Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine

Kesner- Škreb, Marina; Pleše, Ivana; Mikić, Mia

Source / Izvornik: **Newsletter : povremeno glasilo Instituta za javne finacije, 2003, 5, 1 - 6**

Journal article, Published version
Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:332123

Rights / Prava: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-16**

Repository / Repozitorij:

Institute of Public Finance Repository

POVREMENO GLASILO INSTITUTA ZA JAVNE FINANCIJE

NEWSLETTER

Institut za javne financije, 10000 Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska

p.p. 320; tel: (385 1) 48 19 363; fax: 48 19 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Broj 10, listopad 2003.

Marina Kesner-Škreb
Ivana Pleše
Mia Mikić

Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine

Prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju s EU, Hrvatska treba izgraditi transparentan sustav dodjele i kontrole državnih potpora poduzećima.

Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj su visoke i uglavnom usmjerene u pojedine sektore, ponajprije u promet, brodogradnju i turizam. U sklopu približavanja Hrvatske EU bit će potrebno postupno smanjivati obujam državnih potpora, te ih usmjeravati prema horizontalnim ciljevima, tj. u one namjene koje koriste svim poduzećima kao što je istraživanje i razvoj, malo i srednje poduzetništvo, osposobljavanje i zapošljavanje, zaštita okoliša i sl. Istodobno sustav dodjele i kontrole potpora te povrata onih koje su nedopuštene treba postajati sve transparentniji kako bi se umanjila svaka arbitrarnost u postupku prema potporama.

To je najkraći mogući zaključak istraživanja što ga je Institut za javne financije proveo kako bi pridonio što kvalitetnijoj izgradnji sustava državnih potpora. Cilj nam je bio izmjeriti veličinu i strukturu državnih potpora u Hrvatskoj 2001. godine slijedeći metodologiju EU-a[1]. Ovo bi istraživanje trebalo pokazati u kojem će se smjeru morati kretati politika prema državnim potporama kako bi se one približile razini i strukturi u EU. Naime, na svojim sastancima počevši od onoga 2000. godine u Lisabonu, pa do sastanka u Bruxellesu u ožujku 2003. godine Europsko vijeće poziva na "daljnje smanjivanje državnih potpora i njihovo preusmjeravanje na horizontalne ciljeve te podržava napore Europske Komisije u daljnjem radu na pojednostavnjenju i modernizaciji sustava državnih potpora i usmjeravanju pozornosti na one potpore koje narušavaju konkurenciju".

[1] Cjelovit tekst ovog istraživanja objavljen je u časopisu "Financijska teorija i praksa" 27(3), str. 287-330. (2003).

Institut za javne financije bavi se ekonomskim istraživanjima i analizama vezanim uz razne vidove javnih financija poput proračuna, poreza, carina i sl. Tom djelatnošću usmjeren je na razne ekonomske, pravne i institucionalne teme važne za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Republike Hrvatske. Kako bi se javnosti omogućilo da bolje razumije određena pitanja, Institut za javne financije pokrenuo je Newsletter u kojem se povremeno objavljuju stručne i nezavisne analize ekonomskih pitanja. Stavovi izraženi u člancima objavljenim u Newsletteru izražavaju mišljenja autora koja ne moraju neminovno održavati i mišljenje Instituta kao institucije. Potpuni tekst Newslettera na hrvatskom i na engleskom jeziku nalazi se i na Internet adresi: http://www.ijf.hr/newsletter.

Okvir 1. Što su državne potpore

Prema definiciji EU-a, državnom se 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 između zemalja članica.

Državne potpore EU dijeli na horizontalne (namijenjene svim poduzećima u gospodarstvu), sektorski usmjerene (izabranim poduzećima), regionalne te na poljoprivredu i ribarstvo. Potpora se može dodijeliti putem različitih instrumenta: subvencija, poreznih olakšica, udjela u vlasničkom kapitalu, povoljnijih kredita, poreznih dugova i jamstava.

Potpisivanjem **Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)** Hrvatska se obvezala uskladiti nacionalno zakonodavstvo na području državnih potpora s odredbama Ugovora o osnivanju EZ-a. Od Hrvatske se očekuju sljedeći potezi.

1. Osnivanje **operativnoga neovisnog tijela** kojemu će se povjeriti ovlasti nužne za potpunu primjenu sustava dodjele, kontrole i povrata (nezakonito dodijeljenih) državnih potpora. Također će se izrađivati redoviti godišnji izvještaj prema metodologiji Zajednice.
2. Izrada sveobuhvatnog **popisa programa potpora** koji su uspostavljeni prije osnivanja operativnog tijela i njihovo usklađivanje s kriterijima EU-a u razdoblju ne duljemu od četiri godine od stupanja na snagu SSP-a.
3. Prve četiri godine nakon stupanja na snagu SSP-a **svaka državna potpora koju dodjeljuje Hrvatska ocjenjivat će se** uzimanjem u obzir činjenice da se Hrvatska smatra područjem koje je istovjetno područjima Zajednice.

Prema informacijama Ministarstva za europske integracije, većina mjera do sada je provedena ili je u fazi provođenja. Tijekom 2003. doneseni su **Zakon o državnim potporama** (NN 47/03), te prateća Uredba o državnim potporama (NN 121/03). 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". Time je nominalno zadovoljen uvjet što ga je postavio SSP o osnivanju "operativnoga nezavisnog tijela" koje bi nadziralo primjenu pravila o državnim potporama. Međutim, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, prema mišljenju Europske komisije, u ovom trenutku nije dovoljno dobro osposobljena da obavi taj zadatak. Iako je donesena potrebna zakonodavna regulativa, hrvatsku državnu administraciju na operativnom planu još očekuju znatni napori u provođenju mjera dogovorenih u SSP-u.

I.
Veličina državnih potpora

U 2001. godini državne su potpore u Hrvatskoj činile 5,25% BDP-a, a u zemljama EU-a 1,01% BDP-a.

Ukupne državne potpore poduzećima 2001. godine u Hrvatskoj iznosile su 8,5 milijardi kuna ili 1,1 milijardi eura. U relativnim iznosima dosegnule su **5,25% BDP-a,** a na svakog zaposlenog u hrvatskom gospodarstvu otpalo je 6.340 kuna ili 849 eura državnih potpora godišnje.

Te je brojke potrebno smjestiti u europski kontekst 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. 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 potpore poduzećima. Međutim, razina državnih potpora u pojedinim zemljama EU-a vrlo je neujednačena: od 0,5 BDP-a u Velikoj Britaniji do 1,73% u Finskoj.

Sredinom 1980-ih Grčka je 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%). Dakle, one su 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 najsličniji 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 što je 1981. pristupila europskoj obitelji. Tada je državna intervencija u Grčkoj dodjeljivanjem potpora poduzećima bila najsnažnija od svih ostalih tadašnjih zemalja članica EU-a, a vjerojatno je bila i još veća 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.

Tablica 1. Udio ukupnih državnih potpora u BDP-u u Hrvatskoj i EU (%)

	1986-1988.	1999-2001.
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	n.a.	1,00
Portugal	1,50	1,14
Finska	n.a.	1,73
Švedska	n.a.	0,72
Velika Britanija	1,10	0,50
EU12	**2,20**	
EU15		**1,01**
Hrvatska (2001. godina)		**5,25**

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 (osim u Malti) (Commission of the EC, 2002a). Državne potpore u Hrvatskoj uvelike odskaču od onih koje se dodjeljuju u ostalim zemljama kandidatkinjama. 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**. Istodobno zemlje članice izdvajaju samo 0,8 BDP-a za podupiranje pojedinih poduzeća. Valja naglasiti da je to podatak o državnim potporama bez poljoprivrede i ribarstva jer se od zemalja kandidatkinja ne zahtijeva da podnose izvještaje o državnim potporama za sektor poljoprivrede i ribarstva, koji su pokriveni drugim poglavljima europskih sporazuma. Prema SSP-u, i Hrvatska ima istu obvezu kontrole 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. Osobito veliki napori u tom smjeru očekuju i Hrvatsku.

Tablica 2. Udio državnih potpora u BDP-u u zemljama kandidatkinjama (bez poljoprivrede i ribarstva, %)

	2000.
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
EU15	**0,8**
CC12	**1,3**
Hrvatska (2001. godina)	**3,8**

Napomena: CC12 - zemlje kandidati.
Izvor: Commission of the EC 2002a:14.

II.
Namjena državnih potpora

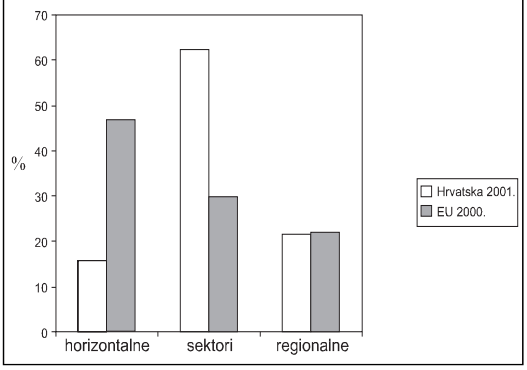
Hrvatska u podupiranje pojedinih sektora (uglavnom prometa, brodogradnje i turizma) ulaže dvostruko više od EU-a i tri puta manje u horizontalne namjene.

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, tzv. dobrih, i sektorskih, 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. Temeljnim horizontalnim potporama smatraju se potpore u istraživanje i razvoj, mala i srednja poduzeća, zaštitu okoliša, zapošljavanje i osposobljavanje i sl. Zato se i u ovom istraživanju uglavnom osvrćemo na te dvije skupine potpora.

Unutar 8,5 milijardi kuna državnih potpora u Hrvatskoj 2001. godine više je od polovice, tj. 4,4 milijarde kuna, utrošeno 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 je namjene te godine usmjereno 776 milijuna kuna državne pomoći.

Kako bi se mogla provesti valjana usporedba namjenskog rasporeda državnih potpora, potrebno ih je staviti u kontekst zemalja EU-a. Zbog ograničenosti podataka promatramo samo veličinu državnih potpora bez poljoprivrede, ribarstva i prometa (Commission of the EU, 2002:18) pa su zato i podaci za Hrvatsku prilagođeni tom načelu EU-a.

Slika 1. Namjenski raspored državnih potpora u Hrvatskoj i EU (udio u ukupnim potporama*)



**Bez poljoprivrede, ribarstva i prometa.*
Izvor: Commisssion of the EC, 2002:19.

Iz slike 1. 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 daje kao pomoć pojedinim sektorima 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. Suprotno tome, Hrvatska ulaže **tri puta manje od EU-a u tzv. horizontalne namjene,** tj. u one potpore kojima se pomaže svim poduzećima, a ne samo odabranima. Dakle, kako bi se struktura državnih potpora prilagodila EU, više će se državnog novca u obliku potpora morati preusmjeravati s pomoći pojedinim sektorima na potpore horizontalnim i regionalnim ciljevima. Kako je istraživanje pokazalo da se **najviše sektorskih potpora odnosi na podupiranje prometa, brodogradnje i turizma,** očito je da će upravo ti sektori morati ponijeti najveći teret prilagodbe kriterijima EU-a. U okviru 2 navodi se primjer kako se Europska komisija odnosi prema nedopuštenim potporama.

Okvir 2. 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.

III.

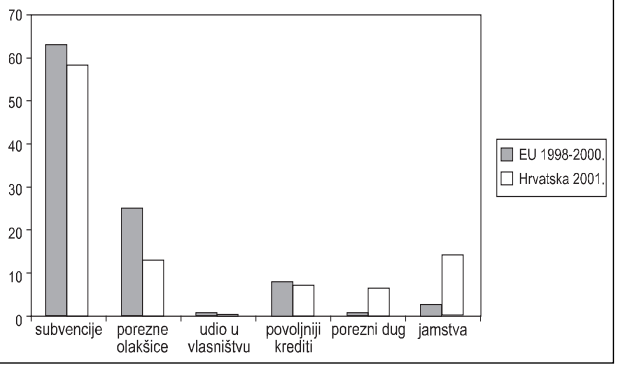
Instrumenti kojima se provode državne potpore

U podupiranju poduzeća Hrvatska se manje od EU služi subvencijama iz proračuna i poreznim olakšicama, a više poreznim dugom i jamstvima.

U Hrvatskoj se, jednako kao i u EU, za podupiranje poduzeća najčešće koriste sredstva iz proračuna kao što su subvencije i porezne olakšice (uglavnom one 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 Vlada svojim odlukama odobravala poduzećima poput poljoprivrednih kombinata, HRT-a, TLM-a Šibenik i poduzeća Slobodna Dalmacija.

Svakako valja upozoriti na relativno visok udio povoljnijih kredita, dodijeljenih uglavnom putem HBOR-a. No u te je potpore uvršteno reprogramiranje i preuzimanje kredita koje je svojim odlukama tijekom 2001. godine Vlada odobravala PIK-ovima. Izdana i dospjela jamstva uglavnom su se dodjeljivala poduzećima u poljoprivredi, brodogradnji i turizmu.

Slika 2. Instrumenti dodjele državnih potpora u Hrvatskoj i EU (udio u ukupnim potporama*)



**Bez poljoprivrede i ribarstva.*
Izvor: Commisssion of the EC, 2002: 25.

Za usporedbu instrumenata kojima se dodjeljuju državne potpore u Hrvatskoj i u EU koristimo se podacima o državnim potporama bez poljoprivrede i ribarstva jer se taj podatak iskorištava i za raspored potpora prema instrumentima u EU. 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). Suprotno tome, kao što se vidi iz slike 2, **u Hrvatskoj se mnogo češće daju potpore u obliku poreznog duga državi (6,4% naspram 0,6% u EU) i jamstva (14,1% prema 2,8% u EU).** 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 češće dodjeljivati u sklopu proračunskog procesa, a sve rjeđe ostalim, manje transparentnim instrumentima.

U procesu prilagodbe hrvatskih državnih potpora u budućnosti će trebati uložiti mnogo radnog napora, ali i političke volje kako bi se taj oblik državne intervencije sveo na razinu i strukturu modernih europskih tržišnih gospodarstava.

LITERATURA

BankaMagazine, 2003. *Bruxelles istražuje Španjolsku subvenciju brodogradilištu*, dostupno na: www.bankamagazine.hr (učitano 27. svibnja 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, 2002. *State Aid Scoreboard-Spring 2002 Update* COM(2002) 242 final, Brussels.

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

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

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, dostupno na: http: //www. mei. hr /Download/2002/07/05/SSP cjeloviti tekst1.pdf (učitano 1. lipnja 2003).

Institut za javne financije
Katančićeva 5
Zagreb, Hrvatska
p.p. 320

INSTITUT ZA JAVNE FINANCIJE

Institute of Public Finance
Katančićeva 5
Zagreb, Croatia
PO Box 320

**Poštarina plaćena
u poštanskom uredu 10000
ZAGREB**

TISKANICA