

## DRŽAVNE POTPORE PODUZEĆIMA U HRVATSKOJ 2001. GODINE<sup>1</sup>

mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB  
Institut za javne financije, Zagreb

Izvorni znanstveni rad\*  
UDK 327.39(497.5)

Ivana PLEŠE  
Delegacija Europske komisije u RH, Zagreb  
prof. dr. Mia MIKIĆ  
Ekonomski fakultet, Zagreb

### *Sažetak*

*Državne potpore poduzećima jedan su od oblika provođenja intervencionističke politike države. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom Hrvatska je preuzela određene obveze glede dodjeljivanja i kontrole državnih potpora. Cilj ovog projekta bio je da se sukladno metodologiji EU-a ocijeni veličina i struktura državnih potpora u Hrvatskoj te da se usporede s potporama koje zemlje članice (i kandidatkinje) dodjeljuju svojim poduzećima. Godine 2001. državne potpore u Hrvatskoj iznosile su 5,25% BDP-a i bile su gotovo pet puta veće od onih u EU. Istodobno Hrvatska mnogo više negoli EU podupire pojedine sektore gospodarstva, posebice promet, turizam i brodogradnju. Poticanje istraživanja i razvoja, malih i srednjih poduzeća ili očuvanja okoliša, temeljnih oblika tzv. horizontalnih potpora, tj. onih koje koriste svim poduzećima i sektorima, a ne samo odabranima mnogo je manje. Zato treba očekivati da će Hrvatska tijekom procesa prilagodbe EU morati smanjivati obujam državnih potpora i postupno*

---

<sup>1</sup> Ovaj je tekst nastavak istraživanja koje je provedeno tijekom 2002. godine i koje je objavljeno u *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji - izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*, ur. K. Ott, Institut za javne financije i Zaklada "Friedrich Ebert", Zagreb, 107-132.

Autorice zahvaljuju Sanji Mađarević-Šujster i Katarini Ott na korisnim savjetima tijekom rada na ovom istraživanju. Također zahvaljujemo Branki Ivančić, Stanku Zorici i Vanji Goldberger na pomoći u prikupljanju podataka. Posebno zahvaljujemo Lei Lekočević i Ervini Blažić iz Sektora za nadzor državnih pomoći Ministarstva za financije Republike Slovenije, bez čije bi svesrdne pomoći ovaj rad bilo gotovo nemoguće napraviti. Zahvaljujemo i Institutu za javne financije, koji je prepoznao važnost ovog istraživanja i financirao njegovu izvedbu.

Naglašavamo da autorice ovdje iznose svoje vlastito stajalište, koje ni u kojoj mjeri ne obvezuje institucije u kojima rade.

\* Primitljeno (*Received*): 28.8.2003.

Prihvaćeno (*Accepted*): 15.9. 2003.

*ih preusmjeravati od poticanja odabranih sektora na potporu svim poduzećima pomoću horizontalnih oblika državnih potpora. Ujedno trebat će jačati transparentnost sustava dodjele i kontrole državnih potpora.*

*Ključne riječi: državne potpore, državna intervencija, Hrvatska, Europska unija*

## **1. Uvod**

Državne potpore važan su dio Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica (SSP), i to Glave VI, kojom se regulira usklađivanje prava, provedba prava i pravila tržišnog natjecanja. Hrvatska i u tom dijelu treba provesti postupno usklađivanje svojeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*). Članak 70. SSP-a postavlja zahtjev da Hrvatska osnuje neovisno operativno tijelo kojemu će povjeriti ovlasti nužne za odobravanje i nadzor državnih potpora. Konačni cilj provođenja tih mjera jest preispitivanje sustava dodjeljivanja državnih potpora i nužne promjene njihove veličine i strukture. U tom smislu smatrali smo da je potrebno, sukladno metodologiji Europske unije (EU), napraviti pregled državnih potpora u Hrvatskoj. Na početku istraživanja bili su nam dostupni uglavnom svi konačni podaci za 2001. godinu pa smo odlučili ovo istraživanje ograničiti upravo na tu godinu kako bismo dobili što aktualnije stanje državnih potpora. Tako su u radu prikazani agregirani podaci o veličini državnih potpora i njihovoj namjeni za tu godinu. Istraživanje na temelju usporedbe Hrvatske i EU upućuje na smjer kojim se državne potpore u budućnosti trebaju kretati kako svojom veličinom, tako i usmjeravanjem na pojedine dijelove gospodarstva. Valja naglasiti da u ovom prikazu nismo željeli ulaziti u problematiku subvencioniranja pojedinih grana, sektora ili regija gospodarstva. Analizu njihova subvencioniranja prepuštamo stručnjacima za ta područja koji su za takva istraživanja kvalificirani.

Osim uvoda, rad ima četiri dijela. U drugom dijelu ukratko se definiraju državne potpore kao sastavni dio državne intervencije. U trećem dijelu izložen je pregled pravila u sustavu državnih potpora u EU, kao i osnovna kretanja njihove veličine i namjene u zemljama članicama i zemljama kandidatkinjama. U četvrtom dijelu govori se o zahtjevima koje EU postavlja Hrvatskoj na području državnih potpora. U petom, temeljnom dijelu istraživanja prikazana je metodologija mjerenja državnih potpora u EU koja je primijenjena i u ovom projektu na primjeru Hrvatske, te, su konačno, dani rezultati primjene te metodologije u mjerenju potpora u 2001. godini. Istraživanje završava zaključkom, u kojemu se ukratko navode osnovni rezultati rada i preporuke za nositelje ekonomske politike.

## **2. Državna intervencija i državne potpore**

Mnoge zemlje primjenjuju razne mjere državne intervencije i troše velika sredstva kako bi financijski pomogle pojedinim poduzećima ili sektorima gospodarstva. Pomoć se obično usmjerava poduzećima u financijskim teškoćama, ali i onima za koja se očekuje da će u budućnosti biti nositelji ekonomskog razvoja. Tako su zemlje članice EU-a 1999. godine davale državne potpore svojim poduzećima u iznosu od 86 milijardi eura

(Commission of the EC, 2003). Istodobno su putem fondova na razini EU-a<sup>2</sup> iste godine u gospodarstva dodatno slijele 63 milijarde eura (Commission of the EC, 2001:150). To znači da se u poduzeća na području EU-a iz nacionalnih izvora ali i iz fondova na razni EU-a, godišnje uloži oko 150 milijardi eura financijske pomoći poduzećima.

Kako je riječ o zaista velikim apsolutnim iznosima, odmah se postavlja više pitanja: što su zapravo državne potpore, treba li podupirati sva poduzeća ili samo neka, koje su posljedice takve pomoći poduzećima, treba li, i kako, nadzirati državne potpore. Imajući na umu jasnu definiciju državne potpore, odgovori na ta pitanja dani u nastavku teksta uglavnom su pisani na osnovi definicija i metodologije državnih potpora koje se primjenjuju u EU.

### *2.1. Definicija državnih potpora*

Država se koristi raznim mjerama kako bi intervenirala u gospodarstvu i pomogla poduzećima, a državne su potpore samo jedan od tri moguća oblika državne intervencije. Naime, državna intervencija na tržištima može poprimiti ove oblike: (i) financijska pomoć, (ii) regulacija i (iii) izravne državne investicije u dobra i usluge (OECD, 2001). Prvi oblik državne intervencije, tj. financijska pomoć poduzećima (izravna i neizravna), naziva se državnim potporama. Može se dati u obliku izravnog transfera sredstava iz proračuna ili neizravno, putem povoljnijih odnosno subvencioniranih kredita, državnih jamstava, poreznih povlastica i sl. Dakle, državne potpore samo su jedan od tri moguća oblika državne intervencije, tj. onaj dio koji je izravna ili neizravna financijska pomoć poduzećima.

Državne su potpore, dakle, oblik državne intervencije, a cilj im je poticanje neke ekonomske aktivnosti, sektora ili poduzeća. Prema definiciji koja se primjenjuje u EU, državne su potpore sredstva što ih pojedina zemlja dodjeljuje iz svojih izvora odabranim poduzećima ili sektorima, a koja utječu na razmjenu između zemalja članica te narušavaju ili prijete narušavanjem tržišnog natjecanja. Državne potpore, dakle, narušavaju konkurenciju jer diskriminiraju one koji na tržištu djeluju bez državne pomoći (Commission of the EC, 2003). No što znači narušiti konkurenciju? Tržišni kriterij pri procjeni narušava li neka potpora konkurenciju glasi: konkurencija je narušena ako nijedan sudionik na tržištu ne želi investirati isti iznos uz jednake uvjete u poduzeće koje država podupire (Lavadas i Mendrinou, 1999). Dakle, svojim potporama država preusmjerava tijek investicija u one grane i poduzeća u koje privatni investitori ne ulažu (Adams i Klein, 1985; Schultze, 1986; Krugman, 1986).

Prema navedenoj definiciji EU-a, državne potpore obuhvaćaju vrlo širok spektar mjera. Tako se one mogu dodijeliti u obliku izravnih subvencija iz proračuna<sup>3</sup>, povoljnijih kredita, državnih jamstava, poreznih izuzeća ili oprosta poreza, smanjivanja obveza po doprinosima, izravnoga državnoga ulaganja kapitala i sl.

---

<sup>2</sup> European Social Fund, European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, European Regional Development Fund i Cohesion Fund.

<sup>3</sup> Često se pojmovi subvencija i državna potpora rabe kao sinonimi. U ovom radu slijedit ćemo definicije EU-a, pa ćemo pojmom subvencija označivati jedan od oblika državnih potpora, i to samo izravnu potporu iz proračuna.

## *2.2. Zašto država podupire poduzeća*

Sve države pružaju svojim poduzećima neki oblik financijske pomoći. Razlozi dodjeljivanja državnih potpora mogu biti brojni i raznoliki (OECD, 2001:7). To su:

- poticanje ekonomske aktivnosti nekog područja
- pružanje usluga koje tržište ne osigurava (npr. prijevoz roba i ljudi u zabačene krajeve ili na otoke)
- usporavanje nazadovanja neke industrije (npr. brodogradnje)
- pomoć granama u kojima je jak utjecaj prirode (npr. poljoprivredi)
- održavanje razine dohotka proizvođača
- ispravljanje drugih tržišnih neuspjeha (razvoj i istraživanje, zaštita okoliša)
- poticanje zapošljavanja (posebno mladih, žena ili invalidnih osoba)
- povećanje tržišnog udjela domicilnih poduzeća na štetu poduzeća iz drugih zemalja.

Financijska pomoć poduzećima može povećati opće blagostanje, no ona može također narušiti konkurenciju i smanjiti opće blagostanje građana. Blagostanje će se smanjiti kada je pomoć usmjerena poduzećima koja su manje efikasna, a čiji su proizvodi loše kvalitete i praćeni visokim proizvodnim troškovima. Opće će se blagostanje poboljšati, a ekonomski rast povećati kada je državna potpora usmjerena na rješavanje tržišnih neuspjeha tj. kada tržište zakazuje. Dakle, “loše” potpore iskrivljuju tržišta i daju prednost jednom poduzeću na štetu drugoga i na taj način smanjuju opće blagostanje, dok “dobre” potpore ispravljaju tržišne neuspjehe i tako pomažu povećanju općeg blagostanja (Neil, 1990). No valja naglasiti da će potpora dovesti do povećanja blagostanja samo ako je povećana efikasnost zbog upotrebe državnih potpora veća od izravnih i nezravnih troškova primjene potpore (Nicolaidis i Bilal, 1999).

Postoji sveobuhvatna literatura o tome treba li, kada i kako država pomagati poduzećima ili cijelim sektorima. Autori uglavnom zaključuju kako se potpora može opravdati onda kada je njezina namjera uklanjanje tržišnog neuspjeha. EU je prihvatio taj argument te također smatra da državne potpore treba usmjeriti isključivo na područja tržišnih neuspjeha (Commission of the EC, 2003). Uobičajeni su tržišni neuspjesi vanjski učinci (ili eksternalije), javna dobra, ekonomije obujma i asimetrične informacije (Kesner-Škreb, 1994). Zato se smatra da država treba intervenirati u ispravljanju tih tržišnih neuspjeha. Ona može, na primjer, subvencionirati obrazovanje i znanost, ulagati u zaštitu okoliša, pružati informacije malim i srednjim poduzetnicima o investicijskim mogućnostima i sl. (v. tabl. 1).

No da bi se opravdala primjena državnih potpora, nije dovoljno utvrditi postojanje tržišnog neuspjeha. Potrebno je također argumentirano pokazati da javni sektor (odnosno država) može bolje riješiti utvrđeni problem od privatnoga (odnosno tržišta) (Sando, 2002). Vrlo je teško odrediti veličinu, vremensko trajanje i oblik državne potpore jer država mora svoju odluku zasnivati na nepotpunim informacijama koje ima o stanju gospodarstva. Tako svaki od mogućih oblika državnih potpora kao što su subvencije, porezne povlastice, povoljniji krediti i sl. imaju svoje prednosti i nedostatke te mogu

imati posve različit utjecaj na ekonomsku efikasnost izabrane grane, ukupnoga gospodarstva i na blagostanje građana. Prije početka primjene nekog oblika državnih potpora potrebno je proučiti sve koristi i troškove (izravne i neizravne) koje ona nosi. Naime, tržišni neuspjeh ne mora odmah značiti da treba poduzeti korektivne mjere: pokatkad liječenje može biti skuplje od bolesti (Martin i Valbonesi, 1999).

*Tablica 1. Tržišni neuspjesi i njihovo rješavanje*

<b>Naziv tržišnog neuspjeha</b>	<b>Primjer tržišnog neuspjeha</b>	<b>Najčešći oblik državne potpore</b>
javno dobro	svjetionici, ulična rasvjeta, javni radio i televizija	država izravno pruža uslugu
primjereno (društveno značajno) dobro	programi cijepljenja, osnovno obrazovanje	subvencioniranje ili potpuno financiranje
ekonomije obujma	monopolska i oligopolska tržišta	pomoć poduzećima koja ulaze na tržište
pozitivni vanjski učinci	razvoj i istraživanje	subvencioniranje
negativni vanjski učinci	onečišćenje	oporezivanje, regulacija
nepotpune ili asimetrične informacije	mala i srednja poduzeća teško dolaze do kredita	subvencioniranje kamate, jamstva, informativni centri
nefleksibilnost na tržištima rada	minimalna nadnica	snžavanje doprinosa, subvencioniranje zapošljavanja
smanjena mobilnost faktora	rad i kapital teško sele u nerazvijena područja	povećanje kvalitete infrastrukture
otežano prilagođivanje promjenama na tržištu	poduzeće ili sektor koji treba restrukturirati	pomoć pri izlasku s tržišta
inozemne subvencije	pomoć domaćoj industriji radi inozemnog subvencioniranja proizvoda	subvencije, pregovori u WTO-u

*Izvor:* European Commission, 1999:25.

### *2.3. Posljedice državnih potpora*

Tradicionalna državna intervencija obično je usmjerena na državno biranje grana ili poduzeća koje treba pomagati. To su budući "pobjednici", tj. one grane i poduzeća od kojih se očekuje da će imati visoke stope rasta ili su to grane i poduzeća u teškoćama kojima državna pomoć služi za opstanak i rehabilitaciju. Pretpostavka za takvu državnu intervenciju jest analitička sposobnost države da bolje od tržišta odredi odgovarajuću gospodarsku strukturu, izabere grane i poduzeća – potencijalne pobjednike, odluči koje je gubitake vrijedno spašavati te odredi mjere kojima bi sve to trebalo biti provedeno.

No iskustvo je pokazalo kako je takav tradicionalni pristup neučinkovit te ne dovođi do restrukturiranja i rasta. Država se uglavnom pokazala višestruko nesposobnom: nije znala izabrati grane pobjednike, nije znala kada je potrebno prekinuti davanje pomoći, tj. kada je neka grana sposobna samostalno poslovati, svojim je često neadekvatno izabranim mjerama u gospodarstvo uvodila brojne poremećaje koji su umanjivali ekonomsku efikasnost.<sup>4</sup> Pod pritiskom različitih lobističkih utjecaja mreža državnih potpora postajala je sve složenija, a državna administracija podložna korupciji. Jednom kad se intervencija ustali postoji opasnost da država padne pod utjecaj interesnih grupa koje uspješno lobiraju kako bi zadržale državne potpore iako to više nije ekonomski opravdano. Osim toga, uvijek se pojavljuju novi "interesenti" kojima bi dobro došla državna pomoć. Jer, zašto subvencionirati poljoprivredu a ne turizam ili prehrambenu industriju koji su povezani s poljoprivredom? Pod utjecajem interesnih grupa državne se potpore teško ukidaju, uvode se nove, a taj je začarani krug teško prekinuti (Kesner-Škreb i Mikić, 2002).

Osim toga, državne potpore dovode i do nelojalne konkurencije između subvencioniranih i nesubvencioniranih poduzeća. Naime, nižim cijenama koje mogu ponuditi subvencionirana poduzeća, a koje nisu posljedica poboljšane kvalitete i produktivnosti, s tržišta su istiskivana kvalitetna ali nesubvencionirana poduzeća s višim cijenama proizvoda. Sve veće državne potpore usto stvaraju sve veći pritisak na državni proračun, što dovodi do sve većih poreza i dovodi u pitanje fiskalnu održivost proračuna. Državne potpore u konačnici se moraju financirati iz poreza, te tako svi porezni obveznici snose njihov trošak. Iako su plaćali niže cijene za subvencionirane proizvode, potrošači u konačnici putem većih poreza ipak moraju platiti njihovu punu nesubvencioniranu cijenu.

U mnogim primjerima državne potpore smanjuju blagostanje i slabe interes poduzeća da povećaju svoju efikasnost. Državne potpore mogu stvoriti probleme i u trgovini između zemalja članica. Naime, subvencioniranje domaće proizvodnje državnim potporama omogućuje primjenu politike "grabežljivca" (*predatory policy*) i prisvajanje dijela inozemnog tržišta. Kao odgovor na državne potpore "napadnuta" zemlja može primijeniti mjeru odmazde prema geslu: "Ako si ti dao potporu svojoj industriji, ja ću onda pomoći svojoj." Pojedine zemlje vrlo su često plijen takve "zatvorske dvojbe", pri čemu se nacionalna državna potpora dodjeljuje kao odgovor na inozemno subvencioniranje (Nicolaidis i Bilal, 1999). Zato je EU uspostavio sustav kontrole državnih potpora koji bi trebao pomoći smanjivanju takvih pojava.

#### 2.4. Kontrola državnih potpora

Kontrola državnih potpora u EU jedinstveni je primjer kontrole na nadnacionalnoj razini. Narušavanje tržišnog natjecanja, sprečavanje alokacije resursa u najuspješnije sektore te ugrožavanje trgovine između zemalja članica glavni su razlozi kontrole državnih potpora. Sustav kontrole zasniva se na dogovorenom skupu pravila koja se temelje na Ugovoru o osnivanju Europske zajednice (Ugovor), a cilj mu je da iskrivljujući učinci svake pojedinačne državne potpore konkurentnošću budu što manji (Commission of the EC, 2001).

---

<sup>4</sup> Ti se nedostaci često u literaturi nazivaju državnim neuspjesima.

S vremenom je sustav kontrole državnih potpora u EU postao vrlo složen i dugotrajan. No EU ulaže posebne napore kako bi se reformirale i modernizirale procedure kontrole državnih potpora, a EU koncentrirao svoje napore i sredstva na one slučajeve koji najviše ugrožavaju konkurentnost. Zato je Europska komisija provela detaljnu internu reviziju kako bi uvidjela u kojim segmentima treba pojednostavniti i skratiti procedure kontrole državnih potpora.

Iako je sustav kontrole državnih potpora koji je uspostavio EU jedinstveni sustav nadnacionalne kontrole, i WTO ima svoj sustav kontrole subvencioniranja koji se uglavnom odnosi na kontrolu subvencija koje narušavaju uvjete razmjene (*terms of trade*).

No osim na nadnacionalnoj razini, povećana kontrola i transparentnost državnih potpora preporučuje se i na nacionalnoj razini. Time bi se smanjili lobistički pritisci pojedinih interesnih grupa za zadržavanjem postojećih ili uvođenjem novih potpora. Usto bi se postigla mnogo bolja kontrola trošenja proračunskih sredstava, a sredstva bi se mogla uložiti u one namjene gdje zaista daju najbolje rezultate u povećanju djelotvornosti.

### 3. Državne potpore u Europskoj uniji

#### 3.1. Pravila u sustavu državnih potpora u Europskoj uniji

Politika prema državnim potporama nastaje još u vrijeme osnivanja Europske zajednice za ugljen i čelik (ECSC) iz 1951. godine kao i od vremena Rimskog ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice iz 1957. godine. Iako su ti dokumenti osnova vezana za problematiku državnih potpora, valja naglasiti da dulje razdoblje nisu bile donesene konkretne smjernice za to područje niti su državne potpore bile tema dogovora među zemljama članicama. Krajem 1980-ih postaje sve očitiije da nekontrolirano širenje državnih potpora može ugroziti konkurentno okruženje jedinstvenog tržišta. Naime, državne potpore narušavaju konkurenciju jer daju prednost poduzećima koja potpore dobivaju na štetu onih koji ostaju bez državne pomoći. Taj je rizik potaknuo Europsku komisiju (Komisija), ali i zemlje članice da osmisle strožu politiku državnih potpora. Pravila na tom području gradila su se i razvijala postupno donošenjem različitih smjernica, uputa, odluka suda i sl., te se i danas stalno nadopunjuju.

Današnju zakonsku osnovu određivanja državnih potpora u EU nalazimo u člancima 87. do 88. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (Ugovor)<sup>5</sup>. U nastavku ovog poglavlja objašnjavamo sustav *postojećih* pravila definiranih u navedenim člancima.

Kako je već rečeno, državna je potpora oblik intervencije kojom država promiče određeno poduzeće ili ekonomsku aktivnost s obzirom na ostale. Pravila o državnoj potpori dio su regulative Europske komisije koja pokriva područje tržišnog natjecanja, tj. konkurencije. Članci 85-94. Ugovora pokrivaju cijelo područje konkurencije, a članci 87-88. odnose se na državne potpore te čine opću regulativu državnih potpora.

---

<sup>5</sup> Ugovor o osnivanju Europske zajednice na engleskome se skraćeno naziva *EC Treaty*. To su osnivački ugovori koji su više puta dopunjavani i mijenjani. Konsolidirana verzija Ugovora koja je na snazi od 1. veljače 2003. godine nalazi se na Internet stranici: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c\\_325/c\\_32520021224en00010184.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224en00010184.pdf).



Načelo na kojemu se temelji opća regulativa je da jest državna potpora *zabranjena* ako nisu zadovoljeni određeni uvjeti koji omogućuju izuzeće od tog općeg pravila. Opća zabrana proizlazi iz uvjerenja zakonodavca da bi (nekontrolirano) favoriziranje odabranih poduzeća odnosno ekonomskih aktivnosti u pojedinim zemljama članicama ugrozilo funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Stoga je ta opća zabrana u biti motivirana potrebom *kontrole* subvencioniranja u pojedinim zemljama članicama (Kobia, 1996:3). Glede nadnacionalne kontrole potpora, EU je jedinstven u svijetu jer Europska komisija ima monopol u odobravanju potpora u zemljama članicama. Treba također razlikovati državnu potporu koju daju zemlje članice (i koja je regulirana navedenom legislativom Ugovora) od potpora što se daju na razini cijele Unije iz fondova kao što su strukturni i regionalni. Kontrola sredstva dodijeljenih iz tih fondova nije obuhvaćena člancima 87-88. Ugovora.

Polazište politike EU-a prema državnim potporama jest članak 87.(1) Ugovora. Tim je člankom određeno da su državne potpore u biti neprimjerne jedinstvenom tržištu. Člankom 88. Europskoj komisiji dana je ovlast da kontrolira državne potpore. Tim se člankom također zahtijeva od zemalja članica da unaprijed obavijeste Europsku komisiju o planiranim državnim potporama.

Okvir 1.

*Članak 87.(1) Ugovora*

“... svaka potpora koju dodjeljuje zemlja članica izravno ili korištenjem njezinih resursa u bilo kojem obliku, a koja remeti ili prijeti remećenjem konkurencije tako što favorizira određene aktivnosti ili proizvodnju određenih dobara te utječe na trgovinu među zemljama članicama, smatrat će se nekompatibilnom s jedinstvenim tržištem.”

Dakle, Europska komisija ne kontrolira sve oblike državnih potpora već se njezina pravila odnose samo na one mjere koje zadovoljavaju sve kriterije navedene u članku 87.(1).<sup>6</sup>

1. *Transfer državnih sredstava.* Pravila o državnim potporama odnose se samo na transfere državnih sredstava (državni i lokalni proračun, državne banke, fondovi i sl.). No sredstva ne mora uvijek izravno dodjeljivati država, već to mogu činiti i privatna ili javna tijela koja ona odredi.

2. *Ekonomska prednost.* Potpora donosi ekonomsku prednost koju primalac ne bi dobio slijedom normalnog poslovanja.

3. *Selektivnost.* Potpora narušava ravnotežu između poduzeća koja se podupiru i njihovih konkurenata. Kriterij selektivnosti državnih potpora razlikuje ih od općih gospodarskih mjera, tj. mjera koje se odnose na sva poduzeća u svim sektorima gospodarstva.

---

<sup>6</sup> Ovaj prikaz napravljen je prema Vademecum Community Rules on State Aid (2002), (u daljnjem tekstu Vademecum).



4. Učinak na trgovinu unutar EU-a. Potpora se nepovoljno odražava na trgovinu među zemljama članicama, tj. narušava tržišno natjecanje ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja.

Izvan dosega toga članka nalaze se potpore koje se mogu klasificirati kao *de minimis* potpore (v. okvir 2). Ako potpora nekom poduzeću iznosi manje od 100.000 eura u razdoblju od tri godine, smatra se toliko malenom da ne može imati znatniji učinak na tržišnu utakmicu ili trgovinu pa je stoga izvan dosega članka 87.(1). Od zemalja članica, međutim, traži se da pomno prate kako različite mjere kumulativno ne bi prelazile taj novčani limit jer se tada i za "malu" potporu mora primjenjivati članak 87.(1).

Okvir 2.

*De minimis* pravilo

*Regulativa* Commission Regulation (EC) No 69/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to *de minimis aid* (Official Journal No L 10.13.1.2002, p.30).

*Pokrivenost* Mali iznosi državne pomoći (*de minimis aid*), koji prema članku 87.(1) Ugovora ne čine državnu pomoć i stoga se o njima ne mora informirati Komisija. To se pravilo ne odnosi na ugljen, čelik, transport, ni na proizvodnju, preradu, marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstava koji su navedeni u dodatku Ugovora.

*Pojam* *De minimis* pravilo određuje minimalni iznos potpore ispod kojega se članak 87.(1) ne primjenjuje, tako da se o mjerama ispod tog iznosa Komisija ne mora unaprijed informirati. To je pravilo utemeljeno na pretpostavci da potpore tako malih iznosa neće moći utjecati na trgovinu i natjecanje između zemalja članica.

*Kriteriji*

- Iznos ne smije prekoračiti 100.000 eura u bilo kojem trogodišnjem razdoblju.
- Taj se plafon primjenjuje na ukupne javne potpore koje se smatraju *de minimis* potporama, ali ne sprečavaju korisnika da primi potporu prema drugim kriterijima.
- Plafon se odnosi na potporu svih vrsta, bez obzira na njihov oblik ili cilj. Jedini oblik pomoći koji je izuzet iz pravila *de minimis* jest izvozna potpora.

*Kumulacija* Plafon se odnosi na ukupni iznos *de minimis* potpore dane nekom poduzeću.

Zemlja članica dužna je utvrditi instrumente efektivne kontrole kumulacije *de minimis* potpora na jedan od dva načina:

- ili otvaranjem središnjeg registra *de minimis* potpora
- ili informiranjem korisnika o vrsti potpore, s tim da korisnik mora prosljediti punu informaciju o ostalim *de minimis* potporama koje je primio tijekom protekle tri godine. U svakom slučaju, zemlja članica odgovorna je za eventualno prekoračenje kumulativnog plafona.

Izvor: Vademecum, 2002:13.

Prema članku 87.(1), potpore koje zadovoljavaju sve navedene kriterije u načelu su nekompatibilne sa zajedničkim tržištem. No načelo nekompatibilnosti ne znači opću zabranu. Članci 87.(2) i 87.(3) Ugovora navode niz primjera kada se državne potpore mogu smatrati prihvatljivima ako ne narušavaju zajedničko tržište. Iz duljine liste takvih državnih mjera očito je da je ostavljen širok prostor za potpore na razini pojedinačnih zemalja i cijelog EU-a. Potpore koje su dopuštene člankom 87.(2) odnose se na:

- potpore koje imaju socijalni karakter, uz uvjet da ne rezultiraju diskriminacijom proizvoda s obzirom na nacionalno/regionalno podrijetlo
- potpore koje saniraju štete prouzročene elementarnim nepogodama i drugim nepredvidivim događajima
- te potpore namijenjene onim regijama Njemačke koje su bile pogođene podijeljenošću zemlje.

Članak 87.(3) još više širi prostor intervencije nabrojanjem potpora koje se mogu smatrati kompatibilnim sa zajedničkim tržištem, npr. potpore koje

- promoviraju ekonomski razvoj područja u kojima je životni standard netipično nizak ili u kojima je nezaposlenost velika
- omogućuju završetak projekata u zajedničkom europskom interesu ili ublažavaju ozbiljni poremećaj u nacionalnome ili regionalnom gospodarstvu
- olakšavaju razvoj određenih ekonomskih aktivnosti ili područja a da ne djeluju nepovoljno na trgovinu među članicama
- unapređuju očuvanje kulturne baštine i okoliša, te sve ostale vrste potpora koje Vijeće Europe može odrediti glasujući kvalificiranom većinom.

S obzirom na brojnost i raznovrsnost potpora koje su zapravo dopuštene, jasno je da osnovni motiv kontrole državnih potpora na razini EU-a nije njihovo ukidanje ili zabrana već smanjivanje nepotrebnog remećenja tržišnog natjecanja. To se postiže praćenjem i reguliranjem “pomoći” te definiranjem i prilagođivanjem uvjeta u kojima države članice mogu davati specifičnu strukturalnu i/ili regionalnu pomoć.

Za donošenje odluke o tome je li potpora dopuštena ili ne, Komisija je razvila niz posebnih kriterija i postupaka utemeljenih na veličini i lokaciji poduzeća, industriji, svrsi potpore i sl. Te kriterije Komisija objavljuje u obliku “komunikacija”, objašnjenja, obrazaca, smjernica i pisama zemljama članicama.

Navodimo neke natuknice koje treba imati na umu kada se razmišlja o potporama na koje se odnosi članak 87.(3). Prema vodiču koji je pripremljen u Irskoj (State aid Unit, 2003:12), Komisija ima izrazito negativan stav prema potporama:

- koje se odnose na izvoz i zabranjene su pravilima WTO-a<sup>7</sup>
- koje su u suprotnosti s pravilima jedinstvene organizacije poljoprivrednog tržišta u EU

---

<sup>7</sup> Riječ je o izravnim izvoznim subvencijama koje su vezane za količinu izvoza i koje su izričito zabranjene pravilima Sporazuma o subvencijama WTO-a. Međutim, potpora izvoznicima koja nije vezana za količinu izvoza, npr. pomoć za izlaganje na sajmovima, nije upitna.

- koje služe za pokrivanje tekućih (operativnih) troškova započelih programa, a nisu vezane za samo početno ulaganje u program. Na primjer, u Irskoj u razdoblju 2000-2006. godine nije dobivena ni jedna dozvola za potporu za pokrivanje tih troškova.

### 3.2. Postupak prijave i odobravanja potpora

Potreba prijave i kontrole državnih potpora određena je u članku 88. Ugovora. Kako se ne bi nepotrebno dovodilo u pitanje funkcioniranje jedinstvenog tržišta i konkurencije na njemu, zemlje članice moraju Komisiji najaviti primjenu i/ili promjenu određene potpore prije no što se počne primjenjivati (*ex ante* dozvola). Komisija ima diskrecijsko pravo odlučiti je li predložena državna potpora u skladu s člankom 87.(1) i zadovoljava li uvjete za izuzeće kako određuju članci 87.(2) i 87.(3). Potpora koju zemlje članice pruže bez prethodne najave i dozvole Komisije smatra se nezakonitom i prema važećim pravilima, Komisija mora narediti povlačenje potpore.

Još 1998. godine Komisija je počela ubrzavati izdavanje dozvola. Tako je opisani postupak nešto pojednostavnjen uvođenjem tzv. grupnog izuzeća (*block exemption regulations*). Ta je regulativa omogućila Komisiji da određene kategorije državne potpore proglasi sukladnima zakonu, tako da su one izuzete od potrebe da zemlje članice za njih podnose prethodnu prijavu i traže dozvolu Komisije. Tri kategorije potpora ne moraju više prolaziti postupak prijave i odobrenja, a odnose se na:

- mala i srednja poduzeća
- školovanje (*training*)
- zapošljavanje.

Ni *de minimis* potpore opisane u okviru 2. ne zahtijevaju prethodnu prijavu.

Za potpore malim i srednjim poduzećima, školovanju, te zapošljavanju zemlje članice su umjesto *ex ante* prijave dužne Komisiji poslati sažeti opis mjere iz te kategorije u roku 20 radnih dana nakon što se mjera počela primjenjivati. Za *de minimis* potpore, koje također pripadaju toj kategoriji, nije potrebno slati ni tu sažetu *ex post* informaciju.

### 3.3. Veličina i struktura potpora u pojedinim zemljama Europske unije i zemljama kandidatkinjama

Posljednje raspoloživo Izvješće o državnim potporama (*State Aid Scoreboard*) u državama članicama EU-a (Commission of the EC, 2003) potvrđuje da je kontrolom državnih potpora, kao i preusmjeravanjem vrsta potpora od selektivnih prema horizontalnim mjerama<sup>8</sup> od zajedničkog interesa, smanjen ukupni iznos potpora. Ipak “iako je svaka pojedinačna potpora dana pod striktnim uvjetima što ih je prihvatila Komisija i bez obzira na njezin pojedinačni pozitivan učinak, kumulativni učinak ukupnog iznosa potpora od 86 milijardi eura u 2001. godini ima znatan iskrivljujući učinak na konkurenciju na jedinstvenom tržištu” (Commission of the EC, 2003:8).

---

<sup>8</sup> Horizontalne državne potpore su one koje nisu namijenjene određenim sektorima. O tome više vidjeti u poglavlju 5.1.

Navodimo zaključke koji se mogu izvući iz podataka prikazanih u izvještajima o državnim potporama (Commission of the EC, 2002; 2003).

- Ukupni iznos potpora smanjio se sa 102 milijarde eura u 1997. godini na 86 milijardi eura u 2001. godini ili s 1,3% BDP-a na 0,99%.
- U 2001. godini potpore za prerađivačku industriju, ugljen, financijske usluge i poljoprivredu znatno su pale, a upravo je suprotno kretanje zabilježeno u potporama željeznici i zaštiti okoliša.
- Iako su Njemačka i Italija najviše pridonijele padu ukupnog iznosa potpora jer su smanjile davanja regijama, obje su ostale među zemljama koje dodjeljuju najveće potpore svojim poduzećima. Tako je 2001. godine Njemačka dodijelila najveće potpore po apsolutnom iznosu (23 milijarde eura), a slijede Francuska (16 milijardi eura) i Italija (12 milijardi eura). Potpore su u svim zemljama članicama EU-a pale osim u Velikoj Britaniji, gdje su zbog porasta potpora sektoru transporta ukupne potpore u 2001. porasle.
- Neujednačenost u korištenju potpora među zemljama članicama i dalje se ne smanjuje, pa su 2001. godine državne potpore kao postotak BDP-a bile najmanje u Velikoj Britaniji (0,66%), a najveće u Finskoj (1,58%).<sup>9</sup>
- Sektorska struktura potpora vrlo je važna za kvalitetu konkurencije na jedinstvenom tržištu. U 2001. godini 46% ukupnih potpora EU-a dodijeljeno je prometu, i to gotovo sve željeznicama. Udio prerađivačkog sektora bio je 25%, poljoprivrede i ribarstva 15%, ugljena 7% i ostalih potpora 7%.
- Slično neujednačenosti po pitanju relativnog udjela potpora u BDP-u zemalja članica, i na području sektorske strukture potpora primjećuje se znatna raznolikost. Tako je poljoprivredi i ribarstvu najniža pomoć dodijeljena u Danskoj i Njemačkoj (9% ukupne potpore), a najviša je dodijeljena u Finskoj (65%). Prometu (željeznici) dodijeljeno je više od 60% ukupnih potpora u Belgiji, Luksemburgu, Nizozemskoj i Velikoj Britaniji, 17% u Finskoj, a samo 2% u Portugalu. Njemačka i Španjolska i dalje izdvajaju visok udio ukupne pomoći za ugljen (18 odnosno 22%), dok od ostalih članica samo još Francuska i Velika Britanija podupiru taj sektor (sa 6 odnosno 1% udjela u ukupnim potporama).
- Zamjetan je porast udjela potpora s horizontalnim namjenama pa je tako pomoć tim namjenama porasla za 13 postotnih poena u razdoblju 1998-2000. u odnosu na 1996-1998. godinu. To je pozitivno kretanje i zamjećuje se, iako ne u istom intenzitetu, u svim članicama.
- U razdoblju 1999-2001. godine više od 63% ukupnih potpora prerađivačkom sektoru dodjeljuje se izravnim subvencijama iz proračuna te su tako one najzastupljeniji oblik državnih potpora.
- U 2002. godini Komisija je registrirala oko 1.000 najavljenih potpora, od čega je oko 44% dano prerađivačkom i uslužnom sektoru, 38% poljoprivredi,

---

<sup>9</sup> Ovako visok udio potpore u BDP-u Finske objašnjava se značajnim podupiranjem poljoprivrede (gotovo 65%). Kada se izdvoji potpora poljoprivredi, ovaj postotak za Finsku pada na 0,29% BDP-a u odnosu na EU prosjek od 0,38%.

10% ribarstvu i 8% transportu i energetici. Iako su države članice dužne najaviti potpore Komisiji prije njihove primjene, za oko 15% njih Komisija je bila ta koja je inicirala postupak odobravanja nakon što je doznala za potporu (npr. zbog uložene žalbe).

- Od ukupnog broja konačnih odluka koje je Komisija u razdoblju 1999-2001. godine donijela o najavljenim potporama samo je 7% bilo negativno.

Cilj EU-a naglašen na sastancima Europskog vijeća u Stockholmu (2001. godine) i Barceloni (2002. godine) bio je da se državne potpore što više usmjere na uklanjanje utvrđenih tržišnih neuspjeha. To znači da se one usmjeravaju prema horizontalnim namjenama, tj. onima koje mogu koristiti svim poduzećima, npr. istraživanju i razvoju (I&R), malim i srednjim poduzećima, očuvanju okoliša, a da se smanjuje poticanje specifičnih sektora jer to ima mnogo jače iskrivljujuće učinke za konkurenciju. U ožujku 2003. godine Europsko vijeće u Bruxellesu ponovno poziva na “daljnje smanjivanje državnih potpora i njihovo preusmjeravanje na horizontalne namjene te podržava nastojanje Komisije da nastavi modernizirati i pojednostavnjivati sustav državnih potpora te kontrolu usmjeravati na one potpore koje imaju najveće iskrivljujuće učinke” (Commission of the EC, 2003).

No valja usporediti i razinu državnih potpora u zemljama kandidatkinjama koje su u procesu nadgledanja državnih potpora otišle dalje od Hrvatske. Dvanaest zemalja kandidatkinja dodijelilo je 2000. godine gotovo 5 milijardi eura potpore, a najizdašnije su bile Poljska, Mađarska, Češka i Rumunjska, na koje se odnosi gotovo 85% tog iznosa (Commission of the EC, 2002a).

*Tablica 2. Usporedba osnovnih podataka o državnim potporama u zemljama članicama EU-a i zemljama kandidatkinjama*

<b>2000. godina</b>	<b>EU 15</b>	<b>CC 12</b>
Državne potpore (mlrd. eura)	70,0	4,8
Državne potpore kao postotak BDP-a	0,8	1,3
Državne potpore po stanovniku (PPS /cap)	185,0	105,0
Udio državnih potpora prerađivačkom sektoru (u ukupnim potporama)	35,0	46,0
Postotak potpora prerađivačkom sektoru danih putem poreznih izuzeća	29,0	51,0
Postotak potpora prerađivačkom sektoru danih u obliku subvencija	62,0	25,0

*Napomena:* Ukupne državne potpore ovdje su umanjene za potpore poljoprivredi i ribarstvu. PPS je akronim za *purchasing power standards*, tj. mjeru koja uzima u obzir razlike u razinama cijena u različitim zemljama. CC12 označava dvanaest zemalja kandidatkinja, a EU15 petnaest zemalja članica.

*Izvor:* Commission of the EC, 2002a.

Udio potpora u BDP-u u zemljama kandidatkinjama po pravilu je viši negoli u zemljama EU-a, pa one u prosjeku putem potpora poduzećima dodjeljuju 1,3% svog BDP-a

(prosjeck EU-a 2000. bio je 0,8%). U Estoniji je taj udio samo 0,5%, a u Mađarskoj i Rumunjskoj je oko 1,7%.

Izraženo u iznosima po stanovniku, potpora u zemljama kandidatkinjama mnogo je manja nego u zemljama članicama EU-a. Čak i kada se uzmu u obzir razlike u kupovnoj moći BDP-a po stanovniku, prosjeck EU-a gotovo je dvostruko veći od prosjeka zemalja kandidatkinja.

Sektorska struktura potpora pokazuje da zemlje kandidatkinje i dalje pretežno subvencioniraju prerađivački sektor (46%, dok je prosjeck EU-a 35%). Transportnom sektoru dodijeljeno je samo 22% (prosjeck EU-a 46%), dok je za ugljen dodijeljeno 12% državnih potpora.

Raznolikost među zemljama kandidatkinjama veća je nego među zemljama članicama i kad je riječ o relativnom iznosu potpore i o njezinoj sektorskoj strukturi. Zemlje kandidatkinje također su mnogo veći dio svojih poticaja realizirale putem poreznih izuzeća, dok zemlje članice uglavnom dodjeljuju izravne subvencije iz proračuna.

#### 4. Odnos Europske unije prema državnim potporama u Hrvatskoj

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Hrvatska se obvezala uskladiti nacionalno zakonodavstvo na području državnih potpora s odredbama Ugovora o osnivanju EZ-a. Članak 70. SSP-a jasno navodi što se od Hrvatske očekuje (v. okvir 3), a to je definirano i Planom provođenja SSP-a. Prema informacijama Ministarstva za europske integracije, većina mjera do sada je provedena ili je u fazi provođenja (v. tabl. 3).

Okvir 3.

*Odredbe SSP-a važne za područje državnih potpora*

Glava VI, članak 70 – “Tržišno natjecanje i ostale gospodarske odredbe” SSP-a sadržava sljedeće odredbe koje reguliraju područje državnih potpora (navodimo samo dijelove članka koje se izravno odnose na potpore).

1. “Sljedeće je nespojivo s ispravnom primjenom Sporazuma u mjeri u kojoj može utjecati na trgovinu između Zajednice i Hrvatske:

(iii) svaka državna potpora koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnoga natjecanja davanjem prednosti nekim poduzetnicima ili nekim proizvodima.

2. Svako postupanje suprotno tom članku ocjenjivat će se na temelju kriterija koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Zajednici, posebice članka 81, 82, 86. i 87. Ugovora o osnivanju Europske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice.

4. Hrvatska će osnovati operativno neovisno tijelo kojemu će povjeriti ovlasti nužne za potpunu primjenu stavka 1. (iii) ovoga članka u roku od godine dana od dana stupanja na snagu ovoga sporazuma. To će tijelo, *inter alia*, biti ovlašteno odobravati programe državne potpore i pojedinačne potpore u skladu sa stavkom 2. ovoga članka i naređivati povrat državne potpore koja je nezakonito dodijeljena.

5. Svaka će stranka osigurati transparentnost na području državnih potpora tako što će, *inter alia*, drugoj strani dostavljati redoviti godišnji izvještaj ili drugi odgovarajući dokument, slijedeći metodologiju i prikaz koji je sadržan u pregledu državnih potpora Zajednice. Na zahtjev jedne od stranaka druga će stranka osigurati informacije o određenim pojedinačnim slučajevima javne potpore.

6. Hrvatska će izraditi sveobuhvatan popis programa potpore koji su uspostavljeni prije osnivanja tijela iz stavka 4. i takve će programe pomoći uskladiti s kriterijima iz stavka 2. u razdoblju ne duljemu od četiri godine od stupanja na snagu ovoga sporazuma.

7.(a) Radi primjene odredaba stavka 1. (iii), stranke prihvaćaju odredbu da će se prve četiri godine nakon stupanja na snagu ovoga sporazuma svaka državna potpora koju dodjeljuje Hrvatska ocjenjivati uzimanjem u obzir činjenice da se Hrvatska smatra područjem koje je istovjetno područjima Zajednice opisanima u članku 87.(3)(a) Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

(b) Unutar tri godine od stupanja na snagu ovoga sporazuma Hrvatska će Komisiji Europskih zajednica dostaviti svoje iznose BDP-a po stanovniku, koji su usklađeni s NUTS-om II. Tijelo iz stavka 4. i Komisija Europskih zajednica potom će zajedno ocijeniti podobnost hrvatskih regija i na temelju toga odrediti maksimalni iznos potpora kako bi se izradila karta regionalnih potpora na osnovi odgovarajućih smjernica Zajednice.

8. Glede proizvoda iz poglavlja II<sup>10</sup>, glave IV:

– stavak 1.(iii) neće se primjenjivati...”

Tablica 3. *Provođenje mjera o državnim potporama iz SSP-a*

Mjera	Status	Napomena
Izraditi izvješće o državnim potporama za 2002. godinu (čl.70, st. 5)	provedena	Izvješće o državnim potporama za 2002. godinu izrađeno je na temelju važećega zakonodavnog okvira. Izvješće će biti dostavljeno predstavnicima Europske komisije, a nakon stupanja Zakona o državnim potporama na snagu izraditi će se novo izvješće utemeljeno na tom zakonu.
Izraditi Nacrt prijedloga novog Zakona o državnim potporama (čl.70, st. 1)	provedena	Zakon o državnim potporama donesen je u ožujku 2003.
Osnovati operativno neovisno tijelo ovlašteno za nadzor i provedbu sustava državnih potpora (čl.70, st. 4)	provedena	Sukladno Zakonu o državnim potporama, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN) preuzela je ovlasti za nadzor i provedbu sustava državnih potpora.
Izraditi popis svih postojećih programa državnih potpora (čl.70, st. 6)	provedena	Popis svih postojećih programa državnih potpora izrađen je i dostavljen Ministarstvu za europske integracije na uvid.

<sup>10</sup> Riječ je o poljoprivredi i ribarstvu.



Izraditi analizu stupnja usklađenosti zakonodavstva RH s pravnom stečevinom EZ-a s područja državnih potpora (čl.70)	provedena	Analiza je izrađena. Dostavljena je Ministarstvu europskih integracija na uvid.
Izraditi program dinamike usklađivanja postojećih programa državnih potpora s kriterijima iz čl.70, st. 2. (čl. 70, st. 6)	nije provedena	Program nije izrađen u predviđenom roku (ožujak 2003). AZTN je, stupanjem Zakona o državnim potporama na snagu, postao nositelj te mjere (MFIN je bio mjerodavan do sada).

Izvor: Ministarstvo za europske integracije, 2003.

Zakon o državnim potporama donesen je u ožujku 2003. godine<sup>11</sup>. Odredbe tog zakona vrlo su slične odredbama Ugovora o osnivanju EZ-a, što ne iznenađuje s obzirom na potrebu usklađivanja ukupne hrvatske legislative s pravnom stečevinom Zajednice. Zakonom se Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja u djelokrug stavlja “odobravanje, nadzor, provedba i povrat općih i pojedinačnih državnih potpora” (čl. 5). Time je nominalno zadovoljen uvjet što ga je postavio SSP o osnivanju “operativnog nezavisnog tijela” koje bi nadziralo primjenu pravila o državnim potporama. Međutim, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, prema mišljenju Komisije, u ovom trenutku nije dovoljno dobro osposobljena da obavi taj zadatak (detaljnije v. okvir 4). Očito je da hrvatsku državnu administraciju još očekuju znatni naponi u provođenju mjera dogovorenih u SSP-u.

#### Okvir 4.

##### *Stajalište Komisije Europskih zajednica o hrvatskim državnim potporama*

“Usvajanje novog Zakona o tržišnom natjecanju i zakona nužnih za reguliranje spajanja poduzeća istaknuto je kao prioritet u prethodnom izvješću. Jačanje administrativne sposobnosti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja podrazumijeva veliko povećanje broja zaposlenih. Potrebno je donijeti pravnu podlogu za državne potpore i osnivanje neovisnog tijela odgovornoga za njihovu kontrolu. Hrvatska je 2002. godine započela važne pripreme, ali ni jedan od navedenih prioriteta još nije ispunjen.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja nije potpuno funkcionalna i ima problema s apsorpcijom pomoći koja joj je namijenjena. Pozitivni pomaci u tom smjeru očiti su u državnom proračunu za 2003. koji predviđa sredstva za povećanje broja zaposlenih u Agenciji (trenutačno sa 17 zaposlenih) omogućujući zapošljavanje četiri pravnik i četiri ekonomista. Povećat će se i potpora Vlade za određene obrazovne aktivnosti.

<sup>11</sup> Zakon je objavljen u Narodnim novinama, broj 47/03. U Narodnim novinama broj 121/03 objavljena je i Uredba o državnim potporama.

Hrvatska je prema Privremenom sporazumu preuzela obvezu osnivanja neovisnog tijela za državne potpore do 1. ožujka 2003. i obvezu godišnjeg izvještavanja o državnim potporama. Taj rok nije poštovan jer je Zakon o državnim potporama koji *inter alia* propisuje mandat i ovlasti Agencije za državne potpore još uvijek u završnoj fazi zakonodavnog postupka.<sup>12</sup> Ministarstvo financija još uvijek radi na popisu državnih potpora\*. Potrebno je što prije završiti taj posao i pripremiti godišnje izvješće o državnim potporama. Općenito, državne su potpore u gospodarskim transakcijama još uvijek vrlo velike i daju se u obliku implicitnih subvencija, sponzoriranih ugovora ili jamstava.”

\*Prema informacijama iz Ministarstva za europske integracije taj je popis u međuvremenu napravljen (v. tabl. 3).

Izvor: Komisija Europskih zajednica, 2003. (pog. 4.2.5. Tržišno natjecanje i državne potpore)

## 5. Državne potpore u Hrvatskoj

### 5.1. Metodologija obuhvata i mjerenja državnih potpora u Europskoj uniji

Iako je vrlo teško prikupiti sveobuhvatne podatke o državnim potporama, valja napomenuti da osim Europske komisije i različite druge institucije mjere potpore koje države dodjeljuju poduzećima. Podaci su dostupni iz različitih izvora: sustava nacionalnih računa (SNA), Svjetske trgovinske organizacije (WTO) i OECD-a (v. okvir 5). No vrlo je teško uspoređivati podatke koje ta tijela objavljuju jer se definicije i obuhvati pojmovna koje one rabe razlikuju. Tako se pojmom industrije katkad određuje prerađivačka industrija, dok drugi put osim prerađivačke industrije termin obuhvaća i usluge. Podaci se razlikuju i po obuhvatu instrumentarija koji se koristi u podupiranju gospodarstva. Kadšto je riječ samo o subvencijama iz državnog proračuna, dok drugi izvori obuhvaćaju mnogo više instrumenata: porezna izuzeća, povoljnije kredite i sl. Zato pri usporedbi različitih podataka o potporama treba jasno navesti što podaci obuhvaćaju.

Počevši od 1988. godine, Europska komisija redovito objavljuje preglede državnih potpora u Europskoj uniji (*Survey on State Aid in the European Union*). Prvi pregled pokrio je razdoblje 1981-1986. godine, a ostala su slijedila u razmacima od dvije godine. No da bi se povećala, transparentnost podataka o državnim potporama i osigurali što ažurniji podaci Europska komisija odlučila je nakon 1998. godine umjesto dvogodišnjih pregleda objavljevati godišnje preglede (Commission of the EC, 2001:12). Objavljeno je ukupno devet pregleda državnih potpora. Nakon srpnja 2001. godine Europska komisija počinje objavljevati izvješća o državnim potporama (*State Aid Scoreboard*). U izvješću koje je mnogo kraće od pregleda daju se jasne, pristupačne i sveobuhvatne informacije o državnim potporama, kao i tekuće aktivnosti Komisije na tom području. EU stalno poboljšava informacije o državnim potporama, što sustav čini sve transparentnijim pa se izvješće počinje objavljevati dva puta godišnje: u proljeće i u jesen. Usporedno sa tiskanim izdanjem na Internet stranici EU-a može se naći uvijek ažurirani dio izvješća

<sup>12</sup> Zakon je u međuvremenu donesen. Vidjeti fusnotu 11.

([http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/)). Radi povećanja transparentnosti sustava državnih potpora, na Internet stranici EU-a nalazi se i kompletan registar odluka Komisije o državnim potporama ([http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/register/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register/)).

Okvir 5.

*Međunarodni izvori podataka o državnim potporama*

Osim Europske komisije koja redovito objavljuje podatke o državnim potporama u zemljama članicama EU-a, podaci se objavljuju i u sustavu SNA, te WTO-a i OECD-a.

U sustavu nacionalnih računa (SNA) pojam subvencija obuhvaća samo izravne transfere poduzećima iz proračuna, a ne ostale oblike pomoći kao što su subvencionirani krediti, porezna izuzeća i sl.

Svjetska trgovinska organizacija (WTO) također je dodatni izvor podataka o potporama. Zasniva se na obvezi prijavljivanja subvencija koje obuhvaćaju izravne transfere sredstava, fiskalne poticaje i državnu opskrbu dobrima i uslugama (osim opće infrastrukture). No ti podaci često nisu potpuni zbog problema prikupljanja i prijavljivanja subvencija u pojedinim zemljama.

OECD objavljuje godišnje podatke o industrijskim subvencijama za 25 zemalja članica. Ti podaci sadržavaju proračunske transfere, subvencionirane kredite, in-pute kupljene po nižim cijenama od tržišnih i izgubljene porezne prihode. No ti se podaci odnose samo na potporu industriji.

Izvor: Lee, 2002.

U nastavku je prikazana metodologija prikupljanja i mjerenja podataka o državnim potporama koja čini osnovu izvješća o državnim potporama. Ta metodologija nije objavljena kao zaseban materijal već se zasniva na velikom broju smjernica, uputa te odluka koje donosi Europska komisija i Europski sud. Njezine osnove dane su u tekstu *Competition State Aid Scoreboard – Conceptual and methodological remarks* (European Commission, 2003). Navedenu metodologiju primijenili smo i na prikupljanje podataka o državnim potporama u Hrvatskoj koji su prikazani u poglavlju 5.2. U tom poglavlju bit će objašnjeno što je državna potpora, a što se ne smatra potporom, u koje se namjene i kojim instrumentima potpore dodjeljuju te kako se izračunava veličina potpore dodijeljena pojedinim instrumentom.

#### 5.1.1. Što je državna potpora

Kako je već navedeno u prethodnim poglavljima, državna je potpora oblik državne intervencije. To su svi izdaci države (ili izgubljeni prihodi, npr. pri dodjeljivanju poreznih olakšica) koji služe za poticanje ekonomske aktivnosti. Dodjeljivanje državnih potpora podrazumijeva da se država, kako bi potaknula ekonomsku aktivnost, blagonaklono odnosi prema određenim ekonomskim sektorima, regijama ili poduzećima. Državne potpore, dakle, ugrožavaju tržišnu utakmicu jer uvode diskriminaciju između poduzeća koja dobivaju pomoć i onih koja pomoć ne dobivaju. EU je uočila tu opasnost za inter-

no tržište te je zato uspostavila sustav kontrole državnih potpora. Taj se sustav zasniva na temeljnom načelu da je državna potpora inkompatibilna sa zajedničkim tržištem, no dopušta da je dodjela takve pomoći ipak opravdana u posebnim okolnostima.

Autori Ugovora o osnivanju Europske zajednice nisu smatrali da Europska komisija mora nadgledati sve vrste mjera koje mogu utjecati na poduzeća. Pravila Unije o kontroli državnih potpora vrijede samo za mjere koje zadovoljavaju sve kriterije navedene u članku 87.(1) a koji su ukratko prikazani u okviru 6.

Okvir 6.

*Državna potpora u EU*

U članku 87.(1) Ugovora o osnivanju Europske zajednice određuje se da se državnim potporom smatra potpora:

1. koja je dodijeljena iz državnih sredstava;
2. koja pruža ekonomsku prednost određenom poduzeću, sektoru ili regiji;
3. koja je selektivna jer narušava ravnotežu između poduzeća i njihove konkurencije;
4. koja utječe na konkurentnost i trgovinu među zemljama članicama.

Izvor: European Commission, 2003.

### 5.1.2. Što nije državna potpora

Valja napomenuti da se pojam državnih potpora ne odnosi na sve oblike državnog transfera novca. U državne potpore koje kontrolira EU ne ubrajaju se potpore kućanstvima, opće mjere ekonomske politike, sredstva iz fondova na razini EU-a, pružanje javnih dobara, regulacija i državno određivanje cijena.

Na primjer, *potpore kućanstvima* koja kupuju stanove i kuće mogu neizravno pomoći građevnoj industriji i narušiti konkurenciju između zemalja članica. No one su izravno usmjerene kućanstvima, pa se i ne mogu smatrati državnim potporama poduzećima.

Državnim se potporama ne smatraju *opće mjere ekonomske politike* jer one ne stavljaju u neravnomjeran položaj neke sektore, regije ili poduzeća. Katkad je dosta teško povući jasnu crtu razdvajanja između općih mjera i državnih potpora. Opće se mjere ne smatraju državnim potporama (OECD, 2001):

- kada nije određena specifična regija, sektor ili kategorija
- ako je mjera određena na temelju objektivnih kriterija, a ne na temelju diskrecijske odluke države
- u načelu, mjera nije ograničena po trajanju niti su za nju predviđena namjenska proračunska sredstva.

Podaci o državnim potporama koje objavljuje EU odnose se samo na potpore koje dodjeljuju zemlje članice svojim poduzećima, a ne i na potpore iz fondova na razini EU-a. Tako državne potpore ne obuhvaćaju iznose koji se dodjeljuju iz fondova Unije, a koji iznose i do dvije trećine njezina proračuna.

Iako korištenje javnih dobara što ga omogućuje država, npr. obrazovanje, infrastruktura ili socijalna sigurnost, ima učinak na položaj poduzeća (obrazovani zaposlenici, kvalitetne komunikacije i transport itd.), ono se ne smatra državnim potporom već javnom investicijom.

*Regulativne mjere* države također utječu na troškove i konkurentski položaj poduzeća, no kako ne obuhvaćaju transfer državnih sredstva, ne ulaze u sustav kontrole državnih potpora EU-a. Stoga u tom sustavu nema standarda o zaštiti okoliša ili radnog zakonodavstva jer oni ne zahtijevaju izravan ili neizravan transfer državnih sredstava.

Često se postavlja važno pitanje je li državno određivanje cijena proizvoda državna potpora. Primjerice, ako država određuje cijene struje, to sigurno utječe na gospodarski položaj poduzeća u elektroprivredi. Ekonomski učinak te mjere jednak je učinku državne potpore. No kako pri određivanju cijena nije uključen transfer državnih sredstava, nije posve jasno je li riječ o državnoj potpori ili ne. Taj se slučaj još nalazi pred Sudom pravde Europske zajednice (*Court of Justice*) koji treba odlučiti o tome (OECD, 2001).

#### Okvir 7.

##### *Što nisu državne potpore prema metodologiji EU-a*

###### 1. Potpore korisnicima koji nisu poduzeća

- potpore kućanstvima
- potpore invalidima
- potpore za infrastrukturu
- potpore obrazovnim institucijama i bolnicama, potpore za javno stanovanje
- potpore javnim centrima za obrazovanje
- potpore dane zemljama u razvoju

###### 2. Opće mjere državne intervencije

- razlike između raznih poreznih sustava i sustava doprinosa u zemljama članicama
- kvote, javne nabavke, tržišna ograničenja, tehnički standardi
- porezna rješenja dana određenoj vrsti poduzeća prema njihovoj organiziranosti (kooperative, poduzeća u vlasništvu poduzetnika, samozaposleni itd.)\*
- opće smanjenje PDV- a (npr. niža stopa za hranu)

###### 3. Fondovi EU-a (ERDF, EAGGF itd.)

###### 4. Potpore koje dodjeljuju nadnacionalne ili multinacionalne organizacije

- financiranje preko EIB-a i EBRD-a
- potpora European Space Agency

###### 5. Individualne potpore

- obrana
- javni radovi

\* Ipak treba uključiti nižu stopu poreza na dobit za obrtnike.

Izvor: European Commission, 2003.

### 5.1.3. Namjena državnih potpora

U EU državne se potpore prema namjeni obično dijele na tri skupine: horizontalne, sektorske i regionalne.

1. *Horizontalne potpore* namijenjene su svim poduzećima u gospodarstvu, a ne izabranim sektorima i regijama i smatraju se manje iskrivljujućim od sektorskih potpora. Potpora koja se horizontalno dodjeljuje svim sektorima mnogo je manje selektivna od ostalih oblika potpora. Smatra se da je pozitivan učinak horizontalnih potpora na rješavanje tržišnih neuspjeha veći od njihova negativnog utjecaja na konkurenciju. Upravo je stoga na sastancima u Stockholmu, Braceloni i Bruxellesu od zemalja članica traženo da državne potpore preusmjere od sektorske pomoći prema horizontalnim namjenama. Temeljni oblici horizontalnih potpora usmjereni su na istraživanje i razvoj, očuvanje okoliša i uštedu energije, te pomoć malim i srednjim poduzećima.

*Potpore istraživanju i razvoju* temelje se na postojanju znatnih pozitivnih vanjskih učinaka istraživanja i razvoja (IR-a). Temeljna istraživanja obično imaju najveće vanjske učinke, pa poduzeća koja se njima bave obično zaslužuju i najveću državnu potporu. Ulaganja države u znanost i visoko obrazovanje ne smatraju se državnim potporama, već su to samo potpore poduzećima u kojima se provodi IR kao što su poduzeća u farmaceutskoj industriji. Kako tržište ne može ponuditi potrebnu razinu očuvanja okoliša i uštede energije, državna se potpora tim aktivnostima smatra opravdanom. Smatra se da mala i srednja poduzeća teže od poduzeća dolaze do kredita jer banke nemaju dovoljno informacija na temelju kojih bi mogle sa sigurnošću procijeniti njihove poslovne izgleda. Jednako tako, mala i srednja poduzeća imaju teži pristup informacijama o novim tehnologijama i novim tržištima, te su vrlo osjetljiva na administrativne i regulativne promjene. Zato se državna potpora u ispravljanju tih tržišnih neuspjeha smatra opravdanom horizontalnom mjerom. No sve se češće smatra da je sa stajališta efikasnosti povoljnije malim i srednjim poduzećima pomagati u otvaranju informativnih centara, a ne izravnim potporama pojedincima od njih (npr. povoljnijim kreditima ili poreznim olakšicama).

Posebno valja izdvojiti potpore usmjerene na restrukturiranje poduzeća. Državne potpore usmjerene na pomoć i restrukturiranje poduzeća namijenjene su onim poduzećima koja svoje probleme ne mogu riješiti sama. Pomoć znači likvidnosnu injekciju poduzeću koja se dodjeljuje samo iznimno i može trajati najviše šest mjeseci. Potpora za restrukturiranje može se dodijeliti samo jedanput, i to onda kada postoji plan da poduzeće u nekom razumnom roku počne samostalno dugoročno uspješno poslovati. Taj je oblik potpore do 2002. godine svrstavan u horizontalne potpore jer se smatralo da ona nije ograničena ni na posebne sektore ni na regije. No u izvješću o državnim potporama u 2002. godini (Commission of the EC, 2002) državna potpora za pomoć i restrukturiranje poduzeća postaje sastavni dio sektorskih potpora jer se smatra da jedne i druge podjednako narušavaju konkurenciju.<sup>13</sup>

2. *Sektorske potpore* više iskrivljuju konkurenciju nego horizontalne mjere i uglavnom im nije cilj ispravljanje tržišnih neuspjeha. One često samo odgađaju prilagodbe koje je nužno provesti u industrijama s problemima. Zato te potpore mogu biti korisne

---

<sup>13</sup> O definiranju pojma narušavanje konkurencije vidjeti u poglavlju 2.

samo ako su privremene. No one se vrlo često pod pritiskom korisnika od privremenih pretvaraju u stalne. Postoji i rizik od znatnijeg iskrivljavanja konkurencije kada je potpora koncentrirana na mali broj poduzeća, te do pojave moralnog hazarda kada poduzeća počnu očekivati da će im država pomoći svaki put kada upadnu u teškoće. Konačno, takva potpora stvaranjem umjetnih prednosti stavlja niskoproduktivne sektore u povoljniji položaj na štetu ostalih sektora u gospodarstvu. U konačnici takva politika (kao što je već objašnjeno u poglavlju 2) ima vrlo nepovoljne učinke na efikasnost cjelokupnoga gospodarstva.

3. *Regionalne potpore* mogu se koristiti kako bi se izbjegla zemljopisna koncentracija proizvodnje, te da bi se potpomogao ekonomski razvoj siromašnih regija. Regionalne se potpore u EU dodjeljuju u dva oblika: prema članku 87.(3)a one su usmjerene na manje razvijene regije u Europi (s manje od 75% prosječnog BDP-a EU-a po stanovniku), a prema članku 87.(3)c, na manje razvijene dijelove nacionalnih teritorija koji imaju manje od 100.000 stanovnika.

#### Okvir 8.

##### *Namjena državnih potpora*

Imajući na umu temeljnu podjelu potpora na horizontalne, sektorske i regionalne, Europska komisija raspoređuje podatke o državnim potporama prema njihovoj namjeni na sljedeće kategorije.

#### 1. Poljoprivreda i ribarstvo

##### 1.1. poljoprivreda

##### 1.2. ribarstvo

#### 2. Industrija/usluge

##### 2.1. horizontalne potpore

##### 2.1.1. razvoj i istraživanje

##### 2.1.2. okoliš

##### 2.1.3. mala i srednja poduzeća

##### 2.1.4. trgovina

##### 2.1.5. ušteda energija

##### 2.1.6. zapošljavanje

##### 2.1.7. osposobljavanje (*training*)

##### 2.1.8. ostali ciljevi

##### 2.1.9. restrukturiranje poduzeća\*

#### 2.2. sektori

##### 2.2.1. željezare

##### 2.2.2. brodogradilišta

##### 2.2.3. ostala industrija

##### 2.2.4. turizam

##### 2.2.5. financijske usluge

##### 2.2.6. mediji, usluge u kulturi

##### 2.2.7. ugljenokopi

##### 2.2.8. promet (željeznički, zračni, cestovni i morski promet)

#### 3. Regionalne potpore prema članku 87.(3)a i 87.(3)c.

\*Nakon 2002. godine u izvješćima o državnim potporama te se mjere svrstavaju u sektorske potpore.

Izvor: European Commission, 2003.



Valja upozoriti da je klasifikacija državnih potpora često arbitrarna. Na primjer, potpora dodijeljena nekom malom ili srednjem poduzeću u nerazvijenom kraju može biti svrstana u regionalnu ili u horizontalnu potporu (za mala i srednja poduzeća). Preporuka je da se potpore klasificiraju prema njihovoj primarnoj namjeni. No kako takva klasifikacija nužno nosi i određenu mjeru arbitarnosti, podatke o namjenskom rasporedu potpora treba interpretirati s oprezom.

#### 5.1.4. Instrumenti potpora

Svaka je potpora gubitak proračunskih prihoda i financijska korist za primatelja. Potpora se može dodijeliti putem različitih instrumenta: subvencija, poreznih olakšica, udjela u vlasničkom kapitalu (*equity participation*), povoljnijih kredita, poreznih dugova i jamstava. Te instrumente EU dijeli na četiri odvojene skupine ovisno o tome koji dio tih potpora predstavlja veličinu potpore, tj. konačnu financijsku korist sadržanu u nominalnom iznosu potpore transferiranom korisniku. Naime, cjelokupan nominalan iznos potpore nije uvijek i financijska dobit za korisnika potpore, već je u nekih instrumentima manji od njihova nominalnog iznosa. Tako se državne potpore mogu dodjeljivati putem skupina instrumenta kojima je kao oznaka pridruženo određeno slovo: (A) subvencije i porezna izuzeća, (B) udjeli u vlasničkom kapitalu, (C) povoljniji krediti i porezni dug, te (D) jamstava.

##### (A) Subvencije i porezna izuzeća

Subvencije i porezna izuzeća čine prvu skupinu instrumenata u kojoj cjelokupan iznos transferiran korisniku čini potporu. Ta se skupina obično dijeli na dvije podskupine, ovisno o tome dodjeljuje li se potpora putem rashodne strane proračuna (subvencije) ili putem prihodne strane (porezi i doprinosi). Državnu potporu u kojoj je element potpore jednak nominalnoj vrijednosti potpore jesu subvencije (uključivši i one za kamate), porezna izuzeća, smanjenja doprinosa za socijalno osiguranje, prodaja javne imovine ispod tržišnih cijena.

##### (B) Udjeli u vlasničkom kapitalu

U vezi s udjelom u vlasničkom kapitalu važno je utvrditi je li financijski transfer koji javna vlast dodjeljuje u obliku sudjelovanja u vlasničkom kapitalu potpora primatelju ili je oblik sudjelovanja javnog sektora u tržišnim aktivnostima uz normalne tržišne uvjete. U tu skupinu potpora ubrajaju se državne investicije u poduzeća kojima nije cilj stvaranje dobiti, pretvaranje državnih potraživanja u vlasnički ulog, prodaja državnog vlasništva uz povoljnije uvjete, odricanje od dobiti koju država ima na temelju uloga u vlasništvu poduzeća i sl.

##### (C) Povoljniji krediti i porezni dug

Povoljniji krediti su oni krediti koje država izravno ili preko svojih agencija dodjeljuje uz povoljne uvjete, tj. uz niže kamatne stope od tržišnih, dulje vrijeme počeka ili otplate te druge povoljne uvjete. Ti se krediti obično daju poduzećima u teškoćama koja ne bi mogla dobiti kredit na tržištu, a za koja se očekuje da će ubrzo moći poslovati bez državne potpore. Porezni dug također ulazi u tu kategoriju potpora. Naime, neplaćanjem poreznih obveza na vrijeme porezni dužnik dobiva neizravnu subvenciju države.

(D) Jamstva

Ta skupina obuhvaća državna jamstva za osiguranje od komercijalnih i nekomercijalnih rizika u nominalnom iznosu. Naime, državna jamstva omogućuju korisniku da dobije kredite uz povoljnije uvjete od onih na financijskim tržištima. Jamstva čine potencijalni javni dug i, dakle, trošak za državu.

Okvir 9.

*Opća shema instrumenata državnih potpora*

<i>Skupina A</i>	<i>Skupina C</i>
Podskupina A1	Podskupina C1
subvencije iz proračuna	povoljniji krediti
Podskupina A2	Podskupina C2
porezna izuzeća, oprost poreza i doprinosa	porezni dug
<i>Skupina B</i>	<i>Skupina D</i>
udjeli u vlasničkom kapitalu	jamstva

*Izvor:* European Commission, 2003.

5.1.5. Metodologija za utvrđivanje veličine državne potpore

Cjelokupna nominalna vrijednost potpore koju korisnik dobiva nije uvijek u cijelosti državna potpora. Razlike ovise o instrumentima pomoću kojih se potpora dodjeljuje. Zato se u EU razvila metodologija ocjene veličine potpore za pojedine instrumente i skupine instrumenata dodjeljivanja državnih potpora (European Commission, 2003). U daljnjem tekstu prikazat ćemo na koji se način ocjenjuje veličina potpore za četiri skupine instrumenta: (A) subvencije i porezna izuzeća, (B) udjele u vlasničkom kapitalu, (C) povoljnije kredite i porezni dug, te za (D) jamstva.

(A) Subvencije i porezna izuzeća

Ocjena veličine potpore subvencija i poreznih izuzeća nije potrebna jer je ukupna transferirana vrijednost korisniku državna potpora. Subvencije iz državnog proračuna u ukupnom iznosu čine državnu potporu, dok se pri primjeni poreznih izuzeća državnom potporom smatra ukupan iznos porezne uštede koju ima korisnik poreznog izuzeća. Jednako se tako pri oprostima poreznog duga ili oprostima od plaćanja doprinosa cjelokupan iznos oprosta smatra državnom potporom.

(B) Udjeli u vlasničkom kapitalu

Pri ocjeni veličine potpore u udjelima u vlasničkom kapitalu potrebno je ocijeniti korist koju primalac potpore ostvaruje kada država postaje suvlasnikom njegova poduzeća. Prema odredbama Europske komisije, takva državna intervencija znači potporu kada privatni investitor koji posluje u normalnim tržišnim uvjetima ne bi ušao u takvu investiciju.

### (C) Povoljniji krediti i porezni dug

U povoljnijim kreditima i poreznom dugu veličina pomoći mnogo je niža od transferirane kapitalom vrijednosti potpore. Veličina potpore zapravo je iznos uštede na kamatama koju primalac ostvari tijekom vremena u kojemu može raspolagati transferiranim kapitalom. Kada država članica ne podnese podatke o iznosu veličine potpore za povoljnije kredite, ocjenjuje se da veličina potpore iznosi 15% ukupnog iznosa posuđenoga od države<sup>14</sup>. Kada poduzeće duguje državi poreze, smatra se da je državna potpora jednaka koristi koju dužnik ima tijekom vremena u kojemu sredstva što ih duguje stoji njemu na raspolaganju.

### (D) Jamstva

Slično je i s jamstvima u kojima je također veličina potpore niža od vrijednosti jamstva jer čini korist koju primalac dobiva besplatno ili po cijeni nižoj od tržišne. Kada nedostaju podaci o iznosu veličine potpore, kao aproksimacija se uzima ukupan gubitak za državu. Ako podaci koje dostave države članice EU-a sadržavaju samo iznose garantiranih vrijednosti, ocjenjuje se da je iznos veličine potpore jednak 10% iznosa jamstva. Veličina potpore mnogo je manja od nominalnih iznosa. No ako dođe do naplate jamstva, cjelokupan iznos postaje državna potpora jer se smatra konačnim transferom korisniku.

## *5.2. Veličina i struktura državnih potpora u Hrvatskoj 2001. godine*

Na temelju metodologije EU-a opisane u točki 5.1, u ovom su istraživanju procijenjene veličine i strukture državnih potpora u Hrvatskoj u 2001. godini. U nedostatku jedinstvenoga javnog registra državnih potpora u kojemu bi se na jednome mjestu prikupljali podaci o državnim potporama, u istraživanju smo se morali koristiti podacima iz različitih izvora: od Vlade RH i, posebno, Ministarstva financija, Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Porezne uprave Ministarstva financija i Državnog zavoda za statistiku. Tako su podaci o državnim potporama skupljeni od davatelja potpore, a ne od njihovih primatelja, te smo se u projektu suočili s nizom teškoća i ograničenja kao što su brojnost izvora podataka, nepostojanje detaljnih podataka i arbitarnost u njihovu grupiranju. Također valja napomenuti da je upravo zbog ograničenja u prikupljanju podataka i obavljanja analiza podataka samo za 2001. godinu, te da je nastavak slične analize za iduće godine ali i, ako je moguće, za prethodne godine iznimno važan u nastojanju da se ocjeni politika državnih potpora koja se provodi u Republici Hrvatskoj, te da se dobije potpuna slika o kretanju državnih potpora u zemlji. Odabrana je upravo 2001. godina, a ne neka druga jer su na početku istraživanja bili dostupni uglavnom svi konačni podaci baš za tu godinu.

Prvo ograničenje u istraživanju odnosilo se na brojnost i raznovrsnost izvora čiji podaci nisu uvijek bili prilagođeni potrebama našeg istraživanja i zahtijevali su dodatan napor da se što više ujednače i približe potrebama istraživanja. Nadalje, često nepostojanje dovoljno detaljnog podatka otežavalo nam je klasifikaciju prema različitim kriterijima (prema namjeni ili instrumentima). Morali smo krenuti u potragu za što detaljni-

---

<sup>14</sup> Primjerice, ako nisu raspoloživi podaci koji bi omogućivali ocjenu elementa potpore u Sloveniji (koja od 1999. godine izrađuje izvještaje o državnim potporama) ocjenjuje se da element potpore iznosi 20% bruto transakcije (Ministarstvo za finance Republike Slovenije, 2002).

jim podacima kako bismo ih mogli što točnije rasporediti prema različitim kriterijima i napraviti kvalitetnu usporedbu veličine i strukture državnih potpora u Hrvatskoj i u zemljama EU-a. Ta ograničenja u prikupljanju podataka, tj. brojnost izvora i nedovoljna razrađenost podataka, odredila su i donekle arbitraran način njihova grupiranja. Kako je iz podataka bilo teško raspoznati konačnog korisnika državne pomoći, podaci su grupirani prema prvoj ili primarnoj namjeni državne potpore. Na primjer, potpora primarno usmjerena u istraživanje i razvoj (I&R) može konačno biti namijenjena malim i srednjim poduzećima ili pak nekom pojedinačnom sektoru odnosno regiji, pa bi umjesto u horizontalnoj namjeni, zapravo trebala biti navedena kao sektorska ili regionalna potpora. To znači da u klasifikacijama podataka državna potpora nekim namjenama može biti podcijenjena ili pak precijenjena. Međutim, o kompleksnosti i težini posla prikupljanja odgovarajućih i potpunih podataka o državnim potporama dovoljno govori činjenica da i stručnjaci EU-a još uvijek rade na poboljšavanju kvalitete originalnih podataka (Commission of the EC, 2003). I u EU potpore se razvrstavaju prema njihovoj primarnoj namjeni, no ondje je posao nešto lakši jer postoji sustav kontrole i registar državnih potpora te je neusporedivo lakše odrediti točnu namjenu dodijeljenih državnih potpora.

Naglašavamo da smo bez obzira na navedena ograničenja uvjereni kako smo podatke prikupljali i državne potpore procjenjivali s mnogo pozornosti te vjerujemo da će druga buduća istraživanja također doći do sličnih rezultata.

Ovim se projektom prvi put u Hrvatskoj nastojala primijeniti metodologija izračuna državnih potpora na način kako se one prate u EU. Praćenje državnih potpora iznimno je važno upravo zato što se pomoću njih provodi znatan dio državne intervencije u gospodarstvu, pa je nositeljima ekonomske politike vrlo korisno da u svakom trenutku mogu dobiti podatke o tome gdje su državne potpore usmjerene i kolika je njihova veličina. Upravljanje državnim potporama uvelike će olakšati provjeru poslova odobravanja, nadzora i provedbe državnih potpora u Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja, koja je Zakonom o državnim potporama ovlaštena za to područje. Kako je jedan od njezinih zadataka prikupljanje, obrada i evidencija podataka o državnim potporama, sustav će postati mnogo transparentniji, a podaci o državnim potporama koji će se u budućnosti moći dobiti na jednome mjestu sadržavat će sve potrebne informacije. U politiku dodjeljivanja državnih potpora tako će se uvesti više reda, sustav će postati transparentniji, a smanjit će se *ad hoc* donošenje odluka o podupiranju određenih sektora ili regija.

Posebno valja naglasiti da u ovom prikazu nismo željeli ulaziti u problematiku subvencioniranja pojedinih grana, sektora ili regija gospodarstva, već samo prema uzoru na izvješća o državnim potporama u EU (*State Aid Scoreboard*) odrediti veličinu i strukturu državnih potpora u Hrvatskoj 2001. godine, bez davanja vrijednosnih sudova. Zato će se ovaj tekst nekome činiti pomalo šturim iznošenjem brojaka, bez dublje analize problematike subvencioniranja. No to je bila i namjena ovog teksta, a analizu subvencioniranja pojedinih grana, sektora ili regija prepuštamo stručnjacima za ta područja, koji su kvalificirani za takva istraživanja.

### 5.2.1. Ukupne državne potpore

Ukupne državne potpore poduzećima 2001. godine u Hrvatskoj iznosile su 8.548 milijuna kuna ili 1.144 milijuna eura. U relativnim iznosima dosegnule su 5,25% BDP-a, a na svakog zaposlenog otpalo je 6.340 kuna ili 849 eura državnih potpora godišnje.

Tablica 4. *Ukupne državne potpore, BDP i zaposleni u Hrvatskoj 2001. godine*

	<b>2001.</b>
Državna potpora (mil. kuna)	8.548
BDP (mil. kuna)*	162.909
Državna potpora (mil. EUR)*	1.144
BDP (mil. EUR)*	22.623
Ukupan broj zaposlenih*	1.348.308
Udio državnih potpora u BDP-u (%)	5,25
Državne potpore po zaposlenome (u kunama)	6.340
Državne potpore po zaposlenom (u EUR)	849

\*Izvor podataka za BDP i zaposlene DZS (2003. i 2003a), a izvor podataka o tečaju Hrvatska narodna banka, 2003.

Međutim, te je brojke potrebno smjestiti u međunarodni okvir kako bi se moglo lakše ocijeniti njihovo značenje. Stoga smo se poslužili podacima o državnim potporama u EU koji se objavljuju u izvješću o državnim potporama (Commission of the EC, 1992. i 2003), a odnose se na razdoblje 1986-1988. i 1999-2001. godine. Kao što se vidi iz tablice 5, Europa dvanaestorice u razdoblju 1986-1988. izdvajala je 2,2% BDP-a za državne potpore poduzećima. No nakon trinaest godina, u razdoblju 1999-2001. godine, za državne potpore izdvaja 1,01% BDP-a. To je, dakle, pet puta manje nego što se iz BDP-a izdvaja za državne potpore u Hrvatskoj.

Države članice u promatranom su razdoblju gotovo prepolovile potporu poduzećima. Međutim, razina državnih potpora u pojedinim zemljama EU-a vrlo je neujednačena. Tako je sredinom 1980-ih Grčka izdvajala uvjerljivo najvećih 4,5% BDP-a za pomoć poduzećima. Slijedio je Luksemburg s 4%. Međutim, obje su zemlje od kraja 1990-ih smanjile taj postotak na nešto više od 1% (Grčka na 1,42%, a Luksemburg na 1,35%). Tako su one u trinaest godina smanjile potporu svojim poduzećima više od tri puta.

Posebno ističemo Grčku jer je udio državnih potpora u BDP-u u Hrvatskoj 2001. godine najbliži onome u Grčkoj kao zemlji s najvećim udjelom državnih potpora u BDP-u od svih zemalja EU-a sredinom 1980-ih. Zastupljenost državnih potpora u hrvatskom BDP-u 2001. godine od 5,25% može se, dakle, usporediti s grčkim potporama nekoliko godina nakon pristupanja europskoj obitelji<sup>15</sup>. Tada je državna intervencija u Grčkoj dodjeljivanjem potpora poduzećima bila najsnažnija od svih ostalih tadašnjih zemalja članica EU-a, a vjerojatno je bila i snažnija početkom osamdesetih godina, tj. prije samog pristupanja Uniji. S tog stajališta državne se potpore u Hrvatskoj mogu ocijeniti prilično visokima te Hrvatsku kao i Grčku, u duljem vremenskom razdoblju očekuje temeljita prilagodba državnih potpora europskim veličinama. Naravno, i sve ostale zemlje članice EU-a prošle su i prolaze kroz slične procese prilagodbe visine državnih potpora te je u svima evidentan trend smanjenja udjela državnih potpora u BDP-u.

<sup>15</sup> Grčka je pristupila Europskoj uniji 1981. godine.

I zemlje izvan EU-a imaju problema s velikim državnim potporama. Tako je Norveška 1990. godine poduzećima dodjeljivala čak 4,5% svojeg BDP-a u obliku izravnih subvencija iz proračuna (bez neizravnih transfera). Kada bi se u to uključili i neizravni transferi (kao što su uključeni u podatke za EU), tada bi udio potpora bio i znatno veći. Norveška je stopa tada bila najviša stopa subvencija u OECD-u. No nakon deset godina Norveška je prepolovila subvencioniranje svojih poduzeća, pa je 2000. godine u te namjene izdvajala samo 2,21% BDP-a (Lee, 2002). Od zemalja u razvoju često se spominje Meksiko kao primjer uspješnog smanjivanja uloge države u izrazito snažnom intervencionističkom gospodarstvu. Tako se potreba za neto transferima i subvencijama državnim poduzećima, koji su u Meksiku 1982. godine odnosili čak 12,7% BDP-a, nakon uspješno provedene privatizacije praktički ugasila (Megginson i Netter, 2001).

Tablica 5. *Udio ukupnih državnih potpora u BDP-u u Hrvatskoj i EU*

	<b>1986-1988.</b>	<b>1999-2001.</b>
Belgija	3,20	1,35
Danska	1,00	1,38
Njemačka	2,50	1,23
Grčka	4,50	1,42
Španjolska	2,70	0,76
Francuska	2,00	1,17
Irska	2,70	1,28
Italija	3,10	1,01
Luksemburg	4,00	1,35
Nizozemska	1,30	0,97
Austrija	–	1,00
Portugal	1,50	1,14
Finska	–	1,73
Švedska	–	0,72
Velika Britanija	1,10	0,50
EU12	2,20	–
EU15	–	1,01
<b>Hrvatska (2001. godina)</b>	–	<b>5,25</b>

*Izvor:* Commission of the EC, 1992:39; 2003:35.

No kakav je odnos državnih potpora u Hrvatskoj u usporedbi s onima koje se dodjeljuju u zemljama kandidatkinjama? Izvješće o državnim potporama koje je Europska komisija objavila u jesen 2002. godine u cijelosti se odnosi na podatke o potporama u dvanaest zemalja kandidatkinja<sup>16</sup> (Commission of the EC, 2002a). Državne potpore u Hrvatskoj uvelike odskaku od onih koje se dodjeljuju u ostalim zemljama kandidatkinja-

<sup>16</sup> Osim za Maltu.

ma. Dok su kandidatkinje 2000. godine izdvajale tek 1,3% BDP-a, za državne se potpore u Hrvatskoj godinu dana kasnije izdvajalo tri puta više, čak 3,8% BDP-a. Valja naglasiti da je to podatak o državnim potporama bez poljoprivrede i ribarstva jer se od zemalja kandidatkinja ne zahtjeva da podnose izvještaje o državnim potporama za sektor poljoprivrede i ribarstva koji su pokriveni drugim poglavljima europskih sporazuma<sup>17</sup>. Prema SSP-u, i Hrvatska ima istu obvezu kontrole samo potpora bez poljoprivrede i ribarstva. Varijacije u zemljama kandidatkinjama velike su: dok Rumunjska izdvaja gotovo 2% svojeg BDP-a za pomoć poduzećima, u Slovačkoj se izdvaja samo 0,4% BDP-a. Ipak će mnoge zemlje kandidatkinje morati učiniti napor u približavanju državnih potpora razinama u EU, odnosno slijediti preporuke za zemlje članice dane na sastancima Europskog vijeća održanim u Stockholmu, Barceloni i Bruxellesu (v. Pogl. 3). Osobito veliki napori u tom smjeru očekuju i Hrvatsku.

Tablica 6. *Udio državnih potpora u BDP-u u zemljama kandidatkinjama (bez poljoprivrede i ribarstva)*

<b>Državne potpore (bez poljoprivrede i ribarstva)</b>	<b>2000.</b>
Bugarska	1,3
Cipar	1,0
Češka	1,5
Estonija	0,5
Mađarska	1,7
Litva	0,6
Latvija	0,7
Malta	n.a.
Poljska	1,1
Rumunjska	1,9
Slovenija	1,2
Slovačka	0,4
EU 15	0,8
CC12	1,3
<b>Hrvatska (2001. godina)</b>	<b>3,8</b>

*Napomena:* CC akronim za zemlje kandidate

*Izvor:* Commission of the EC 2002a:14.

### 5.2.2. Namjena državnih potpora

Državne potpore u EU obično se dijele na horizontalne, sektorske i regionalne te na potpore poljoprivredi i ribarstvu. No najčešće se promatra upravo odnos horizontalnih potpora, tzv. dobrih, i sektorskih potpora, tzv. loših potpora. Naime, horizontalne potpore nisu usmjerene na specifične sektore već na ispravljanje tržišnih neuspjeha, te se smatraju mnogo manje narušavajućima za konkurenciju od sektorskih. Zato se i u ovom istraživanju uglavnom osvrćemo na te dvije skupine potpora.

<sup>17</sup> Sporazumi između Europske unije i zemalja središnje i istočne Europe o približavanju Uniji.



Kako je već spomenuto, zbog razvrstavanja podataka prema primarnoj namjeni prikazane brojke ne odražavaju posve točne namjene državnih potpora. No bez obzira na to ograničenje, može se smatrati da prilično jasno daju naznake koje sektore i namjene hrvatska država favorizira.

Tablica 7. Raspored državnih potpora prema namjeni u Hrvatskoj 2001. godine

Namjena	Iznos (u mil. kn)	(%)
<b>poljoprivreda i ribarstvo</b>	<b>2.780,0</b>	<b>32,5</b>
<b>horizontalne potpore</b>	<b>563,2</b>	<b>6,6</b>
IR	38,1	0,4
okoliš	27,2	0,3
mala i srednja poduzeća	119,3	1,4
zapošljavanje/osposobljavanje	290,8	3,4
izvoz	64,9	0,8
ostalo	22,7	0,3
<b>sektori</b>	<b>4.428,9</b>	<b>51,8</b>
željezare	160,0	1,9
brodogradilišta	529,7	6,2
promet	2.195,6	25,7
trgovina	69,5	0,8
ostala prerađivačka industrija	227,7	2,7
turizam	302,0	3,5
restrukturiranje	241,2	2,8
kultura	279,9	3,3
ostalo	423,2	5,0
<b>regionalne potpore</b>	<b>776,4</b>	<b>9,1</b>
<b>ukupno</b>	<b>8.548,4</b>	<b>100,0</b>

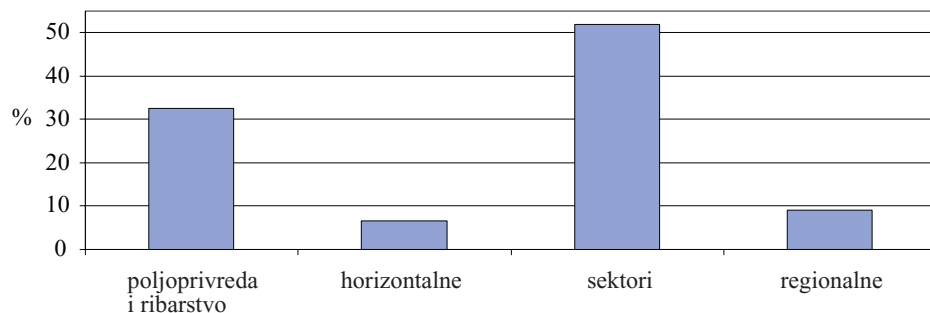
Unutar 8,5 milijardi kuna državnih potpora u Hrvatskoj 2001. godine više od polovice, tj. 4,4 milijarde kuna utrošeno je za pomoć pojedinim sektorima gospodarstva. Slijedi poljoprivreda s 2,8 milijardi kuna državne pomoći, dok je pomoć usmjerena u horizontalne potpore najmanja i iznosi samo 563 milijuna kuna. U regionalne namjene usmjereno je 776 milijuna kuna državne pomoći.

Na slici 1. zorno se vidi da na pomoć pojedinim sektorima otpada najveći dio državnih potpora, a zatim slijedi poljoprivreda. Skupno gledano, pomoć pojedinim sektorima i poljoprivredi iznosi 84,3% ukupnog iznosa državnih potpora. U regionalne namjene usmjereno je 9,1% državnih potpora, a u horizontalne 6,6%.

Kako bi se mogla provesti valjana usporedba namjenskog rasporeda državnih potpora, potrebno ih je staviti u kontekst zemalja EU-a. Namjenski se raspored držanih pot-

pora u EU zbog ograničenosti podataka promatra samo za veličinu državnih potpora bez poljoprivrede, ribarstva i prometa (Commission of the EC, 2002:18) pa su zato i podaci za Hrvatsku prilagođeni tom načelu EU-a.

*Slika 1. Struktura državnih potpora prema namjeni u Hrvatskoj 2001. godine*



Iz tablice 8. jasno se vidi koliko struktura državnih potpora u Hrvatskoj odstupa od strukture državnih potpora u EU. Najviše upada u oči izrazito velik udio državnih potpora koji Hrvatska ulaže kao pomoć pojedinim sektorima svojega gospodarstva. Oko dvije trećine državnih potpora ili, točnije, 62,5% ukupnih potpora usmjereno je u pojedine sektore. Upravo na tom području bit će potrebno učiniti najveće prilagodbe EU, tj. udio pomoći pojedinim sektorima morat će se gotovo prepoloviti kako bi pao barem na razinu potpora sektorima u EU, 2000. godine, tj. na oko 30 % ukupnih potpora. Dakle, kako bi se struktura državnih potpora prilagodila EU više će se državnog novca u obliku potpora morati preusmjeravati s pomoći pojedinim sektorima na potporu horizontalnim i regionalnim ciljevima.

*Tablica 8. Namjenski raspored državnih potpora u Hrvatskoj i EU*

	<b>Hrvatska (2001)</b>	<b>EU (2000)</b>
Horizontalne	15,8	47,0
Sektori	62,5	30,0
Regionalne	21,7	22,0
Ukupne potpore*	100,0	99,0

\* Bez poljoprivrede, ribarstva i prometa

Izvor: Commission of the EC, 2002:19.

No valja napomenuti da navedena struktura državnih potpora u EU predočuje prosjek svih zemalja članica, dok su razlike između pojedinih zemalja zaista velike. Najekstremniji primjeri su Grčka i Danska. Primjerice, Grčka je od svih zemalja EU-a 2000. godine najmanje uložila u horizontalne namjene, tj. samo 8% ukupnih potpora, a Danska najviše, čak 83%. Grčka ulaže također najmanje od svih, tj. samo 2% državnih potpora, u pojedine sektore, dok je Portugal s 58% ukupnih potpora svojim sektorima naj-

darežljiviji. No iako se Grčka posebno ne koristi horizontalnim potporama i potporama sektorima, ona usmjerava čak 90% državnih potpora u poticanje regionalnog razvoja. Suprotno tome, Danska uopće ne ulaže u regionalne namjene (Commission of the EC, 2002:19).

#### *Horizontalne državne potpore*

U Hrvatskoj su u horizontalne potpore tijekom 2001. godine uložena 563 mil. kuna, tj. 6,6% ukupnih državnih potpora, ili 15,8% državnih potpora, ne računajući poljoprivredu, ribarstvo i promet. To je gotovo tri puta manje ulaganje u horizontalne potpore, tj. u potpore koje nisu dodijeljene specifičnom sektoru ili regiji, nego u zemljama EU-a (tabl. 8). Smatra se da horizontalne potpore najmanje narušavaju tržište, a zemlje EU-a na sastanku Europskog vijeća u Stockholmu, Barceloni i Bruxellesu opredijelile su se da će nastaviti napore u smanjivanju potpora koje imaju velike iskrivljujuće učinke te da će ih preusmjeriti na horizontalne namjene i na utvrđene tržišne neuspjehe (Commission of EC, 2003). Zato će i Hrvatska u svojem procesu približavanju EU morati postupno preusmjeriti sektorske državne potpore u horizontalne namjene, posebno u IR, očuvanje okoliša, mala i srednja poduzeća, te u zapošljavanje i osposobljavanje kao najvažnije oblike horizontalnih potpora.

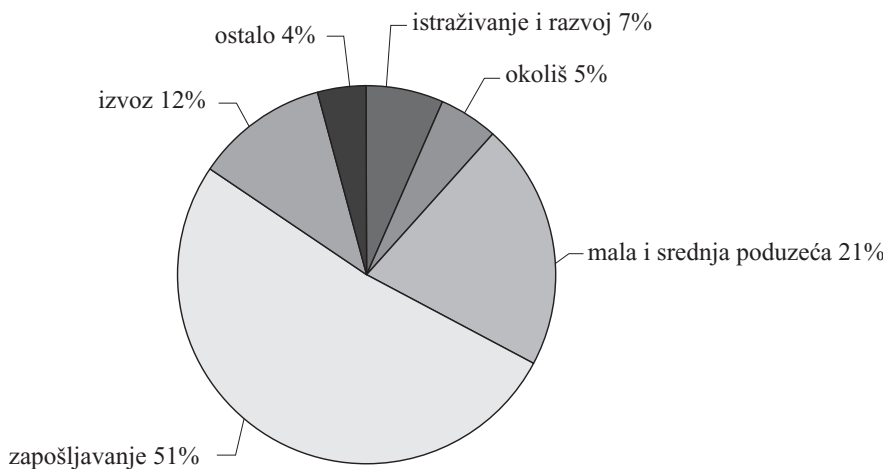
U sklopu horizontalnih državnih potpora 2001. godine najviše je uloženo u podupiranje zapošljavanja i osposobljavanja (290 milijuna kuna ili 51%). Riječ je uglavnom o subvencioniranju i kreditiranju zapošljavanja (u sklopu Programa nacionalne politike zapošljavanja koja se provodi preko Hrvatskog zavoda za zapošljavanje), te o poreznoj olakšici za novozaposlene i invalidne osobe u sklopu poreza na dobit.

Podupiranje malih i srednjih poduzeća u iznosu od 119 milijuna kuna (ili 21%), i to povoljnim kreditiranjem preko HBOR-a i izravnim subvencijama iz državnog proračuna sljedeća je veća stavka unutar horizontalnih potpora. Na posljednjim sastancima Europskog vijeća upravo je poticanje razvoja malih i srednjih poduzeća istaknuto kao jedan od glavnih oblika horizontalnih potpora te EU potiče zemlje članice da u njih ulažu.

Valja upozoriti da su u horizontalne potpore uključene potpore izvozu (12%), i to kao olakšice u porezu na dobit slobodnim carinskim zonama i kreditiranje izvoza putem HBOR-a (samo programi namijenjeni svim izvoznicima). Te su potpore uključene u horizontalne namjene jer su usmjerene svim poduzećima, a ne pojedinačnim sektorima. EU još uvijek blagonaklono gleda na izvozne subvencije u obliku povoljnijih kredita jer Sporazum o subvencijama WTO-a dopušta izvozno kreditiranje po kamatnim stopama nižim od tržišnih, ali samo ako su pokriveni troškovi. U svim ostalim slučajevima izvozni bi se krediti i svako drugo "promoviranje izvoza" u financijskom smislu ubrajali u zabranjene subvencije. Potrebno je napomenuti da zemlje EU-a sudjeluju u "gentlemenskom sporazumu" s OECD-om (OECD, 2003) kojim se nastoji minimizirati negativni utjecaj izvoznog kreditiranja na slobodnu konkurenciju unutar zemalja OECD-a.

U sklopu horizontalnih potpora najmanje se, samo 5%, izdvojilo za zaštitu okoliša, a nešto više (7%) za istraživanje i razvoj, i to ponajprije subvencijama iz državnog proračuna.

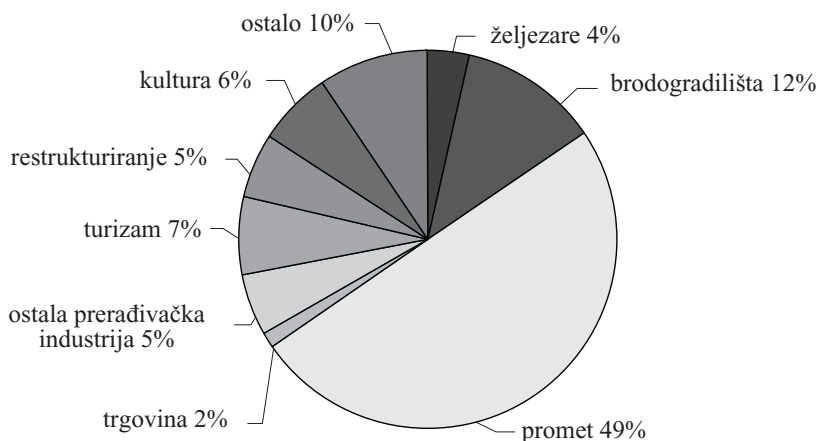
Slika 2. Struktura horizontalnih potpora u Hrvatskoj 2001. godine



#### Sektorske državne potpore

Državne potpore koje se dodjeljuju pojedinim sektorima narušavaju konkurenciju više nego horizontalne potpore. Tablica 7. daje prikaz i sastav sektorskih državnih potpora koje su najveća stavka u ukupnim državnim potporama u Hrvatskoj. U sektorske je potpore 2001. godine uloženo više od 4,4 milijarde kuna ili 51,8% ukupnih potpora.

Slika 3. Struktura sektorskih potpora u Hrvatskoj 2001. godine



Kao najvažnije valja spomenuti da se više od 2 milijarde kuna ili gotovo polovica sektorskih potpora odnosi na podupiranje prometa, 12% odnosi se na potpore brodogradilištima, a 7% na turizam. Kako je za sve ostale namjene utrošeno mnogo manje državnih sredstava, može se zaključiti da je osim poljoprivrede hrvatska država tijekom 2001. godine najviše podupirala sektore prometa, brodogradnje i turizma.

Zanimljivo je vidjeti koja poduzeća u prometu država najviše podupire<sup>18</sup>. Najveći iznos državnih potpora u prometu odnosi se na subvencije i transfere iz državnog proračuna za Hrvatske željeznice (HŽ). Od ukupnog iznosa od 1,1 milijarde kuna, koliko je iz državnog proračuna utrošeno za podupiranje željeznica, najviše je utrošeno za plaće, naknade i otpremnine (500 milijuna kuna), za otplate glavnica za kredite HŽ-a (223 milijuna kuna), te za subvencioniranje putničkog prijevoza (217 milijuna kuna). Osim HŽ-a kao najvećeg korisnika državnih potpora u prometnom sektoru, država je podupirala i trajektne linije (310 milijuna kuna), brodare i luke (115 milijuna kuna), te aerodrome (11 milijuna kuna). Otplate glavnice kredita Croatia Airlinesa odnose iz državnog proračuna 150 milijuna kuna, a subvencioniranje koncesionarima autoceste Zagreb – Rijeka i BINA Istra d.d. 356 milijuna kuna.

S oko 530 milijuna kuna državnih potpora brodogradilišta čine sljedeću grupu poduzeća u koja se usmjerava najviše državnog novca. Država podupire brodogradilišta uglavnom izravnim subvencijama iz proračuna, davanjem jamstava te povoljnim kreditiranjem preko HBOR-a. Kako je stanje u brodogradnji u Hrvatskoj dugo godina opterećeno nizom problema te se vrlo teško konsolidira, zanimljivo je vidjeti kako se EU odnosi prema brodogradilištima. Kako pokazuju podaci za 2001. godinu, u državama EU-a potporama se više uopće ne podupire brodogradnja. Naime, na razini cijelog EU-a u strukturi ukupnih potpora 0% odnosi se na brodogradnju. Od svih petnaest zemalja članica samo Španjolska i Nizozemska dodjeljuju državne potpore brodogradilištima, i to 1 odnosno 5% svojih ukupnih potpora (Commission of the EC, 2003:18). No kako EU reagira i na relativno male potpore brodogradilištima u Španjolskoj, dobro pokazuje vijest iz okvira 10. Hrvatsko podupiranje brodogradnje (sa 6% ukupnih državnih potpora i 12% sektorskih potpora) morat će, očito, doživjeti bitne prilagodbe.

Nakon prometa i brodogradilišta, turizam je treći sektor koji dobiva najviše državnih potpora. Gotovo u cijelosti (97% ukupnih potpora turizmu) turizam se podupire iz državnog proračuna, i to uglavnom subvencijama domaćega i stranoga organiziranog turističkog prometa preko Ministarstva turizma te velikim dijelom državnim jamstvima. Povoljnijim kreditima koji se dodjeljuju preko HBOR-a kreditira se priprema turističke sezone te ulaganja u turistički sektor.

Potpore ostalim sektorima manje su, no valja ipak upozoriti na neke od njih. To su ponajprije potpore kulturi, restrukturiranje poduzeća i stavka "ostalost".

Kultura je 2001. godine također dobila prilično velik iznos državnih potpora (279 milijuna kuna). Vlada je tijekom te godine pomogla Vjesniku, HRT-u i Slobodnoj Dalmaciji otpisom njihovih poreznih dugova ili pretvaranjem potraživanja države u vlasnič-

---

<sup>18</sup> Važno je napomenuti da podaci o državnim potporama o prometu ne uključuju investiranje u prometnu infrastrukturu (v. pogl. 5.1).

ki ulog. No čini se da je ta godina bila specifična te da je taj oblik državnih potpora kulturi u posljednje vrijeme mnogo manji.

Okvir 10.

*Bruxelles istražuje španjolsku subvenciju brodogradilištu*

Europski regulatori istražuju financijsku injekciju od 1,5 milijardi eura koliko je Španjolska vlada uložila u Izar, drugo najveće europsko brodogradilište. Iako Španjolska smatra kako Europska komisija nema legitimitet nad tom pomoći, ustanovi li se istragom da je ona ilegalna, Izar će morati vratiti novac.

Cijeli je slučaj politički osjetljiv jer je državni Izar ujedno i najveći španjolski poslodavac pa se vjeruje kako su zbog toga europski regulatori odgodili istragu do završetka lokalnih izbora u toj zemlji.

Smatra se kako je predmet istrage pomoć koju je Izar primio između 2000. i 2002, čime je došao u nelojalnu prednost pred konkurentima iz EU-a. Naime, tvrdi se da su brodogradilišta u vlasništvu Izara 1997. već primila 800 milijuna eura državne pomoći, te tako do 2007. ne bi smjela primiti nikakve nove subvencije.

Prema Financial Timesu, očekuje se da će Španjolska tvrditi kako je nova novčana potpora namijenjena proizvodnji vojnih brodova, što nije u nadležnosti Europske komisije.

*Izvor: BankaMagazine, 2003.*

Unutar restrukturiranja poduzeća u iznosu od 241 milijuna kuna tijekom 2001. godine hrvatska Vlada manjim je dijelom pomagala izravnim subvencijama iz državnog proračuna, a većim dijelom dodjelom jamstva poduzećima u teškoćama, kao i povoljnim kreditima iz programa kreditiranja HBOR-a.<sup>19</sup> Valja napomenuti da su pritom prema kriteriju primarnih potreba razvrstane potpore koje su namijenjene svim poduzećima kao pomoć u njihovom restrukturiranju. Restrukturiranje točno određenih poduzeća, npr. sanacija agrokombinata i brodogradilišta, svrstano je pod poljoprivredu odnosno sektor brodogradnje. Dakle, gdje god je bilo moguće, potpore za restrukturiranje poduzeća svrstane su u pojedine sektore, a ne u stavku restrukturiranja.

Stavka "ostalo" u iznosu od 423 milijuna kuna prilično je visoka, a odnosi se uglavnom na porezni dug što ga poduzeća uplaćuju u državni proračun, te većim dijelom, na dospjela i, malo manje, na izdana jamstva koja prema raspoloživim podacima u ovoj klasifikaciji potpora nije bilo moguće rasporediti na pojedine sektore.<sup>20</sup> Sukladno očekivanom poboljšanju ne samo evidencije državnih potpora već i opće transparentnosti sustava javnih financija (statistika poreznog duga, državni proračun, statistika jamstava), može se očekivati da će stavka "ostalo" polako gubiti značenje.

<sup>19</sup> Državne potpore za restrukturiranje i pomoć poduzećima od proljeća 2002. godine EU svrstava pod sektorske potpore jer je ta pomoć usmjerena na točno odabrana poduzeća, a nije namijenjena svim poduzećima. Nekad je ta potpora bila svrstavana pod horizontalne potpore (Commission of EC, 2002).

<sup>20</sup> Stavka "ostalo" u nekim zemljama EU-a također je visoka: npr. 2001. godine u Danskoj je iznosila 23% ukupnih državnih potpora, u Portugalu 16%, a u Španjolskoj i Velikoj Britaniji 11% (Commission of the EC, 2003:13). U Hrvatskoj udio ukupnih iznosa unutar stavke "ostalo" iznosio je 5,3% ukupnih državnih potpora (tabl. 7).

### *Državne potpore poljoprivredi i ribarstvu*

S 2,8 milijardi kuna ili 32,5% ukupnih državnih potpora poljoprivreda je svakako djelatnost u koju se ulaže najviše državnih sredstava. Najizdašniji izvor državnih potpora poljoprivredi jesu izravni transferi iz državnog proračuna, no valja naglasiti da je tijekom 2001. godine Vlada svojim odlukama o financijskoj konsolidaciji te grane znatna sredstva uložila u agroindustrijski kompleks. Država se poslužila različitim mjerama, i to otpisom državnih potraživanja po osnovi poreza i doprinosa, dokapitalizacijom, reprogramom kredita i preuzimanjem kredita s državnim jamstvima. Procjenjuje se da je veličina državne potpore u tim programima Vlade iznosila 1,1 milijardu kuna. Sukladno tome, 2001. godina, glede sustava državnih potpora u poljoprivredi, ipak je prije iznimna nego uobičajena. Također je vrlo značajna i aktivnost države u davanju jamstava poduzećima iz poljoprivrede i ribarstva. No valja naglasiti da se Zakonom o državnim potporama u Hrvatskoj ne predviđa kontrola potpora u poljoprivredi i ribarstvu, pa tom sektoru gospodarstva i ne pridajemo veću pozornost.

### *Regionalne državne potpore*

Država podupire razvoj poduzeća na regionalnoj razini raznim mjerama: transferima iz proračuna, olakšicama unutar poreza na dobit za područja posebne državne skrbi, povoljnijim kreditima u sklopu programa obnove u HBOR-u i jamstvima. Uglavnom su 2001. godine to bila državna podupiranja područja posebne državne skrbi i otoka. Regionalne potpore gotovo su na razini regionalnih potpora u EU, tj. čine oko 22% ukupnih potpora (bez poljoprivrede, ribarstva i prometa) (tabl. 8).

#### 5.2.3. Instrumenti kojima se provode državne potpore

Državne potpore čine trošak odnosno gubitak prihoda za državnu blagajnu, ali i korist za njihova primatelja. No veličina potpore, tj. konačna financijska korist za primatelja, sadržana u nominalnom transferiranom iznosu potpore, uvelike ovisi o instrumentu kojim se potpora dodjeljuje. Subvencije iz proračuna, porezne olakšice i neto dospjela jamstva potpora su koja je u cijelosti transferirana primatelju ili, ako je riječ o jamstvu nekom drugom subjektu u ime primatelja. Udio u vlasništvu, povoljniji krediti, porezni dug i izdana jamstva samo jednim dijelom čine državnu potporu.<sup>21</sup>

Godine 2001. u Hrvatskoj su subvencije i porezne olakšice, tj. instrumenti za koje se smatra da je cjelokupna potpora vrijednost transferirana primatelju iznosile 69% ukupnih državnih potpora. Pritom su subvencije iz državnog i lokalnih proračuna bile najzastupljeniji oblik pomoći poduzećima i činile su 58% ukupnih državnih potpora. Porezne olakšice s udjelom od 11% u ukupnim potporama uglavnom su se odnosile na olakšice koje poduzećima dopušta Zakon o porezu na dobit. No u porezne su olakšice uvršteni i otpisi državnih potraživanja po osnovi poreza, doprinosa i carina koje je tijekom 2001. godine hrvatska Vlada svojim odlukama odobravalala poduzećima poput poljoprivrednih kombinata, HRT-a, TLM-a Šibenik i poduzeća Slobodna Dalmacija.

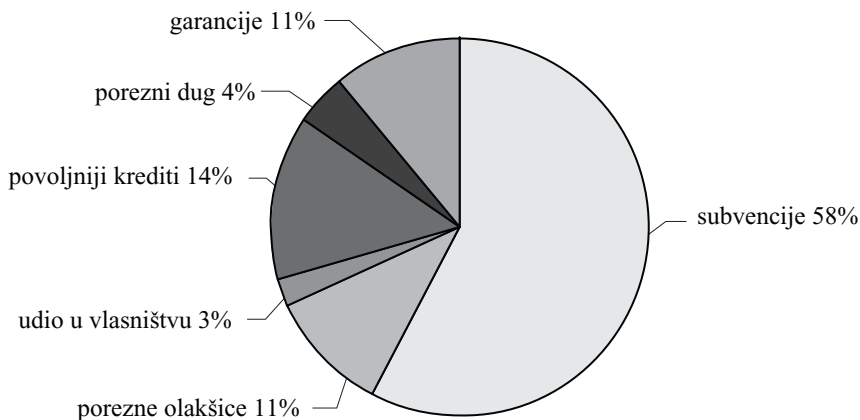
---

<sup>21</sup> Vidjeti metodologiju objašnjenu u poglavlju 5.1.



Nakon izravnih transfera slijede instrumenti državnih potpora, čija je veličina potpore manja od transferiranoga nominalnog iznosa. To su povoljniji krediti s udjelom od 14% u ukupnim potporama, izdana i dospjela jamstva<sup>22</sup> s 11%, porezni dug s 4% i udio u vlasništvu s 3%.

Slika 4. Udio pojedinih instrumenata u ukupnim potporama u Hrvatskoj 2001. godine



Svakako valja upozoriti na relativno visok udio povoljnijih kredita, uglavnom u obliku kreditiranja koje nudi HBOR. No u te je potpore uvršteno reprogramiranje i preuzimanje kredita koje je svojim odlukama tijekom 2001. godine odobravala hrvatska Vlada PIK-ovima.

Izdana i dospjela jamstva iznosila su 961 milijun kuna, a uglavnom su se dodjeljivala poduzećima u poljoprivredi, brodogradnji i turizmu. Porezni dug po svim vrstama poreza nastao 2001. godine iznosi je 4% ukupnih državnih potpora. Udjeli u vlasništvu, tj. pretvaranje državnih potraživanja u vlasnički ulog, koje je Vlada tijekom 2001. godine odobravala svojim odlukama agroindustrijskom kompleksu, Vjesniku i Slobodnoj Dalmaciji, odnijeli su 3% ukupnih državnih potpora.

Za usporedbu instrumenta kojima se dodjeljuju državne potpore u Hrvatskoj i u EU koristimo se podacima o državnim potporama bez poljoprivrede i ribarstva jer se taj podatak koristi i za raspored potpora prema instrumentima u EU. To je razlog što se podaci u tablici 9. razlikuju od onih na slici 4. Temeljna razlika u korištenju instrumenata državnih potpora jest to da se u EU mnogo više nego u Hrvatskoj koriste subvencije i porezne olakšice (gotovo 90% državnih potpora u EU prema 72% u Hrvatskoj), tj. instrumenti u kojima je veličina potpore jednaka nominalnom financijskom transferu. Suprotno tome, kao što se vidi iz tablice 9. u Hrvatskoj se mnogo više daju potpore u obliku poreznog duga državi (6,4% naspram 0,6% u EU) i jamstva (14,1% prema 2,8% u EU).

<sup>22</sup> Izdana i dospjela jamstva promatramo zajedno, kao jedinstveni instrument, bez obzira na razliku u izračunu državne potpore za izdana odnosno dospjela jamstva.

Upravo ti oblici potpora imaju relativno nizak stupanj transparentnosti jer se dodjeljuju uglavnom na temelju arbitrarnih odluka Vlade ili resornih ministarstava. Za razliku od njih, subvencije i porezne olakšice koje se dodjeljuju u sklopu proračunskog procesa izložene su većoj kontroli svih sudionika u donošenju i provedbi proračuna. Moguće je očekivati da će Hrvatska u sklopu procesa približavanja EU također morati svoje potpore sve više dodjeljivati u sklopu proračunskog procesa, a sve manje ostalim, manje transparentnim instrumentima.

Tablica 9. *Udio instrumenata državnih potpora u ukupnim\* potporama u Hrvatskoj i EU*

	<b>Subvencije</b>	<b>Porezne olakšice</b>	<b>Udio u vlasništvu</b>	<b>Povoljniji krediti</b>	<b>Porezni dug</b>	<b>Jamstva</b>
EU (1998-2000)	63,1	25,0	0,6	7,8	0,6	2,8
Hrvatska (2001)	58,9	12,9	0,5	7,2	6,4	14,1

\*Bez poljoprivrede i ribarstva.

Izvor: Commission of the EC, 2002:25.

Zanimljivo je da je korištenje povoljnijih kredita unutar državnih potpora bez poljoprivrede i ribarstva gotovo jednako u EU i u Hrvatskoj (oko 7%), a mnogo su više ako se promatraju i potpore poljoprivredi (14%). Razlog je relativno veliko korištenje povoljnijih kredita tijekom 2001. godine za podupiranje poljoprivrede u sklopu financijske konsolidacije agroindustrije, kada je Vlada reprogramirala ili preuzimala kredite PIK-ova. Dakle, kako je 2001.godina bila iznimna upravo zbog velike financijske konsolidacije poljoprivrednog sektora, izgledno je da će se u nekim drugim godinama struktura instrumenata državnih potpora ponešto razlikovati od 2001. te da će udio povoljnijih kredita u prosjeku biti i manji od navedenih 14 odnosno 7%. Naravno, ako se ponovno ne pojave novi financijski problemi u pojedinim poduzećima koji će opet nagnati državu da posegne za sličnim mjerama.

## 6. Zaključak

Koristeći se raznim mjerama intervencije u gospodarstvu, država namjerno ili nenamjerno narušava konkurenciju između poduzeća. Kako bi se konkurencija što manje remetila, EU je prihvatio stajalište da državne potpore kao jedan od oblika državne intervencije treba usmjeriti isključivo na ispravljanje tržišnih neuspjeha, istodobno ih preusmjeravajući sa sektorskih prema horizontalnim namjenama.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska se obvezala uskladiti nacionalno zakonodavstvo na području državnih potpora s odredbama pravne stečevine Zajednice. Važno je napomenuti da pritom zapravo nije riječ o usklađivanju nacionalnog zakonodavstva već o donošenju posve novoga zakonskog okvira. Naime, Zakon o državnim potporama, usvojen u ožujku 2003. godine, prvi je osnovni zakonski dokument kojim se uopće regulira to područje u Hrvatskoj. Međutim, nominalno zadovolje-

nje odredbi SSP-a donošenjem zadovoljavajućega nacionalnog zakonodavstva ipak ne znači i zadovoljavajuću primjenu tog istog zakonodavstva. Naime, samim normativnim prenošenjem kontrolnih ovlasti s područja državnih potpora na Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja sustav kontrole državnih potpora nije zaživio. Agencija zasada nije potpuno djelotvorna i suočena je s nizom problema administrativne prirode (posebno s nedostatkom stručnog osoblja). Usto, u Hrvatskoj još ne postoji službeni javni popis državnih potpora, čime ovo istraživanje postaje jedinstveni dokument koji, utemeljen na međunarodno usporedivoj metodologiji, daje pregled državnih potpora dodijeljenih tijekom 2001. godine.

Suočeni s brojnim teškoćama i ograničenjima u prikupljanju potrebnih podataka i informacija, bili smo prisiljeni na donekle arbitrarno grupiranje raspoloživih podataka. To znači da u prikazanim podacima državna potpora u nekim namjenama može biti podcijenjena ili pak precijenjena. No to nipošto ne utječe na utvrđene opće trendove državnih potpora u Hrvatskoj.

Ukupne državne potpore odobrene tijekom 2001. godine u Hrvatskoj iznose 8,5 milijardi kuna ili 5,25% BDP-a i najbližnje su državnim potporama koje je Grčka odobravala tijekom 1980-ih, tj. u prvim godinama članstva u EU. Međutim, u usporedbi s veličinom državnih potpora što su ih zemlje članice EU-a odobravale u razdoblju 1999.-2001. godine, a koje se kreću od 0,5% BDP-a u Velikoj Britaniji do 1,73% BDP-a u Finskoj, odnosno za cijeli EU 1,01%, Hrvatska uvelike odskaače. No Hrvatska ne odskaače samo u usporedbi sa zemljama članicama, već i u usporedbi sa zemljama kandidatkinjama. Naime, državne su potpore (bez poljoprivrede i ribarstva) trostruko veće u Hrvatskoj nego u zemljama kandidatkinjama (3,8% u odnosu prema 1,3% BDP-a).

Dakle, Hrvatsku tek očekuje prilagodba razine državnih potpora europskom prosjeku. Međutim, možda i važnija prilagodba od same visine državnih potpora jest prilagodba njihova namjenskog rasporeda. Naime, sektorske su potpore u Hrvatskoj 2001. godine činile 62,5% ukupnih potpora, bez poljoprivrede, ribarstva i prometa, a u EU više su nego dvostruko manje, tj. iznose 30%. Hrvatska je najviše podupirala promet, brodogradnju i turizam. Najveća je razlika u izdvajanjima za horizontalne namjene: u Hrvatskoj su ona iznosila samo 15,8%, a u EU neusporedivo visokih 47% ukupnih potpora bez poljoprivrede. Dakle, Hrvatsku osim snižavanja razine državnih potpora čeka i njihova prilagodba u smjeru smanjivanja pomoći pojedinim sektorima (ponajprije promet, brodogradnja i turizmu) te jačanje horizontalnih potpora poduzećima.

No nedvojbeno je da će proces prilagodbe biti složen i težak. Iz zakonskih promjena koje su uslijedile tijekom 2001. i idućih godina (npr. usvajanje programa poticanja zapošljavanja ili izmjene poreznog zakonodavstva u smjeru odobravanja povlastica za istraživanje i razvoj) razvidno je jače usmjerenje prema horizontalnim potporama. Međutim, zbog finansijskih problema i u većini slučajeva neuspješnog restrukturiranja, sektori poput brodogradnje, metalprerađivačke industrije i sl. i u 2002. i 2003. a vrlo vjerojatno će tako biti i kasnije, uvelike su ovisili o državnoj intervenciji. Stoga je teško ocijeniti koliko će se sektorske potpore moći smanjiti i preusmjeriti na horizontalne. Poljoprivreda, na koju se tijekom 2001. godine odnosilo 33% ukupnih potpora u Hrvatskoj, područje je posebice podložno interesnim lobijima i stoga je vrlo čest korisnik raznih oblika državne pomoći, osim Zakonom o poticajima u poljoprivredi reguliranih potpora.

Zaključno, na teškom putu prilagodbe EU, ne samo u smislu usvajanja pravne stečevine Zajednice već i odgovarajuće primjene zakonodavstva, uključujući i procese kontrole odobravanja i trošenja državnih potpora, Hrvatska će morati preispitati trenutačnu politiku državnih potpora i usvojiti dugoročno održive i transparentne kriterije odobravanja državnih potpora. U tom smislu ponajprije mislimo na postupno napuštanje politike *ad hoc* intervencija u pojedine sektore bez odgovarajućeg obrazloženja svrishodnosti i opravdanosti tih intervencija, osobito stoga što se neke mjere, prvobitno smatrane *ad hoc* mjerama, protežu kroz nekoliko godina ozbiljno opterećujući državne financije odnosno porezne obveznike.

## LITERATURA

**Adams, G. F. and Klein, L. R. (eds.), 1985.** *Industrial Policies for Growth and Competitiveness - An Economic Perspectives*. Lexington: Lexington Books.

**BankaMagazine, 2003.** "Bruxelles istražuje Španjolsku subvenciju brodogradilištu" [online]. Dostupno na: [www.bankamagazine.hr](http://www.bankamagazine.hr) [27.05.2003].

**Commission of the EC, 1992.** *Third Survey on State Aids in the European Community in the Manufacturing and Certain other Sectors*. Luxembourg.

**Commission of the EC, 2001.** "Ninth Survey on State Aid in the European Union", COM(2001) 403final. Brussels.

**Commission of the EC, 2002.** "State Aid Scoreboard - Spring 2002 Update", COM(2002) 242final. Brussels.

**Commission of the EC, 2002a.** *State Aid Scoreboard. Autumn 2002 Update. Special edition on the candidate countie*, COM(2002) 638 final. Brussels.

**Commission of the EC, 2003.** "State Aid Scoreboard - Spring 2003 Update", COM(2003) 225 final. Brussels.

**DZS, 2003.** *Priopćenje* br. 12.1.1/1 od 27.6. 2003. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

**DZS, 2003a.** *Statističke informacije 2003*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

**European Commission, 1999.** "European Economy - State Aid in a Single Market", No. 3. Bruxelles: European Commission.

**European Commission, 2003.** "Competition State Aid Scoreboard - Conceptual and methodological remarks" [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/conceptual\\_remarks.html](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/conceptual_remarks.html) [19. 12. 2002].

**HNB, 2003.** *Statistika tečaja* [online]. Dostupno na: <http://www.hnb.hr/tecajn/htecaj.htm> [5. 5. 2003]

**Kesner-Škreb, M. i Mikić, M., 2002.** "Državne potpore u Europskoj uniji i Hrvatskoj" u: Ott, K. (ur.). *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji - izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert, 107-131.

**Kesner-Škreb, M., 1994.** "Tržišni neuspjesi - Pojmovnik javnih financija". *Financijska praksa*, 18 (1), 55-57.

**Kobia, R. A. J., 1996.** "Introduction to the law, practice and policy of state aids in the European Community" [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp1996\\_007-en.html](http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp1996_007-en.html) [5. 5. 2003.].

**Komisija Europskih zajednica, 2003.** "Izvešće Komisije. Proces stabilizacije i pridruživanja jugoistočne Europe. Drugo godišnje izvješće [online]. Dostupno na: [http://www.mei.hr/Download/2003/04/04/Izvjescje\\_PSP\\_2003\\_\\_\\_hr1.doc](http://www.mei.hr/Download/2003/04/04/Izvjescje_PSP_2003___hr1.doc) (9. 9. 2003).

**Krugman, P. R., 1986.** "Targeted Industrial Policies: Theory and Evidence". *Portfolio - International Economic Perspectives*, 11( 3).

**Lavadas, K. A. and Mendrinou, M. M., 1999.** *Politics, Subsidies and Competition, The New Politics of State Intervention in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.

**Lee, F., 2002.** *OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies*. Paris: OECD.

**Martin, S. and Valbonesi, P., 1999.** *State Aid in Context*, mimeo, September.

**Meggison, W. L. and Netter, J. M., 2001.** "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization". *Journal of Economic Literature*, 39 (2), 321-389.

**Ministarstvo za europske integracije, 2003.** "Interaktivni plan provođenja SSP-a" [online]. Dostupno na: <http://www.mei.hr/default.asp?ru=322&akcija> (29. 7. 2003.).

**Ministarstvo za finance Republike Slovenije, 2002.** *Fourth Survey on State Aid in Slovenia for 1999, 2000 and 2001*. [online]. Dostupno na: [http://www.sigov.si/mf/slov/nadz\\_pom/aporocilo2001.pdf](http://www.sigov.si/mf/slov/nadz_pom/aporocilo2001.pdf) (12. 12. 2002).

**Neil, B., 1990.** "Measuring Industrial Subsidies: Some Conceptual Issues". *OECD Working Paper*, No. 75. Paris: OECD.

**Nicolaides, P. and Bilal, S., 1999.** *Understanding State Aid Policy in the European Community – Perspective on Rules and Practice*. The Hague: Kluwer.

**OECD, 2001.** "Competition Policy in Subsidies and State Aid", Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Committee on Competition Law and Policy. Paris: OECD.

**OECD, 2003.** *The Arrangement on guidelines for officially supported export credits*. Paris: OECD.

**Sandmo, A., 2002.** "Public Provision and Private Incentives", IIPF Congress 2002 - opening lecture [online]. Dostupno na: <http://data.vatt.fi/iipf2002/> (15. 11. 2002).

**Schulze, C. L., 1986.** "Industrial Policy: A Dissent". *Portfolio - International Economic Perspectives*, 11( 3).

**Sporazum** o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica [online]. Dostupno na: [http://www.mei.hr/Download/2002/07/05/SSP\\_cjeloviti\\_tekst1.pdf](http://www.mei.hr/Download/2002/07/05/SSP_cjeloviti_tekst1.pdf) [1. 6. 2003].

**State aid Unit, 2003.** *State Aid - A Guide for Public Bodies in Ireland*. Dublin: Department of Enterprise, Trade and Employment.

**Uredba** o državnim potporama, NN 121/03. Zagreb: Narodne novine.

**Vademecum** Community Rules on State Aid, 2002. Available from: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/vademecum/vademecum\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum/vademecum_en.pdf) [8. 7. 2003].

**Zakon** o državnim potporama, NN 47/03. Zagreb: Narodne novine.

## Kesner-Škreb – Pleše – Mikić: State Aid to Enterprises in Croatia in 2001

### Summary

*State aid to enterprises is a form of government intervention. Under the Stabilization and Association Agreement with the EU Croatia has accepted certain obligations concerning the allocation and control of state aid. The objective of this research project was to assess the size and structure of state aid in Croatia and to compare it with the aid provided by Member States (and candidate countries) to their enterprises. In 2001, State aid in Croatia represented 5.25% of GDP, and was five times the size of aid in the EU. At the same time, Croatia provided a much stronger support to certain economic sectors than the EU, particularly transport, tourism and shipbuilding. On the other hand, the aid for research and development, small and medium-sized enterprises or environmental protection, which are the main recipients of the so-called 'horizontal aid', the aid used by all enterprises and sectors and not only those selected, was much weaker. It should therefore be expected that Croatia would have to reduce the volume of its state aid in the course of its adjustment to the EU, and gradually redirect the aid from selected sectors to all enterprises, through horizontal forms of aid. At the same time, it should improve its system of allocation and control of state aid*

*Key words: state aid, government intervention, Croatia, the European Union*

### DODATAK 1.

#### **Izvori podataka i sažetak metodologije izračuna veličine državnih potpora poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine**

*1. Izvješće o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2001. godinu.*

*Izračun potpore:*

Ukupan nominalni iznos subvencije predstavlja državnu potporu.

*2. Popis izdanih financijskih i činidbenih garancija u 2001. godini.*

*Izračun potpore:*

Dospjele garancije: ukupan iznos dospjele garancije je potpora;

Izdane garancije: veličina potpore razmjerna rizičnosti garancije.

*3. Podaci o novoodobrenim kreditima HBOR-a u 2001. godini*

*Izračun potpore:*

Veličina potpore dobivena procjenom razlike između tržišnih uvjeta kreditiranja i uvjeta pod kojima se dodjeljuju krediti HBOR-a.

4. *Hrvatski zavod za zapošljavanje – Godišnjak 2001. HZZ-a: Financijsko izvješće o prihodima i izdacima u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2001. g.*

*Izračun potpore:*

Nepovratno financiranje: ukupan nominalni iznos potpore;

Kredit: veličina potpore dobivena procjenom razlike između tržišnih uvjeta kreditiranja i kredita HZZ-a.

5. *Statističko izvješće o verificiranim prijavama poreza na dobit za 2001. godinu (porezne olakšice)*

*Izračun potpore:*

Ukupan nominalni iznos olakšice je državna potpora.

6. *Pregled zaduženja i naplate poreza za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2001. godinu (porezni dug)*

*Izračun potpore:*

Kako je porezni dug zapravo kredit države poreznom obvezniku to je veličina potpore izračunata istom metodom kao i kod kredita HBOR-a.

7. *Odluke Vlade RH*

*Izračun potpore:*

Država otpisuje svoje potraživanje: ukupan nominalni iznos otpisa je potpora;

Država preuzima kredit: ukupan nominalni iznos preuzetog kredita je potpora;

Država pretvara svoje potraživanje u vlasnički ulog ili dokapitalizira: veličina potpore jednaka potpori kao kod kredita HBOR-a;

Država reprogramira kredit: veličina potpore jednaka potpori kao kod kredita HBOR-a.

Metodologija izračuna veličine državnih potpora zasniva na metodologiji EU na koji se temelji Izvještaj o državnim potporama u EU (*State Aid Scoreboard*) dostupan na: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/conceptual\\_remarks.html](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/conceptual_remarks.html).



## DODATAK 2.

### Ukupne državne potpore u Hrvatskoj 2001. godine (u 000 kn)

2001. Kategorije	A1	A2	B	C1	C2	D1	DIA	UKUPNO
POLJOPRIVREDA I RIBARSTVO	1.516.147	157.000	186.750	772.350		9.841	137.884	2.779.973
VODORAVNE POTPORE	283.627	209.132		70.403				563.163
R&D	38.127							38.127
Okoliš	27.224							27.224
Mala i srednja poduzeća	103.289			16.054				119.344
Zapošljavanje/osposobljavanje	108.985	178.416		3.423				290.825
Izvoz	6.000	30.715		28.212				64.927
Ostalo				22.713				22.713
SEKTORI	2.509.024	513.061	26.970	194.277	371.746	306.968	506.812	4.428.860
Željezare		160.000						160.000
Brodogradilišta	292.181			54.165		147.337	35.996	529.680
Promet	2.058.141			1.629	53.165	19.847	62.818	2.195.603
Trgovina		90			69.440			69.530
Ostala preradivačka industrija		100.000			127.705			227.705
Turizam	114.287	71.120		7.517			180.140	302.016
Restrukturiranje	17.182			130.965		93.069		241.217
Kultura		252.900	26.970					279.870
Ostalo	27.232				121.434	46.714	227.855	423.236
REGIONALNE POTPORE	606.692	19.744		150.000				776.436
<b>UKUPNO</b>	<b>4.915.491</b>	<b>898.937</b>	<b>213.720</b>	<b>1.187.031</b>	<b>371.746</b>	<b>316.810</b>	<b>644.696</b>	<b>8.548.433</b>

A1 - subvencije, A2 - porezna izuzeća, B - udjeli u vlasničkom kapitalu, C1 - povoljniji krediti, C2 - porezni dug, D - jamstva.