

# MINISTARSTVO FINANCIJA

## ISKAZ O PROCJENI UČINAKA PROPISA ZA PRIJEDLOG ZAKONA O DRŽAVNIM POTPORAMA

### 1. PROBLEM

Pristupanjem Republici Hrvatske Europskoj uniji velik dio nadležnosti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (odobrenja, nadzor i nalog povrata državnih potpora), propisan Zakonom o državnim potporama na snazi, preći će u nadležnost Europske komisije. Također će s danom pristupanja RH EU morati postojati tijelo državne uprave koje će biti nadležno za komunikaciju s Europskom komisijom vezano za dostavu podataka o državnim potporama, kako u obliku prijave prijedloga državnih potpora, tako i u obliku izvješća o provedbi državnih potpora u RH. Dodatno, sustav pravila o državnim potporama morat će se prilagoditi onom u EU, imajući na umu karakter tih akata (priopćenja, uredbe EU i sl.).

Područje državnih potpora obuhvaća širok krug sudionika - od davatelja državnih potpora, koji mogu biti sva tijela javne vlasti, sve jedinice lokalne i područne samouprave do korisnika koji mogu biti sve fizičke i pravne osobe (koje se bave gospodarskom djelatnošću). Njegovo neuređenje, odnosno neosiguranje funkcioniranja sustava na nacionalnoj razini (nakon što se spusti sa nadnacionalne, europske) dovelo bi do sveopćeg zastoja i nereda u osiguranju sredstava za različite djelatnosti.

### 2. CILJEVI

Novim Zakonom prilagodit će se sustav državnih potpora u Republici Hrvatskoj onom u Europskoj uniji kako bi institucije Republike Hrvatske bile u potpunosti spremne za učinkovito obavljanje svojih aktivnosti kao institucije jedne države članice. Zakonom se će, u skladu s pravilima o državnim potporama Europske unije, uskladiti nadležnosti institucija Republike Hrvatske, imajući na umu budući prijenos nekih od njih na tijela Europske unije, ali i pojavu novih obaveza Republike Hrvatske (odnosno njenih tijela), države članice. Također, Zakon će urediti „status“ odluka Vlade RH kojima su preuzeti akti Europske unije o državnim potporama, u skladu s važećim Zakonom o državnim potporama, budući da će danom pristupanja Republici Hrvatske Europskoj uniji neki od akata Europske unije biti izravno primjenjivi, neki imati neobvezujući karakter i sl.

### 3. MOGUĆE OPCIJE

#### 3.1. OPCIJA 1 – ne poduzimati ništa (nenormativno rješenje)

Ostatak važećeg Zakona o državnim potporama te svih drugih propisa o nadležnostima institucija RH na snazi.

#### 3.2. OPCIJA 2: – (nenormativno rješenje)

Provedba intenzivnih programa edukacije svih sudionika sustava državnih potpora u Republici Hrvatskoj.

#### 3.3. OPCIJA 3: – (normativno rješenje)

Donošenje novog Zakona o državnim potporama.

### 3.4. OPCIJA 4: – (normativno rješenje)

Izmjene i dopune važećeg Zakona o državnim potporama.

## 4. USPOREDBA OPCIJA

Opcija 1 ne može se uopće promatrati kao moguća i dozvoljena. Ostankom na snazi važećeg Zakona stvorit će se situacija u kojoj će nacionalni propis (Zakon o državnim potporama) biti u suprotnosti s višim propisima – uredbama Vijeća i Europske komisije, čime će postati neprimjenjiv. A svi adresati, koji bi iz neznanja postupili po nacionalnom zakonu (unatoč načelu *ignorantia legis non excusat*), kršili bi izravno obvezujuće propise EU.

Opcijom 2 djelomično bi se samo mogao postići željeni cilj, no uz puno više angažmana stručnih službi Ministarstva financija i Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (oduzetog od vremena posvećenog redovnom radu) i puno više troškova za njegovo ostvarenje. Opcija 2 mogla bi poslužiti kao koristan doprinos Opciji 3, no provođenjem nje same željeni cilj se ne može u potpunosti ostvariti.

Opcija 3 smatra se izuzetno korisnom te najpoželjnijom. Novi Zakon o državnim potporama bio bi nova podloga za uređenje sustava državnih potpora u RH jednom kada bude država članica EU. Zbog količine izmjena koje su zahtijevane u zakonskom tekstu predlaže se donošenje potpuno novog Zakona. Sustav državnih potpora u RH danom pristupanja EU postat će dio šireg europskog sustava te će dijelom hrvatskog zakonodavstva biti i propisi EU, posebno određeni članci UFEU kojim se definiraju državne potpore te akti EU o nadležnostima Europske komisije, koja u EU obavlja poslove odobrenja te nadzora državnih potpora, što je do trenutka pristupanja RH EU u RH obavljala Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja prema Zakonu u državnim potporama. Novi zakonski tekst uredit će se u skladu sa svim ovim odredbama. Njime će naime, biti jasno koji sudionik sustava državnih potpora u kojem vremenskom razdoblju obavlja koji zadatka i koje ima ovlasti, a sve prije nego određeni „predmet“ dođe na nadnacionalnu razinu (gdje ga „preuzimaju“ izravno primjenjujući propisi pravne stečevine).

Opcija 4. Kao što je navedeno kod Opcije 3, broj potrebnih izmjena bio bi prevelik da bi samo izmjena važećeg Zakona o državnim potporama bila prikladno rješenje. Uostalom, s obzirom da se i tu radi o novom Zakonu – nema formalne razlike u odnosu na Opciju 3, dok je sadržajno Opcija 3 jednostavnija za sve sudionike sustava.

Koristi i troškovi opcija:

Opcija 1: nema koristi; iznos troškova je teško predvidjeti, no neminovno je da slijede – naime zbog neuređenja pravila o funkcioniranju sustava državnih potpora kakav je EU, za pretpostaviti je da će biti čest slučaj nezakonito dodijeljenih državnih potpora u RH, za koje Europska komisija, unutar svoje ovlasti ex post kontrole i nadzora, naređuje povrat uz plaćanje kamata.

Opcija 2: koristi postoje, no samo do određene mjere – znanje će biti preneseno, no neće postojati obveza na temelju koje će davatelji državnih potpora postupati na način da omogućće kreatorima politike državnih potpora učinkovito vođenje sustava i ostvarenje i ciljeva EU i

RH. Troškovi će biti visoki – ako postoji odgovarajući zakon – pretpostavka je da su svi upoznati s njegovim sadržajem. S obzirom da odgovarajućeg zakona (o državnim potporama) ne bi bilo (jer bi važeći bio neprovediv) – moralo bi se dospjeti do svakog pojedinog davatelja državne potpore ne bi li mu se objasnilo kome će i na koji način prijaviti svoju državnu potporu, radi dobivanja odobrenja i zakonite dodjele. Dakako, broj davatelja državnih potpora nije određen i nepromjenjiv – on može rasti iz dana u dan. To bi pretpostavljalo izravan i neprestan kontakt službenika Ministarstva financija i Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja s nekoliko stotina različitih subjekata.

Opcija 3: najkorisnija, uz najmanje troškova. Troškovi su opravdani (prezentacija novog Zakona na općoj razini, uz jačanje administrativnih kapaciteta Ministarstva financija).

Opcija 4: korisna, no uz poteškoće koje uobičajeno proizlaze za adresate zakona čije su promjene opsežne. Troškovi slični troškovima Opcije 3.

**UPUTA: Ovaj dio Iskaza popunjava se pri ažuriranju Nacrta prijedloga iskaza, a nakon provedenog savjetovanja i ponovno se ažurira nakon javne rasprave kod izrade Prijedloga iskaza**

## 5. SAVJETOVANJE

Prijedlog Zakona bio je objavljen na stranicama Ministarstva financija radi savjetovanja s javnošću u razdoblju od 15. do 29. ožujka 2013. U međuvremenu je Uredu za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske poslano objašnjenje 15-dnevnog razdoblja trajanja savjetovanja.

Ministarstvo financija nije zaprimilo primjedbe/prijedloge tijekom provedenog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

Prijedlog Zakona bio je upućen na mišljenje nadležnim tijelima. Sve dostavljene primjedbe su uzete u obzir, te je po njima Prijedlog Zakona izmijenjen ili je pruženo objašnjenje zašto je te primjedbe nemoguće usvojiti. Sve primjedbe i odgovori nalaze se u posebnoj tablici (dostavljamo kao prilog 2.).

## 6. PREPORUČENA OPCIJA

Nakon provedenog postupka procjene učinka propisa opcija 1.-4. koje je detaljno elaborirano u točki 4. Usporedba opcija, zaključeno je da je preporučena opcija koja dovodi do rješenja za utvrđeni problem tako što donosi najviše koristi u odnosu na ukupne troškove opcija, opcija 3.

Opcija 3: najkorisnija, uz najmanje troškova. Troškovi su opravdani (prezentacija novog Zakona na općoj razini, uz jačanje administrativnih kapaciteta Ministarstva financija).

Opcija 3 smatra se izuzetno korisnom te najpoželjnijom. Novi Zakon o državnim potporama biti će nova podloga za uređenje sustava državnih potpora u RH kada bude država članica EU. Zbog količine izmjena koje su zahtijevane u zakonskom tekstu predlaže se donošenje potpuno novog Zakona. Iz novog zakonskog teksta biti će jasno koji sudionik sustava državnih potpora u kojem vremenskom razdoblju obavlja koji zadatka i koje ima ovlasti.

## 7. PRAĆENJE PROVEDBE I EVALUACIJA

U sadašnjem uređenju sustava državnih potpora primjetno je nepostojanje sustavnog

planiranja i dodjele državnih potpora te nedovoljna razina povezanosti davatelja državnih potpora, međusobno, ali i s tijelima nadležnima za područje državnih potpora na središnjoj razini, Ministarstvom financija i Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja. To je za posljedicu imalo „raspršenost“ unutar sustava državnih potpora koja se ogleda u dodjeli državnih potpora od strane različitih davatelja državnih potpora za iste ciljeve i usmjerene na iste korisnike. Na ovakav način se novac poreznih obveznika dodjeljuje bez uzimanja racionalnog postupanja koje je bilo za očekivati i koje je moralo biti usklađeno s općim gospodarskim ciljevima i fiskalnom održivosti. Tijekom razdoblja primjene postojećeg zakonodavnog okvira i aktivnosti davatelja potpora primjetno je kako davatelji državnih potpora nisu u najboljoj mjeri pratili učinkovitost dodijeljenih državnih potpora bilo u programima bilo u pojedinačnim državnim potporama. Isto ima nepovoljan utjecaj na gospodarstvo, jer zbog nepostojanja jasne metodologije i redovitog praćenja učinaka državnih potpora izostaje povratna informacija o samoj prikladnosti pojedinog oblika državne potpore u smislu intenziteta, korisnika i ciljeva kojima je određena državna potpora bila namijenjena. Praćenjem učinkovitosti dodjele državnih potpora osiguralo bi se racionalno korištenje sredstava iz državnog proračuna, odnosno proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te bi se omogućilo modificiranje programa i/li pojedinačnih potpora čime bi se postigla veća efikasnost, odnosno bolji učinci na gospodarstvo.

Ovim Zakonom upravo spomenuti nedostaci nastoje se ukloniti, i to, prvenstveno, sustavnim oblikovanjem politike državnih potpora.

Nadalje, ovim zakonskim okvirom jasno se definira obveza davatelja državnih potpora koji su dužni pratiti učinkovitost dodijeljenih državnih potpora te godišnje dostavljati njihovu analizu Ministarstvu financija što predstavlja podlogu za kontrolu kako fiskalnih učinaka, tako i učinaka koje proizvode pojedine mjere u samim programima i/li pojedinačnim državnim potporama. Adekvatnim praćenjem učinaka dodjele državnih potpora na jasniji način će se uočavati usklađenost prijedloga državnih potpora s općim gospodarskim ciljevima, te će se omogućiti i modificiranje pojedinih segmenata državnih potpora kroz njihovu doradu, povećanje, smanjenje ili ukidanje pojedinih programa ili prakse dodjele pojedinačnih državnih potpora.

Davatelji državnih potpora dužni su, u skladu s ovim Zakonom, prilikom izrade prijedloga državnih potpora voditi brigu o njihovim učincima na gospodarstvo, te ostvarenju ciljeva ekonomske i fiskalne politike što je jasno uređeno kroz odredbe ovog zakonskog propisa.

Tek nakon stupanja na snagu novog Zakona i početka njegove pune provedbe moći će se nakon provedene analize utvrditi i kvantificirati ostvareni rezultati provedbe.

## **8. PRILOZI**

1. Obrazac izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, 2. Dopis Uredu za zakonodavstvo radi primjene iznimke članka 23. stavka 4. Zakona o procjeni učinka propisa (NN 90/2011)