

Industrijska politika i državne potpore u Hrvatskoj

Kesner- Škreb, Marina; Jović, Ivana

Source / Izvornik: **Newsletter : povremeno glasilo Instituta za javne finacije, 2011, 13, 1 - 7**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:299065>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-26**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)



Industrijska politika i državne potpore u Hrvatskoj

MARINA KESNER-ŠKREB Institut za javne financije
IVANA JOVIĆ Privredna banka Zagreb d.d.¹

Povod pisanja ovog teksta je Godišnje izvješće Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN) o državnim potporama za 2009.² Cilj je naglasiti osnovna kretanja na području državnih potpora u razdoblju 2002-09. čime se dobiva i slika hrvatske industrijske politike.

Glavni nalazi jesu:

- U promatranom razdoblju država je uložila ukupno 60 mlrd. kuna u podupiranje poduzetnika, što je oko polovine aktualnog ukupnog javnog duga.*
- Nakon dostizanja vrhunca 2007. u posljednje dvije godine ukupne državne potpore opadaju.*
- Udio potpora u BDP-u od 1,1% 2009. je još uvijek dvostruko veći od onog u EU.*
- Najviše se državnih potpora odnosilo na poljoprivredu (21 mlrd.) i pojedine sektore (30 mlrd.), a najmanje na horizontalne (6 mlrd.) i regionalne namjene (3,5 mlrd. kuna).*
- 82% sektorskih potpora odnosi se na brodogradnju (12 mlrd.), promet (9 mlrd.) i HRT (4 mlrd. kuna).*
- U okviru horizontalnih potpora Hrvatska tek treba ostvariti napredak.*
- Industrijska politika u Hrvatskoj provodi se u najvećoj mjeri subvencijama (70%) i jamstvima (18%).*
- U Hrvatskoj još uvijek ne postoji konzistentna i dugoročno održiva industrijska politika koja promovira rast konkurentnih i tržišno održivih poduzeća.*

¹ Mišljenja iznesena u ovom radu isključivo su mišljenja autorice i ne trebaju se pripisivati PBZ-u.

² Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Godišnje izvješće o državnim potporama za 2009. godinu, studeni 2010. Dostupno na: http://www.aztn.hr/uploads/documents/tn/godisnja_izvjesca/godisnje_izvjesce_DP_2009.pdf

I. UKRATKO O DRŽAVNIM POTPORAMA

Državne potpore sastavni su dio industrijske politike i jedna su od mjera pomoću kojih država utječe na tržišni položaj pojedinih poduzeća. Dodjelom potpora, država neefikasnom poduzetniku pomaže opstati na tržištu. On je time doveden u povoljniji tržišni položaj u odnosu na konkurenciju, te može na tržište izaći s nižim cijenama (i/ili lošijom kvalitetom) i istisnuti kvalitetnog poduzetnika koji nije dobio državnu potporu čime dolazi do narušavanja tržišne utakmice.

Državne potpore mogu biti sektorske ili horizontalne. Sektorske potpore iskrivljuju tržišta i daju prednost jednom, obično manje efikasnom poduzeću na uštrb drugog, smanjujući na taj način opće blagostanje; horizontalne ispravljaju tržišne neuspjehe, pridonoseći povećanju općeg blagostanja. Horizontalne potpore tj. potpore istraživanju i razvoju, zaštiti okoliša, stručnom usavršavanju i sl., namijenjene su svim sudionicima na tržištu i u tom smislu mnogo manje narušavaju tržišnu utakmicu od sektorskih. Dodjela državnih potpora, a posebno onih kojima se pomaže samo odabranim poduzećima krije u sebi niz zamki:

- takve državne potpore pored izravnih imaju i neizravne troškove;
- država nema dovoljno informacija da bi mogla bolje od tržišta odabrati poduzeća “pobjednike” i/ili “gubitnike”;
- država ne zna kada pomoć treba prekinuti, niti kako se oduprijeti lobističkim grupama;
- državne potpore dovode do nelojalne konkurencije;
- mogu stvoriti probleme u međunarodnoj trgovini;

- konačno, opterećuju državni proračun.
- Sve navedeno država treba imati na umu kada se opredjeljuje za primjenu potpora.

Prema metodologiji EU-a, državne potpore su osim subvencija i drugi instrumenti koji su možda manje očigledni kao što su:

- državna jamstva;
- povoljni krediti koje dodjeljuje HBOR;
- pozajmice koje dodjeljuje Hrvatski fond za privatizaciju (HFP) za isplatu plaća;
- kupnja/iznajmljivanje državnog zemljišta poduzetniku po povoljnijoj cijeni od tržišne;
- prodaja zemljišta poduzetnika državi po višoj cijeni od tržišne;
- omogućavanje pristupa javnoj infrastrukturi bez plaćanja doprinosa za tu infrastrukturu;
- dokapitalizacija poduzetnika od strane države putem tzv. rizičnog kapitala pod povoljnijim uvjetima nego što bi to učinio privatni investitor, i sl.

No državnu potporu ne predstavljaju samo državni rashodi, već i manji državni prihodi, primjerice, zbog snižene stope poreza na dobit na područjima posebne državne skrbi ili otpisa potraživanja koje HFP odobri tijekom restrukturiranja poduzeća iz svojeg portfelja. Ipak, državne potpore ne uključuju pomoći kućanstvima, obrazovnim ustanovama, bolnicama, potpore za infrastrukturne projekte opće namjene, smanjivanje stope PDV-a na određene proizvode i usluge, potpore za obranu i javne radove.

Kako ne bi došlo do narušavanja funkcioniranja jedinstvenog tržišta gdje bi bogatije članice izdašnim pomaganjem svojih poduzetnika istiskivale s tržišta poduzetnike "siromašnijih" zemalja, EU je načelno zabranila dodjeljivanje državnih potpora. No kako bi EU i njene članice mogle voditi industrijsku politiku i podizati konkurentnost gospodarstva, razvijen je skup pravila koja uređuju svrhu i načine pod kojima države članice ipak mogu dodjeljivati državne potpore.

Tablica 1.

Državne potpore u Hrvatskoj (mil. kuna)

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2002-09.	
									mil. kuna	% BDP-a
Poljoprivreda i ribarstvo	1.779	1.950	1.820	2.125	2.543	3.275	3.615	3.671	20.778	0,9
Industrija i usluge	3.398	4.080	3.326	2.933	6.935	8.020	5.947	5.021	39.660	1,8
Horizontalne potpore	385	807	1.151	834	930	668	663	659	6.096	0,3
Sektorske potpore	2.722	2.894	1.685	1.814	5.591	6.816	4.795	3.824	30.142	1,3
Regionalne potpore	291	378	490	285	415	536	489	538	3.421	0,2
Ukupno	5.177	6.030	5.146	5.057	9.478	11.295	9.562	8.692	60.438	2,7

Izvor: AZTN, obrada autorica

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja je neovisno tijelo koje u Hrvatskoj kontrolira sve državne potpore, osim potpora poljoprivredi koje nadzire Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. Pravnu stečevinu EU-a o državnim potporama u cijelosti je preuzela i Hrvatska, te AZTN mora odobriti sve potpore (osim poljoprivrednih) koje sva državna tijela dodjeljuju svim poduzetnicima u industrijskim i uslužnim djelatnostima.

Nakon pristupanja Hrvatske u članstvo EU-a najveći će se dio nadležnosti na području državnih potpora koje sada obavlja AZTN prenijeti na Europsku komisiju. To ne bi trebalo predstavljati poseban problem za hrvatske poduzetnike jer AZTN već danas u dodjeli potpora primjenjuje ista pravila kao i Europska komisija na svoje države članice. Dakle, pristupanjem u članstvo EU-a Hrvatska će zadržati mogućnost dodjele potpora i provođenja industrijske politike u skladu s pravilima EU-a, a u okviru svojih financijskih mogućnosti, kao što to čini i danas, samo što će funkciju kontrole preuzeti Europska komisija. Nakon ulaska u EU, mijenja se samo to da provjeru sukladnosti dodijeljene potpore nekom poduzeću od Europske komisije mogu zatražiti svi ostali subjekti unutar EU-a koji se takvom odlukom osjećaju ugroženima.

2. UKUPNE DRŽAVNE POTPORE

AZTN objavljuje Izvješća o državnim potporama već osam godina, pa, zahvaljujući tome, postoje podaci o veličini i strukturi državnih potpora u dužem razdoblju, što stvara osnovu za izradu dugoročnijeg pregleda industrijske politike u Hrvatskoj. Potpore su iskazane sukladno metodologiji koja se primjenjuje u dokumentima Europske komisije, pa je moguće uspoređivati hrvatske i europske podatke.

Ukupne državne potpore u razdoblju od 2002-09. iznosile su 60 mlrd. kuna, odnosno 2,7% BDP-a. Za poticanje gospodarstva država je u osam godina uložila iznos koji je

jednak gotovo polovini ukupnog javnog duga 2010.³ Godišnje kretanje ukupnih potpora ponajprije određuje dinamika sektorskih i poljoprivrednih potpora koje zajedno čine 84% ukupnih potpora. Sektorske potpore, pa onda i ukupne, značajno su porasle 2006. i 2007. jer je tada odobrena potpora za sanaciju brodogradilišta u ukupnom iznosu od 4,2 mlrd. kuna, a snažne su bile i potpore Hrvatskim željeznicama, te industriji čelika zbog privatizacije Željezare Split i Valjaonice cijevi Sisak. Također, na rast ukupnih potpora kontinuirano je utjecao i stalan porast potpora poljoprivredi koje su se u osam godina udvostručile. U posljednje dvije godine ukupne potpore su počele opadati i valja se nadati da će se taj trend nastaviti.

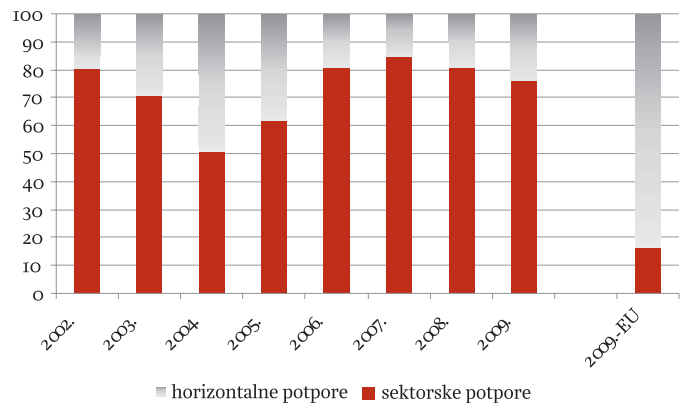
No udio državnih potpora 2009. u BDP-u u Hrvatskoj (1,1%) još uvijek je dvostruko veći od udjela u EU (0,5%). EU je, međutim uložila ogromna sredstva u sanaciju i restrukturiranje financijskog sektora: 4,5 trilijuna eura u razdoblju od listopada 2008. do listopada 2010. te 1,1 trilijun eura 2009.⁴ To je naravno dovelo i do porasta državnih potpora, pa se one penju s 0,5 na 3,5% BDP-a. U tom svjetlu potpore u Hrvatskoj od svega 1,1% BDP-a ne izgledaju tako loše. No problem je u tome što su mjere koje EU poduzima privremenog karaktera i traju do kraja 2011., kad će se europske potpore opet vratiti na razinu od oko 0,5 % BDP-a. Hrvatska će trebati uložiti puno napora da se državne potpore koje su prvenstveno strukturnog, a ne tekućeg karaktera spuste sa sadašnje razine BDP-a na razine prosjeka EU-a.

Hrvatska najviše ulaže u sektorske, a mnogo manje u horizontalne potpore. Najveći dio potpora industriji i uslugama, tj. prosječno visokih 75% u cijelom razdoblju 2002-09. čine sektorske potpore, a tek 25% odnosi se na horizontalne.⁵ U EU su omjeri dijametralno suprotni, pa se 2009. 84% potpora industriji i uslugama odnosi na horizontalne potpore, a "samo" 16% za potpomaganje sektora. U tom će smislu Hrvatska morati uložiti mnogo napora da stubokom preokrene industrijsku politiku i državne potpore preusmjeri prema horizontalnim namjenama.

3 Navedeno prema "Strategije upravljanja javnim dugom za razdoblje 2011.-2013" dostupno na: http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2011/108_sjednica_vlade_republike_hrvatske
4 Komisija je krajem 2008. donijela mjere koje su trebale olakšati posljedice gospodarske krize i kojima su privremeno liberalizirana pravila o potporama. Mjere su navedene u "Privremenom okviru Zajednice za mjere državnih potpora kojima se podupire pristup financiranju u trenutnoj financijskoj i gospodarskoj krizi" (Privremeni okvir), a trebale su trajati do kraja 2010. Komisija ih je produžila do 31. prosinca 2011. Navedeno prema: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html
5 Horizontalne i regionalne potpore zajedno.

Grafikon 1.

Udio sektorskih i horizontalnih potpora u industrijskim potporama u Hrvatskoj u razdoblju 2002-09. i EU 2009. (u %)



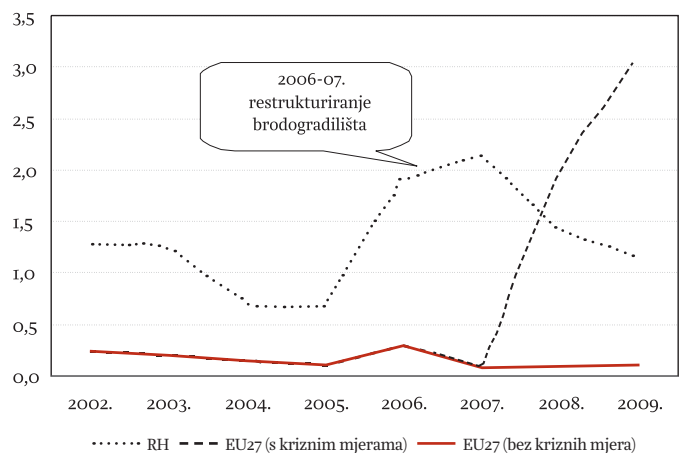
Izvor: AZTN, obrada autorica

3. SEKTORSKE POTPORE

Sektorske potpore i dalje su najznačajniji oblik državne intervencije u Hrvatskoj. U razdoblju od 2002-09. iznosile su 30,1 mlrd. kuna, pri čemu su najvišu razinu dosegnule 2007., a najnižu 2004. Najviše je potpora (82%) dodjeljivano brodogradnji, prometu i nakon 2007. HRT-u. No posljednjih godina sektorske državne potpore bilježe pad što se svakako može smatrati pozitivnim trendom.

Grafikon 2.

Sektorske potpore (% BDP-a)



Izvor: AZTN, obrada autorica

Sve do izbijanja svjetske financijske i gospodarske krize 2008. udio sektorskih potpora u EU27 kretao se na vrlo niskoj razini od oko 0,2% BDP-a. Izbijanjem krize i pokretanjem snažnih intervencijskih mjera i programa (posebno u starim zemljama članicama) razina sektorskih potpora u EU-u snažno raste i 2009. doseže 3,1% BDP-a. Iz grafikona 2 se također jasno vidi da kretanje sektorskih potpora u Hrvatskoj nije rezultat krize, nego potpora dodijeljenih prvenstveno brodogradnji, a zatim prometu i HRT-u.

Tablica 2.

Sektorske potpore (mil. kuna)

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2002-09.	
										mil. kuna
Sektori	2.722	2.894	1.685	1.814	5.591	6.816	4.795	3.824	30.142	100,0
Proizvodnja čelika	2	4	29	17	1	196	0	2	252	0,8
Promet	1.351	1.158	423	415	1.395	1.407	1.453	1.309	8.910	29,6
Brodogradnja	653	1.047	530	643	2.798	3.125	1.892	1.153	11.840	39,3
Turizam	62	213	87	182	261	181	172	165	1.322	4,4
Radiotelevizijsko emitiranje	0	0	0	0	959	1.014	1.069	1.133	4.174	13,8
Ostali sektori	383	158	26	56	41	51	135	59	908	3,0
Financijske usluge	272	130	0	0	0	0	0	0	402	1,3
Sanacija i restrukturiranje	0	184	591	502	137	842	75	3	2.334	7,7

Izvor: AZTN, obrada autorica

Tablica 3.

Financijska i činidbena državna jamstva brodogradilištima (mil. kuna)

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2002-09.		
										mil. kuna	struktura
Financijska jamstva											
Viktor Lenac	163	121						614	898	6,5	
Uljanik		64			53	321	339	0	776	5,6	
Kraljevica		49		109	195	361		158	872	6,3	
3. maj		329	52	370	859	1.929	612	256	4.407	32,0	
Brodotrogir		114		150	382	340	502	337	1.826	13,3	
Brodosplit		99	122		1.418	1.526	1.100	651	4.915	35,7	
BSO Brodosplit					36	26		7	69	0,5	
Ukupno	163	776	175	630	2.943	4.503	2.552	2.022	13.764	100,0	
Činidbena jamstva											
Uljanik				200	616				816	8,4	
Kraljevica			110		101				211	2,2	
3. maj			2.024	1.006					3.030	31,2	
Brodotrogir			934	443	245				1.623	16,7	
Brodosplit			1.667	1.810	391				3.868	39,9	
BSO Brodosplit			39		111				150	1,5	
Ukupno			4.774	3.458	1.465				9.697	100,0	

Izvor: Ministarstvo financija, obrada autorica

3.1. BRODOGRADNJA

Brodogradnja je pojedinačno najveći korisnik državnih potpora: dodijeljeno joj je 11,8 mlrd. kuna 2002-09., od čega se polovica odnosi na 2006-07. kad je provedena sanacija brodogradilišta. U posljednje dvije godine potpore brodogradilištima znatno su smanjene što je posljedica pada narudžbi za gradnju brodova uslijed globalne financijske i gospodarske krize. Najveći dio potpora brodogradilištima predstavljaju državna jamstva – gotovo 8 mlrd. kuna, od čega se najveći dio odnosi na kredite za sanaci-

ju. No postoji vrlo velika vjerojatnost da će država morati preuzeti vraćanje kredita dobivenih temeljem jamstava za sanaciju, pa će tako njihov teret pasti na sve porezne obveznike.⁶

Uz državna jamstva izravne subvencije osnovni su instrument dodjele državnih potpora brodogradilištima, no njihov se iznos u posljednje tri godine smanjuje.

⁶ Ukupno je izdano 13,7 mlrd. kuna financijskih i 9,7 mlrd. kuna činidbenih jamstava s vrlo visokim elementom potpore koji iznosi preko 58% kod financijskih jamstava i preko 34% ukupnih jamstava.

Valja naglasiti da brodogradilišta u Hrvatskoj u ovoj fazi restrukturiranja imaju poseban režim potpora. Tako velikim brodogradilištima koja se nalaze u teškoćama nije dopuštena dodjela horizontalnih potpora sve dok ne izađu iz teškoća. Moguće im je dodijeliti samo i isključivo potpore za sanaciju i restrukturiranje i to pod sljedećim uvjetima:

- poduzetnik mora izraditi održiv plan restrukturiranja;
- mora biti predviđen vlastiti doprinos poduzetnika;
- potpora mora biti svedena na najmanju moguću mjeru;
- mora biti planirano smanjenje kapaciteta;
- potpora se ne može ponovo dodijeliti prije isteka roka od deset godina.

3.2. PROMET

Kod prometa se u razdoblju 2002-09. najveći dio odnosi na potpore Hrvatskim željeznicama (u prosjeku 47%), pomorskom (36%) i zračnom prometu (8%). Ostatak su odobrena državna jamstva, no nije poznato kojim su prometnim sektorima bila usmjerena.

Željeznički promet – Sredstva dodijeljena Hrvatskim željeznicama (HŽ) prije liberalizacije tržišta 2006., ne smatraju se potporom, dok sredstva dodijeljena nakon toga predstavljaju potpore željezničkom prometu.⁷ Potporama se sada drže sredstva za zbrinjavanje viška zaposlenih, poticanje putničkog i kombiniranog prijevoza, nabavku novih i modernizaciju željezničkih vozila. U posljednjih osam godina, ukupne državne potpore HŽ iznosile su 4,2 mlrd. kuna, čime nisu obuhvaćena sredstva koja je država uložila u željezničku infrastrukturu jer se ona ne smatraju potporom.

Pomorski promet – Oko 95% potpora pomorskom prometu u 2009. odnosi se na linijski prijevoz temeljem programa Subvencija za prometno povezivanje otoka s

kopnom i otoka međusobno. Preostale potpore dodjeljuju se temeljem programa Obnove putničke flote Jadrolinije te Programa subvencioniranja razlike u cijeni pogonskog goriva brodarima u nacionalnoj plovidbi. Ukupno je pomorski promet u posljednjih osam godina potpomognut s 3,2 mlrd. kuna.

Zračni promet – Potpore zračnom prometu u ukupnom iznosu od 746 mil. kuna u razdoblju 2002-09. najvećim se dijelom odnose na Croatia Airlines d.d. i to subvencijama za očuvanje prometne povezanosti, a 2009. najveći se dio jamstava odnosio na istog poduzetnika.

3.3. HRVATSKA RADIOTELEVIZIJA

Hrvatska radiotelevizija se 2009. s iznosom primljenih potpora od 1,1 mlrd. kuna izjednačila s brodogradilištima. RTV pristojba koju su svi vlasnici radijskih i televizijskih prijemnika dužni plaćati, predstavlja dozvoljenu državnu potporu namijenjenu poticanju javnog radiotelevizijskog emitiranja. Valja pojasniti da se ovdje ne radi o državnoj potpori koja se dodjeljuje izravno iz proračunskih sredstava, već se potpora ostvaruje neizravno u obliku obvezne pristojbe propisane Zakonom o HRT-u. Ovu obveznu pristojbu pretplatnici ne uplaćuju u proračun kao što to čine s porezima, već izravno HRT-u koji tako ostvaruje potporu mimo proračuna. Ubiranje pristojbe omogućuje HRT-u ostvarivanje gospodarske prednosti u odnosu na ostale komercijalne televizije i radijske postaje.

4. HORIZONTALNE POTPORE

Horizontalne potpore u Hrvatskoj su još uvijek male. Dok EU u horizontalne potpore ulaže 84% potpora namijenjenih industriji i uslugama, Hrvatska ulaže svega 25%⁸. U idućem bi se razdoblju i u Hrvatskoj jačim korištenjem horizontalnih potpora mogla kreirati nova industrijska politika usmjerena na stvaranje osnove za podizanje konkurentnosti svih poduzetnika i uklanjanje tržišnih neuspjeha.

Tablica 4.

Potpore prometu (mil. kuna)

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2002-09.		
										mil. kuna	struktura
Željeznički promet	493	450	0	0	822	906	857	710	4.238	47,6	
Ostali kopneni promet	6	44	3	4	0	0	0	0	57	0,6	
Pomorski promet	388	389	320	387	418	431	496	407	3.236	36,3	
Zračni promet	169	152	100	0	56	70	100	99	746	8,4	
Jamstva	294	122	0	24	98	0	0	94	633	7,1	
Ukupno	1.351	1.158	423	415	1.395	1.407	1.453	1.309	8.910	100,0	

Izvor: AZTN, obrada autorica

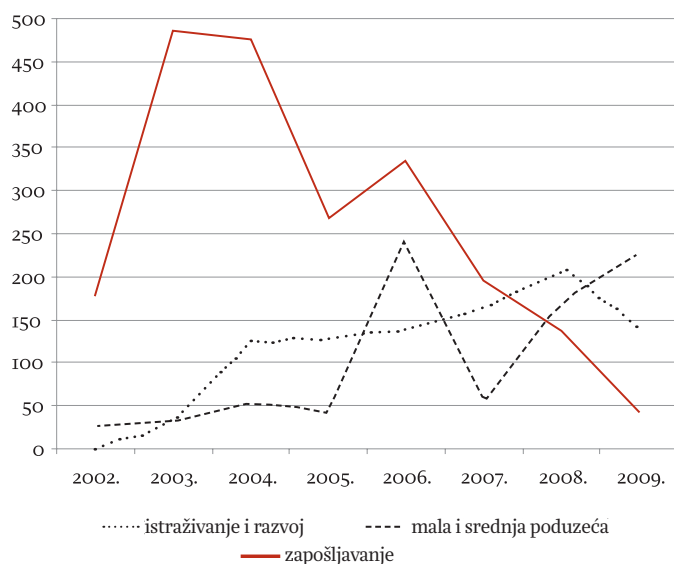
⁷ Od 1. siječnja 2006. omogućena je liberalizacija tržišta primjenom Izmjena Zakona o željeznici (NN 30/04).

⁸ Horizontalne i regionalne potpore zajedno.

Tablica 5.*Horizontalne potpore (mil. kuna)*

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2002-09.	
									mil. kuna	struktura
Horizontalni ciljevi	385	808	1.151	834	930	668	663	659	6.097	100,0
Istraživanje i razvoj	0	28	124	129	139	161	210	139	930	15,2
Zaštita okoliša i ušteda energije	0	6	0	7	24	21	37	65	160	2,6
Mala i srednja poduzeća	27	33	55	45	241	53	172	228	855	14,0
Usavršavanje	0	0	130	75	101	183	69	54	612	10,0
Zapošljavanje	178	485	475	268	335	195	136	43	2.114	34,7
Kultura	0	16	41	75	90	55	39	36	353	5,8
Ostali ciljevi	180	240	326	235	0	0	0	0	981	16,1
Podupiranje pristupa financiranja u krizi								94	94	1,5

Izvor: AZTN, obrada autorica

Grafikon 3.*Kretanje izabраниh horizontalnih potpora (mil. kuna)*

Izvor: AZTN, obrada autorica

Najviše se izdvaja za zapošljavanje, istraživanje i razvoj te mala i srednja poduzeća, pa to valja podrobnije objasniti.

Zapošljavanje – Premda najveće među horizontalnima, potpore zapošljavanju se smanjuju, pa su 2009. bile jedanaest puta manje nego 2003., i čine jedva 6,5% horizontalnih potpora. Uglavnom se dodjeljuju kao subvencije u okviru Nacionalnog provedbenog plana zapošljavanja, te kao porezne olakšice poreza na dobit.

Istraživanje i razvoj – Podupiranje istraživanja i razvoja pretežno se odvija putem poreznih olakšica sukladno Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

Ove potpore postupno rastu tijekom cijelog razdoblja osim 2009. kada dolazi do njihovog pada vjerojatno pod utjecajem gospodarske krize. U idućem bi razdoblju trebalo uložiti napore da dođe do njihovog dinamiziranja, jer je razvoj znanosti i tehnologije osnova dugoročnog rasta konkurentnosti poduzetnika.

Mala i srednja poduzeća – Potpore malom i srednjem poduzetništvu pokazuju neravnomjerno kretanje tijekom osam promatranih godina što ukazuje na stalne promjene u politici prema malim i srednjim poduzećima. Ipak, ohrabruje njihov nagli rast s 53 mil. kuna 2007. na čak 228 mil. kuna 2009., zahvaljujući, prije svega subvencijama iz programa HBOR-a i Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva.

U 2009. pojavljuje se i podupiranje financiranja u krizi, no kako je riječ o relativno malom iznosu (94 mil. kuna) ono nije u većoj mjeri utjecalo na dinamiku i strukturu horizontalnih potpora. To su potpore temeljene na Privremenom okviru koji je Hrvatska preuzela od EU-a (vrijedi do kraja 2011.), kojim se privremeno liberaliziraju pravila o potporama. Dodijeljene su uglavnom kao subvencije u programu smanjenja negativnog utjecaja štetnih plinova cestovnih vozila na okoliš, preko Fonda za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost.

5. INSTRUMENTI DODJELE DRŽAVNIH POTPORA

Industrijska se politika u Hrvatskoj u najvećoj mjeri provodi subvencijama i jamstvima. U razdoblju 2002-09. gotovo 70% ukupnih državnih potpora (uključujući poljoprivredu i ribarstvo) predstavljaju subvencije, a slijede ih jamstva (18% potpora).

Udio subvencija u Hrvatskoj i EU27 u ukupnim potporama industriji i uslugama na podjednakoj je razini (50%). U EU-u se, međutim mnogo više koriste porezna oslobođenja, izuzeća, oprost poreza i doprinosa i olakšice, dok

Tablica 6.Ukupne državne potpore prema instrumentima⁹ (mil. kuna)

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2002-09.	
									mil. kuna	struktura
A1 subvencije	3.448	3.920	4.310	3.450	5.378	6.211	6.902	7.010	40.628	67,2
A2 porezna izuzeća, oprost poreznog duga i doprinosa	86	119	481	920	723	1.300	411	372	4.412	7,3
B udjeli u vlasničkom kapitalu	421	205	161	45	404	508	515	106	2.365	3,9
C1 povoljni krediti	180	1.163	94	28	214	242	42	49	2.012	3,3
D jamstva	1.028	625	100	614	2.760	3.034	1.692	1.154	11.007	18,2
Ukupno	5.164	6.031	5.146	5.057	9.478	11.295	9.562	8.692	60.425	100,0

Izvor: AZTN, obrada autorica

Tablica 7.

Državne potpore po djelatnostima i instrumentima, 2002-09., (mil. kuna)

	A1	A2	B	C1	D	Ukupno
Poljoprivreda i ribarstvo	19.650	0	247	225	656	20.778
Horizontalni potpore	3.426	2.011	0	655	6	6.097
Sektorske potpore	15.665	1.234	2.079	897	10.268	30.142
Regionalne potpore	356	1.165	0	190	0	1.711
Potpore na lokalnoj razini	1.533	3	39	47	90	1.711
Ukupno	40.628	4.412	2.365	2.012	11.020	60.438
<i>struktura</i>	67,2	7,3	3,9	3,3	18,2	100,0
Ukupno bez poljoprivrede	20.978	4.412	2.118	1.788	10.363	39.660
<i>struktura</i>	52,9	11,1	5,3	4,5	26,1	100,0
EU27 (2007-09.)	50,6	43,7	0,6	3,4	1,6	100,0

Izvor: AZTN, obrada autorica

u Hrvatskoj prevladavaju državna jamstva. Posljedica je to znatnog udjela potpora brodogradnji u ukupnim potporama, a koje upravo i počivaju na državnim jamstvima. Nerazmjer u korištenju poreznih olakšica, oslobođenja i sl. posljedica je strukture poreznog sustava te i unutar EU27 postoje velike razlike u korištenju ovog instrumenta (45% potpora u EU15, naspram 31% u EU12).

6. ZAKLJUČAK

U Hrvatskoj još uvijek ne postoji konzistentna i dugoročno održiva industrijska politika koja promovira rast konkurentnih i tržišno održivih poduzeća. Najveći dio potpora ulaže se u sanaciju gubitaka brodogradnje, željezara i Hrvatskih željeznica, te rad Hrvatske radiotelevizije, a mnogo manje u poticanje istraživanja i razvoja, zaštitu okoliša i uštedu energije, te mala i srednja poduzeća, što bi mogla biti osnova za kvalitetan rast. Ulaskom Hrvatske

⁹ Državne potpore dodjeljuju se putem različitih instrumenata: subvencije (A1), porezna oslobođenja, izuzeća, oprost poreza i doprinosa i olakšice (A2), udjeli u vlasničkom kapitalu (B1), povoljni krediti (C1), državna jamstva (D). Za svaki instrument određena je metodologija izračuna elementa državne potpore.

u EU postupno će morati dolaziti do promjena jer će se slijediti politika i pravila EU-a koja se zalaže za “manje, ali kvalitetnije potpore”. To znači da će se potpore morati smanjivati i usmjeravati u horizontalne ciljeve.

Iako se u promatranom razdoblju smanjuje ukupna razina državnih potpora, struktura još uvijek odstupa od prosjeka EU-a, i predstavlja područje za daljnje promjene. S obzirom na veliki udio strukturnih potpora kojima se provlače razne sanacije i restrukturiranja i održavanje na životu “živih mrtvaca”, upitna je zapravo efikasnost dosad dodjeljivanih potpora. U Hrvatskoj, nažalost ne postoji analiza efikasnosti državnih potpora, niti adekvatno elaborirana državna industrijska politika, a upitna je i svijest domaćih poduzetnika o pravilima tržišne igre unutar EU-a. Zbog toga reforma sustava – smanjenje sektorskih i povećanje horizontalnih potpora – predstavlja popriličan izazov kreatorima ekonomske politike. Vjerojatno niti jedno područje ekonomske politike toliko transparentno ne ocrtava dugoročnu gospodarsku strategiju neke zemlje kao što to čine državne potpore. Međutim, teško je sa sigurnošću ustvrditi da se to odnosi i na Hrvatsku.