme kada su se stavljale na snagu (bile dodijeljene) nisu činile državnu potporu, ali se naknadno smatraju državnom potporom, s obzirom na razvoj zajedničkog tržišta, a ako država članica tu potporu nije mijenjala.

Obveze Španjolske pri provedbi kontrole državnih potpora

Da bi kontrola Zajednice u području državnih potpora mogla biti uspješna i učinkovita, nužna je lojalna suradnja između Europske komisije i država članica. Ta se suradnja odvija u tri faze: u fazi prijavljivanja novih potpora, u fazi stalnog nadzora nad postojećim potporama i, na kraju, u fazi kada država članica mora osigurati da poduzetnik korisnik nezakonito dodijeljene potpore takvu državnu potporu vrati onome tko mu je potporu dodijelio u bilo kojem obliku, dakle, da se uspostavi prijašnje stanje.

Prijava novih potpora

Kao temeljno pravilo treba reći da se od Španjolske, kao i od ostalih država članica, u svakom slučaju očekuje da unaprijed, prije nego što stvarno primjeni potporu u korist određenog poduzetnika ili pak program potpora, prijavi Europskoj komisiji svoj plan dodjele potpore.³³

Za sve razine državne i regionalne vlasti te upravne organizacije i tijela u Španjolskoj vrijedi, dakle, pravilo *Standstill* klauzule iz članka 88 (3) kojom se zabranjuje državama članicama stavljanje na snagu određene mjere dok je Komisija ne odobri. Komisiju treba izvještavati o svim planovima za davanje ili izmjenu potpora u vremenskom roku koji Komisiji omogućava da podnese svoje primjedbe. Ako Komisija u roku od dva mjeseca nakon prijama prijave ne poduzme nikakve radnje, država članica može nastaviti s implementacijom potpore koja će tako postati "postojeća potpora". No, ako pak Komisija smatra da neki plan nije u skladu sa zajedničkim tržištem sukladno članku 87, bez odlaganja će pokrenuti tzv. formalni istražni postupak utvrđen stavkom (2) članka 88. U takvom slučaju, Španjolska ili neka druga država članica ne smije poduzeti predložene mjere dok se taj postupak ne okonča konačnom odlukom Komisije.

Neispunjavanje obveze prijave (notifikacije) Komisiji predstavlja grubu povredu jer je dodjela potpore prije prethodne obavijesti Komisiji i prije no što ona odluči o spojivosti takve potpore sa zajedničkim tržištem, kršenje obveza iz Ugovora o EZ-u

³³ Tada, kako je naprijed istaknuto, Komisija u roku od dva mjeseca odlučuje hoće li potporu odobriti ili neće, postupajući pritom prema odredbama članka 88 Ugovora o EZ-u. Ako Komisija tada nađe da predložena potpora ispunjava uvjete navedene u stavku (2) članka 87, ona neće imati pravo diskrecijske ocjene može li se dodijeliti izuzeće, već će potpora biti izuzeta *ipso iure* dok će kod kategorije potpora iz stavka (3) Komisija biti ta koja će nakon provedenog postupka ocjenjivanja odlučiti može li se izuzeće primijeniti.

koje je Španjolska preuzela kao država članica. Takve potpore će poduzetnici korisnici tih potpora u pravilu morati vratiti zajedno s kamatama, kako je to u više navrata signalizirao Europski sud.

Institucionalni okvir

Pitanje prijavljivanja potpora koje daju javne vlasti u bilo kojem obliku ili na bilo kojoj razini te potpora koje se daju iz državnih fondova riješeno je u španjolskom unutrašnjem pravnom poretku već "Kraljevskim dekretom 1755/1987, kojim se uređuje postupak prijave Komisiji Europskih zajednica planova kojima javne vlasti ili tijela namjeravaju ustanoviti, dodijeliti ili promijeniti unutrašnje potpore"³⁴ (dalje kao Dekret 1755/1987). Naime, uvođenje što jednostavnijeg postupka notifikacije činilo se nužnim u vrijeme donošenja ovoga Dekreta jer je pristupanjem EZ-u rastao broj javnih tijela koja su mogla dodijeliti ekonomske prednosti (beneficije) pa je trebalo spriječiti eventualno gomilanje državnih potpora u korist istoga korisnika. U kontekstu akumulacije državnih potpora po više osnova valja imati na umu da je tada već bio na snazi "Zakon 50/1985 o regionalnim poticajima za ispravljanje međuteritorijalnih gospodarskih neravnoteža" (*Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de Incentivos Regionales*)³⁵, tj. za ravnopravniju raspodjelu regionalnih renti, što je uključivalo i određene potpore.

Prema Dekretu 1755/1987 svi planovi i projekti koje tijela javne uprave (*Administraciones públicas*) namjeravaju usvojiti u vezi s dodjelom, uvođenjem ili promjenom bilo kakvih ekonomskih beneficija poduzetnicima, moraju se najprije dostaviti Međuministarskoj komisiji za gospodarska pitanja povezana s Europskim zajednicama (*Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas*).³⁶ Točnije, svi se takvi projekti i planovi moraju dostaviti Tajništvu (*Secretaría*) Međuministarske komisije dovoljno unaprijed kako bi se prije

³⁴ *Real Decreto 1755/1987, de 26 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión de las Comunidades Europeas de los proyectos de las Administraciones o Entes públicos que se propongan establecer, conceder o modificar ayudas internas. B.O.E. 22/01/1988.*

³⁵ *Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de Incentivos Regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, B.O.E. 03/01/1986.*

³⁶ Međuministarska komisija za gospodarska pitanja povezana s Europskim zajednicama (*Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas*) osnovana je "Kraljevskim dekretom 1576/1985" (*Real Decreto 1567/1985*). Taj je Dekret 1576/1985 bio mijenjan Kraljevskim dekretom 2077/1995 te Kraljevskim dekretom 2367/1996. Komisija i dalje funkcionira u uskoj sprezi s Ministarstvom vanjskih poslova Španjolske pod imenom Međuministarska komisija za poslove Europske unije (*Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea*) i ima nezaobilaznu ulogu pri koordinaciji djelovanja svih ministarstava i drugih tijela državne i javne uprave prema Europskoj uniji.

stupanja na snagu obavijestila Europska komisija, a najmanje tri mjeseca ranije (članak 1. Dekreta 1755/1987).

Ovlaštena tijela javne uprave dužna su uz projekt potpore dostaviti svu potrebnu dokumentaciju, izvještaje, studije i sve što je potrebno kako bi se doznala svrha, domet, korisnici i iznos potpora. Bude li potrebno, Međuministarska komisija moći će skupljati i dodatne podatke koje smatra nužnima te će ispitati prijavu.³⁷

Međuministarska komisija može, u slučaju potrebe, zatražiti i priložiti izvještaj Upravnog vijeća (*Consejo rector*) osnovanog pri tadašnjem Ministarstvu gospodarstva i financija (*Ministerio de Economía y Hacienda*), člankom 4. Zakona 50/1985 o regionalnim poticajima, te će, po pribavljanju svih podataka, pripremiti prijavu za slanje Europskoj komisiji.

Dostavu prijave Komisiji obavlja Ministarstvo vanjskih poslova Španjolske (*Ministerio de Asuntos Exteriores*) preko svojega Stalnog predstavništva pri Europskoj uniji (*REPER - Representación Permanente de España ante la UE*)³⁸, a u skladu s ovlastima koje mu daju vrijedeći propisi. Predaja prijave Komisiji mora se ostvariti u roku od mjesec dana otkad je Međuministarska komisija primila plan, tj. projekt potpore u pitanju.

Kontrola postojećih potpora

Vezano uz kontrolu tzv. postojećih potpora Španjolska ima obvezu surađivati s Komisijom te joj prikupljati sve potrebne podatke vezane uz režime potpora koji su na snazi.

Ako primjerice Komisija ustanovi da postojeća potpora nije ili zbog nekih promjena više nije spojiva sa zajedničkim tržištem, ona mora o tome obavijestiti Španjolsku te joj omogućiti da u roku od mjesec dana, ili u duljem roku, u slučaju osobito opravdanih okolnosti, iznese svoje komentare o čitavom slučaju. Ako na osnovi tih informacija Komisija zaključi da postojeći sustav potpora doista nije spojiv sa zajedničkim tržištem

³⁷ Međuministarska komisija je posrednik i pri komunikaciji u obrnutom smjeru, između Europske komisije prema javnim vlastima u Španjolskoj, a javne vlasti mogu u svako doba zatražiti od nje izvještaj o stanju prijave projekta potpore itd.

³⁸ Stalno predstavništvo Španjolske pri EU (REPER) osnovano je Kraljevskim dekretom 260/86 (*Real decreto 260/86*) kao jedinica Ministarstva vanjskih poslova koja zastupa Španjolsku pred Europskim zajednicama, tj. sada Europskom unijom. <http://www.mae.es/mae/util/VerArticulo.jsp?idNodo=50054> od 12. 7. 2002. Kraljevski dekret 260/86 izmijenjen je Kraljevskim dekretom 2077/1995.

ili da više nije spojiv sa zajedničkim tržištem³⁹ (dakle, zloupotrijebljen je), ona mora izdati preporuku u kojoj predlaže "odgovarajuće mjere", tj. predlaže da spomenuta država članica, npr. Španjolska, ukine ili izmijeni potporu u roku koji odredi Komisija. Iako takav prijedlog Komisije nije pravno obvezujući, on ima važne pravne posljedice s obzirom na to da u slučaju kada država članica prijedlog prihvati, preporuka Komisije postaje obvezujuća. No, ako Španjolska primjerice ne prihvati preporuku Komisije, a ona i dalje smatra da su nužne "odgovarajuće mjere", počeo bi tzv. formalni istražni postupak sukladno članku 88 (2) Ugovora o EZ-u.

Obveze koje za Španjolsku proizlaze vezano uz postojeće potpore, kako je naprijed navedeno, obavljaju se također preko španjolskog Ministarstva vanjskih poslova i njemu pripadajućih tijela i komisija, a u skladu s vrijedećim propisima.

Povrat nezakonitih i pogrešno upotrijebljenih potpora

Kada Europska komisija dozna za postojanje nezakonite potpore (neprijavljena potpora koja je stavljena na snagu suprotno članku 88 (3) Ugovora o EZ-u) ili za pogrešnu primjenu neke potpore (potpora koju njezin korisnik koristi suprotno Odluci Komisije), ona je ovlaštena od države članice o čijoj je potpori riječ zatražiti informacije u tom smislu. Država članica je dužna osigurati tražene informacije te omogućiti da Komisija donese odluku u preliminarnom ili formalnom postupku u skladu sa člankom 88 Ugovora o EZ-u i Postupovnom uredbom. Ako država članica, suprotno od formalnog zahtjeva Komisije za informacijom, ne pruži traženu obavijest, Komisija ima pravo okončati postupak te donijeti odluku samo na osnovi informacija kojima raspolaže.⁴⁰

Komisija također ima pravo da, nakon što dade državi članici mogućnost da podnese svoje primjedbe, donese privremenu mjeru kojom traži da država članica obustavi dodjeljivati nezakonitu državnu potporu, odnosno potporu koja se pogrešno koristi, do svršetka ispitivanja potpore. Nadalje, osim prava na suspenziju, Komisija je u

³⁹ Postojeće potpore ili mjere prihvaćene pod postojećim programom potpora mogu biti implementirane tako dugo dok Komisija ne zaključi da takav program potpora nije spojiv sa zajedničkim tržištem. Naprimjer, u predmetu *Italy v. Commission (Italgrani C-47/91, [1994] ECR I-4635)* Europski je sud kazao da kada Komisija ima pred sobom specifičnu potporu, navodno dodijeljenu unutar odobrenog programa potpora, mora najprije ispitati je li doista ta mjera dio programa potpora te ispunjava li uvjete koji su određeni pri odobravanju programa. Ako ima sumnji, Komisija će zatražiti informacije od države članice, a ako ona odbije pružiti informaciju, Komisija može donijeti i privremenu mjeru kojom će suspendirati spornu potporu i izravno ispitati spojivost te potpore sa zajedničkim tržištem. Tako BELLAMY, Christopher – CHILD, Graham, *European Community Law of Competition*, London, 2001: 1254.

⁴⁰ Vidi: BELLAMY – CHILD, *op. cit.*: 1260 *et seq.*

određenim slučajevima ovlaštena da, nakon što dade državi članici mogućnost da podnese svoje primjedbe, donese privremenu mjeru kojom traži privremeni povrat (restituciju) potpore čija spojivost sa zajedničkim tržištem ovisi o odluci Komisije nakon ispitivanja potpore.⁴¹

Kada Komisija odluči da je nezakonita potpora nespojiva sa zajedničkim tržištem, morat će izdati odluku kojom od države članice traži da poduzme sve potrebne mjere da korisnik vrati potporu (odluka o restituciji). Povrat nezakonite potpore logična je posljedica činjenice da je riječ o nezakonitoj potpori te teži uspostavljanju prijašnjeg stanja. I Europski sud je u više navrata potvrdio da je svrha i funkcija povrata uspostavljanje *status quo ante*.⁴²

Povrat nezakonito dodijeljene potpore mora se provoditi sukladno relevantnim procesnim odredbama nacionalnog zakona, što uključuje i nacionalne likvidacijske i stečajne propise, u slučaju da je to nužno.

Jedina obrana na koju se država članica može pozvati jest apsolutna nemogućnost⁴³ implementacije odluke Komisije kojom se naređuje povrat nezakonite potpore od korisnika, no država se članica ne smije na apsolutnu nemogućnost pozivati ako nije poduzela sve korake u smislu Komisijina zahtjeva za povrat nezakonite potpore. Vezano uz bilo kakav postupak koji se u tom smislu provodi radi povrata potpore, Europski je sud bio jasan u ocjeni da interes Zajednice mora prevladati nad nacionalnim propisima zastare i ostalim propisima koji bi mogli onemogućiti povrat potpore koja je ustanovljena nespojivom sa zajedničkim tržištem. Države članice dužne su, kako je istaknuto, strogo se pridržavati načela savjesne suradnje iz članka 10 Ugovora o EZ-u.

U skladu s ovako navedenim obvezama mora se, u danom slučaju, ponašati i Španjolska, te izvršavati odluke Komisije.⁴⁴

⁴¹ Takvu će privremenu mjeru Komisija donijeti ako su ispunjeni neki uvjeti, tj. da sukladno ustaljenoj praksi ne postoji sumnja da sporna mjera čini potporu, da postoji veliki rizik da bi se nekom konkurentu korisnika potpore mogla učiniti znatna i nepopravljiva šteta te da je nužna hitnost postupanja. Restitucija će se izvršiti *mutatis mutandis* na način na koji je predviđen povrat potpore nakon što je donesena negativna odluka. Vidi članak 11 Postupovne uredbe.

⁴² PRIESS, Hans-Joachim, "Recovery of Illegal State Aid: an Overview of Recent Developments in the Case Law", C.M.L.Rev. 33(1996) 69-91.

⁴³ Vidi PRIESS, *op. cit.*: 79.

⁴⁴ Vidi npr. Odluku Komisije 92/317/CEE od 25. ožujka 1992., koja se odnosi na potporu koju je Španjolska dodijelila dioničkom društvu Hilaturas y tejidos Andaluces i kupcu (*Decisión de la Comisión 92/317/CEE, de 25 de marzo de 1992, relativa a las ayudas concedidas por España a Hilaturas y Tejidos Andaluces SA denominada actualmente "Mediterráneo Técnica Textil SA" y a su comprador*) kojom Komisija traži od Španjolske da poduzme sve mjere kako bi se nezakonito dodijeljena potpora, nespojiva sa zajedničkim tržištem, vratila Španjolskom proračunu. D.O. n° L 171, 26/06/1992 P. 0054 - 0064

Poseban postupak prema španjolskom Zakonu 16/1989 o zaštiti konkurencije

"Zakon 16/1989 o zaštiti konkurencije" (*Ley 16/1989 de defensa de la competencia*)⁴⁵ ima zadaću, kako se to navodi već u njegovu imenu, da osigura i jamči postojanje slobodnoga tržišnog natjecanja te da ga zaštiti od svakog napada protivnog javnom interesu. Naime, kako se navodi u ekspoziciji Zakona, konkurencija, kao glavni princip tržišnoga gospodarstva, predstavlja konstitutivni element ekonomske organizacije španjolskoga društva te, u kontekstu individualnih sloboda, predstavlja prvi i najvažniji oblik u kojemu se očituje sloboda poduzetništva. Obrana i zaštita konkurencije se stoga, u skladu s potrebama opće gospodarske politike, smatra zadatkom javnih vlasti, kako proizlazi iz članka 38. španjolskog Ustava.

Trećim poglavljem Zakona pod nazivom "O državnim potporama" uvodi se novi sustav kojim se omogućuje analiza dodijeljenih državnih potpora u skladu s kriterijima konkurencije kako bi se spriječili neželjeni učinci koje bi distorzija tržišnoga natjecanja imala iz perspektive općega javnog interesa. Nadalje, Zakonom se osniva Tribunal za zaštitu konkurencije (*Tribunal de defensa de la competencia*) sa svojom popratnom službom (*Servicio de defensa de la competencia*).

U trećem poglavlju Zakona 16/1989 u tadašnjem članku 19, koji je u međuvremenu izmijenjen Zakonom 52/1999 (*Ley 52/1999*), davala se Tribunalu za zaštitu konkurencije (dalje kao Tribunal) ovlast da na zahtjev ministra gospodarstva i financija ispita potpore dodijeljene poduzetnicima na teret javnih sredstava, a u vezi s njihovim učinkom na uvjete konkurencije. Tada je, po pribavljenom mišljenju Tribunala, ministar mogao predložiti javnim vlastima ukidanje ili izmjenu potpora ili pak uvođenje drugih mjera koje bi rezultirale ponovnim uspostavljanjem konkurencije. U tom smislu Tribunal je mogao poduzetnicima upućivati priopćenja te od javnih vlasti zatražiti podatke o dodijeljenim i primljenim potporama na teret javnih sredstava.

Iskustvo je, međutim, pokazalo da tako redaktiran članak 19 ne predstavlja dovoljno učinkovit instrument kontrole državnih potpora koje narušavaju konkurenciju jer Tribunal nije mogao sam, *ex officio*, pokrenuti ispitivanje dodijeljene potpore već

⁴⁵ *Ley 16/1989, de defensa de la competencia, de 17 de julio 1989, B.O.E. No 170, 18/07/1989.* Taj je zakon, vezano uz područje državnih potpora, izmijenjen Kraljevskim dekretom - zakonom 52/1999 od 28. 12. 1999. (*Real Decreto Ley 52/1999, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, B.O.E. No 311, 29/12/1999.*)

samo na zahtjev mjerodavnog ministra, a mišljenje Tribunala nije obvezujuće već samo konzultativno. Također, Tribunal nije imao zakonsku obvezu postupiti prema prijedlogu ministra pa se čitav instrumentarij članka 19 pokazao krajnje neučinkovitim i besmislenim te je postao objektom mnogih kritika. Prema raspoloživim podacima, do promjene zakona 1999. godine članak 19. nikad nije ni bio primijenjen.⁴⁶

Lako se mogu primijetiti razlike između tako ustanovljenog sustava "nacionalne" kontrole državnih potpora i učinkovitog sustava Zajednice, pri kojima Europska komisija ima sve potrebne ovlasti, od provođenja istrage i ocjene potpora *ex officio*, do obvezujuće odluke kojom od država članica traži povrat nezakonito ili pogrešno dodijeljene potpore. Stoga se izmjenom Zakona željelo sustav "interne kontrole" što više približiti sustavu koji funkcionira na razini EZ-a. No, ni reforma zakona nije donijela, zasad, previše uspjeha.

Prema izmijenjenoj verziji članka 19 Zakona o zaštiti konkurencije navodi se najprije da taj članak ne utječe na primjenu članaka 87-89 Ugovora o EZ-u, članka 4 Ugovora o EZUČ-u i Uredbe 659/1999 (Postupovna uredba). Nadalje, u stavku (2) izmijenjenog članka 19 proširuje se pojam državne potpore kako bi bio što sličniji pojmu iz Ugovora o EZ-u budući da je stari tekst pod pojmom potpore navodio samo sredstva na teret javnog računa (*de facto* subvencije). Nova definicija navodi da se u smislu toga zakona pod državnom potporom razumiju kako potpore koje su gospodarski agenti i poduzetnici primili na teret javnih sredstava, tako i svaka druga prednost koja im je dodijeljena od strane javnih vlasti i tijela, koja podrazumijeva smanjenje bilo kakvih davanja koja bi ti poduzetnici inače morali snositi u tržišnim uvjetima, tj. davanja koja ne sadržavaju odgovarajuću protučinidbu.⁴⁷ Također se smatraju potporama sve ostale mjere s jednakim učinkom kao što imaju gore navedene mjere, a koje narušavaju slobodnu konkurenciju.

⁴⁶Vidi opširnije "AEA Study on the Application of EC State aid Law by Member State Courts" iz 1998. godine, http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/app_by_member_states/spaink.pdf od 10. 7. 2002.

⁴⁷Europski sud je npr. u presudi *Banco de Credito Industrial SA (Banco Exterior de España SA) v. Ayuntamiento de Valencia* [C-387/92] [1994] Rec.I-0877 kazao da je "koncept potpore u svakom slučaju širi od subvencije jer ne obuhvaća samo pozitivne prednosti kao što su to same subvencije, već i druge intervencije koje, u raznim oblicima, olakšavaju troškove koji su obično uključeni u proračun poduzetnika i koje su, dakle, iako ne predstavljaju subvenciju u strogoj smislu riječi, vrlo sličnog karaktera te imaju jednak učinak. Potpora stoga znači određenu prednost koju javna vlast, tj. država, dodjeljuje poduzetniku bez ikakve naknade od strane poduzetnika korisnika ili uz naknadu koja odgovara samo jednom dijelu vrijednosti dodijeljene prednosti. Naime, da bi se utvrdilo je li određena državna mjera potpora u smislu članka 87, valja ustanoviti je li poduzetnik korisnik primio neku gospodarsku prednost koju inače ne bi bio primio pod normalnim uvjetima na tržištu.

Najveća novost u redakciji članka 19 iz 1999. godine odnosi se na mogućnost da Tribunal, osim na zahtjev ministra mjerodavnog za gospodarstvo, može i samoinicijativno analizirati kriterije dodjele državnih potpora vezano uz učinke takvih potpora na uvjete tržišnog natjecanja, a s ciljem da o tome izvijesti Vijeće ministara, dakle španjolsku Vladu. Takav je izvještaj javan, a Vijeće ministara će odlučiti hoće li predložiti mjerodavnim tijelima da potporu ukinu ili izmijene kriterije za njezinu dodjelu te može predložiti druge mjere koje vode k održavanju ili ponovnoj uspostavi konkurencije. Sve to, dakako, bez utjecaja na ovlasti Europske komisije u tom području.

Uloga španjolskih sudova u području državnih potpora

Valja reći nekoliko riječi o sudskoj zaštiti u području državnih potpora u Španjolskoj, odnosno barem naglasiti da takva zaštita postoji. Rečeno je naprijed da Komisija ima ekskluzivnu ovlast za ocjenu potpora sukladno članku 88 te da ima široku diskreciju pri primjeni članaka 87. S obzirom na specifičnost područja državnih potpora i činjenica da iznimke na osnovno pravilo iz članka 87 (1) tom članku oduzimaju "izravni učinak", uloga nacionalnih sudova u primjeni ovog dijela prava Zajednice je na određeni način ograničena.

Nacionalni sudovi nemaju pravo ocjenjivati državnu potporu u smislu u kojem to smije i mora činiti Komisija. Stoga, u odsutnosti odluke Komisije, ne može nacionalni sud, na primjer, zabraniti neku postojeću potporu. Ipak, s druge strane, nacionalni sud je ovlašten odrediti je li neka mjera potpora te je li riječ o postojećoj ili novoj potpori, što je važno pri utvrđivanju jesu li na neku potporu primjenljive odredbe Ugovora o EZ-u o državnim potporama ili, pak, neke druge odredbe. Također, nacionalni su sudovi ovlašteni ustanoviti o kakvoj je potpori riječ, vezano uz odlučivanje o tome je li riječ o povredi zadnje rečenice članka 88 (3) Ugovora o EZ-u.⁴⁸

Zadnja rečenica stavka (3) članka 88 ima, dakle, za razliku od članka 87, izravan učinak (*efecto directo*) i izravno je primjenjiva u nacionalnom pravu te je mogu izravno primjenjivati nacionalni sudovi. Stoga je zabrana implementacije, tj. stavljanja na snagu novih potpora bez prijave tih potpora Komisiji i njezine ocjene u tom

⁴⁸ Na koji način nacionalni sudovi država članica mogu i moraju primjenjivati odredbe Ugovora o EZ-u o državnim potporama, vidi CALVO CARAVACA - CARRASCOSA GONZÁLES, *op. cit.*: 235-236.

smislu, apsolutna. Europski je sud suprotstavio ulogu Komisije i ulogu nacionalnog suda na način da je zaključio da Komisija ima ekskluzivno pravo o odlučivanju koje su potpore spojive s Ugovorom o EZ-u, tj. sa zajedničkim tržištem, dok nacionalni sud ima dužnost pružiti pravnu zaštitu pojedincima u slučaju povrede odredbe članka 88 (3), zadnja rečenica.

Nacionalni sud mora dati učinak individualnim pravima koja proizlaze iz te odredbe te sukladno nacionalnim postupovnim pravilima osigurati pravnu zaštitu u slučaju propusta prijavljivanja nove potpore. Takva pravna zaštita uključuje deklaratorne presude, povrat nezakonito dodijeljenih potpora, privremene mjere, pa čak i naknadu štete od države članice koja je nezakonitu potporu dodijelila. Naprijed je već objašnjeno da je država članica dužna izvršavati odluke Komisije prihvaćene prema članku 88 (2), a države će članice u pravilu te odluke izvršavati putem nacionalnih sudova.⁴⁹ Stoga je dobra suradnja između Komisije i nacionalnog suda vrlo bitna. U tom smislu Komisija je izdala i Priopćenje o suradnji između nacionalnih sudova i Komisije u području državnih potpora (*Notice on cooperation between national courts and the Commission in the State aid field*).⁵⁰

Postupak u kojemu primjerice konkurent primatelja državne potpore u suprotnosti s Ugovorom o EZ-u može zaštititi svoja prava administrativne je prirode. Kao prvi korak predviđena je mogućnost prigovora upravnom tijelu koje je potporu dodijelilo. Ako takav prigovor bude odbijen, žalitelj može podići tužbu pred Upravnim sudom (*Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia*). Protiv odluke toga Suda pravni lijek podnosi se Upravnom odjelu Vrhovnoga suda (*Tribunal Supremo*), pri čemu petit mora biti deklaratorne prirode i ići za utvrđivanjem državne potpore nezakonitom i ništavnom, (a, naprimjer, ne kondemnatorne prirode pri čemu bi se tražilo od države da ispuni svoju obvezu prijave potpore Komisiji).

U vezi s ovim postupkom mogućnost suspenzije nezakonito dodijeljene potpore, dakle, privremene mjere, može se tražiti pozivom na Zakon 29/1998 o upravnoj jurisdikciji (*Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*⁵¹). Prema odredbama toga Zakona pravna ili fizička osoba oštećena

⁴⁹ Posebno je to bitno za ispunjenje općenitog principa povrata nezakonitih potpora, pri čemu se pravni put predviđa kroz postupke nacionalnog prava država članica. Vidi opširnije: CALVO CARAVACA - CARRASCOSA GONZÁLES, *op. cit.*: 284.

⁵⁰ *Notice on cooperation between national courts and the Commission in the State aid field*, O.J. C312, 23. 11. 1995.

⁵¹ *Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, B.O.E. de 14/07/1998. Taj je Zakon mijenjan zakonima 50/1998, 41/1999 i 1/2000.

nezakonito dodijeljenom potporom moći će pozivati državu na odgovornost za štetu koju će tužitelj morati dokazati kao stvarnu štetu.⁵²

Građanski postupak za naknadu štete protiv države (više) se neće moći pokrenuti jer su nakon stupanja na snagu Zakona 30/1992 o pravnom uređenju javne uprave i općem upravnom postupku (*Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*⁵³) svi postupci utvrđivanja odgovornosti države – upravni postupci.

Upravni sudovi bit će ovlašteni i kod postupaka ovrhe negativnih odluka Komisije ako mjerodavna upravna tijela odbiju naložiti primatelju nezakonite potpore da njezin iznos i korist od nje vrati. Što se tiče pozitivnih odluka Komisije kojom ona odobrava određenu potporu, teorijski bi se moglo od Upravnog suda tražiti da ispita zakonitost takve odluke, tj. ipak spriječi dodjelu takve potpore, no izvjesno je da bi taj Sud uputio Europskom sudu zahtjev za preliminarnom odlukom iz članka 234 Ugovora o EZ-u, pa se čini svrhovitijim tužbu odmah uložiti kod Europskog suda prema članu 232 Ugovora o EZ-u.

Odnos između države i autonomnih pokrajina (Comunidades Autonomas) u području državnih potpora

U Španjolskoj se, kao i u drugim državama s federalnom strukturom, javlja specifičan problem u području državnih potpora. Naime, regionalne jedinice također mogu dodjeljivati državne potpore, pri čemu obveza prijave takve potpore Europskoj komisiji ostaje u ovlasti središnje vlasti. Tako će kod prijave novih ili promjene postojećih potpora regionalne jedinice biti dužne najprije obavijestiti ovlašteno središnje tijelo – Međuministarsku komisiju – a u skladu s odredbama naprijed spominjanog Kraljevskog dekreta 1755/1987. Potpora se mora prijaviti, kako je naprijed istaknuto, najmanje tri mjeseca prije predviđenog stupanja na snagu.⁵⁴

⁵² Vidi opširnije "AEA Study on the Application of EC State aid Law by Member State Courts" iz 1998. godine, bilj. 46 supra.

⁵³ *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, B.O.E. de 27/11/92.*

⁵⁴ Ako bi regionalna jedinica dodijelila potporu bez prijave, bila bi riječ, dakle, o nezakonitoj potpori, pri čemu bi se na nezakonitost moglo pozivati pred regionalnim upravnim sudovima.

Nakon pristupanja Španjolske Europskim zajednicama problem nezakonitih potpora dodijeljenih od regionalnih jedinica pojavio se kao jedno od gorućih pitanja. Naime, postavljen je upit je li opravdano da središnja državna vlast odgovara pred institucijama Europske zajednice za nezakonitu potporu koju je dodijelila autonomna pokrajina (*Comunidad Autonoma*) i to, po mogućnosti, bez znanja središnje državne vlasti. Također, u to doba, pokrajine nisu imale procesnu legitimaciju pred Europskim sudom već ih je zastupala država. Pritom, često su interesi države i autonomne pokrajine bili u koliziji. Naprimjer, moglo se dogoditi da upravo središnja španjolska vlast prijavi Komisiji postojanje nezakonite potpore neke regionalne jedinice, a da ista ta država mora pred Komisijom i pred Sudom zastupati i braniti interese svoje regionalne jedinice.⁵⁵ No, ti su problemi bili dio jednog znatno šireg problema u Europskoj zajednici, a to je - uloga regija. Njihova važnost nije prepoznata do Ugovora iz Maastrichta 1992. godine, pa je tek od tada omogućena politička reprezentacija regija u Europskoj uniji te je priznata njihova uloga u europskoj integraciji.⁵⁶

Tako se i u Španjolskoj pojačalo sudjelovanje i protagonizam regija u pitanjima s Europskom unijom. Ulogu regija priznala je i središnja vlast pa je taj odnos nastavljen u vidu mirne i lojalne međusobne suradnje. U vezi s problemom državnih potpora prihvaćeno je nekoliko propisa kojima se rješavaju naprijed naznačeni problemi.

Člankom 10 Zakona 30/1992 o pravnom uređenju javne uprave i općem upravnom postupku⁵⁷ određuje se da će, kada je u smislu obveza koje proizlaze iz ugovora o Europskim zajednicama ili akata njihovih institucija, nužno priopćavanje Zajednicama odredaba općenitog karaktera, odluka, nacрта propisa, projekta ili bilo kakve druge obavijesti koja se mora dati vezano uz pravni poredak Zajednice, odgovarajuća javna uprava (*Administración Pública*⁵⁸) u roku od 15 dana uputiti ovlaštenom tijelu središnje uprave (*Administración general de Estado*) obavijest koju valja proslijediti institucijama Zajednice.

⁵⁵ Nedostatak koordinacije i paralelizam postupanja raznih tijela središnjih i pokrajinskih uprava, pri čemu su tijela pokrajina htjela izravno obavještavati Europsku komisiju o projektima svojih potpora, bez posredovanja koordinirajućeg tijela koje bi prema inozemstvu djelovalo jedinstveno, učinio je svojedobno dosta "štete". Pritom se misli na višekratne prijave istih potpora u jednom slučaju, izostanak prijave uopće u drugom slučaju, zakašnjele prijave i u svakom slučaju nedostatak stručnog savjetovanja specijaliziranog za pitanja državnih potpora.

⁵⁶ Vidi CALVO CARAVACA - CARRASCOSA GONZALES, op. cit: 292.

⁵⁷ Vidi bilješku 53 *supra*.

⁵⁸ Pod javnom upravom (*Administración pública*) u smislu Zakona 30/1992 razumije se kako središnja državna uprava (*Administración general de estado*), tako i uprava autonomnih pokrajina (*Las Administraciones de las Comunidades Autónomas*) te lokalne upravne jedinice (*Las entidades que integran la Administración local*).

"Zakonom 2/1997 kojim se uređuje Konferencija za poslove povezane s Europskim zajednicama" (*Ley 2/1997 por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*⁵⁹) određuje se da je Konferencija za poslove povezane s Europskim zajednicama tijelo u kojem usko surađuju država i autonomne pokrajine, a s ciljem da se uskladi njihovo sudjelovanje u odnosima sa Zajednicom, tj. da bi se osiguralo sudjelovanje pokrajina u formiranju volje države u njezinim nastupima pred institucijama Europske unije i u provedbi prava Zajednice.

Navedenim zakonima prethodila su dva, za ovu temu važna, sporazuma između središnje vlade nacionalne države (*Gobierno de la Nación*) i autonomnih pokrajina, dogovorena u okviru Sektorske konferencije za poslove povezane s Europskim zajednicama (*Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*) na sastanku 21. studenoga 1990. godine, kojima se željela uspostaviti što bolja trajna suradnja između središnje vlasti i autonomnih pokrajina, osobito vezano uz pitanja odnosa s Europskim zajednicama.

Prvi - Sporazum u području državnih potpora (*Acuerdo en materia de ayudas públicas*) - uvodi Državno tajništvo za Europske zajednice (*Secretaria de estado para las Comunidades Europeas*)⁶⁰ kao ključno tijelo u odnosu između pokrajina i Europske komisije. Sporazum određuje da će se projekti potpora koje daju autonomne pokrajine prijavljivati Europskoj komisiji te će se Europska komisija obraćati pokrajinama preko Državnog tajništva za Europske zajednice, kao koordinativnog tijela, a u smislu što veće brzine i transparentnosti u postupanju.

Naime, određuje se, da će se autonomne pokrajine posredovanjem posebnog koordinativnog tijela određenog za tu svrhu⁶¹ obraćati Državnom tajništvu za Europske zajednice da bi, putem sustava ustanovljenog pod okriljem Međuministarske komisije za ekonomske odnose s Europskim zajednicama (i Radne skupine za državne potpore sastavljene od stručnjaka koja također djeluje u sastavu Međuministarske komisije),

⁵⁹ *Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, B.O.E. 15/03/1997.*

⁶⁰ Riječ je o tijelu koje postoji pri španjolskom Ministarstvu vanjskih poslova, na čelu kojega je državni tajnik za Europske zajednice (*Secretario de Estado para las Comunidades Europeas*), odnosno sada (nakon Ugovora o Europskoj uniji iz Maastichta 1992. godine) državni tajnik za Europsku uniju (*Secretario de Estado para la Unión Europea*). Vidi <http://www.mae.es/> od 15. 9. 2002.

⁶¹ Koje će tijelo biti ovlašteno, odlučuje svaka autonomna pokrajina za sebe svojim propisima. Tako se npr. Dekretom 17/1998, kojim se uređuje postupak prijavljivanja Europskoj komisiji nacrti koji se odnose na dodjelu ili promjenu državnih potpora za pokrajinu Castilla y León, određuje da će ovlaštena biti Glavna uprava za poslove s Europskom unijom (*Dirección General de Asuntos Europeos*) kao organizacijska jedinica upravnog tijela pokrajine. (B.O.C. y L. - No 26, 9. 2. 1998.)

Europskoj komisiji prijavile potpore koje namjeravaju dodijeliti poduzetnicima. Također se određuje da će se čitava komunikacija između Europske komisije i autonomnih pokrajina odvijati posredovanjem Državnoga tajništva za Europske zajednice.

Drugi Sporazum ticao se uređivanja odnosa između autonomnih pokrajina u postupanju države u sporovima i odgovarajućim postupcima pred Europskom komisijom i u postupcima povezanim s Europskim sudom, a vezano uz pitanja iz ovlasti autonomnih pokrajina. U tim postupcima posredničku ulogu također ima Državno tajništvo za Europske zajednice kao koordinativno tijelo Ministarstva vanjskih poslova Španjolske.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Može li iskustvo Španjolske pomoći u organizaciji kontrole državnih potpora Hrvatskoj?

Iskustvo španjolskoga pravnog okvira kontrole državnih potpora i pravni okvir koji mora uspostaviti Hrvatska vezano uz obveze preuzete Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju ustvari nisu komparabilni.

Španjolska je postala dio zajedničkog tržišta Europske zajednice pristupanjem 1986. godine i tek je od tog trenutka bila dužna poštivati i primjenjivati odredbe osnivačkih ugovora te prihvatiti *aquis*. Prije pristupanja nije postojao sustavan režim "približavanja" ili "pridruživanja" s obvezama koje bi bile usmjerene na pripremu španjolskih institucija na primjenu prava i politika Zajednice. Jedini sporazum koji je Španjolska imala sa Zajednicom prije pristupanja ticao se trgovačkih preferencijala i nije regulirao pitanja tržišnog natjecanja niti državnih potpora, kao što to čini Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Španjolska je, dakle, bila adresatom normi o državnim potporama tek kao punopravna članica. Temeljne odredbe koje se tiču državnih potpora sadržane su u člancima 87-89 Ugovora o EZ-u. Tek prije nekoliko godina (1998. godine) prihvaćene su prve uredbe u području državnih potpora, a do tada se većina pravila u biti nalazila u tzv. kvazinormativnim aktima Europske komisije u obliku smjernica, uputa, priopćenja, pisama državama članicama itd. (*soft law*).

U pravilu, države članice, pa tako i Španjolska, nisu imale potrebu te stoga niti nisu donosile implementacijske propise jer je za kontrolu državnih potpora ustvari ekskluzivno mjerodavna Europska komisija. Španjolska je svojim nacionalnim propisima (zakonima i kraljevskim dekretima) regulirala samo pitanja postupka prijave potpora te komunikacije s institucijama EU, tj. Komisijom, dakle samo s organizacijske strane jer je u biti čitavo pravo državnih potpora Zajednice u svojoj cjelovitosti primjenljivo u Španjolskoj. Pritom je osobito važan i interesantan odnos španjolske središnje vlasti i autonomnih pokrajina (*Comunidades Autónomas*) u vezi s prijavljivanjem projekata dodjele potpora s obzirom na to da je taj odnos dugo vremena bio kamen spoticanja zbog nedostatka koordinacije i suradnje, koja je sada napokon uspostavljena.

Ovom studijom nastojale su se prikazati temeljne naznake pravnog uređenja kontrole državnih potpora u Španjolskoj, s naglaskom na nacionalnim propisima koje je Španjolska u tom području donijela te institucionalni okvir kakav je tom režimu dala. Pa iako španjolski Zakon o zaštiti konkurencije (*Ley de defensa de la competencia*) spominje državne potpore kao potencijalne narušavatelje slobodne tržišne utakmice i predviđa analizu pojedinih slučajeva od španjolskog Tribunala za zaštitu konkurencije, valja naglasiti da je jedini učinkovit sustav kontrole državnih potpora onaj sustav koji predviđaju akti Europske zajednice, s Komisijom koja potpore nadzire iz nadnacionalne pozicije.

U tom smislu sve mjere koje Španjolska radi kontrole državnih potpora poduzima u biti su samo odraz obveze koju je Španjolska preuzela svojim članstvom u Zajednici. Iz toga proizlazi da su iskustva Španjolske samo uvjetno instruktivna za Hrvatsku s obzirom na to da odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u području državnih potpora predviđaju za Hrvatsku obveze drugačijeg karaktera.

Kratice

bilj.	·	bilješka
B.O.E.	·	Boletín Oficial de Estado
CEE	·	Comunidades Europeas
C.M.L.Rev.	·	Common Market Law Review
čl.	·	članak
D.O.	·	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
ECR	·	European Court Reports
et seq.	·	et sequitur
EU	·	Europska unija
EZ	·	Europska zajednica
Ibid.	·	ibidem
npr.	·	naprimjer
O.J.	·	Official Journal of the European Communities
op. cit.	·	opus citatum
Rec.	·	Recopilación de jurisprudencia
UE	·	Unión Europea
v.	·	versus

2

Slovensko iskustvo u primjeni
zakonodavstva na području državnih
potpora

2

Slovensko iskustvo u primjeni
zakonodavstva na području
državnih potpora

Lea Lekočević i Jana Rudolf Mesarič

**ZAKONODAVSTVO I ADMINISTRATIVNO
UREĐENJE PODRUČJA DRŽAVNIH POTPORA**

Republika Slovenija preuzela je obvezu usklađivanja dodjele državnih potpora s propisima EU. Ispunjavanje te obaveze zahtijevalo je uspostavu zakonodavstva na području državnih potpora te njegovu primjenu i uspostavu administrativne sposobnosti. U prosincu 1999. donesen je slovenski Zakon o kontroli državnih potpora, a do kraja lipnja 2000. usvojeno je svo potrebno zakonodavstvo koje je vrlo precizno definiralo obveze davatelja državnih potpora. Osnovana je Komisija za nadzor državnih potpora te Sektor za nadzor državnih potpora kao njezina stručna, administrativna i tehnička podrška.

**Slovensko zakonodavstvo na području državnih potpora
i iskustvo u njegovoj pripremi**

U svrhu nadzora državnih potpora 1999. godine usvojen je Zakon o nadzoru državnih potpora (Ur. l. Republike Slovenije br. 1/00, 30/01). Zakon je odredio osnovni okvir za sustav nadzora državnih potpora.

Opće odredbe Zakona definiraju koncept državne potpore i određuju koje državne potpore jesu i koje mogu biti u skladu sa Zakonom o nadzoru državnih potpora. Osim toga, Zakon utvrđuje sastav Komisije za nadzor državnih potpora te njezine zadatke i nadležnost. Stručne, administrativne i tehničke poslove za Komisiju provodi nadležno ministarstvo, koje je kasnije osnovalo Sektor za nadzor državnih potpora. Zakon podrobno definira postupak za *ex ante* i *ex post* nadzor te obvezu prema kojoj sve institucionalne jedinice u državnom sektoru moraju predati sve podatke koji su u vezi s predmetom.

Na osnovi Zakona o nadzoru državnih potpora 2000. g. usvojeni su:

- Uredba o namjenama i uvjetima za dodjelu državnih potpora i imenovanju ministarstava odgovornih za upravljanje shemama državnih potpora (Ur. l. Republike Slovenije, br. 59/00). Definira namjene i uvjete pod kojima se može dodijeliti državna potpora te ministarstva nadležna za upravljanje specifičnim shemama potpora.

Priprema sekundarnog zakonodavstva (prije svega, uredbe o namjenama i uvjetima za dodjelu državnih potpora i imenovanju ministarstava odgovornih za upravljanje shemama državnih potpora), koje bi trebalo uključivati sve propise o državnim potporama u EU-u (*acquis communautaire*), u početku je izgledala kao neizvediv ili, u najmanju ruku, vrlo težak zadatak. Tijekom 2000. godine Sektor za nadzor državnih potpora pripremio je sekundarno zakonodavstvo koje se zasniva na Zakonu o nadzoru državnih potpora. Budući da je nadzor uspostavljen tek 2000. godine, propisi, navedeni u *Žutoj knjizi*, nisu u to vrijeme bili posve poznati. Prvi je korak u pripremanju zakonodavstva bio proučiti sve propise i otkriti postoji li u drugim državama kandidatkinjama usporedivo sekundarno zakonodavstvo koje bi objasnilo pristup određenih država kandidatkinja prema oblikovanju, prema tadašnjem mišljenju, vrlo ekstenzivnih propisa. Proučeni prijedlozi zakona drugih država kandidatkinja ukazali su na velike međusobne razlike te je stoga odabran vlastiti pristup. Takav pristup je otvorio i pitanje zašto Europska komisija nije predložila isti pristup sekundarnom zakonodavstvu za sve države kandidatkinje, što bi značajno olakšalo njegovu pripremu.

Uredba o namjenama i uvjetima za dodjelu državnih potpora i imenovanju ministarstava odgovornih za upravljanje shemama državnih potpora izrađena je u četiri mjeseca. Kao što je već navedeno, rad se na početku zasnivao na proučavanju *Žute knjige*, a kasnije na pripremi sažetka propisa. Pri tome je za horizontalne i regionalne namjene korišten *Vademekum*, koji je objavila Europska komisija. Nakon što je pripremljen sažetak, postavilo se pitanje gdje su granice? Propisi su sadržavali objašnjenja i primjere koji su bili potrebni za procjenu usklađenosti, ali njihovo uključivanje u nacionalni zakon rezultiralo bi prevelikim dokumentom. Budući da slovenski pravni poredak ne dopušta izravni učinak propisa EU, nije bilo moguće pozvati se na njih, dok uključivanje svih propisa EU u Uredbu nije imalo smisla. Na kraju, problem je riješen odredbom koja propisuje da davatelj državne potpore prilikom pripremanja pravne osnove i ostalih potrebnih dokumenata za dodjelu potpore mora razmotriti odredbe Zakona te uzeti u obzir odredbe Ugovora o pridruživanju. Na taj su način indirektno, preko Ugovora o pridruživanju, uvedeni propisi EU-a. Time je omogućeno uključivanje u državne propise samo osnovnih propisa za posebne namjene. Također, Uredba se nije morala mijenjati svaki put kad

bi se mijenjali europski propisi. Europska komisija je povoljno ocijenila uredbu i naglasila da je bolje imati sekundarno zakonodavstvo koje zadovoljava i učinkovitu provedbu propisa u praksi, nego potpuno usporedivo sekundarno zakonodavstvo bez zadovoljavajuće primjene.

Uredba je, stoga, sadržavala samo osnovne odredbe, dok su se prilikom prosudbe usklađenosti, a to se još uvijek čini, koristila izvorne odredbe te na taj način osiguravala učinkovita primjena.

- Uredba o sadržaju i postupku pribavljanja podataka za preliminarni i naknadni nadzor državnih potpora (Ur. l. Republike Slovenije, br. 36/00, 12/01) uređuje sadržaj i postupak podnošenja prijave o državnim potporama kao općenitim shemama i pojedinačnim državnim potporama za preliminarni nadzor te predaju podataka za naknadni nadzor državnih potpora.

Uredba također definira kategorije, šifre namjene i šifre instrumenata. U početku su definirane šifre, koje nisu bile u skladu s europskim šiframa što je u pripremi godišnjeg izvješća uzrokovalo određene probleme. Zbog toga je i dopunjena Uredba tijekom 2001. godine. U pripremi Uredbe se kao vodič koristilo Pismo Komisije državama članicama SG (89) D/5521 od 27. travnja 1989. i Dodatak: Informacije koje se moraju dati u članku 93(3) prijava (*Commission letter to Member States SG (89) D/5521 of 27 April 1989 and Annex: Information to be supplied in an Article 93(3) notification*).

Tom se Uredbom davatelji obvezuju na predaju prikladnih podataka, koji osiguravaju uspješan rad Komisije na *ex ante* i *ex post* kontroli. Pri tome je bio potreban veliki oprez budući da previše podataka može izazvati zbrku u postupku obavješćavanja. Osim toga, važnije je da se niti jedan podatak ne izgubi, što bi spriječilo kvalitetan nadzor. Bilo je slučajeva kada jedno ministarstvo nije željelo predati svu dokumentaciju (pravnu podlogu), usprkos činjenici da je ona objavljena u službenom listu. U tom je slučaju korištena odredba te Uredbe sukladno kojoj se mora predati sva prateća dokumentacija na koju se poziva podnositelj prijave. Nije prihvatljivo da Komisija sama traži dokumentaciju.

Na osnovi Uredbe napravljeni su *obrazac prijave* za sheme i pojedinačne državne potpore, koji se mora koristiti za formalno pokretanje postupka obavješćavanja. Također, pripremljen je i elektronski obrazac za predaju podataka za naknadni nadzor. Te se informacije prosljeđuju i na disketama i u pismenom obliku.

- Propisi za pripremu godišnjeg pregleda državnih potpora (Ur. l. Republike Slovenije, br. 19/00), koji uređuju sadržaj i oblik godišnjeg izvješća o državnim potporama za proteklu godinu.

U pripremi tog dokumenta slijedile su se upute za izvještavanje i pripremu godišnjeg pregleda u EU (posljednji je bio *Sedmi pregled državnih potpora*). Iz tog smo dokumenta preuzeli sistematizaciju kategorija i skupina instrumenata.

- Proceduralne odredbe Komisije za nadzor državnih potpora. Taj dokument je vrlo važan, budući da mora definirati postupak obavještanja i postupak nadzora državnih potpora koji mora provoditi Komisija.

U pripremanju tih odredbi uzet je u obzir Prijedlog za Uredbu Vijeća (EC) koji određuje podrobna pravila za primjenu članka 93. EC Ugovora (*Proposal for a Council regulation (EC) laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty*).

Svi navedeni propisi vrijede do pristupanja Slovenije Europskoj uniji, kad će se propisi o državnim potporama koja vrijede u EU izravno i u potpunosti primjenjivati i u Sloveniji.

Administrativna i provedbena sposobnost: uloga državne komisije i sektora za nadzor državnih potpora

Komisija za nadzor državnih potpora osnovana je 1998. Osnovana je odlukom Vlade Republike Slovenije, a njezini zadaci su bili: uspostaviti sustav prikupljanja i obrade podataka, sastaviti godišnje izvješće i popis te izraditi stručna mišljenja na području državnih potpora. Krajem 1999. neke su prijave raspravljene u okviru nadzora državnih potpora, a Komisija je dala samo jedno mišljenje budući da u to vrijeme u Sloveniji još nije bilo usvojeno odgovarajuće zakonodavstvo. Glavni zadatak Komisije je bio uspostaviti sustav nadzora državnih potpora. Komisija je pripremila prvi godišnji pregled državnih potpora u Sloveniji u 1997. i 1998. godini.

Na osnovi Zakona o državnim potporama u veljači 2000. osnovana je nova Komisija za nadzor državnih potpora, koja je zamijenila prethodnu Komisiju za nadzor državnih potpora.

Komisija je neovisna i sastoji se od predstavnika Ministarstva financija, Ministarstva gospodarstva, Ureda za statistiku, Ureda za zaštitu konkurencije i ostalih nezavisnih stručnjaka iz pravnog, ekonomskog i tehničkog područja. Kao što je vidljivo, neka ministarstva, koja imaju jak utjecaj na državne potpore, zastupljena su u Komisiji i što s pravom otvara pitanje njezine neovisnosti. U skladu s proceduralnim odredbama,

samostalno donošenje odluka osigurava se imenovanjem članova Komisije tako da oni nemaju pravo glasa u slučajevima kad su istodobno i predstavnici podnositelja prijave.

Struktura Komisije malo se promijenila od 2000. i mora se naglasiti da se, uzimajući u obzir broj prijava, Komisija redovito sastaje i donosi odluke bez većih poteškoća.

Komisija izvještava Vladu o svojem radu jednom godišnje. Osim uobičajenog sadržaja, kao što su broj sastanaka i broj slučajeva kojima se bavila, naglasak je stavljen na provedbu *ex ante* i *ex post* kontrole, a predstavljeni su i neki posebno zanimljivi slučajevi. Vladu se također upozorava na moguće teškoće.

Na primjer: Vlada je bila upoznata sa svim neprijavljenim potporama; također upoznata je sa situacijom u kojoj su odgovorna ministarstva prijavila slučajeve i odmah zbog hitnosti zatražila odluku. To je, naime, stalna praksa.

Ako je potrebno, Komisija također Vladi predlaže prihvaćanje konkretne odluke.

Na primjer: neka ministarstva jako kasno predaju podatke za pripremu godišnjeg izvješća. U tom slučaju, Komisija je predložila Vladi da prihvati odluku kojom su ministarstva bila obavezna poštivati utvrđeni rok.

Komisija raspravlja, procjenjuje i odobrava prijave o državnim potporama (*ex ante* kontrola); kontrolira upotrebu državnih potpora (*ex post* kontrola); priprema godišnji pregled državnih potpora i predaje ga Vladi na usvajanje; surađuje s međunarodnim tijelima. Sve te aktivnosti su detaljno opisane u daljnjem tekstu.

U svrhu učinkovita nadzora potrebno je, u skladu sa Zakonom o nadzoru državnih potpora, prijaviti Komisiji svaku potporu. Komisija prvo utvrđuje da li je prijavljena mjera državna potpora ili nije. Sljedeći korak je donošenje odluke o usklađenosti te mjere sa ciljevima.

Za stručne, administrativne i tehničke zadatke u 2000. godini osnovan je Sektor za nadzor državnih potpora (u daljnjem tekstu Sektor). Sektor ima 12 zaposlenika koji u parovima pokrivaju nekoliko područja nadzora državnih potpora. Proučavaju se sve prijave i, ako je potrebno, traže dodatne informacije i materijali. Zatim priprema se stručno mišljenje za *ex ante* i *ex post* nadzor. Na toj osnovi Komisija donosi zaključke. Svi se dnevni problemi rješavaju u Sektoru, kao što je opisano u sljedećem poglavlju.

Osim toga, Sektor prikuplja, obrađuje i prati informacije, vodi evidenciju o državnim potporama, surađuje s kompetentnim stranim stručnim institutima.

Državne potpore su vrlo široko i zahtjevno područje. Da bi se osigurala uspješna realizacija i postupak od početka (tj. od pripreme usklađene pravne osnove, prijave i dodjele državne potpore) bio u skladu s propisima, ministarstva moraju osigurati stalno obrazovanje odgovornih zaposlenika.

Od 1999. obrazovanje je bilo osigurano u nekoliko navrata. Obrazovanje se uglavnom odvijalo u organizaciji TAIEX-a, seminari u Bruxellesu u području državnih potpora te nekoliko posjeta stručnjaka za različita područja iz država članica i obrnuto.

Također, odvijao se i zajednički program s Francuskom i Austrijom u trajanju od 18 mjeseci. Francuska, kao vodeća država, osigurala je dugoročnog savjetnika za razdoblje prije pristupanja. Naglasak je u projektu stavljen na obrazovanje u području postupaka i propisa o državnim potporama za Sektor za nadzor državnih potpora, ali i za davatelje državnih potpora.

ISKUSTVA U PRIMJENI ZAKONODAVSTVA U PODRUČJU DRŽAVNIH POTPORA

Nakon što su doneseni potrebni propisi, sljedeći je korak bio obrazovati davatelje potpora o tome kako ih treba razmotriti. Sustav nadzora državnih potpora počeo se primjenjivati prije usvajanja Zakona o državnim potporama, budući da je obveza dodjele potpora u skladu s *acquisom* postojala već od 1997, kad je potpisan Ugovor o pridruživanju. Sustav je u velikoj mjeri oživio usvajanjem zakona i sekundarnog zakonodavstva. Zahtjevi za obavještanje i dodjelu potpora u skladu s propisima o državnim potporama vrijedili su za nove potpore. Za postojeće potpore Slovenija je dobila određeno prijelazno razdoblje. U tu je svrhu pripremljen *Program prilagodbe postojećih slovenskih državnih potpora propisima Europske unije*.

Za učinkovitu je primjenu od iznimne važnosti da su s propisima i njihovim razumijevanjem upoznata ne samo tijela vlasti odgovorna za kontrolu državnih potpora, već i davatelji i primatelji potpora. Stoga su 2000. godine, prije usvajanja sekundarnog zakonodavstva, Sektor i davatelji državnih potpora počeli proučavati propise o državnim potporama. Usprkos tome, nakon usvajanja sekundarnog zakonodavstva mediji su navodili kako su potpore postale zabranjene. To je posljedica toga što novinari i javnost nisu bili u potpunosti upoznati s novim sustavom te su ga pogrešno interpretirali.

Osim izobrazbe davatelja potpora, organizirani su i posjeti i predavanja predstavnika država članica. Korist nije bila samo u objašnjenjima novih propisa, već i u svijesti da sustav nadzora državnih potpora postoji i da se primjenjuje u svim državama članicama te da nije nešto što je dodatno nametnuto Sloveniji. Predstavnicima država članica također su obavijestili slovenske davatelje o svojim slučajevima kad je određeno poduzeće čak nakon više godina moralo vratiti sredstva budući da dodijeljena potpora nije bila sukladna propisima. Upozorenja o odgovornosti davatelja, ako se potpora dodijeli mimo propisa, bio je jedan od učinkovitih argumenata u radu Sektora. Odgovornost davatelja je uistinu velika, jer je moguće da poduzeće mora vratiti potporu zbog pogrešne odluke davatelja. Sličan je slučaj zabilježen u jednom tekstilnom poduzeću u Francuskoj.

Strani savjetnici često nisu bili upoznati s trenutačnim stanjem u Sloveniji te su govorili o stvarima koje je naš Sektor već usvojio. Stoga je jedna od preporuka da se

svakog savjetnika puno prije njihovog dolaska upozna sa situacijom u državi i s problemima o kojima se želi razgovarati i koje se želi riješiti.

U Sloveniji se u početku stranim stručnjacima postavljalo mnoštvo pitanja kao što su: što je shema, koliko shema se mora imati, tko treba oblikovati shemu, tko je odgovoran za njezinu primjenu? No, sustav se razlikuje od države do države. Odluka o organizaciji sustava prepuštena je svakoj državi članici. S gledišta Europske komisije nije važno da li država ima više manjih shema ili manje većih shema. Shema državnih potpora su kriteriji i mjere koje su dala odgovorna ministarstva (davatelji), uglavnom u obliku opće pravne osnove (zakon, uredba), a definiraju namjenu potpore, uvjete i kriterije za dodjelu potpore, iznos ili intenzitet potpore, primatelje potpore i prihvatljive troškove. Shema se daje Komisiji na odobrenje. Neformalno je shema dio zakonodavstva na temelju kojeg se dodjeljuje potpora. Bit sheme je da primatelji nisu poznati unaprijed te je utoliko važnije da su svi uvjeti za dodjelu potpore definirani u pravnoj osnovi. Pojedinačna državna potpora je ona potpora koja je namijenjena određenom primatelju i za određenu namjenu. Ona se također posebno priopćava Komisiji.

Česti su argumenti davatelja bili, između ostalog, da Slovenija još nije država članica i da se kao država kandidatkinja tek priprema za upotrebu novih propisa s danom pristupanja. Međutim, činjenica je da je u području državnih potpora Slovenija obvezna poštivati propise čak i prije članstva u EU kako bi pripremila poduzeća za novi sustav i omogućila im da se prilagode konkurentskim uvjetima unutrašnjeg tržišta. Također, nije za očekivati da se udovoljavanje *acquisu* dogodi "preko noći".

Iskustvo u pripremi i provedbi Programa prilagodbe postojećih slovenskih državnih potpora propisima EU-a

S potpisivanjem Europskog ugovora Slovenija se obvezala prilagoditi ne samo buduće državne potpore već i postojeću pravnu osnovu za dodjelu državnih potpora. U tu je svrhu Slovenija pripremila *Program prilagodbe postojećih slovenskih državnih potpora propisima EU*. S tim je mehanizmom Slovenija dobila prijelazno razdoblje za prilagodbu novom sustavu.

Program prilagodbe znači pregled cjelokupnog državnog zakonodavstva na osnovi kojeg se dodjeljuju potpore, pripremu analize njihove usklađenosti s *acquisom*, predviđanje metode i datuma za njihovu prilagodbu. Pregled usklađenosti prepušten je nadležnim ministarstvima. Postupak pripreme programa uključivao je nekoliko aktivnosti:

- Kako bi se utvrdila razina prilagodbe postojećih državnih potpora propisima EU, prvo su klasificirane sve postojeće državne potpore prema njihovoj namjeni, kao što je određeno propisima EU.
- Nakon klasifikacije, slijedila je analiza svih pravnih osnova koje su pokrivala dodjelu državnih potpora. Analiza je uključivala pregled postojećeg zakonodavstva, gdje je poseban naglasak stavljen na dostupnost potpora, intenzitet potpora, uvjete za stjecanje potpora, prihvatljive troškove i primatelje potpora.
- Usporedbe postojećih potpora s propisima EU i utvrđivanje vremenskog plana za uklanjanje oprečnosti, što je bio predmet Programa.

Komisija za nadzor državnih potpora ujedinila je sve programe nadležnih ministarstava u jedan Program prilagodbe. Ukratko, Program je navodio koja ministarstva moraju modificirati tadašnje zakonodavstvo u području državnih potpora i primjerene mjere te utvrdio rokove za usklađivanje. Primjenu Programa nadzirala je Komisija za nadzor državnih potpora utvrđivanjem da li nadležna ministarstva provode prilagodbu u utvrđenim rokovima te da li su promjene napravljene u skladu s propisima. Provjeravalo se da li je definirana namjena potpore, njezin intenzitet, prihvatljivi troškovi, primatelji potpore, uvjeti za dodjelu potpora i njihova usklađenost s propisima. Tijekom primjene Programa resorna ministarstva su nekoliko puta pozvana da ponovo prouče pravnu osnovu za državnu potporu iz svojeg područja i da Komisiji predaju izvješće o aktivnostima koje su poduzete u svrhu prilagodbe. Nakon primitka dodatnih

objašnjenja, prilagodbe s nadležnim ministarstvima i danih prijava, Komisija je ponovo načinila reviziju pravne osnove. Navedeni postupak ponovljen je tri puta.

Oblikovanje popisa postojećih državnih potpora povjereno je davateljima potpora, iako oni u to vrijeme nisu bili svjesni ili nisu dovoljno poznavali opseg tog područja, tj. gdje se moraju primijeniti propise o državnim potporama. Stoga su u Program najprije bile uključene samo uredbe čija je primjena jasno predstavljala državnu potporu. To su bili propisi na temelju kojih se dodjeljivala potpora u obliku dotacija ili povoljnih zajmova, a primatelji su bile tvrtke aktivne na tržištu. Izostavljeni su neki propisi na osnovi kojih je potpora dodijeljena kao porezna olakšica. Dakle, kasnije je utvrđeno da postoje propisi koji sadrže sastavnice državne potpore, a koji nisu bili uključeni u program. Nakon što se to utvrdilo, Sektor za nadzor državnih potpora pregledao je cijelu pravnu osnovu u Sloveniji koja je trebala uključivati elemente državnih potpora. Program je ispravljen u skladu s nalazima. Međutim, također je otkriveno da su neke pravne osnove nepotrebno uključene u Program prilagodbe budući da nisu sadržavale sastavnice državne potpore. Sektor je pripremio više izvješća i informacija za Vladu koja je obvezala ministarstva da što je prije moguće prilagode pravne osnove. Također, Slovenija je bila obvezna izvještavati Europsku komisiju o provedbi Programa.

Primjena Programa provedbe zadnji put je provjerena početkom 2002. Otkriveno je da su sva ministarstva prilagodila pravne osnove navedene u Programu prilagodbe; jedino preostalo područje bila je „Slovenska razvojna družba“ (SRD). SRD je u prošlosti dodjeljivala državne potpore koje nisu bile u skladu s propisima o državnim potporama. Međutim, budući da je Vlada Republike Slovenije odlučila ukinuti SRD, njezina prilagodba više nije relevantna. S ukidanjem SRD-a bit će zaključen Program prilagodbe.

U sljedećem se dijelu iznosi jedan interesantan konkretan primjer.

Među važnim zakonima koji su kasnije stavljeni u Program, nalazio se, kao što se kasnije pokazalo, i vrlo problematičan Zakon o gospodarskim područjima koji je određivao porezne olakšice za poduzeća u gospodarskim područjima do 2010. Porezne prednosti bile su selektivne, dostupne samo tvrtkama u gospodarskim područjima i zato su predstavljale državnu potporu. Jedan od obveznih uvjeta za stjecanje poreznih povlastica definiranih u zakonu bio je da poduzeće mora ostvariti 51% prihoda

izvozom roba i usluga; no nije definirao namjenu, intenzitet, prihvatljive troškove niti bilo koji drugi uvjet za dodjelu potpore. Osim toga, izvozni kriterij za dobivanje poreznih povlastica bio je u suprotnosti s propisima o državnim potporama, koja izričito zabranjuju potpore za poticanje izvoza.

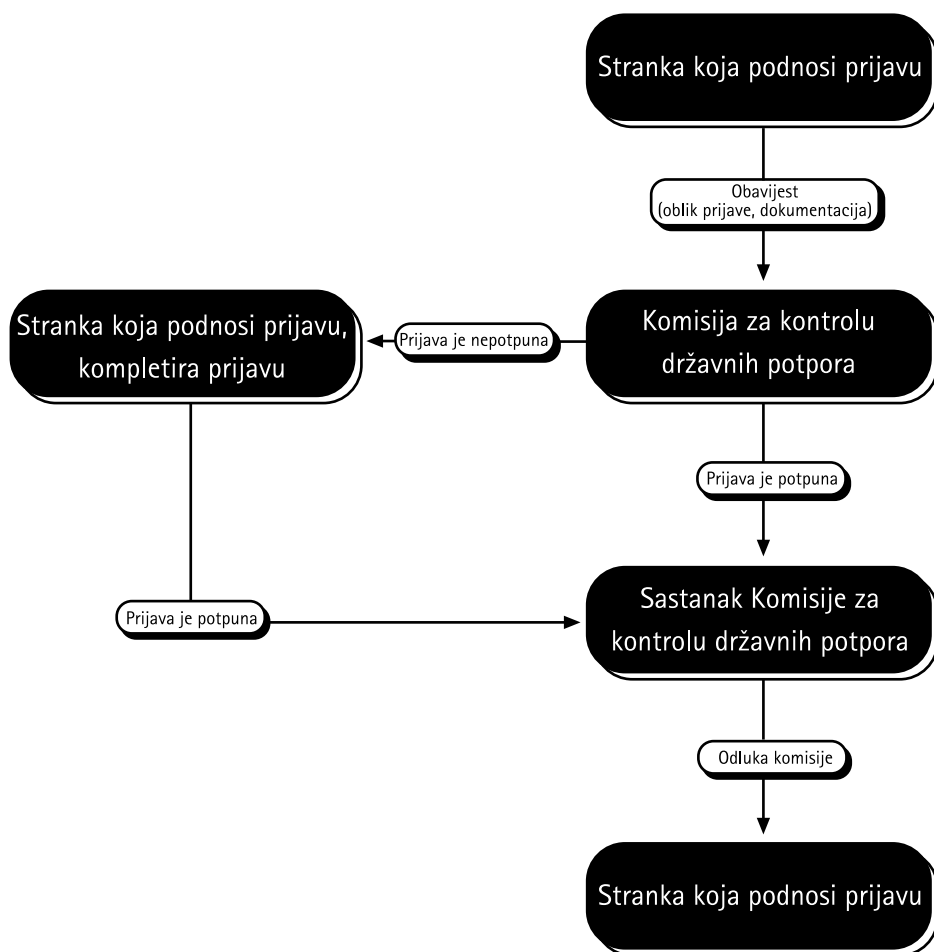
Neusklađene porezne olakšice, naravno, privukle su pažnju predstavnika Europske komisije, koja se nekoliko puta osvrnula na taj problem postavivši pitanje da li Slovenija još uvijek dodjeljuje neusklađene potpore za izvoz. Naglašeno je da državne potpore određene Zakonom o gospodarskim područjima ne mogu biti smatran postojećim potporama budući da je zakon usvojen nakon potpisivanja Ugovora o pridruživanju (1997.). Na temelju Zakona o gospodarskim područjima tvrtke u gospodarskim područjima mogu zadržati navedene povlastice do 2010., što znači da će te povlastice nakon pristupanja postati nezakonite povlastice koje se moraju vratiti.

Nadležno ministarstvo (Ministarstvo financija) je tada pristupilo prilagodbi zakona i u suradnji sa Sektorom za nadzor državnih potpora pripremlilo Prijedlog izmjena i dopuna Zakona. Budući da su se samo (dva) gospodarska područja nalazila u regiji koja je dolazila u obzir za regionalnu potporu, porezne olakšice dodijeljene su inicijalnim ulaganjima; propisi o zapošljavanju također su uzeti u obzir.

Nadležno ministarstvo je tada državnoj Komisiji priopćilo Prijedlog izmjena i dopuna Zakona kao shemu pod nazivom "Dodjela državnih potpora tvrtkama u gospodarskim područjima". Komisija je utvrdila da je s predloženim izmjenama Zakona dodjela poreznih olakšica u skladu s propisima za regionalne potpore i potpore za zapošljavanje. Odluka je poslana u Bruxelles iz kojeg nije bilo prigovora rješenju. Državna Komisija je odlučila o prijedlogu zakona koji je trebao proći parlamentarnu raspravu u kojoj su se pojavili razni novi prijedlozi (naravno, o državnim potporama). Upravo je zbog tih "novih prijedloga" zatvaranje poglavlja pregovora koje sadrži i državne potpore postalo upitno. Državna je Komisija još jednom morala raspraviti zakon, dodatne porezne olakšice su bile ili stavljene pod *de minimis* potporu ili su bile nametnute pojedinačnim prijavama. Odluka državne Komisije poslana je u Bruxelles i više nije bilo radikalnih primjedaba ili oklijevanja.

Razvoj sustava obavještanja i iskustvo u provedbi *ex-ante* nadzora

U skladu s Ugovorom o pridruživanju Slovenija je obvezna poštivati propise o državnim potporama za dodjelu novih državnih potpora te prilagoditi postojeće potpore u svakom sektoru privrede, osim u poljoprivredi. Prvi korak prema učinkovitoj primjeni je razvoj sustava obavještanja. Sustav obavještanja je formalno definiran u Zakonu za nadzor državnih potpora i sekundarnom zakonodavstvu. Shematski se može prikazati na sljedeći način:



Propisima se u Sloveniji u potpunosti ovladalo tijekom 2000. i 2001. godine. Stvorene su neke osnovne sheme za mala i srednja poduzeća, regionalne potpore, zapošljavanje, naobrazbu te istraživanje i razvoj, čija pravila nije teško razumjeti. U tom su se razdoblju propisi strogo poštivali. U 2002. zamijećena je promjena u radu Sektora. Osnovne sheme su otvorene, većina davatelja poznaje propise i postupke te je Sektoru ostalo više vremena za proučavanje slučajeva Europske komisije i suda koji pružaju odlično objašnjenje u slučajevima kad propisi nisu tako jasni. Na taj se način Sektor priprema za ulogu koju će igrati u budućnosti kad Slovenija postane punopravna država članica, tj. za ulogu posrednika između Europske komisije i davatelja u Sloveniji te ulogu savjetnika kako predloženu potporu ugurati u dopušteni okvir što je uglavnom predmet dobre argumentacije.

U praksi je postupak obavještavanja sljedeći: Davatelj potpore (ministarstvo, općina, javni fond,...) obavještava Komisiju za nadzor državnih potpora (Komisija) o prijedlogu za potporu. U stvari, Sektor kao stručna služba Komisije prima prijavu. Prijava se sastoji od pisma u kojem davatelj objašnjava predmet prijave i daje možda druge argumente (u kojima su uglavnom želje za brzim postupkom), pravne osnove za dodjelu potpore (zakon, uredba, propis, program, obrasca prijave i ostalih dokumenata potrebnih za opravdanje potpore. Obrazac za prijavu sastoji se od sažetka informacija potrebnih za procjenu potpore.

Kad Sektor dobije prijavu, prvo provjerava sadrži li ona sve dokumente i podatke za procjenu. Sljedeći korak je utvrditi sadrži li element državne potpore, a ako sadrži, da li je u skladu s propisima o državnim potporama. U tu je svrhu potrebno odrediti namjenu potpore i ispitati sadrži li pravna osnova za potporu sve sastavnice spomenute u propisima za tu namjenu. To su sljedeće sastavnice: iznos potpore ili takozvani intenzitet potpore, prihvatljivi troškovi, primatelji potpore, opseg potpore (na primjer, regionalna potpora ne može se dodijeliti poljoprivrednom sektoru) te uvjeti i kriteriji za dodjelu potpore. Stoga, nije dovoljno da predložena potpora ne bude u kontradikciji s propisima (na primjer, definirati preveliki intenzitet), već je potrebno osigurati dodjelu potpore pod uvjetima koji su određeni propisima. Za regionalnu potporu često je potrebno u pravnu osnovu uključiti odredbu o postojanju ulaganja u regiju u trajanju od pet godina ili odredbu prema kojoj primatelji moraju sudjelovati u investiciji sa 25%.

Uglavnom je otkriveno da predložena potpora nije potpuno sukladna propisima. U tom slučaju Sektor poziva stranu koja podnosi prijavu da prilagodi potporu tako da smanji intenzitet potpore, navede uvjete za dodjelu potpore, ograniči primatelje potpore (npr. samo mala i srednja poduzeća) ili ograniči instrumente potpore (npr. potpora za spašavanje se može dodijeliti samo u obliku kredita ili jamstva). Također, događa se da sama prijava nije potpuna i da ne sadrži sve potrebne dokumente. U tom slučaju, strana koja podnosi prijavu pozvana je upotpuniti prijavu. Ako predloženu potporu nije moguće dodijeliti putem prijavljene namjene, Sektor ispituje druge mogućnosti za dodjelu potpore. Primjedbe i prijedlozi se priopćavaju davatelju, koji (obično) prilagođava prijavu s obzirom na prijedlog Sektora.

Komisija mora donijeti odluku u roku od 60 dana od primitka potpune prijave.

Navedeno je predstavljalo formalni način. Međutim, u okviru formalnog postupka postoji puno neformalnih prilagodaba putem raznih oblika komunikacije. Način postupka obavještanja (formalni ili neformalni) u velikoj mjeri ovisi o spremnosti davatelja na suradnju. Prve primjedbe i prijedlozi obično se šalju neformalno, putem elektronske pošte, i dodatno prilagođavaju telefonski. Ako je suradnja uspješna, postupak se nastavlja na neformalan način. U slučaju da strana koja podnosi prijavu ne odgovara i ne prilagođava predloženu potporu prijedlogu Sektora u određenom roku, strana koja podnosi prijavu formalno se poziva da prilagodi potporu u određenom roku. U slučaju da ni to ne daje rezultate, prijava se predaje Komisiji koja donosi negativnu odluku za neprilagođeni dio potpore i definira datum prilagodbe potpore. U međuvremenu je zabranjeno primijeniti potporu. U slučaju da davatelj ne poštuje odluku Komisije, Komisija predaje izvješće s predloženim mjerama Vladi što se rijetko događa. Prijavljeni prijedlozi za potporu su uglavnom neformalno prilagođeni već do sjednice Komisije.

Za sjednicu Komisije Sektor priprema stručno mišljenje s prijedlogom odluke. S obzirom na raspravu tijekom sjednice i objašnjenja koja je dao davatelj, Komisija tada usvaja predloženu odluku ili je na odgovarajući način dopunjuje. Stručno mišljenje sadrži:

- Opis postupka obavještanja, gdje se daju informacije o tome tko je i kada obaviješten i što je bio sadržaj prijave, te ako je potrebno, tijek samog postupka prilagodbe.

- Pravnu osnovu predložene potpore u kojoj su definirani svi propisi i dokumenti koji predstavljaju tu pravnu osnovu. Propisi su obično u obliku nacрта budući da se prijedlog propisa daje na sjednicu Vlade tek nakon što ga je odobrila Komisija.
- Opis prijave u kojoj su predstavljeni namjena potpore i druge sastavnice i objašnjenja.
- Slijedi opis osnovnih kriterija koja će se koristiti u procjeni potpore i opis sličnih slučajeva Europske komisije i Suda.
- Na kraju, najvažniji dio - zaključak u kojem su predstavljena otkrića i argumenti na temelju koji se može vidjeti radi li se o državnoj potpori te da li je u skladu s propisima o državnim potporama

Ovisno o sadržaju i složenosti prijave, stručno mišljenje može imati od dvije do 20 stranica. Kad se radi o standardiziranom "školskom" primjeru (kao što je sufinanciranje početnih investicija u malim i srednjim poduzećima), u zaključku nije potrebno posebno argumentirati potporu. Međutim, kad slučaj pripada takozvanom "sivom području", gdje kriteriji nisu jasno određeni i dopuštaju više mogućnosti, argumenti navedeni u zaključku neophodni su za opravdanje potpore. U takvim je slučajevima neophodno poznavanje prakse donošenja odluka Europske komisije i suda, budući da se u području gdje kriteriji nisu jasni isti, u stvari, postavljaju na temelju prakse Europske komisije.

Davateljima potpora je ubrzo postalo jasno kada određena sredstva predstavljaju državnu potporu koja se mora prijaviti, posebno kad su sredstva dodijeljena u obliku novčanih sredstava ili povoljnih zajmova. Manje je jasna bila situacija kad su sredstva dodijeljena u obliku kapitalnih sredstava ili poreznih olakšica, gdje su porezne vlasti dugo insistirale da one predstavljaju opće mjere, a ne državnu potporu. Davatelji potpora su prilično brzo shvatili ideju državne potpore kada su sufinancirana poduzeća na tržištu. Više nesporazuma javilo se u manje očitim slučajevima, pogotovo kad su primatelji državne potpore bili iz javnog sektora ili kad su privatna poduzeća nudila javne usluge. Uistinu, u smislu državnih potpora definicija "tvrtke" vrlo je široka. Naime, propisi vrijede ne samo za poduzeća, već i za "svaki entitet" koji stavlja proizvod ili usluge na tržište i time utječe na uvjete na tržištu. Tako sredstva namijenjena za neprofitne organizacije također mogu sadržavati elemente državne potpore čak i ako je cijeli profit usmjeren natrag na njihovu djelatnost. U takvim je

slučajevima bilo potrebno uložiti puno energije da bi se davateljima objasnilo što Europska komisija podrazumijeva pod "utjecajem na tržištu". Naravno, već u početku su naše izjave za davatelje bile vjerodostojnije ako ih je podupirala slična odluka Europske komisije.

Za odluku državne Komisije korisno je upotrijebiti praksu Europske komisije i Suda iz dva razloga:

1. Davatelju se može pokazati da je Europska komisija donijela jednaku odluku kao i državna komisija za nadzor državnih potpora u sličnom slučaju.
2. Nacionalna tijela za dodjelu državnih potpora počela su pripremati opravdanje slučajeva državnih potpora koji su se na prvi pogled razlikovali od propisa. Redovnim proučavanjem prakse Europske unije i suda ubrzo je postalo jasno, da je obrazloženje vrlo važno. Postoji i mnogo sivih područja gdje je opravdanje potpore postalo još važnije.

U 2000. i 2001. godini većina je vremena provedena baveći se očitim slučajevima državnih potpora. Ako se vrati malo unatrag, čini se da je takav tijek događaja bio i očekivan. Područje kontrole državnih potpora je vrlo dinamično. Ono ne pokriva samo primjenu propisa, već i zahtijeva stalno proučavanje i razumijevanje ne samo propisa već i područja na koja se potpora odnosi. Propisi, koliko god to može zvučati birokratski, živa su tvar koja se stalno mijenja. Promjene su prisutne i u njihovom tumačenju. Na taj je način sufinanciranje javnih službi donedavno smatrano državnim potporom. Međutim, u studenom 2001. godine Sud Europske zajednice u slučaju Ferring (C-53/00) odlučio je da sufinanciranje dodatnih troškova javne službe ne predstavlja državnu potporu čime je sve okrenuo naglavačke. Još uvijek se čeka na sljedeće odluke Europske komisije i suda.

Osim toga, proučavanjem prakse donošenja odluka Europske komisije postaje jasno da određene državne potpore, što je bilo nezamislivo 2001. godine, mogu biti u skladu s propisima o državnim potporama. Tako je u slučaju "*Fortführung der ökologischen Steuerreform nach dem 31. März 2002*" (N 449/2001 - Deutschland) Europska je komisija odobrila ekološku potporu za poduzeća u poljoprivrednom sektoru, iako nisu bili ispunjeni svi uvjeti iz poljoprivrednih smjernica¹.

¹ Smjernice Zajednice za državne potpore u poljoprivrednom sektoru (200/C 28/02) (*Community guidelines for state aid in the agricultural sector (200/C 28/02)*)

Naravno, u provedbi se u Sloveniji također suočilo s nekoliko teškoća. Jedna od njih je bila kako osigurati transparentnost sredstava koja se dodjeljuju za istu namjenu iz različitih shema, tj. pravilo kumulacije. U tu smo svrhu od davatelja tražili da u pravne osnove uključe sljedeću odredbu: *Propisani intenzitet potpore valjan je bez obzira iz kojeg se javnog fonda dodjeljuje potpora (državni proračun, lokalni proračun ili međunarodni fond), ili ako je potpora istovremeno dodijeljena putem nekoliko shema.* Zbog toga je primatelj morao davatelju dati izjavu o tome koliko je novca dobio iz drugog javnog fonda za istu namjenu.

Na početku su se problemi odnosili i na prijavu potpore. Komisija nije na vrijeme bila obaviještena o novim državnim potporama. To je bilo posebno problematično ako je kasnije utvrđeno da nova potpora nije sukladna propisima. U tom je slučaju bilo potrebno zaustaviti dodjelu potpore i naknadno prilagoditi potporu. U većini slučajeva potpora još nije bila dodijeljena budući da nije bio usvojen niti prijedlog zakona. Naime, predstavnik Sektora je stalno prisutan u Vladinom odboru i može blokirati slučaj ako Komisija nije s njime upoznata.

U nastavku su predstavljeni neki slučajevi koje je rješavala Komisija.

U 2000. godini Ministarstvo gospodarstva prijavilo je Komisiji Jamstvo Republike Slovenije za zajam tvrtke "X". Potporu se pokušalo opravdati pomoću propisa o zaštiti okoliša. Međutim, prijavljena namjena nije bila vidljiva iz predanih dokumenata, budući da je namjena potpore bila premjestiti proizvodnju iz unajmljenih prostorija u nove prostorije koje su se nalazile na drugom mjestu. Pokazatelji koji bi mogli opravdati premještanje s ekološkog stajališta nisu bili predstavljeni Komisiji. Namjena potpore stoga nije bila u skladu s propisima o zaštiti okoliša i Komisija nije odobrila potporu. S obzirom na financijski položaj tvrtke, Komisija je podsjetila Ministarstvo da razmotri propise o spašavanju i restrukturiranju tvrtki u teškoćama. U tu svrhu tvrtka mora pripremiti plan restrukturiranja, koji mora dostaviti Komisiji. Osim toga, Ministarstvo gospodarstva dostavilo je plan restrukturiranja, ali on nije bio u skladu s propisima za tu namjenu (potpora ograničena na ono što se smatra potrebnim za ponovno uspostavljanje vitalnosti tvrtke, smanjenje djelatnosti koje stvaraju gubitak, smanjenje kapaciteta,...). Bez obzira na negativnu odluku Komisije, Ministarstvo gospodarstva predalo je model Vladi na odobrenje. Budući da je sudjelovao u Vladinom odboru, predstavnik Sektora podsjetio je da je Komisija za nadzor državnih potpora

donijela negativnu odluku, no predloženi model je ipak odobren. Komisija za kontrolu i nadzor državnih potpora upozorila je Vladu da je odobrila potporu bez obzira na negativnu odluku Komisije. Vlada je još jednom razmotrila model te donijela odluku da Ministarstvo mora napraviti izmjene i da do tada ne smije dodijeliti potporu. Ovo sprječavanje dodjele neuskладene potpore zahtijevalo je ulaganje velikog truda.

Među zanimljivim slučajevima je i *Program za restrukturiranje slovenskih željezara*.

Taj je slučaj bio jedan od prvih većih važnih slučajeva u Sloveniji, budući da se Komisija s njime prvi puta susrela u ožujku 2000. g. Prilikom procjene prijave bilo je dosta primjedaba na taj projekt, no Europska komisija je na kraju potvrdila Program restrukturiranja željezara. Procjenom Programa otkriveno je da Program za restrukturiranje željezara u Sloveniji nije u suprotnosti s međunarodno prihvaćenim obvezama iz Europskog sporazuma o pridruživanju između Republike Slovenije s jedne strane, i Europskih zajednica i njihovih država članica, s druge strane (u daljnjem tekstu Sporazum), te tarifnog (trgovinskog) dijela, čiji je sastavni dio Protokol 2 o proizvodima, uključen u Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik. Upozoreno je na određene nejasnoće i nedosljednosti te je nadležno ministarstvo obvezano na njihovu prilagodbu. Prije svega, nisu sve državne obveze bile uključene u državnu potporu, u tekstu i u tablici za namjeravanu državnu potporu namjena nije bila pravilno formulirana, u tekstu se spominjalo da će se proizvodnja povećati što nije dozvoljeno propisima za restrukturiranje. Program za restrukturiranje bio je, uzevši u obzir primjedbe, odobren u Bruxelles-u te je uspješno zaključen 31. prosinca 2001. Tim se je slučajem Komisija već na početku dokazao i stekao ugled.

U 2001. Komisija je rješavala prijavu "Jamstvo za podizanje kratkoročnih zajmova za neke hladnjače", s uporabom pravila *de minimis*. U skladu s izjavom strane koja je podnijela prijavu, poduzeća koje skladište voće suočile su se tijekom 2000. i 2001. s posljedicama suše i mraza, čiji je rezultat bio manja proizvodnja voća od očekivane. Kapaciteti hladnjača su tako bili neiskorišteni, što je uzrokovalo gubitke u radu. Opseg gubitaka mogao je biti smanjen da su poduzeća kupovale voće u inozemstvu puneći kapacitete hladnjača. Osim toga, ta poduzeća su već bile zadužena zbog specifičnosti u financiranju izgradnje hladnjača, što je i bio razlog za traženje državnog jamstva. Procjenom slučaja Komisija je otkrila da su hladnjače uključene u proizvodnju, obradu i prodaju poljoprivrednih proizvoda iz Dodatka I. Ugovoru o

osnivanju Europske zajednice. Budući da poduzeća poljoprivrednog sektora ne mogu dobiti potporu *de minimis*, Komisija nije odobrila potporu. Razmotrena je i potpora za sanaciju posljedica elementarnih nepogoda, na koje se strana koja je podnijela prijavu pozivala. Komisija je smatrala da je u ovom slučaju potpora trebala biti šira, budući da su i druge tvrtke pretrpjele indirektnu štetu zbog elementarne nepogode. Osim toga, Komisija nije primila nikakvo izvješće o šteti uzrokovanoj elementarnom nepogodom.

Daljnji razvoj slučaja je vrlo zanimljiv. Naime, na prvi pogled poduzeća (hladnjače) nisu bile stavljene u poljoprivredni sektor. Nakon standardne klasifikacije, one se u Sloveniji vode pod skladišnim poslovanjem, a ne u poljoprivredi. U međuvremenu je predstavnik iz Sektora na studijskom putovanju u Parizu objasnio slučaj i zatim u Sloveniju elektronskom poštom poslao nova saznanja. Puno je važnije, stoga, ispitati opseg propisa i usporediti ga s djelatnošću poduzeća. U smislu propisa o državnim potporama, poljoprivreda nije samo poljoprivreda, već uključuje i financiranje svega što je povezano s proizvodnjom, obradom i prodajom poljoprivrednih proizvoda. Također, vrlo je korisno vanjskim stručnjacima dati sve činjenice o određenom slučaju kako bismo mogli dobiti pouzdani odgovor.

Jedan od najvećih slučajeva tijekom 2002. godine bio je iz područja zaštite okoliša pod nazivom "Smanjenje opterećenja okoliša emisijama CO₂", koji je u slučaju ulaganja u zaštitu okoliša odredio i poreznu olakšicu i radnu potporu. Prilikom procjene slučaja suočilo se s nekoliko problema. Tijekom 2001. na snagu su stupile nove direktive za zaštitu okoliša, koje u nekim slučajevima nisu jasno definirale pravila. Na primjer prilikom razmatranja standarda u slučaju ulaganja u uštedu energije, s razumijevanjem značajnog dijela poreza u slučaju radne potpore u obliku porezne olakšice, itd. Opet se pokazalo iznimno korisnim proučiti praksu donošenja odluka Europske komisije. U slučaju "*Fortfuhrung der ökologischen Steuerreform nach dem 31.Marz 2002*" (N 449/2001 - Deutschland), Komisija je odlučila da plaćanje 20% poreza može biti smatrano značajnim dijelom poreza. Bile su prisutne i sumnje glede intenziteta potpore, koji se može povećati za regionalni bonus. Nije bilo jasno da li je potrebno slijediti regionalne smjernice za potpore² glede održavanja investicije u razdoblju od pet godina i 25 postotnog doprinosa primatelja u ulaganje. Mišljenja

² Smjernice Zajednice za regionalne državne potpore (SL C74, 1998) (*Community guidelines for regional state aid (OJ C74, 1998)*)

država članica također su se razlikovala. Na kraju je napokon utvrđeno da ti uvjeti ne moraju biti ispunjeni, budući da govorimo o ulaganju u zaštitu okoliša, a ne o regionalnom ulaganju. Ti primjeri Hrvatskoj vjerojatno još ne mogu biti od velike koristi, ali zasigurno će se pokazati korisnima u budućnosti kada se budu rješavali slični slučajevi.

U narednom dijelu iznose se neki statistički podatci. U 2000. godini Komisija je rješavala 84 prijave. Pozitivnu odluku donijela je u 17 slučajeva, uvjetovanu pozitivnu odluku u 21 slučaju i negativnu odluku u 20 slučajeva. U 11 je slučajeva Komisija odlučila da ne predstavljaju državnu potporu. Na osnovi prijave Komisija je odobrila 20 shema i 16 individualnih potpora (naime, određeni broj prijava također sadrži dodatke već odobrenim shemama, a neke su prijave objedinjene u jednoj shemi).

U 2001. Komisija je primila 128 prijava. Pozitivnu odluku donijela je u 23 slučaja, uvjetovanu pozitivnu odluku u 48 slučajeva i negativnu odluku u devet slučajeva. Za 43 prijave je utvrdila da ne predstavljaju državnu potporu. Druge su prijave tada bile u postupku. Na osnovi prijave Komisija je odobrila 35 shema.

Trenutno je Sloveniji otvoreno 125 shema i 4 pojedinačne potpore.

Izneseni podaci jasno pokazuju da je napredak u primjeni ili svijesti o zahtjevima za obavještavanjem rastao iz godine u godinu. Ministarstva su u većoj mjeri poštivala zahtjeve za obavještavanje Komisije za nadzor državnih potpora o državnim potporama u skladu s odredbama Zakona o državnim potporama i sekundarnog zakonodavstva. Jedan o važnih elemenata tog napretka bila je i promjena poslovnika Vlade Republike Slovenije. On uključuje odredbu prema kojoj ministarstva moraju priložiti mišljenje vlasti za državne potpore, ako predloženi materijal koji Vlada mora riješiti sadrži državnu potporu. Redovna suradnja ministarstava sa Sektorom za nadzor državnih potpora također je doprinijela činjenici da su materijal ili predložene pravne osnove za dodjelu potpore bili u velikoj mjeri prilagođeni prije sjednice Komisije. Rezultat je niski postotak izrečenih negativnih odluka. Što se tiče donesenih odluka, prevladavale su uvjetne pozitivne odluke. Uglavnom je uvjet bio taj da se dani prijedlog propisa mora usvojiti sa sadržajem koji je priopćen Komisiji te da se usvojene pravne osnove moraju predati Komisiji. Sastavni dio odluka Komisije bile su i obveze nametnute stranama koje daju prijave, a u skladu s kojima moraju osigurati evidenciju krajnjih korisnika potpore i Komisiju izvještavati o učincima dodijeljene potpore.

Da su postupak obavještanja i kontrola državnih potpora postali dio Vladinog postupka postalo je očito i na temelju činjenice da ministarstva često neformalno predaju svoje prijedloge pravnih osnova Sektoru na razmatranje - za svaki slučaj, čak i ako je očito da ne sadrže državnu potporu. Pitanje je da li se Komisija bavila određenim pravnim osnovama također je došlo iz Vlade. Može se ustvrditi da je državna uprava prihvatila nadzor državnih potpora kao dio sustava.

Davatelji potpora su shvatili da su i oni i Komisija na istoj strani i da je cilj Komisije, odnosno Sektora, pomoći im ugurati predloženu potporu u dopuštene okvire te da Komisija nije samo regulatorno tijelo koje zabranjuje dodjelu potpora.

Novost u 2002. godini bilo je proširenje nadzora državnih potpora na mjesnu razinu. Na početku godine sve općine u Sloveniji (200) bile su podrobno upoznate sa sustavom državnih potpora i pozvane da podnesu prijave za državne potpore. Odaziv je bio velik budući da je već 84 općine poslalo prijavu i da nove još uvijek pristižu. Uglavnom je namjena potpore pomoći malim i srednjim poduzećima te poljoprivrednom sektoru. Postupak je bio prilično zahtjevan, budući da se propisi moraju objasniti svakoj općini zasebno. U tu svrhu organizirano je nekoliko seminara za općine na kojima su se mogle upoznati s novom situacijom te iznijeti sva pitanja i dvojbe.

Također, postiglo se to da su ministarstva prijavila *Phare* programe. Ovisno o njihovoj namjeni oni mogu biti nezavisne sheme ili su pridruženi postojećim shemama. Nakon što Slovenija postane država članica EU-a, *Phare* programi bit će zamijenjeni programima iz Strukturnih fondova, koji će također podlijegati nadzoru državnih potpora. Sredstva iz strukturnih fondova dolaze u državni proračun i kao takva postaju državna sredstva. Zato je važno da države kandidatkinje razviju sheme po kojima se mogu dodijeliti strukturna sredstva.

Ovdje treba spomenuti dvije zanimljivosti u provedbi nadzora državnih potpora. Prvo, kao što je već spomenuto, iako prema Sporazumu o pridruživanju Slovenija nije bila obvezna poštivati propise na polju poljoprivrede, Komisija je ipak zajedno s Ministarstvom poljoprivrede odlučila uskladiti to područje kako bi se olakšala situacija nakon pristupanja.

Drugo se odnosi na upotrebu *de minimis* pravila (mala potpora - 100.000 EUR u periodu od tri godine) koja po mišljenju Europske komisije ne utječe na konkurenciju i stoga ne sadrži elemente državne potpore te, shodno tome, ne mora biti priopćena

Europskoj komisiji). *De minimis* pravilo je uvedeno 2001. godine. Razlog zašto nije prije korišteno, tj. tijekom 2000., je želja da se osigura dobra primjena i transparentan sustav dodjele i nadzora potpora. Na početku se željelo uspostaviti kontrola svih dodijeljenih potpora. Da je pravilo *de minimis* bilo korišteno odmah, ne bi bio moguć stvarni pregled dodijeljenih potpora, odnosno svi iznosi koji su manji od 100.000 EUR u tri godine ne bi došli do Komisije. Cilj je bio utvrditi koliko, kome i za koju namjenu država dodjeljuje sredstva, prilagoditi ih propisima i koristiti *de minimis* pravilo kasnije samo za ona sredstva koja se ne mogu staviti u dopušteni okvir.

***Ex-post* nadzor dodijeljenih državnih potpora**

Ex post nadzor državne potpore vrši se skupljanjem podataka o dodijeljenoj državnoj potpori, pripremom popisa i godišnjeg izvješća te pregledom potpora za koje nije podnesena prijava. Priprema godišnjeg izvješća bit će pobliže predstavljena u kasnijem dijelu teksta, dok se u narednom dijelu iznose uočene nepravilnosti u obavještavanju.

Usprkos usvajanju Zakona o nadzoru državnih potpora i zahtjevima za obavještavanje, postojali su slučajevi u kojima je naknadno utvrđeno da pravna osnova za potporu nije bila priopćena državnoj komisiji. Povrede, uglavnom nenamjerne, zato što davatelji nisu bili upoznati sa sustavom ili tumačenjem propisa, utvrđene su redovnom provjerom pravnih osnova i javnih ponuda objavljenih u službenom listu, medijima, na osnovi informacija dobivenih od drugih davatelja ili primatelja potpora, na vladinom odboru i podataka prikupljenih za godišnje izvješće. Naime, Ministarstvo obrazovanja Komisiji je skrenulo pozornost na uredbu Ministarstva kulture koje je dodijelilo potporu za srodne djelatnosti, ali bez obavještavanja.

Tijekom 2001. i 2002. godine bilo je samo nekoliko povreda i one su otkrivene dovoljno brzo tako da potpora nije dodijeljena suprotno propisima. Svi materijali koje je rješavala Vlada objavljeni su na njezinim Intranet stranicama, tako da Sektor u slučaju neobjavljenih slučajeva može poduzeti mjere te zahtijevati objavljivanje i prilagodbu pravne osnove. Najbolju bi kontrolu imali primatelji potpora ili njihovi konkurenti, no to ipak nije slučaj.

Kad su povrede otkrivene, Sektor je prvo neslužbeno pozvao davatelja da prilagodi slučaj. U slučaju da davatelj nije odgovorio, Sektor je pokrenuo formalni postupak i

pozvao davatelja da objasni i prijavi slučaj Komisiji za nadzor državnih potpora. U većini slučajeva davatelji su prilagodili potporu tako da je bila usklađena prije sjednice Komisije. No, bilo je i onih koji su pružali otpor i koji nisu reagirali na poziv sektora. Tada je Komisija (ako je otkrila da dodjela potpore na osnovi određenih pravnih osnova nije u skladu s propisima o državnim potporama), zabranila provedbu mjera i utvrdila rok za prilagodbu. U slučaju da davatelj nije odgovorio i da nije prilagodio potporu, Komisija je pripremila izvješće o mjeri i poslala ga zajedno s predloženim mjerama vladi.

Ministarstvo gospodarstva je u 2001. godini objavilo javni natječaj za dodjelu sredstava za financiranje projekata u manje razvijenim područjima. Otkriveno je da dodjela sredstava na osnovi javnog natječaja predstavlja državnu potporu, što nije bilo u skladu s postojećom "Regionalnom shemom za državne potpore". Nakon zahtjeva da se problem objasni, Ministarstvo gospodarstva je izjavilo da će osigurati dodjelu sredstava u skladu s postojećom shemom. Drugim riječima, iako javni natječaj nije bio u skladu sa shemom, dodjela potpore bila bi u skladu s njom. Komisija, naravno, nije bila zadovoljna danim objašnjenjem i ponovo je pozvala davatelja da objavi i prilagodi potporu. Nakon nekoliko poziva Ministarstvo gospodarstva je objavilo ispravak javnog natječaja i uskladilo ga s regionalnom shemom.

Naravno, predstavnici Europske komisije također su ukazali na nekoliko slučajeva. Početkom 2002. Sektor za nadzor državnih potpora primio je od predstavnika Europske komisije obavijest putem elektronske pošte u kojem se navodi da je u novinama objavljen članak o prodaji dionica *Pivovarne Union* koju je obavljao *Slovenski kompenzacijski fond* (Slovenska odškodninska družba, dalje: SOD). SOD, koja je u državnom vlasništvu, prodala je dionice *Pivovarni Laško*, čiji je konkurent bio belgijski *Interbrew*. Europska komisija uputila je neformalni upit da li se nacionalna komisija bavila tim slučajem. U odgovoru je navedeno da je slučaj proučen te su se počeli prikupljati podaci i proučavati praksa Europske komisije i Suda u sličnim slučajevima. Bilo je očito da SOD pripada sektoru „Država“, za koji je u slučaju dodjele potpore potrebna prijava. Poznavanje sudske prakse opet se pokazalo vrlo korisnim. Sud je u slučaju *Credit Lyonnais* (C 482/99, 16.05.2002) razvio koncept kad sredstva tvrtke u državnom vlasništvu predstavljaju državnu potporu. Stoga nije dovoljno da tvrtka bude u državnom vlasništvu, već se mora dokazati da se mjera može pripisati državi. U slovenskom slučaju, SOD je u državnom sektoru, financira se iz državnog proračuna,

međutim, u prodaji dionica *Pivovarne Union* nastupila je kao privatno poduzeće, a ne kao "produžena ruka" države. Država nije nametnula mjeru SOD-u, stoga se ta mjera ne može pripisati državi i kao takva ne sadrži elemente državne potpore. Naša je odluka poslana Europskoj komisiji koja do sada nije imala nikakvih primjedba na odluku Komisije.

Nadzor primjene od strane Europske komisije

Europska komisija je pratila rad nacionalne komisije od samih početaka, ali stvarni nadzor primjene usvojenih propisa u praksi počela je 2001. godine. Popis svih slučajeva kojima se bavila nacionalna komisija morao se dostaviti Europskoj komisiji; nakon toga Europska komisija je tražila i detaljno objašnjenje određenih slučajeva. U procjeni rada nacionalne komisije Europska komisija je često naglašavala da su u procjeni ispunjenja obveza preuzetih u području državnih potpora važna tri elementa: zakonodavni okvir, administrativna sposobnost i primjena usvojenog zakonodavstva. Za procjenu su odlučni završni rezultati odluka koje je usvojila nacionalna komisija, tj. da li su donijete odluke poštivane. Kontrola primjene je uključivala:

- Pregled nacionalnog zakonodavstva u području kontrole državnih potpora,
- Pregled svih prijava i odluka nacionalne komisije i postupak donošenja odluka,
- Procjenu je li dodjela nove potpore u skladu s propisima i jesu li postojeće potpore usklađene s propisima,
- Detaljnu analizu važnih slučajeva,
- Pregled slučajeva za koje nije podnesena prijava, i
- Pregled popisa državnih potpora.

Predstavnici Europske komisije još jednom su pregledali nacionalno zakonodavstvo u području državnih potpora i postavili sljedeća pitanja:

- Da li se za svaku državnu potporu mora podnijeti prijava?
- Da li je definirana odredba o mirovanju?
- Da li se državna potpora može dodijeliti bez obzira na negativnu odluku državne komisije?

- Da li državna komisija može poduzeti mjere kad postojeća potpora nije u skladu s propisima?
- Da li se potpora mora vratiti ako nije dodijeljena u skladu s propisima?

Procjena slučajeva kojima se bavila državna komisija odvijala se u tri faze:

1. Ispunjavanje tablica za procjenu, koje moraju uključivati barem informacije koje bi Europskoj komisiji omogućile opću procjenu učinkovitosti primjene.
2. Ispunjavanje kontrolnih lista - odabir slučajeva koji će biti detaljnije istraženi i gdje će biti potrebne dodatne informacije.
3. Detaljna analiza odabranih slučajeva.

U prvoj je fazi tablica s objavljenim slučajevima i odlukama komisije poslana Europskoj komisiji. Nakon toga su predstavnici Europske komisije tijekom posjete Sloveniji podrobno istražili slučajeve i tražili dodatne informacije o odlukama nacionalne komisije. Završno su predstavnici Europske komisije sačinili detaljnu analizu odabranih prijava, posebno s osnove prihvatljivosti troškova i skupljanja potpore. Zaključeno je da je rad nacionalne komisije kontinuiran i da postaje dio Vladinog postupka. Također, naglašena je velika važnost zatvaranje Poglavlja 6. Konkurencija i državna potpora, prilagodba Zakona o gospodarskim područjima što je prije moguće i osiguravanje transparentnosti rada Slovenske razvojne družbe ili njezine pretvorbe. Ustupljene informacije i analize pojedinačnih slučajeva bili su osnova za opću procjenu primjene. Mišljenje Europske komisije bilo je da primjena usvojenih propisa u Sloveniji jako dobro napreduje.

U Zajedničkom stavu od 28. studenog 2001., CONF-SI 72/01 Europska unija navodi da Poglavlje 6 - Konkurencija i državne potpore u ovoj fazi ne zahtijeva daljnje pregovore te se stoga privremeno zatvara. Usprkos tome, Europska unija je ostavila mogućnost ponovnog otvaranja poglavlja u slučaju da Slovenija u budućnosti dodijeli neusklađenu potporu. Kontrola primjene nastavila se i tijekom 2002. godine, kad je Slovenija Europskoj komisiji morala predati novi popis prijavljenih slučajeva.

U slučaju kad je otkrivena neusklađenost s propisima, nacionalna komisija je pozvana promijeniti i prilagoditi potporu. Prije zatvaranja poglavlja o konkurenciji bilo je jasno da je prilagodba potrebna za zatvaranje poglavlja, ali isto tako i nastaviti s takvom praksom i nakon što je ono zatvoreno.

Uloga Vlade Republike Slovenije

Uloga Vlade je zapravo presudni element u ostvarivanju preuzetih obaveza. Čak ni odlično zakonodavstvo i kompetentna tijela državne uprave nadležna za državne potpore nisu dovoljni za uspješnu primjenu ako odluke nadležnog tijela državne uprave ne podržava ili respektira Vlada. U Sloveniji je Vlada također i u položaju "vlasti druge instance" u slučaju negativne odluke ili uvjetovane odluke Komisije, ako davatelj ne odgovori na tražene promjene.

Neprijavljeni slučajevi su čest problem u uvođenju novog sustava. Ministarstva nisu poštivala odredbe Zakona o državnim potporama i nisu obavještavala Komisiju o pravnoj osnovi prije nego što su stavila svoj prijedlog zakona u Vladinu proceduru. U skladu s tim, slučajevi se često skidaju s dnevnog reda Vladinog odbora ili sjednice Vlade.

Tijekom 2000. godine utvrđeno je da ministarstva nisu bila dovoljno svjesna značaja poštivanja postupka za nadzor državnih potpora, koji je jedan od važnih koraka prema pristupanju u Europsku uniju. Komisija za nadzor državnih potpora stoga je Vladi predložila usvajanje određenih mjera na temelju kojih bi se posvetila dodatna pozornost pravovremenu obavještavanju. Tako se tijekom 2000. godine uspjelo postići da Vlada dodatno obveže ministarstva da obavještavaju Komisiju za nadzor državnih potpora prije upućivanja prijedloga zakona ili programa u postupak Vlade. Uz materijal koji sadrži državnu potporu mora se priložiti odluka Komisije za nadzor državnih potpora. Dodatni je korak učinjen 2001. godine kada su spomenute odredbe uvrštene u Poslovnik Vlade.

METODOLOGIJA I PRIPREMA GODIŠNJEG PREGLEDA DRŽAVNIH POTPORA I GOSPODARSKI UTJECAJ PRILAGODBE

Godišnji pregled državnih potpora

Potpisivanjem Europskog ugovora o pridruživanju između Republike Slovenije i Europskih zajednica i njihovih država članica u okviru Europske unije, Slovenija se obvezala uskladiti dodjelu državnih potpora s propisima koji se primjenjuju u Europskoj uniji čime se osigurava transparentnost u ovom području.

Komisija za nadzor državnih potpora osnovana je kako bi se zadovoljile obveze iz članka 65. Europskog ugovora, a 1999. godine Komisija je izradila prvo godišnje izvješće o državnim potporama za 1997. i 1998. godinu.

Izvješće je sastavljeno prema metodologiji zasnovanoj na propisima Europske unije. Tadašnje stanje na području državnih potpora nije se moglo usporediti sa stanjem u Europskoj uniji. Razlike su postojale već kod davatelja potpora i postojećoj statistici.

Slovenija je u prosincu 1998. započela s pripremom preliminarnog pregleda državnih potpora za 1997. godinu. Posebna metodologija za procjenu državnih potpora razvijena je na osnovi dvaju upitnika. Osnovna svrha pregleda, koji je trebao obuhvatiti samo državne potpore na razini središnje države, bila je objediniti osnovne podatke na razini države. Osnovni podaci na lokalnoj razini pronalazili su se u općoj statistici Vlade. Iako je prikupljeno mnogo podataka, oni u mnogim slučajevima zahvaljujući nedosljednosti metodologije nisu bili usporedivi i moralo ih se temeljito nadopuniti i izmijeniti.

Tako je izvješće za 1997. godinu pripremljeno na osnovi sažetih procjena državnih potpora koje su pripremili davatelji ili na temelju informacija, dok je izvješće za 1998. godinu pripremljeno na osnovi već postojeće baze podataka o primateljima državnih potpora.

Izvješće za 1999. godinu također se ne zasniva na podacima koji se odnose na preliminarno objavljene državne potpore, budući da je nadzor državnih potpora uspostavljen tek krajem 1999. godine.

Kako bi se pomoglo davateljima, pripremljen je priručnik za prikupljanje podataka o državnim potporama, koji je predstavljen na posebnom seminaru početkom 2000.

godine. Na osnovi tog priručnika ministarstva su razvrstala državne potpore po kategorijama i namjeni i poslala podatke Komisiji.

Sadržaj i oblik spomenutog priručnika bio je dizajniran na način da omogući njegovo lako razumijevanje i korištenje. Bio je vrlo koristan ne samo za davatelje, već i za primatelje državnih potpora.

Priručnik je sadržavao osnovna objašnjenja državnih potpora, kategorije, namjene i instrumente, a navedeno je i dosta primjera. Oni su, prema mišljenju Komisije, činili cijeli materijal puno razumljivijim. Opisan je i način na koji su riješeni neki primjeri za 1998. godinu, pogotovo u slučajevima gdje je situacija na neki način bila specifična, ili gdje su problemi bili najveći.

Priručnik je prije svega dizajniran za prikupljanje podataka za 1999. godinu, no nakon toga je odlučeno pripremati ga svake godine za davatelje, naravno sa svim promjenama koje su se dogodile tijekom godine (npr. referentna kamatna stopa za proteklu godinu, promjena šifranta, moguće promjene propisa, itd.). Sljedeći kratak odlomak iz priručnika pokazuje način na koji se savjetovalo davatelje:

Primjer:

Podatke o državnim potporama prikupljaju krajnji (ili što je moguće krajnjiji) primatelji. To znači da izravni primatelj nije uvijek i krajnji primatelj. Potrebno je raščlaniti podatke od prvog primatelja do što je moguće krajnjijeg.

U 1998. godini otkrivena su tri očita slučaja gdje primatelj državnih sredstava nije bio i krajnji primatelj.

1) Centar za razvoj malih poduzeća dobiva sredstva od Ministarstva za malo poduzetništvo i turizam za realizaciju svojeg programa. Tim sredstvima Centar za razvoj malog poduzetništva organizira obrazovanje zaposlenika preko nekoliko ustanova, koje su plaćene za te usluge. Primatelji državnih potpora u tom slučaju nisu ustanove, već poduzeća čiji se zaposlenici obrazuju u obrazovnim ustanovama.

2) Ministarstvo znanosti i tehnologije financira razvojne projekte. Sredstva se dodjeljuju izravno istraživačkim ustanovama, a ne poduzećima čije projekte financira država. Krajnji primatelji državne potpore u tom slučaju nisu istraživačke ustanove, već poduzeća koja rade na razvojnim projektima.

3) U okviru sredstava za zatvaranje rudnika ugljena, financirane su i poduzetničke aktivnosti za različite programe koji su bili dio programa zatvaranja. U tim slučajevima krajnji primatelj državne potpore nisu bili rudnici u procesu zatvaranja, već poduzeća koja su se već bavila raznim aktivnostima.

U pregledu državnih potpora za 1999. i naredne godine nisu uključene državne potpore na lokalnoj razini. To nije bilo moguće budući da se u 1999. godini promijenila gospodarska klasifikacija javnih financijskih tokova pa se podaci za 1999. godinu ne mogu usporediti s podacima za 1998. godinu. Važno je napomenuti da je 2002. godine pokrenut projekt objavljivanja državnih potpora na lokalnoj razini. Tako od 2002. godine sve općine objavljuju dodjelu državnih potpora u skladu sa zakonom, a 2003. godine će se sve te mjere uključiti u pregled državnih potpora.

Treći pregled državnih potpora bio je veliki napredak za Sloveniju, u kojem su se naime podaci za 2000. godinu zasnivali na prethodno objavljenim državnim potporama.

U 2002. godini pripremljen je četvrti pregled državnih potpora.

Kao što je već spomenuto, svi su pregledi pripremljeni u skladu s metodologijom koju koriste države članice Europske unije i koja je utvrđena Pravilima za pripremu godišnjeg pregleda državnih potpora. Države članice Europske unije moraju svake godine izvještavati Europsku komisiju, koja priprema godišnji pregled dodijeljenih državnih potpora. Godišnji pregled uključuje priloge u kojima su detaljno predstavljene metodološke osnove za pripremu godišnjeg pregleda. U ovom se tekstu detaljnije ne iznosi struktura pregleda, no potrebno je naglasiti da su zamijećeni trendovi, koji su predstavljeni u Pregledu, te su uspoređeni s trendovima u Europskoj uniji.

U skladu sa člankom 5. Uredbe o sadržaju i postupku za pribavljanje podataka za preliminarnu i naknadnu kontrolu državnih potpora (Ur. l. Republike Slovenije, br. 36/00, 12/01), davatelji državnih potpora obvezni su Komisiji do 15. ožujka tekuće godine predati podatke za sve državne potpore dodijeljene u protekloj godini. Razvijen je i uspostavljen informacijski sustav za vođenje evidencije o državnim potporama radi detaljnog praćenja podataka.

U pripremi godišnjeg izvješća pojavili su se određeni problemi, tj. otkriveno je da se proces ne odvija nesmetano. Osnovni problem je da neki davatelji stalno kasne i ne poštuju utvrđene rokove za dostavu podataka. Ovaj je problem riješen požurnicama.

Drugi problem je bio što neki davatelji dostavljaju nepotpune podatke, odnosno podatke za sredstva koja ne predstavljaju državnu potporu. Kako bi se izbjegle teškoće, svi se ti podaci moraju provjeriti prije nego što se izradi konačno izvješće. Iz navedenog je vidljivo da je priprema godišnjeg pregleda zahtjevan posao na kojem je angažiran dvočlani tim tijekom razdoblja od najmanje dva mjeseca, ali i da daje potpuni pregled stanja u protekloj godini te usporedni pregled za još dvije godine. Kad se ovom dokumentu dodaju završni učinci na makro-razini, on će predstavljati dokument koji će služiti kao osnova za vođenje uspješne državne politike u ovom području.

Gospodarski utjecaj primjene propisa o državnim potporama

U ovom se poglavlju daje osvrt na pitanje o negativnom i pozitivnom utjecaju primjene propisa o državnim potporama na gospodarstvo. Treba reći da negativni utjecaj u smislu manje sposobnosti države da daje pomoć skoro nije moguć. Podaci iz godišnjeg pregleda to i pokazuju. U pojedinim godinama možemo vidjeti neke oscilacije, međutim, one su najvjerojatnije posljedica klasifikacije dodijeljenih državnih potpora u skladu s odgovarajućim namjenama, ili su povezane s nekim posebnim situacijama (restrukturiranje industrije željeza, zatvaranje rudnika ugljena i sl.).

U skladu s propisima o državnim potporama neusklađeni intenziteti utvrđeni su na takvoj razini da ih država (kandidatkinja) zbog mnogih problema u privredi ne može dostići. Naravno, to je moguće samo u određenom slučaju. Analiza takvih slučajeva u prošlosti potvrđuje da su pogrešni "instrumenti" korišteni za pogrešne namjene. Ako poduzeće treba pomoć - potporu za ulaganja, ne može se dodijeliti potpora za restrukturiranje budući da za prethodnu namjenu poduzeće mora ispuniti potpuno specifične uvjete. Poduzeće može primiti potporu u skladu sa Zakonom o srednjim i malim poduzećima ili koja vrijede u toj regiji, možda u kombinaciji s propisima o obrazovanju ili moguće na osnovi individualne prijave.

S tim u vezi, problem se može pojaviti u slučaju gdje davatelji ne mogu učiniti taj mentalni korak. Ovdje treba istaknuti značaj Sektora koji surađuje s mnogim davateljima putem svojih prijedloga i pomoći u pripremanju pravnih osnova. Kao što je već naglašeno, to je danas jedan od mnogih velikih zadataka i obveza koji će to ostati i kad Slovenija postane članica Europske unije.

Možda je početkom 2000. godine i postojao problem s kašnjenjem kada neki davatelji nisu Komisiji na vrijeme priopćavali shemu ili individualnu potporu, a Komisija je zahtijevala precizno prilagođavanje pravne osnove propisima. Postojalo je više teškoća s pravnim osnovama, koje su određivale samo osnovna pravila navedena u javnim natječajima što nije prikladno. Sva pravila moraju biti precizno određena u pravnim osnovama: namjena, davatelj, primatelj, prihvatljivi troškovi, intenzitet i sl. Javni natječaj je samo sažetak tih pravila, a Komisija, kad je shema već odobrena, više nije zainteresirana za njih.

Prednosti prilagodbe propisa o državnim potporama su sljedeća:

- Poznati su ciljevi i sektori koje država financira.
- Pravila su precizno definirana u pravnim osnovama i svi uvjeti za dodjelu državne potpore su poznati unaprijed, što također znači da je realizacija postupka dodjele transparentnija.
- Takav propis ne dozvoljava trajnu potporu lošim poduzećima. Potpora za spašavanje i restrukturiranje je jednokratna. To obvezuje poduzeća u teškoćama da se kandidiraju za tu vrstu potpore samo nakon što pripreme plan restrukturiranja koji osigurava dugoročnu održivost tvrtke.
- Prilagodba omogućava uspostavljanje sustava za praćenje krajnjih učinaka. Tijekom 2002. godine započelo se s pripremom projekta za istraživanje krajnjeg učinka državnih potpora koji će biti mjereno na razini i primatelja i davatelja (u smislu ispunjavanja ciljeva) te na razini države u smislu učinka na gospodarstvo.

Može se zaključiti da nadzor državnih potpora nije samo važan s obzirom na obveze Slovenije prema Europskoj uniji, već je još važniji kao okvir za podršku razvoju državnoga gospodarstva.

ZAKLJUČAK

Dakle, tijekom 2000. i 2001. godine ovladalo se propisima, oblikovane su sheme za srednja i mala poduzeća, regionalne potpore, zapošljavanje i obrazovanje, razvoj i istraživanje, itd., čije propise nije tako teško razumjeti. U tom su se periodu propisi striktno primjenjivali. Tijekom 2002. godine zamijećen je napredak u radu. Potvrđene su osnovne sheme i davatelji već poznaju osnovna pravila tako da Sektor za kontrolu državnih potpora ima više vremena za proučavanje slučajeva Europske komisije i Europskog suda, koji daju dobra objašnjenja u situacijama kada su propisi nejasni. Ovim se radom Sektor sprema za zadatak koji će imati nakon pristupanja Europskoj uniji:

1. posrednika i savjetnika između Europske komisije i davatelja državnih potpora u Sloveniji, i
2. savjetnika kako se predložena državna potpora treba staviti u dopuštene okvire, što je često predmet dobre argumentacije, pogotovo u području državnih potpora gdje stvari nisu crno-bijele već ima mnogo sivih područja.

Za područje državnih potpora objavljena je web stranica, gdje se nalaze podaci o Sektoru, pregled relevantnog zakonodavstva i svih valjanih shema državnih potpora ili individualnih potpora u Sloveniji. Adresa glasi:

http://www.sigov.si/mf/slov/nadz_pom/sektor.htm

Prijevod stručnih pojmova

Official gazette	· Službeni list
operating aid	· radna potpora
state aid	· državna potpora
rescue aid	· potpora za spašavanje
grantor	· davatelj
grant	· dotacija
soft loan	· povoljni kredit (beskamatni kredit)
notifying party	· strana koja podnosi prijavu
legal basis	· pravna osnova
decree	· uredba
rules	· pravila
code	· šifra
aid purpose	· namjena potpore
aid intensity	· intenzitet potpore
aid amount	· iznos potpore
standstill	· mirovanje
secondary legislation	· sekundarno zakonodavstvo
state aid legislation	· zakonodavstvo u području državnih potpora
SME - small and medium enterprises	· mala i srednja poduzeća
Commission for State Aid Control	· Komisija za nadzor državnih potpora
Commission for State Aid Monitoring	· Komisija za praćenje državnih potpora
Sector for State Aid Control	· Sektor za nadzora državnih potpora
	·
	·

3

Državne potpore - poljsko iskustvo

3 Državne potpore - poljsko iskustvo

Mikolaj Stasiak

UVOD

Pravila o državnim potporama smatraju se teškim i kontroverznim pravilima. Međutim, bez njih gospodarstvo EU-a ne može pravilno funkcionirati. Istina je da iz očitih razloga zemlje članice EU-a uvijek štite svoje gospodarstvo od snažnijih konkurenata. Stoga se pravila o konkurenciji, a naročito pravila o državnim potporama, često smatraju instrumentom zaštite pravilnog funkcioniranja zajedničkog tržišta od djelovanja zemalja članica.

Opravdanost uvođenja pravila o državnim potporama u pravne sustave budućih zemalja članica ne može biti u svim zemljama jednaka. Poticaj uspostavi sustava nadzora državnih potpora, osim iz međunarodnih ugovora kojima se nameće dužnost usvajanja *acquis communautaire-a*, dolazi i iz potrebe da se zemlja pripremi za sudjelovanje na zajedničkom tržištu i da stvori uvjete za razvoj konkurentnog gospodarstva, koje nije potrebno stalno subvencionirati.

Zadatak uspostave režima pravila o državnim potporama prije pristupanja EU vrlo je složen. Mogu se javiti problemi pravne, političke ili gospodarske prirode. Najočitija i najveća opasnost jest u tome da pravila o državnim potporama mogu postati teret u procesima restrukturiranja u kojima su državne potpore nužne. Potreba za zaštitom konkurencije često se smatra manje važnom.

Cilj je ovog materijala ukazati na najvažnija poljska iskustva u usklađivanju pravnog sustava u području državnih potpora.

ISKUSTVO I KLJUČNI KORACI U PROVEDBI KONTROLE DRŽAVNIH POTPORA U SKLADU S NAČELIMA EU

Poljski zakon o uvjetima dopustivosti i nadzoru državnih potpora za poduzetnike stupio je na snagu 1. siječnja 2000., a dne 6. listopada 2002. zamijenio ga je novi Zakon. Sustav pravila o pružanju potpora stupio je na snagu nakon teškog rada i diskusija o strukturi i sadržaju propisa.

Prvi problem bio je nepostojanje uzoraka u pravnom sustavu bilo koje države članice, koji bi se mogli iskoristiti. Stoga se rad sastojao od stalnih konzultacija sa službama Komisije. Uz rijetke iznimke, pravila pod kojima je dopustivo davanje potpora u pravnoj stečevini Europske unije (*acquis communautaire*) nisu predviđena u formalno obvezatnim aktima. *De facto*, cijeli proces provedbe sadržan je u interpretacijskim dokumentima Komisije koji imaju opisni značaj, i koje je bilo teško preoblikovati u zakonske odredbe. Budući da je pravna stečevina Europske unije, koju je trebalo provesti, predviđena uglavnom u interpretacijskim dokumentima, pravila su morala biti izlučena i preoblikovana u odredbe. Međutim, na taj način nije bilo moguće ispuniti zadatak. U poljskom pravnom sustavu nije moguće konstruirati nejasne odredbe, koje se mogu tumačiti na različite načine. S jedne smo strane morali u najvećoj mogućoj mjeri formulirati odredbe tako da bude jasno razgraničenje između dopustivih potpora i onih nedopustivih.

S druge strane, jasno smo uvidali da postoje mnogi kriteriji procjene o dopustivosti potpora, koji ostavljaju dosta mjesta diskreciji. Ometanje samog tržišnog natjecanja može biti dobar primjer za to.

Do gore spomenutog problema ne bi ni došlo da je bilo moguće donijeti odredbu kojom se predviđa izravna primjena cijele pravne stečevine Europske unije na području državnih potpora. Međutim, to nije bilo moguće zbog činjenice da se čl. 63 Europskog sporazuma poziva samo na čl. 87 Ugovora i da se ne specificiraju pravila o dopustivosti. Stoga nije bilo moguće izravno primijeniti režim državnih potpora pravne stečevine Europske unije i onda ga provoditi. Nepostojanje provedbenih pravila, kao što je spomenuto u čl. 63, također nam nije pomoglo.

Definiranje potpore predstavljalo je veliku poteškoću. Morali smo detaljno opisati što je to državna potpora. Nije jednostavno pronaći pravnu definiciju u pravnoj

stečevini Europske unije koja opisuje pojam državne potpore, a koja ne ostavlja mjesto za nedoumice i različita tumačenja. Činjenica je da takva definicija ne postoji, jer Ugovor definira samo opseg zabrane, a definicije koje proizlaze iz odluka Komisije i presude Europskog suda pravde donesene su na temelju konkretnih slučajeva i nemaju opći značaj. Teškoća s definicijom potpore dobar je primjer neodređenosti pravne stečevine Europske unije u području državnih potpora. Vrlo općeniti kriteriji za identifikaciju potpore mogu dovesti do sporova u samoj osnovi, čak i prije nego što se procijeni da je došlo do povrede tržišnog natjecanja. Poljsko pravo predviđa da potpora znači davanje financijske potpore određenom poduzetniku za poslovne djelatnosti koje obavlja, a posebno davanja nacionalnih javnih fondova ili smanjenje iznosa potpore koju je poduzetnik dužan platiti javnom financijskom sektoru. Državnom se potporom smatra ona potpora ako se:

- odobrava izravno iz državnih javnih sredstava ili ako ona smanjuje ili može smanjiti ta sredstva, i
- ometa ili prijeti ometanjem tržišnog natjecanja tako što se favorizira određene poduzetnike ili proizvodnju određenih roba.

Kao osnovni kriterij za procjenu dopustivosti potpore u pravnoj stečevini Europske unije uzima se ometanje tržišnog natjecanja i mogući utjecaj na trgovinu između država članica. Poljsko pravo ne predviđa taj uvjet. Posljedično, opseg zabrane smatra se širim, jer pokriva sve slučajeve potpora koji ometaju tržišno natjecanje, čak i kada nemaju utjecaj na trgovinu između Poljske i bilo koje države članice. Primjenu takvog kriterija opravdavaju dva osnovna razloga, koji se moraju uzeti u obzir u postupku elaboracije Zakona, koji:

- ne služi samo za usklađivanje. Potrebno je naglasiti da usklađivanje zakona nije cilj, već sredstvo - modelirano prema pravnoj stečevini Europske unije - kojim se postiže brži rast tržišnog gospodarstva;
- ima vrlo jak obrazovni učinak. Zakon o uvjetima dopustivosti državnih potpora omogućava da se poduzetnici i tijela koja odobravaju potpore prilagode novom režimu koji postoji u Europskoj zajednici, a na koji Poljska prelazi danom pristupanja.

Postupak za odobravanje mjera potpora također predstavlja veliki izazov. I on mora biti oblikovan prema pravnoj stečevini Europske unije i treba predvidjeti mogućnost nadzora od strane neovisnih nadzornih upravnih tijela koja imaju pravo davati potpore.

Međutim, uzorak iz pravne stečevine Europske unije vrlo je teško primijeniti u državama kandidatkinjama.

Europska komisija, koja je ovlaštena kontrolirati državne potpore koje odobravaju države članice, potpuno je neovisna. Na nju ne utječe politički pritisak i ona ne uzima u obzir nacionalne osjećaje prema određenim poduzetnicima u procjeni kompatibilnosti potpore. Ona je u potpunosti pod utjecajem lobija. Međutim, uvijek prati situaciju iz kuta objektivnog promatrača. Komisija nije uključena u politiku o potporama ili političke akcije pokrenute od nekih vlada radi postizanja boljih rezultata na izborima. Ona ne pripada ni jednoj strukturi koja bi, ne samo stvarala politiku vezanu za potpore, već i davala potpore. Zato se Komisiju smatra neovisnom i objektivnom.

Kao što je spomenuto, unutar strukture bilo koje države koja daje potpore teško je postići objektivnost Komisije i njezin neovisni značaj. Nadzorno tijelo pripada istim upravnim strukturama kao i tijela koja pružaju potpore. Često, u državama kandidatkinjama nadležnosti nadzornog tijela pripadaju tijelu koje istodobno daje potpore. To dovodi do paradoksalne situacije u kojoj unutar jedne organizacijske strukture (unutar uprave, Vijeća ministara, jednog tijela) postoje dvije suprotstavljene nadležnosti. U takvim slučajevima nestaje objektivnosti. Neovisni značaj nadzornog tijela, koji se osigurava čak i formalno, vrlo je teško postići u zbilji.

U Poljskoj, predsjednik Ureda za tržišno natjecanje i zaštitu potrošača ima nadležnost nadzornog tijela. Predsjednik je neovisan u odnosu na tijela koja pružaju potpore. Međutim, nije slobodan od političkog pritiska. Nije potrebno objašnjavati koliko je teško zabraniti državnu potporu, koja je neophodna za razvoj regije ili opstanak poduzetnika. Činjenica je da poljsko nadzorno tijelo ne donosi odluke - ono daje mišljenje. To je najjasniji primjer pomanjkanja neovisnosti. Donošenje odluka bi značilo da se nadzorno tijelo ima smatrati super-tijelom koje može zaustaviti akcije potpore bilo kojeg člana Vijeća ministara. To nije moguće u strukturi poljske administracije. Da li to znači da je u državama kandidatkinjama analiza kompatibilnosti potpore putem objektivnih kriterija tek iluzija? Sigurno nije. Doista, ovlasti nadzornih tijela u državama kandidatkinjama izgledaju slabije u usporedbi s ovlastima koje uživa Komisija. Način na koji se osigurava kompatibilnost odobrene potpore manje ovisi o jakim ovlastima, a više o suradnji između tijela koja odobravaju potpore i nadzornog tijela.

Sustav pravila državnih potpora temelji se na općoj zabrani i iznimkama. Poljski Zakon o državnim potporama predviđa da nije dopustivo davati potpore, osim sukladno uvjetima predviđenima tim zakonom ili ratificiranim međunarodnim sporazumima koji se odnose na davanje potpora i čija je strana Republika Poljska, a posebno Europskim sporazumom. Zabrana potpore primjenjuje se kada potpora ometa tržišno natjecanje. Može se smatrati i da svaka potpora ometa tržišno natjecanje. To bi posljedično dovelo do zaključka da svaka potpora mora biti obuhvaćena zabranom. Međutim, to nije uvijek točno. Kao prvo, ometanje mora biti značajno. Kao drugo, ne može se kompenzirati pozitivnim rezultatima koji su postignuti odobrenom potporom. Ako Ugovor dopušta potporu kako bi se promicao gospodarski razvoj određenih područja, to ne znači da ta konkretna potpora ne ometa tržišno natjecanje. Međutim, negativni učinak kompenziraju pozitivni učinci mjereni socio-ekonomskim kriterijima.

Potpore se uvijek mora odobravati za postizanje rezultata koje nije moguće postići na tržištu bez vanjskog uplitanja. Stoga je državnu potporu potrebno tretirati kao vrlo snažan instrument državne intervencije u gospodarstvo. Pozitivni aspekti potpore uvijek su popraćeni negativnim učinkom, odnosno ometanjem tržišnog natjecanja. Pravila o davanju potpore osiguravaju ravnotežu između pozitivnih i negativnih posljedica potpore. Drugim riječima, pravila postavljaju granicu između zabranjene i dopustive potpore. Izgradnja sustava državnih potpora temelji se međutim na zabrani i iznimkama - a ne na dopustivosti i iznimkama. Takav pristup nameće tumačenje da je dopustivost iznimna i da se mora restriktivno tumačiti.

Zakon o uvjetima dopustivosti predviđa opća pravila, koja se moraju primjenjivati neovisno o tipu ili obliku potpore:

- u slučaju ulaganja ili stvaranja novih radnih mjesta potpora se sastoji u nadopunjavanju sredstava koja nisu javna sredstva, a koriste ih poduzetnici,
- iznos, trajanje i opseg potpore razmjerni su rasponu problema koji se rješava,
- potpora stvara veću društvenu korist - nakon što se uzmu u obzir troškovi vezani za davanje - koja premašuje korist koja bi nastala bez davanja potpore i nakon što se uzmu u obzir povezani troškovi,
- podržava projekte do stupnja, opsega i u trajanju potrebnom i dovoljnom za postizanje cilja potpore,
- značajka joj je transparentnost koja olakšava njezin nadzor.

Pored posebnih uvjeta dopustivosti i pravila o davanju potpore koji su predviđeni za posebne vrste potpora, taj popis općih pravila mora se uvijek primjenjivati. Oni ne proizlaze iz nekog određenog dijela zakona u pravnoj stečevini Europske unije, već iz općih karakterističnih crta koje se trebaju primjenjivati na svaku potporu koja se daje. Potpora treba imati glavnu ulogu u socio-ekonomskom razvoju i biti instrument sprečavanja negativnih procesa. Racionalnost u davanju potpora predstavlja proporcionalnost, potrebitost, dodatni i neophodni značaj, kao i transparentnost potpora.

Teško je procijeniti jesu li ti opći uvjeti dopustivosti ispunjeni u konkretnom slučaju.

Međutim, praksa primjene Zakona o državnim potporama u Poljskoj jasno pokazuje da je ta procjena neophodna kako bi se osiguralo postizanje ciljeva potpore. Modelirana prema pravnoj stečevini Europske unije, potpora se prema poljskom pravu može odobriti u svrhe spomenute u čl. 87(2)(a) i (b) Ugovora, kao i čl. 87(3), odnosno u posebnim regijama, za posebne sektore i za horizontalne ciljeve. Zakoni ili uredbe Vijeća ministara predviđaju detaljna pravila o dopustivosti za sve vrste potpora.

Regionalne se potpore u Poljskoj mogu odobriti za stimuliranje dugoročnog razvoja regija u kojima je BNP po glavi stanovnika ispod 75% prosječne razine BNP po glavi stanovnika u Europskim zajednicama kao cjelini, mjereno kao prosjek kroz razdoblje od zadnje tri godine. Sve regije u Poljskoj ispunjavaju uvjete za regionalne potpore. Sektorske potpore odnose se na potpore koje se daju osjetljivim sektorima odnosno za motorna vozila, brodogradnju, čelik, ugljen, sintetička vlakna i transport morem. Specijalni uvjeti dopustivosti potpora za svaki sektor određeni su u odredbama Uredaba. Horizontalne potpore obuhvaćaju potpore za spašavanje i restrukturiranje, istraživanje i razvoj, razvoj srednjeg i malog poduzetništva, zapošljavanje, potpore za zaštitu okoliša i potpore za obuku. Najteži tip potpore unutar te skupine svakako su potpore za spašavanje i restrukturiranje, čiji su uvjeti dopustivosti s jedne strane vrlo strogi i njihovo ispunjenje je s druge strane preduvjet za daljnju egzistenciju poduzetnika suočenog s financijskim poteškoćama.

Zaključak

- Sustav pravila o dopustivosti državnih potpora mora biti modeliran prema pravnoj stečevini Europske unije i proveden što je moguće preciznije, imajući u vidu da se u većini slučajeva provedba odnosi na dokumente koji tumače zakone umjesto na zakonske akte.
- Potrebno je ustanoviti opseg zabrane. Potpora ne smije biti dopustiva ako ometa tržišno natjecanje i istodobno utječe na trgovinske uvjete između država kandidatkinja i država članica ili šire, ako ometa tržišno natjecanje čak i samo na domaćem tržištu.
- Potrebno je stvoriti neovisno nadzorno tijelo. Komisija će pažljivo provjeravati da li tijelo odgovorno za kontroliranje potpora ima dovoljno ovlasti kako bi moglo osigurati davanje potpora u skladu s pravilima dopustivosti.
- Poljski Zakon o uvjetima dopustivosti obuhvaća pravila koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije. Ne postoji odredba koja bi referentno dopuštala direktnu primjenu pravila o državnim potporama iz sustava pravne stečevine Europske unije. To je međutim (teoretski) najbolje rješenje, jer omogućava primjenu pravne stečevine Europske unije bez potrebe za preoblikovanjem zamršenog sustava pravila iz opisnog oblika u konkretne odredbe.

RAZVOJ SUSTAVA ZA DAVANJE OBAVIJEŠTI O DRŽAVNIM POTPORAMA NEOVISNOM TIJELU ZA DRŽAVNE POTPORE

Poljski Zakon o uvjetima dopustivosti i nadzoru državnih potpora za poduzetnike predviđa da je nadzorno tijelo predsjednik Ureda za tržišno natjecanje i zaštitu potrošača. Postupak uključuje *ex ante* i *ex post* kontrolu Potpore.

Postupak mora biti učinkovit. Komisija provjerava (pored neovisnosti nadzornog tijela) osiguravaju li odredbe o postupku da nadzorno tijelo ima dosta vremena procijeniti dopustivost potpore, te ima li mogućnost sankcija protiv tijela koja daju potpore bez prethodne obavijesti kao i protiv poduzetnika koji zlorabe potpore. Nadzorno tijelo mora biti nadležno za pokretanje postupka s ciljem vraćanja potpore koja je odobrena nezakonito ili koja se koristi protivno namjeni. Naglasak se obično stavlja na pravilnu provedbu pravila o dopustivosti, ali Komisija također provjerava način na koji država kandidatkinja provodi postupak u internom pravnom sustavu ako postupak ne osigurava učinkovit nadzor potpora.

Ex ante kontrola državnih potpora u Poljskoj temelji se na dva stupa. Prvi se odnosi na sheme potpora, a drugi na *ad hoc* potpore. Cijeli sustav postupka davanja obavijesti pred Komisijom temelji se na toj osnovnoj podjeli. Nije bilo jednostavno uvesti ustanovu sheme potpora i *ad hoc* potpora u Poljskoj. Te se ustanove nisu uklapale u naše pravne osnove za pružanje potpora. Ti su instituti uvedeni tek nedavno (s novim Zakonom o državnim potporama).

Potpore se može pružiti samo ako za nju postoji pravna osnova u poljskom pravnom sustavu. Pravna osnova za pružanje potpore postojala je prije stupanja na snagu Zakona o uvjetima dopustivosti Potpore. U sustavu u kojem usporedno postoje pravna osnova za pružanje potpore i Zakon o dopustivosti potpora, bilo je teško stvoriti institut sheme potpora. U Poljskoj, shemom se smatra provedbeni instrument za pružanje potpore, koji uključuje informacije o pravnoj osnovi za pružanje potpore i o pravilima za pružanje i uvjetima dopustivosti. Ni osnovu za pružanje potpore niti Zakon o uvjetima dopustivosti potpore nije moguće tretirati zasebno kao shemu. Prvo mišljenje o rješenju problema bila je rekonstrukcija pravne osnove za pružanje potpore tako da joj se priključe pravila o dopustivosti. To bi dovelo do ponavljanja pravila o dopustivosti u različitim zakonskim aktima (pravna osnova za pružanje potpore i Zakon o uvjetima dopustivosti), što nije dopustivo u poljskom pravnom

sustavu. To je dovelo do zaključka da ne možemo preoblikovati postojeću pravnu osnovu u sheme. Problem se također odnosi i na buduću legislativu.

Usprkos spomenutim poteškoćama, Zakon o uvjetima dopustivosti uvodi institut sheme potpora. Sva tijela koja odobravaju potpore dužna su dostaviti nadzornom tijelu nacрте shema potpora. Ona ne podnose nacрте zakonskih akata, kako je ranije bilo regulirano starim Zakonom o uvjetima dopustivosti. Međutim, zakonski akt još uvijek predstavlja pravnu osnovu za davanje potpore. Shema u tom kontekstu jest odraz specifičnosti u pravnoj osnovi za davanje potpore i uvjetima dopustivosti. Ona definira opseg akcija koje treba poduzeti tijelo koje daje potpore. Predsjednik Ureda za tržišno natjecanje i zaštitu potrošača procjenjuje kompatibilnost nacрте akcija potpora iz sheme.

Tom se konstrukcijom omogućuje uvođenje instituta *ad hoc* potpora, odnosno potpora koje nisu obuhvaćene shemom i, posljedično, zbog čega je potrebno pojedinačno obavješćivanje. Stoga je bilo moguće stvoriti institut skupnih iznimaka.

Nadzorno tijelo ima rok od 30 dana za izdavanje mišljenja o potpori koja je specificirana u shemi i rok od 60 dana u slučaju *ad hoc* potpore. Prije izdavanja mišljenja, nadzorno tijelo može unutar određenog vremenskog roka zatražiti dodatne obavijesti i objašnjenja od tijela koje pruža potporu ili predočiti tom tijelu uvjete čije ispunjenje osigurava usklađivanje nacрте sheme potpora ili *ad hoc* potpore s odredbama Zakona o državnim potporama. Rokovi za izdavanje mišljenja produžuju se za određeno vrijeme u svrhu kompletiranja informacija ili izražavanja stajališta o uvjetima dopustivosti. Poljsko nadzorno tijelo je doista u gorem položaju od Komisije koja ima puno više vremena za donošenje odluke.

Potpore ne može biti odobrena prije izdavanja mišljenja. Ako davatelj potpore ne preda obavijest o namjeri davanja potpore, nadzorno se tijelo obraća tom tijelu radi prikaza sheme potpore, te radi odluka ili dogovora koji su osnova za davanje *ad hoc* potpore zajedno s potrebnim obavijestima u svrhu davanja mišljenja. Ako je potpora dana prije nego što je nadzorno tijelo predalo zahtjev za informacijama o potpori, prestaju vrijediti rokovi u svrhu izdavanja mišljenja.

Ex post nadzor potpore dopušta pokretanje postupka u slučaju nezakonitog davanja potpore ili u slučaju zlouporabe od strane poduzetnika. Svrha postupka je povrat

potpore. U slučaju nezakonitog davanja potpore naplaćuje se kamata od dana pravomoćnosti odluke ili presude suda o valjanosti pravne osnove za davanje potpore.

Kada poduzetnik zlorabi potporu, kamata se naplaćuje od dana davanja potpore. U ex post kontroli koja predviđa povrat potpore potrebno je izvještavanje i od strane tijela koja daju potporu i od strane poduzetnika.

Obavijesti iz oba izvora prikupljaju se u kompjuterskoj bazi podataka. Na taj se način može provjeravati svaka akcija davanja potpore poduzetnicima. Osim toga, mogu se pripremati izvješća s više prikupljenih podataka, na primjer o iznosu potpore u obliku jamstava. Kompjuterska baza podataka izgrađena je nedavno. Praksa će pokazati njezinu stvarnu učinkovitost. Svrha je te baze otklanjanje dugih istraga o povijesti državnih potpora pojedinačnim poduzetnicima. Bez baze podataka sustav nadzora dane potpore sastojao se od izvješća tijela koja daju potporu i samih poduzetnika. Teško je bilo skupiti obavijesti radi istraživanja, budući da su bile u papirnatom obliku.

Kompjuterski sustav nadzora potpora ne daje uvid u sve potrebne informacije. Nikada nema dovoljno izvještaja o pojedinostima određenog slučaja davanja potpore, informacija o načinu korištenja potpore i njezinoj učinkovitosti. U svim takvim slučajevima potrebno je osigurati da nadzorno tijelo može zatražiti od poduzetnika dodatne obavijesti.

Povijest potpore koja se daje određenom poduzetniku vrlo je važna ne samo radi izvještaja ili provjere kako se ispunjavaju ciljevi potpore, nego i radi procjene može li se tom poduzetniku davati potpora i ubuduće i jesu li primjenjiva pravila o davanju potpore.

Prije davanja potpore, svako tijelo mora od poduzetnika zatražiti informacije o potporama koje su odobrene u zadnje tri godine. To je presudno kako bi se moglo procijeniti je li primjenjivo pravilo *de minimis*. S obzirom na to da se potpora daje iz različitih izvora tijelo koje daje potporu mora provjeriti ukupni iznos ranije odobrene potpore poduzetniku. Iz tog je razloga neophodna kompjuterska baza podataka. Na taj se način može provjeriti i je li primjenjivo pravilo *de minimis*.

Zaključak

- Kako bi se moglo osigurati da nadzorno tijelo neovisno procjenjuje dopustivost državnih potpora potrebno je ovlastiti tijelo koje nije uključeno u stvaranje politike o državnim potporama, odnosno koje samo ne odobrava potpore ili ne pripada strukturi koja daje potpore. Kao što je spomenuto u prvom dijelu, to je teško omogućiti. Dokazivanje Komisiji da je neko tijelo neovisno podrazumijeva (barem je tako bilo u Poljskoj) davanje informacija o ulozi i poziciji budućeg nadzornog tijela u upravnoj strukturi. Posebno je potrebno osigurati da nadzorno tijelo bude neovisno od bilo kojeg drugog tijela koje daje potpore.
- Nadzorno tijelo mora imati dovoljno ovlasti da prekine nedopuštenu potporu.
- Pozicija nadzornog tijela u strukturi vlade (administracije) ne igra veliku ulogu u procjeni ispunjavaju li se dužnosti na zadovoljavajući način. Postupak je važniji. Iako je rečeno da Komisija ostavlja određeni stupanj slobode, s obzirom na regulaciju procesnih pitanja, postoje određena pitanja koja moraju biti obuhvaćena postupkom:
 - *Ex ante* i *ex post* nadzor potpore,
 - Sustav prikupljanja podataka o odobrenim potporama (kojim se osigurava da se ne premaši predviđeni maksimalni intenzitet potpora)
 - Povrat nezakonito odobrene ili zlouporabljene potpore.
 - Za dobro funkcioniranje postupka za davanje obavijesti potrebno je uvesti institut sheme potpora i *ad hoc* potpore.

GOSPODARSKI UČINCI USKLAĐIVANJA ZAKONA I KORACI ZA RJEŠAVANJE NEGATIVNIH POSLJEDICA

Uvođenje sustava državnih potpora u poljski pravni sustav uvijek se smatralo presudnom sastavnicom u transformaciji poljskog prava i gospodarstva. Iz tog razloga uvođenje Zakona o uvjetima dopustivosti davanja potpore nikada nije bilo opravdavano samo potrebom za usklađivanjem poljskog prava s pravnom stečevinom Europske unije. Usklađivanje zakona mora osigurati i određene vrijednosti u pravnom sustavu.

Sustav pravila državnih potpora predviđa ponajprije uređeniju proceduru za davanje potpora. Smanjuje se stupanj diskrecije u postupku davanja potpora. Posljedično, aktivnosti vezane za potpore stavljaju se u jednake okvire za sve poduzetnike, koji više neće ovisiti o subjektivnoj procjeni poduzetnikovog zahtjeva za potpore od strane različitih tijela. Jasno, pravila o dopustivosti nisu precizna i ostavljaju mjesta za interpretaciju. Međutim, ako nadzorno tijelo tumači pravila dosljedno i ne mijenja mišljenje zbog različitih utjecaja ili političkih pritisaka, postojeći sustav pravila postaje jamstvo stabilnoga prava.

Ograničenje diskrecije popraćeno je promjenom kvalitete potpore. Kada je sloboda davanja potpora ograničena ne samo državnim proračunom već ponajprije pravilima o dopustivosti, davanje potpore postaje razumnije. U tom kontekstu potrebno je spomenuti da uvođenje režima državnih potpora neće utjecati na državni proračun. Pored administrativnih troškova, pravila o davanju potpore trebaju dovesti i do urednije proračunske politike određenih ustanova koje daju potpore.

Rigorozna pravila o državnim potporama mogu međutim imati negativan učinak na gospodarstvo. U uvjetima gospodarstva u tranziciji ove stroge mjere mogu predstavljati veliki teret za provođenje reformi i brzu transformaciju u tržište potpune konkurencije. Potrebno je imati u vidu da je u državama članicama gospodarstvo obilježeno stabilnim rastom. U državama kandidatkinjama uobičajeni su rast i padovi u gospodarstvu. Državne intervencije vrlo su često potrebne kako bi se pomoglo poduzetnicima da prežive poteškoće do kojih dolazi zbog brzih promjena.

Uz to, gospodarske reforme često su popraćene procesima restrukturiranja. Međutim, potpora za restrukturiranje može biti odobrena samo pod vrlo strogim uvjetima koje

u mnogim slučajevima poduzetnici teško mogu ispuniti. U takvim slučajevima manjak potpore dovodi do nesolventnosti i velikih socijalnih izdataka. U Poljskoj se to smatra najvažnijim učinkom pravila o državnim potporama na gospodarskom polju.

U tom kontekstu može se dati nekoliko primjera iz Poljske, recimo industrija čelika, koja je u razdoblju tranzicije prošla kroz restrukturiranje. Potpora za restrukturiranje nije dopustiva u tom sektoru. Posljedično, Poljska je morala zatražiti poček u tom području. Drugi primjer odnosi se na potpore za spašavanje, gdje potpore mogu biti odobrene samo u određenim oblicima. One ne uključuju odgodu ili obročno plaćanje dospjelih poreza. U Poljskoj je međutim to jedini dostupni oblik potpora za poduzetnike koji imaju financijske poteškoće.

Međutim, potrebno je spomenuti da bez provedbe pravila o državnim potporama prije pristupanja, članstvo može uzrokovati još veće poteškoće. Edukativni aspekt provedenog sustava državnih potpora ne može biti doveden u pitanje. Bez njega bi nakon pristupa u EU tijela koja daju potpore i sami poduzetnici bili potpuno nespremni suočiti se s pravnom stečevinom Europske unije.

Zaključak

- Općenito, posebno gledajući dugoročno, provedba pravila o državnim potporama pomaže u stvaranju funkcionalnoga tržišnog gospodarstva u kojoj je tržišno natjecanje poduzetnika bitan čimbenik.
- Na početku primjene pravila, kada gospodarstvo prolazi kroz brze tranzicijske promjene, pravila o davanju potpora ograničavaju slobodu akcije od strane države.
- Često se dovodi u pitanje je li režim državnih potpora opravdan u gospodarstvu koje nailazi na poteškoće u tranziciji.
- Važno je organizirati edukativne kampanje za tijela koja daju potpore kao i za poduzetnike. Pravila je također potrebno primjenjivati što je moguće strože, čak i u uvjetima koji se razlikuju od ekonomskih uvjeta u državama članicama.

PROBLEMI U POSTUPKU PROVEDBE ZAKONODAVSTVA O DRŽAVNIM POTPORAMA

Pored dvojbi opisanih u prvom dijelu ovog dokumenta, koji se također odnosi i na probleme s kojima je poljska vlada bila suočena u postupku provedbe pravila o državnim potporama, postoji također određeni broj drugih pitanja koja treba spomenuti.

- Zakon o uvjetima dopustivosti i nadzoru državnih potpora postavlja ograničenja za davanje potpora. U tom kontekstu, Zakon ima prednost u odnosu na bilo koju drugu pravnu osnovu za davanje potpore, što uključuje druge zakone. Međutim, poljski pravni sustav i pravila za tumačenje ne dopuštaju takav pristup različitim zakonima. Oni se moraju tumačiti kao jednakopravni izvori zakona, a svaki sukob među njima mora biti riješen na temelju pravila *lex specialis derogat legi generali* ili *lex posterior derogat legi priori*. Ta dva osnovna pravila za tumačenje koja predviđaju rješavanje neslaganja u pravnom sustavu ne mogu se primijeniti u slučaju Zakona o državnim potporama. On se mora tumačiti u pravnom sustavu kao zakon koji predviđa stalno primjenjiv okvir. Naknadna pravila ne mogu u tom slučaju promijeniti pravila zakona. Prednost uvjeta dopustivosti mora biti predviđena i opravdana. Taj je problem bio značajan ne samo u fazi izrade nacrtu Zakona i parlamentarnih aktivnosti, već i kasnije u primjeni pravila.

- Spomenuti se problem odnosi i na, u Poljskoj vrlo uočljivo, nametanje utjecaja i revolucioniranje prakse davanja potpora. Davatelji potpora zajedno s korisnicima smatrali su zakon velikim i beskorisnim teretom. Naučeni na dobivanje potpora, mnogi su poduzetnici bili uvjereni da ispunjavaju uvjete za dobivanje potpore i da im se ne mogu nametati nikakve granice. Bilo je potrebno neko vrijeme da se promijeni njihov mentalitet i da ih se uvjeri da je potpora izvanredna mjera.

- Nakon isticanja važnosti neovisnosti nadzornog tijela, treba istaknuti da je u Poljskoj bilo sporova oko pitanja koga treba imenovati u nadzorno tijelo. Neovisni karakter bio je naravno osnovni kriterij. Imajući u vidu korake koje su poduzele druge države kandidatkinje, razmatralo se da li bi ministar financija ili ministar gospodarstva mogao biti nadzorno tijelo. Za to je postojalo opravdanje. Oba tijela uključena su ne samo u davanje potpore, već su također odgovorna za razvoj gospodarstva. Državne potpore, kao instrument državne intervencije u gospodarstvo, trebaju nadzirati oni koji su upoznati sa ciljevima koje treba postići davanjem potpore. To je međutim također opravdanje za uređenje odgovornosti za kontrolu potpora u tijelu koje nije uključeno u davanje potpora, već u zaštitu od postupaka koji dovode do ometanja tržišnog natjecanja.

- Značaj neovisnog nadzornog tijela jasno je vidljiv i opravdan njegovom snagom kada se ukaže potreba za prekidom akcija potpore. Komisija donosi odluke. U Poljskoj, predsjednik Ureda za tržišno natjecanje i zaštitu potrošača daje mišljenja. Formalno, mišljenja nisu obvezatna. Nadzorno tijelo može međutim predati zahtjev sudu ili upravnom tijelu za poništenje ugovora ili odluke koja je temelj za davanje potpore. Na taj način postoje instrumenti kojima se brani položaj nadzornog tijela u slučaju sukoba s tijelima koja daju potpore. U fazi elaboracije Zakona razmatrana je provedba instituta odluke u kontekstu neovisnosti nadzornog tijela.

- Problemi s kojima se trebalo suočiti nisu bili samo pravne prirode. Trebalo je proći težak i dug put kako bi se pronašli kvalificirani stručnjaci. Područje prava vezano uz državne potpore bilo je potpuno novo. U prvoj se fazi moralo puno naučiti, odgovoriti na mnoga pitanja uprave i poduzetnika vezana za tumačenje te voditi slučajeve koji su se počeli pojavljivati. U toj prvoj fazi bio je neophodan dobar savjetnik. Međutim, pokazalo se još težim pronaći osobu koja bi poznavala kako osobitosti poljskog pravnog sustava tako i pravnu stečevinu Europske unije.

METODOLOGIJA PRIPREME GODIŠNJEG IZVJEŠĆA O DRŽAVNIM POTPORAMA I AKTIVNOSTI NA STVARANJU SVEOBUHVAATNOG POPIISA SHEMA POTPORA

Izvjješća o državnim potporama u Poljskoj se pripremaju od 1995. godine. Od tog se vremena sadržaj izvješća promijenio i poboljšao u skladu s metodologijom Europske komisije.

Prva izvješća pripremalo je Ministarstvo gospodarstva. U siječnju 2000. godine odgovornosti u području državnih potpora preuzeo je Ured za tržišno natjecanje i zaštitu potrošača. Zadnje izvješće pokriva potpore odobrene u 2001. godini.

Za prva izvješća podatke je svake godine prikupljala posebna međuvladina grupa. Danas su izvor informacija u izvješću godišnja izvješća što ih Uredu podnesu tijela koja daju državne potpore. Obveza podnošenja izvješća o odobrenim državnim potporama predviđena je Zakonom o državnim potporama.

Svako izvješće uključuje:

- opća objašnjenja o metodologiji istraživanja koja su se koristila u pripremi izvješća (*inter alia*: definicija državne potpore i pojam visine potpore, popis istraženih oblika potpora (podijeljen u skupine) i ciljevi državnih potpora, kao i opseg izvješća, odnosno vrste obrađenih gospodarskih aktivnosti);
- pregled s općim podacima o iznosima potpora u svakoj skupini oblika, što uključuje usporedni popis iznosa potpora koje su odobrene svake godine, kao i pregled iznosa potpora prema svakom od ciljeva istraživanja, po vojvodstvima (poljske administrativne jedinice), kao i iznose potpora odobrene po svakom tijelu;
- detaljni opis odnosi se na iznose potpora odobrene u oblicima podijeljenima u skupine (skupina A - donacije i porezne olakšice, B - sudjelovanje u kapitalu, C - "meko kreditiranje", D - jamstva za kredite). U svakoj se skupini daju obavijesti o iznosima potpora za različite ciljeve, odobrene u različitim tijelima te u različitim vojvodstvima.

Izvješće o potporama u 2001. godini završava se zaključcima i usporedbom s odobrenim potporama iz prethodnih izvješća. Pomaže ako se utvrde trendovi u politici državnih potpora i kako se mijenjaju iznosi potpora u brojkama. Taj dio također uključuje informacije o potporama u državama članicama.

Ured za tržišno natjecanje i zaštitu potrošača pripremio je prvi popis 1999. godine.

Popis uključuje informacije o:

- pravnoj osnovi za davanje potpore,
- oblicima potpore,
- ciljevima potpore,
- njezinoj vrijednosti.

Kao što je ranije spomenuto, institut shema potpora uveden je tek nedavno. Iz tog razloga prethodni popisi uključuju informacije o pravnoj osnovi davanja potpore, a ne sheme potpora.

ZAKLJUČAK

U procesu usklađivanja zakona i njegove provedbe u svakom je trenutku potrebna bliska suradnja s Europskom komisijom i zemljama članicama Europske unije. Uspostavljanje dobrih veza od ključne je važnosti u svakodnevnom radu na pravilima o državnim potporama jer su ona često nejasna i teško ih je provoditi. Razmjena ideja i savjeta sa zemljama članicama može nam u velikoj mjeri pomoći u razumijevanju pravila i rješavanju problema.

Potrebno je mnogo raditi na procesu obrazovanja i širenja informacija. Državna uprava i poduzetnici moraju razumjeti zašto je važno primjenjivati pravila o državnim potporama. Činjenica da je usklađivanje zakona međunarodna obveza nije dovoljno dobro opravdanje, ali potreba za uspostavljanjem tržišne ekonomije u kojoj država može koristiti državne potpore kao snažan instrument razvoja mogla bi biti. Poduzetnici moraju naučiti da se državne potpore dodjeljuju za strogo definirane svrhe. Ako se ta svrha ne ostvari, sredstva se moraju vratiti. Biti korisnik državnih potpora povlastica je, ali i obveza. Potrebno je vremena da poduzetnici i državna uprava to shvate. Zbog toga Europska komisija nameće obvezu uvođenja pravila o državnim potporama prije pridruživanja.

Prilikom uvođenja pravila o državnim potporama potrebno je odrediti nadležno tijelo kako bi se jasno vidjelo da postoji sustav nadzora. Bez nadležnog tijela, koje surađuje s državnim upravom i pomaže u razumijevanju pravila o državnim potporama, čitav je režim uzaludan.

Poljsko iskustvo i znanje stečeno primjenom pravila o državnim potporama pokazalo je što se može očekivati nakon pristupanja. Tim putem trebaju proći sve države kandidatkinje. Prema tome, Hrvatska na području državnih potpora može učiti iz poljskog iskustva.

4

Ustrojavanje novoga sustava
državnih potpora u Republici Hrvatskoj

4 Ustrojavanje novoga sustava državnih potpora u Republici Hrvatskoj

Damir Kaufman

UVOD¹

U Republici Hrvatskoj do usvajanja Zakona o državnim potporama nije bilo sustavno uređeno područje državnih potpora. Navedena činjenica objašnjava trenutno stanje u kojem ne postoji transparentan uvid u opseg i volumen državnih potpora, kao ni opća metodološka podloga na temelju koje bi se mogao izraditi. Nepostojanje transparentnog uvida u opseg i volumen ukupnih državnih potpora razrađenih po pojedinim kategorijama, vrstama i oblicima državnih potpora uzrokuje nemogućnost analize učinaka koje državne potpore imaju na veličinu i strukturu državnog proračuna i gospodarsko stanje u Republici Hrvatskoj. Slijedom navedenog, pitanje odobravanja i opravdanosti odnosno učinkovitosti dodjele pojedine državne potpore, ali i cijelih programa državnih potpora, do sada je rješavano na temelju provedenih tekućih godišnjih aktivnosti i *ad hoc* horizontalnih, sektorskih ili regionalnih analiza.

Ovim kratkim prikazom ustrojavanja novoga sustava državnih potpora u Republici Hrvatskoj stručnoj i široj javnosti žele se približiti osnove prava državnih potpora izlaganjem pretpostavaka i pravnoga temelja uvođenja novoga sustava, pregledom zakonodavne povijesti Zakona o državnim potporama, detaljnijim uvidom u odredbe Zakona o državnim potporama, te uvidom u temeljna načela metodologije za pripremu izvješća o državnim potporama.

¹ Ideje i kritički osvrt iznesene u ovom tekstu nisu službeno već osobno autorovo mišljenje.

PRETPOSTAVKE I PRAVNI TEMELJ UVOĐENJA NOVOGA SUSTAVA DRŽAVNIH POTPORA

Pretpostavke uvođenja novoga sustava

Pretpostavke uvođenja novoga sustava državnih potpora u Republici Hrvatskoj jesu pravni temelj uvođenja novoga sustava (vidjeti u nastavku), načelo transparentnosti i cjelovitosti prikaza državnih potpora putem izvješća o državnim potporama, učinkovitost nadzora nad odobravanjem, provedbom i povratom državnih potpora te učinkovito povezivanje novoga sustava državnih potpora s postojećim hrvatskim pravnim sustavom. Također, ukazala se potreba upravljanja državnim proračunom u smjeru ne samo transparentnog i cjelovitog prikaza svih državnih potpora, već i u smjeru provedbe plana postupnog smanjenja i ukidanja izravnih i neizravnih subvencija radi osiguranja fiskalne održivosti i uklanjanja negativnih utjecaja na tržišno natjecanje.

Pravni temelj uvođenja novoga sustava

Pravni temelj uvođenja novoga sustava državnih potpora u Republici Hrvatskoj jesu Ustav Republike Hrvatske i međunarodno preuzete obveze.

Ustav Republike Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske² utvrđuje poduzetničku i tržišnu slobodu kao temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, propisuje da Republika Hrvatska potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana te se brine za gospodarski razvitak svih svojih krajeva.

Navedene odredbe Ustava Republike Hrvatske dijelom su oživotvorene putem sustava zaštite tržišnog natjecanja u užem smislu propisanog Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja³ koji regulira odnose između poduzetnika. Sustav zaštite tržišnog natjecanja u širem smislu obuhvaća ne samo propise koji reguliraju odnose između poduzetnika, već zahvaća i propise o javnoj nabavi, propise o dodjeli posebnih i/ili isključivih prava poduzetnicima te propise o državnim potporama. Dakle, sustav zaštite tržišnog natjecanja u širem smislu zahvaća sve oblike državne intervencije na tržištu u korist pojedinih poduzetnika. Propisi o javnoj nabavi utvrđeni su Zakonom o javnoj nabavi⁴, dok će propise o dodjeli posebnih i/ili isključivih prava poduzetnicima utvrditi

² Članak 49. Ustava Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 41/2001.

³ Narodne novine br. 48/95, 52/97 i 89/98.

⁴ Narodne novine br. 117/2001.

novi Prijedlog zakona o koncesijama koji je u pripremi. Kako bi se zaokružio sustav zaštite tržišnog natjecanja, potrebno je donijeti propise o sustavu državnih potpora, od kojih je temeljni propis Zakon o državnim potporama.

Međunarodno preuzete obveze

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica⁵ (dalje u tekstu: SSP) Republika Hrvatska obvezala se, inter alia, na usklađivanje svoga zakonodavstva na području državnih potpora s propisima Europske zajednice⁶, ustrojavanje operativno neovisnog tijela za primjenu tih propisa⁷, dostavljanje redovitih godišnjih izvještaja ili drugih odgovarajućih dokumenata pripremljenih na temelju metodologije i prikaza sadržanih u pregledu državnih potpora Europske zajednice⁸ te izradu sveobuhvatnog popisa tekućih programa državnih potpora i njihovo usklađivanje u roku ne duljem od četiri godine od stupanja na snagu Sporazuma⁹. Također, predviđen je rok od četiri godine koji teče od 1. siječnja 2002. godine tijekom kojeg će se dodjela državnih potpora u Republici Hrvatskoj ocjenjivati prema uvjetima koji vrijede za područja Europske zajednice na kojima je životni standard neuobičajeno nizak ili gdje postoji velika nezaposlenost¹⁰, dok se poljoprivreda i ribarstvo izuzimaju iz toga usklađivanja zakonodavstva.¹¹

U pripremi Zakona o državnim potporama kao propisa koji uređuje opće uvjete i pravila sustava državnih potpora preuzete su sve navedene obveze koje za Republiku Hrvatsku predviđa SSP. Temeljne materijalne odredbe pravne stečevine Europske zajednice (*acquis*) propisane su u člancima 86., 87. i 88. Ugovora o osnivanju Europske zajednice¹². Temeljne postupovne odredbe pravne stečevine Europske zajednice (*acquis*) propisane su Uredbom Vijeća 659/1999 od 22. ožujka 1999.¹³

⁵ Članak 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, Narodne novine Međunarodni ugovori br. 14/2001. Važno je naglasiti kako SSP nije stupio na snagu te se u međuvremenu primjenjuje Privremeni sporazum o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice, Narodne novine Međunarodni ugovori br. 15/2001, koji je na temelju Objave o stupanju na snagu Privremenog sporazuma o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice, Narodne novine Međunarodni ugovori br. 3/2002, stupio na snagu 1. ožujka 2002. Slijedom toga, do stupanja na snagu SSP-a, kada govorimo o članku 70. SSP-a, zapravo govorimo o članku 35. Privremenoga sporazuma o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice.

⁶ Stavak 2. članka 70. SSP-a.

⁷ Stavak 4. članka 70. SSP-a.

⁸ Stavak 5. članka 70. SSP-a.

⁹ Stavak 6. članka 70. SSP-a.

¹⁰ Točka (a) stavak 7. članka 70. SSP-a.

¹¹ Alineja 1. stavak 8. članka 70. SSP-a.

¹² *Treaty Establishing the European Community, OJ C340, 10. 11. 1997., pp. 173-308.*

¹³ *Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 (now 88) of the EC Treaty, OJ 1999 L 83/1.*

U vezi s državnim potporama potrebno je imati u vidu da je Republika Hrvatska kao članica Svjetske trgovinske organizacije¹⁴ prihvatila i obveze iz Sporazuma o subvencijama i kompenzacijskim mjerama¹⁵ Svjetske trgovinske organizacije. Taj međunarodni sporazum utvrđuje načela i klasifikaciju prikazivanja subvencija po vrstama subvencija (izravne i neizravne subvencije, otpis potraživanja itd.), s ciljem da se njihova primjena ograniči ili ukine na području vanjske trgovine.

¹⁴ Protokol o pristupanju Republike Hrvatske Marakeškom ugovoru o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije, Narodne novine Međunarodni ugovori br. 13/2000.

¹⁵ *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. Sporazum o subvencijama i kompenzacijskim mjerama, koji je sastavni dio Marakeškog ugovora o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije, "Narodne novine - Međunarodni ugovori", broj 13/2000 i 14/2000.

PREGLED ZAKONODAVNE POVIJESTI DONOŠENJA ZAKONA O DRŽAVNIM POTPORAMA

Nakon potpisivanja SSP-a u siječnju 2002. godine pri Ministarstvu financija ustrojena je ad hoc radna skupina za pripremu nacrtu prijedloga budućega akta koji bi utvrdio pravila novoga sustava državnih potpora u Republici Hrvatskoj¹⁶. Rezultat brojnih rasprava i objašnjenja temeljnih pojmova novoga sustava bio je Nacrt prijedloga Zakona o državnim potporama pripremljen u svibnju 2002. godine. Tijekom lipnja 2002. Nacrt je podnesen stranim stručnjacima na mišljenje o usklađenosti Nacrta s odredbama pravne stečevine Europske zajednice¹⁷. Nakon pozitivnoga očitovanja svih stranih stručnjaka o Nacrtu se tijekom srpnja, kolovoza i rujna raspravljalo na razini Ministarstva financija te je u rujnu Prijedlog Zakona o državnim potporama upućen Stručnoj radnoj skupini Koordinacije za gospodarstvo Vlade Republike Hrvatske. U listopadu 2002. Koordinacija za gospodarstvo Vlade Republike Hrvatske dala je zeleno svjetlo Prijedlogu te ga je Vlada Republike Hrvatske na svojoj sjednici 20. studenoga 2002. uputila Hrvatskom saboru na usvajanje po hitnom postupku. Hrvatski sabor¹⁸ prihvatio je Prijedlog Zakona o državnim potporama u prvom čitanju. Konačni prijedlog Zakona o državnim potporama Vlada Republike Hrvatske dostavila je 6. veljače 2003. godine na drugo čitanje u Hrvatski sabor. Zakon o državnim potporama izglasan je u Hrvatskome saboru 13. ožujka 2003. godine uz značajne izmjene¹⁹. Temeljne razlike između odredaba Konačnoga prijedloga zakona o državnim potporama i odredaba Zakona o državnim potporama odnose se na tri područja: (1) uvođenje definicije općih i pojedinačnih državnih potpora i brisanje izuzetka državne potpore socijalne naravi, (2) ukidanje odredbi o osnivanju i djelovanju novog operativno neovisnog tijela za sustav državnih potpora, te prijenos nadležnosti nad sustavom na Agenciju za zaštitu tržišnoga natjecanja, i (3) razdvajanje i slabljenje postupka odobravanja, nadzora provedbe i povrata općih i pojedinačnih državnih potpora.

¹⁶ U radnoj skupini bio je 21 predstavnik iz Ministarstva financija, Ministarstva pomorstva, prometa i veza, Ministarstva za europske integracije, Ministarstva gospodarstva, Ministarstva za javne radove, obnovu i graditeljstvo, Ministarstva rada i socijalne skrbi, Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja, Ministarstva za obrt, malo i srednje poduzetništvo, Ministarstva turizma, Agencije za zaštitu tržišnoga natjecanja, Državnoga zavoda za statistiku i Hrvatske gospodarske komore.

¹⁷ Grupu stranih stručnjaka činili su dr. Langner iz Saveznoga ministarstva financija Savezne Republike Njemačke, g. Huopalainen, bivši visoki dužnosnik u tijelima EFTA-e i gđa Kelyn Bacon, odvjetnica iz Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske.

¹⁸ Nakon rasprava na Odboru za zakonodavstvo, Odboru za financije i državni proračun, Odboru za gospodarstvo, razvoj i obnovu i Odboru za područnu (regionalnu) i lokalnu samoupravu.

¹⁹ Predstavnik Vlade Republike Hrvatske prihvatio je svih 21 amandman Odbora za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora uz sitnije nomotehničke izmjene, dok 2 amandmana zastupnika Hrvatskoga sabora nisu prihvaćeni, ali su izazvali amandman Vlade Republike Hrvatske kojim je brisan članak 4. stavak 2. točka a) Konačnoga prijedloga zakona o državnim potporama koji je propisivao izuzimanje od opće zabrane državne potpore socijalne naravi koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima, pod uvjetom da su dodijeljene bez diskriminacije u pogledu podrijetla proizvoda na koje se te državne potpore odnose.

Osim navedenih razlika, Zakon o državnim potporama sadrži neke jezične nejasnoće i nedosljednosti, kao što su nesustavno korištenje pojmova korisnik državne potpore i primatelj za istovrsnog subjekta primjene ovog Zakona, miješanje pojmova državnih potpora i potpora, te upotreba glagola odobravanje i davanje za istovrsnu radnju.

ODREDBE ZAKONA O DRŽAVNIM POTPORAMA (ZDP)

ZDP uredio je opće uvjete i pravila odobravanja, nadzora provedbe i povrata državnih potpora te se sastoji od četiri cjeline. Prva glava utvrđuje predmet i sadržaj te osobe na koje se ZDP primjenjuje. Druga glava daje opću definiciju državnih potpora, uvodi opću zabranu, izuzeća i potencijalna izuzeća od opće zabrane državnih potpora, te propisuje nadležnost Agencije za zaštitu tržišnoga natjecanja nad sustavom državnih potpora u Republici Hrvatskoj. Treća glava propisuje opća pravila postupka odobravanja, nadzora provedbe i povrata državnih potpora. Konačno, četvrta glava sadržava prijelazne i završne odredbe.

Prva glava određuje predmet ZDP-a utemeljen na članku 49. Ustava Republike Hrvatske te međunarodno preuzetim obvezama, odnosno obvezama preuzetim SSP-om, članstvom u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji i drugim međunarodnim ugovorima²⁰ te sadržava odredbu o izuzimanju područja poljoprivrede i ribarstva²¹ koje se rješava posebnim zakonom²². Nadalje²³ se određuju subjekti primjene Zakona definirani kao davatelji državne potpore na temelju sudske prakse Suda Europskih zajednica²⁴ i korisnici državne potpore na temelju hrvatskog zakonodavstva²⁵.

Druga glava sadržava supstrat definicije državnih potpora²⁶ iz Sporazuma o subvencijama i kompenzacijskim mjerama Svjetske trgovinske organizacije²⁷, Ugovora o osnivanju Europske zajednice²⁸ i SSP-a²⁹. ZDP ne definira oblike državnih potpora. Oblici u kojima se javljaju državne potpore prema metodologiji Godišnjeg izvješća o državnim potporama Europske komisije su subvencije i donacije, porezni otpisi, olakšice i odgode, izravna ulaganja u korisnika državne potpore, uključujući pretvaranje potraživanja u udio u temeljnom kapitalu korisnika državne potpore, zajmovi dani korisniku državne potpore pod uvjetima povoljnijima od prevladavajućih

²⁰ Članak 1. stavak 1. ZDP-a.

²¹ Članak 1. stavak 2. ZDP-a na temelju članka 70. stavka 8. SSP-a.

²² Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu, Narodne novine 87/2002.

²³ Članak 2. ZDP-a.

²⁴ Presuda Suda Europskih zajednica od 22. lipnja 2000. u predmetu *Coopérative d'Exportation du Livre Français (CELF) C-332/98*; presuda Prvostupanjskoga suda Europskih zajednica u predmetu *Ferring SA i Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) C-53/00*; presuda Prvostupanjskoga suda Europskih zajednica od 10. svibnja 2000. u predmetu *SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA protiv Komisije Europskih zajednica T-46/97*; presuda Suda Europskih zajednica od 28. veljače 2002. u predmetu *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) protiv Komisije Europskih zajednica T-155/98*.

²⁵ Zakona o trgovačkim društvima, Zakona o obrtu, Zakona o ustanovama, Zakona o udrugama itd.

²⁶ Članak 3. stavak 1. ZDP-a: "Državne potpore, u smislu ovoga Zakona, svi su stvarni i potencijalni rashodi ili umanjeni prihodi države dodijeljeni od davatelja državne potpore koji narušavaju ili bi mogli narušiti tržišno natjecanje davanjem povlastice na tržištu korisniku državne potpore, bez obzira na oblik državne potpore."

²⁷ Članak 1. Sporazum o subvencijama i kompenzacijskim mjerama Svjetske trgovinske organizacije.

²⁸ Članak 87. Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

²⁹ Članak 70. SSP-a.

tržišnih uvjeta, državna jamstva itd³⁰. Amandmanima Odbora za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora na Konačni prijedlog zakona o državnim potporama unesene su i odredbe o razvrstavanju državnih potpora na tzv. opće državne potpore koje se utvrđuju programima i propisima za unaprijed neodređene primatelje te na pojedinačne državne potpore za određene primatelje³¹.

Nadalje, druga glava predstavlja usklađenu definiciju³² opće zabrane državnih potpora u slučaju narušavanja ili prijetnje narušavanja tržišnog natjecanja s odredbama Ugovora o osnivanju Europske zajednice i SSP-a³³. ZDP ne predviđa izuzetak državne potpore socijalne naravi, kako je to predviđeno Ugovorom o osnivanju Europske zajednice već navodi samo prvi od izuzetaka od opće zabrane³⁴ koji uređuje izuzetak državnih potpora za ublažavanje ili otklanjanje šteta prouzročenih prirodnim nepogodama, izvanrednim ili ratnim okolnostima. Premda u pravnoj stečevini Europske zajednice (acquis) ne postoji izričit izuzetak zbog ratnih okolnosti, on je, zbog posebnosti Republike Hrvatske u naš propis pridodan. Naime, iako ratne okolnosti spadaju pod opću definiciju izvanrednih okolnosti, željelo ih se posebno navesti kako bi se i na općoj razini pojačala i potvrdila obveza državnih potpora u ublažavanju posljedica rata.

Zatim, ZDP taksativno navodi moguće izuzetke od opće zabrane. Prvo³⁵, to su državne potpore koje potiču gospodarski razvoj područja s neuobičajeno niskim životnim standardom ili velikom nezaposlenosti. Na temelju SSP-a³⁶ cijela Republika Hrvatska smatra se takvim područjem četiri godine od stupanja na snagu SSP-a. Drugo³⁷, to su državne potpore namijenjene promicanju kulture i zaštiti baštine. Prema ovim odredbama moguće su državne potpore medijima, izdavaštvu, filmskoj industriji i sl. Treće³⁸, to su državne potpore namijenjene provedbi važnih projekata ili otklanjanju teškoća u gospodarstvu. Četvrto³⁹, mogući izuzetak od opće zabrane su državne potpore namijenjene poticanju određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih

³⁰ Za razliku od metodologije Europske komisije koja prepoznaje četiri kategorije državnih potpora (vidi nadalje u tekstu), metodologija koju koristi Svjetska banka prepoznaje sedam kategorija državnih potpora, odnosno tzv. gotovinske subvencije, kreditne subvencije, porezne subvencije, subvencije ulaganjima, subvencije u dobrima, subvencije javnom nabavom i normativne subvencije.

³¹ Članak 3. stavak 2. ZDP-a. „Ovakvim normativnim uredjenjem narušena je jezična ujednačenost pojmova koje koristi ZDP, budući se kroz cijeli ZDP koristi pojam korisnik državne potpore, dok se ovdje upotrijebio pojam primatelj, što bi u primjeni propisa moglo dovesti do različitih tumačenja, premda se zapravo u oba slučaja radi o korisnicima državnih potpora.

³² Članak 4. stavak 1. ZDP-a: „Osim ako nije drugačije određeno ovim Zakonom, smatra se da nisu sukladne ovom Zakonu one državne potpore koje, bez obzira na njihov oblik, narušavaju ili bi mogle narušiti tržišno natjecanje davanjem povlastice na tržištu korisniku državne potpore, osobito u mjeri u kojoj to može utjecati na ispunjenje međunarodno preuzetih obveza Republike Hrvatske.”

³³ Članka 87. stavka 1. Ugovora o osnivanju Europske zajednice i članka 70. stavka 1. točke (iii.) SSP-a.

³⁴ Članak 4. stavak 2. ZDP-a.

³⁵ Članak 4. stavak 3. točka a. ZDP-a na temelju članka 87. stavka 3. točke (a) Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

³⁶ Članka 70. stavka 7. točke (a) SSP-a.

³⁷ Članak 4. stavak 3. točka b. ZDP-a na temelju članka 87. stavka 3. točke (d) Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

³⁸ Članak 4. stavak 3. točka c. ZDP-a na temelju članka 87. stavka 3. točke (b) Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

³⁹ Članak 4. stavak 3. točka d. ZDP-a na temelju članka 87. stavka 3. točke (c) Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

gospodarskih područja. Prema ovim odredbama moguće su horizontalne državne potpore koje među ostalim uključuju državne potpore malom i srednjem poduzetništvu, istraživanjima i razvoju, zaštiti okoliša, zapošljavanju, obuci, spašavanju i restrukturiranju gospodarskih subjekata u teškoćama i sl. Nadalje, na temelju ovih odredaba moguće su regionalne državne potpore za razvoj područja Republike Hrvatske koja su nerazvijena ili u nepovoljnijem položaju u odnosu na ostala područja Republike Hrvatske⁴⁰. Peto⁴¹, mogući izuzetak od opće zabrane su državne potpore pravnim i fizičkim osobama kojima je na temelju posebnih propisa povjereno obavljanje službe od općeg gospodarskog interesa ili utvrđeno isključivo pravo obavljanja određene djelatnosti, koje bi bez državnih potpora bile onemogućene u obavljanju i provedbi povjerenih im zadaća. Šesto⁴², mogući izuzetak od opće zabrane su državne potpore koje posebnim propisima odredi Vlada Republike Hrvatske, a koje nisu u suprotnosti sa svrhom ovoga Zakona. Konačno, ZDP propisuje kako će Vlada Republike Hrvatske odrediti sadržaj i bitne elemente ocjene sukladnosti gore navedenih šest vrsta mogućih izuzetaka od opće zabrane državnih potpora⁴³.

U nastavku druge glave, Hrvatski sabor prihvatio je najveće izmjene ZDP-a u odnosu na prijedloge Vlade Republike Hrvatske, budući su brisane sve odredbe o osnivanju novoga operativno neovisnog tijela, te je nadležnost za sustav odobravanja, nadzor provedbe i povrata općih i pojedinačnih državnih potpora prenesena u nadležnost već postojeće neovisne Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, odnosno Agencije⁴⁴. Nadalje, definiraju se poslovi koje obavlja Agencija⁴⁵: odobravanje, nadzor i povrat državnih potpora, obrada i praćenje sustava, godišnje izvješćivanje Hrvatskom saboru, suradnja s međunarodnim tijelima i drugo, te se definira suradnja s tijelima koja nadziru financijsko poslovanje⁴⁶, što se prvenstveno odnosi na suradnju Agencije s tijelima stvarno nadležnima za nadzor financijskog poslovanja države, jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave. Konačno, odredbe o stručnom djelokrugu Savjeta Agencije u pogledu sustava državne potpore⁴⁷ taksativno određuju pitanja na koja Savjet obvezno daje mišljenje.

⁴⁰ Primjerice, državne potpore otocima, područjima od posebne državne skrbi i sl.

⁴¹ Članak 4. stavak 3. točka e. ZDP-a na temelju članka 86. stavka 2. Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

⁴² Članak 4. stavak 3. točka f. ZDP-a na temelju članka 87. stavka 3. točke (e) Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

⁴³ Članak 4. stavak 4. ZDP-a.

⁴⁴ Članak 5. ZDP-a, Agencija je osnovana Zakonom o zaštiti tržišnoga natjecanja, Narodne novine 48/95 i 89/95.

⁴⁵ Članak 6. stavak 1. ZDP-a.

⁴⁶ Članak 6. stavak 2. ZDP-a.

⁴⁷ Članak 7. ZDP-a.

Treća glava određuje postupak pred Agencijom prema načelu *lex specialis derogat legi generali* koje u pitanjima postupka odobravanja pojedinačnih državnih potpora utvrđuje Zakon o općem upravnom postupku kao *lex generalis*⁴⁸, dok se na postupak davanja mišljenja na prijedloge programa i propise kojima se utvrđuju opće državne potpore primjenjuju propisi kojima je uređen postupak njihova donošenja⁴⁹. U nastavku glave navode se akti⁵⁰ koje donosi Agencija zbog transparentnosti postupka⁵¹, regulira obveza davatelja i korisnika državne potpore na suradnju s Agencijom pri dostavi podataka i dokumentacije⁵² te određuje obveza davatelja državne potpore na dostavljanje prijedloga pojedinačne državne potpore Agenciji na prethodnu (*ex ante*) ocjenu sukladnosti s ZDP-om te prijedloga opće državne potpore na mišljenje u skladu s Zakonom o proračunu⁵³. Za prijedloge općih državnih potpora čiji postupak i rokovi za davanje mišljenja nisu utvrđeni Zakonom o proračunu postupak i rokove dostave te određivanje nadležnih davatelja državne potpore⁵⁴ zaduženih za pripremu tih planova i programa propisat će Vlada Republike Hrvatske⁵⁵. Sadržaj i postupak pripreme uskladit će se s metodologijom koju koristi Europska komisija pri odobravanju državnih potpora unutar Europske unije. Nadalje, detaljno je definiran postupak odobravanja prijedloga pojedinačne državne potpore⁵⁶, postupak nadzora i povrata u slučaju nepravilne provedbe državne potpore⁵⁷ te postupak naknadnog odobravanja i povrata u slučaju kada davatelj državne potpore ne zatraži i ne dobije odobrenje Agencije⁵⁸. Na kraju treće glave određuje se donošenje Pravilnika Agencije⁵⁹ vezanoga uz oblik i sadržaj te način prikupljanja podataka i vođenja evidencija državnih potpora, obveza objavljivanja rješenja i presuda Upravnog suda Republike Hrvatske na temelju tih rješenja,⁶⁰ propisane su odredbe o zaštiti povjerljivosti podataka⁶¹ te dužnost podnošenja godišnjih izvješća Hrvatskom saboru⁶²

⁴⁸ Članak 8. stavak 2. ZDP-a.

⁴⁹ Članak 8. stavak 1. ZDP-a.

⁵⁰ Mišljenje na opće državne potpore, te rješenja na pojedinačne državne potpore.

⁵¹ Članak 9. ZDP-a.

⁵² Članak 10. ZDP-a.

⁵³ Članci 11. i 12. ZDP-a.

⁵⁴ Ministarstava, tijela državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave itd.

⁵⁵ Članak 12. stavak 2. ZDP-a.

⁵⁶ Članak 13. ZDP-a.

⁵⁷ Članak 14. ZDP-a.

⁵⁸ Članak 15. ZDP-a.

⁵⁹ Članak 16. ZDP-a.

⁶⁰ Članak 17. ZDP-a.

⁶¹ Članak 18. ZDP-a.

⁶² Članak 19. stavak 1. ZDP-a.

i dužnost suradnje nadležnoga ministarstva i ovlaštenih pravnih osoba s Agencijom prilikom izrade godišnjeg izvješća o državnim potporama u poljoprivredi i ribarstvu.⁶³

Četvrta glava sadržava završne odredbe o izradi sveobuhvatnog popisa tekućih programa državne potpore te rokove za donošenje općih akata Vlade Republike Hrvatske i Agencije vezanih uz provedbu sustava državnih potpora.

⁶³ Članak 19. stavak 2. ZDP-a uz napomenu kako je ova odredba u svome značenju posve izmijenjena budući da je predložena obveza suradnje davatelja državnih potpora i tijela nadležnog za državne potpore poljoprivredi i ribarstvu s Agencijom prilikom izrade godišnjeg izvješća o državnim potporama.

TEMEĽNA NAČELA METODOLOGIJE ZA PRIPREMU IZVJEŠĆA O DRŽAVNIM POTPORAMA

Temeljna načela sastavljena su sukladno metodologiji koju koristi Europska komisija prilikom pripreme godišnjeg Izvješća o državnim potporama u Europskoj uniji. Temeljna načela obuhvaćaju tri osnovne grupe pitanja na koje mora odgovoriti metodologija za pripremu izvješća. Prvo, temeljna načela obrađuju opseg, izuzeća i strukturu izvješća. Drugo, priprema obuhvaća sustavnu analizu kategorija oblika i ciljeva (vrsta) državnih potpora te, kao treće, definira izvore podataka i metode procjene državnih potpora.

Opseg, izuzeća i struktura izvješća

Opseg i izuzeća

Izvješće obuhvaća samo državne potpore gospodarskim subjektima koje narušavaju tržišno natjecanje.

Slijedom navedenog, opće mjere koje utječu na cijelo gospodarstvo nisu uključene u izvješće o državnim potporama. Prva grupa mjera koje nisu uključene u izvješće o državnim potporama obuhvaća potpore negospodarskim subjektima, odnosno potpore kućanstvima, potpore invalidima, potpore infrastrukturi, potpore školstvu, bolnicama i socijalnom stambenom zbrinjavanju, potpore javnom strukovnom obrazovanju te izravne potpore drugim državama.

Drugu grupu mjera koje nisu uključene u izvješće o državnim potporama predstavljaju opće mjere poreznog sustava, javnog zdravstvenog i mirovinskog sustava, sustava kvota, javne nabave, ograničenja tržišta, tehničkih standarda, poreznih shema za posebne oblike gospodarskih aktivnosti (zadruga, samozapošljavanje itd.) te opća smanjenja stope poreza na dodanu vrijednost.

Treću grupu mjera koje nisu uključene u izvješće o državnim potporama predstavljaju potpore dodijeljene od nadnacionalnih i multinacionalnih organizacija, kao što su na primjer sredstva Europske zajednice iz CARDS programa, financiranje od Europske investicijske banke, Europske banke za obnovu i razvoj itd.

Četvrtu grupu mjera koje nisu uključene u izvješće o državnim potporama predstavljaju potpore za potrebe obrane i javnih radova.

Prijedlog strukture izvješća o državnim potporama

Izvješće sadržava sljedeće stavke:

- 1.uvod (ocjena stanja, sadržajne primjedbe)
- 2.izvršni sažetak i zaključci
- 3.ukupni opseg državnih potpora
- 4.državne potpore industriji
 - opseg, trendovi, ciljevi
 - horizontalna, sektorska i regionalna komponenta
 - tipovi instrumenata državnih potpora
 - *ad hoc* državna potpora
- 5.državne potpore poljoprivredi
- 6.državne potpore ribarstvu
- 7.državne potpore rudarstvu (ugljen)
- 8.državne potpore prometu
 - željeznica
 - zračni promet
 - pomorstvo
 - riječni promet
 - kombinirani promet
 - cestovni promet
- 9.državne potpore ostalim sektorima usluga
 - financijske usluge
 - turizam, mediji i kultura
- 10.državne potpore zapošljavanju i usavršavanju
- 11.dodaci
 - primijenjena metodologija
 - statistički podaci

Kategorije, oblici i ciljevi državnih potpora

Kategorije državnih potpora

Državne potpore sadržavaju dva osnovna elementa: (1) javni rashod ili umanjjenje javnih prihoda i (2) korist na tržištu gospodarskom subjektu korisniku državne potpore. Međutim, udio državne potpore, odnosno krajnja financijska korist sadržana u prenesenom nominalnom iznosu, ovisi ponajviše o obliku u kojem je državna potpora dana.

U tu su svrhu određene četiri kategorije državnih potpora. Kategorije su označene slovima A, B, C i D, iza kojih slijede brojevi 1 i 2, označavajući ili proračunsku državnu potporu (1), odnosno potporu dodijeljenu putem proračuna središnje države ili poreznu olakšicu (2), odnosno potporu dodijeljenu putem poreznog sustava, te slovom A ako je udio državne potpore poznat. Primjerice, C1A označava udio državne potpore (A) u zajmu danom pod povoljnijim uvjetima od tržišnih (C1).

Grupa A (A1 + A2)

Prva kategorija (A) obuhvaća potpore koje su u potpunosti prenesene korisniku. Drugim riječima, udio državne potpore jednak je kapitalnoj vrijednosti potpore. Ova prva kategorija podijeljena je u dvije grupe ovisno o tomu je li potpora dodijeljena putem proračuna (A1) ili putem poreznog i socijalnog (zdravstvenog i mirovinskog) sustava (A2).

Popis instrumenata (oblika) državne potpore u kategorijama A1 i A2:

- poticaji
- subvencije kamata prenesene izravno korisniku
- porezni krediti (*tax credit*) i ostale porezne mjere u kojima korist ne ovisi o postojanju porezne obveze (odnosno, ako je iznos poreznog potraživanja viši od dospjele porezne obveze, razlika se isplaćuje korisniku)
- porezne olakšice, izuzimanja i umanjenja poreza u kojima korist ovisi o postojanju porezne obveze
- smanjenja socijalnih doprinosa (zdravstvenih, mirovinskih i sl.)
- davanja jednaka poticajima, npr. prodaja ili najam nekretnina u javnom vlasništvu po cijeni nižoj od tržišne.

Grupa B1

Nužno je odrediti je li financijski transfer javnih tijela u obliku sudjelovanja u temeljnom kapitalu državna potpora korisniku ili pitanje uključivanja javnog sektora u gospodarsku aktivnost i njegova ponašanja jednakog ponašanju privatnog ulagača pod uobičajenim tržišnim okolnostima. Slijedom navedenog, iako su se svi mogući oblici sudjelovanja u temeljnom kapitalu mogli uključiti u prvu kategoriju (A), oni su grupirani zajedno u posebnu kategoriju B1.

Popis instrumenata (oblika) državne potpore u kategoriji B1:

- sudjelovanje u temeljnom kapitalu u bilo kojem obliku uključujući pretvaranje duga (potraživanja) u udio u temeljnom kapitalu.

Grupa C (C1 + C2)

Treća kategorija (C) obuhvaća transfere u kojima je udio državne potpore ušteda u iznosu kamata korisniku tijekom kojega mu je preneseni kapital na raspolaganju. Financijski transferi imaju oblik zajmova danih pod povoljnijim uvjetima od tržišnih (C1) i poreznih otpisa (C2). Udio državne potpore (C1A, C2A) u ovoj kategoriji mnogo je manji od kapitalne vrijednosti transfera.

Popis instrumenata (oblika) državne potpore u kategorijama C1 i C2:

- zajmovi iz javnih ili privatnih izvora dani pod povoljnijim uvjetima od tržišnih (subvencija kamata kategorizirana je pod A1)
- sporedni zajmovi iz javnih ili privatnih izvora
- predujmovi povrativi u slučaju uspjeha
- porezni otpisi (rezerviranja, slobodna ili ubrzana amortizacija itd.).

Grupa D1

Posljednja kategorija obuhvaća jamstva izražena u nominalnim iznosima koji se jamče. Udio državne potpore (D1A) uobičajeno je mnogo niži od nominalnog iznosa budući da udio državne potpore predstavlja korist koju korisnik prima besplatno ili, ako je plaćena premija za pokrivanje rizika, po cijeni nižoj od tržišne. Međutim, ako su na temelju jamstva podneseni gubici, ukupni gubitak, umanjen za plaćene premije, uključuje se u D1A budući da se može smatrati konačnim transferom korisniku. Nominalne vrijednosti jamstava prikazuju se pod D1 kao indicija mogućih obveza.

Popis instrumenata (oblika) državne potpore u kategoriji D1:

- iznosi pokriveni jamstvima (D1)
- gubici na temelju jamstava, umanjeni za plaćene premije (D1A).

Ciljevi (vrste) državnih potpora

Planovi i programi državnih potpora podijeljeni su prema sektorima ili ciljevima:

1. Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo
 - 1.1. Poljoprivreda i šumarstvo
 - 1.2. Ribarstvo
2. Industrija / Usluge
 - 2.1. Horizontalni ciljevi
 - Istraživanje i razvoj
 - Zaštita okoliša
 - Malo i srednje poduzetništvo
 - Trgovina
 - Očuvanje energije
 - Spašavanje i restrukturiranje
 - Potpora zapošljavanju
 - Potpora usavršavanju
 - Ostali ciljevi.
 - 2.2. Pojedini sektori
 - Čelik
 - Brodogradnja
 - Ostali proizvodni sektori
 - Vađenje ugljena
 - Promet (željeznica, zračni promet, riječni promet, pomorstvo, cestovni i kombinirani promet)
 - Financijske usluge
 - Turizam, mediji, kultura.
3. Područna (regionalna) državna potpora
 - Popis i opseg područja (regija) korisnika državne potpore.

Izvori podataka i metode procjene državne potpore

Izvori podataka

Kao opće pravilo, pojedine stavke izražavaju se u iznosima stvarnih davanja (ili stvarnih umanjenih prihoda u slučaju poreznih prihoda). Potrebno je naglasiti kako godišnje rezervacije nisu nužno jednake godišnjim proračunskim davanjima u svrhu programa državnih potpora. Gdje to nije moguće, koriste se proračunske stavke ili iznosi predviđeni za planiranje programa. Gdje ti iznosi nisu dostupni, ako nije drugačije naznačeno, koriste se u svrhu procjene iznosi iz prethodnih godina.

Za svaki od ciljeva, odnosno sektora državnih potpora, potrebno je navesti izvor podataka.

Metode procjene državne potpore

Za grupu A u kojoj A1A predstavlja poticaje i subvencije kamata te A2A otklanjanje poreznih i socijalnih davanja itd. udio državne potpore nije potrebno izračunavati jer je iznos državne potpore jednak iznosu poticaja i sl.

Za grupu B koja predstavlja sudjelovanje u temeljnom kapitalu (uključujući pretvaranje duga u temeljni kapital), budući da takve intervencije predstavljaju državnu potporu kada privatni ulagač djelujući u uobičajenim tržišnim uvjetima ne bi poduzeo slično ulaganje, potrebno je primijeniti metodu utemeljenu na izračunu koristi intervencije za korisnika⁶⁴.

Za grupu C u kojoj C1 predstavlja zajmove dane pod povoljnijim uvjetima od tržišnih i C2 porezne otpise, udio državne potpore (C1A, odnosno C2A) mnogo je manji od kapitalnih iznosa državne potpore. U slučaju da nema podataka o stvarnom udjelu državne potpore, kao surogat se uzima iznos od 15% ukupno danog iznosa.

U slučaju povrativih predujmova, kada nije poznat stvarni odnos povraćenih sredstava, iznos od 90% svih predujmova smatra se udjelom državne potpore.

Za grupu D koja predstavlja jamstva udio državne potpore (D1A) je mnogo manji od kapitalne vrijednosti za koju se jamči. U slučaju kada nije poznata stvarna vrijednost udjela državne potpore, kao surogat se uzimaju gubici države na temelju izdanih jamstava. U slučaju da podaci prikazuju samo iznos kapitalne vrijednosti za koju se jamči, tada se iznos od 10% te vrijednosti uzima kao surogat udjela državne potpore.

⁶⁴ "Primjena članaka 87. i 88. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice i članka 5. Direktive Europske komisije 80/723/EEC na javna poduzeća u sektoru proizvodnje", iz SL br. C 307 od 13. studenoga 1993.

ZAKLJUČAK

Kao što je napomenuto u uvodu, svrha ovoga kratkoga prikaza jest približavanje stručnoj i široj javnosti osnova novoga sustava i prava državnih potpora te uvid u temeljna načela metodologije za pripremu izvješća o državnim potporama.

U zaključku važno je istaknuti odredbu SSP-a o ustrojavanju operativno neovisnog tijela za primjenu propisa na području državnih potpora⁶⁵. Za razliku od svih dosadašnjih ugovora između Europskih zajednica i njihovih država članica i država kandidatkinja, kao i potencijalnih kandidata za članstvo u Europskoj uniji, ova odredba utvrđuje obvezu Republike Hrvatske za ustrojavanjem tijela koje nije u nadležnosti Vlade Republike Hrvatske, već je osnovano od Hrvatskog sabora, kojem i odgovara za svoj rad. To je tijelo nadležno za ukupno praćenje provedbe sustava državnih potpora. Prema usvojenome sustavu tu nadležnost preuzima već postojeća Agencija za zaštitu tržišnoga natjecanja. Agencija za zaštitu tržišnoga natjecanja potvrđuje i nadzire provedbu te može osporiti ili narediti povrat državne potpore temeljem Zakona o državnim potporama, Zakona o proračunu, te materijalnih i provedbenih podzakonskih propisa koje utvrđuje Vlada Republike Hrvatske, dok je priprema i provedba državnih potpora i nadalje u operativnoj nadležnosti resornih ministarstava, odnosno drugih nadležnih davatelja državne potpore.

Na temelju Zakona o državnim potporama koji utvrđuje samo opće uvjete i pravila sustava, Vlada Republike Hrvatske donijet će posebne propise kojima će razraditi odredbe Zakona, utvrditi kategorije, vrste i oblike, sadržaj i postupak pripreme prijedloga pojedinačnih državnih potpora te odrediti davatelje državnih potpora (tijela državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave itd.) nadležne za njihovu pripremu. Nakon pripreme prijedloga pojedinačnih državnih potpora na temelju posebnih uvjeta propisanih od Vlade Republike Hrvatske nadležni će ih davatelji državne potpore upućivati Agenciji za zaštitu tržišnoga natjecanja koja će ih odobriti ako su pripremljeni u skladu sa Zakonom o državnim potporama i podzakonskim propisima. Važno je napomenuti da se Agencija za zaštitu tržišnoga natjecanja ne upušta u analizu i izbor korisnika državne potpore, već to čine nadležni davatelji državnih potpora koji su zaduženi za provedbu državnih potpora. Procjenjuje se da bi za učinkovit početak rada u Agenciji za zaštitu tržišnoga natjecanja bilo potrebno zapošljavanje najmanje petnaest visoko obrazovanih stručnjaka pravnog i/ili ekonomskog smjera te njihovo usavršavanje u području državnih potpora.

Osim navedenoga bitno je podcrtati prijelazni karakter institucionalnog sustava koji se uvodi. Naime, ulaskom u punopravno članstvo Europske unije cjelokupni sustav državnih potpora uveden na ovaj način u hrvatski pravni sustav morat će se izuzeti i ugasiti budući da će svu nadležnost u provedbi odobravanja, nadzora provedbe i

⁶⁵ Stavak 4. članka 70. SSP-a.

povrata državnih potpora preuzeti Europska komisija u čijoj se nadležnosti trenutačno nalazi sustav državnih potpora za područje cijele Europske unije. Dakako, u hrvatskom pravnom sustavu ostat će potreba za nekom vrstom tijela za koordinaciju sustava državnih potpora u nadležnosti Vlade Republike Hrvatske. Isto tako, postoji mogućnost da će se do ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju dekoncentrirati ili decentralizirati sustav državnih potpora Europske unije. U slučaju decentralizacije sustava uvedeni bi zakonodavni okvir ostao na snazi uz potrebne izmjene i dopune, s time što bi Republika Hrvatska preuzela sve obveze kao država članica.

Donošenjem Zakona o državnim potporama, odnosno ustrojavanjem novoga sustava državnih potpora, postići će se dva cilja. Prvi cilj jest cjelovito rješavanje i zaokruživanje sustava zaštite tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj, čiji je sustav državnih potpora nezaobilazan dio. Time će se ispuniti ustavna obveza iz članka 49. Ustava Republike Hrvatske. Nadalje, Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske doći će u posjed mehanizama sustava kojima će moći na učinkovit i transparentan način provoditi državnu politiku u području gospodarskih odnosa. Drugi cilj koji će se barem djelomično postići ustrojavanjem novoga sustava temeljem ovakvoga Zakona o državnim potporama jest djelomično ispunjavanje obveza Republike Hrvatske temeljem SSP-a te daljnje usklađivanje i približavanje pravnog i gospodarskog sustava Republike Hrvatske pravnoj stečevini Europske zajednice (*acquis*).

