

# Državne potpore kao oblik poreznih olakšica u Republici Hrvatskoj

---

Cipek, Ksenija

Professional thesis / Završni specijalistički

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:148:417283>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported/Imenovanje-Nekomercijalno-Dijeli pod istim uvjetima 3.0](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-23**



Repository / Repozitorij:

[REPEFZG - Digital Repository - Faculty of Economics & Business Zagreb](#)



**Sveučilište u Zagrebu**

**Ekonomski fakultet**

**Poslijediplomski specijalistički studij**

**Pravni i gospodarski oblik poslovanja u EU**

**DRŽAVNE POTPORE KAO OBLIK POREZNIH OLAKŠICA U  
REPUBLICI HRVATSKOJ**

Poslijediplomski specijalistički rad

**Ksenija Cipek**

**Zagreb, listopad 2022.**

# **PODACI I INFORMACIJE O STUDENTU**

## **POSLIJEDIPLOMSKOG SPECIJALISTIČKOG STUDIJA**

Ime i prezime: Ksenija Cipek

Datum i mjesto rođenja: 12. studeni 1965., Zagreb

Naziv završenog fakulteta i godina diplomiranja: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, 1996.

### **PODACI O POSLIJEDIPLOMSKOM SPECIJALISTIČKOM RADU**

Vrsta studija: Poslijediplomski specijalistički studij

Naziv studija: Pravni i gospodarski okvir poslovanja u EU

Naslov rada: Državne potpore u obliku poreznih olakšica u hrvatskom poreznom sustavu

Naslov rada (engleski jezik): State aid as a form of tax relief in the Republic of Croatia

UDK (popunjava Knjižnica): \_\_\_\_\_

Fakultet na kojem je rad obranjen: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

### **POVJERENSTVO, OCJENA I OBRANA RADA**

Datum prihvaćanja teme: 3. ožujka 2010.

Mentor: Prof. dr. sc. Ivana Dražić Lutilsky

Povjerenstvo za ocjenu rada:

1. Prof. dr. sc. Hana Horak
2. Prof. dr.sc. Ivana Dražić Lutilsky
3. Prof. dr.sc. Hrvoje Šimović

Povjerenstvo za obranu rada:

1. Prof.dr.sc. Hana Horak
2. Prof. dr. sc. Ivana Dražić Lutilsky
3. Prof. dr. sc. Hrvoje Šimović

Datum obrane rada: 14. prosinac 2022.

**Sveučilište u Zagrebu**

**Ekonomski fakultet**

**Poslijediplomski specijalistički studij**

**Pravni i gospodarski oblik poslovanja u EU**

**DRŽAVNE POTPORE KAO OBLIK POREZNIH OLAKŠICA U  
REPUBLICI HRVATSKOJ**

**STATE AID AS A FORM OF TAX RELIEF IN THE REPUBLIC  
OF CROATIA**

Poslijediplomski specijalistički rad

**Student: Ksenija Cipek**

**Matični broj studenta: PDS-384-2008**

**Mentor: Prof. dr. sc. Ivana Dražić Lutilsky**

**Zagreb, listopad 2022.**

## **SAŽETAK:**

U ovom radu prikazan je opći sustav državnih potpora u Republici Hrvatskoj, njihov obujam i vrste, te je poseban osvrt dan na utvrđivanje na koji način i u kojoj mjeri te potpore utječu na porezne obveze obveznika poreza na dohodak i poreza na dobit. Nadalje, rad daje pogled na utjecaj državnih potpora u poreznom sustavu za poduzetnike, investitore odnosno ulagače, uvjete koje korisnici potpora moraju ispunjavati te utjecaj potpora na tržišni položaj poduzetnika, kako pravnih tako i fizičkih osoba koje obavljaju gospodarsku djelatnost.

Kroz primjere je prikazano na koji način optimalno iskoristiti državne potpore u obliku poreznih olakšica. Naime, korištenje državnih potpora u obliku poreznih olakšica može značajno utjecati na visinu poreznih obveza poduzetnika. Tako smanjeni porezni teret može za poduzetnika biti od presudnog značaja za razvoj njegovog daljnjeg poslovanja, a posebice na izvršavanje ulaganja i investicija koje za rezultat imaju opći gospodarski rast koji prati i povećano zapošljavanje. U radu su dani statistički podaci, obzirom da je financijski učinak državnih potpora bitan za praćenje javnih rashoda.

**Ključne riječi:** državne potpore, porezne olakšice, porez na dohodak, porez na dobit

## **SUMMARY:**

This paper presents the general system of state aid in the Republic of Croatia, their volume and types, and a special review is given to determine how and to what extent these aid affect the tax obligations of income and profit taxpayers. Furthermore, the paper provides an overview of the influence of state aid in the tax system for entrepreneurs, investors, the conditions that beneficiaries of aid must meet, and the impact of aid on the market position of entrepreneurs, both legal and natural persons who perform economic activity.

Through examples, it is shown how to optimally use state aid in the form of tax reliefs. Namely, the use of state aids in the form of tax reliefs can significantly affect the amount of tax liabilities of entrepreneurs. Such a reduced tax burden can be of crucial importance for the entrepreneur for the development of his further business, and especially for the execution of investments that result in general economic growth accompanied by increased employment. The paper provides statistical data, given that the financial impact of state aid is important for monitoring public expenditures.

**Keywords:** state aid, tax relief, income tax, profit tax

## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je poslijediplomski specijalistički rad isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

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

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

  
(vlastoručni potpis studenta)

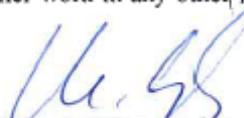
Zagreb, 6. listopada 2022  
(mjesto i datum)

## STATEMENT ON THE ACADEMIC INTEGRITY

I hereby declare and confirm by my signature that the final thesis is the sole result of my own work based on my research and relies on the published literature, as shown in the listed notes and bibliography.

I declare that no part of the thesis has been written in an unauthorized manner, i.e., it is not transcribed from the non-cited work, and that no part of the thesis infringes any of the copyrights.

I also declare that no part of the thesis has been used for any other work in any other higher education, scientific or educational institution.

  
(personal signature of the student)

Zagreb, October 6 2022  
(place and date)

## Sadržaj

1. UVOD .....	7
1.1. Ciljevi rada .....	7
1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja .....	8
1.3. Sadržaj i struktura rada .....	9
2. OPĆENITO O DRŽAVNIM POTPORAMA .....	10
2.1. Definicija pojma državnih potpora .....	10
2.2. Vrste državnih potpora .....	25
2.2.1. Horizontalne potpore .....	27
2.2.2. Sektorske potpore .....	35
2.2.3. Regionalne potpore .....	38
2.2.4. Potpore u svrhu podrške gospodarstvu u COVID-19 pandemiji .....	41
2.3. Područje primjene državnih potpora .....	46
3. USKLAĐIVANJE ZAKONODAVSTVA REPUBLIKE HRVATSKE S PRAVNOM STEČEVINOM EU .....	52
3.1. Izvori prava u EU .....	52
3.2. Izvori prava u Republici Hrvatskoj .....	62
3.3. Pravni okvir prije i poslije usklađivanja s pravnom stečevinom EU .....	65
4. O DRŽAVNIM POTPORAMA KAO OBLIKU POREZNIH OLAKŠICA .....	69
4.1. Korisnici državnih potpora .....	69
4.2. Načini korištenja državnih potpora .....	76
4.3. Pravilo <i>de minimis</i> .....	85
4.4. Nadzor nad korištenjem državnih potpora u obliku poreznih olakšica .....	87
5. ANALIZA SLUČAJA .....	93
5.1. Državna potpora za obrazovanje i izobrazbu .....	93
5.2. Državna potpora za istraživačko-razvojne projekte .....	96
5.3. Potpore za potpomognuta područja i područje Grada Vukovara .....	97
5.4. Poticaji ulaganja .....	102
5.5. Statistički podaci .....	103
6. ZAKLJUČAK .....	108
LITERATURA .....	111
POPIS TABLICA, GRAFIKONA I SLIKA .....	113
ŽIVOTOPIS .....	114

## 1. UVOD

### 1.1. Ciljevi rada

Tijekom 2005. i 2006. godine brisane su odredbe Zakona o porezu na dobit<sup>1</sup> koje su propisivale porezne olakšice za: istraživanje i razvoj, obrazovanje i stručno usavršavanje, obavljanje djelatnosti na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima te u slobodnim zonama, obzirom da je Republika Hrvatska potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih članica<sup>2</sup> preuzela obvezu usklađivanja nacionalnih propisa s pravnom stečevinom Europske unije (dalje u tekstu: EU). Navedene porezne olakšice uređene su istodobno posebnim zakonima koji su usklađeni s pravnom stečevinom EU.

Međutim, u tijeku porezne reforme u 2016. godini, porezne olakšice za poduzetnike koji obavljaju djelatnost na području Grada Vukovara i na području jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti prema posebnom propisu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, ponovno postaju sastavni dio propisa kojima se uređuje oporezivanje dobiti.

Cilj je rada prikazati sustav državnih potpora u Republici Hrvatskoj, njihov obujam i vrste, te istražiti na koji način i u kojoj mjeri te potpore utječu na porezne obveze obveznika poreza na dohodak i poreza na dobit, te kakav učinak na porezne prihode imaju potpore koje se dodjeljuju kroz porezni sustav. Nadalje, navest će se prednosti takvih potpora za poduzetnike, investitore odnosno ulagače, opisati uvjeti koje korisnici potpora moraju ispunjavati te utjecaj potpora na tržišni položaj poduzetnika, kako pravnih tako i fizičkih osoba koje obavljaju gospodarsku djelatnost.

Kroz primjere će se prikazati na koji način optimalno iskoristiti državne potpore u obliku poreznih olakšica. Naime, korištenje državnih potpora u obliku poreznih olakšica može značajno utjecati na visinu poreznih obveza poduzetnika. Tako smanjeni porezni teret može za poduzetnika biti od presudnog značaja za razvoj njegovog daljnjeg poslovanja, a posebice na

---

<sup>1</sup> Narodne novine, *Zakon o porezu na dobit*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 177/04, 90/05, 57/06, 146/08, 80/10, 22/12, 148/13, 143/14, 50/16, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20

<sup>2</sup> Narodne novine, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih članica*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 14/01, 14/02, 1/05, 7/05



izvršavanje ulaganja i investicija koje za rezultat imaju opći gospodarski rast koji prati i povećano zapošljavanje.

Državne potpore u obliku poreznih olakšica također predstavljaju značajan porezni rashod kako na razini državnog proračuna (u slučaju prihoda od poreza na dobit) tako i na razinama lokalnih proračuna od poreza na dohodak koji čini prihod jedinica lokalne samouprave - gradova i općina. Svakom poreznom rashodu pri upravljanju javnim financijama, bez obzira na razinu, potrebno je sučeliti porezni prihod. U slučaju državnih potpora u obliku poreznih olakšica, porezni prihod se upravo treba očitovati u gospodarskom rastu, intenziviranju poslovnih aktivnosti i ulaganja, jačanju zaposlenosti odnosno smanjivanju nezaposlenosti, stvaranju novih dodanih vrijednosti posebice u dijelu visoko razvijenih tehnologija, jačanju tržišne konkurentnosti hrvatskih poduzetnika. Državne potpore su svi stvarni i potencijalni rashodi ili umanjeni prihodi države koje dodjeljuju davatelji državne potpore. One narušavaju ili bi mogle narušiti tržišno natjecanje davanjem prednosti na tržištu korisniku, bez obzira na oblik, u mjeri u kojoj to može utjecati na ispunjenje međunarodno preuzetih obveza Republike Hrvatske

Obzirom da je u suštini riječ o poreznim olakšicama i oslobođenjima od plaćanja poreza, vrlo je važan nadzor korištenja poreznih olakšica, kako bi se preventivno spriječile moguće porezne utaje.

## **1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja**

Za potrebe izrade rada koristili su se sekundarni podaci. Podaci su prikupljeni iz dostupne znanstvene i stručne literature domaćih i inozemnih autora te iz podataka Ministarstva financija.

Tijekom istraživanja korištene su brojne metode, primjerice: metoda analize u poglavljima 2. i 3. u kojima su raščlanjeni složeni pojmovi, sudovi i zaključci o državnim potporama na njihove jednostavnije sastavne dijelove i elemente, metoda indukcije u poglavlju 5. kojima se na temelju analize pojedinačnih činjenica, odnosno konkretnih pojedinačnih slučajeva došlo do zaključka o općem sudu, odnosno općem zaključku o državnim potporama u obliku poreznih olakšica, statističke metode u poglavlju 5. točki 5.5., metoda komparacije u poglavlju 3. točki 3. o pravnom okviru prije i nakon usklađivanja pravnog okvira državnih potpora spravom EU-a, metoda klasifikacije i metoda deskripcije u poglavlju 4., kojima su utvrđena obilježja državnih potpora, a posebno onih koje se odobravaju u obliku poreznih olakšica, u Hrvatskoj i drugim državama članicama EU.

### **1.3. Sadržaj i struktura rada**

Sadržaj rada temelji se na zakonodavnom okviru koji obuhvaća postupak usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU u području državnih potpora u obliku poreznih olakšica, te pravni okvir tih državnih potpora od dana pristupanja Republike Hrvatske u punopravno članstvo u EU.

Državne potpore kao porezne olakšice nude ozbiljan i iscrpan oblik mogućeg smanjenja porezne obveze, ali se postavlja pitanje pod kojim uvjetima i u kojoj mjeri ih porezni obveznici mogu koristiti te koji su najveći nedostaci u primjeni. Nadalje, iako se u tom području radi o zakonodavstvu koje je usklađeno s pravnom stečevinom EU, istraživanje će ići i u smjeru je li Republika Hrvatska na najbolji mogući način iskoristila mogućnost ovih poreznih olakšica ili postoje i daljnje mogućnosti.

Za izračun financijskog učinka državnih potpora u obliku poreznih olakšica kao i broja poreznih obveznika koji koriste te porezne olakšice, analizirat će se kako slučajevi iz prakse tako i dostupni statistički podaci. Koristit će se i metoda usporedbe s pojedinim drugim državama članicama EU o načinu korištenja državnih potpora u obliku poreznih olakšica.

## 2. OPĆENITO O DRŽAVNIM POTPORAMA

### 2.1. Definicija pojma državnih potpora

Europska unija osnovana je prvenstveno kao zajednica za ekonomsku integraciju, s glavnim ciljem stvaranja zajedničkog europskog tržišta unutar kojeg gospodarski subjekti ostvaruju veću ekonomsku dobit. Međutim, da bi slobodna trgovina na jedinstvenom europskom tržištu funkcionirala, države se moraju odreći protekcionizma, odnosno voditi politiku *laissez faire* (nemiješanje države u privredne poslove). Protekcionizam bi doveo do narušavanja funkcioniranja jedinstvenog tržišta, budući da bi bogatije članice izdašnim pomaganjem svojih poduzetnika istiskivale s tržišta poduzetnike “siromašnijih” zemalja. Stoga je EU načelno zabranila dodjeljivanje državnih potpora. No, kako bi EU i njezine članice mogle voditi industrijsku politiku i podizati konkurentnost gospodarstva, razvijen je skup pravila koja uređuju svrhu i načine pod kojima države članice ipak mogu dodjeljivati državne potpore.<sup>3</sup>

Državna potpora je oblik pomoći države ili nekog drugog javnog tijela pod njezinom kontrolom određenom poduzetniku, sektoru ili regiji na diskrecijskoj osnovi, s mogućim učinkom na narušavanje tržišnog natjecanja i trgovine između Republike Hrvatske i država članica Europske unije. Niti u EU, niti u hrvatskom zakonodavstvu ne postoji jednostavna i jednoznačna definicija državnih potpora, te je u svakom slučaju potrebno ocijeniti radi li se o državnoj potpori. Ipak, postoje jedinstveni kriteriji koji su prvi korak u svakoj ocjeni i odgovoru na pitanje predstavljaju li određena sredstva državnu potporu ili ne.<sup>4</sup>

Prema Zakonu o državnim potporama<sup>5</sup> državna potpora je stvarni i potencijalni rashod ili umanjeni prihod države dodijeljen od davatelja državne potpore u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određenog poduzetnika ili proizvodnju određene robe i/ili usluge utoliko što utječe na trgovinu između država članica Europske unije, u skladu s člankom 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>6</sup> (dalje u radu: UFEU). Člankom 107. UFEU-a propisano je da osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem

---

<sup>3</sup> Damjanović, D. (2012) *Je li Hrvatska spremna za slobodnu tržišnu utakmicu?* [Online]. Zagreb: IUS-INFO. Dostupno na: <http://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=13307>. [17 lipnja 2019]

<sup>4</sup> Ministarstvo poduzetništva i obrta (2015), *Minivodič za poslovnu zajednicu: Zaštita tržišnog natjecanja i državne potpore* [online]. Zagreb, Ministarstvo poduzetništva i obrta. Dostupno na: [Zaštita tržišnog natjecanja i državne potpore.pdf \(hup.hr\)](#) [7. listopada 2016.]

<sup>5</sup> Narodne novine, *Zakon o državnim potporama*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj. 47/14, 69/17, Čl. 2.

<sup>6</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) (SL C, C 202/47, 7. 6. 2016.) [online]. Dostupno na: [Ugovor o funkcioniranju Europske unije \(pročišćena verzija\) \(europa.eu\)](#) [7 srpnja 2022.]

državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.<sup>7</sup>

Državne potpore su oblik državne intervencije, a cilj im je poticanje neke ekonomske aktivnosti, sektora ili poduzeća. One iskrivljuju konkurenciju jer stvaraju diskriminaciju između primatelja potpora i onih koji na tržištu djeluju bez državne pomoći (Commission of the EC, 2002). No što znači iskriviti konkurenciju? Tržišni kriterij u procjeni iskrivljuje li neka potpora konkurenciju glasi: konkurencija je iskrivljena ako nijedan sudionik na tržištu ne želi investirati u isti iznos uz iste mjere u poduzeće koje država podupire (Lavadas i Mendrinou, 1999).<sup>8</sup>

Kako bi dakle poduzetnici osigurali jednakopravan položaj na tržištu, nužno je zaštititi tržišno natjecanje odnosno spriječiti ili ograničiti narušavanje tržišnog natjecanja.<sup>9</sup> Prema Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja<sup>10</sup> zabranjeni su svi sporazumi između dva ili više neovisnih poduzetnika, odluke udruženja poduzetnika i usklađeno djelovanje, koje kao cilj ili posljedicu imaju narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu, a osobito oni kojima se:<sup>11</sup>

1. izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uvjeti,
2. ograničava ili nadzire proizvodnja, tržište, tehnološki razvoj ili ulaganje,
3. dijele tržišta ili izvori nabave,
4. primjenjuju nejednaki uvjeti na istovrsne poslove s različitim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju,
5. uvjetuje sklapanje ugovora prihvaćanjem od drugih ugovornih strana dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom tih ugovora.

Iznimno od navedenog članka 8. stavka 1. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, a u skladu sa stavkom 3. toga članka, određeni sporazumi neće se smatrati zabranjenim sporazumima,

---

<sup>7</sup> Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet (2012), *Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije 2010/c 83/01* [online]. Zagreb, Sveučilište u zagrebu, Pravni fakultet. Dostupno na: [Microsoft Word - 12010E JO C 83-2010 - Consolidated version HR.doc \(pravo.hr\)](#) [17. listopada 2016.]

<sup>8</sup> Kesner-Škreb, M. i Mikić, M. (2003), *Državne potpore u Europskoj uniji i Hrvatskoj* u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*, Zagreb; Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 2003, str. 107-133.

<sup>9</sup> Područje tržišnog natjecanja prvi je puta u Republici Hrvatskoj uređeno Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja (1995.).

<sup>10</sup> Narodne novine, *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*. Zagreb, Narodne novine d.d., br. 79/09, 80/13, 41/21, čl. 8. st. 1.

<sup>11</sup> Ibid

odnosno izuzet će se od opće zabrane ako kumulativno, za vrijeme njihova trajanja, ispunjavaju sljedeće uvjete:<sup>12</sup>

1. pridonose unapređenju proizvodnje ili distribucije robe i/ili usluga ili promicanju tehnološkog ili gospodarskog razvoja,
2. pružaju potrošačima razmjernu korist,
3. poduzetnicima ne nameću ograničenja koja nisu neophodna za postizanje navedenih ciljeva, i
4. poduzetnicima ne omogućuju isključivanje znatnog dijela konkurencije s tržišta, za robe i/ili usluge koje su predmetom sporazuma.

**Primjer: Zabranjeni sporazum<sup>13</sup>**

*Međimurska županija je krajem kolovoza 2010. raspisala javni poziv na podnošenje ponuda za obavljanje javnog linijskog prijevoza za 106 županijskih linija na kojima su dozvole prestale važiti prije isteka roka trajanja, budući da je nad prijevoznikom Autobusni prijevoz tours d.o.o., sa sjedištem u Čakovcu, Zagrebačka 38, koji je do tada obavljao prijevoz na tim linijama otvoren stečaj.*

*Postupak javnog poziva proveden je prema članku 30. ZPCP-a i odredbama Pravilnika o načinu provođenja, rokovima i mjerilima za obavljanje linijskog prijevoza putnika temeljem javnog poziva („Narodne novine“, broj: 132/05, 144/05, 20/06, 111/07 i 112/09). Postupak je provelo povjerenstvo koje je imenovala Međimurska županija. Na javni poziv prijavilo se šest prijevoznika. Kao najpovoljniji ponuditelj izabrana je Presečki grupa koja je dobila dozvole za prijevoz na svih 106 linija. Međutim, Presečki grupa je ubrzo nakon dobivanja svih 106 dozvola najprije sklopila ugovore o podvozarstvu s Rudi-expressom i Jambrošić toursom, a zatim Sporazum o poslovnoj suradnji i Ugovor o zajedničkom obavljanju prijevoza s Rudi-expressom, Jambrošić toursom i Autobusnim prijevoznikom „Turist“. Navedeni poduzetnici su Međimurskoj županiji uputili i zahtjev za izdavanje dozvola za zajedničko obavljanje prijevoza, koji Međimurska županija nikad nije odobrila.*

*Presečki grupa, Rudi-express, Jambrošić tours i Autobusni prijevoznik „Turist“ sklopili su 1. veljače 2011. Sporazum o poslovnoj suradnji, čija je svrha, sukladno članku 2. toga ugovora, bila ostvarenje poslovne suradnje u cilju ekonomičnog korištenja prijevoznih kapaciteta te*

---

<sup>12</sup> Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Čl. 8. st. 3.

<sup>13</sup> Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Rješenje, Klasa: UP/I 030-02/11-01/024, Urbroj: 580-04/70-2012-070, Zagreb, 27. prosinca 2012. [online]. Dostupno na: [PRIMJEDBE M \(aztn.hr\)](http://primjedbe.m.aztn.hr) [25 lipnja 2022]

*uspostave kvalitetnog, učestalog, ekonomičnog i sigurnog autobusnog prijevoza putnika u županijskom linijskom autobusnom prometu na području Međimurske županije.*

*Presečki grupa, Rudi-express, Jambrošić tours i Autobusni prijevoznik „Turist“ sklopili su 1. ožujka 2011. Ugovor o zajedničkom obavljanju županijskog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije, temeljeći ga, sukladno članku 1. stavku 1. toga sporazuma, na Sporazumu o poslovnoj suradnji, a, sukladno članku 1. stavku 2. toga sporazuma, posebno u svrhu realizacije članka 3. Sporazuma o poslovnoj suradnji. Uvidom u navedene sporazume, Agencija je utvrdila kako bi pojedine njihove odredbe mogle predstavljati zabranjeni sporazum iz članka 8. ZZTN-a.*

*Na temelju provedenog postupka i prikupljenih podataka tijekom postupka te analize svih pravnih i ekonomskih činjenica i okolnosti relevantnih za ovaj postupak, Agencija je nesporno utvrdila da su Presečki grupa, Rudi-express, Jambrošić tours i Autobusni prijevoznik „Turist“ sklapanjem Sporazuma o poslovnoj suradnji od 1. veljače 2011. i Ugovora o zajedničkom obavljanju županijskog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije od 1. ožujka 2011., sklopili zabranjeni sporazum čime su narušili tržišno natjecanje izravnim utvrđivanjem cijena, ograničavanjem proizvodnje, ograničavanjem tržišta i podjelom tržišta, u smislu članka 8. stavka 1. točaka 1., 2. i 3. ZZTN. U konkretnom slučaju prisutni su svi navedeni modaliteti narušavanja tržišnog natjecanja između konkurenata - izravno utvrđivanje cijena, podjela tržišta, ograničavanje proizvodnje i dogovor o sudjelovanju u postupcima javne nabave:*

***Izravno utvrđivanje cijena:*** Člankom 8. Sporazuma o poslovnoj suradnji potpisnici sporazuma obvezali su se tarifnu politiku i cijene prijevoznih usluga u javnom linijskom prijevozu putnika na području Međimurske županije definirati isključivo zajednički te se tih cijena u potpunosti pridržavati. Člankom 4. stavkom 2. Ugovora o zajedničkom obavljanju prijevoza, potpisnici ugovora obvezali su se u cijelosti primjenjivati zajednički cjenik donesen za područje Međimurske županije 1. siječnja 2011. Navedene odredbe suprotne su članku 8. stavku 1. točki 1. ZZTN, koji zabranjuje svako utvrđivanje prodajnih cijena, odnosno drugih trgovinskih uvjeta između konkurenata.

***Podjela tržišta:*** Člankom 6. stavkom 1. Ugovora o zajedničkom obavljanju prijevoza, potpisnici ugovora definirali su udjele u obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije sukladno dozvolama čiji je nositelj na dan potpisivanja predmetnog ugovora Presečki grupa. Udjeli u obavljanju javnog linijskog prijevoza podijeljeni su tako da

65 posto prijevoza obavlja Presečki grupa, 25 posto Rudi-express, a 10 posto Jambrošić tours. Istovremeno, stavkom 3. istog članka Presečki grupa, Rudi-express i Jambrošić tours obvezali su se trajno obustaviti prijevoz na onim linijama i u onim vremenima kada prometuje Autobusni prijevoznik „Turist“, koji će, sukladno stavku 2. istog članka, prijevoz nastaviti obavljati i dalje samostalno, u svoje ime i za svoj račun.

Navedene odredbe jasno ukazuju da je prava svrha članka 6. Ugovora bila podijeliti tržište javnog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije, pri čemu su Presečki grupa, Rudi-express i Jambrošić tours podijelili linije Presečki grupe u točno određenim omjerima, dok su se sva trojica poduzetnika istovremeno obvezali povući s linija na kojima prometuje Autobusni prijevoznik „Turist“. Takvo je postupanje protivno odredbi članka 8. stavka 1. točke 3. ZZTN-a, kojom se zabranjuje podjela tržišta. Naime, krajnji je učinak navedenih odredbi bio potpuno uklanjanje međusobnog natjecanja između četvorice navedenih poduzetnika, koji su svaki za sebe rezervirali dio tržišta na kojem su se u potpunosti osigurali od tržišnih napada supotpisnika ugovora.

**Ograničavanje proizvodnje:** Člankom 9. Sporazuma o poslovnoj suradnji potpisnici sporazuma obvezali su se obavljati usklađivanje i registraciju novih autobusnih linija na području Međimurske županije, kao i izmjenu postojećih vozni redova, isključivo kao zajednica, a nikako ne samostalno. Člankom 15. stavkom 3. Ugovora o zajedničkom obavljanju prijevoza, njegovi su se potpisnici obvezali kontinuirano analizirati prijevoznu potražnju u javnom linijskom prijevozu putnika na području Međimurske županije te isključivo zajednički i dogovorno usklađivati prijevoznu ponudu s prijevoznom potražnjom. Na navedeni način Presečki grupa, Rudi-express, Jambrošić tours i Autobusni prijevoznik „Turist“ postupili su suprotno članku 8. stavku 1. točki 2. ZZTN-a, koji zabranjuje svako ograničavanje ili nadziranje proizvodnje, tržišta, tehnološkog razvoja ili ulaganja.

**Dogovor o sudjelovanju u postupcima javne nabave:** Člankom 6. Sporazuma o poslovnoj suradnji potpisnici sporazuma obvezali su se u svim budućim natjecajima za obavljanje usluge posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola sudjelovati isključivo kao zajednica ponuditelja, čime su postupili suprotno članku 8. stavku 1. točki 2. ZZTN-a, budući da su uklonili bilo kakav oblik međusobne konkurencije u pogledu prijevoza učenika osnovnih škola i na taj način ograničili tržište posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola u Međimurskoj županiji. U ovom dijelu važno je naglasiti kako je prema propisima o javnoj nabavi ugovaranje zajednice ponuditelja dopušteno, međutim u ovom slučaju nije riječ o ugovaranju konkretne zajednice ponuditelja za pojedini natječaj, već je riječ o ugovoru kojim

*se pro futuro ugovara sklapanje takve zajednice za svaki natječaj kojima će se odabirati prijevoznici za obavljanje posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola, bez obzira na naručitelja i bez obzira na uvjete pojedinog natječaja. Takav izričaj jasno ukazuje na pravu svrhu sklapanja predmetnog sporazuma, a to je uklanjanje svakog oblika tržišnog natjecanja između potpisnika sporazuma u pogledu posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola na području Međimurske županije.*

***Ugovor o zajedničkom obavljanju prijevoza iz Zakona o prijevozu u cestovnom prometu:*** *Budući da je zajedničko obavljanje prijevoza regulirano odredbama ZPCP-a, Agencija je izvršila uvid i u odredbe tog zakona te utvrdila kako se člankom 40. propisuju uvjeti za zajedničko obavljanje prijevoza dva ili više prijevoznika. Ugovor o zajedničkom obavljanju prijevoza spominje se samo u stavku 2. tog članka, u kojem se navodi kako se na taj ugovor primjenjuju odredbe o ortakluku prema posebnom propisu. Slijedom navedenog, utvrđeno je kako odredbe posebnog zakona ne daju nikakve posebne ovlasti poduzetnicima koje bi potencijalno mogle derogirati pravila o zaštiti tržišnog natjecanja.*

*Utvrđuje se da su poduzetnici PRESEČKI GRUPA d.o.o., sa sjedištem u Krapini, Frana Galovića 15, RUDI-EXPRESS d.o.o., sa sjedištem u Mihovljanu, Prvomajska 2, BORIS JAMBROŠIĆ, vlasnik obrta „Jambrošić tours“, sa sjedištem u Murskom Središću, Rade Končara 80 i ŽELJKO JAKOPIĆ, vlasnik obrta Autobusni prijevoznik „Turist“, sa sjedištem u Svetom Martinu na Muri, Žabnik, Zrinskih 40, sklopili Sporazum o poslovnoj suradnji, od 1. veljače 2011., i Ugovor o zajedničkom obavljanju županijskog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije, od 1. ožujka 2011., koji sadržavaju odredbe o zajedničkom utvrđivanju cijena usluga prijevoza u javnom linijskom prijevozu putnika na području Međimurske županije, međusobnoj podjeli navedenog tržišta, zajedničkom usklađivanju i registraciji novih autobusnih linija na području Međimurske županije te o zajedničkom sudjelovanju u obliku zajednice ponuditelja u svim budućim natječajima za obavljanje usluge posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola u Međimurskoj županiji, čime su u razdoblju od 1. veljače 2011. do 9. listopada 2011. narušili tržišno natjecanje na mjerodavnim tržištima javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu na području Međimurske županije i posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola u cestovnom prometu na području Međimurske županije, odnosno sklopili zabranjeni sporazum, u smislu članka 8. stavka 1. točaka 1., 2. i 3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.*



**Međutim, u navedenom predmetu, potrebno je istaći točke I i II Rješenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja od 7. listopada 2021.:<sup>14</sup>**

*I. Utvrđuje se da su poduzetnici Presečki grupa d.o.o., sa sjedištem u Krapini, Frana Galovića 15, kojeg zastupaju odvjetnici iz Odvjetničkog društva [...], Rudi-express d.o.o., sa sjedištem u Mihovljanu, Ivana Gundulića 1, Boris Jambrošić, vlasnik obrta »Jambrošić tours«, sa sjedištem u Murskom Središću, Ulica Slatine 33 i Željko Jakopić, vlasnik obrta Autobusni prijevoznik »Turist«, sa sjedištem u Svetom Martinu na Muri, Žabnik, Zrinskih 40, sklopili Sporazum o poslovnoj suradnji od 1. veljače 2011. i Ugovor o zajedničkom obavljanju županijskog linijskog prijevoza putnika na području Međimurske županije od 1. ožujka 2011., koji su sadržavali odredbe koje predstavljaju ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj (međusobna podjela tržišta, zajedničko usklađivanje i registracija novih autobusnih linija na području Međimurske županije kao i zajednička izmjena postojećih voznih redova, te zajedničko sudjelovanje u obliku zajednice ponuditelja na svim budućim natjecanjima za obavljanje usluge posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola u Međimurskoj županiji), čime su u razdoblju od 1. ožujka 2011. do 9. listopada 2011. narušili tržišno natjecanje na mjerodavnim tržištima javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu na području Međimurske županije i posebnog linijskog prijevoza učenika osnovnih škola u cestovnom prometu na području Međimurske županije, odnosno sklopili zabranjeni horizontalni sporazum u smislu članka 8. stavka 1. točaka 2. i 3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.*

**II. Zabranjeni sporazum iz točke I. izreke ovoga rješenja je ex lege ništetan, u smislu članka 8. stavka 4. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.**

Zabranjena je, u skladu s člankom 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, svaka zlouporaba vladajućeg položaja jednog ili više poduzetnika na mjerodavnom tržištu, a osobito:<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Narodne novine (2021), *Rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja klasa: UP/I 030-02/11-01/024, urbroj: 580-09/84-2021-164 od 7. listopada 2021.* Zagreb, Narodne novine d.d. broj: 120/21

<sup>15</sup> Pretpostavlja se, prema članku 12. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, da je poduzetnik u vladajućem položaju ako se zbog svoje tržišne snage može ponašati na mjerodavnom tržištu u značajnoj mjeri neovisno o svojim stvarnim ili mogućim konkurentima, potrošačima, kupcima ili dobavljačima, a osobito ako:

1. nema značajnih konkurenata na mjerodavnom tržištu, i/ili

2. ima značajnu tržišnu snagu na mjerodavnom tržištu u odnosu na stvarne ili moguće konkurente, a osobito s obzirom na:

– tržišni udjel i položaj te vrijeme kroz koje ga ostvaruje ,i/ili

– financijsku snagu, i/ili

– prednosti u pristupu izvorima nabave ili tržištu, i/ili

– povezanost s drugim poduzetnicima, i/ili

– pravne ili činjenične zapreke pristupa drugih poduzetnika tržištu, i/ili

1. izravno ili neizravno nametanje nepravednih kupovnih ili prodajnih cijena, odnosno drugih nepravednih trgovinskih uvjeta,
2. ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehnološkog razvitka na štetu potrošača,
3. primjena nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s drugim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju,
4. uvjetovanje sklapanja ugovora pristankom drugih ugovornih strana na dodatne obveze, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u izravnoj vezi s predmetom tih ugovora.

***Primjer: Zloupotreba vladajućeg položaja<sup>16</sup>***

*Uvidom na službene stranice Sudskog registra <https://sudreg.pravosudje.hr/> utvrđeno je da je ADRIS GRUPA jedini osnivač i imatelj 100 posto udjela u temeljnom kapitalu TDR-a. Temeljem članka 475. Zakona o trgovačkim društvima, ovisno društvo je pravno samostalno društvo na koje neko drugo društvo (vladajuće društvo) ima neposredno ili posredno prevladavajući utjecaj. S obzirom na činjenicu da je TDR osnovala ADRIS GRUPA, te da ADRIS GRUPA ima 100 posto udjela u temeljnom kapitalu TDR-a, odnosno da je TDR ovisno društvo u odnosu na ADRIS GRUPU, TDR se smatra poduzetnikom pod kontrolom ADRIS GRUPE u smislu članka 5. stavka 1. i stavka i 2. točke 1. ZZTN. Stoga, u konkretnom slučaju postupak utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja protiv ADRIS GRUPE i TDR-a zlouporabom vladajućeg položaja u smislu članka 16. ZZTN proizlazi iz odredbe članka 5. stavka 1. ZZTN jer je riječ o poduzetnicima koji se u smislu kriterija iz pravne stečevine EU smatraju jednim gospodarskim subjektom.*

*Utvrđuje se da su poduzetnik ADRIS GRUPA d.d. i poduzetnik TDR d.o.o. koji je pod kontrolom ADRIS GRUPE d.d., u razdoblju od 15. kolovoza 2004. do 31. prosinca 2010. ograničili tržišno natjecanje zlouporabom vladajućeg položaja na mjerodavnom tržištu distribucije (trgovine) cigaretama na teritoriju Republike Hrvatske u smislu članka 16. stavka 1. i stavka 2. točke 3. i 4. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.*

*Poduzetnici zlouporabili su vladajući položaj provedbom strategije stvaranja mreže isključivih kupaca cigareta na teritoriju Republike Hrvatske, odnosno isključivanja ili ograničavanja*

---

– sposobnost nametanja tržišnih uvjeta s obzirom na njegovu ponudu ili potražnju, i/ili  
– sposobnost isključivanja konkurenata s tržišta usmjeravanjem na druge poduzetnike.

<sup>16</sup>Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, *Rješenje: Klasa: UP/I 030-02/2006-01/082, Urbroj: 580-02-11-41-359, Zagreb, 16. lipnja 2011.* [online]. Dostupno na: [-NACRT- \(aztn.hr\)](http://nacrt-aztn.hr) [17 svibnja 2022]

*pristupa mjerodavnom tržištu konkurenata ADRIS GRUPE d.d. i TDR-a d.o.o., putem općih uvjeta poslovanja koje je primjenjivao TDR d.o.o. i sporazuma o prodaji i promidžbi cigareta, koje je TDR d.o.o. sklapao s kupcima - poduzetnicima sa sjedištem u Republici Hrvatskoj počevši od 15. kolovoza 2004. do 30. rujna 2010., a koji su bili na snazi do 31. prosinca 2010., budući da je navedenim sporazumima kupcima bila nametnuta dodatna obveza da sve svoje potrebe ili većinu svojih potreba za cigaretama u određenom razdoblju nabavljaju od TDR-a d.o.o., kao dobavljača koji je takvu kupnju financijski poticao odnosno nagrađivao putem zabranjenih uvjetovanih retroaktivnih rabata, odnosno putem rabata vjernosti, što je imalo za posljedicu da pojedini kupci koji su količinski kupili više cigareta nisu ostvarivali veće rabate, jer je pravo na ostvarenje dodatnog/naknadnog retroaktivnog rabata bilo uvjetovano njihovom vjernošću TDR-u d.o.o., a koja je utvrđivana ovisno o tome koliko su svojih ukupnih potreba za cigaretama pojedini kupci u određenom razdoblju zadovoljavali isključivom kupnjom od TDR d.o.o., pa su tako ADRIS GRUPA d.d. i TDR d.o.o., koji je pod kontrolom ADRIS GRUPE d.d., primjenjivali nejednake uvjete za istovrsne poslove čime su pojedine kupce stavljali u nepovoljan položaj u odnosu na njihovu konkurenciju, odnosno uvjetovali sklapanje navedenih ugovora pristankom kupaca na dodatne obveze koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u nikakvoj vezi s predmetom ugovora.*

*Utvrđuje se da su poduzetnik ADRIS GRUPA d.d. i poduzetnik TDR d.o.o., koji je pod kontrolom ADRIS GRUPE d.d., zlouporabu vladajućeg položaja izvršili putem:*

- Izmjena i dopuna Općih uvjeta prodaje duhanskih prerađevina broj 10487/04, u primjeni od 15. kolovoza 2004., temeljem kojih je TDR d.o.o. sklapao Ugovore o prodaji duhanskih prerađevina s kupcima počevši od 15. kolovoza 2004. i tijekom 2005. godine,*
- Općih uvjeta za sklapanje Ugovora o pružanju posebnih usluga te sudjelovanja u natječaju od 15. prosinca 2003. koje je TDR primjenjivao u 2004. i 2005. godini i temeljem kojih je s kupcima sklapao Ugovore o pružanju posebnih usluga te sudjelovanja u natječaju počevši od 15. kolovoza 2004. i tijekom 2005. godine,*
- Ugovora o prodaji duhanskih proizvoda iz 2006. godine,*
- Ugovora o prodaji i distribuciji duhanskih proizvoda iz 2006. godine,*
- Ugovora o najmu i provedbi marketinških aktivnosti iz 2006. godine,*
- Vodiča za kategorizaciju, opremanje i način izlaganja proizvoda na prodajnim mjestima od 2. studenoga 2005. koji je u primjeni od 2006. do 31. prosinca 2010. godine,*
- Ugovora o prodaji duhanskih proizvoda iz 2007. godine,*

- Ugovora o prodaji i distribuciji duhanskih proizvoda iz 2007. godine,
- Dodatka 1 Ugovoru o prodaji i distribuciji duhanskih proizvoda iz 2007. godine,
- Ugovora o zakupu i pružanju marketinških usluga iz 2007. godine,
- Dodatka 1 Ugovoru o prodaji i distribuciji duhanskih proizvoda VP-NOD iz 2008. godine,
- Ugovora o prodaji duhanskih proizvoda iz 2008. godine,
- Ugovora o zakupu i pružanju marketinških usluga iz 2008. godine,
- Ugovora o prodaji duhanskih proizvoda iz 2009. godine,
- Ugovora o zakupu i pružanju marketinških usluga iz 2009. godine,
- Ugovora o prodaji duhanskih proizvoda sklopljenih s kupcima u razdoblju od 1. siječnja do 30. rujna 2010., a koji su bili na snazi do 31. prosinca 2010. godine,
- Ugovora o zakupu i pružanju marketinških usluga sklopljenih s kupcima u razdoblju od 1. siječnja do 30. rujna 2010., a koji su bili na snazi do 31. prosinca 2010. godine.

Zabranjuje se poduzetnicima ADRIS GRUPI d.d. i TDR d.o.o. svako buduće postupanje kojime bi mogli spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje zlouporabom vladajućeg položaja na opisani način.

Zabranjena je, prema članku 16. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, koncentracija poduzetnika koja može značajno narušiti tržišno natjecanje, a osobito ako je takvo narušavanje tržišnog natjecanja posljedica jačanja postojećeg ili stvaranja novog vladajućeg položaja sudionika koncentracije.<sup>17</sup>

Iako možemo zaključiti da ne postoji jedinstvena definicija državnih potpora, određeni su jedinstveni uvjeti pomoću kojih se utvrđuje je li, u svakom pojedinačnom slučaju, riječ o državnoj potpori ili ne. Ti elementi su sljedeći:<sup>18</sup>

<sup>17</sup>Koncentracija poduzetnika, prema članku 15. Stavku 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, nastaje promjenom kontrole nad poduzetnikom na trajnoj osnovi koja se stječe:

1. pripajanjem ili spajanjem dva ili više neovisnih poduzetnika ili dijelova tih poduzetnika,
2. stjecanjem izravne ili neizravne kontrole ili prevladavajućeg utjecaja jednog, odnosno više poduzetnika nad drugim, odnosno više drugih poduzetnika ili dijelom, odnosno dijelovima drugih poduzetnika i to:
  - stjecanjem većine dionica ili udjela, ili
  - stjecanjem većine prava glasa, ili
  - na drugi način u skladu s odredbama Zakona o trgovačkim društvima.

<sup>18</sup>Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, *Državne potpore*. Dostupno na: <https://mfmin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/455> [17 lipnja 2022]; Spevec, O.: *Primjena pravila o državnim potporama u okviru provedbe investicija iz podkomponente C1.6 Razvoj održivog, inovativnog i otpornog turizma Nacionalnog plana oporavka i otpornosti Republike Hrvatske (NPOO)*. Dostupno na: [https://mint.gov.hr/UserDocsImages/NPOO/211109\\_NPOO\\_drzavne%20potpore\\_2021.pdf](https://mint.gov.hr/UserDocsImages/NPOO/211109_NPOO_drzavne%20potpore_2021.pdf) [17 lipnja 2022]

- 1) mora se raditi o mjeri koja uključuje sredstva dodijeljena iz državnog proračuna, proračuna županije, grada i općine, fondova i pravnih osoba u vlasništvu države. Pored izravnih proračunskih izdataka, državnom potporom se smatra i manji, odnosno neostvareni prihod države zbog neplaćenog poreza, doprinosa ili drugog nepodmirenog dugovanja odnosno neizvršene financijske obveze prema državi, prodaja zemljišta odnosno nekretnina ispod tržišne cijene i bez provedenog natječaja i sl. To znači da se mora raditi o dodijeli državnih sredstva (sredstva središnjih, lokalnih ili regionalnih proračuna, sredstva međunarodnih financijskih institucija i EU fondova) i da kontrolu nad njihovim korištenjem (selekciju korisnika) imaju nacionalna tijela. Primjerice, sredstva iz mehanizma oporavka i otpornosti u Nacionalnom programu oporavka i otpornosti su u tom smislu državna sredstva. Isto tako može se raditi o mjeri koja je pripisiva državi, primjerice u slučaju kada tijelo javne vlasti izravno dodijeli potporu određenom korisniku ili ako država odredi drugi subjekt da dodijeli potporu; ili kada se prednost dodjeljuje putem javnih poduzetnika u čije poslovanje su uključena javna tijela (državna kontrola nad javnim sredstvima),
- 2) prednost na tržištu se ostvaruje činjenicom da je korisnik potpore primio sredstva koja ne bi mogao ostvariti u svom redovnom poslovanju. U tom smislu, prednost je svaka gospodarska korist koju poduzetnik stječe dodjelom potpore, a koju ne bi mogao steći u uobičajenim tržišnim uvjetima bez intervencije države. Pored očitih državnih potpora kao što su subvencije, oslobađanje od plaćanja poreza, državna jamstva itd., postoje i ostale državne potpore koje su manje očite, a također osiguravaju ekonomsku prednost, a to su: kupnja/iznajmljivanje zemljišta u državnom vlasništvu poduzetniku po povoljnijoj cijeni od tržišne, prodaja zemljišta poduzetnika državi po cijeni većoj od tržišne, omogućavanje pristupa javnoj infrastrukturi bez plaćanja doprinosa za istu, te dokapitalizacija poduzetnika od strane države putem tzv. rizičnog kapitala pod povoljnijim uvjetima nego što bi to učinio privatni investitor. Postojanje prednosti u smislu poboljšanja financijskog stanja poduzetnika na tržištu zbog intervencije države, ocjenjuje se usporedbom njegove financijske situacije nakon te intervencije sa financijskom situacijom u kojoj bi bio da nije bilo te intervencije,
- 3) potrebno je utvrditi je li određeni poduzetnik, sektor ili regija dobio određena sredstva iz proračuna države, jedinice lokalne ili područne samouprave ili druge pravne osobe davatelja potpore pa je time doveden u povoljniji tržišni položaj u odnosu na konkurenciju. Dakle, potpora mora biti selektivna. O selektivnosti se može raditi i kada postoji određeno diskrecijsko pravo odlučivanja prilikom dodjele potpore od strane

davatelja potpore. Korisnik državne potpore stavlja se u povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurenciju na određenoj lokaciji (regionalna (geografska) selektivnost), u određenom sektoru (npr. turizam, brodogradnja), u odnosu na veličinu ili aktivnost/djelatnost diskrecijskim pravom odlučivanja javne vlasti. Selektivnost predstavlja time odstupanje od općih mjera koje na isti način tretiraju sve poduzetnike na tržištu te možemo identificirati materijalnu selektivnost: *de jure* (pravni kriteriji) i *de facto* (selektivnost proizlazi iz strukture određene mjere). Opća mjera koja u primjeni daje prednost nekom poduzetniku dobiva obilježja selektivnosti,

- 4) Ugovor o funkcioniranju EU propisuje zabranu dodjele državnih potpora koje utječu (ili bi mogle utjecati) na trgovinu među državama članicama Europske unije. Sukladno tome, potrebno je provjeriti ima li djelatnost koju obavlja korisnik potpore stvarno ili potencijalno učinak na trgovinu između Republike Hrvatske i država članica Europske unije, odnosno dolazi li do narušavanja tržišnog natjecanja. Do narušavanja dolazi ako se dodijeljenom potporom poboljšava konkurentski položaj primatelja u odnosu na druge poduzetnike s kojima se taj poduzetnik natječe na tržištu. Međutim, ako primjerice tržište nije otvoreno za tržišno natjecanje jer postoji zakonski monopol, ili dupliciranje određenih (javnih) mrežnih infrastruktura nije ekonomski isplativo (prirodni monopol) pa ne postoji interes privatnih poduzetnika za ulazak na ta tržišta, tada nema narušavanja tržišnog natjecanja. Prema odlukama Europske komisije, javna mjera ne utječe na trgovinu između država članica: ako ne dovodi do povećanja potražnje ili interesa za ulaganjima u određenoj regiji i ako su proizvodi ili usluge koje proizvodi/pruža korisnik te mjere izrazito lokalnog značaja ili imaju geografski ograničen domet te ako se radi o marginalnom učinku na tržišta i potrošače iz susjednih država članica te se time ne privlači posjetitelje iz drugih država članica. Mjere kojima se javna sredstva ulažu, primjerice, u muzeje i kulturnu infrastrukturu koja nije izrazito komercijalne prirode, bazene i druge rekreacijske objekte koji su namijenjeni građanima određene lokalne sredine ili regije, male zračne ili ribarske luke koje pretežito koristi lokalno stanovništvo, lokalne medije, žičare i vučnice, biciklističke staze, sportske terene i slično, u pravilu ne utječu na trgovinu između država članica.

Državnom potporom može se smatrati svaka mjera dodijeljena u korist poduzetnika u smislu Zakona o državnim potporama i pravne stečevine EU ukoliko su kumulativno ispunjeni naprijed navedeni kriteriji. Međutim, ukoliko pojedina javna mjera kumulativno ne ispunjava sva četiri naprijed navedena kriterija, tada se ne radi o državnoj potpori. Odluku o postojanju

ili nepostojanju državne potpore donosi Europska komisija, a može je donijeti i nacionalni sud kako to proizlazi iz Obavijesti Komisije o provedbi prava državnih potpora od strane nacionalnih sudova.<sup>19</sup>

I Sud EU je u svojim sudskim presudama kreirao svojevrstu definiciju državnih potpora. Tako je prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda EU-a definirano da, kako bi se nešto kvalificiralo „državnom potporom” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a svi uvjeti predviđeni tom odredbom moraju biti ispunjeni. Tako se mora, kao prvo, raditi o intervenciji države ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Treće, ona mora pružati selektivnu prednost svojem korisniku. Četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (presude od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 40., i od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 53.). Osim toga, pravo tržišnog natjecanja Unije i osobito zabrana iz članka 107. stavka 1. UFEU-a odnose se na djelatnosti poduzetnika (vidjeti u tom smislu presude od 23. ožujka 2006., Enirisorse, C-237/04, EU:C:2006:197, t. 27. i 28., i od 5. ožujka 2015., Komisija i dr./Versalis i dr., C-93/13 P i C-123/13 P, EU:C:2015:150, t. 88.).<sup>20</sup>

Sukladno praksi Europske komisije i europskih sudova, sljedeći transferi, primjerice, ne bi se smatrali državnim potporama:<sup>21</sup> transferi sredstava iz državnog proračuna jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i javnim tijelima za obavljanje djelatnosti koje nemaju gospodarski karakter; opće mjere gospodarske politike koje se odnose na sve poduzetnike i gospodarske sektore, primjerice smanjivanje opće stope poreza na dobit, doprinosa ili drugih sličnih davanja; državne mjere koje su neutralne u odnosu na državni proračun, tzv. regulatorne mjere; nabava robe i usluga po tržišnim cijenama odnosno tržišnoj vrijednosti; mjere i financijske potpore, koje udovoljavaju testu ulaganja po tržišnim uvjetima, tj. testu ulaganja privatnog poduzetnika (engl. *market economy investor principle*); državna jamstva ako su

---

<sup>19</sup> *Commission notice on the enforcement of State aid law by national courts*, točka 10., Službeni list Europske unije, C 85, od 9. travnja 2009.

<sup>20</sup> Presuda Suda u predmetu C-74/16, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, od 27.6.2017. (točke 38. i 39.) [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:62016CJ0074> [21 rujna 2021]

<sup>21</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo financija (2021), *Godišnje izvješće o državnim potporama za 2020. godinu* [online]. Dostupno na: <https://mfjn.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/koncesije-dp/izvjesca/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20dr%C5%BEavnim%20potporama%2020.pdf> [7 lipnja 2022]

kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti:<sup>22</sup> ako korisnik zajma nije u financijskim teškoćama, ako je korisnik zajma u mogućnosti na financijskom tržištu dobiti zajam po tržišnim uvjetima bez posredovanja države, ako se za državno jamstvo zaračunava tržišna cijena, ako je državno jamstvo povezano s određenom financijskom transakcijom, ograničeno po visini i vremenu trajanja i ne pokriva više od 80% preostalog duga ili druge financijske obveze; sredstva dodijeljena fizičkim osobama ili zaposlenicima kada poduzetnici ne uživaju izravnu korist; potpore male vrijednosti (*de minimis* potpore) koje ne iznose više od 200.000,00 eura u kunsnoj protuvrijednosti po korisniku u razdoblju od tri fiskalne godine, odnosno u iznosu višem od 500.000,00 eura u kunsnoj protuvrijednosti za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa.

Državnom potporom također se ne smatraju sredstva za pomoć kućanstvima, osobama s invaliditetom, javnim tijelima, obrazovnim ustanovama te bolnicama za djelatnosti koje nemaju gospodarski karakter, sredstva namijenjena za obranu, javne radove i slično. Pravila o državnim potporama ne primjenjuju se i ako država „izvršava javne ovlasti“ ili ako javni subjekti djeluju „kao tijela javne vlasti“. Primjeri takvih djelatnosti su:<sup>23</sup> vojska ili policija, sigurnosti kontrola zračne plovidbe, kontrola i sigurnost pomorskog prometa, nadzor radi sprečavanja onečišćenja, organizacija, financiranje i izvršavanje zatvorskih kazni, razvoj i revitalizacija javnog zemljišta od strane javnih tijela i prikupljanje podataka za upotrebu u javne svrhe na temelju zakonske obveze predmetnih poduzetnika u vezi s objavljivanjem takvih podataka.

Potpore spojive s unutarnjim tržištem koje se na temelju samog UFEU-a mogu slobodno dodjeljivati bez ikakvih posebnih postupaka za njihovu ocjenu i odobrenje, a sukladno članku 107. točkama 2. i 3. UFEU-a, su sljedeće vrste potpora:<sup>24</sup>

- potpore socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima ako se to čini bez diskriminacije u odnosu na podrijetlo predmetnih proizvoda,
- potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili izvanrednih događaja,
- potpore koje se dodjeljuju gospodarstvu određenih područja Savezne Republike Njemačke na koje je utjecala podjela Njemačke, u mjeri u kojoj je ta potpora potrebna kako bi se nadoknadile posljedice gospodarski nepovoljnijeg položaja prouzročenog

---

<sup>22</sup> Ibid str. 6. i 7.

<sup>23</sup> Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, točka 17. (SL C, C 262, 9.7. 2016.)

<sup>24</sup> Članak 107. točke 2. i 3. UFEU-a



tom podjelom. Pet godina nakon stupanja Ugovora iz Lisabona na snagu, Vijeće može, odlučujući na prijedlog Komisije, usvojiti odluku o stavljanju ove točke izvan snage.

S druge strane, sljedeće se vrste potpora mogu također smatrati spojivima s unutarnjim tržištem, ali nakon odgovarajućeg postupka provjere kojeg provode nadležna tijela EU (Europska komisija) i nakon njihove pozitivne ocjene:<sup>25</sup>

- potpore za promicanje gospodarskog razvoja područja na kojima je životni standardne uobičajeno nizak ili na kojima postoji velika podzaposlenost te regija iz članka 349. UEFU<sup>26</sup>s obzirom na njihovo strukturno, gospodarsko i socijalno stanje,
- potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice,
- potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu,
- potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine ako takve potpore ne utječu na trgovinske uvjete i tržišno natjecanje u Uniji u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu,
- druge vrste potpora koje Vijeće odredi svojom odlukom na prijedlog Komisije.

Unutar kategorije potpora koje se mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem mogu se razlikovati dvije potkategorije - državne potpore koje se ne smiju dodijeliti prije prijave i odobrenja Europske komisije, i državne potpore sadržane u režimu općeg izuzeća od prijave (eng. *general block exemption*). I hrvatski Zakon o državnim potporama razlikuje postupak na nacionalnoj razini ovisno o te dvije potkategorije.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Vodeći računa o strukturno uvjetovanom društvenom i gospodarskom stanju u Guadeloupeu, Francuskoj Gvajani, Martiniku, Reunionu, Saint-Barthelemyju, Saint-Martinu, Azorima, Madeiri i Kanarskim otocima, koje je još složenije zbog njihove udaljenosti, izoliranosti, male površine, nepovoljne topografije i klime, gospodarske ovisnosti o malom broju proizvoda, kao i o tome da postojanost i međudjelovanje tih uvjeta u velikoj mjeri ograničuju njihov razvoj, Vijeće, na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, usvaja posebne mjere koje su posebice namijenjene utvrđivanju uvjeta primjene Ugovora u tim regijama, uključujući zajedničke politike. Kad Vijeće u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom usvaja posebne mjere, ono također odlučuje na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom. Mjere posebno se odnose na carinsku, trgovinsku i poreznu politiku, slobodne zone, poljoprivrednu i ribarstvenu politiku, uvjete za opskrbu sirovinama i osnovnom robom široke potrošnje, državne potpore i na uvjete pristupanja strukturnim fondovima i horizontalnim programima Unije. Vijeće usvaja mjere iz prvog stavka vodeći računa o posebnim svojstvima i ograničenjima najudaljenijih regija, ne ugrožavajući cjelovitost i dosljednost pravnog poretka Unije, uključujući unutarnje tržište i zajedničke politike.

<sup>27</sup> Ibid

Državne potpore su samo jedan od mnogih kanala kojima vlade imaju utjecaj na funkcioniranje tržišta i ekonomija. To su međutim kanali koji u pravilu imaju „najstrožu“ regulativu unutar europskog prava.<sup>28</sup> Ti kanali, kojima država daje konkurentne pogodnosti na tržištu mogu biti u obliku: oslobođenja od plaćanja poreza, subvencija, zajmova i kamata pod povoljnijim uvjetima, državnih jamstava i dr.

## 2.2. Vrste državnih potpora

Na temelju Pravilnika o obliku i sadržaju te načinu prikupljanja podataka i vođenja evidencija o državnim potporama<sup>29</sup> državne potpore se s obzirom na kategorije, odnosno ciljeve dodjele, dijele na:<sup>30</sup>

- potpore poljoprivredi i ribarstvu, i
- potpore industriji i uslugama.

Potpore sektoru poljoprivrede i ribarstva u 2020. godini, dodijeljene su u iznosu od 7.679,9 milijuna kuna, udio tih potpora u BDP-u iznosio je 2,07 posto dok je udio u ukupnim potporama iznosio 36,4 posto. S druge strane, potpore sektoru industrije i usluga u 2020. godini, dodijeljene su u iznosu od 13.419,6 milijuna kuna, što čini udio u BDP-u od 3,61 posto, dok je udio u ukupno dodijeljenim potporama 63,6 posto.<sup>31</sup> Razvidno je da potpore za poljoprivredu i ribarstvo čine više od 1/3 ukupnih potpora.

Uredba Komisije o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora<sup>32</sup> primjenjuje se na sljedeće kategorije potpora<sup>33</sup>:

- regionalne potpore,
- potpore malim i srednjim poduzetnicima (dalje u tekstu: MSP) u obliku potpora za ulaganje, operativnih potpora i potpora za pristup financiranju za MSP-ove,
- potpore za zaštitu okoliša,

---

<sup>28</sup> Bacon, K. et. al. (2009) *European Community Law of State Aid*. Great Clarendon Steet, Oxford OX2 6DP: Oxford University Press, str. 6-7

<sup>29</sup> Narodne novine, *Pravilnik o obliku i sadržaju te načinu prikupljanja podataka i vođenja evidencija o državnim potporama*. Zagreb, Narodne novine, d.d., br. 47/12

<sup>30</sup> Prilagođeno prema članku 7. stavku 1. Pravilnika. o obliku i sadržaju te načinu prikupljanja podataka i vođenja evidencija o državnim potporama.

<sup>31</sup> Ibid str. 8.

<sup>32</sup> *Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora* [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0651-20210801&from=EN> [22 kolovoza 2022]

<sup>33</sup> Prilagođeno prema članku 1. Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora

- potpore za istraživanje i razvoj i inovacije,
- potpore za usavršavanje,
- potpore za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom,
- potpore za nadoknadu štete prouzročene određenim prirodnim katastrofama,
- socijalne potpore za prijevoz stanovnika udaljenih regija,
- potpore za širokopojasne infrastrukture,
- potpore za kulturu i očuvanje baštine,
- potpore za sportsku i višenamjensku rekreativnu infrastrukturu,
- potpore za lokalnu infrastrukturu,
- potpore za regionalne zračne luke,
- potpore za luke,
- potpore za projekte europske teritorijalne suradnje, i
- potpore uključene u financijske proizvode koji se financiraju sredstvima fonda InvestEU.

Osnovna podjela državnih potpora, kao potpora industriji i uslugama, prema njihovoj namjeni može se prikazati na sljedeći način:<sup>34</sup>

- Horizontalne potpore,
- Sektorske potpore,
- Regionalne potpore,
- Potpore dodijeljene na lokalnoj razini od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVID-19.

U 2020. je uvedena i posebna kategorija: „Potpore u svrhu podrške gospodarstvu u COVID-19 pandemiji“. Te su potpore prikazane kao posebna kategorija radi izvanredne situacije u kojoj se nalazilo gospodarstvo, za njihovu dodjelu vrijedila su posebna pravila, a dodjeljivale su se za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu prouzročenih izvanrednim događajima prouzrokovanih posljedicama COVID-a 19. Riječ je o Privremenom Okviru za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVID-a 19 koje je Europska komisija usvojila 19. ožujka 2020. i koje su tijekom 2020. godine naknadno dopunjene četiri

---

<sup>34</sup> Ibid str. 7.

puta: 3. travnja, 8. svibnja, 29. lipnja i 13. listopada 2020. i 28. siječnja 2021. Peta dopuna učinjena je 21. siječnja 2021. i temeljem petih izmjena dodjela potpore produžena je do 31. prosinca 2021.<sup>35</sup> Šeste izmjene Privremenog Okvira Europska komisija usvojila je 18. studenog 2022. Temeljem Šestih izmjena Privremenog Okvira dodjela potpora produžena je do 30. lipnja 2022.<sup>36</sup>

Unutar potpora sektoru industrije i usluga dodijeljenih u 2020. godini u Republici Hrvatskoj, na potpore dodijeljene posebnim sektorima odnosi se iznos od 7.275,7 milijuna kuna (54,2%), na horizontalne potpore, uključujući regionalne potpore i potpore na lokalnoj razini, iznos od 4.500,2 milijuna kuna (33,5%), dok se na potpore podrške gospodarstvu u COVID19 pandemiji odnosi iznos od 1.643,7 milijuna kuna (12,3%). Najvećim dijelom dodjeljivane su putem subvencija i neposrednih subvencija kamata u iznosu od 10.183,7 milijuna kuna (75,9%), putem jamstava 1.407 milijuna kuna (10,5%), putem poreznih olakšica 959,9 milijuna kuna (7,1%), kroz povoljne zajmove dodijeljeno je 819 milijuna kuna (6,1%) te putem kapitalnih ulaganja 50 milijuna kuna (0,4%).<sup>37</sup>

### 2.2.1. Horizontalne potpore

Horizontalne potpore su potencijalna pogodnost za sve poduzetnike neovisno o njihovoj vrsti djelatnosti. Riječ je o potporama koje znatno manje utječu na tržište odnosno tržišno natjecanje za razliku od sektorskih potpora te je potrebno ojačati te potpore. Horizontalne potpore fokusiraju se na područje za koje je vjerojatnost da tržišta sama po sebi neće osigurati ishode koji bi bili socijalno i politički optimalni. Primjerice poduzeća se mogu opirati znatnijem ulaganju u temeljne istraživačko – razvojne projekte ako je njihova bojazan da će njihovi konkurenti zadržati ili ostvariti dobit neovisno o poslovnim rezultatima.

Horizontalne potpore, uključujući regionalne potpore i potpore na lokalnoj razini, dodijeljene su u Republici Hrvatskoj u 2020. godini u iznosu od 4.500,2 milijuna kuna. Na horizontalne

---

<sup>35</sup> Pročišćena verzija (uključujući i pete izmjene) Privremenog Okvira za mjere državne potpore u kriznim situacijama za potporu gospodarstvu nakon ruske agresije na Ukrajinu (2022/C 131 I/01) [online]. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/sa\\_covid19\\_5th\\_amendment\\_temporary\\_framework\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_5th_amendment_temporary_framework_hr.pdf) [10 kolovoza 2022]

<sup>36</sup> Komunikacija Komisije, *Šesta izmjena privremenog okvira za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji bolesti COVID-19 i izmjena Priloga Komunikaciji Komisije državama članicama o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na kratkoročno osiguranje izvoznih kredita* (2021/C 473/01) [online]. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC\\_2021\\_473\\_R\\_0001&qid=1637742014803](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2021_473_R_0001&qid=1637742014803) [7 srpnja 2022]

<sup>37</sup> Ibid str. 17.

potpore u užem smislu u 2020. godini, odnosi se iznos od 2.576,4 milijuna kuna (57,2%), na regionalne potpore 1.199,8 milijuna kuna (26,7%) te na potpore na lokalnoj razini 724 milijuna kuna (16,1%).<sup>38</sup>

Horizontalnim potporama u „užem smislu“ smatraju se potpore dodijeljene horizontalnim ciljevima kao što su potpore za istraživanje i razvoj i inovacije, zaštitu okoliša i uštedu energije, potpore malim i srednjim poduzetnicima, potpore za usavršavanje i zapošljavanje, za kulturu i očuvanje kulturne baštine, za podupiranje pristupa financiranju u krizi te za razvoj širokopojsnih mreža.<sup>39</sup>

U razdoblju od 2017. do 2019. došlo je do porasta potpora dodijeljenih za zaštitu okoliša i uštedu energije te su u 2019. te potpore imale najveći udio u ukupno dodijeljenim horizontalnim potporama, dok je znatno pao udio potpora za male i srednje poduzetnike. Horizontalne potpore u „užem smislu“ u 2019. godini dodijeljene su u ukupnom iznosu od 1.995,4 milijuna kuna i to prema sljedećoj strukturi: za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost dodijeljeno je 1.030,1 milijun kuna s udjelom od 51,6% u horizontalnih potpora u „užem smislu“, potpore malim i srednjim poduzetnicima dodijeljene su u iznosu od 332,9 milijuna kuna ili 16,7%, za zapošljavanje 272,9 milijuna kuna ili 13,7%, za istraživanje i razvoj i inovacije 233,8 milijuna kuna ili 11,7%, za kulturu dodijeljeno je 117,6 milijuna kuna ili 5,9% te za usavršavanje 8,1 milijun kuna ili 0,4%.<sup>40</sup>

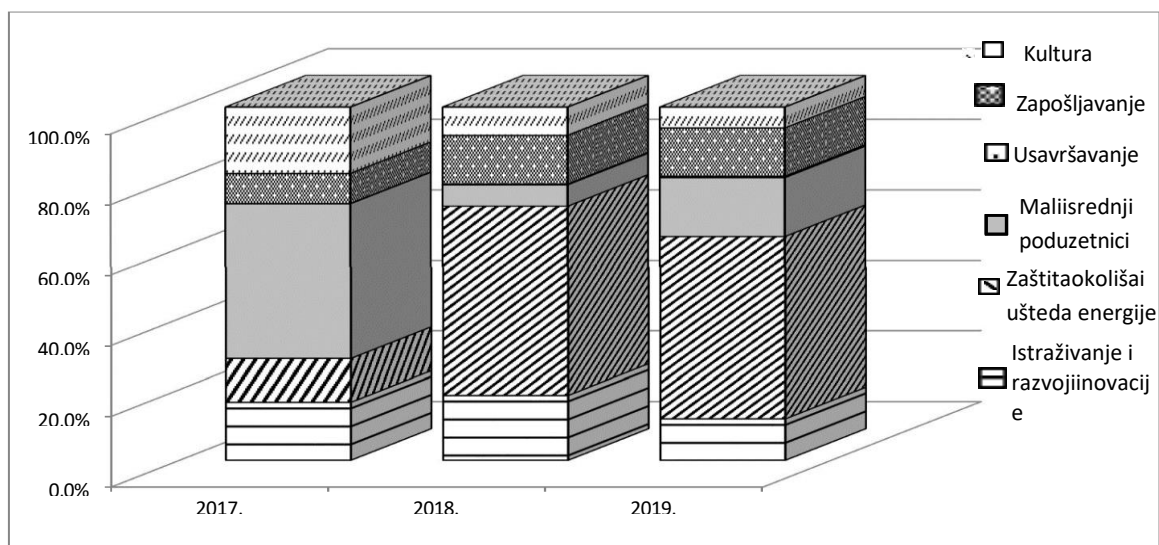
---

<sup>38</sup> Ibid str. 26.

<sup>39</sup> Ibid str. 26.

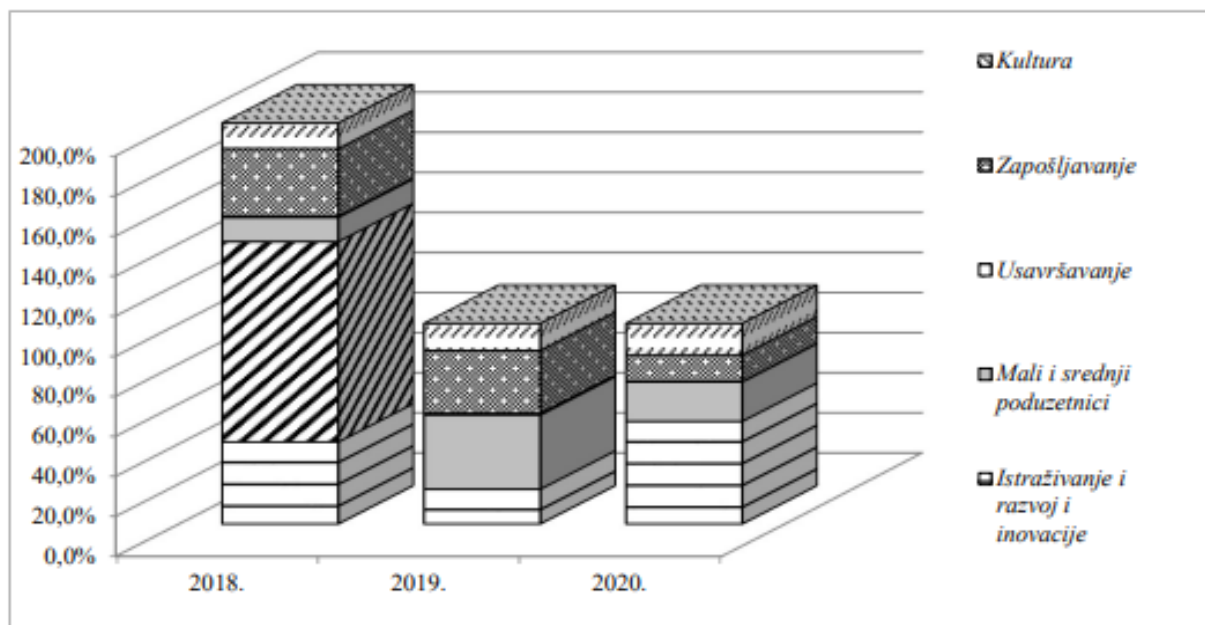
<sup>40</sup> Ministarstvo financija (2020) *Godišnje izvješće o državnim potporama za 2019. godinu* [online]. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/koncesije-dp/izvjesca/Godisnje%20izvjesce%20o%20drzavnim%20potporama%202019.pdf> [7 siječnja 2022]

Slika 1.: Struktura horizontalnih potpora za razdoblje od 2017. do 2019. godine (%)



Izvor: Ministarstvo financija i davatelji potpora, podaci obrađeni u Ministarstvu financija<sup>41</sup>

Slika 2.: Struktura horizontalnih potpora u „užem smislu“ za razdoblje od 2018. do 2020. godine (%)



Izvor: Ministarstvo financija i davatelji potpora, podaci obrađeni u Ministarstvu financija<sup>42</sup>

Horizontalne potpore u „užem smislu“ dodijeljene u 2020. godini iznosile su 2.576,4 milijuna kuna, najvećim dijelom dodijeljene su putem subvencija i neposrednih subvencija kamata u

<sup>41</sup> Ibid str.28.

<sup>42</sup> Ibid str. 28.

iznosu od 2.485 milijuna kuna ili s udjelom od 96,5 posto, kroz porezne olakšice je dodijeljeno 54,5 milijuna kuna ili 2,1 posto te kroz izdana jamstva 36,9 milijuna kuna ili 1,4 posto.<sup>43</sup>

U izvješću o državnim potporama Ministarstva financija za 2020. godinu, državne potpore za zaštitu okoliša o uštedu energije prebačene su u sektorske potpore. Unatoč tome došlo je do povećanja dodijeljenih horizontalnih potpora u odnosu na ranije godine, prvenstveno zbog povećanja potpora za istraživanje i razvoj. Naime, horizontalne potpore u 2020. godini, uključujući regionalne potpore i potpore na lokalnoj razini, dodijeljene su u ukupnom iznosu od 4.500,2 milijuna kuna, što predstavlja povećanje za 2.039,8 milijuna kuna ili 82,9% u odnosu na 2019. godinu, kada su navedene potpore iznosile 2.460,4 milijuna kuna, odnosno predstavlja povećanje za 2.703,8 milijuna kuna ili 150,5% u odnosu na 2018. godinu, kada su iznosile 1.796,4 milijuna kuna. Najveće povećanje bilo je u području potpora za istraživanje i razvoj i inovacije i to sa 150 milijuna kuna u 2019. na 1.318 milijuna kuna u 2020.

Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju 2014. – 2020.<sup>44</sup>, koje su stupile na snagu 1. srpnja 2014., u primjenu uvode nove uvjete i pravila prema kojima je Europska komisija ocjenjivala jesu li državne potpore s područja zaštite okoliša i energetike koje dodjeljuju države članice u skladu s unutarnjim tržištem EU na temelju članka 107. stavka 3. UFEU. Tada je prošireno područje primjene smjernica na područje energetike, na način da su obuhvaćene potpore za projekte energetske infrastrukture, potpore za mjere adekvatnosti proizvodnje i potpore energetske intenzivne industrije.<sup>45</sup> Novim Smjernicama o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju za 2022.<sup>46</sup> javnim tijelima pruža se okvir za učinkovitu potporu ciljevima europskog zelenog plana uz minimalno narušavanje tržišnog natjecanja. Konkretno, u novim smjernicama:<sup>47</sup>

- a) Proširuju se kategorije ulaganja i tehnologija koje države članice mogu poduprijeti kako bi se obuhvatila nova područja (npr. infrastruktura za čistu mobilnost, učinkovitost resursa, bioraznolikost) i sve tehnologije koje mogu doprinijeti provedbi zelenog plana (npr. vodik iz obnovljivih izvora, skladištenje električne energije i upravljanje

---

<sup>43</sup> Ibid str. 28.

<sup>44</sup> *Communication from the Commission – Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014 – 2020.*, Official Journal C200/1 [online]. Dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2014.200.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2014:200:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.200.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2014:200:TOC) [17 srpnja 2022]

<sup>45</sup> Croenegro [online]. Dostupno na: [http://www.croenergo.eu/Od-0107-na-snazi-nova-pravila-EU-o-drzavnim-potporama-za-zastitu-okolisa-i-energiju-\(1dio\)-22331.aspx](http://www.croenergo.eu/Od-0107-na-snazi-nova-pravila-EU-o-drzavnim-potporama-za-zastitu-okolisa-i-energiju-(1dio)-22331.aspx). [20 kolovoza 2022]

<sup>46</sup> *Smjernice Europske komisije o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju za 2022.* Dostupno na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/qanda\\_22\\_566](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/qanda_22_566) [7 kolovoza 2022]

<sup>47</sup> Ibid

potrošnjom, dekarbonizacija proizvodnih procesa). Revidiranim pravilima općenito se omogućuje da potpore iznose do 100 % manjka financijskih sredstava ako se dodjeljuju na temelju konkurentnog natječajnog postupka te se uvode novi instrumenti potpore, kao što su ugovori za kompenzaciju razlike.

- b) Povećava se fleksibilnost i racionaliziraju postojeća pravila uvođenjem pojednostavnjene ocjene međusektorskih mjera u okviru jednog odjeljka smjernica (na primjer odjeljak o potporama za smanjenje i uklanjanje emisija stakleničkih plinova, uključujući putem potpore za obnovljivu energiju i energetske učinkovitost) i ukidanjem zahtjeva za pojedinačne prijave velikih zelenih projekata u okviru programa potpora koje je Komisija već odobrila.
- c) Uvode se zaštitne mjere, primjerice zahtjeva za javno savjetovanje iznad određenih pragova, kako bi se osiguralo da se potpora učinkovito usmjerava tamo gdje je potrebna za poboljšanje klime i zaštite okoliša, da je ograničena na ono što je potrebno za postizanje okolišnih ciljeva te da ne dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja ili cjelovitosti jedinstvenog tržišta.
- d) Osigurava se usklađenost s relevantnim zakonodavstvom i politikama Unije u području okoliša i energetike, među ostalim postupnim ukidanjem subvencija za fosilna goriva.

Novo smjernice bi trebale pomoći državama članicama da ostvare ciljeve europskog zelenog plana uz najmanji mogući trošak za porezne obveznike i bez neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja. U tu su svrhu smjernice usklađene s relevantnim propisima i politikama EU-a u području okoliša i energetike. Smjernice podupiru i cilj srednjoročnog i dugoročnog smanjenja troškova energije kako bi se smanjila ovisnost EU-a o uvozu fosilnih goriva, čime će se ubrzati tranzicija prema energetski učinkovitom sustavu koji se temelji na obnovljivim izvorima energije. Na primjer, smjernicama su obuhvaćene mjere potpore kako bi se poduzećima pomoglo da se brzo prilagode energetskoj tranziciji i u potpunosti sudjeluju u njoj. To uključuje, na primjer, potporu za mjere dekarbonizacije ili povećanje energetske učinkovitosti, smanjenje posljedica povećanih cijena električne energije ili plina za poduzeća.

Pravom tržišnog natjecanja dopušta se niz mjera koje države članice mogu poduzeti bez neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja. To uključuje mjere izravne potpore za najranjivije i energetski siromašne potrošače, kao što su plaćanja ili naknade za energiju. Osim toga, mjere opće prirode kojima se na jednak način pomaže svim potrošačima energije ne čine državnu potporu. Takve neselektivne mjere mogu biti opće smanjenje poreza ili pristojbi,



snižena stopa za opskrbu prirodnim plinom, električnom energijom ili centraliziranim grijanjem.

U Republici Hrvatskoj potpore za zaštitu okoliša i uštedu energije dodijeljene su u 2020. godini u iznosu od 2.379,9 milijuna kuna, što predstavlja povećanje za 1.349,8 milijuna kuna ili 131% u odnosu na 2019. godinu, kada su navedene potpore iznosile 1.030,1 milijun kuna, te predstavlja povećanje za 1.280,9 milijuna kuna ili 116,6% u odnosu na 2018. godinu kada su potpore iznosile 1.099 milijuna kuna. Udio potpora za zaštitu okoliša i uštedu energije u ukupno dodijeljenim potporama u Republici Hrvatskoj u 2020. godini iznosio je 11,3%, dok je udio tih potpora u ukupno dodijeljenim potporama u sektoru industrije i usluga iznosio 17,7%, udio u posebnim sektorima iznosio je 32,7%, dok je udio u BDP-u iznosio 0,64%. Od ukupnog iznosa od 2.379,9 milijuna kuna dodijeljenih potpora za zaštitu okoliša i uštedu energije u 2020. godini, na zaštitu okoliša odnosi se iznos od 1.958,4 milijuna kuna što predstavlja udjel u navedenim potporama od 82,3%, a na energetske sektor odnosi se 421,5 milijuna kuna ili 17,7%.<sup>48</sup>

Prema Smjernicama o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja<sup>49</sup>, koje se primjenjuju od 1. srpnja 2014., poticanjem razvoja i širenja novih djelatnosti, posebno inovativnih i brzorastućih, moguće je uvelike doprinijeti otvaranju radnih mjesta. Stoga je učinkovito tržište rizičnog financiranja za mala i srednja poduzeća presudno za poduzetnike kako bi mogli imati pristup potrebnom financiranju u svakoj fazi njihova razvoja. Unatoč njihovim mogućnostima rasta, mala i srednja poduzeća mogu se suočiti s poteškoćama u dobivanju pristupa financiranju, posebno u ranoj fazi njihova razvoja. U središtu tih poteškoća nalazi se problem asimetričnih informacija: mala i srednja poduzeća, posebno dok su još u početnoj fazi, često nisu u mogućnosti ulagačima dokazati kreditnu sposobnost ili održivost poslovnih planova. U takvim okolnostima, vrsta aktivne dubinske analize koju ulagači provode radi financiranja većih društava ne bi bila vrijedna ulaganja u slučaju transakcija u koje su uključena navedena mala i srednja poduzeća jer su troškovi dubinske analize previsoki u odnosu na vrijednost ulaganja. Stoga, neovisno o kvaliteti njihova projekta i mogućnosti rasta, navedena mala i srednja poduzeća uglavnom ne mogu dobiti pristup nužnim financijskim sredstvima sve dok nemaju dobre rezultate i dostatna jamstva. Zbog takvih asimetričnih informacija moguće je da tržišta financiranja poslovanja ne uspiju osigurati potrebno

---

<sup>48</sup>Ibid str.50.

<sup>49</sup> Communication from the Commission – *Guidelines on State aid to promote risk finance investments*, Official Journal 19/04, January 22 2014. [online]. Dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0122\(04\)&from=HR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0122(04)&from=HR). [20 srpnja 2022]

financiranje vlasničkog kapitala ili duga novoosnovanim i potencijalno brzorastućim malim i srednjim poduzećima što dovodi do trajne nesavršenosti tržišta kapitala onemogućavajući da ponuda zadovolji potražnju po cijeni prihvatljivoj objema stranama, što negativno utječe na mogućnosti rasta MSP-ova. Mala poduzeća srednje tržišne kapitalizacije i inovativna poduzeća srednje tržišne kapitalizacije mogu se, u određenim okolnostima, suočiti s istim tržišnim nedostatkom.

Posljedice izostanka financiranja trgovačkog društva nadilaze taj pojedinačni subjekt, posebno zbog vanjskih učinaka na rast. U mnogim uspješnim sektorima uočljiv je rast produktivnosti ne zbog porasta produktivnosti društava prisutnih na tržištu, nego zbog toga što učinkovitija i tehnološki naprednija društva rastu na račun onih manje učinkovitih (ili onih sa zastarjelim proizvodima). Dublje posljedice na rast produktivnosti mogle bi biti negativne u mjeri u kojoj taj proces narušavaju potencijalno uspješna društva koja ne mogu doći do financijskih sredstava. Omogućavanjem ulaska na tržište širem broju društava mogao bi se potaknuti rast.

Stoga bi postojeći jaz u financiranju koji utječe na mala i srednja poduzeća, mala poduzeća srednje tržišne kapitalizacije i inovativna poduzeća srednje tržišne kapitalizacije mogao opravdati mjere javne podrške dodjelom državnih potpora u određenim posebnim okolnostima. Ako je ispravno usmjerena, državna potpora radi podrške pružanju rizičnog financiranja tim društvima može biti učinkovit način otklanjanja utvrđenih tržišnih nedostataka i poticanja privatnog kapitala.

Europska komisija donijela je revidirane Smjernice o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja (Smjernice o rizičnom financiranju)<sup>50</sup>. Revidirane smjernice primjenjuju se od 1. siječnja 2022. Njima se pojednostavnjuju i tumače pravila prema kojima države članice mogu europskim novoosnovanim poduzećima, malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi) i poduzećima srednje tržišne kapitalizacije pomoći i olakšati pristup financiranju, uz jednake uvjete na jedinstvenom tržištu.

Izvršna potpredsjednica Europske komisije nadležna za politiku tržišnog natjecanja Margrethe Vestager tom je prilikom izjavila da su novoosnovana poduzeća te mala i srednja poduzeća bitna za gospodarski oporavak Europe. Važno je tim poduzećima osigurati pristup financiranju da bi se dobro iskoristio njihov potencijal za rast i za zelenu i digitalnu tranziciju. I zato je

---

<sup>50</sup> Komunikacija Komisije – *Smjernice o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja*, (SL C, C 508/01, 16. 12. 2021. [online]. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC1216\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC1216(04)&from=EN) [10 srpnja 2022]

Europska komisija nakon opsežnog savjetovanja uvela ciljane promjene i pojednostavnila postojeća pravila o državnim potporama. To bi državama članicama trebalo omogućiti da daju financijske poticaje kako bi europska novoosnovana poduzeća i MSP-ovi lakše privukli ulaganja ako tržište to ne uspije samo.<sup>51</sup>

U revidiranim Smjernicama o rizičnom financiranju su uvedene sljedeće izmjene u odnosu na ranije Smjernice:<sup>52</sup>

- zahtjev o provedbi analize manjka financijskih sredstava ograničava se na najveće programe rizičnog financiranja i dodatno se objašnjava kako se opravdava potpora. Evaluacija provedena od strane Europske komisije je pokazala, a savjetovanje potvrdilo da države članice nailaze na poteškoće u kvantificiranju manjka financijskih sredstava. Zbog toga revidirane Smjernice zahtijevaju samo analizu manjka financijskih sredstava za najveće mjere potpore za rizično financiranje, odnosno za one koje omogućuju ulaganja veća od 15 milijuna eura po pojedinačnom korisniku. Iskustvo pokazuje da će se to pojednostavnjenje odnositi na veliku većinu novih mjera. Nadalje, revidiranim Smjernicama objašnjava se kako dokazati postojanje određenog tržišnog nedostatka ili drugih relevantnih prepreka u pristupu financiranju, u skladu s postojećom praksom,
- uvode se pojednostavnjeni zahtjevi za procjenu programa namijenjenih isključivo novoosnovanim poduzećima i MSP-ovima koji još nisu obavili prvu komercijalnu prodaju. To će se posebno odnositi na količinu dokaza koje države članice moraju pružiti kao dio *ex ante* procjene, koju moraju podnijeti da bi pokazali zašto je potpora potrebna, prikladna i razmjerna. S obzirom na ozbiljnije tržišne nedostatke s kojima se takva poduzeća obično suočavaju, Komisija može smatrati da je za dokazivanje postojanja tržišnih nedostataka koji opravdavaju dodjelu potpore tim poduzećima dovoljna i ograničena količina dokaza,
- usklađuju se određene definicije iz Smjernica s definicijama iz Uredbe o općem skupnom izuzeću kako bi se osigurala dosljednost. Konkretno, definicija „inovativnih poduzeća srednje tržišne kapitalizacije” iz Smjernica usklađena je s definicijom „inovativnih poduzeća” iz Uredbe o općem skupnom izuzeću da bi se uklonila postojeća neusklađenost tih akata oko toga koja se poduzeća smatraju „inovativnima”. Osim toga, definicija je proširena da bi uključila i poduzeća srednje tržišne kapitalizacije koja su

---

<sup>51</sup> Državne potpore: *Komisija donijela smjernice o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja* [online]. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip\\_21\\_6553](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_21_6553) [20 kolovoza 2022]

<sup>52</sup> Ibid

sudjelovala ili su primila ulaganje iz odabranih inicijativa EU-a, npr. Inicijative za svemirsko poduzetništvo CASSINI i Europskog vijeća za inovacije i njegova fonda.

Istovremeno su revidirane i odredbe Uredbe o općem skupnom izuzeću o potporama za rizično financiranje kako bi se dodatno pojednostavnili i programi obuhvaćeni skupnim izuzećem, a te odredbe uskladile s revidiranim Smjernicama o rizičnom financiranju.

### **2.2.2. Sektorske potpore**

Sektorske potpore, za koje prilikom dodijele vrijede posebna sektorska pravila o potporama, su potpore koje se odnose na sljedeće sektore i djelatnosti: kopneni promet(cestovni, željeznički i unutarnji plovni promet), pomorski promet, zračni promet, brodogradnja, proizvodnja čelika, turizam, financijske i poštanske usluge, sanaciju i restrukturiranje poduzetnika u teškoćama (pojedinačne potpore), kinematografija i ostala audiovizualna djelatnost, javne radiodifuzijske usluge, poštanske usluge i sl.

Razlozi zašto pojedini sektori (djelatnosti) imaju koristi od sektorskih potpora različiti su i ponekad odražavaju povijesne događaje. Rasprostranjenost koristi od sektorskih potpora obzirom da iste potpadaju pod dostupnost informacija, je temeljna potreba za funkcioniranje demokracije te postoji zabrinutost da pokrivenost u ruralnim područjima (poljoprivreda) možda neće biti osigurana od strane nereguliranog tržišta. Brodogradnja također ima poseban tretman zbog uočenih strukturnih značajki koje vode ka cikličkoj prekapacitiranosti.<sup>53</sup>

Sektorske potpore usmjerene su na određene industrije i sektore odnosno poduzeća unutar njih. Za sektorske potpore, odnosno potpore određenim gospodarskim sektorima prilikom dodijele vrijede posebna pravila o potporama, a one se odnose na sljedeće sektore i djelatnosti:<sup>54</sup>

- potpore prometu,
- potpore brodogradnji,
- potpore turizmu,
- potpore za sanaciju i restrukturiranje,
- potpore za javno radiotelevizijsko emitiranje.

Sektorske potpore u 2019. godini u Republici Hrvatskoj su dodjeljivane: sektoru brodogradnje iznos od 1.999,6 milijuna kuna odnosno s udjelom u sektorskim potporama od 41%, sektoru

---

<sup>53</sup> Ibid

<sup>54</sup> Ibid

prometa 1.462,7 milijuna kuna ili 30%, za usluge za javno radiotelevizijsko emitiranje 1.300,8 milijuna kuna ili 26,7%, za poštanske usluge 94,1 milijun kuna ili 1,9%, za sanaciju i restrukturiranje poduzetnika u teškoćama 9,2 milijuna kuna ili 0,2% te sektoru turizma 8,9 milijuna kuna ili 0,2%.<sup>55</sup>

Sektorske potpore (potpore za posebne sektore) dodijeljene su u 2020. godini u iznosu od 7.275,7 milijuna kuna, što čini udio u ukupno dodijeljenim potporama u Republici Hrvatskoj u 2020. godini od 34,5 posto, udio u ukupno dodijeljenim potporama u sektoru industrije i usluga 54,2 posto, dok je udio u BDP-u iznosio 1,96 posto. U ukupno dodijeljenim potporama posebnim sektorima u iznosu od 7.275,7 milijuna kuna potpora, najveći dio odnosi se na zaštitu okoliša i očuvanje energije u iznosu od 2.379,9 milijuna kuna (32,7 posto), slijede potpore sektoru prometa u iznosu od 1.498,6 milijuna kuna (20,6 posto), potpore razvoju širokopojasnih mreža 1.456,8 milijuna kuna (20 posto), za usluge za javno radiotelevizijsko emitiranje 1.210,1 milijun kuna (16,6 posto), za sanaciju i restrukturiranje poduzetnika u teškoćama 392 milijuna kuna (5,4 posto), sektoru brodogradnje dodijeljeno je 238,7 milijuna kuna (3,3 posto), za poštanske usluge 92,8 milijuna kuna (1,3 posto) te potpore sektoru turizma 6,8 milijuna kuna (0,1 posto).<sup>56</sup>

U sektoru zračnog prometa Europska komisija donijela je 2014. Smjernice o državnim potporama zračnim lukama i zračnim prijevoznicima<sup>57</sup> koje su uvele regulatorni okvir prema kojem su operativne potpore regionalnim zračnim lukama proglašene kompatibilnima s unutarnjim tržištem u prijelaznom razdoblju od 10 godina. Potpora bi se stoga trebala postupno ukinuti do 2024. kada se očekuje da će regionalne zračne luke postići financijsku održivost. Prema trenutnim pravilima o državnim potporama, financijska održivost zračnih luka, a time i njihova prihvatljivost za operativnu potporu, ovisi o njihovoj veličini, mjerenoj u broju putnika godišnje (PPA). Zračne luke do 200.000 PPA skupno su izuzete od pravila o državnim potporama. Ove smjernice definiraju kategorije zračnih luka do 700.000 PPA (prihvatljive za 80% operativnih potpora) i do 3 milijuna PPA (prihvatljive za do 50% operativnih potpora). Zračne luke iznad 3 milijuna PPA uvijek bi trebale biti financijski održive.

Prema tim smjernicama razvoj zračnog prometa u načelu bi se trebao zasnivati na zdravim poslovnim temeljima. Zračni prijevoznici, međutim, nisu uvijek spremni preuzeti rizik od

---

<sup>55</sup> Ibid str. 45.

<sup>56</sup> Ibid str. 9.

<sup>57</sup> *Communication from the Commission – Guidelines on State aid to airports and airlines* (2014), Official Journal C 99 [online]. Dostupno na: [Communication from the Commission — Guidelines on State aid to airports and airlines - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014C099) [7 srpnja 2019]

otvaranja novih zračnih linija iz nepoznatih ili neispitanih zračnih luka bez odgovarajućih poticaja. Stoga bi pod određenim uvjetima zračni prijevoznici mogli dobivati početne potpore tijekom te čak i nakon prijelaznog razdoblja ako bi im to pružilo neophodan poticaj za stvaranje novih zračnih linija iz regionalnih zračnih luka, povećalo mobilnost građana Unije uspostavom pristupnih točaka za letove unutar Unije i potaknulo regionalni razvoj. Kako su udaljene regije kažnjene slabom pristupačnošću, početne potpore za zračne linije iz tih regija podložne su fleksibilnijim kriterijima usklađenosti.

Dodjela kapaciteta zračnih luka zračnim prijevoznicima stoga bi postupno trebala postati učinkovitija (tj. usmjerena na potražnju) te bi, uz širenje privatnih ulaganja, trebalo biti manje potrebe za javnim financiranjem zračnih luka. Iako se mogu uspostaviti stvarne transportne potrebe i pozitivni vanjski učinci za određenu regiju, potpore u obliku ulaganja zračnim lukama svejedno bi trebale ostati prihvatljive nakon prijelaznog razdoblja, uz najveći intenzitet kojim se osigurava pravedna utakmica diljem Unije.

Europska komisija ocijenila je ove smjernice kako bi odlučila o nastavku primjene tih pravila nakon 2024. Smjernice su ocijenjene kao dio provjere prikladnosti pravila za modernizaciju državnih potpora – sveobuhvatna evaluacija politike kojom se procjenjuje je li regulatorni okvir za sektor politike „prikladan za njezinu svrhu“<sup>58</sup>. Općenito, Europska komisija je primijetila da će mnoge zračne luke s manje od milijun putnika godišnje i nakon 2024. trebati operativnu pomoć. Pandemija COVID-19 dramatično je utjecala na zračne luke. Europska komisija je u svom izvješću ukazala na očekivani oporavak zračnog prometa do 2023. godine i izrazila nadu da će rezultati tako ostati valjani do 2024. godine. Iako nema sumnje da se ove smjernice moraju produljiti i nakon 2024., trebao bi postojati jasan fokus na pojednostavljenje i dekarbonizaciju. Pojednostavljenje Zrakoplovnih smjernica može se postići skupnim izuzećem operativnih potpora za zračne luke s manje od 1 milijuna putnika godišnje. Izvješće *Fitness Check* jasno ističe da je fleksibilnost za ove zračne luke bila potrebna već prije pandemije. Činjenica da te zračne luke predstavljaju manje od 3% europskog prometa znači da revizija ovih slučajeva trenutačno stavlja nerazmjerni teret i na industriju i na Komisiju kada se bave tim slučajevima.

Pretpostavka u izvješću *Fitness Check* da zračne luke s više od milijun putnika vjerojatno neće trebati operativnu pomoć budući da imaju dovoljan broj putnika mora se ponovno razmotriti jer su kapaciteti zračnih luka za stvaranje prihoda oslabljeni. Nalaz da poslovni model koji ovisi o

---

<sup>58</sup> Commission Staff Working Document, *Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance*, SWD (2020) 257 final [online]. Dostupno na: [fitness check - main report -part1\\_en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/fitness-check-main-report-part1_en.pdf) [30 Listopada 2020.]

niskotarifnim prijevoznicima nije održiv postaje sve točniji, ali i realnost za sve veći broj regionalnih zračnih luka.

Dekarbonizacija zračnih luka treba nedvosmisleni potporu Europske komisije jer su europske zračne luke i dalje predane postizanju nulte neto emisije CO<sub>2</sub> iz svojih operacija do 2050. Zračne luke su pozdravile nacrt Smjernica o državnoj potpori za klimu, energiju i okoliš (ili „CEAAG”) kao okvir za investicije u zelene zračne luke. Ali pragovi Zrakoplovnih smjernica i intenziteti pomoći i dalje se moraju povećati kako bi se pospješila dekarbonizacija zračnih luka.

Fokus Europske komisije ostaje na odgovoru na državne potpore u slučaju COVID-19 i Zelenom planu, dok još uvijek nema vidljivosti revizije Smjernica za zrakoplovstvo. Za zračne luke jedno bez drugog ne može. Konačno produljenje Privremenog okvira do 30. lipnja 2022. znači da se zatvaraju vrata za prijeko potrebnu potporu zračnim lukama. Potpora za ulaganja u „zeleni oporavak” (na primjer, čista obnova flote) tijekom postupnog ukidanja do kraja 2022. ograničena je na 10 milijuna eura i stoga je uglavnom simbolična jer zračne luke ne mogu pokretati takva ulaganja. Isto vrijedi i za zelena ulaganja kada CEAAG stupi na snagu 2022. Zračne luke trebaju uvid u budućnost Smjernica za zrakoplovstvo puno prije 2024. Pragmatično rješenje bilo bi produljenje za pet godina, odražavajući vrijeme izgubljeno zbog pandemije, uz skupno izuzeće zračnih luka s manje od milijun putnika.<sup>59</sup>

### **2.2.3. Regionalne potpore**

Regionalne potpore dodjeljuju se kao poticaj gospodarskom razvoju područja s neuobičajeno niskim životnim standardom ili visokom stopom nezaposlenosti. Namijenjene su za poticanje gospodarskog razvoja slabije razvijenih regija koje su utvrđene kartom regionalnih potpora. Ove potpore po ciljevima odnosno kategoriji i namjeni pripadaju u horizontalne potpore.

Podrijetlo zaštite tržišnog natjecanja u području regionalnih potpora datira još iz 1960. – ih godina. Uočena je poveznica sa dva slučaja koja su stvarala zabrinutost: prvo, opseg regionalne nejednakosti u Europskoj Zajednici i potencijalna uloga zajedničke politike usmjerena na taj problem i drugo, veća konkurentna ponuda za mobilne investicijske projekte. Ti faktori bili su značajni za razvoj discipline u području regionalnih potpora. Sve do kasnih devedesetih godina prošlog stoljeća regionalne potpore nisu bile uređene na sustavan način. Smjernice Zajednice za regionalne potpore koje su usvojene 1998. i koje su obuhvaćale razdoblje od 2000.

---

<sup>59</sup> de Bruijne, B. (2022) *Operating Aid for Airports beyond 2024*, Florence School of Regulation (2022) [online]. Dostupno na: <https://fsr.eui.eu/operating-aid-for-airports-beyond-2024/> [20 kolovoza 2022]

– 2006. Formalizirale su praksu zamjene i konsolidacije velikog broja postojećih propisa u svezi regionalnih potpora.<sup>60</sup>

Uredbom Komisije od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članak 107. i 108. Ugovora<sup>61</sup> trebalo bi omogućiti bolje raspoređivanje prioriteta pri provedbi državnih potpora, njezino pojednostavnjivanje te povećanje transparentnosti, učinkovite evaluacije i kontrole usklađenosti s pravilima o državnim potporama na nacionalnoj razini i na razini EU, uz očuvanje institucijskih nadležnosti Komisije i država članica.

Na temelju iskustava, mogu se bolje utvrditi uvjeti u kojima se određene kategorije potpora mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem te proširiti područje primjene skupnih izuzeća. Iz tog iskustva vidljiva je i nužnost jačanja transparentnosti, praćenja i ispravne evaluacije vrlo velikih programa s obzirom na njihov učinak na tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu.

U skladu s mjerama regionalnih potpora za ulaganje, koje su spojive su s unutarnjim tržištem, potpore se dodjeljuju u potpomognutim područjima. U potpomognutim područjima koja ispunjavaju uvjete iz članka 107. stavka 3. točke (a) Ugovora mogu se dodijeliti potpore za početno ulaganje, bez obzira na veličinu korisnika. U tim potpomognutim područjima mogu se dodijeliti potpore MSP-ovima za bilo koju vrstu početnog ulaganja. Velikim se poduzećima potpore mogu dodijeliti isključivo za početno ulaganje u novu ekonomsku djelatnost u dotičnom području.<sup>62</sup>

Prihvatljivi troškovi su sljedeći:<sup>63</sup>

- (a) troškovi ulaganja u materijalnu i nematerijalnu imovinu;
- (b) procijenjeni troškovi plaća proizašli iz otvaranja radnih mjesta uslijed početnog ulaganja, izračunani kroz razdoblje od dvije godine; ili
- (c) kombinacija troškova iz točaka (a) i (b), pod uvjetom da kombinirani iznos ne premašuje iznos iz točke (a) ili iznos iz točke (b), ovisno o tome koji je veći.

---

<sup>60</sup> Ibid str 410-411.

<sup>61</sup> Ibid

<sup>62</sup> Prilagođeno prema Uredbi Komisije (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članka 107. i 108. Ugovora, Čl. 14. st. 1. do 3.

<sup>63</sup> Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članka 107. i 108. Ugovora, Čl. 14. st. 4.



Programima regionalnih operativnih potpora nadoknađuju se:<sup>64</sup>

- U rijetko naseljenim područjima programima regionalnih operativnih potpora moraju se nadoknaditi dodatni troškovi prijevoza robe proizvedene u područjima prihvatljivima za operativne potpore te dodatni troškovi prijevoza robe koja se u tim područjima dalje prerađuje pod sljedećim uvjetima:
  - potpore se mogu objektivno unaprijed kvantificirati na temelju fiksnog iznosa ili omjera tone po kilometru, ili neke druge relevantne jedinice,
  - ti dodatni troškovi prijevoza izračunavaju se na temelju putovanja robe unutar predmetne države članice uporabom prijevoznog sredstva kojim se proizvodi najniži trošak za korisnika.
- U vrlo rijetko naseljenim područjima, programi regionalnih operativnih potpora sprečavaju ili smanjuju depopulaciju pod sljedećim uvjetima:
  - korisnici imaju ekonomsku djelatnost u predmetnom području,
  - godišnji iznos potpore po korisniku u svim programima operativnih potpora ne prelazi 20 % godišnjih troškova radne snage koje korisnik snosi u predmetnom području.
- U najudaljenijim regijama operativnim programima potpora moraju se nadoknaditi dodatni troškovi poslovanja nastali u najudaljenijim regijama kao izravna posljedica jednog ili nekoliko stalnih ograničenja, ako korisnici svoju ekonomsku djelatnost obavljaju u najudaljenijoj regiji pod uvjetom da godišnji iznos potpore po korisniku u svim programima operativnih potpora ne prelazi jedan od sljedećih postotaka:
  - 35% bruto dodane vrijednosti koju korisnik godišnje ostvaruje u dotičnoj najudaljenijoj regiji,
  - 40% godišnjih troškova radne snage koje korisnik snosi u dotičnoj najudaljenijoj regiji,
  - 30% godišnjeg prometa korisnika stečenog u dotičnoj najudaljenijoj regiji.

Projekti urbanog razvoja moraju ispunjavati sljedeće kriterije:<sup>65</sup>

- provode se preko fondova za urbani razvoj u potpomognutim područjima;
- sufinancirani su iz europskih strukturnih i investicijskih fondova;
- njima se potiče provedba integrirane strategije za održiv urbani razvoj.

---

<sup>64</sup> Prilagođeno prema Uredbi Komisije (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora, Čl. 15.

<sup>65</sup> Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora, Čl. 16. st. 2. i 3.

Ukupno ulaganje u projekt urbanog razvoja u skladu s mjerom potpore za urbani razvoj ne premašuje 20 milijuna EUR.

#### **2.2.4. Potpore u svrhu podrške gospodarstvu u COVID-19 pandemiji**

Privremeni Okvir i njegove izmjene propisuju sljedeće državne potpore koje mogu dodijeliti države članice Europske unije poduzetnicima pogođenima pandemijom uzrokovanom Covid-om 19:<sup>66</sup>

1. potpore u ukupnom iznosu do 2.300.000 eura po poduzetniku – točka 3.1. Privremenog Okvira. Potpora se može dodijeliti u obliku izravnih bespovratnih sredstava, poreznih olakšica i povoljnijih uvjeta plaćanja ili u drugim oblicima, kao što su povratni predujmovi, jamstva, zajmovi i vlasnički kapital, pod uvjetom da ukupna nominalna vrijednost takvih mjera ne prelazi ukupnu gornju granicu od 2.300.000 eura po poduzetniku; svi iznosi moraju biti bruto iznosi, tj. prije odbitka poreza ili drugih troškova. Ove potpore ne mogu se dodijeliti poduzetnicima koji su na dan 31. prosinca 2019. bili u teškoćama u smislu Uredbe 651/2014. i mikropoduzetnicima ili malim poduzetnicima (u smislu Priloga I. Uredbe 651/2014) koji su već bili u teškoćama na dan 31. prosinca 2019. ako se nad njima provodi cjelokupni stečajni postupak u skladu s nacionalnim pravom, a još nisu primila potporu za sanaciju ili potporu za restrukturiranje. Ako se potpora dodjeljuje u obliku porezne olakšice, porezna obveza za koju je ta olakšica odobrena mora nastati najkasnije 30. lipnja 2022.
2. ukoliko potpore u obliku jamstva na zajmove potpore i u obliku subvencioniranih kamatnih stopa na zajmove prelaze 2.300.00 eura, iste je moguće dodijeliti pod uvjetima iz točaka 3.2. i 3.3. Privremenog Okvira i njegovih izmjena – ove potpore ne mogu se dodijeliti poduzetnicima koji su na dan 31. prosinca 2019. bili u teškoćama u smislu Uredbe 651/2014 i mikropoduzetnicima ili malim poduzetnicima (u smislu Priloga I. Uredbe 651/2014 koja su već bila u teškoćama na dan 31. prosinca 2019. ako se nad njima provodi cjelokupni stečajni postupak u skladu s nacionalnim pravom, a još nisu primili potporu za sanaciju ili potporu za restrukturiranje. Jamstvo mora biti odobreno najkasnije do 30. lipnja 2022., a ugovor o zajmu sa subvencioniranom kamatnom stopom mora biti potpisan najkasnije do 30. lipnja 2022.

---

<sup>66</sup> Ibid

Mjere potpore dodijeljene u skladu s Privremenim Okvirom u obliku povratnih predujmova, jamstava, zajmova ili drugih povratnih instrumenata mogu se konvertirati u druge oblike potpore kao što su bespovratna sredstva, pod uvjetom da se konverzija izvrši najkasnije do 30. lipnja 2023. te ako su ispunjeni uvjeti iz odjeljka 3.1. Privremenog Okvira.

Državno jamstvo za zajmove obuhvaća i jamstva za određene proizvode faktoringa, odnosno jamstva za regres i faktoring s regresom ako davatelj faktoringa ima pravo regresa u odnosu na korisnika usluge faktoringa. Prihvatljivi proizvodi faktoringa s regresom ograničeni su na proizvode koji se upotrebljavaju tek nakon što je prodavatelj već obavio svoj dio transakcije, tj. isporučio proizvod ili uslugu.

3. potpore u obliku jamstva i zajmova preko kreditnih institucija ili drugih financijskih posrednika – odjeljak 3.4. Privremenog Okvira.
4. kratkoročno osiguranje kredita – točka 3.5. Privremenog Okvira. Europska komisija smatra da su svi komercijalni i politički rizici povezani s izvozom u države navedene na popisu u Prilogu Komunikaciji Komisije o kratkoročnom osiguranju izvoznih kredita privremeno neutrživi do 31. ožujka 2022.
5. potpore za istraživanje i razvoj u području bolesti Covid-19 – točka 3.6. Privremenog Okvira - u obliku izravnih bespovratnih sredstava, povratnih predujmova ili poreznih olakšica – ove potpore ne mogu se dodijeliti poduzetnicima koji su na dan 31. prosinca 2019. bili u teškoćama u smislu Uredbe 651/2014 te mikropoduzetnicima ili malim poduzetnicima (u smislu Priloga I. Uredbe 651/2014) koja su već bili u teškoćama na dan 31. prosinca 2019. ako se nad njima provodi cjelokupni stečajni postupak u skladu s nacionalnim pravom, a još nisu primila potporu za sanaciju ili potporu za restrukturiranje.
6. potpore za ulaganje u izgradnju ili nadogradnju infrastruktura za ispitivanje i za unapređenje procesa s laboratorijske na proizvodnju razinu –točka 3.7. Privremenog Okvira - ove potpore ne mogu se dodijeliti poduzetnicima koji su na dan 31. prosinca 2019. bili u teškoćama u smislu Uredbe 651/2014 i mikropoduzetnicima ili malim poduzetnicima (u smislu Priloga I. Uredbe o 651/2014) koja su već bila u teškoćama na dan 31. prosinca 2019. ako se nad njima provodi cjelokupni stečajni postupak u skladu s nacionalnim pravom, a još nisu primila potporu za sanaciju ili potporu za restrukturiranje.

7. potpore za ulaganja u proizvodnju proizvoda bitnih za suzbijanje širenja bolesti Covida-19 – točka 3.8. Privremenog Okvira - ove potpore ne mogu se dodijeliti poduzetnicima koji su na dan 31. prosinca 2019. bili u teškoćama u smislu Uredbe o općem skupnom izuzeću. Odstupajući od prethodno navedenog, potpore se ne mogu dodijeliti mikropoduzetnicima ili malim poduzetnicima (u smislu Priloga I. Uredbe 651/2014) koja su već bila u teškoćama na dan 31. prosinca 2019. ako se nad njima provodi cjelokupni stečajni postupak u skladu s nacionalnim pravom, a još nisu primila potporu za sanaciju ili potporu za restrukturiranje.
8. potpore u obliku odgoda plaćanja poreza i/ili doprinosa za socijalno osiguranje (potpora se dodjeljuje prije 31. prosinca 2021., a odgoda se primjenjuje najkasnije do 30. lipnja 2023.) i 9. potpore u obliku subvencija za plaće zaposlenika ili dohotku samozaposlenih osoba koji je ekvivalentan plaći (dodjeljuju se najkasnije do 30. lipnja 2022.) - točke 3.9. i 3.10. Privremenog Okvira - radi izbjegavanja otpuštanja tijekom pandemije bolesti Covida-19 – ove potpore dodjeljuju se putem programa potpora, a smatraju se potporama ako je njihova dodjela ograničena na određene sektore, regije ili vrste poduzetnika i u tom slučaju primjena Privremenog Okvira je neizbježna.
9. mjere dokapitalizacije za nefinancijske poduzetnike – točka 3.11. Privremenog Okvira - potpore se ne mogu dodijeliti mikropoduzetnicima ili malim poduzetnicima (u smislu Priloga I. Uredbe 651/2014) koja su već bila u teškoćama na dan 31. prosinca 2019. ako se nad njima provodi cjelokupni stečajni postupak u skladu s nacionalnim pravom, a još nisu primila potporu za sanaciju ili potporu za restrukturiranje.
10. potpora u obliku potpore za nepokrivene fiksne troškove – točka 3.12. Privremenog Okvira - rok za dodjelu potpore je najkasnije 30. lipanj 2023. i pokriva nepokrivene fiksne troškove nastale u razdoblju od 1. ožujka 2020. do 30. lipnja 2022., uključujući takve troškove nastale u dijelu tog razdoblja („prihvatljivo razdoblje”). Dodjeljuje se temeljem programa potpora koji su tijekom prihvatljivog razdoblja pretrpjeli pad prometa od najmanje 30% u usporedbi s istim razdobljem 2019. u svakom slučaju. Ukupna potpora ne smije premašiti iznos od 10 milijuna eura po poduzetniku. Potpora se može dodijeliti u obliku izravnih bespovratnih sredstava, poreznih olakšica i povoljnijih uvjeta plaćanja ili u drugim oblicima, kao što su povratni predujmovi, jamstva, zajmovi i vlasnički kapital, pod uvjetom da ukupna nominalna vrijednost takvih mjera ne prelazi ukupnu gornju granicu od 12 milijuna

aura po poduzetniku; svi iznosi moraju biti bruto iznosi, tj. prije odbitka poreza ili drugih troškova;. potpora u okviru ove mjere. ne mogu se dodijeliti poduzetnicima koji su na dan 31. prosinca 2019. bili u teškoćama u smislu Uredbe 651/2014. i mikropoduzećima ili malim poduzećima (u smislu Priloga I. Uredbe 651/2014) koja su već bila u teškoćama na dan 31. prosinca 2019. ako se nad njima provodi cjelokupni stečajni postupak u skladu s nacionalnim pravom, a još nisu primila potporu za sanaciju ili potporu za restrukturiranje.

Europska komisija navedene potpore može smatrati spojivima s unutarnjim tržištem temeljem članka 107. stavka 3.b) UFEU-a ako ispunjavaju uvjete iz Privremenog Okvira i njegovih izmjena i o tome donosi posebnu odluku. Programe/pojedinačne državne potpore izrađene temeljem Privremenog Okvira i njegovih izmjena davatelj potpore dostavlja Ministarstvu financija temeljem članka 8. Zakona o državnim potporama koje potom izdaje mišljenje o njihovoj usklađenosti s predmetnim pravilima iz Privremenog Okvira i prijavljuje ih Europskoj komisiji.

11. potpora ulaganjima u održiv oporavak radi poticanja otklanjanja trenutnog nedostatka ulaganja koji se zbog krize akumulirao u gospodarstvu. Odluku o spojivosti ove potpore temeljem članka 107. stavka 3. c) UFEU-a donosi Europska komisija (prijava se obavlja putem Ministarstva financija) pod sljedećim uvjetima:
  - potrebno je izraditi program potpore – najviši iznos pojedinačne potpore za poduzetnika ne smije prelaziti 1% ukupnog raspoloživog proračuna predmetnog programa (iznimka uz prikladno obrazloženje države članice),
  - prihvatljivi troškovi mogu biti troškovi ulaganja u materijalnu i nematerijalnu imovinu. Troškovi povezani s kupnjom zemljišta mogu se uključiti samo ako su dio ulaganja za proizvodnju roba ili pružanje usluge. Financijska ulaganja nisu prihvatljiva,
  - potporu je moguće ograničiti na ulaganja kojima se podupiru određena gospodarska područja od posebne važnosti za gospodarski oporavak – potrebno je spriječiti mogućnost umjetnog ograničenja prihvatljivih ulaganja ili potencijalnih korisnika,
  - intenzitet potpore je 15%, ali moguće je povećanje do 20% za male i 10% za srednje poduzetnike,

- za ulaganja u potpomognuta područja intenzitet može biti povećan sukladno intenzitetu utvrđenom na karti regionalnih potpora koja je na snazi u trenutku dodjele potpore u predmetnom području,
- ukupna potpora ne smije premašiti 10 milijuna eura po poduzetniku u nominalnim vrijednostima, neovisno o konkretnom instrumentu potpore - u potpomognutim područjima, neovisno o konkretnom instrumentu potpore, ukupna potpora po poduzeću dodijeljena u skladu s ovim odjeljkom ne smije premašiti maksimalni iznos potpore izračunan u skladu s člankom 14. Uredbe o općem skupnom izuzeću (Uredbe 651/2014) i na temelju primjenjive karte regionalnih potpora te uvećan za 10 milijuna EUR u nominalnoj vrijednosti,
- potpora može imati različite oblike, uključujući bespovratna sredstva, porezne potpore ili odgode plaćanja poreza, subvencionirane kamatne stope na zajmove ili jamstva. U slučaju povratnih instrumenata države članice mogu predvidjeti mogućnost konverzije u bespovratna sredstva pod unaprijed određenim uvjetima i na temelju unaprijed definiranih kriterija koji moraju biti utvrđeni u programu i navedeni u pojedinačnim odlukama o dodjeli bespovratnih sredstava. Povratni instrumenti kao što su zajmovi i jamstva moraju biti ograničeni na najviše 8 godina.

Ovu potporu moguće je dodijeliti do 31. prosinca 2022. Potpora za ulaganje dodijeljena prije 1. veljače 2020. je isključena, također nije moguća dodjela potpore poduzetnicima koji su na dan 31. prosinca 2019. bili u teškoćama u smislu Uredbe 651/2014. i mikropoduzećima ili malim poduzećima (u smislu Priloga I. Uredbe 651/2014) koja su već bila u teškoćama na dan 31. prosinca 2019. ako se nad njima provodi cjelokupni stečajni postupak u skladu s nacionalnim pravom, a još nisu primila potporu za sanaciju ili potporu za restrukturiranje.

12. potpora za solventnost – neki od uvjeta za ovu vrstu potpore jesu: dodjeljuje se temeljem programa potpore za privatna ulaganja u vlasnički kapital, podređeni dug ili kvazi vlasnički kapital, uključujući tihe udjele i participativne zajmove – poticanje novih ulaganja privatnih ulagača. Moguća je dodjela u obliku jamstava ili sličnih mjera za namjenske investicijske fondove, kao poticaj za ulaganje u krajnje korisnike, prihvatljivi korisnici su MSP-ovi i mali poduzetnici srednje tržišne kapitalizacije (financijske institucije su isključene) i sl. Ovu vrstu potpore moguće je dodijeliti najkasnije do 31. prosinca 2023.

Razvidno je dakle da osim uobičajenih slučajeva kada je moguće dodijeliti državnu potporu koju Europska komisija smatra spojivom s jedinstvenim unutarnjim tržištem EU, postoje mehanizmi koji omogućavaju da u izvanrednim situacijama, kao što je primjerice pandemija, potresi, poplave ili druge elementarne nepogode, države članice mogu različitim mjerama pomoći poduzetnicima da lakše prevladaju posljedice tih izvanrednih situacija, a kako bi se očuvalo gospodarstvo od kraha koje bi imalo nesavladive posljedice na svaku EU članicu i EU u cjelini. Slijedom navedenog, može se zaključiti da pravila o državnim potporama nisu namijenjena tome da ograničavaju mogućnost države da intervenira na domaćem tržištu i pruži podršku svojim poduzetnicima (a time i posredno građanima) u doba krize, već da osiguraju jednaka pravila za sve na jedinstvenom tržištu EU.

### **2.3. Područje primjene državnih potpora**

Pravila o državnim potporama primjenjuju se isključivo na poduzetnike, a poduzetnik je svaka osoba koja obavlja gospodarsku djelatnost. Primjerice, Sud EU je u presudi od 23. travnja 1991., u predmetu *C41/90 Klaus Höfner*<sup>67</sup> utvrdio da, u kontekstu prava tržišnog natjecanja, pojam poduzetnika obuhvaća svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, bez obzira na pravni status subjekta i način na koji se financira te je tako i primjerice zapošljavanje gospodarska djelatnost. Činjenica da se aktivnosti zapošljavanja obično povjeravaju javnim agencijama ne može utjecati na ekonomsku prirodu takvih aktivnosti. Aktivnosti zapošljavanja nisu uvijek provodila javna tijela, niti je to nužno. Taj se nalaz posebno odnosi na zapošljavanje izvršnih direktora. Sud je stoga utvrdio da se subjekt kao što je javna agencija za zapošljavanje koji se bavi poslovima nabave radnih mjesta može klasificirati kao poduzeće u svrhu primjene pravila tržišnog natjecanja Zajednice. Stoga, može se zaključiti da područje primjene državnih potpora odnosi se na sve poduzetnike, neovisno koju djelatnost obavljaju, ako ispunjavaju propisane uvjete, odnosno da javni ili privatni karakter subjekta koji se bavi predmetnom djelatnošću ne može utjecati na pitanje ima li taj subjekt svojstvo „poduzetnika”. Nadalje, ako se predmetna djelatnost može okvalificirati kao „gospodarska”, okolnost da se njome bavi primjerice crkvena zajednica ne protivi se primjeni pravila Ugovorâ, među kojima i onih kojima je uređeno pravo tržišnog natjecanja (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 1988., *Steymann*, 196/87, EU:C:1988:475, t. 9. i 14.).

---

<sup>67</sup> Presuda Suda (šesto vijeće) od 23. travnja 1991. Klaus Höfner i Fritz Elser protiv Macrotron GmbH. Zahtjev za prethodnu odluku: Oberlandesgericht München - Njemačka. Slobodno pružanje usluga - Tržišno natjecanje. Predmet C-41/90. [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0041> [21 svibnja 2022]

S druge strane, pravila o državnim potporama se ne primjenjuju na aktivnosti koje, po svojoj prirodi, svojim ciljevima i pravilima kojima podliježu ne spadaju u područje gospodarske djelatnosti. Tako je primjerice Sud EU-a u svojoj presudi od 27. lipnja 2017. u predmetu C-74/16 *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*<sup>68</sup>, istaknuo da kako bi se utvrdilo jesu li predmetne djelatnosti doista djelatnosti „poduzetnika” u smislu prava tržišnog natjecanja Unije, valja razmotriti narav tih djelatnosti, pri čemu kvalifikaciju „gospodarska djelatnost” treba ispitati za svaku od različitih djelatnosti kojima se bavi isti predmetni subjekt (vidjeti u tom smislu presude od 24. listopada 2002., *Aéroports de Paris/Komisija*, C-82/01 P, EU:C:2002:617, t. 75., i od 1. srpnja 2008., *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, t. 25.). Gospodarska je djelatnost svaka djelatnost koja se sastoji od ponude robe ili usluga na danom tržištu (vidjeti presudu od 10. siječnja 2006., *Cassa di Risparmio di Firenze i dr.*, C-222/04, EU:C:2006:8, t. 108.). Okolnost da se roba ili usluge nude bez namjere stjecanja dobiti ne protivi se tome da subjekta koji izvršava te transakcije na tržištu treba smatrati poduzetnikom jer ta ponuda konkurrira ponudi drugih gospodarskih subjekata čiji je cilj stjecanje dobiti (presuda od 1. srpnja 2008., *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, t. 27.). Usluge koje se mogu okvalificirati kao „gospodarske djelatnosti” su one koje se uobičajeno pružaju uz naknadu. Bitna značajka naknade je to što je ona ekonomska protučinidba za uslugu o kojoj je riječ (vidjeti analogijom presudu od 11. rujna 2007., *Schwarz i Gootjes-Schwarz*, C-76/05, EU:C:2007:492, t. 37. i 38. i navedenu sudsku praksu).

Tako je primjerice, potrebno utvrditi da su tečajevi koje pružaju obrazovne ustanove te se financiraju privatnim sredstvima koja ne potječu od samog pružatelja usluga, usluge jer je cilj tih ustanova ponuditi uslugu uz naknadu (vidjeti analogijom presude od 11. rujna 2007., *Schwarz i Gootjes-Schwarz*, C-76/05, EU:C:2007:492, t. 40., i od 11. rujna 2007., *Komisija/Njemačka*, C-318/05, EU:C:2007:495, t. 69.). Nije potrebno da to privatno financiranje osiguraju uglavnom učenici ili njihovi roditelji jer gospodarska narav djelatnosti ne ovisi o činjenici da uslugu plaćaju oni koji se njome koriste (vidjeti analogijom presude od 11. rujna 2007., *Schwarz i Gootjes-Schwarz*, C-76/05, EU:C:2007:492, t. 41., i od 11. rujna 2007., *Komisija/Njemačka*, C-318/05, EU:C:2007:495, t. 70.). To međutim ne vrijedi za

---

<sup>68</sup> Presuda Suda (veliko vijeće) od 27. lipnja 2017. *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* protiv Ayuntamiento de Getafe. Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Juzgado Contencioso-Administrativo de Madrid. Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Pojam ‚državna potpora’ – Pojmovi ‚poduzetnik’ i ‚gospodarska djelatnost’ – Drugi uvjeti primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a – Članak 108. stavci 1. i 3. UFEU-a – Pojmovi ‚postojeće potpore’ i ‚nove potpore’ – Sporazum od 3. siječnja 1979. sklopljen između Kraljevine Španjolske i Svete Stolice – Porez na građevine, instalacije i građevinske radove – Izuzeće u korist nekretnina Katoličke crkve. Predmet C-74/16. [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:62016CJ0074> [8 listopada 2020]



tečajevе koje pružaju određene ustanove koje su dio javnog obrazovnog sustava te se u cijelosti ili uglavnom financiraju iz javnih sredstava. Naime, uspostavljajući i održavajući sustav javnog obrazovanja, koji se u pravilu financira iz javnog proračuna a ne iz sredstava učenika ili njihovih roditelja, država nema namjeru izvršavati djelatnosti uz naknadu, već ispunjava svoju zadaću koju ima prema svojem stanovništvu u socijalnom, kulturnom i obrazovnom području (vidjeti analogijom presude od 11. rujna 2007., *Schwarz i Gootjes-Schwarz*, C-76/05, EU:C:2007:492, t. 39., i od 11. rujna 2007., *Komisija/Njemačka*, C-318/05, EU:C:2007:495, t. 68.). U tim okolnostima nije isključeno da ista ustanova može izvršavati više djelatnosti, istodobno gospodarskih i negospodarskih, pod uvjetom da vodi odvojeno računovodstvo za različita primljena financijska sredstva, tako da se isključi svaki rizik od „križnog” subvencioniranja njezinih gospodarskih djelatnosti javnim sredstvima koja ona koristi na temelju svojih negospodarskih djelatnosti.

Slijedom navedenog u presudi u predmetu C-74/16 *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, Sud EU-a je zaključio da ako primjerice obrazovne djelatnosti koje subvencionira španjolska država ulaze u okvir osnovnog i srednjeg obrazovnog sustava te države članice s obzirom na to da se obrazovanje u okviru škole „La inmaculada” pruža na temelju i u skladu s uvjetima iz ugovora koji su sklopile crkvena zajednica i autonomna zajednica Madrid te se u cijelosti financira iz javnog proračuna, obrazovne djelatnosti crkvene zajednice koje subvencionira španjolska država ne mogu se okvalificirati kao „gospodarske”, u skladu sa sudskom praksom Suda. Međutim, ako obrazovne djelatnosti crkvene zajednice ne subvencionira španjolska država, a koje obuhvaćaju predškolsko, izvanškolsko i dodatno obrazovanje, te se naprotiv, radi o djelatnostima koje organizira sama crkvena zajednica te koje se financiraju uglavnom privatnim financijskim doprinosima troškovima školovanja, osobito učenika i njihovih roditelja, tada se te djelatnosti trebaju smatrati gospodarskim djelatnostima.

Ono što se može zaključiti jest da općenito gospodarsku djelatnost ne obavljaju državna i druga javna tijela prilikom izvršavanja javnih ovlasti odnosno temeljnih funkcija države (tijela državne uprave, oružane snage, inspeksijska tijela, tijela regionalne i lokalne samouprave), pravne osobe koje obavljaju javne ovlasti, sigurnost i kontrola zračne plovidbe, kontrola i sigurnost pomorskog prometa, poslovi financiranja i izvršavanja zatvorskih kazni, provedba poslova revitalizacije zemljišta u javnom vlasništvu, itd. Zatim, djelatnosti koje se temelje na sustavu solidarnosti i na načelu univerzalnog pokrića gdje su svi korisnici izjednačeni u pravima u okviru nacionalnog zakonodavstva, a država provodi i nadzire obavljanje tih djelatnosti.

Također, ako se radi primjerice o infrastrukturi koja se gradi/obnavlja javnim sredstvima, a njena uporaba se ne naplaćuje ili je naplata simbolična, ako je infrastruktura otvorena za sve stvarne i potencijalne korisnike na ne diskriminatoran i transparentan način, također se ne radi o gospodarskim djelatnostima.<sup>69</sup>

U nastavku daje se nekoliko primjera slučajeva kada se primjenjuju pravila o državnim potporama, a kada ne:<sup>70</sup>

### ***Besplatne zdravstvene usluge***

*Javne bolnice i druge zdravstvene ustanove čine sastavni dio nacionalnog zdravstva te njihovu djelatnost regulira i nadzire država. Financiraju se iz doprinosa, državnog proračuna ili drugih javnih izvora i besplatno pružaju usluge na temelju univerzalnog pokrivača, eventualno plaćanje usluga je simbolično i ne pokriva stvarnu cijenu pružene usluge. U tom slučaju ne primjenjuju se pravila o državnim potporama, jer se pružatelji tih usluga ne smatraju poduzetnicima u smislu članka 107.stavka 1. UFEU budući da javno financiranje ne predstavlja državnu potporu, a niti sama kupnja opreme/robe na tržištu ne kvalificira javne zdravstvene ustanove kao poduzetnike.*

### ***Zdravstvene usluge uz naknadu***

*Javne bolnice i ostali pružatelji zdravstvenih usluga pružaju usluge uz naknadu, koju plaća pacijent izravno ili osiguranje. Između pružatelja usluga postoji tržišno natjecanje. Radi se o modelu koji uključuje tržišno natjecanje između zdravstvenih ustanova s ciljem privlačenja pacijenata, čak i u slučaju kada se radi o usluzi koju pružaju javne zdravstvene ustanove, koji se u tom slučaju smatraju poduzetnicima na koje se primjenjuju pravila o državnim potporama.*

### ***Kultura i kulturna baština***

*Javno financiranje određenih kulturnih aktivnosti koje su dostupne javnosti bez plaćanja ulaznice ili uz cijenu koja pokriva samo dio stvarnih troškova pružanja usluga(primjerice ulaznice za muzeje, kazališta, izložbe, pristup povijesnoj, prirodnoj i kulturnoj baštini i slično) ne predstavlja gospodarsku djelatnosti. Također, javno financiranje obnove objekata kulturne baštine koji se ne koristi u gospodarske svrhe ne predstavlja državnu potporu.*

### ***Aktivnosti u turizmu***

---

<sup>69</sup> Ibid str. 6

<sup>70</sup> Ibid str. 7 do 11.

*Državnim potporama se ne smatra javno financiranje osnivanja i poslovanja informativnih centara i sličnih objekata (turistički uredi), signalizacije, javnih parkova/parkova prirode; vidikovaca, uređenih "piknik" područja koja se koriste bez naplate, kupališta, šetnica, biciklističkih staza, kupališta i ostalih objekata koje turisti koriste besplatno i bez ograničenja; tiskanje i distribucija turističkih materijala ili objava na internetu, koji se ne naplaćuju, turističkih karti i vodiča, vozni redova vlakova, autobusa, brodova i sl.; promocija turističkih destinacija i regija (TV, internet, i sl.) koja ne uključuju reklamu ili booking, bez isticanja i navođenja ponude konkretnih poduzetnika –ugostitelja, hotelijera, prijevoznika, trgovaca i sl.*

### ***Izgradnja/obnova infrastrukture***

*Pravila o državnim potporama primjenjuju se na financiranje izgradnje/obnove infrastrukture poput zračnih luka, autocesta, energetske, istraživačke, lokalne i ostale infrastrukture. Međutim, na javno financiranje infrastrukture koja se ne koristi u gospodarske svrhe (korištenje se ne naplaćuje) ne primjenjuju se pravila o državnim potporama. To se primjerice odnosi na javno financiranje: (1) infrastrukture koja se koristi radi izvršavanja javnih ovlasti i funkcija države, (2) infrastrukture koja se koristi za pružanje usluga javnog sektora koji se temelji na načelu solidarnosti i univerzalnog pokrića zdravstva, socijalne skrbi, obrazovanja znanosti i istraživanja koje financira i nadzire država, (3) infrastrukture čija se izgradnja financira kroz javno-privatno partnerstvo na načelu „pari passu“<sup>71</sup>, (4) infrastrukture čije se korištenje ne naplaćuje, odnosno za objekte namijenjene lokalnom stanovništvu (sportski objekti, male zračne, morske i riječne luke, žičare, itd.).*

*Ako se radi o infrastrukturi koja se koristi za mješovite namjene, pri čemu se ona koristi gotovo isključivo za negospodarsku djelatnost, moguće je da se na njezino financiranje, u cijelosti ne primjenjuju pravila o državnim potporama, no pod sljedećim uvjetima:*

---

<sup>71</sup>Ako su javna tijela i privatni subjekti u usporedivoj situaciji (transakcija „pari passu“) pod jednakim uvjetima i uz istu razinu rizika i dobiti – kao što je to slučaj u javnoprivatnim partnerstvima, tada se radi o MEO (Market Economy Operator) transakciji po tržišnim uvjetima i državna tijela/javna poduzeća financiraju i/ili sufinanciraju aktivnosti određenih poduzetnika ili se odriču potraživanja od određenih poduzetnika polazeći isključivo od tržišnih, a ne političkih, socijalnih ili srodnih ciljeva javnih politika (regionalna politika, politika zapošljavanja, itd.). Kod „pari passu“ transakcija potrebno je voditi računa o tome je li o intervenciji javnih tijela i privatnih subjekata odlučeno u isto vrijeme i jesu li one izvršene u isto vrijeme ili je proteklo određeno vrijeme, jesu li uvjeti transakcije jednaki za javna tijela i sve privatne subjekte uzimajući u obzir rizik, je li intervencija privatnih subjekata ekonomski značajna ili je samo simbolična, je li početni položaj tijela i uključenih privatnih subjekata usporediv u odnosu na transakciju – uzima se u obzir ranija izloženost države u odnosu na iste poduzetnike. U javno-privatnom partnerstvo provedenom u skladu s pari passu kriterijima poduzetniku koji je primatelj javnih sredstava ne dodjeljuje se prednost na tržištu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU pa se ne radi ni o državnoj potpori.

- *gospodarska namjena te infrastrukture mora ostati isključivo sporedna, odnosno mora se raditi o djelatnosti koja je izravno povezana s upravljanjem infrastrukturom i potrebna za njezino obavljanje, ili neodvojivo povezana s njezinom glavnom negospodarskom namjenom,*
- *gospodarska djelatnost upotrebljava iste unose (inpute) kao i primarne negospodarske djelatnosti, npr. materijal, oprema, radna snaga, fiksni kapital, itd.,*
- *područje primjene sporednih gospodarskih djelatnosti mora ostati ograničeno u pogledu kapaciteta infrastrukture, odnosno gospodarska namjena infrastrukture može se smatrati sporednom ako kapacitet koji se dodjeljuje toj namjeni infrastrukture ne premašuje 20% njezinog ukupnog godišnjeg kapaciteta (mjerila za određivanje kapaciteta ovise o djelatnosti koja se tamo obavlja – broj radnih sati zaposlenih, broj kreveta u zdravstvenim ustanovama, itd. ali se ne može mjeriti ostvarenim prihodom).*

Osim primarnog i sekundarnog EU prava, Europska komisija donosi i upute, odnosno smjernice koje su također izvorom prava pri tumačenju pravila o državnim potporama, iako nisu obvezujuće kao Direktive ili Uredbe. Primjerice, Europska komisija je Komunikacijom<sup>72</sup> dala smjernice za ocjenjivanje javnog financiranja važnih projekata od zajedničkog europskog interesa (VPZEI) u skladu s pravilima o državnim potporama. VPZEI-jevi mogu predstavljati vrlo važan doprinos gospodarskom rastu, zapošljavanju i konkurentnosti industrije i gospodarstva Unije s obzirom na njihove pozitivne učinke prelijevanja na cijelo unutarnje tržište i europsko društvo. VPZEI-jevima se omogućuje okupljanje znanja, stručnosti, financijskih sredstava i gospodarskih subjekata iz cijele Unije u cilju prevladavanja važnih tržišnih ili sistemskih nedostataka i društvenih izazova koji se inače ne bi mogli riješiti. Osmišljeni su u cilju udruživanja javnog i privatnog sektora u provedbi velikih projekata koji Uniji i njezinim građanima donose znatne koristi. Člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a propisano je sljedeće: „potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem”. U skladu s tim, Komunikacijom su propisane smjernice o kriterijima koje će Komisija primjenjivati na ocjenjivanje državnih potpora namijenjenih promicanju provedbe VPZEI-jeva.

Slijedom navedeno, razvidno je da područje primjene državnih potpora nije ograničeno na jedan sektor ili jednu djelatnost, već obuhvaća sve gospodarske djelatnosti u svim sektorima te je

---

<sup>72</sup> Komunikacija Komisije – Kriteriji za analizu jesu li državne potpore za promicanje provedbe važnih projekata od zajedničkog europskog interesa spojive s unutarnjim tržištem (2014.) [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex%3A52014XC0620%2801%29> [7 rujna 2021]

osnova od čega je potrebno krenuti pri utvrđivanju trebaju li se primijeniti pravila o državnim potporama utvrđivanje poduzetnika i njegove gospodarske djelatnosti koja se financira državnim sredstvima.

### **3. USKLADIVANJE ZAKONODAVSTVA REPUBLIKE HRVATSKE S PRAVNOM STEČEVINOM EU**

#### **3.1. Izvori prava u EU**

Europska unija (EU) ima pravnu osobnost te kao takva ima vlastiti pravni poredak koji je odvojen od međunarodnog prava. Nadalje, pravo EU-a ima izravan ili neizravan učinak na zakone država članica te postaje dio pravnog sustava svake države članice njihovim punopravnim članstvom u EU. EU sama je po sebi izvor prava. Pravni poredak obično se dijeli na primarno zakonodavstvo (Ugovore i opća pravna načela), sekundarno zakonodavstvo (koje se temelji na Ugovorima) i dodatno zakonodavstvo.<sup>73</sup>

Izvori prava EU-a hijerarhijski poredani jesu sljedeći:<sup>74</sup>

1. Ugovor o Europskoj uniji (UEU), Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i njihovi protokoli (Ugovorima je priloženo 37 protokola, 2 aneksa i 65 deklaracija kojima se pojašnjavaju pojedinosti, no koji nisu uključeni u cjelokupni pravni tekst),
2. Povelja Europske unije o temeljnim pravima,
3. Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (Euratom) i dalje je na snazi kao zaseban ugovor,
4. međunarodni sporazumi,

---

<sup>73</sup>Europski parlament, *Izvori i područje primjene prava Europske unije* (2022) [online]. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/6/izvori-i-podrucje-primjene-prava-europske-unije> [5 kolovoza 2022]

<sup>74</sup>Ibid

5. opća načela prava Unije,
6. sekundarno zakonodavstvo.

EU je unija koja se temelji na vladavini prava. U EU-u je uspostavljen cjelovit sustav pravnih lijekova i postupaka osmišljenih kako bi se Sudu EU omogućilo preispitivanje zakonitosti akata institucija EU-a (članak 263. UFEU-a). Ugovori i opća načela nalaze se na vrhu hijerarhije pravnih normi i predstavljaju primarno zakonodavstvo. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009. ista je vrijednost dana i Povelji o temeljnim pravima. Međunarodni sporazumi koje je sklopila Unija podređeni su primarnom zakonodavstvu. Na nižoj se razini nalazi sekundarno zakonodavstvo koje je valjano samo ako je u skladu s aktima i sporazumima koji su mu nadređeni. Doktrina nadređenosti prava EU-a temeljni je stup pravnog poretka EU-a kojim se nastoji osigurati jedinstvo i dosljednost prava EU-a. Formalni stav Suda EU-a je da je pravo EU-a apsolutno nadređeno nacionalnom zakonodavstvu država članica. Sud uvijek preuzima ulogu najviše instance pri utvrđivanju odnosa između prava Unije i nacionalnog prava. U značajnim predmetima *van Genden Loos protiv Nederlandse Administratieder Belastingen* i *Costa protiv ENEL* Sud je razvio temeljne doktrine nadređenosti prava EU-a. Prema tim doktrinama, pravo EU-a apsolutno je nadređeno nacionalnom pravu, a nacionalni sudovi moraju tu nadređenost uzeti u obzir u svojim odlukama. Sud EU-a potvrdio je te doktrine u kasnijim predmetima. Konkretno, u predmetu *Internationale Handelsgesellschaft* tvrdio je da je pravo Unije nadređeno čak i u pogledu temeljnih prava zajamčenih nacionalnim ustavima.<sup>75</sup>

Pravni akti Unije nabrojani su u članku 288. UFEU-a<sup>76</sup>. Riječ je o uredbama, direktivama, odlukama, preporukama i mišljenjima. Institucije EU-a mogu donositi te akte samo ako su za to ovlaštene odredbama Ugovora. Načelo dodjeljivanja, kojim se uređuju granice nadležnosti Unije, utvrđeno je člankom 5. stavkom 1. UFEU-a. UFEU-om se utvrđuje opseg nadležnosti Unije koje se dijele u tri kategorije: isključiva nadležnost (članak 3.), podijeljena nadležnost (članak 4.) i pomoćna nadležnost (članak 6.) u okviru kojih EU usvaja mjere kojima pruža potporu politikama država članica ili ih dopunjuje. Popis područja obuhvaćenih tim trima vrstama nadležnosti Unije utvrđen je člancima 3., 4. i 6. UFEU-a. Ako institucije nemaju ovlasti za djelovanje potrebne za postizanje jednog od ciljeva utvrđenih Ugovorima, one mogu primijeniti odredbe članka 352. UFEU-a te tako donijeti „odgovarajuće mjere”. Isto tako postoji niz načina djelovanja poput preporuka, komunikacija i akata povezanih s organizacijom i

---

<sup>75</sup> Ibid

<sup>76</sup> Ibid

funkcioniranjem institucija (uključujući i međuinstitucionalne sporazume) čiji naziv, struktura i pravni učinci proizlaze iz različitih odredbi Ugovorâ ili pravila za njihovu provedbu.<sup>77</sup> Pravo Europske unije razvilo se u impresivan pravni sustav koji sadrži tisuće pravnih pravila u mnogobrojnim izvorima prava Europske unije. Ono je dojmljivo ne samo zbog svoje potpunosti već i zbog specifičnog karaktera te razvojne moći.<sup>78</sup>

Zakonodavstvo u području državnih potpora EU-a dio je sustava prava tržišnog natjecanja EU-a, kao i ekonomskog ustava EU-a, koncepta utemeljenog u temeljnim ugovorima EU-a. Vezu između pravila o državnim potporama i pravila tržišnog natjecanja potvrdili su sudovi EU-a navodeći da odredbe zakonodavstva o državnim potporama i pravila o tržišnom natjecanju iz Ugovora teže istom cilju: nenarušenom tržišnom natjecanju na unutarnjem tržištu.<sup>79</sup> Članak 107. UFEU-a općenito zabranjuje državnu potporu osim ako nije iznimno opravdana. Dalje se u stavcima 2. i 3. toga članka navode slučajevi kada se potpora mora (u stavku 2.) i može (u stavku 3.) smatrati kompatibilnom s unutarnjim tržištem EU. Naime, unatoč općoj zabrani državnih potpora, u nekim su okolnostima državne intervencije neophodne za dobro funkcioniranje i pravedno gospodarstvo. Stoga UFEU ostavlja prostora za niz političkih ciljeva s kojima se državna potpora može smatrati kompatibilnom. Ta se izuzeća mogu pronaći i u zakonodavstvu relevantnom za državne potpore u pojedinim područjima gospodarstva, odnosno gospodarskim sektorima. Člankom 108. UFEU-a dana je ovlast Europskoj komisiji da, u suradnji s državama članicama, kontinuirano prati sve sustave potpora koje se primjenjuju u državama članicama.

Iako se čini da europsko ugovorno pravo dodjeljuje jasne nadležnosti u području državnih potpora između dva glavna aktera – država članica i Europske komisije, u praksi ta razlika nije toliko jasna. Naime, sukladno UFEU-u, s jedne strane, Europska komisija ima zadatak kontrolirati nacionalne državne potpore kako bi se spriječilo narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. S druge strane, ostaje isključiva nadležnost država članica da osmišljavaju i provode svoje pojedinačne politike potpora, sve dok ne krše europsko pravo tržišnog natjecanja. U praksi, međutim, često se osporava opseg zabrane državnih potpora i postupak

---

<sup>77</sup> Ibid

<sup>78</sup> Đanić, A., Đerđa, D. (2013) *Osnove upravnog prava Europske unije*, HKJU – CCPA, (2013.), br. 3., str. 957–964

<sup>79</sup> Cseres, K., Reyna, A. (2021): *EU State Aid Law and Consumer Protection: An Unsettled Relationship in Times of Crisis*, *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 12, Issue 8, Listopad 2021, str. 617–629 [online]. Dostupno na: <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab037> [27 lipnja 2022]

njezine provedbe. Drugo, mogućnost izuzimanja mjera državnih potpora iz opće zabrane dovodi do sukoba oko toga koje bi vrste državnih potpora ipak trebale biti dopuštene. Upravo je ova druga vrsta sukoba – koja nastaje ne samo između Europske komisije i država članica EU-a, već i unutar Europske komisije – ta koja je sve više unaprijed određena „mekim“ (eng. *softlaw*) i „tvrđim“ (eng. *hard law*) zakonodavstvom o državnim potporama. Iako su se države članice u načelu složile oko potrebe nadnacionalne kontrole državnih potpora, svaka od njih ima određenih poticaja odstupanja od zajedničke discipline državnih potpora, osobito u vrijeme ekonomske krize (Lavdas i Mendrinou, 1999). Postojeća literatura naglašava važnu ulogu koju ima Sud EU u osnaživanju Europske komisije protiv otpora država članica u ovom pogledu (Smith 1998; Lehmkuhl 2008).<sup>80</sup>

Države članice u početku su zaobilazile europsku kontrolu državnih potpora pribjegavajući 'kreativnim' oblicima državnih potpora. Umjesto davanja izravnih subvencija, priznavali su porezne povlastice, suzdržavali se od prikupljanja doprinosa za socijalno osiguranje ili prodavali javnu imovinu ispod tržišne vrijednosti kako bi favorizirali određena poduzeća. Reagirajući na to, Europska komisija je široko protumačila opseg zabrane državnih potpora, uključujući ne samo prednosti izravnih potpora, već i druge, ne izravnije oblike koji imaju isti učinak potpore (Plender 2003). Iako je u većini slučajeva Sud EU-a podržao tumačenja Ugovora od strane Europske komisije, također je definirao jasna ograničenja kontrole EU državnih potpora. Primjerice, Sud EU-a je u svojoj presudi u predmetu *Preussen Elektra* iz 2001. presudio da regulatorne povlastice koje ne uključuju proračunsko opterećenje za državu nisu obuhvaćene zabranom državnih potpora.<sup>81</sup>

Kako bi države članice lakše primjenjivale pravila o državnim potporama, odnosno kako bi se ujednačila praksa na razini EU usvojene su i objavljene različite uredbe, smjernice, odluke, mišljenja i sl. S vremenom je zakonodavstvo (*hard i softlaw*) u području državnih potpora sve više šireno i nadopunjavano. Jedna od važnijih među postupovnim propisima o državnim potporama je Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>82</sup>, koja se primjenjuje od 14.

---

<sup>80</sup> Blauberger, M. (2009) op.cit.. *Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control Through Soft and Hard Law*. West European Politics [online]. Dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/228150513\\_Of\\_'Good'\\_and\\_'Bad'\\_Subsidies\\_European\\_State\\_Aid\\_Control\\_Through\\_Soft\\_and\\_Hard\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/228150513_Of_'Good'_and_'Bad'_Subsidies_European_State_Aid_Control_Through_Soft_and_Hard_Law) [5 kolovoza 2021]

<sup>81</sup> Ibid str. 29.

<sup>82</sup> Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (kodificirani tekst) (Tekst značajan za EGP) [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32015R1589>



listopada 2015. Tom se Uredbom utvrđuju postupci za primjenu propisa o državnim potporama u Europskoj uniji, a posebice se definira postupak u vezi s prijavljenom potporom od same prijave, istražnih radnji Europske komisije, obveza dostavljanja podataka na zahtjev Europske komisije do odluke Europske komisije, novčanih kazni i periodičnih penala. Također definiran je postupak u svezi s nezakonitom potporom, uključujući nalog za obustavu ili privremeni povrat iznosa potpore. Također, definirani su rokovi zastare za povrat potpore i za izricanje novčanih kazni i periodičnih penala te za izvršenje novčanih kazni i periodičnih penala. Uredbom je propisana i obveza državama članicama da podnose Europskoj komisiji godišnja izvješća o svim postojećim programima potpora i pravo Europskoj komisiji na obavljanje posjeta radi praćenja stanja na licu mjesta. Uredba je izravno primjenjiva za sve države članice, te ju nije potrebno implementirati u nacionalno zakonodavstvo država članica.

Nadalje, Uredba Vijeća br. 994/98 od 7. svibnja 1998., izmijenjena Uredbom Vijeća br. 733/2013 od 22. srpnja 2013.<sup>83</sup>, omogućuje Europskoj komisiji donošenje tzv. Uredbe o skupnom izuzeću za državne potpore. Ovim propisima Komisija može proglasiti određene kategorije državnih potpora suglasnima s Ugovorom ako ispunjavaju određene uvjete, čime ih izuzima od zahtjeva prethodne prijave i odobrenja Komisije. Tako su Uredbom propisani uvjeti za izuzeće i pragovi za prijavu (primjerice izuzeća propisana tom Uredbom ne primjenjuju se na regionalne potpore za urbani razvoj ako prelaze 20 milijuna EUR; na potpore za ulaganje za MSP-ove koje prelaze 7,5 milijuna EUR po poduzetniku po projektu ulaganja; na potpore za savjetodavne usluge u korist MSP-ova koje prelaze 2 milijuna EUR po poduzetniku po projektu i dr.).

Nadalje, donesena je i Uredba koje omogućavanju Europskoj komisiji blokiranje izuzeća regionalnih potpora, potpora za istraživanje i razvoj i to Uredba Vijeća (EU) 2018/1911 od 26. studenog 2018. o izmjeni Uredbe (EU) 2015/1588 o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije horizontalnih državnih potpora.<sup>84</sup>

---

[7 lipnja 2020]

<sup>83</sup> Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0651-20210801&from=EN>

[3 veljače 2021]

<sup>84</sup> Uredba Vijeća (EU) 2018/1911 od 26. studenoga 2018. o izmjeni Uredbe (EU) 2015/1588 o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije horizontalnih državnih potpora (Tekst značajan za EGP.), (SL L 311, 7.12.2018.)

U području mekog zakonodavstva (eng. *softlaw*) Europska Komisija objavila je niz komunikacija, smjernica i kodeksa radi transparentnijeg i ujednačenijeg postupanja pri primjeni pravila o državnim potporama. Tako je Europska komisija u vezi pojma državne potpore objavila posebnu Obavijest Komisije o pojmu državne potpore<sup>85</sup>. Ova se Obavijest odnosi samo na pojam državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora, koji i Komisija i nacionalna tijela (uključujući nacionalne sudove) moraju primjenjivati u vezi s obvezom obavješćivanja i mirovanja iz članka 108. stavka 3. Ugovora. Ne odnosi se na spojivost državne potpore s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavcima 2. i 3. te člankom 106. stavkom 2. Ugovora, koju procjenjuje Komisija. S obzirom na to da je pojam državne potpore objektivan pravni koncept izravno definiran Ugovorom, ovom se Obaviješću pojašnjava Komisijino shvaćanje članka 107. stavka 1. Ugovora kako ga tumače Sud EU-a i Opći sud („Sudovi Unije“). Europska komisija će za pitanja koja Sudovi Unije još nisu stigli razmotriti navesti kako smatra da u njima treba tumačiti pojam državne potpore. Mišljenjima navedenima u ovoj Obavijesti ne dovodi se u pitanje tumačenje pojma državne potpore koje su dali Sudovi Unije. Primarna referenca za tumačenje Ugovora uvijek je sudska praksa Sudova Unije. Treba naglasiti da je Europska komisija obvezana tim objektivnim pojmom te da ima samo ograničeno diskrecijsko pravo u njegovoj primjeni, konkretno, kada su procjene Komisije tehničke prirode ili složene, a posebice u situacijama koje uključuju složene ekonomske procjene.

Od ostalih važnih dokumenata za tumačenje državnih potpora valja spomenuti sljedeće:

- Kodeks najbolje prakse za provedbu postupaka nadzora državnih potpora,<sup>86</sup>
- Komunikacija Komisije - Obavijest Komisije o povratu nezakonite i nespojive državne potpore,<sup>87</sup>
- Obavijest Komisije o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju na ocjenu nezakonite državne potpore,<sup>88</sup>
- Komunikacija Komisije - Obavijest Komisije o provedbi pravila o državnim potporama od strane nacionalnih sudova,<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Obavijesti institucija, tijela, ureda i agencija europske unije, Europska komisija - Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (2016/C 262/01) [online]. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN) [26 rujna 2021]

<sup>86</sup> Kodeks najbolje prakse za provedbu postupaka nadzora državnih potpora (SL C, 2018/C 253/05, 19.7.2018.)

<sup>87</sup> Komunikacija Komisije - Obavijest Komisije o povratu nezakonite i nespojive državne potpore (SL C, 2019/C 247/01, 23.7.2019.)

<sup>88</sup> Obavijest Komisije o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju na ocjenu nezakonite državne potpore (objavljeno pod brojem dokumenta C(2002) 458) Tekst značajan za EGP (OJ C, C/119, 22.05.2002, str. 110)

<sup>89</sup> Komunikacija Komisije - Obavijest Komisije o provedbi pravila o državnim potporama od strane nacionalnih sudova, (OJ C, 2021/C 305/01, 30.7.2021.)

- Komunikacija Komisije C(2003) 4582 od 1. prosinca 2003. o profesionalnim tajnama u odlukama o državnim potporama,<sup>90</sup>
- Komunikacija Komisije – Kriteriji za analizu jesu li državne potpore za promicanje provedbe važnih projekata od zajedničkog europskog interesa spojive s unutarnjim tržištem,<sup>91</sup> i dr.

Komisija je još 8. svibnja 2012. postavila ambiciozan program reforme državnih potpora. Taj je plan modernizacije imao tri glavna, usko povezana cilja:<sup>92</sup>

- a) poticati rast na ojačanom, dinamičnom i konkurentnom unutarnjem tržištu,
- b) usmjeriti provedbu na predmete s najvećim utjecajem na unutarnje tržište,
- c) pojednostavniti pravila i brže donošenje odluka.

Europska komisija je donijela nova pravila u skladu s tim načelima i pokrenula obnovljeno partnerstvo s državama članicama o provedbi programa reformi. U tu svrhu uspostavljen je Forum na visokoj razini između Europske komisije i država članica za redovite rasprave. Prijedlozi Europske komisije o modernizaciji državnih potpora nastojali su utvrditi zajednička načela za procjenu kompatibilnosti potpora s unutarnjim tržištem, kroz različite smjernice i okvire, te revidirati, pojednostaviti i eventualno konsolidirati smjernice o državnim potporama kako bi bile u skladu s tim zajedničkim načelima. Slijedom toga, u 2014. doneseno je niz mjera i pravila u različitim područjima državnih potpora, među kojima:

- Komunikacija Komisije - Smjernice o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja,<sup>93</sup>
- Komunikacija Komisije - Smjernice o državnim potporama zračnim lukama i zračnim prijevoznicima,<sup>94</sup>
- Smjernice o regionalnim državnim potporama za 2014.-2020. Tekst relevantan za EGP,<sup>95</sup>

---

<sup>90</sup> Komunikacija Komisije C(2003) 4582 od 1. prosinca 2003. o profesionalnim tajnama u odlukama o državnim potporama (OJ C, C/297, 09.12.2003, str. 117)

<sup>91</sup> Komunikacija Komisije – Kriteriji za analizu jesu li državne potpore za promicanje provedbe važnih projekata od zajedničkog europskog interesa spojive s unutarnjim tržištem (SL C 188, 20.6.2014.)

<sup>92</sup> Europska komisija [online]. Dostupno na: [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation_en) [01. lipnja 2022.]

<sup>93</sup> Komunikacija Komisije - Smjernice o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja (SL C 2014/C 19/04, 22.1.2014.)

<sup>94</sup> Ibid

<sup>95</sup> Smjernice o regionalnim državnim potporama za 2014.-2020. Tekst relevantan za EGP (SL C 209, 23.7.2013.)

- Komunikacija Komisije - Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014.–2020.<sup>96</sup>

Kako su navedene Smjernice uglavnom donesene za razdoblje 2014. do 2020., u 2021. su predložene nove izmijenjene smjernice koje su potom i usvojene:

- Smjernice za regionalne državne potpore,<sup>97</sup>
- Smjernice o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju za 2022.,<sup>98</sup>
- Smjernice o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja.<sup>99</sup>

Osim navedenog zakonodavnog okvira, važan izvor prava o pravilima za državne potpore predstavlja i sudska praksa Suda EU. Naime, za razliku od većine nacionalnih pravnih sustava u Europi, pravo EU ima svoje izvorište i u sudskim presudama Suda EU-a i razvija se kroz njih. Sud EU-a je razvio nekoliko područja prava EU-a presuđujući u pojedinačnim predmetima i zatim proširujući te slučajeve u budućim slučajevima te je time formirao ustaljenu sudsku praksu. Iako su pojedinačne presude obvezujuće za onu državu članicu, odnosno u onom slučaju za koji je presuda donesena, ipak bi se isto pravilo trebalo primjenjivati i u ostalim sličnim slučajevima u toj državi članici, ali i u ostalim državama članicama.

Sud EU-a usko surađuje sa svim sudovima država članica, koji su redovni sudovi nadležni za primjenu prava Unije. Kako bi osigurali učinkovitu i ujednačenu primjenu zakonodavstva Unije te izbjegli različito tumačenje prava, nacionalni se sudovi mogu, a katkad i moraju, obratiti Sudu EU sa zahtjevom za pojašnjenje tumačenja prava Unije da bi mogli, na primjer, provjeriti usklađenost svojeg nacionalnog zakonodavstva s pravom Unije. Zahtjev za prethodnu odluku također se može odnositi na provjeru valjanosti akta koji su donijele institucije Unije. Sud EU na zahtjev ne odgovara tek davanjem mišljenja već donosi presudu ili obrazloženo rješenje. Nacionalni sud koji se obratio Sudu EU obavezan je držati se danog tumačenja u predmetu o kojem odlučuje. Presuda Suda na isti način obvezuje i ostale nacionalne sudove koji razmatraju jednak problem. U okviru prethodnih pitanja svaki građanin Unije također može zatražiti pojašnjenje odredaba prava Unije koje se na njega odnose. Naime, iako zahtjev za prethodnu odluku može uputiti samo nacionalni sud, sve stranke u postupku pred tim sudom, države

---

<sup>96</sup> Komunikacija Komisije - Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014.–2020 (SL C 2014/C 200/01), 28.6.2014.)

<sup>97</sup> Smjernice za regionalne državne potpore (SL C, C153, 29.4.2021.)

<sup>98</sup> Smjernice o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju za 2022 (SL C, C80, 18.2.2022.)

<sup>99</sup> Smjernice o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja (SL C, C508, 16.12.2021.)

članice i institucije Unije mogu sudjelovati u postupku pokrenutom pred Sudom EU. Više važnih pravnih načela Unije proglašeno je upravo na temelju prethodnih pitanja, koja su u nekim slučajevima postavili nacionalni prvostupanjski sudovi.<sup>100</sup>

Tako je Sud EU u području državnih potpora, primjerice, utvrdio svojom ustaljenom sudskom praksom svojevrsnu definiciju državnih potpora, odnosno da kako bi se nešto kvalificiralo „državnom potporom” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a svi uvjeti predviđeni tom odredbom moraju biti ispunjeni. Te je utvrdio 4 glavna uvjeta koja moraju biti ispunjena: prvo, mora se raditi o intervenciji države ili intervenciji putem državnih sredstava; drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama; treće, mora pružati selektivnu prednost svojem korisniku; četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (presude od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 40., i od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 53.). Zatim je u svojim presudama pojasnio tko je to „poduzetnik” i što se smatra „gospodarska djelatnost”, kako tumačiti pojmove poput „selektivna gospodarska prednost” potpore koju dodjeljuje država ili koja je dodijeljena iz državnih sredstava”, „potpore koje utječu na trgovinu među državama članicama i koje narušavaju ili prijete da će narušiti tržišno natjecanje”, „postojeće i nove potpore” i sl.

Osim toga, Sud EU-a ima i odlučujuću ulogu prilikom neslaganja između Europske komisije i država članica, jer kao što je ranije već rečeno, iako su države članice pristale na poštivanje pravila o državnim potporama kako bi se osigurala ravnopravna konkurencija na unutarnjem tržištu, ipak nastoje kreativnim mjerama pronaći načine da ipak subvencioniraju i pruže potporu svojim poduzetnicima. Tako je, primjerice, Sud EU (Opći sud) u ožujku 2011. potvrdio svoju raniju sudsku praksu (u slučaju *Aéroports de Paris*) i dugogodišnju praksu odlučivanja Europske komisije da je izgradnja i upravljanje infrastrukturom zračnih luka gospodarska djelatnost (slučaj T-443/08). Javna potpora takvim aktivnostima stoga može predstavljati državnu potporu u smislu članka 107. Ugovora o funkcioniranju EU-a (UFEU).<sup>101</sup>

Međutim, prema mišljenju pojedinih kritičara, u posljednjem desetljeću scenu EU-a karakterizirala je fleksibilnija primjena pravila o državnim potporama, djelomično zbog stalnih

---

<sup>100</sup>Sud Europske unije [online]. Dostupno na: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7024/hr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hr/) [18 veljače 2021]

<sup>101</sup>Europska komisija, State aid: *Commission adopts new guidelines on state aid to airports and airlines (Aviation Guidelines) - Frequently asked questions* [online]. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_14\\_121](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_121) [12 rujna 2021.]

izvanrednih situacija diljem kontinenta. No taj trend nije bitno utjecao na primjenu članka 106. stavak 2. UFEU-a<sup>102</sup> ili, općenitije, pravila kojima se uređuje financiranje usluga od općeg gospodarskog interesa („SGEI” – eng. *Services of general economic interest*). Zapravo, čini se da su ta pravila postigla dobru razinu stabilnosti iako se temelje na osjetljivoj ravnoteži između prerogativa država članica u oblikovanju javnih usluga i zaštite jednakih uvjeta za sve.<sup>103</sup>

Jedan od kreativnih načina kojima države članice nastoje omogućiti selektivnu prednost poduzetnicima na svojem teritoriju, a koji je značajnije privukao pažnju javnosti 2013. godine, bio je kroz porezna mišljenja. Stoga je Europska komisija u ljeto 2013. osnovala posebnu radnu skupinu za prakse poreznog planiranja kako bi pratila javne navode o povoljnom poreznom tretmanu određenih poduzeća (osobito u obliku poreznih mišljenja). Europska komisija je u prosincu 2014. proširila ovu istragu na način da je poslala upit o praski izdavanja poreznih mišljenja na sve države članice, uključujući popis poreznih mišljenja izdanih posljednjih godina, na temelju kojih su zatražena pojedinačna porezna mišljenja.<sup>104</sup> Nakon toga Europska komisija je otvorila i pojedinačne inspekcijske nadzore, od kojih su pojedini završili i na Sudu, a najpoznatiji su slučajevi Starbucks i Fiata iz 2015., Applea iz 2016., IKEA i Amazona iz 2017., McDonalda iz 2018., Nike iz 2019. i dr.

Slijedom navedenog, EU ima pravnu osobnost, vlastiti pravni poredak koji je odvojen od prava država članica i od međunarodnog prava te je sama po sebi izvor prava. Posebna značajka prava EU je činjenica da može biti izravno izvršivo na sudovima država članica („izravan učinak”) te da se zakoni država članica mogu smatrati neprimjenjivima kad su u proturječju s pravom EU („nadređenost” potonjeg). Pravo Europske unije postaje dio pravnog sustava svake države članice.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Tim je člankom propisano da poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa ili koja imaju karakter monopola koji stvaraju prihod podliježu pravilima sadržanim u Ugovorima, posebno pravilima o tržišnom natjecanju, u onoj mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne ometa obavljanje, pravno ili stvarno, određenih zadataka koji su im dodijeljeni. Razvoj trgovine ne smije biti pogođen u tolikoj mjeri da bi to bilo protivno interesima Unije.

<sup>103</sup> Merola, M., Cogoni .A, (BonelliErede), State aid and SGEIs (2021) (*Almost*) *Nothing New Under the Sun* (C-434/19 and C-435/19 Poste Italiane) od 11. ožujka 2021. [online]. Dostupno na: <http://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/03/11/state-aid-and-sgeis-almost-nothing-new-under-the-sun-c%e2%80%9119-and-c%e2%80%9119-poste-italiane/> [12 kolovoza 2022]

<sup>104</sup> Europska komisija, State Aid, Tax Rulings [online]. Dostupno na: [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/tax-rulings\\_en#related-court-judgements](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/tax-rulings_en#related-court-judgements) [7 srpnja 2022]

<sup>105</sup> Izvori prava Europske unije [online]. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/cms.htm?id=47575> [3 veljače 2022]

### 3.2. Izvori prava u Republici Hrvatskoj

U kontinentalnom pravnom krugu (romansko-germanski pravni krug), kojim pripada i pravni sustav Republike Hrvatske, izvori prava su sljedeći: ustav kao pravni akt s najvišom pravnom snagom, zatim zakoni kao opći pravni akti koje donosi Hrvatski sabor i koji moraju biti u skladu s ustavom te podzakonski propisi koje donose tijela javne vlasti, a po svojoj pravnoj snazi slijede iza Ustava i zakona, donose se prema posebnom ovlaštenju sadržanom u višoj pravnoj normi, odnosno u svrhu provedbe načela utvrđenih višom normom. Podzakonski akti obuhvaćaju uredbe, pravilnike, odluke i napatke. Zatim, izvori prava su i međunarodni ugovori te je u skladu s Ustavom, zakonom i pravilima međunarodnog prava, sklapanje međunarodnih ugovora u nadležnosti, ovisno o naravi i sadržaju međunarodnog ugovora, Predsjednika Republike i Vlade Republike Hrvatske. Međunarodni ugovori koji su sklopljeni u skladu s Ustavom, potvrđeni u Hrvatskom saboru i objavljeni, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Izvori prava su još i odluke Ustavnog suda kojima se odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom te o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.<sup>106</sup>

Izvorom prava mogu biti i pravni običaji i načela prava. U našem se suvremenom građanskopravnom (privatnopravnom) poretku slijede postavke *Gestattungstheorie*, pa se usvaja kao načelo da su pravno relevantni jedino oni običaji na primjenu kojih upućuje zakon, dakle oni koje je zakonodavac zakonom učinio pravnim običajima, uputivši na njihovu primjenu. To su pravni običaji. Oni su dopunski i posredni izvori prava, koji djeluju posredstvom zakona koji upućuje na njihovu primjenu. Neki zakoni koji su okosnice pojedinih većih odsjeka (grana) našeg građanskog (privatnog) prava, upućuju na običaje kao izvor prava. Najčešće to čini Zakon o obveznim odnosima koji je glavni izvor našeg obveznog i trgovačkog prava. On općenito određuje da su u obveznim odnosima među »netrgovcima« (osobama koje nisu gospodarstvenici, privrednici), dakle u društvu općenito, običaji izvor prava samo ako je njihova primjena zakonom propisana ili ugovorena (čl. 12. st. 4. ZOO-a).<sup>107</sup> Nisu izvori prava, ali mogu služiti kao pomoćno sredstvo za utvrđivanje prava i sudske odluke te pravna doktrina.

Osnovni propisi u Republici Hrvatskoj kojima se uređuju državne potpore jesu sljedeći:

- Zakon o državnim potporama,

---

<sup>106</sup> N-Lex, O nacionalnoj bazi podataka [online]. Dostupno na: <https://n-lex.europa.eu/n-lex/info/info-hr/index?lang=hr> [7 ožujka 2022]

<sup>107</sup> Gavella, N. (2011) op.cit.: *Koji su to »drugi važeći izvori« hrvatskog građanskog prava*, Novi informator [online]. Dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/koji-su-to-drugi-vazeci-izvori-hrvatskog-gradanskog-prava> [7 svibnja 2022]

- Pravilnik o dostavi prijedloga državnih potpora, podataka o državnim potporama i potporama male vrijednosti te registru državnih potpora i potpora male vrijednosti.<sup>108</sup>

Zakonom o državnim potporama uređuju se nadležnosti tijela Republike Hrvatske iz područja državnih potpora i potpora malih vrijednosti, politika državnih potpora Republike Hrvatske, postupanja prije dodjele državnih potpora, vođenje evidencija i izvještavanje o državnim potporama i potporama male vrijednosti. Ovaj Zakon, osim članka 17., ne primjenjuje se na državne potpore poljoprivredi i ribarstvu jer su one uređene propisima o poljoprivredi i ribarstvu. Tim je zakonom propisano da je „program državne potpore“ akt na temelju kojeg se, bez potrebe za dodatnim provedbenim mjerama, unaprijed neodređenim korisnicima državne potpore dodjeljuju državne potpore kao i akt na temelju kojeg se državna potpora koja unaprijed nije vezana za poseban projekt dodjeljuje jednom ili više korisnika državne potpore na neodređeno vrijeme i/ili u neodređenom iznosu. Tako su primjerice donesene Odluka o usvajanju Programa dodjele državnih potpora sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanim djelatnostima u aktualnoj pandemiji COVID-a 19<sup>109</sup> i Odluka o usvajanju Programa dodjele državnih potpora sektoru turizma i sporta u aktualnoj pandemiji COVID-a 19.<sup>110</sup>

Osim toga, Ministarstvo financija objavilo je i Obavijest u vezi dodjela potpora male vrijednosti/*de minimis* potpora<sup>111</sup>. Cilj ove obavijesti je pružanje stručne pomoći davateljima potpora male vrijednosti pri izradi programa i pojedinačnih potpora male vrijednosti, a izdaje se slijedeći ovlasti Ministarstva financija iz članka 3. podstavka 6. i 14. i članka 5. Zakona o državnim potporama<sup>112</sup> iz kojih u bitnome proizlazi da Ministarstvo financija pruža stručnu pomoć davateljima potpore male vrijednosti radi ispravne primjene i razumijevanja propisa i pravila o potporama male vrijednosti. Programe/pojedinačne potpore male vrijednosti nije potrebno dostavljati na mišljenje Ministarstvu financija, već za takve potpore Zakonom o

<sup>108</sup> Narodne novine (2017), *Pravilnik o dostavi prijedloga državnih potpora, podataka o državnim potporama i potporama male vrijednosti te registru državnih potpora i potpora male vrijednosti*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 125/17.

<sup>109</sup> Narodne novine (2020), *Odluka o usvajanju Programa dodjele državnih potpora sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanim djelatnostima u aktualnoj pandemiji COVID-a 19*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 77/20

<sup>110</sup> Narodne novine (2021), *Odluka o usvajanju Programa dodjele državnih potpora sektoru turizma i sporta u aktualnoj pandemiji COVID-a 19*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 102/21.

<sup>111</sup> Ministarstvo financija, *Obavijest Ministarstva financija u vezi dodjela potpora male vrijednosti/de minimis potpora* [online]. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/pravila-o-drzavnim-potporama/461> [16 svibnja 2022]

<sup>112</sup> Ibid



državnim potporama<sup>113</sup> propisuje da se dodjeljuju u skladu s važećom uredbom EU kojom se uređuju potpore male vrijednosti. Uredba koja se primjenjuje na dodjelu potpora male vrijednosti od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020.<sup>114</sup> je Uredba Komisije br. 1407/2013, od 18. prosinca 2013., o primjeni članka 107. i 108. UFEU-a na *de minimis* potpore<sup>115</sup> (dalje u tekstu: Uredba o potporama male vrijednosti). Osnovna karakteristika potpora male vrijednosti odnosi se na prag njihove dodjele, pa tako pojedini poduzetnik u bilo kojem razdoblju od 3 fiskalne godine ne smije dobiti potpore male vrijednosti koje premašuju iznos od 200.000 eura (neovisno o razini davatelja potpore male vrijednosti i vrsti instrumenta dodjele potpore male vrijednosti), ako poduzetnik obavlja cestovni prijevoz tereta za najamninu ili naknadu taj prag ne smije prijeći 100.000 eura za razdoblje od 3 fiskalne godine.

Za različita područja, odnosno sektore doneseni su i posebni propisi koji uređuju dodjelu državnih potpora, primjerice:

- Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte,<sup>116</sup>
- Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu,<sup>117</sup>
- Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele državne potpore u ribarstvu za pomoć gospodarstvu – COVID-19,<sup>118</sup>
- Odluka o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2022. – 2024.,<sup>119</sup>
- Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele državne potpore male vrijednosti u ribarstvu,<sup>120</sup>
- Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele državne potpore za štete od raznih vrsta ptica i ostalih životinja na šaranskim ribnjacima,<sup>121</sup>

---

<sup>113</sup> Zakon o državnim potporama, Čl.10.

<sup>114</sup> Primjena je produljena do 31. prosinca 2023. temeljem Uredbe Komisije 2020/972 od 2. srpnja 2020. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1407/2013 u pogledu njezina produljenja i o izmjeni Uredbe (EU) br. 651/2014 u pogledu njezina produljenja i odgovarajućih prilagodbi (Tekst značajan za EGP), (SL L, L 215, 7.7. 2020.)

<sup>115</sup> Uredba Komisije br. 1407/2013, od 18. prosinca 2013., o primjeni članka 107. i 108. UFEU-a na *de minimis* potpore (SL L, L 352, 24.12. 2013.)

<sup>116</sup> Narodne novine (2018), *Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 64/18 (dalje u radu: *Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte*)

<sup>117</sup> Narodne novine, *Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 109/07, 152/08, 14/14 (dalje u radu: *Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu*)

<sup>118</sup> Narodne novine (2021), *Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele državne potpore u ribarstvu za pomoć gospodarstvu – COVID-19*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 42/2021

<sup>119</sup> Narodne novine (2022), *Odluka o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2022. – 2024.* Zagreb, Narodne novine d.d, broj: 45/2022

<sup>120</sup> Narodne novine (2017), *Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele državne potpore male vrijednosti u ribarstvu*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 84/17

<sup>121</sup> Narodne novine (2021), *Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele državne potpore za štete od raznih vrsta ptica i ostalih životinja na šaranskim ribnjacima*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj 46/21

- Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele državne potpore za štete na uzgajalištima dagnji.<sup>122</sup>

Osim navedenog na pravila o državnim potporama primjenjuju se i sve Uredbe, Smjernice, Kodeksi i Komunikacije Europske komisije te, kako je navedeno u prethodnom poglavlju, i sudska praksa Suda EU-a.

### 3.3. Pravni okvir prije i poslije usklađivanja s pravnom stečevinom EU

Republika Hrvatska pristupila je EU i u cijelosti prihvatila njeno pravo 1. srpnja 2013. godine, temeljem Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji<sup>123</sup> sklopljenog sa ostalim državama članicama, koji ugovor je Hrvatski sabor ratificirao 9. ožujka 2012. godine Zakonom o potvrđivanju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji<sup>124</sup>. Od tada nacionalno pravo Republike Hrvatske mora biti usklađeno s pravnom stečevinom EU-a te su državne potpore i gotovo svi oblici subvencija i potpora koje daju državna tijela poduzetnicima za obavljanje gospodarske djelatnosti podložni ocjeni i kontroli Europske komisije (osim izuzetaka posebno propisanih).

Ugovorom o pristupanju Republike Hrvatske EU-u na području državnih potpora dogovoreno je da ako se brodogradilišta ne restrukturiraju i ne privatiziraju do ulaska u EU, tj. ako se ne zadovolje uvjeti dogovoreni Ugovorom o pristupanju Republike Hrvatske EU-u, Europska komisija može naložiti Hrvatskoj osiguranje povrata svih potpora za sanaciju i restrukturiranje (uvećanih za složene kamate), odobrene nakon 1. ožujka 2006. Također, dogovoreno je da ako Željezara Sisak ne vrati državne potpore u iznosu od 19 milijuna kuna, morat će vratiti sve potpore za sanaciju i restrukturiranje (sa složenim kamatama), odobrene nakon 1. ožujka 2006. Približavanjem datuma ulaska u EU ubrzalo je restrukturiranje brodogradnje, industrije čelika te željeznica jer EU posebnu pozornost obraća upravo reformi državnih potpora budućih članica. Nakon pristupanja EU-u, državne potpore prešle su u nadležnost Europske komisije koja odobrava i nadgleda potpore kako to čini i u svim drugim državama članicama.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Narodne novine (2021), *Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu dodjele državne potpore za štete na uzgajalištima dagnji*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 36/21)

<sup>123</sup> Republika Hrvatska – Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, *Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* [online] (dalje u radu: Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske EU-u). Dostupno na: [Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH - Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji](#) [7. srpnja 2021]

<sup>124</sup> Narodne novine (2012), *Zakon o potvrđivanju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 2/12

<sup>125</sup> Kesner-Škreb, M. (2012) op.cit. „Što će biti s hrvatskim državnim potporama nakon pristupanja Europskoj uniji?“, Institut za javne financije (rujan 2012.) [online]. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/70.pdf> [27 rujna 2021]

Prije pristupanja EU, u Hrvatskoj na području državnih potpora u razdoblju od 2002. do 2010. nije bilo značajnih pomaka te je udio državnih potpora u BDP-u kontinuirano bio jedan od najviših u Europi, a struktura potpora gotovo je zamrznuta u cijelom razdoblju s dominacijom sektorskih potpora, prvenstveno u brodogradnji i prometu, što je samo pokazatelj da nisu učinjene značajnije strukturne reforme gospodarstva. Ukupne državne potpore u Hrvatskoj su u 2010. nakon neravnomjerne dinamike tijekom 2002. do 2010., bile 2,4 puta više od onih u EU27 (1,2% naspram 0,5% BDP-a). Od 2002. kontinuirano su rasle potpore poljoprivredi i ribarstvu od 1,7 na 4 milijarde kuna 2010., a sektorske potpore dosegle su svoje maksimume u izbornim godinama. Apsolutni rekorder je bila brodogradnja u koju je od 2002. do 2010. uloženo 13 milijardi kuna potpora. Slijedi promet s 10,4 milijarde kuna, od čega je najviše odlazilo na Hrvatske željeznice.<sup>126</sup>

Nadalje, Ugovorom o pristupanju bilo je predviđeno da se određene državne potpore koje su u Hrvatskoj stupile na snagu prije dana pristupanja i koje su se primjenjivale i nakon toga, smatraju od pristupanja “postojećim potporama”, i to:<sup>127</sup>

- potpore odobrene prije 1. ožujka 2002.,
- potpore posebno navedene u Popisu uz Dodatak IV Ugovora o pristupanju (zakoni o slobodnim zonama, HRT-u, znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju; zračne luke Osijek i Rijeka; Rockwool i Program financiranja nakladništva),
- potpore za koje AZTN prije datuma pristupanja utvrdi da su kompatibilne s pravnom stečevinom i na koje Europska komisija nema primjedbi.

Sve potpore koje će se nastaviti dodjeljivati nakon pristupanja, a koje ne spadaju u navedene tri kategorije, smatraju se novim potporama.<sup>128</sup>

U izgradnji sustava državnih potpora Hrvatska je u predpristupnom razdoblju prošla sličan put kao i ostale članice koje su EU-u pristupile 2004. i 2007. Tijekom predpristupnog razdoblja trebale su u svoje zakonodavstvo uključiti sustav kontrole državnih potpora sličan onom koji postoji u EU-u, da bi se uspostavilo odobravanje, kontrola, ali i povrat nelegalnih potpora, trebalo je osnovati nacionalno tijelo zaduženo za provođenje tog sustava. Hrvatska je udovoljila ovim zahtjevima donijevši odgovarajuće zakonske propise, osnovala je Agenciju za tržišno

---

<sup>126</sup>Ibid str. 2

<sup>127</sup> Sažetak Dodatka IV Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji [online]. Dostupno na: [ANNEX III \(gov.hr\)](#) [7 kolovoza 2021]

<sup>128</sup>Ibid

natjecanje (AZTN) i u svoje zakonodavstvo prenijela pravila o državnim potporama koje su sastavni dio pravne stečevine EU-a. Ova pravila primjenjuje već niz godina, tj. sve od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001., od kada AZTN postepeno, uporno i sve dosljednije uključuje ova pravila u gospodarski život poduzetnika –primatelja potpora i javne vlasti – davatelja potpora. Nakon pristupanja u EU, kontrola zakonitosti državnih potpora, njihov nadzor i povrat prešle su u isključivu nadležnost Europske komisije koja je jedina odgovorna za odlučivanje o državnim potporama svih država članica. Time se mijenja i uloga AZTN-a koja je postala pomoćno tijelo Europske komisije za evidentiranja i notifikacije potpora, prikupljanje podataka, vođenje registra potpora, informiranje, pomoć davateljima potpora i sl. Prijelaz nadležnosti za državne potpore u ruke Europske komisije ne znači da Hrvatska više ne može dodjeljivati potpore. Dodjeljuju se isto kako to čine sve druge države članice. Financijsko podupiranje poduzetnika u EU-u nije zabranjeno, samo se odvija pod strogom kontrolom Europske komisije.<sup>129</sup>

Kada se radi o državnim potporama koje se dodjeljuju u obliku poreznih olakšica, važno je napomenuti da su tijekom 2005. i 2006. godine brisane odredbe Zakona o porezu na dobit koje su propisivale porezne olakšice za: istraživanje i razvoj, obrazovanje i stručno usavršavanje, obavljanje djelatnosti na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima te u slobodnim zonama, obzirom da je Republika Hrvatska potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih članica preuzela obvezu usklađivanja nacionalnih propisa s pravnom stečevinom EU. Navedene porezne olakšice uređene su istodobno posebnim zakonima koji su usklađeni s pravnom stečevinom EU.

Međutim, u tijeku porezne reforme u 2016. godini, porezne olakšice za poduzetnike koji obavljaju djelatnost na području Grada Vukovara i na području jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti prema posebnom propisu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, ponovno postaju sastavni dio propisa kojima se uređuje oporezivanje dobiti, odnosno sastavni dio Zakona o porezu na dobit. Tako su člankom 28a. Zakona o porezu na dobit propisane porezne olakšice i oslobođenja za porezne obveznike koji obavljaju djelatnost na potpomognutim područjima. Nadalje, osnovica poreza na dobit može se smanjiti i za svotu državne potpore za obrazovanje i izobrazbu i potpore male vrijednosti za izvođenje praktične nastave i vježbi naukovanja za zanimanja u sustavu vezanih obrta, ali ne sukladno

---

<sup>129</sup> Ibid

Zakonu o porezu na dobit već sukladno Zakonu o državnim potporama za obrazovanje i izobrazbu i drugim propisima donesenim na temelju toga Zakona. Također, osnovica poreza na dobit može se smanjiti za svotu državne potpore za istraživačko-razvojne projekte u visini i na način utvrđen prema propisima kojima se uređuje državna potpora za istraživačko-razvojne projekte, odnosno sukladno Zakonu o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte. Nadalje, obveznik poreza na dobit može umanjiti obvezu poreza na dobit u visini, na način i pod uvjetima propisanim Zakonom o poticanju ulaganja i propisima donesenim na temelju toga Zakona.

## **4. O DRŽAVNIM POTPORAMA KAO OBLIKU POREZNIH OLAKŠICA**

### **4.1. Korisnici državnih potpora**

Ciljevi uvođenja poreznih olakšica u porezni sustav mogu općenito biti različiti, primjerice: poticanje i oživljavanje gospodarstvenih aktivnosti (općenito ili na pojedinim manje razvijenim područjima i sl.), poticanje zapošljavanja, socijalni razlozi, ravnomjerna raspodjela poreznog tereta prema gospodarskoj snazi i dr. Porezne olakšice mogu se odnositi na različite vrste poreza unutar poreznog sustava, pa tako imamo porezne olakšice u sustavu oporezivanja: dohotka, dobiti, prometa nekretnina, nasljedstva i darova i dr., iako se u većoj mjeri, odnosno u većem intenzitetu one daju u sustavu oporezivanja dohotka i dobiti.

Općenito, porezne olakšice su određena zakonom propisana umanjena oporezivih primitaka u sustavu poreza na dohodak odnosno umanjena oporezivih prihoda u sustavu poreza na dobit, primjerice porezno priznati izdaci ili dodatna umanjena dohotka/dobiti (time i porezne osnovice što rezultira manjom poreznom obvezom), osobni odbitak odnosno neoporezivi dio dohotka koji ne podliježe oporezivanju (iz čega proizlazi umanjene porezne osnovice, a time i umanjene porezne obveze poreza na dohodak), umanjene utvrđene porezne obveze (umanjenje poreza) i to djelomice (u određenom postotku) ili u cijelosti. Dakle, osnovni uvjet za korištenje navedenih propisanih poreznih olakšica jest ostvarivanje oporezivih primitaka, odnosno prihoda, a time i oporezivog dohotka odnosno dobiti koji podliježu obračunu i uplati poreza. Sa stajališta godišnje prijave poreza na dohodak odnosno dobit rezultat korištenja poreznih olakšica jest u konačnosti dvojak: može biti manja obveza uplate poreza na dohodak i prireza, odnosno poreza na dobit nego što bi obveza bila da porezne olakšice nisu korištene ili porezni obveznik može ostvariti povrat poreza na dohodak i prireza, odnosno uplaćenih predujmova poreza na dobit pod uvjetom da je korištenje poreznih olakšica rezultiralo pretplatom poreza u odnosu na iznos koji je u tijeku godine porezni obveznik uplatio.

Kod definiranja korisnika državnih potpora u obliku poreznih olakšica, najprije valja ponoviti definiciju državnih potpora, jer se ne smatraju sve porezne olakšice ujedno i državnim potporom. Državna potpora je stvarni i potencijalni rashod ili umanjeni prihod države dodijeljen od davatelja državne potpore u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog

natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određenog poduzetnika ili proizvodnju određene robe i/ili usluge utoliko što utječe na trgovinu između država članica Europske unije, u skladu s člankom 107. UFEU-a. Kako bi se nešto kvalificiralo „državnom potporom” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a svi uvjeti predviđeni tom odredbom moraju biti ispunjeni. Tako se mora, kao prvo, raditi o intervenciji države ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Treće, ona mora pružati selektivnu prednost svojem korisniku. Četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje. Pravila o državnim potporama primjenjuju se isključivo na poduzetnike, a poduzetnik je svaka osoba koja obavlja gospodarsku djelatnost. Stoga subvencije dodijeljene pojedincima ili opće mjere otvorene za sva poduzeća ne predstavljaju državnu potporu. Porezne olakšice mogu se smatrati državnom potporom samo kada daju prednost primatelju na selektivnoj osnovi (primjerice određenim tvrtkama ili industrijskim sektorima). Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda EU-a mjera kojom tijela javne vlasti određenim poduzetnicima dodjeljuju povoljniji porezni tretman, koji iako ne uključuje prijenos državnih sredstava (odnosno iako nema de facto isplata poreznom obvezniku) korisnike stavlja u povoljniji financijski položaj od ostalih poreznih obveznika, čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Nasuprot tomu, prednosti koje proizlaze iz opće mjere koja se bez razlike primjenjuje na sve gospodarske subjekte ne čine državne potpore u smislu članka 107. UFEU-a (presuda od 15. studenoga 2001., Komisija i Španjolska/Vlada Gibraltara i Ujedinjena Kraljevina, C-106/09 P i C-107/09 P, još neobjavljeno u Zborniku, t. 72., 73.).

Slijedom navedenog korisnici državnih potpora u obliku poreznih olakšica smatraju se fizičke i pravne osobe koje obavljaju gospodarsku djelatnost, odnosno svi obveznici poreza na dobit i fizičke osobe obveznici poreza na dohodak od samostalne djelatnosti, koji ostvaruju poreznu olakšicu koja nije omogućena svim poduzetnicima. U sustavu poreza na dohodak to su fizičke osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost.

U sustavu poreza na dobit korisnici državnih potpora u obliku poreznih olakšica mogu biti svi obveznici poreza na dobit, a to su:<sup>130</sup>

- trgovačko društvo i druga pravna i fizička osoba rezident Republike Hrvatske koja gospodarsku djelatnost obavlja samostalno, trajno i radi ostvarivanja dobiti, dohotka ili prihoda ili drugih gospodarskih procjenjivih koristi,
- tuzemna poslovna jedinica inozemnog poduzetnika (nerezident),

---

<sup>130</sup> Zakon o porezu na dobit, Čl. 2.

- fizička osoba koja utvrđuje dohodak na način propisan za samostalne djelatnosti prema propisima o oporezivanju dohotka ili koja počinje obavljati takvu samostalnu djelatnost ako izjavi da će plaćati porez na dobit umjesto poreza na dohodak, odnosno ako u prethodnom poreznom razdoblju ostvari ukupni primitak veći od 7.500.000,00 kuna,
- tijela državne uprave, tijela područne (regionalne) samouprave, tijela lokalne samouprave i Hrvatska narodna banka, državne ustanove, ustanove jedinica područne (regionalne) samouprave, ustanove jedinica lokalne samouprave, državni zavodi, vjerske zajednice, političke stranke, sindikati, komore, udruge, umjetničke udruge, dobrovoljna vatrogasna društva, zajednice tehničke kulture, turističke zajednice, sportski klubovi, sportska društva i savezi, zaklade i fundacije, koje u skladu s posebnim propisima obavljaju određenu gospodarsku djelatnost čije bi neoporezivanje dovelo do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu,
- svaki prethodno navedeni poduzetnik ili njegov pravni slijednik koji nije obveznik poreza na dohodak prema propisima o oporezivanju dohotka i čija se dobit ne oporezuje drugdje.

Primjerice, crkva ili sportski klub ili zračna luka mogu također biti korisnici državne potpore ako u jednom svom dijelu djelatnosti obavljaju gospodarsku djelatnost i primaju subvenciju ili umanjenje poreza za tu djelatnost odnosno za prostor u kojem se obavlja ta gospodarska djelatnost. Primjerice, Opći sud EU u spojenim predmetima T-443/08 i T-455/08 *Leipzig-Halle airport* presudio je da je izgradnja infrastrukture zračne luke gospodarska aktivnost i da javno financiranje infrastrukture potrebne za rad zračne luke smanjuje troškove koje bi operater zračne luke inače morao snositi te stoga predstavlja državnu potporu. Međutim, Sud je potvrdio i da nisu sve aktivnosti zračne luke nužno ekonomske prirode. Aktivnosti koje obično potpadaju pod odgovornost države u izvršavanju njezinih službenih ovlasti kao javne vlasti nisu gospodarske prirode i ne spadaju u opseg pravila o državnim potporama. Takve aktivnosti uključuju kontrolu zračnog prometa, policiju, carinu, vatrogastvo i aktivnosti potrebne za zaštitu civilnog zrakoplovstva od djela nezakonitog ometanja. Javno financiranje takvih negospodarskih djelatnosti ne predstavlja državnu potporu, ali treba biti strogo ograničeno kako bi se nadoknadili troškovi koji nastaju i ne smije se koristiti za financiranje drugih – gospodarskih – djelatnosti. Svaka eventualna prekomjerna naknada troškova nastalih u vezi s negospodarskim djelatnostima od strane javnih tijela može predstavljati državnu potporu. Također, javno financiranje negospodarskih djelatnosti ne smije dovesti do nepotrebne diskriminacije između upravitelja zračnih luka. Stoga, kada određeni upravitelji zračnih luka



ne moraju snositi troškove određenih usluga, dok drugi upravitelji zračnih luka moraju snositi te troškove, prvima se može dodijeliti prednost čak i ako se pružanje tih usluga smatra djelatnošću ne-ekonomske prirode.<sup>131</sup>

Nadalje, crkvena zajednica općenito nije obveznik poreza na dobit. Međutim, kada obavlja drugu (gospodarsku) djelatnost kojom konkurira drugim poduzetnicima na tržištu može za taj dio postati obveznik poreza na dobit te ukoliko ostvari neku vrstu izuzeća od oporezivanja to se može smatrati državnim potporom. Primjerice, u presudi u predmetu C-74/16 *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*<sup>132</sup>, pitanje je bilo smatra li se izuzeće od poreza koje ima pravo crkvena zajednica koja pripada španjolskoj Katoličkoj crkvi za radove izvršene na nekretnini namijenjenoj obavljanju djelatnosti koje nemaju isključivo vjersku svrhu (obrazovne djelatnosti), nedopuštenom državnim potporom. Ta crkvena zajednica izvršava tri vrste djelatnosti u okviru škole „La inmaculada”, odnosno strogo vjerske djelatnosti, obrazovanje koje subvencionira španjolska država i slobodno obrazovanje, bez financijske pomoći te države članice. Nadalje, taj subjekt svojim učenicima pruža dodatne usluge prehrane i prijevoza. Nije isključeno da ista ustanova može izvršavati više djelatnosti, istodobno gospodarskih i negospodarskih, pod uvjetom da vodi odvojeno računovodstvo za različita primljena financijska sredstva, tako da se isključi svaki rizik od „križnog” subvencioniranja njezinih gospodarskih djelatnosti javnim sredstvima koja ona koristi na temelju svojih negospodarskih djelatnosti. Sud EU-a je istaknuo da kad bi sud koji je uputio zahtjev utvrdio da obrazovne djelatnosti crkvene zajednice koje ne subvencionira španjolska država predstavljaju „gospodarsku djelatnost”, na njemu je da provjeri još i to je li dvorana za konferencije škole „La inmaculada” namijenjena isključivo jednoj ili drugoj od tih obrazovnih djelatnosti, ili mješovitoj uporabi. Naime, ako se ona koristi isključivo za obrazovne djelatnosti koje subvencionira španjolska država, izuzeće od poreza iz glavnog postupka ne može biti obuhvaćeno zabranom iz članka 107. stavka 1. UFEU-a. Ako se, naprotiv, ta konferencijska dvorana ne koristi isključivo za obrazovne djelatnosti koje osigurava crkvena zajednica bez subvencija španjolske države, izuzeće od oporezivanja može se smatrati državnim potporom i biti obuhvaćeno zabranom iz članka 107. stavka 1. UFEU-a. U slučaju miješane uporabe te dvorane, izuzeće od poreza iz glavnog postupka moglo bi biti obuhvaćeno spomenutom zabranom kad bi navedena dvorana bila namijenjena djelatnostima koje ispunjavaju kriterije imanentne za gospodarsku djelatnost. Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da izuzeće od

---

<sup>131</sup> Ibid

<sup>132</sup> Ibid

poreza za crkvenu zajednicu može biti obuhvaćeno zabranom iz članka 107. stavka 1. UFEU-a (odnosno smatrati se nedopuštenom državnom potporom) samo ako, s jedne strane, barem jedan dio obrazovnih djelatnosti koje osigurava crkvena zajednica u okviru škole „La inmaculada” treba okvalificirati „gospodarskom djelatnošću” i ako je, s druge strane, konferencijska dvorana te škole barem u jednom dijelu namijenjena takvim gospodarskim djelatnostima. Nakon toga, ako nacionalni sud na temelju činjenične ocjene utvrdi da je navedena konferencijska dvorana namijenjena djelatnostima koje provodi crkvena zajednica i koje treba okvalificirati kao „gospodarske”, potrebno je nadalje ispitati jesu li ispunjena četiri uvjeta (navedena u poglavlju 2.1. ovog rada) kako bi se navedeno izuzeće smatralo državnom potporom.

Sagledavajući hrvatske propise o državnim potporama, primjerice, prema Zakonu o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, korisnici državne potpore, u smislu toga Zakona, jesu pravne i fizičke osobe koje obavljaju gospodarsku djelatnost te sudjeluju u prometu roba i usluga. Korisnik državne potpore za obrazovanje i izobrazbu može se podijeliti u dvije skupine<sup>133</sup>:

1. prema vrsti poreza:

- a. korisnik državne potpore za obrazovanje i izobrazbu – obveznik poreza na dobit,
- b. korisnik državne potpore za obrazovanje i izobrazbu – obveznik poreza na dohodak.

2. prema vrsti poduzetnika:

- a. korisnik državne potpore koji se, prema propisu koji uređuje poticanje razvoja malog gospodarstva, smatra velikim poduzetnikom,
- b. korisnik državne potpore koji se, prema propisu koji uređuje poticanje razvoja malog gospodarstva, smatra srednjim poduzetnikom,
- c. korisnik državne potpore koji se, prema propisu koji uređuje poticanje razvoja malog gospodarstva, smatra malim poduzetnikom,
- d. korisnik državne potpore koji se, prema propisu koji uređuje poticanje razvoja malog gospodarstva, smatra mikro poduzetnikom.

Naime, sukladno Zakonu o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, poduzetnicima se smatraju poduzetnici razvrstani sukladno odredbama propisa kojim se uređuje poticanje razvoja malog gospodarstva, a poduzetnicima se smatraju i veliki poduzetnici. Pod kategorijom veliki poduzetnik, podrazumijeva se poduzetnik čiji su: broj radnika, promet/poslovni prihod i ukupna

---

<sup>133</sup> Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, Čl. 2.st. 1. t. c.,d. i e.

aktiva viši od mjerila utvrđenih u propisu kojim se uređuje poticanje razvoja malog gospodarstva. Dakle, sukladno tome, veličina poduzetnika utvrđuje se u skladu sa Zakonom o poticanju i razvoja malog gospodarstva<sup>134</sup>, koji poduzetnike dijeli na mikro, male i srednje.

Nadalje, prema Zakonu o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte, korisnik potpore može biti obveznik poreza na dobit utvrđen sukladno Zakonu o porezu na dobit ili obveznik poreza na dohodak utvrđen sukladno Zakonu o porezu na dohodak koji dohodak utvrđuje na temelju podataka iz poslovnih knjiga i evidencija. Korisnik potpore provodi aktivnosti vlastitog istraživanja i razvoja tako da projektom rješava vlastiti tehnički problem ili znanstveno-istraživačko pitanje radi buduće komercijalizacije konačnog proizvoda, usluge ili procesa koji proizlazi iz tog istraživačko-razvojnog projekta. Korisnik potpore svrstava se u kategoriju malih, srednjih i velikih poduzetnika u skladu s odredbama važeće Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (Tekst značajan za EGP)<sup>135</sup> – (dalje u radu: Uredba o općem skupnom izuzeću). Pod kategorijom velikog poduzetnika podrazumijeva se korisnik koji ne ispunjavaju uvjete propisane Prilogom I. Uredbe o općem skupnom izuzeću. Ta je potpora dostupna korisnicima u svim sektorima djelatnosti te svim znanstvenim i tehnolojskim područjima.

Prema Zakonu o poticanju ulaganja<sup>136</sup> propisano je da korisnik potpore može biti poduzetnik – trgovačko društvo ili fizička osoba (obrtnik) koji je obveznik poreza na dobit, registriran na području Republike Hrvatske. Korisnici potpora za ulaganja sukladno ovome Zakonu ne mogu biti pravne odnosno fizičke osobe koje su pravomoćno osuđene za gospodarski kriminal. Poduzetništvo, u smislu ovoga Zakona, predstavljaju subjekti – mikro, mali i srednji poduzetnici – korisnici potpora, sukladno Prilogu I. Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014, te veliki poduzetnici – korisnici potpora koji ne ispunjavaju kriterije utvrđene u Prilogu I. Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014.<sup>137</sup>

Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja u 2020. godini je, primjerice, dodijelilo državne potpore putem poreznih olakšica u iznosu od 54,5 milijuna kuna temeljem Zakona o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte. Korisnici ovoga programa bili su: Centaurus d.o.o.,

---

<sup>134</sup> Narodne novine, *Zakon o poticanju i razvoju malog gospodarstva*. Zagreb, Narodne novine d.d., br. 29/02, 63/05, 53/12, 56/13 i 121/16, Čl. 3.

<sup>135</sup> Ibid

<sup>136</sup> Narodne novine (2022), *Zakon o poticanju ulaganja*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj 63/22, Čl. 3.

<sup>137</sup> Ibid

Čateks d.d., DIV Grupa d.o.o., Ekobit d.o.o., Ericsson Nikola Tesla d.d., Etranet Grupa d.o.o., Intellexi d.o.o., Končar - Inženjering za energetiku i transport d.d., Little Code d.o.o., Maven Mule d.o.o., Multicom, d.o.o., Naklada Slap d.o.o., Podravka d.d., RAO d.o.o., Rimac Automobili d.o.o., RIS d.o.o., Swing Software d.o.o., Syntio d.o.o., Tokić d.o.o. i Vestigo d.o.o.<sup>138</sup>

Nadalje, navedeno ministarstvo je temeljem Zakona o poticanju ulaganja u 2020. dodijelilo regionalne potpore u iznosu od 425,3 milijuna kuna, i to putem poreznih olakšica 400 milijuna kuna te putem subvencija 25,3 milijuna kuna. Neki od korisnika programa bili su: Andro International d.o.o., Aquaestil plus d.o.o., Arena Hospitality Group d.d., Atlantic Multipower d.o.o., Axilis d.o.o., Bomark pak d.o.o., Calcit Lika d.o.o., Carel Adriatic d.o.o., Cedevida d.o.o., Centrometal d.o.o., Chromos - Svjetlost d.o.o., Drvni centar Glina d.o.o., Đusto d.o.o., Ericsson Nikola Tesla d.d., Fornix d.o.o., Genera d.d., IBM Hrvatska d.o.o., Ilirija d.d., Importanne Resort d.d., Infobip d.o.o., Jadranka kampovi d.o.o., L&P Tehnologije d.o.o., LTH Alucast d.o.o., LTH Metalnilijev d.o.o., Maistra d.d., Manšped d.o.o., Marine Kaštela d.o.o., Plava laguna d.d., Quatro Company d.o.o., Saint Jean Industries d.o.o., Spectra - Media d.o.o., Stolarija - pilana Antun Pečenec d.o.o., Turist hotel d.d., Valamar Riviera d.d. i ZMH Horvat d.o.o.<sup>139</sup>

Isto ministarstvo je u 2020. godini putem poreznih olakšica dodijelilo regionalne potpore u iznosu od 236,2 milijuna kuna i sukladno Zakonu o poticanju ulaganja (Narodne novine, br.138/06 i 61/11). Neki od korisnika programa bili su: ACG Lukaps d.o.o., Blitz – Cinestar d.o.o., Cedevida d.o.o., Conex trade d.o.o., DIV Grupa d.o.o., Ducal d.o.o., Ducati komponenti d.o.o., Eko Međimurje d.d., Harburg-Freudenberger Belišće d.o.o., HS Produkt d.o.o., Knauf Insulation d.o.o., Končar - Distributivni i specijalni transformatori d.d., Mlinar Pekarska industrija d.d., Muraplast d.o.o., Pliva Hrvatska d.o.o., Prostorija d.o.o., Psunj d.d., Purex d.o.o., Rasco tvornica komunalne opreme d.o.o., Sardina d.o.o., Tromont d.o.o. i Ytres d.o.o.<sup>140</sup>

Također, isto ministarstvo je u 2020. godini putem poreznih olakšica dodijelilo regionalne potpore i temeljem Zakona o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja u iznosu od 182,9 milijuna kuna. Neki od korisnika ovoga programa bili su: AD Plastik d.d., Adoro d.o.o., Aquapark Istralandia d.o.o., Atlantic Multipower d.o.o., Belupo lijekovi i kozmetika d.d., DIV Grupa d.o.o., Drvni centar Glina d.o.o., Elcon Geraetebau d.o.o., Europa

---

<sup>138</sup> Ibid

<sup>139</sup> Ibid

<sup>140</sup> Ibid

- upravljanje nekretninama d.o.o., Hoteli Dubrovačka rivijera d.d., Hoteli Živogošće d.d., Jadran - Galenski laboratorij d.d., KFK Tehnika d.o.o., Knauf Insulation d.o.o., Laguna trade, d.o.o., Manas d.o.o., Marina Dalmacija d.o.o., MCZ d.o.o., Medika d.d., Nautički centar Trogir d.o.o., OMCO Croatia d.o.o., Omega software d.o.o., Pan-pek d.o.o., PIB extra d.o.o., Plava laguna d.d., Pliva Hrvatska d.o.o., Te-pro d.o.o., Toni d.o.o., Tubla d.o.o., Valoviti papir - Dunapack d.o.o. i Vulkal d.o.o.<sup>141</sup>

## 4.2. Načini korištenja državnih potpora

Instrumenti kroz koje se mogu dodijeliti državne potpore su primjerice: oprost poreza, druga porezna oslobođenja, izuzeća i olakšice (primjerice poticaji zapošljavanja osoba s invaliditetom - niža stopa poreza na dobit; umanjenje trošarina i dr.), snižavanje, oslobođenje, olakšice, izuzeće i oprost plaćanja doprinosa, odgode pri plaćanju poreza, otpis duga i odgode pri podmirenju duga.

Državne potpore koje se dodjeljuju kroz porezna izuzeća, oslobođenja i olakšice računaju se kao ukupni izračunati iznos izuzeća ili olakšice. Potpore koje se dodjeljuju kroz odgode pri plaćanju poreza, iznos potpore računa se kao iznos kamate izračunate prema referentnoj stopi za razdoblje odgode (dekurzivni jednostavni kamatni račun) i svedene na sadašnju vrijednost. Potpore koje se daju kroz otpis duga, iznos potpore računa se kao iznos otpisanog duga. Potpore koje se dodjeljuju kroz odgodu pri podmirenju duga, potpora se računa kao iznos kamate izračunate prema referentnoj stopi za razdoblje odgode (dekurzivni jednostavni kamatni račun) i svedene na sadašnju vrijednost.<sup>142</sup>

U sustavu poreza na dohodak fizičke osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost mogu koristiti sljedeće porezne olakšice:<sup>143</sup>

- državne potpore za obrazovanje i izobrazbu te iznos potpore male vrijednosti za izvođenje praktične nastave i vježbe naukovanja u sustavu vezanih obrta prema posebnim propisima,
- umanjenje za izdatke za istraživanje i razvoj,
- olakšice za potpomognuta područja i Grad Vukovar.

---

<sup>141</sup> Ibid

<sup>142</sup> Ibid

<sup>143</sup> Narodne novine, *Zakon o porezu na dohodak*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20, Čl. 18. st. 2.

Navedene olakšice koriste se temeljem podnesene godišnje porezne prijave pri godišnjem obračunu dohotka od samostalne djelatnosti i to kroz umanjeње dohotka, odnosno porezne osnovice.

Porezne olakšice u sustavu poreza na dohodak koje mogu koristiti fizičke osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost su još i umanjeње dohotka za iznos plaća za novozaposlene osobe i preneseni gubitak. Međutim, one su omogućene svim poreznim obveznicima te se tu ne ostvaruje selektivna prednost za jednu kategoriju poreznih obveznika. To je potvrdio i Sud EU-a u svojoj presudi u slučaju *C-6/12 P Oy*<sup>144</sup>, kada je istaknuo da primjena sustava odobrenja koji dopušta prijenos gubitaka na iduće poslovne godine, poput onog iz glavnog predmeta, ne može se načelno smatrati selektivnom ako nadležna tijela, prilikom odlučivanja o postupanju u odnosu na zahtjev za odobrenje, raspolažu samo diskrecijskom ovlasti ograničenom objektivnim kriterijima koji nisu strani poreznom sustavu utvrđenom predmetnim propisom, poput cilja izbjegavanja trgovine gubicima.

Porezne olakšice u sustavu poreza na dobit koje se smatraju državnom potporom osobito su:

- porezne olakšice za poduzetnike koji obavljaju djelatnost na području Grada Vukovara i na području jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti prema posebnom propisu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske kroz nižu stopu poreza na dobit, olakšice i oslobođenja,
- državne potpore za obrazovanje i izobrazbu i potpore male vrijednosti za izvođenje praktične nastave i vježbi naukovanja za zanimanja u sustavu vezanih obrta,
- državne potpore za istraživačko-razvojne projekte kroz dodatno umanjeње porezne osnovice za troškove istraživanja i razvoja,
- poticaji za ulaganja prema Zakonu o poticanju ulaganja<sup>145</sup> kroz nižu stopu poreza na dobit, uključujući i korisnike slobodnih zona kroz nižu stopu poreza na dobit, olakšice i oslobođanja.

U sustavu poreza na dobit porezne olakšice koriste se kroz umanjeње porezne osnovice i to putem podnesene godišnje porezne prijave. Rok za podnošenje prijave poreza na dobit je četiri

---

<sup>144</sup> Presuda Suda (peto vijeće), 18. srpnja 2013., potpore — Članci 107. UFEU-a i 108. UFEU-a — Uvjet „selektivnosti“ — Uredba (EZ) br. 659/1999 — Članak 1. točka (b) podtočka (i) — Postojeća potpora — Nacionalni propis u području poreza na dobit trgovačkih društava — Mogućnost odbitka ostvarenih gubitaka — Nemogućnost odbitka u slučaju promjene vlasništva — Odobrenje izuzeća — Diskrecijska ovlast porezne uprave“ [online]. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0006&qid=1660324280049> [20 srpnja 2021]

<sup>145</sup> Ibid

mjeseca nakon isteka razdoblja za koje se utvrđuje porez na dobit (do 30. travnja ako je radni dan odnosno prvi sljedeći radni dan ako je 30. travnja neradni dan), osim za porezne obveznike kojima je Porezna uprava donijela rješenje po kojemu porezno razdoblje nije kalendarska godina. Uz godišnju poreznu prijavu predaju se i prilozi kojima se dokazuje pravo korištenja poreznih olakšica i to:<sup>146</sup>

- korisnici olakšica, oslobođenja, povlastica i poticaja dostavljaju obračune za iznose korištenih olakšica, oslobođenja, povlastica i poticaja,
- porezni obveznici koji koriste pravo na državnu potporu za obrazovanje i izobrazbu prilažu evidenciju odnosno pregled opravdanih troškova obrazovanja i izobrazbe i izračun državne potpore za obrazovanje i izobrazbu. Porezni obveznik koji utvrđuje poreznu osnovicu prema novčanom načelu u izračun opravdanih troškova uključuje samo plaćane troškove odnosno one za koje se priznaje izdatak,
- porezni obveznici koji koriste olakšice prema Zakonu o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte uz potvrdu nadležnog ministarstva o statusu nositelja korisnika potpore, prilažu i Godišnje izvješće o izvršenju projektnih aktivnosti, ostvarenim troškovima i korištenju potpore iz članka 18. navedenog Zakona.,
- porezni obveznici koji koriste olakšice prema Zakonu o poticanju ulaganja, uz potvrdu nadležnog ministarstva o statusu nositelja poticajnih mjera, prilažu i godišnja izvješća o korištenju poticajnih mjera sukladno članku 13. stavcima 5. i 6. navedenog Zakona o poticanju ulaganja,
- porezni obveznici koji koriste olakšice prema Zakonu o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja<sup>147</sup>, uz potvrdu nadležnog ministarstva o statusu nositelja poticajnih mjera, prilažu i godišnje pisano izvješće sukladno članku 17. stavcima 4. i 5. navedenoga Zakona o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja,
- porezni obveznici koji koriste olakšice prema Zakonu o poticanju ulaganja<sup>148</sup>, uz potvrdu nadležnog ministarstva o statusu nositelja poticajnih mjera, prilažu i godišnja izvješća o korištenju poticajnih mjera sukladno članku 17. stavcima 4. i 5. toga Zakona

---

<sup>146</sup> Ministarstvo financija, Porezna uprava, *Prijava poreza na dobit za 2021. godinu – uputa* [online]. Dostupno na: [https://www.porezna-uprava.hr/HR\\_publicacije/Lists/mislenje33/Display.aspx?id=19784](https://www.porezna-uprava.hr/HR_publicacije/Lists/mislenje33/Display.aspx?id=19784) [20.07.2022.]

<sup>147</sup> Narodne novine, *Zakonu o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja*, Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 111/12, 28/13. Porezni obveznici imaju pravo na korištenje prava stečenih prema tom Zakonu.

<sup>148</sup> Ibid

Dakle, da bi porezni obveznik ostvario pravo na korištenje porezne olakšice prethodno nadležno Ministarstvo gospodarstva i održivoga razvoja mora temeljem prijavljenog projekta dodijeliti status korisnika potpore (izdaje potvrdu). Prijava se mora podnijeti prije početka projekta, a potvrda se izdaje naknadno, ali nije potrebno čekati potvrdu da bi se započeo projekt, bitno je samo predati prijavu prije početka ulaganja. Nadležno ministarstvo izvršava svake godine „provjere“ vezane uz izvršeno ulaganje, istraživanje i korištenje potpore kako se ne bi prešao maksimalni intenzitet potpore prema Zakonu o državnim potporama.

Primjerice, prema Zakonu o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte postupak dodjele potpore uključuje:<sup>149</sup>

- zaprimanje projektne prijave,
- administrativnu provjeru,
- provjeru prihvatljivosti korisnika, projekta, aktivnosti i troškova,
- izdavanje potvrde o statusu nositelja poticajnih mjera na temelju provedenog postupka obrade i vrednovanja prijave,
- evidentiranje korisnika potpore za istraživačko-razvojne projekte,
- praćenje i odobravanje realizacije projektnih aktivnosti i troškova projekta i izdavanje odobrenja za korištenje potpore za prethodno razdoblje,
- izvještavanje o rezultatima i učincima potpora prema zadanim indikatorima za vrijeme i nakon završetka projekta.

Ta se državna potpora ostvaruje kao pravo na dodatno umanjenje osnovice poreza na dobit odnosno poreza na dohodak, za opravdane troškove istraživačko-razvojnih projekata odnosno troškove studije izvedivosti. Ukupni najviši intenzitet potpore (IP) za pojedinu kategoriju istraživanja i razvoja u istraživačko-razvojnom projektu na koji korisnik može ostvariti pravo, po bilo kojoj osnovi na temelju toga Zakona, uključujući i druge pravne osnove, može ukupno biti do:<sup>150</sup>

- a) 100% iznosa prihvatljivih troškova projekta za temeljna istraživanja,
- b) 50% iznosa prihvatljivih troškova projekta za industrijska istraživanja,
- c) 25% iznosa prihvatljivih troškova projekta za eksperimentalni razvoj,
- d) 50% prihvatljivih troškova za studije izvedivosti.

---

<sup>149</sup> Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte, Čl. 5. st. 3

<sup>150</sup> Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte, Čl. 11. st. 1.



Intenziteti potpore za industrijska istraživanja i eksperimentalni razvoj mogu se uvećati do maksimalnog intenziteta potpore od 80% prihvatljivih troškova za industrijsko istraživanje i za eksperimentalni razvoj:<sup>151</sup>

1) za 20-postotnih bodova za male poduzetnike te za 10-postotnih bodova za srednje poduzetnike,

2) za 15-postotnih bodova ako je ispunjen jedan od sljedećih uvjeta:

a) projekt uključuje učinkovitu suradnju:

1. među poduzetnicima od kojih je najmanje jedan mikro, mali ili srednji poduzetnik ili se provodi u najmanje dvije države članice Europske unije ili u jednoj državi članici i državi koja je ugovorna stranka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru, a niti jedan poduzetnik sam ne snosi više od 70% prihvatljivih troškova projekta, ili
2. između jednog poduzetnika i jedne ili više organizacija za istraživanje i širenje znanja, pri čemu ta organizacija ili organizacije snose zajedno najmanje 10% prihvatljivih troškova i imaju pravo na objavljivanje vlastitih rezultata istraživanja,

b) ako se rezultati projekta objavljuju širokoj javnosti na konferencijama, objavom u repozitorijima s otvorenim pristupom ili besplatnim računalnim programima i računalnim programima s otvorenim kodom.

Intenziteti potpora za studije izvedivosti mogu se uvećati za 10-postotnih bodova za srednje poduzetnike i 20-postotnih bodova za male poduzetnike. Najviši dopušteni iznos državne potpore koji korisnik može ostvariti za projekt ili studiju izvedivosti izračunava se tako da se ukupni iznos prihvatljivih troškova projekta ili studije izvedivosti (T) pomnoži s pripadajućim intenzitetom potpore (IP) (formula:  $NIDP = T \times IP$ ).

Korisnik ostvaruje potporu dodatnim umanjnjem porezne osnovice (UPO) za prihvatljive troškove istraživačko-razvojnih projekata odnosno za studije izvedivosti, sukladno propisima o porezu na dobit odnosno porezu na dohodak, u sljedećim ukupnim postocima:<sup>152</sup>

- a) 200% prihvatljivih troškova projekta za temeljna istraživanja,
- b) 150% prihvatljivih troškova projekta za industrijska istraživanja,
- c) 125% prihvatljivih troškova projekta za eksperimentalni razvoj,

---

<sup>151</sup> Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte, Čl. 11. st. 2.

<sup>152</sup> Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte, Čl. 13. st. 1.

d) 150% prihvatljivih troškova za studiju izvedivosti.

Iznos umanjenja porezne osnovice (IUPO) izračunava se pomoću sljedeće formule:  $IUPO = T \times UPO$  pri čemu T predstavlja ukupni iznos prihvatljivih troškova po kategorijama istraživačko-razvojnog projekta ili studije izvedivosti, a UPO postotak umanjenja porezne osnovice. IUPO se iskazuje u prijavi poreza na dobit odnosno dohodak.

Nadalje, porezni obveznik – korisnik državne potpore za obrazovanje i izobrazbu mora izračunati iznos državne potpore za obrazovanje i izobrazbu kako bi u poreznoj prijavi mogao umanjiti poreznu osnovicu poreza na dobit (ukoliko je obveznik poreza na dobit) ili dohodak od samostalne djelatnosti<sup>153</sup> (ukoliko je obveznik poreza na dohodak). Izračun državne potpore za obrazovanje i izobrazbu sadrži i izračun državne potpore za koju se umanjuje porezna osnovica poreza na dobit i dohodak od samostalne djelatnosti.

Izračun državne potpore za obrazovanje i izobrazbu prema veličini korisnika je sljedeći:<sup>154</sup>

- Veliki poduzetnik može osnovicu za obračun poreza na dobit umanjiti:
  - do 60% opravdanih troškova u slučaju općeg obrazovanja i izobrazbe radnika, i
  - do 25% opravdanih troškova u slučaju posebnog obrazovanja i izobrazbe radnika.
- Srednji poduzetnik može osnovicu za obračun poreza na dobit ili dohodak od samostalne djelatnosti umanjiti:
  - do 70% opravdanih troškova u slučaju općeg obrazovanja i izobrazbe radnika, i
  - do 35% opravdanih troškova u slučaju posebnog obrazovanja i izobrazbe radnika.
- Mikro i mali poduzetnik može osnovicu za obračun poreza na dobit ili dohodak od samostalne djelatnosti umanjiti:
  - do 80% opravdanih troškova u slučaju općeg obrazovanja i izobrazbe radnika, i
  - do 45% opravdanih troškova u slučaju posebnog obrazovanja i izobrazbe radnika.

Nadalje, porezni obveznik može umanjiti obvezu poreza na dobit u visini, na način i pod uvjetima propisanim Zakonom o poticanju ulaganja<sup>155</sup> i propisima donesenim na temelju toga

---

<sup>153</sup> Dohotkom od samostalne djelatnosti smatra se sukladno članku 28. Zakona o porezu na dohodak, dohodak od obrta i s obrtom izjednačenih djelatnosti, dohodak od slobodnih zanimanja i dohodak od poljoprivrede i šumarstva.

<sup>154</sup> Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, Čl. 3. st. 1. i 2.

<sup>155</sup> Ibid

Zakona. Potpore uređene ovim Zakonom odnose se na projekte ulaganja i jačanje konkurentske sposobnosti u:<sup>156</sup>

- proizvodno-prerađivačkim aktivnostima,
- razvojno-inovacijskim aktivnostima,
- aktivnostima poslovne podrške,
- aktivnostima usluga visoke dodane vrijednosti.

Potpore uređene ovim Zakonom odnose se na gore navedene projekte, kojima se osigurava ekološki sigurna i održiva poduzetnička aktivnost i jedan ili više od sljedećih ciljeva:<sup>157</sup>

- doprinos zelenoj i digitalnoj tranziciji gospodarstva Republike Hrvatske,
- doprinos održivom konceptu industrije i naprednim tehnološkim rješenjima industrije 4.0.,
- unos nove opreme i suvremenih tehnologija,
- veća zaposlenost i izobrazba zaposlenika,
- razvoj proizvoda i usluga više dodane vrijednosti,
- povećanje poduzetničke konkurentnosti,
- ravnomjerni regionalni razvoj Republike Hrvatske,
- gospodarsko aktiviranje neaktivne imovine u vlasništvu Republike Hrvatske,
- rast produktivnosti gospodarskih subjekata u Republici Hrvatskoj.

Potpore prema ovom Zakonu dodjeljuju se, između ostalih, kao porezne potpore za mikropoduzetnike i porezne potpore i to:<sup>158</sup>

- za ulaganja mikropoduzetnika u visini iznosa protuvrijednosti kuna od minimalno 50.000,00 eura korisniku potpore stopa poreza na dobit umanjuje se za 50% od propisane stope poreza na dobit (znači primjenjuje se stopa od 5% ili 9% ovisno o ostvarenim prihodima) u razdoblju do pet godina od godine početka ulaganja, uz uvjet otvaranja najmanje tri nova radna mjesta povezana s projektom ulaganja,
- za ulaganja u visini protuvrijednosti kuna od 150.000,00 do 1.000.000,00 eura korisniku potpore stopa poreza na dobit umanjuje se za 50% od propisane stope poreza na dobit u razdoblju do 10 godina od godine početka ulaganja, uz uvjet otvaranja najmanje pet novih radnih mjesta povezanih s ulaganjem odnosno za ulaganja u centre za razvoj

---

<sup>156</sup> Zakon o poticanju ulaganja, Čl. 5. st. 2

<sup>157</sup> Zakon o poticanju ulaganja, Čl. 5. st. 3.

<sup>158</sup> Prilagođeno prema člancima 12. i 13. Zakona o poticanju ulaganja

informatičko-komunikacijskih sustava i softvera iz članka 16. toga Zakona, a u visini protuvrijednosti od 50.000,00 do 1.000.000,00 eura korisniku potpore stopa poreza na dobit umanjuje se za 50% od propisane stope poreza na dobit u razdoblju do 10 godina od godine početka ulaganja, uz uvjet otvaranja najmanje 10 novih radnih mjesta povezanih s ulaganjem,

- za ulaganja u visini iznosa protuvrijednosti kuna od 1.000.000,00 do 3.000.000,00 eura, korisniku potpore, stopa poreza na dobit umanjuje se za 75% od propisane stope poreza na dobit u razdoblju do 10 godina od godine početka ulaganja, uz uvjet popunjavanja najmanje 10 novih radnih mjesta povezanih s ulaganjem,
- za ulaganje u visini iznosa protuvrijednosti kuna više od 3.000.000,00 eura, korisniku potpore stopa poreza na dobit umanjuje se za 100% od propisane stope poreza na dobit u razdoblju do 10 godina od godine početka ulaganja, što znači da neće plaćati porez na dobit, uz uvjet otvaranja najmanje 15 novih radnih mjesta povezanih s ulaganjem,
- potpore za modernizaciju poslovnih procesa<sup>159</sup> - odnose se na projekte ulaganja isključivo u proizvodno-prerađivačkoj industriji, odnosno na projekte ulaganja u proizvodno-prerađivačkim aktivnostima. Projekt ulaganja za koji se odobrava potpora za modernizaciju poslovnih procesa predstavlja ulaganje u dugotrajnu imovinu korisnika potpore u iznosu protuvrijednosti kuna u minimalnom iznosu od 500.000,00 eura, uz uvjet očuvanja početnog stanja zaposlenih kod korisnika potpore tijekom cijelog razdoblja korištenja potpora, a ne kraće od minimalnog razdoblja očuvanja predmetnog projekta ulaganja za koji se namjerava koristiti potpora za modernizaciju

---

<sup>159</sup> Osnovna namjena potpore za modernizaciju poslovnih procesa je unapređenje postojeće tehnološke razine poslovnih procesa unutar proizvodno-prerađivačke industrije i njezina transformacija prema tehnološkoj razini industrije 4.0. Modernizacija, odnosno temeljita promjena u proizvodno-prerađivačkom procesu podrazumijeva unos dugotrajne imovine opreme/strojeva u vlasništvo korisnika potpore za ulaganje koja je kategorizirana kao tehnološki naprednija generacija dugotrajne imovine visoke tehnologije u odnosu na dugotrajnu imovinu koja se modernizira poput: specijaliziranih robota, robotskih sustava i robotskih stanica, opreme/strojeva za automatizaciju i samokontrolu proizvodnih procesa, automatskih sustava za upravljanje proizvodnjom i opreme/strojeva za digitalizaciju proizvodnje i proizvodnih procesa. Modernizacija, odnosno temeljita promjena u proizvodno-prerađivačkom procesu podrazumijeva i unos dugotrajne nematerijalne imovine u vlasništvo korisnika potpore za ulaganje koja je kategorizirana kao tehnološki naprednija generacija dugotrajne nematerijalne imovine visoke tehnologije u odnosu na dugotrajnu imovinu koja se modernizira poput: zadnje generacije softvera za upravljanje automatiziranim proizvodnim procesima u proizvodno-prerađivačkoj industriji, softvera u funkciji digitalizacije proizvodnih procesa i proizvodnje, softvera za razvoj samokontrolirajućih sustava, logičkih kontrolera i automatiziranih linija proizvodnih procesa i softvera za strojno učenje, razvoj umjetne inteligencije i vizualizaciju sustava. Učinak modernizacije poslovnih procesa u smislu rasta produktivnosti po zaposleniku iskazuje se kao porast vrijednosti ukupnog prihoda korisnika potpore za ulaganje na godišnjoj razini u odnosu na broj zaposlenika kod korisnika potpore na godišnjoj razini.

Razina produktivnosti po zaposleniku korisnika potpore kojem je odobrena potpora za modernizaciju poslovnih procesa u godini nakon isteka trogodišnjeg razdoblja realizacije projekta ulaganja mora biti uvećana za minimalno 10 % u odnosu na razinu produktivnosti po zaposleniku u razdoblju godine dana prije prijave projekta ulaganja za koji se namjerava koristiti potpora za temeljitu modernizaciju poslovnih procesa.

poslovnih procesa. Za ulaganja u visini protuvrijednosti kuna od 500.000,00 do 1.000.000,00 eura korisniku potpore stopa poreza na dobit umanjuje se za 50% od propisane stope poreza na dobit u razdoblju do deset godina od godine početka ulaganja. Za ulaganja u visini protuvrijednosti kuna od 1.000.000,00 do 3.000.000,00 eura korisniku potpore stopa poreza na dobit umanjuje se za 75% od propisane stope poreza na dobit u razdoblju do deset godina od godine početka ulaganja. Za ulaganja u visini protuvrijednosti kuna iznad 3.000.000,00 eura korisniku potpore stopa poreza na dobit umanjuje se za 100% od propisane stope poreza na dobit u razdoblju do deset godina od godine početka ulaganja.

Tablica 1.; Sažeti prikaz poreznih olakšica za ulaganje prema Zakonu o poticanju ulaganja<sup>160</sup>

<b>Svota ulaganja u dugotrajnu imovinu (DI) / modernizacija, u eurima</b>	<b>Uvjet: otvaranje novih radnih mjesta/očuvanje početnog stanja zaposlenih</b>	<b>Stopa poreza na dobit</b>	<b>Trajanje povlastice- do maksimalnog intenziteta potpore</b>
minimalno 50.000,00 eura - za ulaganja mikropoduzetnika	3 nova radna mjesta	5%* ili 9%**	5 godina
Od 50.000 – 1 milijun eura za ulaganja u DI za centre za razvoj informacijsko komunikacijskih sustava i software-a	10 novih radnih mjesta	5%* ili 9%**	10 godina
U iznosu većem od 150.000 do 1 milijun eura ulaganja u DI	5 novih radnih mjesta	5% ili 9%	10 godina
U iznosu od 500.000,00 eura do 1 milijun eura za ulaganje u modernizaciju poslovnih procesa	Očuvanje početnog stanja zaposlenih	5% ili 9%	10 godina
U iznosu većem od 1 do 3 milijuna eura za ulaganje u DI / ili za modernizaciju poslovnih procesa	10 novih radnih mjesta / ili za modernizaciji poslovnog procesa uz očuvanje početnog stanja zaposlenih	2,5% ili 4,5%	10 godina
U iznosu većem od 3 milijuna eura za ulaganje u DI / ili za modernizaciju poslovnih procesa	15 novih radnih mjesta / ili za modernizaciji poslovnog procesa uz očuvanje početnog stanja zaposlenih	0%	10 godina

\*ako su ukupni prihodi poduzetnika u poreznom razdoblju do 7.500.000 kn

\*\* ako su ukupni prihodi poduzetnika u poreznom razdoblju veći od 7.500.000 kn

<sup>160</sup> Prilagođeno prema Zakonu o poticanju ulaganja

### 4.3. Pravilo *de minimis*

Sukladno praksi Europske komisije i europskih sudova, između ostalih, sljedeći transferi ne bi se smatrali državnim potporama: opće mjere gospodarske politike koje se odnose na sve poduzetnike i gospodarske sektore, primjerice smanjivanje opće stope poreza na dobit, doprinosa ili drugih sličnih davanja; sredstva dodijeljena fizičkim osobama ili zaposlenicima kada poduzetnici ne uživaju izravnu korist; potpore male vrijednosti (*de minimis* potpore) koje ne iznose više od 200.000,00 eura u kunsnoj protuvrijednosti po korisniku u razdoblju od tri fiskalne godine, odnosno u iznosu višem od 500.000,00 eura u kunsnoj protuvrijednosti za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa. Slijedom navedenog, u države potpore nisu uključene porezne olakšice koje su općeg karaktera, već samo olakšice koje su specifične za određenog poduzetnika ili skupinu poduzetnika odnosno za pojedino područje, kao i *de minimis* potpore.

Pravila o potporama male vrijednosti/*de minimis* potporama sadržana su u Uredbi Komisije br. 1407/2013, od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore<sup>161</sup>, čija je primjena temeljem Uredbe Komisije 2020/972<sup>162</sup> produljena do 31. prosinca 2023.

Ovisno o tome koju djelatnost porezni obveznik obavlja, pravila o potporama male vrijednosti pretpostavljaju primjenu:

- Uredbe Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013., koju primjenjuju porezni obveznici koji obavljaju djelatnosti, osim primarne poljoprivredne proizvodnje, ribarstava i akvakulture,<sup>163</sup>
- Uredbe Komisije (EU) br. 1408/2013 od 18. prosinca 2013. koju primjenjuju porezni obveznici koji obavljaju djelatnost poljoprivrede,<sup>164</sup>
- Uredbe Komisije (EU) br. 717/2014 od 27. lipnja 2014. koju primjenjuju porezni obveznici koji obavljaju djelatnost ribarstava i akvakulture.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> Ibid

<sup>162</sup> Uredba Komisije (EU) 2020/972 od 2. srpnja 2020. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1407/2013 u pogledu njezina produljenja i o izmjeni Uredbe (EU) br. 651/2014 u pogledu njezina produljenja i odgovarajućih prilagodbi (Tekst značajan za EGP), (SL L, L 215, 7.7. 2020.)

<sup>163</sup> Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. koju primjenjuju porezni obveznici koji obavljaju djelatnosti, osim primarne poljoprivredne proizvodnje, ribarstava i akvakulture (SL L 352/1 od 24.12.2013.)

<sup>164</sup> Uredbe Komisije (EU) br. 1408/2013 od 18. prosinca 2013. koju primjenjuju porezni obveznici koji obavljaju djelatnost poljoprivrede (SL L 352/9 od 24.12.2013.)

<sup>165</sup> Uredba Komisije (EU) br. 717/2014 od 27. lipnja 2014. koju primjenjuju porezni obveznici koji obavljaju djelatnost ribarstava i akvakulture (SL L 190/45 od 28.06.2014.)

Gornja granica potpore male vrijednosti, u skladu s odgovarajućim pravilima o potporama male vrijednosti i prema Pravilniku o načinu ostvarivanja porezne olakšice za obavljanje djelatnosti na području Grada Vukovara i na potpomognutim područjima (dalje u radu: PGVPP) izračunava se na bazi „jednoga poduzetnika“. U smislu pravila o potporama male vrijednosti, pojam „jedan poduzetnik“ obuhvaća sva poduzeća koja su u najmanje jednom od sljedećih međusobnih odnosa:<sup>166</sup>

- a) jedno poduzeće ima većinu glasačkih prava dioničara ili članova u drugom poduzeću,
- b) jedno poduzeće ima pravo imenovati ili smijeniti većinu članova upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela drugog poduzeća,
- c) jedno poduzeće ima pravo ostvariti vladajući utjecaj nad drugim poduzećem prema ugovoru sklopljenim s tim poduzećem ili prema odredbi statuta, odnosno društvenog ugovora toga poduzeća,
- d) jedno poduzeće koje je dioničar ili član u drugom poduzeću, kontrolira samostalno, u skladu s dogovorom s drugim dioničarima ili članovima toga poduzeća, većinu glasačkih prava dioničara, ili glasačkih prava članova u tom poduzeću.

Poduzeća koja su u bilo kojem od navedenih odnosa preko jednog ili više drugih poduzeća smatraju se jednim poduzetnikom.

Gornja granica potpore male vrijednosti, u skladu s odgovarajućim pravilima o potporama male vrijednosti utvrđuje se u bilo kojem razdoblju od tri fiskalne godine pri čemu iznosi (na bazi povezanih poduzetnika) ne smiju prijeći:<sup>167</sup>

- a) 200.000,00 eura za poduzetnike koji djeluju u svim sektorima (uključujući preradu i trženje poljoprivrednih proizvoda) osim onih koji djeluju u sektoru ribarstva i akvakulture te sektoru primarne poljoprivredne proizvodnje odnosno do 100.000,00 eura za poduzetnike koji obavljaju cestovni prijevoz tereta za najamninu ili naknadu,
- b) 30.000,00 eura za poduzetnike koji djeluju u sektoru ribarstva i akvakulture,
- c) 15.000,00 eura za poduzetnike koji djeluju u sektoru primarne poljoprivredne proizvodnje.

---

<sup>166</sup> Narodne novine (2018), *Pravilnik o načinu ostvarivanja porezne olakšice za obavljanje djelatnosti na području Grada Vukovara i na potpomognutim područjima*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 18/18, Čl. 7. stavak 1.

<sup>167</sup> Pravilnik o načinu ostvarivanja porezne olakšice za obavljanje djelatnosti na području Grada Vukovara i na potpomognutim područjima, Čl. 7. st. 2.

Potpore male vrijednosti odnosno *de minimis* potpore u Godišnjem Izvješću Ministarstva financija o državnim potporama<sup>168</sup> prikazane su zasebno, s obzirom da se potpore male vrijednosti ne smatraju državnim potporama u smislu Zakona, odnosno u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Potpore male vrijednosti, prikazane su u Izvješću jer veliki broj davatelja potpora male vrijednosti kako na središnjoj tako i na lokalnoj, odnosno regionalnoj razini, u obliku ove vrste potpora dodjeljuje značajna proračunska sredstva.

U Zakonu o porezu na dobit<sup>169</sup> utvrđeno je da se porezna osnovica smanjuje za prihode od dividendi i udjela u dobiti, za prihode od vrijednosnih usklađenja dionica i udjela (nerealizirani dobiti) ako su bili uključeni u poreznu osnovicu, za prihode od naplaćenih otpisanih potraživanja koja su u prethodnim poreznim razdobljima bila uključena u poreznu osnovicu, a nisu isključena iz porezne osnovice kao porezno priznati rashod, za svotu amortizacije koja nije bila porezno priznata u ranijim razdobljima do vrijednosti propisane u članku 12. toga Zakona te za svotu poticaja u obliku poreznog oslobođenja ili olakšice sukladno posebnim propisima o državnim potporama i potporama male vrijednosti, s tim da se po osnovi tih umanjenja može iskazati i porezni gubitak, odnosno gubitak se može povećati, uz uvažavanje pravila o državnim potporama i potporama male vrijednosti.<sup>170</sup> Nadalje, propisane su porezne olakšice za porezne obveznike koji obavljaju djelatnost na području Grada Vukovara i na području jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti prema posebnom propisu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, ali se iznos oslobođenja od plaćanja poreza na dobit po toj osnovi utvrđuje u skladu s odgovarajućim pravilima o potporama male vrijednosti.<sup>171</sup>

#### **4.4. Nadzor nad korištenjem državnih potpora u obliku poreznih olakšica**

Državne potpore EU-a posljednjih godina privlače međunarodnu pozornost zbog svoje primjene na fiskalne mjere koje države članice odobravaju osobito multinacionalnim poduzećima. To je pokrenulo rasprave o razumnosti primjene zakonodavstva o državnim potporama na porezne mjere. Vlade su sklone koristiti fiskalne mjere kao državne potpore za postizanje ciljeva politike, a porezni poticaji mogli bi ostvariti te ciljeve budući da donose korisne učinke poduzetnicima. Međutim, s obzirom na učinkovitost i pravednost na unutarnjem tržištu, porezni poticaji mogu izazvati i štetne učinke. Potrebno je da zakonodavstvo o državnim potporama regulira te štetne učinke poreznih poticaja, čime se jamče jednaki uvjeti na

---

<sup>168</sup> Ibid

<sup>169</sup> Zakon o porezu na dobit, Čl.5.

<sup>170</sup> Zakon o porezu na dobit, Čl.6.

<sup>171</sup> Zakon o porezu na dobit, Čl. 28.a



unutarnjem tržištu.<sup>172</sup> Naravno, kako ta regulacija ne bi ostala samo mrtvo slovo na papiru, važnu ulogu pri tome imaju nadzorna tijela. Na EU razini Europskoj komisiji je člankom 108. UFEU-a dodijeljena nadležnost nadzora nad državnim potporama. Države članice moraju sve namjeravane državne potpore Europskoj komisiji prijaviti još u fazi planiranja. Prijavi podliježu kako sve nove mjere državnih potpora tako i svaka promjena postojećih mjera državnih potpora. Za ocjenu dopuštenosti je Komisija stvorila i usvojila posebna pravila za potpore u pojedinim sektorima, imajući na umu posebnosti pojedinih industrija. Kontrola državnih potpora u smislu ocjene njihove dopuštenosti u velikoj mjeri se temelji na testu ravnoteže koji se temelji na procjeni odnosa između pozitivnih učinaka dodjeljivanja potpore u smislu doprinosa postizanju jasno određenih ciljeva od javnih interesa te negativnih učinaka u smislu narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu između država članica. Ako se smatra da neki prijedlog nije u skladu sa zajedničkim tržištem, Europska komisija će bez odlaganja pokrenuti postupak ocjene dopuštenosti takve potpore. Dok Europska komisija svojom odlukom ne okonča taj postupak, država članica ne smije provesti predložene mjere, jer se svaka potpora koju je država članica dodijelila, a da nije bila prijavljena i odobrena od Europske komisije, smatra nezakonitom i morat će, pod određenim uvjetima, bit vraćena ako Europska komisija utvrdi da je nespojiva sa zajedničkim tržištem.

U tom kontekstu, od 2013. Opća uprava za tržišno natjecanje Europske komisije počela je istraživati određenu kategoriju takvih poreznih mjera: porezne odluke koje izdaju države članice koje se tiču određenih korporacija (ili grupe korporacija). Značajan broj odluka odnosi se na dogovore o transfernim cijenama unutar grupe unutar multinacionalnih korporacija. U načelu, sporazumi o transfernim cijenama koji odražavaju pouzdanu aproksimaciju tržišnog ishoda u skladu s OECD-ovim načelom nepristranih tržišnih transakcija (tj. između dva poduzeća koja pripadaju istoj grupi, iznos koji jedno povezano društvo naplaćuje drugom mora biti isti kao između dva nepovezana poduzeća) nisu problematični jer ne predstavljaju državnu potporu. Čini se da je to slučaj s odlukama koje pokrivaju transakcije unutar grupe između dviju različitih država članica, gdje oba poduzeća obavljaju stvarne gospodarske aktivnosti koje se oporezuju. Kategorija jednostavnih poreznih mišljenja, primjerice, potvrđuje da poduzeće ima podružnicu koja obavlja gospodarsku djelatnost, što znači da će poduzeće u načelu biti oporezivo u jurisdikciji nadležnoj za tu podružnicu. Međutim, u nekim se slučajevima porezna

---

<sup>172</sup> Xu, D. (2018) *Rationale Behind State Aid Control over Tax Incentives*, (2018), 41, World Competition, Issue 2, str. 255-274 [online]. Dostupno na: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/World+Competition/41.2/WOCO2018013> [7 kolovoza 2022]

mišljenja mogu odnositi na naknadu financijskih poduzeća koji su dio multinacionalne grupe. Jedina aktivnost takvih financijskih društava je prijenos sredstava ili prava intelektualnog vlasništva s jednog društva grupe na drugo društvo unutar iste grupe. Europska komisija je utvrdila da u takvim situacijama može biti slučaj da društvo koja uzima zajam obično može odbiti cjelokupnu isplatu kamate od svog oporezivog prihoda, dok se društvo za financiranje grupe koja prima isplatu kamate oporezuje samo na tu maržu, koja predstavlja dio ukupne kamate primljene na taj zajam. Osim toga, istraživanje tržišta koje je provela Europska komisija zaključilo je da postoje mišljenja koja odobravaju porezne odbitke za plaćanja ili naknade između društava grupe, čak i kada takva plaćanja zapravo nisu izvršena. U takvim situacijama porezna mišljenja daju selektivnu ekonomsku prednost i stoga predstavljaju nezakonitu državnu potporu. Nakon istrage o poreznim mišljenjima u EU-u, Opća uprava za tržišno natjecanje otvorila je devet slučajeva ispitujući predstavljaju li porezna mišljenja nezakonitu državnu potporu. Četiri od ovih slučajeva odnose se na porezna mišljenja koja je izdala država Luksemburg. Četiri od ovih slučajeva odnose se na multinacionalna društva sa sjedištem u SAD-u.

Prve odluke Komisije odnosile su se na *Fiat Finance and Trade* sa sjedištem u Luksemburgu i *Starbucks* sa sjedištem u Nizozemskoj. *Fiat Finance and Trade* pruža financijske usluge, kao što su zajmovi unutar grupe, drugim automobilskim tvrtkama grupe Fiat. Komisija je zaključila da je porezno mišljenje koje je izdala luksemburška porezna uprava 2012. godine omogućilo selektivnu prednost društvu *Fiat Finance and Trade* koje je neopravdano smanjilo svoj porezni teret za 20-30 milijuna eura. To je postignuto (1) jer je mišljenjem smanjena kapitalna baza izračunata mišljenjem u odnosu na stvarni kapital društva i (2) korištenjem stopa naknade nižih od tržišnih za financiranje unutar grupe.

Slično tome, istraga Komisije u slučaju *Starbucks* zaključila je da je porezno mišljenje koje je izdala nizozemska porezna uprava 2008. dalo selektivnu prednost društvu umjetnim smanjenjem njegovih poreznih obveza. Konkretno, mišljenje je omogućilo društvu da prebaci svoju oporezivu dobit na Alki (tvrtku sa sjedištem u Velikoj Britaniji u grupi Starbucks) kroz sustav autorskih naknada za *know-how* prženja kave. Unatoč tome, Alki nije obveznik plaćanja poreza na dobit ni u Velikoj Britaniji ni u Nizozemskoj. U isto vrijeme, utvrdila je Komisija, mišljenje je također omogućilo društvu da smanji svoju poreznu osnovicu napuhavanjem cijene koju plaća za zrna zelene kave svojoj švicarskoj podružnici.

Rupe u međunarodnom poreznom sustavu čine odnos između državne potpore i poreznih odluka još problematičnijim kada se uzmu u obzir korporacije sa sjedištem u SAD-u. Na primjer, u slučajevima Applea i Amazona, Komisija je izvijestila da je dio njihove dobiti u EU-u prebačen (upotrebom poreznih mišljenja) u društva s ograničenim partnerstvom unutar grupe bez zaposlenika koja se ne oporezuju niti u EU-u niti u SAD-u gdje se uglavnom stvara intelektualno vlasništvo i gdje se ta sredstva mogu oporezivati (po višoj stopi od onih koje se primjenjuju u državama članicama EU) samo kada se vrate u domovinu. Činjenica da ta sredstva 1) ostaju izvan SAD-a i 2) prenose se izvan nadležnosti država članica EU-a, iskorištavanjem posebnih poreznih mišljenja, stvara zabunu o tome gdje se trebaju oporezivati i kako.

Dok je Europska komisija zaključila da te prakse krše zakon o državnim potporama i da bi se trebao izvršiti povrat „uštedenih“ sredstava kako bi se ispravilo nastalo narušavanje tržišnog natjecanja, Ministarstvo financija SAD-a u svojoj bijeloj knjizi naglašava da se svi povrati koje naloži Komisija mogu smatrati inozemnim porezima na dobit koji se uračunavaju u Američki porez koji duguju društva u SAD-u. Ako je tako, porezna obveza društava u SAD-u bila bi smanjena dolar za dolar ovim povratima kada se njihova zarada u inozemstvu vrati u domovinu (ili se tretira kao vraćena u domovinu kao dio moguće porezne reforme u SAD-u).<sup>173</sup> Što znači da bi zapravo ta društva i dalje ostvarivala selektivnu prednost u odnosu na druga društva u EU te nije u potpunosti postignut cilj koji je Europska komisija namjeravala postići. Stoga je tu uvelike potrebna suradnja država članica kako bi se postigao cilj iz članka 107. stavka 1. UFEU-a i zaštitilo unutarnje tržište.

U Republici Hrvatskoj na nacionalnoj razini kontrolu državnih potpora vrše ministarstva, odnosno tijela koja su primarno uključena u dodjelu pojedinačnog programa ili pojedinačne državne potpore. Tako, primjerice, prema Zakonu o poticanju ulaganja poduzetnici koji namjeravaju koristiti potpore na temelju toga Zakona podnose prijavu za odobrenje statusa korisnika potpore odnosno prijavu za korištenje potpore. Prijavu podnose Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja prije početka projekta ulaganja. Na temelju podnesene prijave, navedeno ministarstvo će u suradnji s Ministarstvom financija - Poreznom upravom i drugim nadležnim tijelima državne uprave u čiji djelokrug spada predviđeni projekt ulaganja i drugim tijelima nadležnim za poslove poticanja ulaganja utvrditi je li prijava podnesena u skladu s

---

<sup>173</sup> Petropoulos, G. (2018) *State aid and tax rulings: Clarifying the European Commission's approach* (12.4.2018.) [online]. Dostupno na: [https://www.bruegel.org/blog-post/state-aid-and-tax-rulings-clarifying-european-commissions-approach#\\_ftn1](https://www.bruegel.org/blog-post/state-aid-and-tax-rulings-clarifying-european-commissions-approach#_ftn1) [20 travnja 2021]

odredbama toga Zakona te će o tome izvijestiti podnositelja prijave odnosno izdati mu potvrdu o statusu korisnika potpore za ulaganje, najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja prijave usklađene s odredbama toga Zakona.

Korisnici potpora dužni su tijekom razdoblja korištenja statusa korisnika potpora podnositi godišnje pisano izvješće o izvršenju projekta ulaganja, prihvatljivim troškovima, korištenju poticajnih mjera te očuvanju predmetnog ulaganja i otvorenih radnih mjesta povezanih s tim ulaganjem Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja i Ministarstvu financija – Poreznoj upravi. Korisnici potpora dužni su tijekom minimalnog razdoblja očuvanja predmetnog ulaganja navedenom ministarstvu i Ministarstvu financija – Poreznoj upravi podnositi godišnje pisano izvješće o očuvanju predmetnog ulaganja i otvorenih radnih mjesta povezanih s tim ulaganjem. Ta se godišnja izvješća podnose uz prijavu poreza na dobit, u skladu s rokovima propisanim posebnim propisom kojim se uređuje porez na dobit.

Ako tijekom razdoblja korištenja statusa korisnika potpore dođe do bitnih promjena u samom ulaganju, a u vezi s preduvjetima na temelju kojih je odobren status korisnika potpore, korisnik potpore obavijestit će Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja o tome u roku od 30 dana od dana nastanka promijenjenih okolnosti. Ako korisnik potpore zbog neopravdanog razloga ne podnese izvješće u zadanom roku, prestaje mu pravo korištenja odobrenih potpora te gubi status korisnika potpore.

Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja u suradnji s Ministarstvom financija - Poreznom upravom i drugim nadležnim tijelima državne uprave u čiji djelokrug spada predviđeni projekt ulaganja, provodi nadzor nad korištenjem potpora kod korisnika potpore radi otkrivanja i sankcioniranja eventualnih nepravilnosti i nezakonitosti.

Prema Zakonu o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte, davatelj državne potpore za istraživačko-razvojne projekte je ministarstvo nadležno za gospodarstvo, poduzetništvo i obrt, odnosno Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja. Ministarstvo može povjeriti provedbu pojedinih aktivnosti u postupku davanja potpore provedbenom tijelu iz nadležnosti Ministarstva koje mora biti pravna osoba s javnim ovlastima te imati propisanu djelatnost davanja državnih potpora za istraživanje i razvoj (u nastavku: provedbeno tijelo). Ako se provedba potpore povjerava provedbenom tijelu, Ministarstvo može u svakom trenutku izvršiti uvid i obaviti nadzor provedbe potpore. Uobičajeno, Ministarstvo za svako porezno razdoblje u suradnji s provedbenim tijelom utvrđuje jesu li troškovi iskazani u Godišnjem izvješću o izvršenju projektnih aktivnosti, ostvarenim troškovima i korištenju potpore u skladu sa

Zakonom o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte. Prema Zakonu o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte<sup>174</sup>, po zaprimljenom Godišnjem izvješću, provedbeno tijelo provodi postupak utvrđivanja realizacije materijalnih uvjeta uz angažman vanjskih stručnjaka. Provedbeno tijelo obavještava davatelja potpore o rezultatima postupka utvrđivanja realizacije materijalnih uvjeta prijave za dodjelu potpore. Nakon obrade Godišnjeg izvješća, davatelj potpore izdaje korisniku potpore Odobrenje za korištenje potpore za prethodno razdoblje, kojim se potvrđuje prijavljeni iznos umanjenja porezne osnovice i iznos državne potpore koju korisnik može koristiti s obzirom na realizaciju projekta u tom izvještajnom razdoblju, te o tome obavještava ministarstvo nadležno za financije (Poreznu upravu). Stoga je moguće da će nakon što nadležno ministarstvo izda korisniku potpore Odobrenje za korištenje potpore za prethodno razdoblje te isto dostavi Poreznoj upravi, doći do izmjena iskazanog iznosa u poreznoj prijavi poreza na dobit korisnika potpore.

---

<sup>174</sup> Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte, Čl. 23.

## 5. ANALIZA SLUČAJA

### 5.1. Državna potpora za obrazovanje i izobrazbu

U skladu sa Zakonom o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu<sup>175</sup>, korisnik državne potpore koji se smatra mikro, malim, srednjim ili velikim poduzetnikom može osnovicu za obračun poreza na dobit umanjiti do 60% opravdanih troškova u slučaju općeg obrazovanja i izobrazbe radnika te do 25% opravdanih troškova u slučaju posebnog obrazovanja i izobrazbe radnika. Iznimno od odredbe stavka 1. toga članka korisnik državne potpore koji se smatra mikro, malim i srednjim poduzetnikom može osnovicu za obračun poreza na dobit umanjiti do 80% opravdanih troškova na način da se smanjenje porezne osnovice iz stavka 1. članka 3. zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu uveća za:<sup>176</sup>

- a) 20 postotnih bodova ako se smatra mikro ili malim poduzetnikom,
- b) 10 postotnih bodova ako se smatra srednjim poduzetnikom.

Poduzetnik koji je po drugoj osnovi ostvario potporu za opće obrazovanje i izobrazbu radnika te posebno obrazovanje i izobrazbu radnika, može osnovicu za obračun poreza na dobit temeljem istih opravdanih troškova umanjiti samo do visine najvišeg intenziteta potpore.<sup>177</sup> Ukupan iznos smanjenja osnovice za obračun poreza na dobit niti s jedne osnove ne može biti veći od propisanog temeljem Zakona o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu.

Sukladno tome, korisnici državne potpore odnosno obveznici poreza na dobit koji se smatraju mikro ili malim poduzetnikom mogu, temeljem Zakona o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, osnovicu poreza na dobit umanjiti za 80% opravdanih troškova u slučaju općeg obrazovanja i izobrazbe radnika, dok oni koji se smatraju srednjim poduzetnicima osnovicu poreza na dobit mogu umanjiti za 70% opravdanih troškova u slučaju općeg obrazovanja i izobrazbe radnika. Kada je riječ o posebnom obrazovanju i izobrazbi radnika porezni obveznici koji se smatraju mikro ili malim poduzetnikom mogu osnovicu poreza na dobit umanjiti za 45% opravdanih troškova posebnog obrazovanja i izobrazbe radnika dok oni koji se smatraju srednjim poduzetnicima osnovicu poreza na dobit mogu umanjiti za 35% opravdanih troškova posebnog obrazovanja i izobrazbe radnika. Poduzetnici koji se smatraju velikim poduzetnicima, poreznu osnovicu mogu umanjiti samo do 60% opravdanih troškova u slučaju općeg obrazovanja i izobrazbe radnika te do 25% opravdanih troškova u slučaju posebnog

---

<sup>175</sup> Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, Čl. 3.

<sup>176</sup> Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, Čl. 3. st. 2.

<sup>177</sup> Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, Čl. 3. st. 1. i 2. i Čl. 4. i 5.

obrazovanja i izobrazbe radnika. Međutim, prilikom utvrđivanja iznosa umanjenja porezne obveze potrebno je utvrditi je li porezni obveznik prethodno po drugoj osnovi ostvario potporu za opće obrazovanje i izobrazbu radnika te posebno obrazovanje i izobrazbu radnika obzirom da se osnovica za obračun poreza na dobit ili dohodak od samostalne djelatnosti može umanjiti temeljem istih opravdanih troškova samo do visine najvišeg intenziteta potpore.<sup>178</sup>

Prema članku 5. stavku 1. Zakona o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, korisnik državne potpore može smanjenje porezne osnovice poreza na dobit iz članka 3. stavaka 1. i 2. toga Zakona uvećati za 10 postotnih bodova u slučaju općeg obrazovanja i izobrazbe radnika u nepovoljnom položaju te posebnog obrazovanja i izobrazbe radnika u nepovoljnom položaju. Međutim, obzirom da je člankom 3. stavkom 1. Zakona utvrđeno da se porezna osnovica može maksimalno umanjiti do 80% opravdanih troškova, porezni obveznici koji se smatraju mikro ili malim poduzetnicima neće moći koristiti dodatno umanjenje u slučaju općeg obrazovanja i izobrazbe radnika u nepovoljnom položaju jer bi im tada iznos umanjenja iznosio 90%. Dakle, dodatno umanjenje porezne osnovice u svezi opravdanih troškova općeg obrazovanja i izobrazbe radnika u nepovoljnom položaju mogu koristiti veliki i srednji poduzetnici. Dodatno umanjenje porezne osnovice za opravdane troškove posebnog obrazovanja i izobrazbe radnika u nepovoljnom položaju mogu koristiti mikro, mali, srednji i veliki poduzetnici.

Korisnik državne potpore koji obavlja djelatnost pomorskog prijevoza može, iznimno od odredbi toga Zakona, osnovicu za obračun poreza na dobit umanjiti i do 100% opravdanih troškova za obrazovanje i izobrazbu, bez obzira na to odnose li se ti troškovi na opće obrazovanje i izobrazbu ili na posebno obrazovanje i izobrazbu, ako su ispunjeni sljedeći uvjeti: obrazovanje se mora provoditi na brodovima koji su upisani u Hrvatski registar brodova i osoba koja se usavršava ne može biti djelatni već pričuvni član posade. Dakle, za poduzetnike koji obavljaju djelatnost pomorskog prijevoza, porezna osnovica se može umanjiti maksimalno za 100% opravdanih troškova obrazovanja i izobrazbe.<sup>179</sup>

Poduzetnik u čijim se pogonima ili radionicama izvodi praktična nastava i vježbe naukovanja za zanimanja u sustavu vezanih obrta može osnovicu za obračun poreza na dobit umanjiti za iznos isplaćenih nagrada učenicima u vrijeme pohađanja praktične nastave i vježbi naukovanja.<sup>180</sup> Poduzetnik koji je po bilo kojoj drugoj osnovi ostvario potporu male vrijednosti

---

<sup>178</sup> Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, Čl. 3. st. 3.

<sup>179</sup> Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, Čl. 5.

<sup>180</sup> Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, Čl. 6.

može osnovicu za obračun poreza na dobit umanjiti do gornje granice potpore male vrijednosti u skladu s odgovarajućim pravilima o potporama male vrijednosti uzimajući u obzir i ograničenje iz stavka 5. toga članka. Poduzetnik kod kojega su na praktičnoj nastavi i vježbama naukovanja jedan do tri učenika može poreznu osnovicu iz stavka 1. toga članka umanjiti za 5%. Poduzetnik kod kojeg su na praktičnoj nastavi i vježbama naukovanja više od tri učenika može postotak umanjenja porezne osnovice iz stavka 3. toga članka povećati za jedan postotni bod po svakom učeniku, a najviše do 15% porezne osnovice. Iznos umanjenja osnovice poreza na dobit iz stavaka 2. i 3. toga članka ne može biti veći od godišnjeg neoporezivog iznosa nagrada učenicima za vrijeme izvođenja praktične nastave i vježbi naukovanja po svakom učeniku. Neoporezivi iznos nagrada učenicima za vrijeme izvođenja praktične nastave i vježbi naukovanja iz stavka 5. toga članka utvrđuje se sukladno propisima o oporezivanju dohotka.

**Primjer:**

*Poduzetnik XCorp, koji se smatra velikim poduzetnikom, ima tijekom 2022. godine ukupne troškove općeg obrazovanja i izobrazbe u iznosu od 80.000,00 kuna (u koje su uključeni i troškovi općeg obrazovanja i izobrazbe radnika u nepovoljnom položaju). Navedeni poduzetnik ima ukupne troškove posebnog obrazovanja i izobrazbe u iznosu od 20.000,00 kuna (u koje su uključeni i troškovi posebnog obrazovanja i izobrazbe radnika u nepovoljnom položaju). Poduzetnik zapošljava ukupno 3 radnika od kojih je jedan radnik u nepovoljnom položaju. Troškovi općeg obrazovanja i izobrazbe radnika u nepovoljnom položaju iznose 4.000,00 kuna, a troškovi posebnog obrazovanja i izobrazbe radnika u nepovoljnom položaju iznose 1.000,00 kuna. Poduzetnik ima dozvolu (licencu) Hrvatske obrtničke komore za izvođenje praktičnog dijela naukovanja, a u 2022. godini isplatio je jednom naučniku nagradu u iznosu od 13.000,00 kuna za vrijeme naukovanja. Dobit poduzetnika prije uvećanja i umanjenja porezne osnovice (na rednom broju 3. Obrasca PD) iznosi 180.000,00 kuna.*

*Tablica 2.: Izračun ukupnog smanjenja porezne osnovice*

<b>R.br.</b>	<b>Pregled troškova</b>	<b>Iznos</b>	<b>Iznos umanjenja</b>	<b>%</b>
<b>I.</b>	<b>Ukupno opće obrazovanje</b>	<b>80.000,00</b>	<b>48.400,00</b>	<b>-</b>
I.1.	Troškovi općeg obrazovanja i izobrazbe	76.000,00	45.600,00	60%
I.2.	Troškovi općeg obrazovanja i izobrazbe radnika u nepovoljnom položaju	4.000,00	2.800,00	70%
<b>II.</b>	<b>Ukupno posebno obrazovanje</b>	<b>20.000,00</b>	<b>5.100,00</b>	<b>-</b>
II.1.	Troškovi posebnog obrazovanja i izobrazbe	19.000,00	4.750,00	25%



II.2.	Troškovi posebnog obrazovanja i izobrazbe radnika u nepovoljnom položaju	1.000,00	350,00	30%
<b>III.</b>	<b>Ukupno umanjnje temeljem isplaćenih nagrada naučniku</b>	<b>22.000,00</b>	<b>22.000,00</b>	<b>-</b>
III.1.	Iznos isplaćenih nagrada naučniku	13.000,00	13.000,00	
III.2.	Iznos dodatnog umanjenja, ako je ostvarena dobit 180.000,00 kuna	9.000,00	9.000,00	
<b>IV.</b>	<b>Sveukupno umanjnje porezne osnovice</b>		<b>75.500,00</b>	

*Slijedom navedenog, poduzetnik XCorp može umanjiti svoju osnovicu poreza na dobit za 2022. godinu ukupno za 75.500,00 kuna po osnovi državne potpore za obrazovanje i izobrazbu. S obzirom da je ostvario dobit prije umanjenja od 180.000,00 kuna, nakon umanjenja ta oporeziva dobit iznosi 104.500,00 kuna te primjenom stope od 10% porez na dobit za 2022. godinu iznosi 10.450,00 kuna, a „ušteta“ u obliku iznosa poreza na dobit koji porezni obveznik neće morati platiti s obzirom da će koristiti državnu potporu za obrazovanje i izobrazbu iznosi 7.550,00 kuna.*

## **5.2. Državna potpora za istraživačko-razvojne projekte**

Zakon o državnoj potpori za istraživačko–razvojne projekte<sup>181</sup> koji je stupio na snagu 26. srpnja 2018. godine uređuje uvjete za dodjeljivanje državne potpore za istraživačko-razvojne projekte u kategoriji horizontalne potpore za istraživanje i razvoj, nadležnosti tijela u pogledu dodjele državnih potpora za istraživačko-razvojne projekte, postupak utvrđivanja ispunjenosti uvjeta za ostvarivanje prava, vođenje evidencija i izvještavanje te druga pitanja vezana uz ostvarivanje prava na potpore za istraživačko-razvojne projekte. Pravilnikom o državnoj potpori za istraživačko–razvojne projekte<sup>182</sup>, propisuju se postupci sukladno Zakonu o državnoj potpori za istraživačko–razvojne projekte.

Podatke o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte u godišnjoj prijavi poreza na dobit mogu iskazati samo porezni obveznici kojima je status korisnika potpore potvrdom utvrdilo nadležno Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja i koji su u poreznom razdoblju ostvarili prihvatljive troškove istraživačko-razvojnih projekata odnosno za studije izvedivosti.

Porezni obveznici koji namjeravaju koristiti poreznu olakšicu temeljem Zakona o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte uz prijavu poreza na dobit obvezno dostavljaju:<sup>183</sup>

<sup>181</sup> Ibid

<sup>182</sup> Narodne novine (2019), *Pravilnik o državnoj potpori za istraživačko–razvojne projekte*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 9/19

<sup>183</sup> Ibid

- presliku potvrde o statusu korisnika potpore, i
- godišnje izvješće o izvršenju projektnih aktivnosti, ostvarenim troškovima i korištenju potpore.

Nadalje, korisnik potpore dužan je tijekom realizacije projekta i korištenja potpore davatelju potpore ili provedbenom tijelu podnositi Godišnje izvješće o izvršenju projektnih aktivnosti, ostvarenim troškovima i korištenju potpore te podnositi Ministarstvu financija-Poreznoj upravi isto Godišnje izvješće uz prijavu poreza na dobit. Na temelju predanog Godišnjeg izvješća korisniku potpore dostavlja se Odobrenje za korištenje potpore za prethodno razdoblje.<sup>184</sup>

**Primjer:**

*Poreznom obvezniku je nadležno ministarstvo-Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja tijekom 2021. godine izdalo potvrdu o statusu korisnika potpore za projekt „Istraživanje“ za koji je potvrđeno da je iz područja industrijskog istraživanja. Porezni obveznik je tijekom 2022. godine ostvario 1.250.000,00 kuna opravdanih troškova industrijskog istraživanja te je dostavio i Godišnje izvješće o izvršenju projektnih aktivnosti, ostvarenim troškovima i korištenju potpore. Stoga porezni obveznik može u svojoj prijavi poreza na dobit za 2022. godinu iskazati dodatno umanjenje porezne osnovice za državnu potporu za istraživačko-razvojne projekte u iznosu od 1.875.000,00 kuna (prema formuli  $IUPO = T \times UPO$ , te  $IUPO = 1.250.000,00 \times 150\%$ ). Obzirom da je porezni obveznik dostavio, potvrdu o statusu korisnika potpore za projekt „Istraživanje“ te Godišnje izvješće o izvršenju projektnih aktivnosti, ostvarenim troškovima i korištenju potpore, iskazano umanjenje porezne osnovice je potrebno prihvatiti do primitka Odobrenja za korištenje potpore za prethodno razdoblje od nadležnog ministarstva. Porezni obveznik je ostvario u tijeku 2022. godine ukupne prihode u iznosu 6.750.000,00 kuna te dobit prije umanjenja i poreza u iznosu 2.000.000,00 kuna. Kada se ta dobit umani za dodatnih 1.875.000,00 kuna po osnovi potpore za istraživanje, njegova će oporeziva dobit, odnosno porezna osnovica iznositi 125.000,00 kuna i primjenom porezne stope od 10% ukupan iznos poreza na dobit za 2022. godinu iznosi 12.500,00 kuna. Time je porezni obveznik ostvario „uštedu“ u vidu manje obveze poreza na dobit u iznosu 187.500,00 kuna.*

### **5.3. Potpore za potpomognuta područja i područje Grada Vukovara**

Porezna olakšica temeljem obavljanja djelatnosti na potpomognutim područjima i području Grada Vukovara ostvaruje se temeljem članka 28.a Zakona o porezu na dobit i članka 42.

---

<sup>184</sup> Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte, Čl.18. st. 5. i 6.

Pravilnika o porezu na dobit<sup>185</sup>, a postupak odobravanja porezne olakšice, koja je potpora male vrijednosti, utvrđen je Pravilnikom o načinu ostvarivanja porezne olakšice za obavljanje djelatnosti na području Grada Vukovara i na potpomognutim područjima<sup>186</sup> (dalje u tekstu: PGVPP).

Prema članku 28.a stavku 1. Zakona o porezu na dobit porezni obveznici koji obavljaju djelatnost na području Grada Vukovara utvrđenog prema posebnom propisu o obnovi i razvoju Grada Vukovara, a koji zapošljavaju više od pet zaposlenika u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, pri čemu više od 50% zaposlenika ima prebivalište i borave na potpomognutom području jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti, odnosno na području Grada Vukovara, ne plaćaju porez na dobit. Područje Grada Vukovara utvrđeno je Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj<sup>187</sup>.

Porezni obveznici koji obavljaju djelatnost na području jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti prema posebnom propisu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, a koji zapošljavaju više od pet zaposlenika u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, pri čemu više od 50% zaposlenika ima prebivalište i borave na potpomognutom području jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti, odnosno na području Grada Vukovara, plaćaju 50% od propisane stope poreza.<sup>188</sup>

Smatra se da porezni obveznik zapošljava na neodređeno vrijeme zaposlenika ako je isti proveo u radnom odnosu na neodređeno vrijeme kod poreznog obveznika i imao prebivalište i boravio na potpomognutom području jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti prema posebnom propisu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, odnosno na području Grada Vukovara utvrđenog prema posebnom propisu o obnovi i razvoju Grada Vukovara, najmanje devet mjeseci u poreznom razdoblju.<sup>189</sup>

Pri podnošenju prijave poreza na dobit za porezna razdoblja koja počinju teći nakon 1. siječnja 2018. godine, područja I. skupine jedinica lokalne samouprave utvrđuju se prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske<sup>190</sup> i Odluci o

---

<sup>185</sup> Narodne novine, *Pravilnik o porezu na dobit*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 95/05, 133/07, 156/08, 146/09, 123/10, 137/11, 61/12, 146/12, 160/13, 12/14, 157/14, 137/15, 1/17, 2/18, 1/19, 1/20, 59/20, 1/21

<sup>186</sup> Ibid

<sup>187</sup> Narodne novine, *Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj*., Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15

<sup>188</sup> Zakon o porezu na dobit, čl. 28.a st. 2.

<sup>189</sup> Prilagođeno prema članku 28.a stavku 4. Zakona o porezu na dobit Zakonu o porezu na dobit

<sup>190</sup> Narodne novine (2017), *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj: 123/17

razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti.<sup>191</sup>

Prema članku 28.a stavku 3. Zakona o porezu na dobit, iznos oslobođenja od plaćanja poreza na dobit iz stavaka 1. i 2. toga članka Zakona utvrđuje se u skladu s odgovarajućim pravilima o potporama male vrijednosti. Zbog ograničenja određenih posebnim pravilima o potporama male vrijednosti, porezna olakšica se odobrava na način utvrđen prema PGVPP-u. Porezni obveznici koji na području Grada Vukovara ili potpomognutim područjima jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu obavljaju više djelatnosti za koje se primjenjuju različita pravila o potporama male vrijednosti, a namjeravaju koristiti poreznu olakšicu, dužni su, neovisno o sjedištu ili prebivalištu na tom području, osigurati posebno porezno knjigovodstveno praćenje svake djelatnosti za koju se primjenjuju različita pravila o potporama male vrijednosti. Stoga, korisnik potpore koji nema prebivalište ili sjedište na području Grada Vukovara ili na području jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu, a obavlja djelatnost na tom području, može koristiti poreznu olakšicu temeljem ostvarene dobiti od obavljanja djelatnosti na tom području, pod uvjetima propisanim člankom 28.a Zakona, ukoliko osigura posebno porezno knjigovodstveno praćenje dobiti ostvarene na tom području, na način utvrđen člankom 4. PGVPP-a.

Porezni obveznici koji namjeravaju koristiti poreznu olakšicu temeljem članka 28.a Zakona, dužni su radi utvrđivanja maksimalnog iznosa porezne olakšice odnosno gornje granice potpore male vrijednosti, sukladno članku 8. PGVPP-a, Prijavu za korištenje prava na poreznu olakšicu dostaviti samo Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije najkasnije do kraja travnja tekuće godine. Uz prijavu se dostavlja i sljedeća dokumentacija:<sup>192</sup>

- a) podaci o poreznom obvezniku: tvrtka/naziv, OIB/MBO, adresa sjedišta, datum početka obavljanja djelatnosti, kontakt podaci,
- b) popis djelatnosti razvrstanih prema odgovarajućim pravilima o potporama male vrijednosti iz članka 2. stavka 3. PGVPP-a, koje obveznik poreza na dobit ili poreza na dohodak obavlja na području Grada Vukovara i/ili na području jedinica I. skupine,

---

<sup>191</sup> Narodne novine (2017), *Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj. 132/17.

<sup>192</sup> Pravilnik o načinu ostvarivanja porezne olakšice za obavljanje djelatnosti na području Grada Vukovara i na potpomognutim područjima, Čl. 8.

- c) iznos potpore male vrijednosti za svaku djelatnost za koju su dodijeljene te potpore u tekućoj fiskalnoj godini i u prethodne dvije fiskalne godine te naziv davatelja potpore male vrijednosti,
- d) podaci o broju zaposlenih na neodređeno vrijeme, njihovom mjestu prebivališta i boravišta te razdoblju od kada su zaposleni kod korisnika potpore,
- e) izjava korisnika potpore, dana pod materijalnom i kaznenom odgovornošću, o iznosu primljenih potpora male vrijednosti tijekom tekuće fiskalne godine i tijekom prethodne dvije fiskalne godine od svih davatelja potpora male vrijednosti uzimajući u obzir uvjete propisane za »jednog poduzetnika« i uzimajući u obzir iznos potpore male vrijednosti, koji se za isto porezno razdoblje ostvaruje i iskazuje u godišnjoj poreznoj prijavi, za izvođenje praktične nastave i vježbi naukovanja za zanimanja u sustavu vezanih obrta,
- f) iznos dobiti ili dohotka utvrđenog temeljem obavljanja djelatnosti na području Grada Vukovara i/ili na području jedinica I. skupine, razvrstanog prema djelatnostima, te utvrđeni iznos porezne olakšice, odnosno potpore male vrijednosti prema članku 6. stavku 1. odnosno članku 6. stavku 2. PGVPP-a,
- g) druge vjerodostojne isprave koje smatraju bitnima za dokazivanje opravdanosti primitka potpore.

Po zaprimanju prijave, Ministarstvo će najkasnije do kraja svibnja tekuće godine putem adrese e-pošte obavijestiti korisnika potpore o stjecanju prava na poreznu olakšicu i o maksimalnom iznosu porezne olakšice koja se može iskoristiti u poreznom razdoblju za koje se traži porezna olakšica. Isto tako, Ministarstvo će dostaviti i Poreznoj upravi popis korisnika koji ispunjavaju i koji ne ispunjavaju propisane uvjete.

Ukoliko korisnici potpore ne dostave Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije potrebnu dokumentaciju iz članka 8. stavka 4. PGVPP-a ili ne usklade iskazane iznose u godišnjoj poreznoj prijavi prema obavijesti nadležnog ministarstva, smatra se da isti ne zadovoljavaju uvjete propisane odgovarajućim pravilima o potporama male vrijednosti, odnosno da nisu ispunjeni uvjeti iz članka 28.a Zakona o porezu na dobit te stoga u godišnjoj poreznoj prijavi ne mogu iskazati umanjeње porezne obveze.

Stoga pri obradi prijave poreza na dobit Porezna uprava provjerava iznose iskazanog umanjeња porezne obveze prema prijavi poreza na dobit s gornjom granicom potpore male vrijednosti odnosno maksimalnim iznosima porezne olakšice koju je utvrdilo nadležno ministarstvo i elektronskim putem dostavilo Poreznoj upravi. Ukoliko se utvrdi da je iznos iskazanog

umanjenja porezne obveze u prijavi poreza na dobit veći od onoga kojega je utvrdilo ministarstvo ili ukoliko se utvrdi da porezni obveznik ne zadovoljava uvjete iz članka 28.a stavka 1. i/ili 2. i stavka 4. Zakona, porezni obveznik je dužan ispraviti poreznu prijavu.

Dakle, neovisno o ispunjenju uvjeta iz članka 28.a stavka 1., 2. i 4. Zakona o porezu na dobit, porezni obveznik neće moći ostvariti pravo na poreznu olakšicu ukoliko nisu ispunjeni uvjeti iz stavka 3. toga članka, odnosno ukoliko ne zadovoljava uvjete vezane uz pravila o potporama male vrijednosti.

Iznos olakšice izračunava se tako da se na iznos ostvarene dobiti, odnosno porezne osnovice utvrđene od obavljanja djelatnosti na navedenom području primjeni stopa sukladno članku 28. Zakona o porezu na dobit (18% ili 10%), uz uvjet da je taj iznos u skladu s propisima o potporama male vrijednosti. Utvrđeni iznos porezne olakšice ne može biti veći od gornje granice potpore male vrijednosti odnosno od maksimalnog iznosa porezne olakšice prema obavijesti Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije ili Ministarstva poljoprivrede.

Iznos olakšice izračunava se tako da se na ostvarenu dobit na navedenom području, odnosno poreznu osnovicu primijeni stopa 9% ili 5% (ovisno o iskazanom prihodu), a dobiveni iznos upisuje se u poreznu prijavu.

***Primjer 1.:***

*Porezni obveznik XCorp ima sjedište u Zagrebu, a dio djelatnosti obavlja na području Grada Vukovara. U tijeku 2022. imao je zaposleno 10 zaposlenika, u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, pri čemu 5 zaposlenika ima prebivalište i boravi na potpomognutom području Grada Vukovara, a 5 u Gradu Zagrebu. Ovaj porezni obveznik ne može koristiti potporu za područje Grada Vukovara, jer nije ispunio uvjet da više od 50% zaposlenika ima prebivalište i borave na potpomognutom području jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti, odnosno na području Grada Vukovara.*

***Primjer 2.:***

*Porezni obveznik XCorp ima sjedište u Zagrebu, a dio djelatnosti obavlja na području Grada Vukovara. U tijeku 2022. imao je zaposleno 10 zaposlenika, u radnom odnosu na neodređeno vrijeme cijelu godinu, pri čemu 6 zaposlenika ima prebivalište i boravi na potpomognutom području Grada Vukovara, a 4 u Gradu Zagrebu. Ovaj porezni obveznik može koristiti potporu za područje Grada Vukovara, jer je ispunio uvjet da više od 50% zaposlenika ima prebivalište*

*i borave na potpomognutom području jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti, odnosno na području Grada Vukovara, s tim da mora osigurati odvojeno knjigovodstvo za djelatnost koja je ostvarena na području Grada Vukovara. Prema tom odvojenom knjigovodstvu, porezni obveznik je od djelatnosti prerade poljoprivrednih proizvoda od kukuruza ostvario dobit od 1.000.000,00 kuna, a ukupne prihode u 2022. ostvario je u iznosu od 6.500.000,00 kuna na području Grada Vukovara i još 2.000.000,00 kuna prihoda od djelatnosti veleprodaje u sjedištu društva. Porezni obveznik na dobit od 1.000.000,00 kuna neće platiti porez na dobit, što znači da je njegova olakšica, odnosno de minimis potpora 180.000,00 kuna (uz stopu od 18% budući da ukupni prihodi prelaze 7.500.000,00 kuna), a na preostalu dobit koju je ostvario izvan područja Grada Vukovara platit će porez na dobit po stopi od 18% budući da se gledaju ukupni prihodi. U 2020. i 2021. ostvario je ukupno 150.000 eura de minimis potpora za obavljanje djelatnosti na području Grada Vukovara te stoga može iskoristiti i umanjenje u 2022. u iznosu od 180.000,00 kuna jer ukupni iznos tih de minimis potpora u 2020., 2021. i 2022. godini iznosi manje od 200.000,00 eura.*

#### **5.4. Poticaji ulaganja**

Porezni obveznik može umanjiti obvezu poreza na dobit za poticaje ulaganja u visini, na način i pod uvjetima propisanim Zakonom o poticanju ulaganja. Poreznu olakšicu mogu koristiti isključivo porezni obveznici koji su stekli status nositelja poticajnih mjera i ako su izvršili ulaganja u skladu s tim Zakonom. Status nositelja poticajnih mjera utvrđuje se prema potvrdi Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja. Porezni obveznici koji namjeravaju koristiti poreznu olakšicu temeljem Zakona o poticanju ulaganja, uz prijavu poreza na dobit obvezno dostavljaju presliku potvrde o statusu nositelja poticajnih mjera i godišnje pisano izvješće o izvršenju investicijskog projekta, prihvatljivim troškovima, korištenju poticajnih mjera te očuvanju predmetne investicije i otvorenih radnih mjesta povezanih s tom investicijom.

Iznos porezne olakšice ne može se utvrditi samo temeljem potvrde nadležnog ministarstva već se iznos porezne olakšice utvrđuje za svako porezno razdoblje, ovisno o izvršenju investicijskog projekta, očuvanju predmetne investicije, broju otvorenih radnih mjesta povezanih s tom investicijom ili broju očuvanih radnih mjesta u slučaju modernizacije procesa, odnosno ovisno o ispunjenju uvjeta propisanih Zakonom o poticanju ulaganja što utvrđuje nadležno ministarstvo i Porezna uprava sukladno dostavljenom godišnjem izvješću od strane korisnika potpora. Stoga se ovisno o ispunjenju propisanih uvjeta, obveza poreza na dobit utvrđuje primjenom porezne stope smanjene za 50%, 75% ili 100%. Prilikom utvrđivanja iznosa porezne olakšice potrebno

je obratiti pozornost i na iznos maksimalnog intenziteta potpore, a maksimalni intenzitet potpore utvrđuje nadležno ministarstvo.

Iznos olakšica ne može biti veći od iznosa porezne obveze, a neiskorišteni dio olakšica ne može se prenositi u naredna razdoblja. U slučaju da je iznos ukupnih poticaja veći od iznosa porezne obveze, tada porezni obveznik sam odlučuje i u prijavi poreza na dobit unosi iznose poticaja koje želi koristiti, a koji su njemu u korist.

**Primjer:**

*Poduzetnik XCorp prijavio je projekt ulaganja u dugotrajnu imovinu u iznosu od 1.000.000,00 eura, i zaposlit će najmanje 5 radnika vezano uz to ulaganje. Njegova stopa poreza na dobit umanjuje se za 50% i tu olakšicu može koristiti 10 godina od početka ulaganja, uz uvjet da zadrži tu DI i nove radnike u cijelom tom razdoblju. Ulaganje je izvršeno u 2021. godini i poduzetnik je dobio potvrdu Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja da je korisnik potpore. U 2022. godini ostvario je ukupne prihode u iznosu od 7.000.000,00 kuna i dobit od 2.000.000,00 kuna. Stoga se na tu ostvarenu dobit primjenjuje porezna stopa od 10% umanjena za 50%, odnosno stopa od 5% te njegova porezna obveza za 2022. godinu iznosi 100.000,00 kuna, a njegova „ušteta“ odnosno olakšica ili državna potpora iznosi 100.000,00 kuna budući da bi njegova ukupna porezna obveza bez umanjenja iznosila 200.000,00 kuna.*

## **5.5. Statistički podaci**

Statistički podaci prema Godišnjem izvješću o državnim potporama za 2020. godinu, razvidni su sljedeći podaci:<sup>193</sup>

- u Republici Hrvatskoj su u 2020. godini dodijeljene ukupne potpore u iznosu od 21.099,5 milijuna kuna i to većinom putem subvencija i neposrednih subvencija kamata s iznosom od 14.946,9 milijuna kuna (70,8%), slijede kapitalna ulaganja s iznosom od 2.200,5 milijuna kuna (10,4%), porezna oslobođenja, izuzeća, oprost poreza i doprinosa i olakšice s iznosom od 1.657 milijuna kuna (7,9%), jamstva s iznosom od 1.407 milijuna kuna (6,7%) te povoljni zajmovi s iznosom od 888,1 milijun kuna (4,2%),
- potpore u sektoru poljoprivrede i ribarstvu u 2020. godini dodijeljene putem poreznih olakšica iznosile su 697,1 milijun kuna (9,1%), a najvećem dijelom dodijeljene su putem subvencija (62%), među kojima najveći dio za poljoprivredu (604,7 milijuna kuna) se odnosi na subvencije za potrošnju „plavog diesela“ – Plavi diesel u poljoprivredi (za

---

<sup>193</sup> Ibid



187.800.289,70 litara isporučene količine i 101.871 korisnika), a također i za ribarstvo dodijeljene potpore putem poreznih olakšica u iznosu od 92,4 milijuna kuna odnose se na subvencije za potrošnju „plavog diesela“, putem programa Plavi diesel u ribarstvu i akvakulturi (isporučene su 28.229.606 litre za 2.068 korisnika). Potpore sektoru industrije i usluga u 2020. godini dodijeljene putem poreznih olakšica iznosile su 959,9 milijuna kuna (7,1%) te su i u ovom slučaju najvećim dijelom dodijeljene putem subvencija i neposrednih subvencija kamata u iznosu od 10.183,7 milijuna kuna (75,9%),

- potpore za horizontalne ciljeve ili „horizontalne potpore u užem smislu“ u 2020. godini dodijeljene putem poreznih olakšica iznosile su 54,5 milijuna kuna (2,1%) i dodijeljene su prvenstveno za istraživanje i razvoj i inovacije. To je višestruko povećanje u odnosu na 2019. kada su te potpore dodijeljene u iznosu od 3,9 milijuna kuna ili 0,5%. Regionalne potpore u 2020. dodijeljene putem poreznih olakšica iznosile su 819,1 milijun kuna (68,3%), što je također povećanje u odnosu na 2019. kada su dodijeljene u iznosu od 595,5 milijuna kuna i u odnosu na 2018. kada su dodijeljene u iznosu od 609 milijuna kuna. Sektorske potpore u 2020. dodijeljene kroz porezne olakšice iznosile su 86,3 milijuna kuna (1,2%),
- potpore male vrijednosti odnosno *de minimis* potpore su dodijeljene u 2020. godini u iznosu od 1.523,1 milijun kuna, a udio tih potpora u BDP-u iznosio je 0,41%. Navedene potpore su dodijeljene u najvećem dijelu putem subvencija (80%), slijede povoljni zajmovi (9,3%), potom porezna oslobođenja, izuzeća i olakšice (3,1%), snižavanje, oslobođenje, olakšice i oprost plaćanja doprinosa (2,6%), jamstva (2%), te je manje od 2% potpora dodijeljeno kroz kapitalna ulaganja, otpisa duga, kroz neposredne subvencije kamata, prodaju državne imovine pod povoljnim uvjetima, putem zajmova poduzetnicima u teškoćama, odgode pri plaćanju poreza i plaćanje za opozvana jamstva. U ukupnom iznosu dodijeljenih potpora male vrijednosti u 2020. godini, davatelji potpora male vrijednosti na razini središnje države dodijelili su 1.267,8 milijuna kuna (83,2%), dok su davatelji na lokalnoj razini dodijelili 255,3 milijuna kuna (16,8%). Potpore male vrijednosti dodijeljene kroz instrument A2 – porezne olakšice višestruko su povećane u odnosu na 2018. i 2019. godinu, što jasno prikazuje slijedeća tablica:

*Tablica 3.: Potpore male vrijednosti dodijeljene u razdoblju od 2018. do 2020. godine kroz instrument A2 (u milijunima kuna)*

R.br.	Potpore male vrijednosti	2018.	2019.	2020.
1.	Oprost poreza, porezna oslobođenja, izuzeća i olakšice	18,5	18,3	47,2
2.	Otpis duga	0,1	0,0	11,00
3.	Snižavanje, oslobođenje, olakšice, izuzeće i oprost plaćanja doprinosa	18,8	19,8	39,1
4.	Odgode pri plaćanju poreza	0,0	0,1	0,2
<b>5.</b>	<b>Ukupno</b>	<b>37,4</b>	<b>38,2</b>	<b>97,5</b>

Izvor: Ministarstvo financija i davatelji potpora; podaci obrađeni u Ministarstvu financija<sup>194</sup>

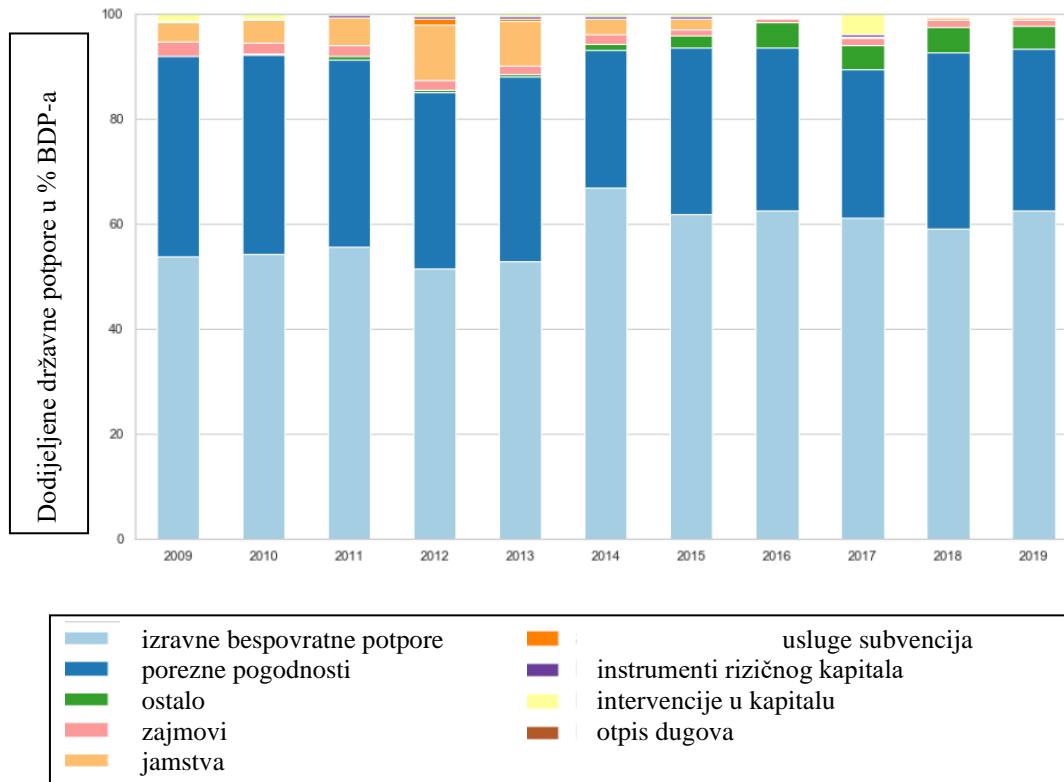
- Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije dodijelilo je u 2020. regionalne potpore kroz porezne olakšice temeljem programa Porezne olakšice za porezne obveznike koji obavljaju djelatnost na području grada Vukovara i/ili na potpomognutim područjima u iznosu od 18,2 milijuna kuna,
- Ministarstvo financija – Carinska uprava dodijelila je u 2020. godini 504.636,81 kunu potpora male vrijednosti putem poreznih olakšica temeljem programa Povrata plaćene trošarine na plinsko ulje za pogon strojeva za pripremu površina u razminiranju s ciljem ublažavanja ili otklanjanja šteta prouzročenih ratnim okolnostima.

Kada to usporedimo s drugim državama članicama razvidna su znatna odstupanja od prosjeka EU. Naime, uspoređujući razvoj dodijeljenih državnih potpora po instrumentima u EU od 2009. do 2019., izravne bespovratne potpore (uključujući subvencije kamata) daleko su najpopularniji instrument potpore u 2019., predstavljajući 62,8% ukupnih potpora, a čak su s vremenom postale sve popularnije (u usporedbi s 52,8% u 2013). U 2019. porezna oslobođenja/smanjenja/odgode plaćanja poreza činile su manji udio u ukupnim potporama (30,7% ukupnih potpora) nego u prošlosti (2009. je to bilo 38% i 2013. je bilo 35,2%). Od 2012. smanjen je udio potpora u obliku jamstava, dok je korištenje ostalih instrumenata državne potpore poraslo (rezidualna kategorija 'ostalo' predstavlja 4,4% ukupnih potpora u 2019.).<sup>195</sup>

<sup>194</sup> Ibid

<sup>195</sup> Europska komisija, „State aid Scoreboard 2020“ (2021.) [online]. Dostupno na: [file:///C:/Users/HT-ICT/Downloads/state\\_aid\\_scoreboard\\_note\\_2020.pdf](file:///C:/Users/HT-ICT/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf) [20 svibnja 2022]

Slika 3.: Struktura državnih potpora u EU, prema instrumentima dodjele, bez potpora za poljoprivredu, ribarstvo i željeznice (u %)

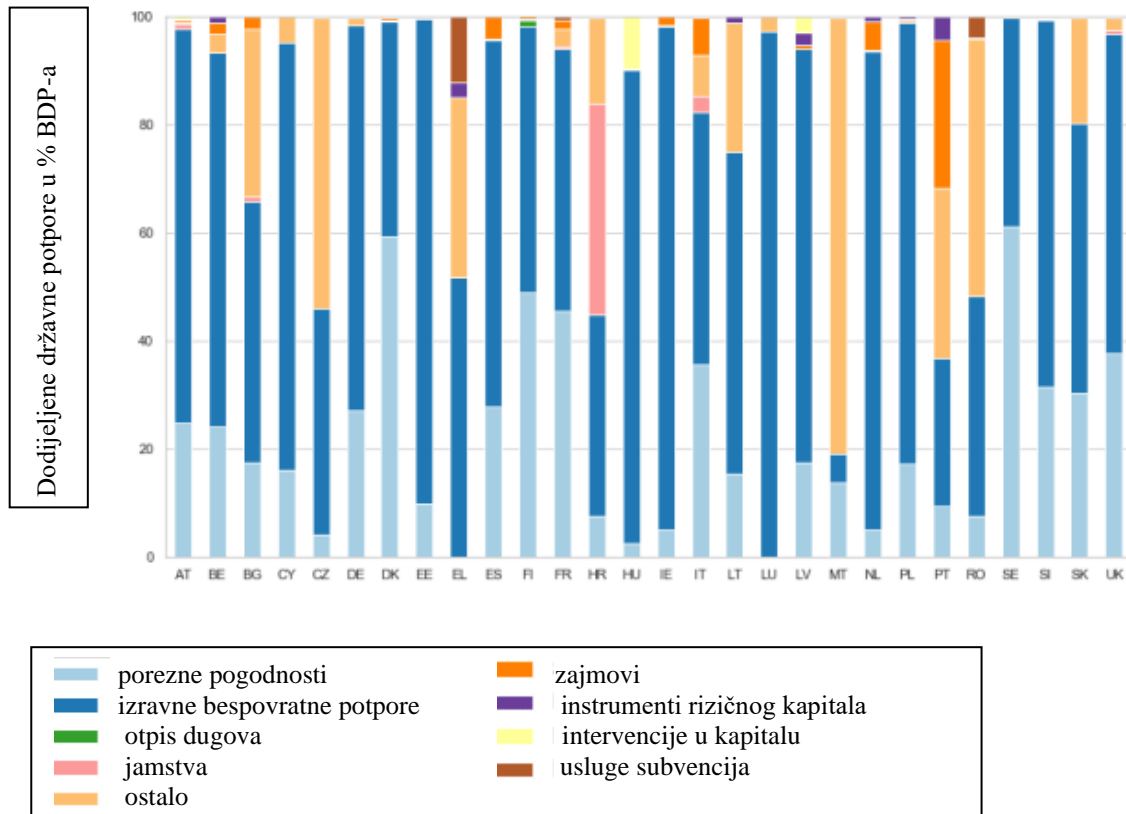


Izvor: Europska komisija (2021.), „State aid Scoreboard 2020“ (2021.), str. 25.

Prakse među državama članicama uvelike se razlikuju te tako izravna bespovratna sredstva pokrivaju manje od 50% rashoda državne potpore u 12 država članica (Malta, Portugal, Hrvatska, Švedska, Danska, Rumunjska, Češka, Italija, Bugarska, Francuska, Finska i Slovačka), a jamstva su činila više od 39% rashoda za državne potpore u Hrvatskoj u 2019. godini. Vezano uz državne potpore koje se daju u obliku poreznih olakšica, odnosno poreznih pogodnosti tu prednjače zemlje poput Švedske (nešto više od 60% udjela u BDP-u) i Danske (skoro 60% udjela u BDP-u), te zatim Finska i Francuska (između 40% i 50%), dok je Hrvatska na začelju sa manje od 10%, a iza nje su samo Češka, Mađarska, Irska, Nizozemska i Luksemburg koji gotovo da i nema takvih instrumenata državne potpore, što je zanimljivo s perspektive analize Europske komisije i broja otvorenih predmeta te odluke o nedopuštenim državnim potporama upravo u području poreznih pogodnosti koje je Luksemburg putem poreznih mišljenja dodjeljivao velikim multinacionalnim poduzećima. Ovakva raspodjela među državama članicama velikim dijelom je rezultat i razlike u poreznom opterećenju u pojedinim zemljama te tako zemlje s većim poreznim opterećenjem poput skandinavskih zemalja, Danske i Francuske imaju i veći udio državnih potpora temeljem instrumenta poreznih

pogodnosti, od primjerice zemalja s niskim oporezivanjem dobiti poput Irske, Nizozemske, Luksemburga, pa i Hrvatske.

Slika 4. Struktura državnih potporaprema instrumentima dodjele, bez potpora za poljoprivredu, ribarstvo i željeznice u 2019. po pojedinoj državi članici EU (u %)



Izvor: Europska komisija (2021.), „State aid Scoreboard 2020“ (2021.), str. 26.

Važno je reći i da je Hrvatska od 2013. do 2019. uvećala svoju potrošnju mjereći u danim državnim potporama u odnosu na svoj BDP *per capita* za 386 postotnih bodova te je ostvarila drugi najveći skok u EU nakon Litve. To pokazuje da je nakon ulaska u EU dobro iskoristila dane mogućnosti sufinanciranja domaćih poduzetnika putem sustava državnih potpora.

## **6. ZAKLJUČAK**

Svaka država članica EU-a, pa tako i Hrvatska nastoji pomoći svojim poduzetnicima na različite načine, bilo u obliku direktnih subvencija, subvencioniranja kamata na zajmove, zajmovima, jamstvima, pa i intervencijama u poreznom sustavu, primjerice oprostom poreza, poreznim oslobođenjima, izuzećima i olakšicama poduzetnicima u sustavu poreza na dobit i poreza na dohodak (primjerice poticaji zapošljavanja osoba s invaliditetom - niža stopa poreza na dobit; umanjenje trošarina i dr.), zatim snižavanjem, oslobođenjem, olakšicama, izuzećima i oprostom plaćanja doprinosa, odgodama pri plaćanju poreza, otpisom duga i odgodama pri podmirenju duga i sl. Sve se to radi ili u cilju podizanja konkurentnosti i produktivnosti poduzetnika što povoljno utječe i na životni standard građana i nacionalno gospodarstvo u cjelini, ili u cilju spašavanja radnih mjesta i pomoći u slučajevima krize ili kod poduzetnika u teškoćama ili radi poticanja razvoja gospodarstva u područjima koja su ekonomski slabije razvijena od ostatka zemlje. Međutim, člankom 107. (bivši članak 87. UEZ-a) UFEU-a propisano je da, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će

narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama. Razlog zabrane leži u činjenici da je Europska unija osnovana prvenstveno kao zajednica za ekonomsku integraciju, s glavnim ciljem stvaranja zajedničkog europskog tržišta unutar kojeg gospodarski subjekti ostvaruju veću ekonomsku dobit. Međutim, da bi slobodna trgovina na jedinstvenom europskom tržištu funkcionirala, države se moraju odreći protekcionizma. No, kako bi EU i njezine članice mogle voditi industrijsku politiku i podizati konkurentnost gospodarstva, razvijen je skup pravila koja uređuju svrhu i načine pod kojima države članice ipak mogu dodjeljivati državne potpore.

U svakom pojedinom slučaju potrebno je ocijeniti radi li se o državnoj potpori ili ne, zato što ne postoji jedinstvena definicija koji instrument predstavlja državnu potporu a koji ne. Tu je od velike pomoći, osim raznih obavijesti, smjernica, uredbi Europske komisije, i sudska praksa Suda EU-a, koji je razvio svojevrsnu definiciju državnih potpora i detaljnije pojasnio značenje 4 kriterija koji moraju biti zadovoljeni da bi se pojedini instrument pomoći poduzetnicima smatrao državnom potporom, a to su: (1) mora se raditi o intervenciji države ili intervenciji putem državnih sredstava, (2) ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama, (3) ona mora pružati selektivnu prednost svojem korisniku i (4) ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje.

Statistički gledano, nakon pristupanja Europskoj uniji, Hrvatska je od 2013. do 2020. ostvarila kontinuirani rast dodijeljenih državnih potpora, tako su primjerice u 2020. godini dodijeljene potpore u iznosu od 21.099,5 milijuna kuna, što je povećanje za 40% u odnosu na ranije razdoblje, a isto tako je udio istih u BDP-u kontinuirano rastao te je za 1,93 postotna boda veći u odnosu na 2019. godinu. Od ukupnog iznosa potpora u 2020. godini, na potpore poljoprivredi i ribarstvu odnosi se 36,4%, dok se na sektor industrije i usluga odnosi 63,6%. U 2020. godini bilježi se po prvi puta i dodjela potpora podrške gospodarstvu u COVID-19 pandemiji i to u iznosu od 1.643,7 milijuna kuna što predstavlja 7,8% svih dodijeljenih potpora. Isto tako, nakon nekoliko godina, ponovo se dodjeljuju potpore za razvoj širokopojasnog interneta i to u iznosu od 1.456,8 milijuna kuna što predstavlja 6,9% svih dodijeljenih potpora.

Državne potpore koje se dodjeljuju u obliku poreznih olakšica i drugih poreznih pogodnosti ne predstavljaju značajan udio u ukupno dodijeljenim državnim potporama te uspoređujući Hrvatsku s drugim državama članicama EU-a razvidno je da je Hrvatska u krugu zemalja s najmanjim udjelom državnih potpora u obliku poreznih pogodnosti (s udjelom manjim od

10%), a jedan od razloga je taj što je za te zemlje karakteristično manje porezno opterećenje poduzetnika nego u drugim, primjerice skandinavskim zemljama, Danskom i Francuskoj. Nadalje, hrvatska porezna politika u zadnjih nekoliko godina pokazuje veću tendenciju smanjivanja ukupnog poreznog opterećenja (snižavanjem poreznih stopa za sve porezne obveznike, povećanjem praga za primjenu niže stope i sl.) te je u tom smislu i udio državnih potpora kroz porezne olakšice relativno nizak u odnosu na druge instrumente potpora.

Republika Hrvatska mora svoje mjere državnih potpora, ponajprije reducirati i usmjeriti ka horizontalnim potporama u cilju stvaranja povoljnijeg poduzetničkog okruženja, a ne sektorskim kao mjeru pomoći i spašavanja poduzetnika koji su ostvarili velike gubitke. Iako porezne olakšice kao instrument državnih potpora imaju svoje nedostatke (primjerice mora se ostvariti dobit da bi poduzetnik imao koristi od takvog oblika pomoći i kod nekih oblika pomoći primjerice poticanja ulaganja, postoje visoki pragovi za korištenje potpora što je malim, odnosno mikro poduzetnicima i novoosnovanim društvima nedostižno barem u prvim godinama poslovanja), povećanje dodjeljivanja poreznih pogodnosti ili izmjenom uvjeta za korištenje olakšica ili ublažavanjem kriterija ili uvođenjem nekih novih mjera, Hrvatska postaje privlačnija osobito za velike strane poduzetnike, što može imati itekako blagotvoran učinak na gospodarstvo u cjelini, ali i na sam moral stanovništva i možda spriječiti velike fluktuacije i migracije hrvatskih građana u druge države članice EU-a, posebice iz ruralnih područja.

Iako je cilj rada bio da je svakom poreznom rashodu pri upravljanju javnim financijama, bez obzira na razinu, potrebno sučeliti porezni prihod, odnosno da u slučaju državnih potpora u obliku poreznih olakšica, porezni prihod se treba očitovati u gospodarskom rastu, intenziviranju poslovnih aktivnosti i ulaganja, jačanju zaposlenosti odnosno smanjivanju nezaposlenosti, stvaranju novih dodanih vrijednosti posebice u dijelu visoko razvijenih tehnologija, jačanju tržišne konkurentnosti hrvatskih poduzetnika i sl., zbog nedostatka podataka bilo je nemoguće utvrditi izravnu vezu između poreznih rashoda koji su realizirani u vidu poreznih olakšica i njihovog direktnog utjecaja na gospodarski rast, smanjenje nezaposlenosti i ostale faktore stvaranja dodane vrijednosti. To posebice iz razloga što na gospodarski rast ne utječu samo porezne olakšice već niz drugih faktora te je bez dubinske i dugotrajne analize nemoguće utvrditi koji udio otpada na porezne olakšice. No zasigurno je položaj poduzetnika koji su ostvarili državne potpore u obliku poreznih olakšica, posebice ako se one daju kao smanjenje stope poreza na dobit za 100%, bolji u odnosu na druge porezne obveznike koji nisu ostvarili te mogućnosti.

Zaključno, naredna razdoblja karakterizirat će vrlo vjerojatno pojačani intenzitet dodjele potpora, što zbog krize uzrokovane pandemijom Covid-19, što zbog rata u Ukrajini i energetske krize te velike stope inflacije koja je pogodila gotovo sve države članice EU-a, a sve do oporavka gospodarstva Europske unije. Republika Hrvatska kao država članica pred sobom ima niz izazova koji istovremeno kroz učinkovitu politiku državnih potpora mogu dovesti do provedbe mjera koje će u konačnici dovesti i do promjena poslovnih politika sudionika na tržištu, te će rezultirati kvalitativnim pomacima i jačanjem konkurentnosti hrvatskog gospodarstva. Buduće razdoblje jest i svojevrsna prilika u kojoj se kroz politiku državnih potpora može u značajnom strukturirati sustav koji će u konačnici pozitivno djelovati na hrvatsko gospodarstvo.

## **LITERATURA**

### **Knjige i poglavlja knjiga:**

1. Đanić, A., Đerđa, D., Osnove upravnog prava Europske unije, HKJU – CCPA, (2013.), br. 3., str. 957–964
2. Kesner-Škreb, M. i Mikić, M. (2003), Državne potpore u Europskoj uniji i Hrvatskoj u: K. Ott, ur. Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi ekonomske i pravne prilagodbe, Zagreb; Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 2003, str. 107-133.
3. Bacon, K. et. al. (2009) European Community Law of State Aid. Great Clarendon Street, Oxford OX2 6DP: Oxford University Press, str. 6-7

### **Članci:**

1. Cseres, K., Reyna, A.: EU State Aid Law and Consumer Protection: An Unsettled Relationship in Times of Crisis, Journal of European Competition Law & Practice, Volume 12, Issue 8, Listopad 2021, str. 617–629

### **Pravni izvori:**



1. Narodne novine, *Zakon o porezu na dobit*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 177/04, 90/05, 57/06, 146/08, 80/10, 22/12, 148/13, 143/14, 50/16, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20
2. Narodne novine, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih članica*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 14/01, 14/02, 1/05, 7/05
3. Narodne novine, *Zakon o državnim potporama*. Zagreb: Narodne novine d.d., br.47/14, 69/17
4. Narodne novine, *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 79/09, 80/13, 41/21
5. Narodne novine (2021), *Rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja klasa: UP/I 030-02/11-01/024*, urbroj: 580-09/84-2021-164 od 7. listopada 2021. Zagreb: Narodne novine d.d. br. 120/21
6. Narodne novine, *Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 109/07, 134/07, 152/08, 14/14
7. Narodne novine, *Zakon o poticanju i razvoju malog gospodarstva*. Zagreb, Narodne novine d.d., br. 29/02, 63/05, 53/12, 56/13 i 121/16
8. Narodne novine (2018), *Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj 64/18
9. Narodne novine (2022), *Zakon o poticanju ulaganja*. Zagreb, Narodne novine d.d., broj 63/22
10. Narodne novine, *Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Narodne novine d.d., br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13,45/13 i 110/15
11. Presuda Suda u predmetu C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, od 27.6.2017. (točke 38. i 39.)
12. Presuda Suda (peto vijeće), 18. srpnja 2013., „potpore — Članci 107. UFEU a i 108. UFEU a — Uvjet ‚selektivnosti‘ — Uredba (EZ) br. 659/1999 — Članak 1. točka (b) podtočka (i) — Postojeća potpora — Nacionalni propis u području poreza na dobit trgovačkih društava — Mogućnost odbitka ostvarenih gubitaka — Nemogućnost odbitka u slučaju promjene vlasništva — Odobrenje izuzeća — Diskrecijska ovlast porezne uprave“

13. Presuda Suda (šesto vijeće) od 23. travnja 1991. Klaus Höfner i Fritz Elser protiv Macrotron GmbH. Zahtjev za prethodnu odluku: Oberlandesgericht München - Njemačka. Slobodno pružanje usluga - Tržišno natjecanje. Predmet C-41/90.
14. Presuda Suda (veliko vijeće) od 27. lipnja 2017. Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania protiv Ayuntamiento de Getafe. Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Juzgado Contencioso-Administrativo de Madrid. Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Članak 107. stavak 1. UFEU a – Pojam ‚državna potpora‘ – Pojmovi ‚poduzetnik‘ i ‚gospodarska djelatnost‘ – Drugi uvjeti primjene članka 107. stavka 1. UFEU a – Članak 108. stavci 1. i 3. UFEU a – Pojmovi ‚postojeće potpore‘ i ‚nove potpore‘ – Sporazum od 3. siječnja 1979. sklopljen između Kraljevine Španjolske i Svete Stolice – Porez na građevine, instalacije i građevinske radove – Izuzeće u korist nekretnina Katoličke crkve. Predmet C-74/16.
15. Pročišćena verzija Privremenog Okvira za mjere državne potpore u kriznim situacijama za potporu gospodarstvu nakon ruske agresije na Ukrajinu (2022/C 131 I/01)
16. Sažetak Dodatka IV Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji
17. Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet (2012), Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije 2010/c 83/01. Zagreb: Sveučilište u zagrebu, Pravni fakultet
18. Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članka 107. i 108. Ugovora
19. Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članka 107. i 108. Ugovora
20. Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (kodificirani tekst) (Tekst značajan za EGP)

### **Studije i izvješća:**

1. Communication from the Commission – Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014 – 2020. , Official Journal C200/1
2. Communication from the Commission – Guidelines on State aid to promote risk finance investments, Official Journal 19/04

3. Communication from the Commission – Guidelines on State aid to airports and airlines (2014), Official Journal C 99
4. Commission Staff Working Document, Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance, SWD(2020) 257 final, 30 Listopada 2020.
5. Europska komisija, „State aid Scoreboard 2020“ (2021.)
6. Komunikacija Komisije, Šesta izmjena privremenog okvira za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji bolesti COVID-19 i izmjena Priloga Komunikaciji Komisije državama članicama o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na kratkoročno osiguranje izvoznih kredita (2021/C 473/01)
7. Komunikacija Komisije – Smjernice o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja(2021/C 508/01)
8. Komunikacija Komisije – Kriteriji za analizu jesu li državne potpore za promicanje provedbe važnih projekata od zajedničkog europskog interesa spojive s unutarnjim tržištem (2014.)
9. Ministarstvo financija (2021), Godišnje izvješće o državnim potporama za 2020. godinu
10. Obavijesti Komisije (Službeni list Europske unije, C 85, od 9. travnja 2009.)
11. Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Službeni list Europske unije, C 262, od 9. srpnja 2016.).
12. Obavijest Ministarstva financija u vezi dodjela potpora male vrijednosti/de minimis potpora
13. Smjernice Europske komisije o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju za 2022.

#### **Internet izvori:**

1. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Rješenje, Klasa: UP/I 030-02/11-01/024, Urbroj: 580-04/70-2012-070, Zagreb, 27. prosinca 2012. [online]. Dostupno na: PRIMJEDBE M (aztn.hr) [25 lipnja 2022]
2. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Rješenje: Klasa: UP/I 030-02/2006-01/082 ,Urbroj: 580-02-11-41-359, Zagreb, 16. lipnja 2011. [online]. Dostupno na: -NACRT- (aztn.hr) [17 svibnja 2022]
3. Blauberger, M. (2009). Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control Through Soft and Hard Law. West European Politics [online]. Dostupno na:

- [https://www.researchgate.net/publication/228150513\\_Of\\_'Good'\\_and\\_'Bad'\\_Subsidies\\_European\\_State\\_Aid\\_Control\\_Through\\_Soft\\_and\\_Hard\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/228150513_Of_'Good'_and_'Bad'_Subsidies_European_State_Aid_Control_Through_Soft_and_Hard_Law) [5 kolovoza 2021]
4. Croenegro [online]. Dostupno na: [http://www.croenergo.eu/Od-0107-na-snazi-nova-pravila-EU-o-drzavnim-potporama-za-zastitu-okolisa-i-energiju-\(1dio\)-22331.aspx](http://www.croenergo.eu/Od-0107-na-snazi-nova-pravila-EU-o-drzavnim-potporama-za-zastitu-okolisa-i-energiju-(1dio)-22331.aspx). [20 kolovoza 2022]
  5. Damjanović, D. (2012) Je li Hrvatska spremna za slobodnu tržišnu utakmicu? [Online]. Zagreb: IUS-INFO. Dostupno na: <http://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=13307>. [17 lipnja 2019]
  6. de Bruijne, B., Operating Aid for Airports beyond 2024, Florence School of Regulation (2022) [online]. Dostupno na: <https://fsr.eui.eu/operating-aid-for-airports-beyond-2024/> [20 kolovoza 2022]
  7. Državne potpore: Komisija donijela smjernice o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja [online]. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip\\_21\\_6553](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_21_6553) [20 kolovoza 2022]
  8. Europska komisija, State Aid, Tax Rulings [online]. Dostupno na: [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/tax-rulings\\_en#related-court-judgements](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/tax-rulings_en#related-court-judgements) [7 srpnja 2022]
  9. Europska Komisija, State aid: Commission adopts new guidelines on state aid to airports and airlines (Aviation Guidelines) - Frequently asked questions 2014) [online]. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_14\\_121](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_121) [7 svibnja 2022]
  10. Europski parlament, Izvori i područje primjene prava Europske unije (2022) [online]. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/6/izvori-i-podrucje-primjene-prava-europske-unije> [5 kolovoza 2022]
  11. Gavella, N.: Koji su to »drugi važeći izvori« hrvatskog građanskog prava, 30.7.2011., Novi informator [online]. Dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/koji-su-to-drugi-vazeci-izvori-hrvatskog-gradanskog-prava> [7 svibnja 2022]
  12. Izvori prava Europske unije [online]. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/cms.htm?id=47575> [3 veljače 2022]
  13. Merola, M., Cogoni ., (BonelliErede), State aid and SGEIs: (Almost) Nothing New Under the Sun (C-434/19 and C-435/19 Poste Italiane) (11. ožujka 2021.) [online]. Dostupno na: <http://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/03/11/state-aid-and-sgeis-almost-nothing-new-under-the-sun-c%e2%80%91434-19-and-c%e2%80%91435-19-poste-italiane/> [12 kolovoza 2022]

14. Ministarstvo poduzetništva i obrta (2015), Mini vodič za poslovnu zajednicu: Zaštita tržišnog natjecanja i državne potpore [online]. Zagreb: Ministarstvo poduzetništva i obrta. Dostupno na: [Zaštita tržišnog natjecanja i državne potpore.pdf \(hup.hr\)](#) [7. listopada 2016.]
15. Ministarstvo financija, Državne potpore. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/455> [17 lipnja 2022]
16. N-Lex, O nacionalnoj bazi podataka [online]. Dostupno na: <https://n-lex.europa.eu/n-lex/info/info-hr/index?lang=hr> [7 ožujka 2022]
17. Olgica Spevec, Primjena pravila o državnim potpora u okviru provedbe investicija iz podkomponente C1.6 Razvoj održivog, inovativnog i otpornog turizma Nacionalnog plana oporavka i otpornosti Republike Hrvatske (NPOO). Dostupno na: [https://mint.gov.hr/UserDocsImages/NPOO/211109\\_NPOO\\_drzavne%20potpore\\_2021.pdf](https://mint.gov.hr/UserDocsImages/NPOO/211109_NPOO_drzavne%20potpore_2021.pdf) [17 lipnja 2022]
18. Petropoulos, G.: State aid and tax rulings: Clarifying the European Commission's approach (12.4.2018.) [online]. Dostupno na: [https://www.bruegel.org/blog-post/state-aid-and-tax-rulings-clarifying-european-commissions-approach#\\_ftn1](https://www.bruegel.org/blog-post/state-aid-and-tax-rulings-clarifying-european-commissions-approach#_ftn1) [20 travnja 2021]
19. Sud Europske unije [online]. Dostupno na: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7024/hr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hr/) [18 veljače 2021]
20. Xu, D.: Rationale Behind State Aid Control over Tax Incentives, (2018), 41, World Competition, Issue 2, str. 255-274 [online]. Dostupno na: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/World+Competition/41.2/WOCO2018013> [7 kolovoza 2022]

## **POPIS TABLICA, GRAFIKONA I SLIKA**

### **Popis tablica:**

Tablica 1. Sažeti prikaz poreznih olakšica za ulaganje prema Zakonu o poticanju ulaganja...79	
Tablica 2. Izračun ukupnog smanjenja porezne osnovice.....90	
Tablica 3. Potpore male vrijednosti dodijeljene u razdoblju od 2018. do 2020. godine kroz instrument A2 .....100	

### **Popis slika:**

Slika 1. Struktura horizontalnih potpora za razdoblje od 2017. do 2019. godine (%).....23	
Slika 2. Struktura horizontalnih potpora za razdoblje 2018. do 2020. godine (%).....23	
Slika 3. Struktura državnih potpora u EU, prema instrumentima dodjele, bez potpora za poljoprivredu, ribarstvo i željeznice (u %).....101	
Slika 4. Struktura državnih potpora prema instrumentima dodjele, bez potpora za poljoprivredu, ribarstvo i željeznice u 2019. po pojedinoj državi članici EU (u %) .....102	

## ŽIVOTOPIS

Ime i prezime:	Ksenija Cipek
Datum rođenja:	12. studenoga 1965.
Adresa:	10000 Zagreb, Antuna Štrbana 10
Mobitel:	00385 91 535 0888
E-mail:	ksenija.cipek@gmail.com

### Obrazovanje:

2008.-2022.	Specijalistički poslijediplomski studij, smjer: Pravni i gospodarski okvir poslovanja u EU, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu
1993.-1996.	Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu, VII/I, smjer: marketing
1988.- 1992.	Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu, VI/I, smjer: marketing
1980.-1984.	MIOC, Zagreb, smjer: matematičko-informatički

### Radno iskustvo:

2017. – 2022.	Ministarstvo financija, Porezna uprava, Središnji ured, Voditeljica Službe
2014.- 2017.	Ministarstvo financija, Porezna uprava, Središnji ured, pomoćnica ravnatelja
	Ministarstvo financija, Porezna uprava,

2006.-2014.	Središnji ured, Voditeljica Službe
2006.	Ministarstvo financija, Porezna uprava, Središnji ured Zagreb, viši savjetnik
2000.-2005.	Ministarstvo financija, Porezna uprava, Središnji ured Zagreb, savjetnik
1995.-2000.	Ministarstvo financija, Porezna uprava, Područni ured Zagreb, Ispostava Trešnjevka, referent
1993.-1994.	Tuna d.o.o. Zagreb, referent u računovodstvu

Vještine:

- MS Office paket, Internet
- Engleski jezik – aktivno
- Vozačka dozvola – B kategorija