

Na temelju članka 3. Uredbe o državnim potporama (Narodne novine, broj 50/2006), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj _____ donijela

ODLUKU
O DOPUNAMA ODLUKE O OBJAVLJIVANJU PRAVILA O POTPORAMA ZA
USAVRŠAVANJE

I.

U Odluci o objavljivanju pravila o potporama za usavršavanje („Narodne novine“, broj 68/2008) u točki I., iza stavka 1. dodaje se stavak 2. koji glasi:

„Pravila o potporama za usavršavanje sadržana su i u Priopćenju Komisije – Kriteriji za analizu sukladnosti državnih potpora za usavršavanje koje podliježu obvezi pojedinačne prijave (52009XC0811(01), SL C 188, 11.8.2009, str. 1. – 5.).“

II.

U točki II., iza teksta akta pod nazivom „Uredba Komisije (EZ-a) br. 363/2004, od 25. veljače 2004. godine, kojom se izmjenjuje i dopunjuje Uredba (EZ-a) br. 68/2001 o primjeni članka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na potpore za usavršavanje (SL L 63, 28.2.2004.)“ dodaje se tekst akta iz točke I. ove Odluke koji, u prijevodu na hrvatski jezik, glasi:

„Priopćenje Komisije – Kriteriji za analizu sukladnosti državnih potpora za usavršavanje koje podliježu obvezi pojedinačne prijave

(2009/C 188/01)

1. UVOD

1. Na sastanku održanom u Lisabonu u ožujku 2000. Europsko vijeće odredilo je strateški cilj Europske unije kako bi postala najkonkurentnije, dinamično gospodarstvo svijeta utemeljeno na znanju. Zaključci iz Lisabona naglasili su ključnu ulogu obrazovanja i usavršavanja kao glavnih instrumenata u povećanju ljudskog kapitala i njegovog utjecaja na rast, produktivnost i zapošljavanje. Usavršavanje najčešće ima pozitivne vanjske učinke na društvo kao cjelinu budući da povećava broj kvalificirane radne snage koju poduzetnici lako zapošljavaju i koja povećava konkurentnost gospodarstva i potiče društvo znanja koje je sposobno uhvatiti se u koštac s inovacijama i razvojem.

2. Međutim, poduzetnici ne mogu pružiti optimalnu razinu usavršavanja ako su zaposlenici slobodni promijeniti poslodavca pa drugi poduzetnici mogu uživati korist od zapošljavanja zaposlenika koje su ovi prvi usavršili. Ovo se pogotovo odnosi na usavršavanje s ciljem stjecanja znanja i vještina koje su prenosive iz jednog poduzetnika u drugog. Državna potpora može pomoći stvoriti dodatne poticaje za poslodavce u organiziranju usavršavanja na razini koja je društveno poželjna.

3. Ovo Priopćenje pruža odrednice u vezi s kriterijima koje će Komisija primjenjivati u ocjeni mjera potpora namijenjenih usavršavanju. Namjera je ovih uputa učiniti rasuđivanje Komisije transparentnim te osigurati predvidivost i pravnu sigurnost. Temeljem članka 6. stavka 1. točke (g) Uredbe Komisije (EZ-a) br. 800/2008 od 6. kolovoza 2008. kojom se određene kategorije potpora proglašavaju usklađenima sa zajedničkim tržištem pri primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u (Opća uredba o skupnom izuzeću)¹ svaka pojedinačna potpora za usavršavanje, bilo da je dodijeljena jednokratno ili na temelju programa, podložna je ovim uputama u slučajevima kada vrijednost potpore premašuje 2 milijuna eura po projektu usavršavanja.

4. Kriteriji koji se nalaze u ovim uputama ne primjenjuju se automatski. Razina ocjene koju će provesti Komisija, kao i vrsta informacija koju će zatražiti, bit će razmjerna riziku narušavanja tržišnog natjecanja. Širina analize ovisit će o prirodi predmeta.

2. POZITIVNI UČINCI POTPORE

2.1. Postojanje tržišnih nedostataka

5. Kvalificirani radnici doprinose povećanju produktivnosti i konkurentnosti poduzetnika. Međutim, može se dogoditi da poslodavci i zaposlenici premalo ulažu u usavršavanja iz brojnih razloga. Zaposlenici ograničavaju ulaganja u usavršavanje jer ne žele riskirati, financijski su ograničeni ili im je teško budućim poslodavcima ukazati na razinu svojeg stečenog znanja.

6. Poduzetnici se pak mogu ustegnuti od usavršavanja svoje radne snage na razini koja bi bila optimalna za čitavo društvo. To je zbog tržišnih nedostataka na koje se vežu pozitivni učinci usavršavanja i zbog teškoća u određivanju povrata onoga što su uložili u usavršavanje ako zaposlenici mogu slobodno promijeniti poslodavca. Poslodavci mogu manje ulagati u usavršavanje ako su zabrinuti da će zaposlenik kada je jednom prošao usavršavanje otići prije nego poslodavac uspije namiriti svoje troškove koje je izdvojio za usavršavanje. Poslodavci nerado ulažu u potrebno usavršavanje svojih radnika ako se to usavršavanje brzo ne isplati ili ako nije posve specifično u skladu s potrebama predmetnog poduzetnika, ili pak ako zaposlenog koji se usavršava ugovorne odredbe ne priječe da napusti poduzetnika prije nego se poduzetniku amortiziraju troškovi usavršavanja ili mu se pak vrate svi ili dio troškova usavršavanja.

7. Premala ulaganja u usavršavanje javljaju se čak i kada poduzetnik u cijelosti može nadoknaditi troškove svoga ulaganja, ali je njegova osobna korist manja nego što je to korist za društvo u cjelini. Takvi pozitivni vanjski učinci usavršavanja mogu se naročito javiti ako se usavršavanjem unapređuju prenosive kvalifikacije; drugim riječima, kada se stečene vještine i znanja mogu primijeniti u više nego u jednom poduzetniku. Za razliku od općeg usavršavanja, posebno usavršavanje utječe na porast produktivnosti samo u određenom poduzetniku i pri tom može lako biti predviđeno za poduzetnika². Stoga je opseg pozitivnih vanjskih učinaka

¹ SL L 214, 9.8.2008., str. 3. Za jednokratne potpore za usavršavanje velikim poduzetnicima ispod praga od 2 milijuna eura Komisija će na odgovarajući način primjenjivati načela kako su navedena u ovom Priopćenju, no na manje detaljan način.

² Međutim, vanjski učinci općeg usavršavanja mogu također biti predviđeni za poduzetnika temeljem posebnih klauzula u ugovorima kojima se zaposlenik koji je prošao usavršavanje obvezuje da ostane kod poduzetnika na neko određeno vremensko razdoblje nakon završetka usavršavanja.

posebnog usavršavanja manje izražen od opsega takvih vanjskih učinaka kada je riječ o općem usavršavanju.

8. Kad su poduzetnici suočeni s višim troškovima i neizvjesnim prednostima usavršavanja radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom³, nerado pružaju usavršavanje tim skupinama. No od usavršavanja radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom obično se mogu očekivati pozitivni vanjski učinci na društvo u cjelini⁴.

9. Države članice moraju dokazati da postoji tržišni nedostatak koji opravdava potporu. U svojoj će analizi Komisija, između ostalog, u obzir uzeti sljedeće elemente:

1. Vrstu usavršavanja – radi li se o posebnom ili općem usavršavanju u smislu članka 38. Uredbe (EZ-a) br. 800/2008; pojedinačni projekt usavršavanja može obuhvaćati i opće i posebno usavršavanje; opće usavršavanje generirat će više pozitivnih vanjskih učinaka.

2. Prenosivost znanja i vještina koje su stečene usavršavanjem; što su znanja i vještine prenosivije, to je veća vjerojatnost da će pozitivni vanjski učinci usavršavanja za posljedicu imati prenosive kvalifikacije ako je, na primjer:

(a) usavršavanje zajednički organizira nekoliko neovisnih poduzetnika, ili ako zaposlenici različitih poduzetnika od tog usavršavanja mogu imati koristi;

(b) usavršavanje okončano nekom potvrdom, priznatom diplomom ili je valorizirano od strane tijela javne vlasti ili institucija;

(c) usavršavanje usmjereno na kategorije zaposlenih s visokom fluktuacijom i u dotičnom sektoru;

(d) usavršavanje korisno za zaposlenika izvan njegovog trenutnog radnog mjesta (buduća zanimanja u drugim poduzetnicima, društveni život, blagostanje itd.).

3. Polaznici usavršavanja: uključivanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom može povećati pozitivne vanjske učinke usavršavanja.

2.2. Državna potpora kao primjeren instrument politike

10. Državne potpore nisu jedini instrument politike na raspolaganju državama članicama s ciljem poticanja usavršavanja. Veliki dio usavršavanja nudi se kroz obrazovne sustave (primjerice sveučilišta, škole, obrazovanja za zanimanja koja provode ili financijski pomažu država tijela). Usavršavanju se mogu podvrgnuti i sami pojedinci, sa ili bez podrške svojih poslodavaca.

11. Kada se država članica odluči na druge mogućnosti politike i kada se utvrde prednosti korištenja selektivnog instrumenta kao što je to državna potpora za određenog poduzetnika, predmetne se mjere smatraju primjerenim instrumentom. Komisija će posebno uzeti u obzir svaku procjenu učinaka predložene mjere koju je mogla provesti država članica.

³ Osobe koje se teže zapošljavaju i osobe s invaliditetom definirane su u članku 2. Uredbe (EZ-a) br. 800/2008.

⁴ Primjerice, društvo će više vrednovati usavršavanje mladih i nisko kvalificiranih radnika nego što će to učiniti poduzetnik s obzirom na moguću ili realno manju produktivnost.

2.3. Poticajni učinak i neophodnost potpore

12. Državna potpora za usavršavanje mora za posljedicu imati promjenu ponašanja korisnika potpore na način da pruži veće i/ili bolje usavršavanje nego što bi to učinio bez potpore. Ako takvo povećanje kvantitete i kvalitete planiranih aktivnosti usavršavanja ne nastupi, za potporu se neće smatrati da ima poticajni učinak.

13. Poticajni učinak dobiva se na temelju usporedne analize uspoređujući razine planiranog usavršavanja uz potporu i bez nje. Većina poslodavaca smatra da je potrebno usavršavati vlastitu radnu snagu kako bi se osiguralo nesmetano poslovanje njihovih društava. Ne može se smatrati da je potpora za usavršavanje, naročito za posebno usavršavanje, uvijek neophodna.

14. Države članice moraju dokazati Komisiji postojanje poticajnog učinka i neophodnost potpore. Prvo, korisnik potpore mora prije početka provedbe projekta usavršavanja podnijeti zahtjev za potporu predmetnoj državi članici. Drugo, država članica mora usporednom analizom sa situacijom bez potpore, dokazati da će državna potpora za posljedicu imati povećanje projekata usavršavanja, kvalitetnije i opsežnije projekte te bolje usmjerene polaznike tih projekata. Dodatna količina usavršavanja koja se nudi uz potporu može se pokazati, primjerice, većim brojem sati usavršavanja ili većim brojem tečajeva, većim brojem polaznika, prelaskom s posebnog usavršavanja koje je vezano za određenog poduzetnika na opće usavršavanje, ili povećanjem broja polaznika iz određenih kategorija radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom.

15. U svojoj će analizi Komisija, između ostalog, uzimati u obzir sljedeće elemente:

(a) internu dokumentaciju korisnika potpore o troškovima usavršavanja, predviđenim troškovnicima, polaznicima, sadržaju i rasporedu u obje situacije: u slučaju usavršavanja uz potporu ili bez nje;

(b) postojanje zakonske obveze na strani poslodavaca da pruže određenu vrstu usavršavanja (primjerice sigurnost na radu): ako postoji takva obveza, Komisija će obično odlučiti da u ovom slučaju ne postoji poticajni učinak;

(c) vjerodostojnost predloženog projekta, primjerice pozivajući se na izdatke za usavršavanje iz prethodnih godina i uspoređujući ga s njima;

(d) odnos između programa usavršavanja i poslovnih aktivnosti korisnika potpore: što je taj odnos tješnji, to je poticajni učinak manje vjerojatan. Na primjer, usavršavanje koje se odnosi na uvođenje nove tehnologije u specifičnom sektoru malo je vjerojatno da će imati poticajni učinak budući da poduzetnicima ne preostaje ništa drugo nego da svoju radnu snagu osposobe za primjenu nove tehnologije.

2.4. Razmjernost potpore

16. Država članica mora dokazati da je potpora neophodna i ograničena na najmanji mogući iznos koji je dovoljan u svrhu ostvarenja cilja potpore.

Opraviđani troškovi moraju se računati sukladno članku 39. Uredbe (EZ-a) br. 800/2008 i moraju biti ograničeni na troškove koji proizlaze iz aktivnosti usavršavanja koje se bez potpore ne bi provodile.

Države članice moraju dostaviti dokaze da iznos potpore ne premašuje dio opravdanih troškova koji si poduzetnik ne može prisvojiti⁵. U svakom slučaju, intenziteti potpore nikada ne smiju premašiti pragove intenziteta zadane u članku 39. Uredbe (EZ-a) br. 800/2008 i primjenjuju se na opravdane troškove⁶.

3. NEGATIVNI UČINCI POTPORE

17. Ako je potpora razmjerna ciljevima koji se njome namjeravaju ostvariti, vjerojatno je da će negativni učinci potpore biti ograničeni, a analiza negativnih učinaka može biti nepotrebna⁷. Međutim, u nekim slučajevima, čak i kada je potpora neophodna i razmjerna određenom poduzetniku kako bi povećao opseg usavršavanja, potpora može imati za posljedicu promjenu ponašanja korisnika na tržištu koje značajno može narušiti tržišno natjecanje. U takvim će slučajevima Komisija provesti dubinsku analizu narušavanja tržišnog natjecanja. Opseg narušavanja tržišnog natjecanja koje je posljedica potpore može varirati u ovisnosti od obilježja potpore i tržišta koje zahvaća⁸.

18. Obilježja potpore koja mogu utjecati na vjerojatnost i opseg narušavanja tržišnog natjecanja su:

- (a) selektivnost
- (b) veličina potpore;
- (c) ponavljanje i trajanje potpore;
- (d) učinak potpore na troškove poduzetnika.

19. Primjerice, program potpore namijenjen usavršavanju kojem je cilj potaknuti poduzetnike općenito u nekoj državi članici da provode više usavršavanja vjerojatno je da će imati različit učinak na tržištu nego veliki iznos potpore koji se dodjeljuje pojedinačnom poduzetniku kako bi mu omogućio da poveća usavršavanje. Zадnje spomenuto će vjerojatno značajnije narušavati tržišno natjecanje budući da su konkurenti korisnika potpore sve slabiji u svojim nastojanjima da se natječu na tržištu⁹. Narušavanje tržišnog natjecanja bit će značajnije ako troškovi usavršavanja za djelatnost korisnika čine visok udio u njegovim ukupnim troškovima.

⁵ To odgovara dijelu izvanrednih troškova usavršavanja koje poduzetnik ne može kompenzirati izravnom ekonomskom prednosti koju dobiva znanjem i vještinama koje su njegovi zaposlenici usvojili za vrijeme usavršavanja.

⁶ Također vidi trenutačnu praksu, primjerice, predmet C 35/2007, Potpore za usavršavanje za Volvo Cars u Gentu, Odluka Komisije 2008/948/EZ od 23. srpnja 2008. o mjerama potpore Njemačke DHL-u i zračnoj luci Leipzig Halle (SL L 346, 23.12.2008., str. 1.) i Odluka Komisije 2007/612/EZ od 4. travnja 2007. o državnim potporama C 14/06 koje Belgija planira provesti za General Motors Belgium u Antwerpenu (SL L 243, 18.9.2007., str. 71.).

⁷ Dodatno, kad bi tržište rada besprijekorno funkcioniralo, zaposleni bi uvijek mogli izvući bolje plaće za svoja bolja znanja i vještine stečene usavršavanjem i prisvojiti pozitivne vanjske učinke usavršavanja.

⁸ Potpora može zahvaćati veliki broj tržišta stoga što učinak potpore ne mora biti ograničen samo na tržišta na kojima je aktivan korisnik potpore, već se može širiti i na druga tržišta, primjerice tržišta sirovina.

⁹ Međutim, treba naglasiti da potpora za usavršavanje koja se dodjeljuje čitavom sektoru u jednoj državi članici može za posljedicu imati narušavanje trgovine između država članica.

20. U analizi značajki tržišta, koja može dati puno točniju sliku mogućeg utjecaja potpore, Komisija između ostalog koristi sljedeće elemente:

- (a) strukturu tržišta; i
- (b) značajke sektora ili industrijske grane.

21. Struktura tržišta analizirat će se temeljem koncentriranosti tržišta, veličine poduzetnika¹⁰, važnosti diferencijacije proizvoda¹¹ te zapreka pristupu tržištu i izlaznih zapreka. Tržišni udjeli i omjeri koncentracije izračunavaju se nakon što se odredi mjerodavno tržište. Općenito, što je manje poduzetnika, to je veći njihov udio na tržištu, a manje je tržišnog natjecanja¹². Ako je zahvaćeno tržište koncentrirano, s visokim zaprekama pristupu tržištu¹³, a korisnik potpore je jedan od glavnih igrača na tržištu, tada je vjerojatnije da će konkurentni poduzetnici morati mijenjati svoje ponašanje kao odgovor na potporu.

22. Pri ocjeni obilježja nekog sektora Komisija će između ostalog uzeti u obzir važnost kvalificirane radne snage za posao, postojanje viška kapaciteta, činjenicu rastu li tržišta u tom sektoru, jesu li zrela ili u opadanju, financijske strategije konkurenata u usavršavanju (državne potpore, zaposlenike, poslodavce). Na primjer, potpora za usavršavanje u sektoru opadajućeg trenda može povećati rizik narušavanja tržišnog natjecanja održavanjem na životu neuspješnog poduzetnika.

23. Potpora za usavršavanje može, u određenim slučajevima, voditi narušavanju tržišnog natjecanja u smislu ograničenja ulaska ili izlaska s tržišta, učinaka na trgovinske tokove i istiskivanja privatnog ulaganja u usavršavanje.

Ulazak i izlazak s tržišta

24. Na tržištu koje obilježava tržišno natjecanje poduzetnici prodaju proizvode koji donose profit. Državne potpore utječu na troškove, a time na profitabilnost, te stoga mogu utjecati na poduzetnike u njihovim odlukama da proizvod ponude ili ne. Na primjer, državna potpora kojom se snižavaju fiksni troškovi proizvodnje kao što je usavršavanje zaposlenika, učinit će ulazak na tržište privlačnijim i omogućit će poduzetnicima s inače slabim poslovnim mogućnostima da uđu na tržište ili uvedu nove proizvode na štetu uspješnijih poduzetnika.

25. Raspoloživost državne potpore također može utjecati na odluke poduzetnika u smislu izlaska s tržišta na kojem već djeluje. Državne potpore za usavršavanje mogu smanjiti gubitke i omogućiti poduzetniku da ostane dulje na tržištu – što pak one uspješnije koji ne dobivaju potporu može prisiliti da izađu s tog tržišta.

Učinak na trgovinske tokove

26. Državne potpore za usavršavanje mogu imati za posljedicu da neka područja ostvaruju ekonomsku prednost na temelju povoljnijih uvjeta za proizvodnju koje uživaju za razliku od

¹⁰ Veličina poduzetnika može se izraziti pomoću tržišnih udjela kao i prihoda poduzetnika i/ili zaposlenosti.

¹¹ Što je manja razina diferencijacije proizvoda, veći je učinak potpore na dobit konkurentnih poduzetnika.

¹² Međutim, važno je napomenuti da su neka tržišta konkurentna bez obzira na to što na njima djeluje mali broj poduzetnika.

¹³ Ovdje međutim treba istaknuti da ponekad dodjela potpora pomaže u otklanjanju ulaznih zapreka i omogućava ulazak na tržište novim poduzetnicima.

drugih područja. To može dovesti do preusmjerenja trgovinskih tokova u korist područja koja primaju potporu.

Istiskivanje ulaganja za usavršavanje

27. Preživljavanje na tržištu i maksimiziranje profita potiče poduzetnike da ulažu u usavršavanje zaposlenika. Iznos takvog ulaganja u usavršavanje koji je spreman potrošiti neki poduzetnik također ovisi o tome koliko u to ulažu njegovi konkurenti. Poduzetnici koji dobivaju potporu mogli bi smanjiti svoja vlastita ulaganja u usavršavanje. No, ako potpora potiče korisnika potpore da više uloži u usavršavanje, konkurenti će vjerojatno reagirati smanjenjem svojih vlastitih ulaganja za usavršavanje. Ako za postizanje istog cilja korisnici potpore ili njihovi konkurenti troše manje u prisutnosti potpore nego što bi to činili bez potpore, njihova privatna ulaganja u usavršavanje zaposlenika smatrat će se istisnutima potporom.

4. TEST RAVNOTEŽE I ODLUKA

28. Zadnji korak analize predstavlja ocjena, u svakom pojedinačnom slučaju, koliko pozitivni učinci potpore nadmašuju njezine negativne učinke. Komisija će s ciljem izrade testa ravnoteže ocijeniti prevagu pozitivnih nad negativnim učincima potpore i izraditi ukupnu procjenu njihovog utjecaja na proizvođače i potrošače na svakom od zahvaćenih tržišta. Za potrebe ocjene Komisija će u nedostatku dostupnih kvantitativnih podataka uzeti u obzir kvalitativne podatke.

29. Komisija je sklona zauzeti pozitivan stav i stoga prihvatiti značajnije narušavanje tržišnog natjecanja ako je potpora neophodna, dobro usmjerena, razmjerna za određenog poduzetnika kako bi povećao svoje aktivnosti usavršavanja, a društvo u cjelini ostvaruje veću korist od dodatnog usavršavanja nego sam korisnik potpore.“

III.

Ova Odluka stupa na snagu danom objave u „Narodnim novinama“.

PREDSJEDNICA

KLASA:
UBROJ:

OBRAZLOŽENJE

Prema članku 2. Uredbe o državnim potporama („Narodne novine“, broj 50/2006.) sadržaj ocjene sukladnosti državnih potpora iz članka 4. stavka 3. Zakona o državnim potporama („Narodne novine“, broj 140/2005.) temelji se na pravilima koja proizlaze iz članka 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane i Europskih zajednica i njihovih članica, s druge strane („Narodne novine – Međunarodne ugovori“, broj 14/2001., 14/2002., 1/2005., 7/2005. i 9/2005.) te Protokola 2. i Protokola 6. koji su sastavni dio Sporazuma.

Temeljem članka 3. predmetne Uredbe Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra financija donosi odluke o objavljivanju u „Narodnim novinama“ popisa pravila i pravila o državnim potporama, a koja proizlaze iz spomenutog članka 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Državne potpore za usavršavanje dodjeljuju se u skladu s pravilima pravne stečevine Europske unije prenesenim u hrvatsko zakonodavstvo Odlukom o objavljivanju pravila o potporama za usavršavanje („Narodne novine“, broj 68/08).

S obzirom da je od objave Odluke o objavljivanju pravila o potporama za usavršavanje došlo do izmjena vezano za donošenje novih akata pravne stečevine EU, a u cilju osiguranja usklađenosti i učinkovitog praćenja i pravovremenog objavljivanja pravila o državnim potporama, predlaže se Odluka o dopunama Odluke o objavljivanju pravila o potporama za usavršavanje.

Odluka o dopunama Odluke o objavljivanju pravila o potporama za usavršavanje sadrži prijevod izvornika Priopćenja Komisije – Kriteriji za analizu sukladnosti državnih potpora za usavršavanje koje podliježu obvezi pojedinačne prijave (52009XC0811(01), SL C 188, 11.8.2009, str. 1. – 5.).

Odluka o dopunama Odluke o objavljivanju pravila o potporama za usavršavanje stupa na snagu danom objave u Narodnim novinama.