

Državne potpore u RH

Istraživački rad

Dominik Leko

dominik.leko@zg.htnet.hr

Ključne riječi: Državne potpore, horizontalne potpore, sektorske potpore

Zagreb, 1. veljače 2010. godine

SADRŽAJ:

1. Uvod	3
2. Državne potpore.....	3
2.1. Odrednice pojma	3
2.2. Kategorije državnih potpora.....	4
2.3. Državne potpore prema instrumentima dodjele	5
3. Sustav kontrole državnih potpora u RH.....	5
4. Analiza državnih potpora u RH	6
5. Zaključak	9
6. Literatura	10
7. Popis ilustracija.....	10

1. Uvod

Državne potpore predstavljaju jedan od sastavnih dijelova industrijske politike neke zemlje i jedna su od mjera kojima država utječe na tržišni položaj pojedinih poduzeća ili gospodarskih grana. Upravo iz tog razloga je važno na jasan i razumljiv način postaviti okvir i vršiti dodjelu državnih potpora. Cilj ovog rada jest prikazati kako je uređen sustav državnih potpora u RH.

Rad je podijeljen u tri logičke cjeline - u točki 2 će se dati odrednice pojma "državna potpora", te prikazati kategorije državnih potpora u RH, te prikazati razdiobu državnih potpora ovisno o instrumentima dodjele. U točki 3 će se reći nešto više o sustavu kontrole državnih potpora u RH, dok će se u točki 4 analizirati iznosi državnih potpora dodijeljenih u RH u razdoblju od 2006. do 2008. godine.

2. Državne potpore

U skladu s 3. člankom Zakona o državnim potporama državne potpore "svi su stvarni ili potencijalni rashodi ili umanjeni prihodi države dodijeljeni od davatelja državne potpore koji narušavaju ili bi mogli narušiti tržišno natjecanje davanjem prednosti na tržištu korisniku državne potpore, bez obzira na oblik državne potpore, u mjeri u kojoj to može utjecati na ispunjenje međunarodno preuzetih obveza RH iz članka 1. ovoga Zakona"¹.

Iz gorenavedenog dijela Zakona o državnim potporama vidljivo je kako je potrebno ispuniti nekoliko kriterija da bi se mjera smatrala državnom potporom.

2.1. Odrednice pojma

a) Ekonomska prednost

Da bi se mjera smatrala državnom potporom ona prije svega podrazumijeva postavljanje pojedinog ili više poduzetnika u povlašteniji položaj u odnosu na ostale konkurente. Ovdje je bitno da se ta ekonomska prednost ne bi mogla ostvariti iz tekućeg poslovanja poduzetnika, odnosno da nije korištena državna potpora. Pri ocjeni predstavlja li ulaganje države u vidu državne potpore ekonomsku korist primjenjuje se tzv. test ulaganja po tržišnim uvjetima - pomoću testa se utvrđuje predstavlja li mjera državnu potporu na način da se promatra u kojem bi opsegu poduzetnik mogao dobiti ta sredstva na tržištu kapitala.

b) Državna sredstva

Sukladno 2. članku Zakona o državnim potporama davatelji državne potpore "jesu Republika Hrvatska putem ovlaštenih pravnih osoba i središnjih tijela državne uprave, jedinice lokalne samouprave, jedinice područne (regionalne) samouprave te svaka pravna osoba koja dodjeljuje ili upravlja državnim potporama u smislu ovoga Zakona"². Osim izravnih proračunskih izdataka, državnom potporom se smatra i manji odnosno neostvareni prihod države temeljem umanjenja poreza na dobit ili otpisa potraživanja.

¹ Narodne novine (2005) Zakon o državnim potporama. Zagreb: Narodne novine d.d. (140/2005)

² Ibidem

c) Selektivnost potpore

Sve mjere koje u povlašteniji položaj stavljaju pojedine poduzetnike ili proizvodnju pojedine robe ili pružanje pojedinih usluga zadovoljavaju i treći od četiri kriterija koji utvrđuju da li mjera predstavlja državnu potporu ili ne. Ovim kriterijem se državne potpore razlikuju od općih mjera gospodarske politike koje se odnose na sve poduzetnike i sektore u državi (npr. opće fiskalne mjere, opće smanjenje kamatnih stopa, devalvacija nacionalne valute, promjene uvjeta gospodarske politike u odnosu na cjelokupnu djelatnost i sl.).

Dva su specifična pitanja kojima kriterij selektivnosti posvećuje posebnu pozornost - izgradnja i održavanje infrastrukture, te opće porezne mjere. Naime, izgradnja i održavanje infrastrukture ne predstavlja državnu potporu ako se mjera donosi na dobrobit svih poduzetnika i građana u određenoj državi. Posebno je delikatna situacija kad se radi o financiranju infrastrukturnih projekata po modelu javno-privatnog partnerstva. Budući da Zakon o javno-privatnom partnerstvu ne spominje mogućnost financiranja projekata uz dodjelu državne potpore, zadaća je nadležnog tijela da u Ugovoru o javno-privatnom partnerstvu na transparentan način utvrdi da privatni partner, njegovi vlasnici ili krajnji korisnici ne stječu nikakvu gospodarsku prednost u odnosu na ostale konkurente na mjerodavnom tržištu.³

Opće porezne mjere su izuzete iz definicije državne potpore, pod uvjetom da se primjenjuju bez razlike na sve poduzetnike i proizvodnju svih proizvoda na teritoriju države.

d) Utjecaj na tržišno natjecanje i trgovinu između RH i država članica EU

Zakon o državnim potporama temeljem SSP-a⁴ propisuje zabranu dodjele potpora koje utječu ili bi mogle utjecati na trgovinu između Republike Hrvatske i Europske unije. Za definiranje utjecaja na trgovinu koristi se pravna stečevina Europske unije⁵. Valja naglasiti kako nije odlučujuće bavi li se potencijalni primatelj državne potpore izvoznom aktivnošću ili ne - utjecaj na trgovinu prisutan je i ako se drugim inozemnim poduzetnicima sprječavaju aktivnosti na mjerodavnom tržištu.

Mjere koje su u skladu s četiri navedena kriterija (kumulativno) se smatraju državnim potporama.

2.2. Kategorije državnih potpora

Državne potpore u Hrvatskoj se dijele na dva sektora - potpore za poljoprivredu i ribarstvo, te potpore za industriju i usluge. Državne potpore za industriju i usluge su svrstane u nekoliko kategorija: horizontalne potpore, sektorske potpore, regionalne potpore te potpore na lokalnoj razini.

Horizontalne potpore podrazumijevaju sve državne potpore izdane u svrhu istraživanja, razvoja i inovacija, zatim zaštite okoliša i uštede energije, potpore dodijeljene

³ Janež Z., Državne potpore i javno-privatno partnerstvo, Računovodstvo, revizija i financije, 19 (1), 2009., str. 247-248

⁴ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

⁵ Godišnje izvješće o državnim potporama za 2008. godinu [online].

Dostupno na: http://www.aztn.hr/pdf/izvjesca/godisnje_izvjesce_DP_2008.pdf

malim i srednjim poduzetnicima, potpore namijenjene usavršavanju, zapošljavanju te poticanju kulture i zaštiti baštine.

Sektorske potpore su sve one državne potpore koje su namijenjene posebnim sektorima - potpore za proizvodnju čelika, promet, brodogradnju, turizam, radiotelevizijsko emitiranje, sanaciju i restrukturiranje te potpore za ostale sektore.

U skladu s naputcima Europske unije trebalo bi napustiti sustav selektivnog pomaganja samo nekim sektorima, te preusmjeriti takve potpore za navedene horizontalne ciljeve, jer te potpore dokazano stvaraju dodanu vrijednost. Već 2000. godine su na razini Europske unije horizontalne potpore činile 47% od ukupnih dodijeljenih potpora⁶, dok su u 2008. godini horizontalne potpore činile samo 13,53% od ukupnih dodijeljenih potpora u Hrvatskoj.

2.3. Državne potpore prema instrumentima dodjele

Kao što je već spomenuto, državne potpore sadržavaju dva osnovna elementa: javni rashod ili umanjeње javnih prihoda, te korist na tržištu gospodarskom subjektu korisniku državne potpore. Međutim, udio državne potpore tj. financijska korist sadržana u prenesenom nominalnom iznosu ovisi prvenstveno o obliku u kojem je državna potpora dana⁷.

Iz tog razloga su predviđene četiri kategorije državnih potpora ovisno o instrumentima dodjele. Kategorije su označene slovima od A do D, nakon kojih slijede brojevi 1 ili 2, označavajući ili potporu dodijeljenu putem proračuna središnje države (1) ili potporu dodijeljenu putem poreznog sustava (2). Ukoliko je udio državne potpore poznat, nakon brojki se dodaje slovna oznaka A.

Od najznačajnijih instrumenata u A kategoriji valja izdvojiti subvencije (A1), te porezna oslobođenja, izuzeća, oprost poreza i doprinosa i olakšice (A2). Sudjelovanje u temeljnom kapitalu u bilo kojem obliku uključujući pretvaranje duga (potraživanja) u udio u temeljnom kapitalu se ubraja u kategoriju B1⁸. U kategoriju C1 se ubrajaju povoljni zajmovi, dok kategorija D predstavlja izračunate državne potpore u jamstvima države.

3. Sustav kontrole državnih potpora u RH

Potpisivanjem SSP-a Hrvatska je između ostalog preuzela i obveze državnih potpora. U članku 70. SSP-a je navedeno da Hrvatska mora osnovati neovisno tijelo za nadzor i provedbu državnih potpora, čiji je posao upozoravati na svaku državnu potporu koja narušava tržišno natjecanje davajući prednost nekim poduzećima ili proizvodima. U skladu s tim je 2003. godine, kada je usvojen Zakon o državnim potporama, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) preuzela obaveze navedene u članku 70. SSP-a s iznimkom državnih potpora namijenjenih poljoprivredi i ribarstvu - naime, za navedene potpore je nadležno Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja.

Sustav kontrole državnih potpora u RH se temelji na tri osnovna pravila:

⁶ Ott, K., *Croatian accession to the European Union - Economic and legal challenges*, IJF, Zagreb, 2003, str. 119

⁷ Kaufman D. et.al., *Državne potpore i europske integracije - iskustva za Hrvatsku*, MEIRH, Zagreb, 2003, str. 116

⁸ Ibidem, str. 117

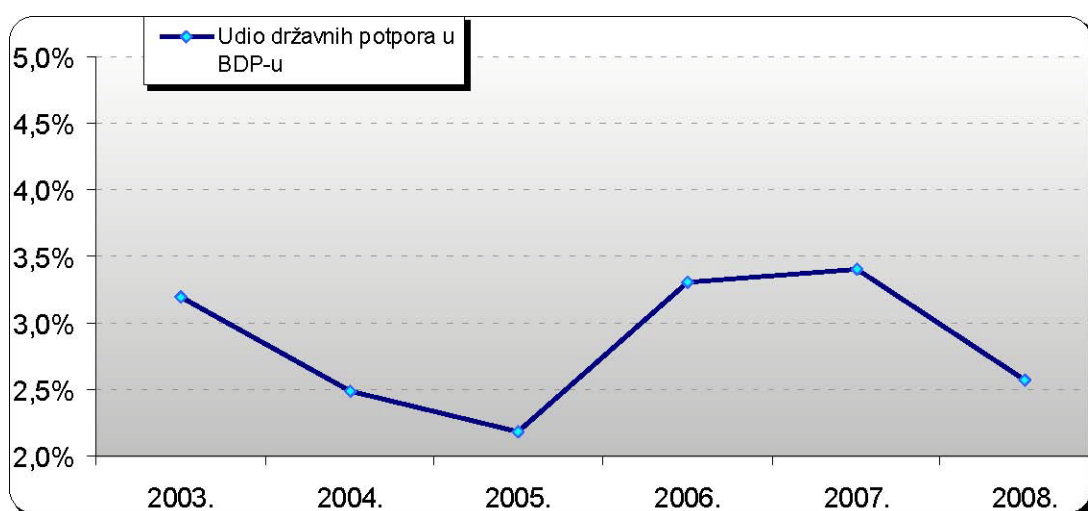
- Prijedlog dodjele, izmjena ili dopune državne potpore davatelj državne potpore treba prijaviti Agenciji
- Državna potpora se u pravilu ne smije dodijeliti bez prethodnog odobrenja, odnosno prethodno obvezujućeg mišljenja Agencije (tzv. stanje mirovanja)
- Državne potpore podliježu ocjeni Agencije u smislu njihove usklađenosti s odredbama materijalnog prava o državnim potporama. Nezakonito dodijeljene potpore moraju se vratiti

Kako državne potpore neposredno utječu na slobodu tržišnog natjecanja, u državama s tržišnim gospodarstvom kao što je Hrvatska ih je potrebno posebno nadzirati. Agencija je također dužna jednom godišnje podnositi izvješće Saboru RH o radu Agencije. Krajnji cilj Agencije vezan uz državne potpore jest njihovo postupno smanjenje i ukidanje.

4. Analiza državnih potpora u RH

Ukupna količina odobrenih državnih potpora u RH u 2008. godini je iznosila 8,81 milijardi kuna, što je, u odnosu na prethodnu godinu, smanjenje od 1,88 milijardi kn. Gledajući udio državnih potpora u BDP-u, državne potpore čine 2,57% BDP-a Hrvatske, što je još uvijek daleko iznad prosjeka Europske unije, gdje državne potpore u EU-27 skupini (2007.) čine 0,53% BDP-a. Gledamo li samo grupu zemalja koje su se priključile Uniji u zadnja dva vala, udjel državnih potpora u njihovom BDP-u iznosi 0,81%, što je još uvijek trostruko niži iznos koji se odvaja za državne potpore nego što je to stanje u RH. Prikaz kretanja udjela državnih potpora u BDP-u u Hrvatskoj kroz godine možete pogledati na grafikonu:

Grafikon 1: udio državnih potpora u BDP-u



Izvori: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija; podaci obrađeni u Agenciji

Ukoliko se promatraju iznosi danih državnih potpora prema kategorijama dodjele, primjetna su dva trenda unazad 3 godine: povećanje izdvojenih državnih potpora za poljoprivredu i ribarstvo, te smanjenje udjela sektorskih potpora u ukupnim državnim potporama.

Tablica 1: Državne potpore prema kategorijama

Kategorija		2006.			2007.			2008.		
		u mln HRK	u mln EUR	udio (%)	u mln HRK	u mln EUR	udio (%)	u mln HRK	u mln EUR	udio (%)
1.	Poljoprivreda i ribarstvo	2.543,0	347,3	26,83	3.210,1	437,6	30,01	3.537,7	489,8	40,15
2.	Industrija i usluge	6.935,1	947,0	73,17	7.485,0	1.020,3	69,99	5.272,8	730,0	59,85
	Horizontalni ciljevi	929,7	127,0	9,81	956,0	130,3	8,94	1.191,4	164,9	13,53
	Istraživanje i razvoj i inovacije	138,8	19,0	1,46	160,9	21,9	1,50	209,6	29,0	2,38
	Zaštita okoliša i ušteda energije	23,8	3,3	0,25	20,7	2,8	0,19	37,1	5,1	0,42
	Mali i srednji poduzetnici	241,2	32,9	2,54	53,4	7,3	0,50	172,3	23,9	1,96
	Usavršavanje	101,2	13,8	1,07	182,7	24,9	1,71	69,3	9,6	0,79
	Zapošljavanje	334,5	45,7	3,53	479,8	65,4	4,49	661,8	91,6	7,51
	Kultura	90,2	12,3	0,96	58,5	8,0	0,55	41,3	5,7	0,47
	Posebni sektori	5.590,6	763,4	58,98	5.852,0	797,7	54,72	3.498,4	484,4	39,71
	Proizvodnja čelika	1,0	0,1	0,01	196,3	26,7	1,83	0,0	0,0	0,00
	Promet	1.394,7	190,5	14,71	1.407,2	191,8	13,16	1.452,7	201,1	16,49
	Brodogradnja	2.797,8	382,1	29,52	2.173,5	296,3	20,32	594,7	82,3	6,75
	Turizam	261,0	35,6	2,75	178,4	24,3	1,67	162,9	22,6	1,85
	Radiotelevizijsko emitiranje	958,5	130,9	10,11	1.010,6	137,8	9,45	1.100,0	152,3	12,48
	Ostali sektori	40,6	5,5	0,43	40,4	5,5	0,38	134,7	18,7	1,53
	Sanacija i restrukturiranje	137,0	18,7	1,45	845,6	115,3	7,91	53,4	7,4	0,61
	Regionalne potpore	282,0	38,5	2,98	482,2	65,7	4,51	404,6	56,0	4,59
	Potpore na lokalnoj razini	132,8	18,1	1,40	194,8	26,6	1,82	178,4	24,7	2,02
UKUPNO		9.478,1	1.294,3	100,00	10.695,1	1.457,9	100,00	8.810,5	1.219,8	100,00

Izvor: Ministarstvo financija, ostali davatelji potpora; podaci obrađeni u AZTN-u

Valja naglasiti kako je udio sektorskih potpora u ukupnim potporama značajnije smanjen prvenstveno radi toga što je u 2008. godini dodijeljeno 72,6% manje potpora za brodogradnju u odnosu na 2007. godinu, što je između ostalog i posljedica prekida programa restrukturiranja hrvatskih brodogradilišta. Naime, 21. svibnja 2008. je započeo proces pripreme za privatizaciju brodogradilišta, te se državne potpore za brodogradilišta više ne izdaju.

Nažalost, izdvajanja za horizontalne ciljeve su još uvijek na nedovoljnoj razini u ukupnom udjelu državnih potpora, ali pozitivan trend je vidljiv. U 2008. godini je zabilježen rast od 24,6% u odnosu na godinu ranije, tj. povećanje s 956 milijuna kuna na 1,91 milijardi kuna. Navedeni podaci navode na mišljenje da je i kod davatelja potpora sve prisutnija svijest o potrebi napuštanja sustava selektivnog pomaganja samo nekim poduzetnicima ili samo nekim sektorima i preusmjerenja potpora za one namjene i ciljeve kojima se potiče rast efikasnosti i konkurentnosti svih poduzetnika. Najveći udio u horizontalnim potporama predstavljaju potpore za zapošljavanje, koje su u 3 godine povećale udio u ukupnim horizontalnim potporama s 35,98% na 55,55%. Slijede potpore za istraživanje, razvoj i inovacije sa 17,59% udjela, te potpore za male i srednje poduzetnike sa 14,46% udjela u ukupnim horizontalnim potporama.

Promatraju li se državne potpore kroz kriterij instrumenata dodjele državne potpore, najzastupljeniji instrument potpora u 2008. godini su subvencije, putem kojih je dodijeljeno 6.935,8 milijuna kuna, zatim porezna oslobođenja i olakšice putem kojih je država sakupila manje prihoda u iznosu od 1.028,7 milijuna kuna, te udjeli u vlasničkom kapitalu s iznosom od 409,3 milijuna kuna i državna jamstva u kojima je element potpore iznosio 394,4 milijun kuna. Gledano relativno, subvencije čine ukupno 78,7% ukupnih državnih potpora, nakon čega slijede porezne olakšice i oslobođenja s 11,7%, te udjeli u vlasničkom kapitalu s 4,6% i državna jamstva s 4,5%.

Tablica 2: Državne potpore prema instrumentu dodjele

Kategorija		A1	A2	B1	C1	D	Ukupno
1.	<i>Poljoprivreda i ribarstvo</i>	3.489,5	0,0	0,0	0,0	48,1	3.537,6
2.	<i>Industrija i usluge</i>	3.446,3	1.028,7	409,3	42,3	346,3	5.272,9
	<i>Horizontalni ciljevi</i>	434,0	756,3	0,0	1,1	0,0	1.191,4
	Istraživanje i razvoj i inovacije	46,9	162,7	0,0	0,0	0,0	209,6
	Zaštita okoliša i ušteda energije	36,0	0,0	0,0	1,1	0,0	37,1
	Mali i srednji poduzetnici	172,3	0,0	0,0	0,0	0,0	172,3
	Usavršavanje	5,3	64,0	0,0	0,0	0,0	69,3
	Zapošljavanje	132,2	529,6	0,0	0,0	0,0	661,8
	Kultura	41,3	0,0	0,0	0,0	0,0	41,3
	<i>Posebni sektori</i>	2.727,8	2,4	404,2	41,2	322,8	3.498,4
	Proizvodnja čelika	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Promet	1.048,6	0,0	404,2	0,0	0,0	1.452,8
	Brodogradnja	376,1	0,0	0,0	0,0	218,6	594,7
	Turizam	70,1	0,0	0,0	0,0	92,7	162,8
	Radiotelevizijsko emitiranje	1.100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.100,0
	Ostali sektori	133,0	0,0	0,0	1,7	0,0	134,7
	Sanacija i restrukturiranje	0,0	2,4	0,0	39,5	11,5	53,4
	<i>Regionalne potpore</i>	134,7	270,0	0,0	0,0	0,0	404,7
	<i>Potpore na lokalnoj razini</i>	149,8	0,0	5,1	0,0	23,5	178,4
UKUPNO		6.935,8	1.028,7	409,3	42,3	394,4	8.810,5

Izvor: Ministarstvo financija, ostali davatelji potpora; podaci obrađeni u AZTN-u

Najkorišteniji instrument dodjele državne potpore u poljoprivredi i ribarstvu jesu subvencije, koje čine čak 98,64% udjela u ukupnim subvencijama u poljoprivredi, dok se u kategorijama industrije i usluga (horizontalne, sektorske, regionalne potpore te potpore na lokalnoj razini) u značajnijoj mjeri koriste i ostali instrumenti dodjele potpora, prvenstveno porezna oslobođenja, izuzeća, oprost poreza i doprinosa i olakšice koja čine 19,51% ukupnih potpora namijenjenih industriji i uslugama.

U tablici 2 je vidljivo kako su državne potpore dodijeljene u A2 kategoriji dodijeljene isključivo za ostvarivanje horizontalnih ciljeva i regionalnih potpora, dok u sektorskim potporama prevladava, kao i kod poljoprivrede i ribarstva, korištenje subvencija kao instrumenta državne potpore. U 2008. godini je količina državnih jamstava iznosila 346,3 milijuna kuna, od čega je 63,12% dano za sektor brodogradnje.

5. Zaključak

Državne potpore predstavljaju instrument provođenja industrijske politike, i kao takve mogu povećati opće blagostanje građana, no isto tako mogu narušiti konkurenciju i smanjiti opće blagostanje. Najveći problem je taj što korištenje državnih potpora podrazumijeva da država može procijeniti koje poduzeće ima perspektivu, a koje nema bolje od samog tržišta, što u pravilu nije slučaj. Iz tog razloga se teži smanjenju količine državnih potpora, odnosno njihovom postupnom ukidanju.

Kontrola državnih potpora u Hrvatskoj je na zadovoljavajućoj razini - oformljeno je nadležno tijelo (Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja) koje odobrava državne potpore (sve osim potpora za poljoprivredu i ribarstvo), a zakoni koji se odnose na državne potpore su napisani u skladu sa zakonima Europske unije koji se odnose na isto područje. Opći pregled državnih potpora je javno dostupan, te je s tim postignuta zadovoljavajuća razina transparentnosti, iako mjesta za napredak još ima.

Analizom državnih potpora u Hrvatskoj u periodu od 2006. - 2008. je prikazano kako je stanje zadovoljavajuće. Posljednjih godina ostvareni naponi su rezultirali smanjenjem udjela državnih potpora u BDP-u zemlje, koje bi bilo još značajnije da nisu ogromne količine sredstava iskorištene za sanaciju i restrukturiranje sektora brodogradnje u 2006. i 2007. godini.

Osim smanjenja apsolutnog iznosa državnih potpora, pozitivan pomak je vidljiv i na području horizontalnih potpora - u 2008. godini je količina horizontalnih potpora porasla za 24,6% u odnosu na 2007. godinu. Također se smanjila i količina danih sektorskih potpora, koje bi se prema nalogu EU trebale daljnje smanjivati. U 2008. godini je dano 59,78% iznosa sektorskih potpora danog u 2007. godini što je ohrabrujuć podatak, i takav trend bi trebalo nastaviti u daljnjim godinama.

6. Literatura

Knjige:

Kaufman D. et.al., *Državne potpore i europske integracije - iskustva za Hrvatsku*, MEIRH, Zagreb, 2003

Ott, K., *Croatian accession to the European Union - Economic and legal challenges*, IJF, Zagreb, 2003

Časopisi:

Janeš Z., Državne potpore i javno-privatno partnerstvo, *Računovodstvo, revizija i financije*, 19 (1), 2009.

Zakoni i propisi:

Narodne novine (2005) Zakon o državnim potporama. Zagreb: Narodne novine d.d. (140/2005)

Internet:

Godišnje izvješće o državnim potporama za 2008. godinu [online].

Dostupno na: http://www.aztn.hr/pdf/izvjesca/godisnje_izvjesce_DP_2008.pdf

7. Popis ilustracija

Grafikon 1: Udio državnih potpora u BDP-u.....	6
Tablica 1: Državne potpore prema kategorijama.....	7
Tablica 2: Državne potpore prema instrumentu dodjele.....	8