

Potpore male vrijednosti

Martina Štorek*

Na temelju Uredbe o skupnom izuzeću veliki je broj vrsta državnih potpora koje je moguće dodijeliti za različite namjene. Ipak, kod nas dominira dodjela potpora male vrijednosti i u slučajevima u kojima davatelji potpora raspolažu s velikim proračunom. U članku autorica predstavlja normativni okvir dodjele ovih potpora i analizira razloge njihova učestalog korištenja.

1. Uvod

Primjena pravila o potporama neizbježna je u slučajevima u kojima tijela javne vlasti¹ poduzimaju bilo koju vrstu mjere/dodjeljuju javna sredstva poduzetnicima koji obavljaju gospodarsku djelatnost, jer na taj način oni stječu prednost na tržištu koja utječe na trgovinu među državama članicama Europske unije. Koja pravila o potporama pri tom primijeniti? Uredba o skupnom izuzeću² propisuje mogućnost dodjele velikog broja državnih potpora za široki spektar namjena/ciljeva (pritom se uvjeti za dodjelu državne potpore i intenziteti dodjele državne potpore razlikuju za svaku vrstu državne potpore³) i posljedično tome omogućava dodjelu i viših i različitih iznosa državnih potpora (ovisno o vrsti/intenzitetu državne potpore⁴). Međutim, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave gotovo uvijek odabiru dodjelu potpora male vrijednosti/de minimis potpora uz postojanje nekoliko

izuzetaka⁵. Štoviše, pri odabiru dodjele potpore male vrijednosti ne zaostaju ni davatelji potpora na središnjoj razini. Zašto je tome tako?

Razlozi prvenstveno proizlaze iz činjenice da su uvjeti za dodjelu potpore male vrijednosti manje složeni od uvjeta koje davatelj i korisnik državne potpore moraju ispuniti kod dodjele/primitka potpore male vrijednosti u odnosu na državne potpore iz Uredbe o skupnom izuzeću te iz činjenice da programe/pojedinačne potpore male vrijednosti nije potrebno prijavljivati Europskoj komisiji radi ishođenja odluke o njihovoj spojivosti sa zajedničkim tržištem, niti je potrebno ishođenje mišljenja Ministarstva financija o njihovoj usklađenosti sa pravilima o potporama male vrijednosti, kako je to potrebno u slučaju programa/pojedinačnih državnih potpora iz Uredbe o skupnom izuzeću. Naime, da bi programi/pojedinačne državne potpore koji se temelje na Uredbi o skupnom izuzeću bili izuzeti od obveze prijave Europskoj komisiji, oni moraju ispuniti sve uvjete propisane predmetnom Uredbom, a o čemu mišljenje donosi Ministarstvo financija.

S druge strane, odabir dodjele potpore male vrijednosti uvelike je opravdan ukoliko davatelji potpore (primjerice mali gradovi i općine) ne raspolažu velikim iznosima sredstava proračuna za pojedini program potpore na temelju koje će dodjeljivati potpore poduzetnicima. Isto tako, u nekim slučajevima cilj/namjera za koju davatelji žele dodijeliti državnu potporu nije propisan/a pravilima o potporama male vrijednosti, za razliku od Uredbe o skupnom izuzeću koja točno propisuje vrste/kategorije državne potpore. Dakle, primjena potpora male vrijednosti trebala bi biti iznimka a ne pravilo.

2. Pravila o potporama male vrijednosti

U razdoblju od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2023. u primjeni je bila Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na de minimis potpore (dalje: Uredba 1407/2013)⁶. Među-

* Martina Štorek, dipl. oec., Ministarstvo financija RH, Zagreb

¹ Popis tijela javne vlasti dostupan je na poveznici <https://vlada.gov.hr/popisi-i-ostale-informacije/14663>

² Uredba o skupnom izuzeću obuhvaća Uredbu Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivim s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (SL L 187, 26.6.2014), kako je izmijenjena i dopunjena Uredbom Komisije (EU) 2017/1084 od 14. lipnja 2017. o izmjeni Uredbe (EU) br. 651/2014 u vezi s potporama za infrastrukture luka i zračnih luka, pragova za prijavu potpora za kulturu i očuvanje baštine i za potpore za sportsku i višenamjensku rekreativnu infrastrukturu te regionalnih operativnih programa potpora za najudaljenije regije i o izmjeni Uredbe (EU) br. 702/2014 u vezi s izračunavanjem prihvatljivih troškova (SL L 156, 20.6. 2017), Uredbom Komisije (EU) 2020/972 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 (SL L 215, 7.7.2020), Uredbom Komisije (EU) 2021/1237 od 23. srpnja 2021. o izmjeni Uredbe (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (SL L 270, 29.7.2021.) i Uredbom Komisije (EU) 2023/1315 od 23. lipnja 2023. o izmjeni Uredbe (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora i Uredbe (EU) 2022/2473 o proglašenju određenih kategorija potpora poduzetnicima koji se bave proizvodnjom, preradom i stavljanjem na tržište proizvoda ribarstva i akvakulture spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (SL EU L167, 30.6.2023.) i primjenjuje se do 31. prosinca 2026.

³ Kategorije/vrste državnih potpora strogo su propisane Uredbom o skupnom izuzeću, a u okviru pojedine vrste državne potpore strogo su propisani prihvatljivi troškovi za koje je moguće dodijeliti državnu potporu i intenzitet dodjele državne potpore (koji predstavlja bruto iznos potpore izražen kao postotak prihvatljivih troškova, prije odbitka poreza ili drugih naknada).

⁴ Naime intenziteti koji se primjenjuju na pojedine vrste državnih potpora, različiti su ne samo za svaku državnu potporu, nego mogu biti različiti i u okviru određenih istih vrsta državnih potpora.

⁵ Grad Zagreb, Grad Split, Istarska županija, i Grad Pula koji uz potpore male vrijednosti dodjeljuju državne potpore za zapošljavanje radnika s invaliditetom, osim spomenute vrste državne potpore, Grad Zagreb dodjeljuje i državne potpore za audiovizualna djela, dok Grad Đurđevac i Grad Novska dodjeljuju regionalne potpore iz Uredbe o skupnom izuzeću. Programe državnih potpora objavljuje Ministarstvo financija na sljedećoj poveznici: <https://mf.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/transparentnost-potpore/465>.

⁶ SL EU, L 352, 24. 12. 2013. (poveznica je <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:352:FULL&from=EN>). Početno se ova Uredba 1407/2013 trebala primjenjivati do 31. prosinca 2020., ali

tim, u prijelaznim odredbama Uredbe 140/2013, konkretno u članku 7. stavku 4. propisano je „da nakon isteka razdoblja važenja ove Uredbe svi programi de minimis potpora koji ispunjavaju uvjete iz ove Uredbe ostaju obuhvaćeni ovom Uredbom još šest mjeseci“.

Dana 1. siječnja 2024. stupila je na snagu Uredba Komisije 2023/2831 od 13. prosinca 2023. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na de minimis potpore ⁷ (dalje: Uredbe 2023/2831) i primjenjuje se do 31. prosinca 2030.

2.1. Područje primjene Uredbe 2023/2831

Potpore male vrijednosti iz Uredbe 2023/2831 davatelji mogu dodijeliti poduzetnicima koji djeluju u svim sektorima osim⁸:

- (a) poduzetnicima koji se bave primarnom proizvodnjom proizvoda ribarstva i akvakulture;
- (b) poduzetnicima koji se bave preradom i stavljanjem na tržište proizvoda ribarstva i akvakulture, ako je iznos potpore utvrđen na temelju cijene ili količine kupljenih proizvoda ili proizvoda stavljenih na tržište;
- (c) poduzetnicima u primarnoj proizvodnji poljoprivrednih proizvoda;
- (d) poduzetnicima u sektoru prerade i stavljanja na tržište poljoprivrednih proizvoda, u jednom od sljedećih slučajeva:
 - i. ako se iznos potpore utvrđuje na temelju cijene ili količine tih proizvoda koji su kupljeni od primarnih proizvođača ili koje dotični poduzetnici stavljaju na tržište;
 - ii. ako su potpore uvjetovane njihovim djelomičnim ili potpunim prenošenjem na primarne proizvođače.

Nadalje, potpore male vrijednosti davatelji ne mogu dodijeliti za djelatnosti povezane s izvozom u treće zemlje ili države članice, konkretno potpore izravno povezane s izvezenim količinama, uspostavljanjem i radom distribucijske mreže ili drugim tekućim rashodima povezanim s djelatnošću izvoza niti se njihova dodjela može uvjetovati upotrebom domaćih proizvoda ili usluga umjesto uvoznih.⁹

Ipak davatelji mogu dodijeliti potpore male vrijednosti onim poduzetnicima koji osim u sektorima u kojima dodjela potpora nije moguća djeluju i u ostalim sektorima i/ili obavljaju djelatnosti za koje je moguće dodijeliti potpore male vrijednosti iz Uredbe 2023/1831, ali pod uvjetom korisnik takve potpore osigura da djelatnosti u sektorima koji su isključeni iz područja primjene Uredbe 2023/1381 ne ostvaruju korist od potpore male vrijednosti iz Uredbe 2023/1381, primjerice razdvajanjem djelatnosti ili troškova.

Opisano područje primjene Uredbe 2023/1381 gotovo je istovjetno s područjem primjene Uredbe 1407/2013.

U pogledu pojmova istaknutih kod područja primjene Uredbe 2023/1831 potrebno je istaknuti da je sadržaj pojmova

„poljoprivredni proizvodi“, „prerada poljoprivrednih proizvoda“ i „stavljanje na tržište poljoprivrednih proizvoda“ istovjetan sadržaju pojmova iz Uredbe 1407/2013.

Međutim, Uredba 2023/1831 (za razliku od Uredbe 1407/2013), kako bi olakšala tumačenje područja svoje primjene sadrži sadržaj sljedećih pojmova¹⁰:

- „*primarna poljoprivredna proizvodnja*“ koja obuhvaća proizvodnju plodova zemlje i proizvoda stočarstva navedenih u Prilogu I. Ugovora o funkcioniranju Europske unije bez obavljanja dodatnih operacija kojima bi se promijenila priroda tih proizvoda;
- „*proizvodi ribarstva i akvakulture*“ koji obuhvaćaju proizvode iz članka 5. točki (a) i (b) Uredbe (EU) br. 1379/2013;
- „*primarna proizvodnja proizvoda ribarstva i akvakulture*“ koja obuhvaća sve operacije povezane s ribolovom, uzgojem ili rastom vodenih organizama, kao i aktivnosti na poljoprivrednim gospodarstvima ili na brodu koje su potrebne za pripremu životinje ili biljke za prvu prodaju, uključujući rezanje, filetiranje ili zamrzavanje, i prvu prodaju preprodavačima ili prerađivačima; te
- „*prerada i stavljanje na tržište proizvoda ribarstva i akvakulture*“ koja obuhvaća sve operacije, uključujući rukovanje, obradu i preradu, koje se obavljaju nakon iskrcanja (ili sakupljanja u slučaju akvakulture) i čiji je rezultat prerađen proizvod, kao i distribucija tih proizvoda.

2.2. Gornja granica za dodjelu potpore male vrijednosti i trenutak dodjele potpore

Najbitnija razlika između Uredbe 1407/2013 i Uredbe 2023/2831 je u pogledu najviše gornje granice propisane za dodjelu potpore male vrijednosti.

Prema Uredbi 1407/2013, ukupan iznos potpore male vrijednosti dodijeljen jednom poduzetniku (engl. „single undertaking“) nije smio prijeći iznos od 200.000 eura tijekom bilo kojeg razdoblja od 3 fiskalne godine, dok kod dodjele potpore male vrijednosti potpore, jednom poduzetniku koji obavlja cestovni prijevoz tereta za najamninu ili naknadu taj iznos nije mogao prijeći 100.000 eura tijekom bilo kojeg razdoblja od 3 fiskalne godine. Pri tom je irelevantna razina davatelja de minimis potpore, namjena i instrument dodjele potpore male vrijednosti i činjenica eventualnog financiranja iz fondova Europske unije, ako se takva sredstva dodjeljuju kao potpora male vrijednosti.

Prema Uredbi 2023/2831 trogodišnje razdoblje koje se uzima u obzir ocjenjuje se na pomičnoj osnovi pa je tako pri svakoj novoj dodjeli potpore male vrijednosti potrebno uzeti u obzir ukupan iznos potpore male vrijednosti dodijeljenih u 3 prethodne godine. Dodjelom na ovaj način ukupan iznos potpore male vrijednosti koja se dodjeljuje jednom poduzetniku ne smije premašiti 300.00 eura tijekom bilo kojeg trogodišnjeg razdoblja (to bi primjerice značilo da davatelj koji namjerava dodijeliti potporu 15. veljače 2024., uzima u obzir sve potpore male vrijednosti koje je jedan poduzetnik dobio u razdoblju od 15. veljače 2021. do 15. veljače 2024., bez obzira na razinu davatelja, namjenu i instrument dodjele potpore male vrijednosti, te ako se potpore dodjeljuju iz fondova Europske unije).

je na temelju Uredbe Komisije 2020/972 (SL EU, L 215, 7. 7. 2020. (poveznica je <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0972&from=hr>) njena primjena produžena do 31. prosinca 2023.

⁷ SL EU, L 2023/2831, 15. 12. 2023. (poveznica je: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302831)

⁸ Članak 1. stavak 1. točka a)-d) Uredbe 2023/1381

⁹ Članak 1. stavak 1. točka e) i f) Uredbe 2023/1381

¹⁰ Članak 2. stavak 1. točke b), e), f), g) Uredbe 2023/1381

Naime, Uredba 2023/2831 kao u ostalom i njene prethodnice, ne propisuje namjenu/cilj za koju je moguće dodijeliti potporu male vrijednosti niti vrstu potpore male vrijednosti, prihvatljive troškove i intenzitet za dodjelu potpore male vrijednosti, za razliku od Uredbe o skupnom izuzeću koja sve navedeno propisuje za svaku kategoriju/državne potpore. Stoga davatelji potpora male vrijednosti imaju veliku slobodu prilikom određivanja namjene dodjele potpore i možebitnih prihvatljivih troškova za čije pokriće će ih dodjeljivati (naravno u okviru uvjeta propisanih Uredbom 2023/1831).

Uredba 2023/2831 ne ističe razliku u gornjim granicama za dodjelu potpora male vrijednosti za poduzetnike koji obavljaju cestovni prijevoz tereta za najamninu ili naknadu, tako da su usvajanjem predmetne Uredbe ovi poduzetnici zapravo na dobitku, *budući da su na temelju Uredbe 1407/2013 mogli dobiti potpore male vrijednosti koja u razdoblju od 3 fiskalne godine ne prelazi iznos od 100.000 eura.*

U Uredbi 2023/2831 izričito je navedeno da se propisana gornja granica primjenjuje bez obzira na oblik potpore male vrijednosti ili na cilj koji se namjerava postići i neovisno o tome financira li se potpora koju dodjeljuje država članica u cijelosti ili djelomično iz sredstava koja potječu iz Unije¹¹. Potonjim izričajem Europska komisija samo potvrđuje navod iz Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije¹², konkretno točke 60. koja glasi kako slijedi: „Sredstva koja se dobivaju od Unije (npr. iz strukturnih fondova), od Europske investicijske banke ili Europskog investicijskog fonda odnosno od međunarodnih financijskih institucija, poput Međunarodnog monetarnog fonda ili Europske banke za obnovu i razvoj, smatraju se državnim sredstvima ako nacionalna tijela imaju diskrecijsko pravo odlučivanja o upotrebi tih sredstava (posebice o odabiru korisnika) (93). Suprotno tome, ako takva sredstva izravno dodjeljuju Unija, Europska investicijska banka ili Europski investicijski fond bez ikakvog diskrecijskog prava nacionalnih tijela, ona ne predstavljaju državna sredstva (npr. financijska sredstva dodijeljena izravnim upravljanjem na temelju okvirnog programa Obzor 2020. ili EU-ova Programa za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća (COSME) te sredstva transeuropske prometne mreže (TEN-T)).“

Naime, sredstva iz fondova EU, ukoliko država članica ima diskrecijsko pravo odlučivanja o njihovoj dodjeli, smatraju se državnim potporom, a posljedično tome i potporom male vrijednosti, ako ih davatelji dodjeljuju na temelju diskrecijske odluke i primjenom pravila o potporama male vrijednosti (konkretno na temelju Uredbe 2023/1831).

Za potrebe utvrđivanja gornje granice za dodjelu potpora male vrijednosti, davatelj je mora sagledati kao gotovinsko bespovratno sredstvo, a svi iznosi koji se primjenjuju moraju biti bruto iznosi, tj. iznosi prije odbitka poreza i druge naknade. Ako se potpora ne dodjeljuje u obliku bespovratnih sredstava, iznos potpore jednak je bruto novčanoj protuvrijednosti potpore.

Potpore male vrijednosti smatra se dodijeljenom kada poduzetnik u skladu s odgovarajućim nacionalnim pravnim poretkom stekne zakonsko pravo na primanje potpore, neovisno o datumu isplate *potpore male vrijednosti* poduzetniku.

Ako se potpore isplaćuju u više obroka, diskontiraju se na vrijednost potpore u trenutku njezine dodjele primjenom važeće diskontne kamatne stope.¹³

Ako bi u slučaju dobivanja novih *de minimis* potpora jedan poduzetnik mogao premašiti propisanu gornju granicu, takav poduzetnik ne može ostvariti pravo na niti jednu novu potporu, navedeno je bilo propisano i Uredbom 1407/2013.

2.3. Korisnici potpora male vrijednosti

Potpore male vrijednosti dodjeljuju se svim poduzetnicima, neovisno o njihovoj veličini, iako je zbog njenih karakteristika – prvenstveno iznosa, izglednije da će više koristiti od dodjele potpore male vrijednosti imati mikro, mali i srednji poduzetnik nego veliki poduzetnik.

Za razliku od državnih potpora iz Uredbe o skupnom izuzeću, potpore male vrijednosti moguće je dodijeliti poduzetnicima u teškoćama, osim u slučaju dodjele potpora male vrijednosti u obliku zajma i jamstva o čemu će biti riječi u nastavku ovog članka.

Međutim kod dodjele potpore male vrijednosti i provjere propisane gornje granice za dodjelu potpore, davatelj mora izvršiti provjeru svih poduzetnika koji predstavljaju jednog poduzetnika, na način na koji to propisuje Uredba 2023/1831, a koji se ne razlikuje od pojma jednog poduzetnika iz Uredbe 1407/2013.

U kontekstu postojanja jednog poduzetnika potrebno je istaknuti da se poduzetnici koji nemaju nikakve druge međusobne odnose, osim što su izravno povezani s istim javnim tijekom ili tijelima ne smatraju međusobno povezanim.

Pojam jednog poduzetnika obuhvaća sve poduzetnike koji su barem u jednom o sljedećih odnosa jedan prema drugom¹⁴:

- (a) poduzetnik ima većinu glasačkih prava dioničara ili članova u drugom poduzetniku;
- (b) poduzetnik ima pravo imenovati ili smijeniti većinu članova upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela drugog poduzetnika;
- (c) poduzetnik ima pravo na ostvarivanje vladajućeg utjecaja nad drugim poduzetnikom na temelju ugovora sklopljenog s tim poduzetnikom ili na temelju odredbe njegova osnivačkog akta ili statuta;
- (d) jedan poduzetnik, koji je dioničar ili član u drugom poduzetniku, samo kontrolira većinu glasačkih prava dioničara ili glasačkih prava članova u tom poduzetniku u dogovoru s drugim dioničarima ili članovima tog poduzetnika.

¹³ Pravila za diskontnu stopu sadržana u Priopćenju Komisije o reviziji načina određivanja referentnih i diskontnih stopa (SL EU, C 14, od 19.1.2008.). Prilikom izračuna sadašnje vrijednosti tj. vrijednosti u trenutku dodjele potpore, referentna stopa uvećava se za 100 baznih bodova. Referentnu stopu utvrđuje EK i objavljuje na svojim mrežnim stranicama, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu28bis_en.pdf, a moguće ju je pronaći i na poveznici Ministarstva financija <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/referentna-i-diskontna-stop-a-te-stop-a-povrata-potpore/468>.

¹⁴ Članak 2. stavak 2. Uredbe 2023/2831

¹¹ Budući da Obavijest Komisije o pojmu državne potpore datira iz 2016., u predmetna sredstva ubrajaju se i sredstva iz Plana za oporavak i otpornost, Modernizacijskog fonda i sl., koja se dodjeljuju posljedično novonastaloj situaciji koja je rezultirala utjecajem učinaka pandemije Covida-19, donošenjem Zelenog plana i sl., a koja 2016. još nisu postojala.

¹² SL EU, C262, 19. 7. 2016.

Poduzetnici koji su u bilo kojem od navedenih odnosa preko jednog ili više drugih poduzetnika također se smatraju jednim poduzetnikom.

Mogući primjeri postojanja jednog poduzetnika:

- o *Ako je fizička osoba direktor poduzetnika A ujedno i direktor poduzetnika B – poduzetnici A i B ne predstavljaju jednog poduzetnika – osim ako je sam direktor poduzetnik i ima ovlaštenje (na temelju ugovora) imenovati ili razriješiti većinu članova upravnog ili nadzornog tijela u oba društva.*
- o *Ako je fizička osoba direktor poduzetnika A (ali nije njegov vlasnik) ujedno vlasnik poduzetnika B (više od 51 % – i obavlja gospodarsku djelatnost u ime i za račun društva B), smatraju li se poduzetnici A i B jednim poduzetnikom?*

Poduzetnik A i B smatraju se jednim poduzetnikom ako je direktor poduzetnika A i sam poduzetnik i ima ovlast (na temelju ugovora o upravljanju s poduzetnikom A) imenovati ili razriješiti većinu članova upravnog ili nadzornog tijela u poduzetniku A, kao što ima to pravo u poduzetniku B.

- o *Više društava povezanih putem dioničkog društva, čak i ako je to društvo samo holding bez vlastitih gospodarskih djelatnosti, dio je istog društva.*
- o *Ako svaka od dvije fizičke osim 100-postotnog vlasništva u svojim poduzetnicima, ima po 50% vlasništva u trećem poduzetniku je li riječ o jednom poduzetniku?*

Čak i ako se predmetne dvije fizičke osobe smatraju poduzetnicima, niti jedna od njih nema kontrolu nad trećim poduzetnikom (svaka ima po 50%), malo je vjerojatno da se radi o jednom poduzetniku.

- o *Smatraju li se jednim poduzetnikom investicijski fond i poduzetnici u koje je isti izvršio ulaganje / treba li investicijski fond koji upravlja dionicama nekoliko poduzetnika smatrati subjektom koji obavlja gospodarsku djelatnost ako ostvaruje dobit od upravljanja tim dionicama/udjelima?*

Uredba 2023/1831 ne razlikuje razloge stjecanja vlasništva kontrolnog paketa dionica/kontrolnog udjela pojedinog poduzetnika. Ako fond ima kontrolni udjel u (nekoliko) poduzetnika, predmetni poduzetnici i fond bit će dio jedinstvene gospodarske jedinice i stoga će se smatrati jednim poduzetnikom.

U slučaju provjere primljenih potpora male vrijednosti kod svih poduzetnika koji predstavljaju jednog poduzetnika radi se zapravo o svojevrsnoj dodatnoj provjeri koja u konačnici može rezultirati odbijanjem zahtjeva za potporu male vrijednosti poduzetniku (podnositelju zahtjeva) koji je povezan s ostalim poduzetnikom/poduzetnicima na način da predstavljaju jednog poduzetnika, ako su svi ti poduzetnici zajedno primatelji potpora male vrijednosti u iznosu višem od gornje propisane granice za dodjelu potpora male vrijednosti.

2.3.1. Statusne promjene poduzetnika – spajanje, pripajanje i podjela

Načina tretiranja već dodijeljenih potpora male vrijednosti u kontekstu statusnih promjena poduzetnika propisan Uredbom 2023/1381¹⁵ istovjetan je sa Uredbom 1407/2013.

Dakle, u slučaju spajanja i preuzimanja, pri utvrđivanju prelazi li se propisana gornja granica bilo kojom novom potporom male vrijednosti koja se dodjeljuje novom poduzetniku ili poduzetniku preuzimatelju, u obzir se uzimaju sve prethodne potpore male vrijednosti dodijeljene bilo kojem od poduzetnika uključenih u postupak spajanja. Potpore male vrijednosti koje su zakonito dodijeljene prije spajanja ili preuzimanja ostaju zakonite.

Ako se jedan poduzetnik podijeli na dva ili više zasebnih poduzetnika, potpora male vrijednosti dodijeljena prije podjele smatra se dodijeljenom poduzetniku koji je od nje ostvario korist, odnosno poduzetnik koji je preuzeo djelatnosti za koje je korištena predmetna potpora male vrijednosti. Ako takva raspodjela nije moguća, potpora male vrijednosti razmjerno se dodjeljuje na temelju knjigovodstvene vrijednosti vlasničkog kapitala novonastalih poduzetnika na datum kad je podjela stupila na snagu.

2.4. Transparentnost de minimis potpore – izračun bruto novčane protuvrijednosti

Kao i Uredba 2013/1407 i Uredba 2023/1381 primjenjuje se samo na transparentne potpore male vrijednosti – odnosno na potpore male vrijednosti za koje je moguće unaprijed točno izračunati bruto novčanu vrijednost potpore bez potrebe za provedbom procjene rizika.¹⁶

Transparentnim potporama male vrijednosti smatraju se potpore dodijeljene kao bespovratna sredstva ili putem subvencioniranih kamatnih stopa.

Potpore male vrijednosti moguće je dodijeliti i putem ostalih instrumenata ali i u tom slučaju davatelj mora ispuniti uvjet transparentnosti, koji za pojedine instrumente dodjele potpore male vrijednosti propisuje Uredba 2023/1381.

Potpore male vrijednosti sadržane u dokapitalizacijama smatraju se transparentnim potporama male vrijednosti samo ako ukupan iznos dokapitalizacije ne premašuje gornju granicu propisanu za dodjelu potpore male vrijednosti.

Potpore sadržane u mjerama rizičnog financiranja u obliku vlasničkog ili kvazivlasničkog ulaganja smatraju se transparentnim potporama male vrijednosti samo ako kapital uložen u poduzetnika ne premašuje gornju granicu propisanu za dodjelu potpore male vrijednosti.

Potpore sadržane u ostalim instrumentima smatraju se transparentnim potporama male vrijednosti ako je u okviru tog instrumenta određena gornja vrijednost kojom se osigurava da se ne prijeđe primjenjiva gornja granica za dodjelu potpore male vrijednosti.

2.4.1. Uvjeti za postizanje transparentnost potpore sadržane u zajmovima i jamstvima

Radi ispunjenja uvjeta transparentnosti, Uredba 2023/1381, kao i Uredba 1407/2013, detaljno propisuje uvjete koji moraju biti ispunjeni kako bi se potpore male vrijednosti sadržane u zajmovima i jamstvima smatrale transparentnim,¹⁷ s tom razlikom da Uredba 2023/1381 povisuje iznose zajma (što je

¹⁶ Članak 4. Uredbe 2023/1381

¹⁷ Toč. 16. i 18. uvodnog dijela i članak 4. stavak 3. i 6. Uredbe iz 2013.

¹⁵ Članak 3. stavak 8. i 9. Uredbe 2023/1381

i logično s obzirom na povećanje gornje granice za dodjelu potpore male vrijednosti u odnosu na Uredbu 1407/2013.).

Opći uvjeti za dodjelu potpore male vrijednosti u obliku zajma ili jamstva odnosi se na zabranu dodjele poduzetniku nad kojim se provodi postupak u slučaju nesolventnosti ili taj poduzetnik u skladu s nacionalnim pravom ispunjava kriterije da se nad njim pokrene skupni postupak u slučaju nesolventnosti na zahtjev vjerovnika, te ako se poduzetnik smatra velikim poduzetnikom ako se nalazi u situaciji koja odgovara barem kreditnom rejtingu „B-“.

Posebni uvjeti za dodjelu potpore male vrijednosti u obliku zajma i jamstva za koju se smatra da odgovara bruto novčanoj protuvrijednosti gornje granice propisane dodjelu potpore male vrijednosti jesu sljedeći:

- kod zajmova:
 - o ako je zajam osiguran kolateralom kojim je pokriveno najmanje 50 % zajma i zajam iznosi ili 1.500.000 eura u razdoblju od 5 godina ili 750.000 eura u razdoblju od 10 godina; ako je zajam manji od tih iznosa ili je odobren na razdoblje kraće od 5 odnosno 10 godina, bruto novčana protuvrijednost tog zajma izračunava se kao razmjerni dio odgovarajuće gornje granice propisane za dodjelu potpore male vrijednosti; ili
 - o ako je bruto novčana protuvrijednost izračunana na temelju referentne stope primjenjive u trenutku dodjele.
- kod jamstava:
 - o ako jamstvo ni u jednom trenutku ne premašuje 80 % temeljnog zajma, gubitke snose razmjerno i na isti način zajmodavac i jamac, neto povrat koji proizlaze iz naplate zajma iz jamstava koje je dao zajmoprimac razmjerno smanjuju gubitke koje snose zajmodavac i jamac, zajam iznosi 2.250.000 eura, a trajanje jamstva je 5 godina ili zajam iznosi 1.125.000 eura a trajanje jamstva 10 godina; ako je zajamčeni iznos manji od tih iznosa ili se jamstvo odnosi na razdoblje kraće od 5 odnosno 10 godina, bruto novčana protuvrijednost tog jamstva izračunava se kao razmjerni dio odgovarajuće gornje granice propisane za dodjelu potpore male vrijednosti; ili
 - o ako je bruto novčana protuvrijednost izračunata na temelju premija sigurne luke utvrđenih u Obavijesti Komisije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstva¹⁸; ili
 - o prije provedbe,
 - ako je metodologija upotrijebljena za izračun bruto novčane protuvrijednosti jamstva prijavljena Europskoj komisiji na temelju neke druge uredbe Europske komisije u području državnih potpora koja se primjenjuje u tom trenutku i koju je Europska komisija prihvatila kao usklađenu sa spomenutom Obavijesti Komisije o jamstvima ili bilo kojom obavijesti koja je zamjenjuje; i
 - ako se ta metodologija izričito odnosi na vrstu jamstva i vrstu temeljne transakcije koje su obuhvaćene područjem primjene ove Uredbe 2022/1381.

3. Zbrajanje (kumulacija) potpora male vrijednosti

U odnosu na uvjete koji se odnose na zbrajanje potpora Uredba 2023/1831¹⁹ ne razlikuje se od Uredbe 1407/2013, naravno, osim u činjenici da se prilikom određivanja gornje granice uzima ukupan iznos potpora male vrijednosti kojeg je jedan poduzetnik primio u bilo kojem trogodišnjem razdoblju, a koji sada iznosi 300.000 eura.

Dakle, jedan poduzetnik, bez obzira na vrstu i razinu davatelja potpore male vrijednosti, vrstu instrumenta dodjele *de minimis* potpore i namjenu/cilj dodjele, ne smije u bilo kojem trogodišnjem razdoblju dobiti iznos viši od 300.000 eura i ove potpore male vrijednosti mogu se zbrajati sa potporama male vrijednosti za obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa iz Uredbe 2023/2831 od 13. prosinca 2023. o primjeni članaka 107. i 108. ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore koje se dodjeljuju poduzetnicima koji pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa²⁰.

Nadalje, potpore male vrijednosti iz Uredbe 2023/1831 mogu zbrajati sa potporama male vrijednosti dodijeljenih za poljoprivredu i ribarstvo, do najviše gornje granice utvrđene Uredbom 2023/1831, ali je prilikom zbrajanja potpore male vrijednosti, prilikom dodjele potpora iz Uredbe 2023/1831 potrebno uzeti u obzir iznose potpora koje je jedan poduzetnik primio u bilo kojem trogodišnjem razdoblju, dok se u slučaju dodjele potpora male vrijednosti za poljoprivredu i ribarstvo uzima razdoblje od tri fiskalne godine.

U vezi zbrajanja potpora male vrijednosti i državnih potpora, potrebno je istaknuti da se potpore male vrijednosti koje davatelj dodjeljuje na temelju Uredbe 2023/1831 ne mogu zbrajati s državnim potporama u vezi s istim prihvatljivim troškovima niti s državnim potporama za istu mjeru rizičnog financiranja ako bi se takvim zbrajanjem/kumulacijom premašio najviši relevantni intenzitet potpore ili iznos potpore koji je za konkretan slučaj utvrđen Uredbom o skupnom izuzeću ili odlukom Europske komisije. Potpore male vrijednosti koje nisu dodijeljene za određene prihvatljive troškove ili se ne mogu se pripisati takvim troškovima mogu se kumulirati s drugim državnim potporama dodijeljenima na temelju Uredbe o skupnom izuzeću ili odluke Komisije.

4. Potpore male vrijednosti i financijski posrednici

Uredba 2023/1831 za razliku od Uredbe 1407/2013 posebno se referira na slučaj ako se potpora male vrijednosti dodjeljuje preko financijskih posrednika²¹.

Financijskim posrednikom smatra se svaka financijska institucija, bez obzira na oblik i vlasništvo, koja posluje s ciljem ostvarivanja dobiti. Javne razvojne banke ili institucije nisu obuhvaćene tom definicijom ako djeluju kao davatelji potpora i ako ne postoji unakrsno subvencioniranje aktivnosti koje poduzimaju na vlastiti rizik i za vlastiti račun.

U kontekstu dodjele potpore od strane financijskih posrednika, potrebno je izbjeći dodjelu državne potpore i samim financijskih posrednicima, a načini su sljedeći:

¹⁸ SL EU C 244, od 25.9.2008. i ispravak Obavijesti Komisije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstava (SL C 244, od 25.9.2008.)

¹⁹ Članak 5. Uredbe 2023/1831

²⁰ SL EU, 2023/2831, 15. 12. 2023.

²¹ Recital 10., članak 1. stavak 1 h) i članak 4. stavak 7. Uredbe 2023/1831

- ako financijski posrednik ostvaruje korist od državnog jamstva – on u tom slučaju mora platiti premiju u skladu s tržišnim uvjetima ili
- mora prenijeti sve pogodnosti na krajnje korisnike ili
- je potrebno poštivati Uredbu 2023/1831 - odnosno gornju granicu za dodjelu potpore male vrijednosti i druge uvjete propisane predmetnom Uredbom na razini financijskih posrednika. Ovo znači da se u tom slučaju financijski posrednik smatra primateljem potpore male vrijednosti.

U cilju pojednostavljenja postupanja prema financijskih posrednicima koji provode programe potpora male vrijednosti, u potonjem slučaju (poštivanje Uredbe 2023/1831) potrebno je uzeti u obzir ukupni iznos zajmova koji uključuju potporu male vrijednosti a koje je financijski posrednik izdao tijekom tri godine.

Nastavno na navedeno, svaka potpora koju je primio financijski posrednik smatra se transparentnom potporom male vrijednosti ako:

(a) financijski posrednik prenosi pogodnost dobivenu državnim jamstvima na korisnike pružanjem novih nadređenih zajmova korisnicima s nižim kamatnim stopama ili nižim zahtjevima za kolateral i nijedno jamstvo ne premašuje 80 % temeljnog zajma i

(b) potpore male vrijednosti u obliku zajmova pokrivenih jamstvom daju se korisnicima koji se nalaze u situaciji usporedivoj s barem kreditnim rejtingom „B-“, a ukupan iznos takvih zajmova manji je od 10 milijuna eura ili je manji je od 40 milijuna eura, a svaki pojedinačni zajam pokriven jamstvom ne premašuje iznos od 100.000 eura, pod uvjetom da je program male vrijednosti kojeg provodi financijski posrednik dostupan pod jednakim uvjetima svim financijskim posrednicima koji posluju u predmetnoj državi članici.

Ako financijski posrednik raspolaže s iznosom zajmova manjim od propisanih 10 milijuna eura ili 40 milijuna eura - bruto novčana protuvrijednosti koja se dodjeljuje svakom iznosu izračunava se kao odgovarajući udio relevantne gornje granice za dodjelu potpora male vrijednosti.

5. Obveze davatelja i primatelja potpore male vrijednosti

Dakle i davatelji i primatelji potpora male vrijednosti, moraju ispuniti uvjete propisane Uredbom 2023/1831 prilikom odobrenja/dodjele potpore male vrijednosti, koje su u većini slučajeva su istovjetne obvezama iz Uredbe 1407/2013.²²

Davatelj potpore može potporu male vrijednosti dodijeliti tek nakon što utvrdi da ukupan iznos potpore male vrijednosti za konkretnog poduzetnika (uključujući i sve poduzetnike s kojima isti čini jednog poduzetnika) (uključujući i konkretan iznos kojeg namjerava dodijeliti taj posljednji davatelj) ne premašuju iznos od 300.000 eura tijekom bilo kojeg trogodišnjeg razdoblja te ako poduzetnik ispunjava sve uvjete iz Uredbe 2023/2831 koje je davatelj definirao u programu potpore male vrijednosti i ostalim aktima na temelju kojih dodjeljuje potpore male vrijednosti, a s kojima poduzetnik prilikom podnošenja zahtjeva i prije dodjele mora biti upoznat.

Programe potpore male vrijednosti davatelji ne moraju dostavljati Ministarstvu financija radi davanja mišljenja, kako je to već istaknuto, ali davatelji potpora male vrijednosti moraju podatke o svim dodijeljenim potporama male vrijednosti dostaviti Ministarstvu financija putem Internet aplikacije registra državnih potpora i potpora male vrijednosti kako to propisuje Pravilnik o dostavi prijedloga državnih potpora, podataka o državnim potporama i potporama male vrijednosti registru državnih potpora i potpora male vrijednosti („Narodne novine“, broj 127/17; dalje: Pravilnik). Konkretno, članak 5. stavka 2. Pravilnika propisuje da su davatelji potpore obvezu unosa dodijeljene potpore male vrijednosti dužni izvršiti bez odgode, po dodjeli potpore male vrijednosti.

Članak 6. stavak 2. Uredbe 2023/2831 u bitnome propisuje obvezu registracije/unosa potpore male vrijednosti u središnjoj registar na nacionalnoj razini u roku od 20 radnih dana od dana dodjele potpore male vrijednosti. Međutim, unos podataka o dodijeljenim potporama male vrijednosti bez odgode, po dodjeli, kako to propisuje Pravilnik, jamči vjerodostojniji i točniji uvid u dodijeljene potpore male vrijednosti i posljedično tome bolju kontrolu propisane gornje granice za dodjelu potpora male vrijednosti po jednom poduzetniku prilikom dodjele potpore, od roka od 20 dana koji je propisan člankom 6. stavkom 2. Uredbe 2023/2831, pa bi davatelji nesumnjivo trebali u uzeti u obzir rok propisan nacionalnim zakonodavstvom.

Uredba 2023/1831 propisuje da do osnivanja središnjeg registra potpora koji će obuhvatiti trogodišnje razdoblje, država članica/davatelj potpore prilikom dodjele potpore mora poduzetnika obavijestiti pisanim ili elektroničkim putem o iznosu potpore izraženom u bruto novčanoj protuvrijednosti, činjenici da predmetna potpora predstavlja potporu male vrijednosti i pri tom se pozvati na Uredbu 2023/1831. Preporučuje se da davatelj navede i naziv programa na temelju kojeg je dodijelio *de minimis* potporu.

Registar potpora kojeg vodi Ministarstvo financija operativan je od 1. siječnja 2017., ali potpore male vrijednosti koje davatelji dostavljaju u Registar objavljuju se na mrežnoj poveznici Ministarstva financija²³ s odmakom, na tjednoj bazi. Stoga bi davatelji i dalje trebali, prilikom dodjele, postupiti na način kako propisuje Uredba 2023/2831, tim više što unos podataka o dodijeljenim potporama male vrijednosti (i posljedično tome njihova objava), ovisno o dinamici unosa u Registar potpora male vrijednosti od strane njihovih davatelja, bez obzira na obvezu unosa potpora odmah, po dodjeli, kako to propisuje Pravilnik.

Obveza unosa podataka u Registar odnosi se i na financijske posrednike.

Kako bi davatelj mogao utvrditi hoće li u konkretnom slučaju biti prijedan propisan gornji prag, on može, bez obzira na postojanje Registra, od potencijalnog korisnika zatražiti dostavu podataka o primljenim potporama male vrijednosti, bez obzira na razinu davatelja, namjenu i instrument dodjele, a sve u cilju utvrđivanja propisane gornje granice za dodjelu potpora. Štoviše, navedeno je i poželjno.

²³ <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/objava-podataka-o-dodijeljenim-drzavnim-potporama-i-potporama-male-vrijednosti/3555>

²² Članak 6. Uredbe 2023/1831

Evidencija o registriranim informacijama o potporama male vrijednosti mora se voditi 10 godina od datuma dodjele potpore.

Uredba 2023/2831 osim uspostave nacionalnog registra potpora male vrijednosti i obveze unosa dodijeljenih potpora u nacionalni registar, propisuje obvezu unosa potpora male vrijednosti u središnji registar na razini Unije, no ova obveza bit će u provedbi od 1. siječnja 2026.

Također, Uredba 2023/2831 propisuje za one države članice koje se koriste središnjim registrom na nacionalnoj razini da do 30. lipnja svake godine Europskoj komisiji dostavljaju agregirane podatke potporama male vrijednosti dodijeljenima za prethodnu godinu. Agregirani podaci koje je potrebno dostaviti moraju sadržavati broj korisnika, ukupni iznos dodijeljenih potpora male vrijednosti i ukupni iznos potpora male vrijednosti dodijeljenih po sektoru (korištenjem klasifikacije NACE). Ova obveza provodit će se od 1. siječnja 2026, ali države članice mogu Europsku komisiju izvijestiti o ranijim razdobljima ako su dostupni agregirani podaci.

6. Ovlasti Europske komisije u vezi potpora male vrijednosti²⁴

Iako Europska komisija ne odobrava potpore male vrijednosti ona zadržava pravo određene kontrole i tih potpora, pa tako predmetna država članica na pisani zahtjev Europske u roku od 20 radnih dana, ili u duljem roku navedenom u tom zahtjevu, Europskoj komisiji mora dostaviti sve informacije koje Europska komisija smatra potrebnima kako bi ocijenila jesu li prilikom dodjele potpore ispunjeni uvjeti iz Uredbe 2023/2831, a posebno o ukupnom iznosu potpora male vrijednosti dodijeljenih u smislu predmetne Uredbe i drugih uredbi o potporama male vrijednosti koje je primio bilo koji (jedan) poduzetnik.

7. Umjesto zaključka

S obzirom na veliki broj vrsta državnih potpora koje je moguće dodijeliti za različite namjene na temelju Uredbe o skupnom izuzeću, dodjela potpora male vrijednosti u slučajevima u kojima davatelji potpora raspolažu s velikim proračunom trebala bi dakle biti iznimka, a ne pravilo.

Radi što boljeg upoznavanja sa uvjetima koje budući korisnici potpora male vrijednosti moraju ispuniti, bilo bi uputno da davatelji potpore male vrijednosti dodjeljuju na temelju programa potpora male vrijednosti čiji sadržaj u bitnome odgovara sadržaju programa državnih potpora.

Ministarstvo financija na svojim mrežnim stranicama²⁵ objavljuje sve programe državnih potpora. Slijedeći sadržaje objavljenih programa državnih potpora, razvidno je da se u bitnome sastoje od sljedećih elemenata: naziva davatelja i programa državne potpore; pravnog temelja za donošenje programa državne potpore; namjene/cilja programa državne potpore; vrste korisnika državne potpore; trajanja programa državne potpore, izvora i iznosa sredstava za provedbu programa državne potpore; instrumenta dodjele državne potpore; vrste državne potpore, prihvatljivih troškova i intenziteta državne potpore; uvjeta koji se odnose na zbrajanje (kumulaciju) državne potpore, postojanje poticajnog učinka te obveze objavljivanja informacija.

U odnosu na postojanje uvjeta koji se odnosi na postojanje poticajnog učinka, a koji je sastavni dio programa državne potpore, potrebno je istaknuti da ovaj uvjet nije propisan Uredbom 2023/1381 (niti njenim prethodnicama) i to je još jedan razlog na temelju kojeg se dodjela potpora male vrijednosti razlikuje od dodjele državnih potpora i odabire kao modalitet dodjele potpore. Naime, kako bi uvjet koji se odnosi na postojanje poticajnog učinka bio ispunjen budući korisnik potpore mora podnijeti pisani zahtjev za dodjelu potpore prije početka rada na projektu ili djelatnosti²⁶. Dakle, državne potpore za razliku od potpora male vrijednosti nisu moguće za već započete projekte, što je moguće u slučaju dodjele potpore male vrijednosti.

Navedene elemente mogli bi prilagoditi i implementirati i davatelji potpora male vrijednosti u svoje programe potpora male vrijednosti. Potpore male vrijednosti davatelji mogu dodjeljivati i u fiksnom iznosu ali mogu ih dodijeliti i primjenom određenog intenziteta, ovisno o namjeni/troškovima koje namjeravaju pokriti dodjelom potpore male vrijednosti.

²⁵ Poveznica je <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/transparentnost-potpore/465>

²⁶ Članak 6. Uredbe o skupnom izuzeću – sadržaj pisanog zahtjeva također je propisan istim člankom predmetne Uredbe

²⁴ Članak 6. stavak 7. Uredbe 2023/1831



IMATE PITANJE?

Slobodno nam se obratite sa svim dilemama i pitanjima.
Tu smo za Vas.

pitajcentar@tim4pin.hr

