

Poglavlje 10.

REFORMA DRŽAVNIH POTPORA U HRVATSKOJ

Ivana Jović
Privredna banka Zagreb
Zagreb

Marina Kesner-Škreb*
Institut za javne financije
Zagreb

SAŽETAK

Državne potpore kao sastavni dio industrijske politike moraju se oprezno primjenjivati uzimanjem svih njihovih loših i dobrih strana u obzir. Europska unija ima razrađen sustav pravila dodjele i kontrole državnih potpora te se zalaže za “manje i bolje državne potpore” koje što manje narušavaju tržišnu konkurenciju. To su tzv. horizontalne potpore koje pridonose stvaranju jednakih uvjeta privređivanja za sve poduzetnike. Udio državnih potpora u BDP-u u Hrvatskoj je oko četiri puta veći od onog u Europskoj uniji, a one su uglavnom usmjerene u pojedine sektore. Hrvatsku očekuje bitno reformiranje odnosno smanjivanje vertikalnih potpora brodogradnji, prometu – posebno željeznicama, željezarama te za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama. Ujedno treba povećati potpore za horizontalne namjene i bitno poboljšati transparentnost dodjele državnih potpora.

Ključne riječi:

državne potpore, reforma, industrijska politika, Europska unija

UVODⁱ

Cilj ovog rada je predočivanje opće slike stanja državnih potpora u Hrvatskoj te naznačivanje smjera u kojemu bi se one u budućem razdoblju, poštujući pravila EU, trebale kretati. Na taj je način stvoren opći okvir reforme državnih potpora, tj. industrijske politike u širem smislu.

Podatci o državnim potporama prikupljeni su za razdoblje 2001-2004. godine,ⁱⁱ te su razvrstavani prema namjenama (sektorima i granama gospodarstva) te instrumentima (npr. subvencije, povoljniji krediti, porezne olakšice, jamstva i sl.). Pritom smo slijedili metodologiju koja se primjenjuje u EU a služi za izradu Izvješća o državnim potporama.ⁱⁱⁱ

Nakon uvoda, u drugom dijelu teksta, državne se potpore smještaju u okvir industrijske politike te se određuje njihov sadržaj u EU. U trećem se dijelu prikazuje slika veličine i strukture državnih potpora u Hrvatskoj u razdoblju 2001-2004. godine, a u četvrtom se daju smjernice budućeg kretanja potpora. Usmjeravamo se na reformu četiriju odabranih sektora u kojima će biti nužne najveće prilagodbe standardima EU, a to su brodogradnja, promet (posebno željeznice), čelik i željezare te sanacija i restrukturiranje poduzeća u teškoćama. Na tim područjima državne potpore znatno odstupaju od potpora u EU te će se Hrvatska trebati potruditi u njihovu usklađivanju.

DRŽAVNE POTPORE: OPĆI OKVIR

Državne potpore kao sastavni dio industrijske politike

Kao instrument provođenja industrijske politike državne potpore poduzećima mogu povećati opće blagostanje građana. No one također mogu narušiti konkurenciju i smanjiti opće blagostanje. Blagostanje će se smanjiti ako je pomoć usmjerena poduzećima koja su manje efikasna i koja proizvode dobra loše kvalitete uz visoke troškove. Opće će se blagostanje poboljšati, a ekonomski rast povećati ako državna potpora bude usmjerena na rješavanje tržišnih neuspjeha, tj. stanja kada tržište zakaže. Dakle, “loše” potpore iskrivljuju uvjete tržišta i daju prednost jednom poduzeću na štetu drugoga i na taj način smanjuju opće blagostanje, dok “dobre” potpore ispravljaju tržišne neuspjehe i

tako pridonose povećanju općeg blagostanja (Neil, 1990). Pritom valja naglasiti da će potpora dovesti do povećanja blagostanja samo ako je efikasnost povećana državnim potporama veća od izravnih i neizravnih troškova primjene potpora (Nicolaidis i Bilal, 1999).

Postoji vrlo opsežna 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. Unija je prihvatila to objašnjenje te također smatra da državne potpore treba usmjeriti uglavnom na područja tržišnih neuspjeha (Commission of the EC, 2003). Preusmjeravanje potpora prema tim “dobrim” potporama koje ne narušavaju konkurenciju glavni je strateški cilj reforme potpora u zemljama članicama EU. U tom će se smjeru morati kretati i buduća hrvatska reforma državnih potpora.

Primjena državnih potpora, a posebno onih kojima se provodi selektivna industrijska politika, tj. politika kojom se pomaže samo odbačenim sektorima ili poduzećima, krije u sebi niz zamki.

- *Državne potpore koštaju.* 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 problem od privatnog sektora, odnosno tržišta. Prije početka primjene državne potpore potrebno je procijeniti sve izravne i neizravne troškove koje one nose. Naime, postojanje tržišnog neuspjeha ne mora nužno značiti da treba poduzeti korektivne mjere: pokatkad liječenje može biti skuplje od bolesti (Martin i Valbonesi, 1999).
- *Država ne zna izabrati “pobjednike” i “gubitnike”.* Selektivna industrijska politika obično izgleda tako da država bira grane ili poduzeća koje treba pomagati. To su budući “pobjednici”, tj. grane i poduzeća od kojih se očekuje da će imati visoke stope rasta, ili su to “gubitnici”, tj. grane i poduzeća u teškoćama kojima država pomaže da opstanu i da se oporave. Pretpostavka za provođenje takve državne intervencije jest da država posjeduje analitičku sposobnost da bolje od tržišta izabere grane i poduzeća koja mogu postati pobjednici ili da odluči koje je gubitnike vrijedno spašavati te da odredi mjere kojima bi sve to trebalo biti provedeno. No državna je birokracija obično nedovoljno osposobljena i ne raspolaže dovoljnim brojem informacija da se uhvati u koštac s tako zahtjevnim zadatkom.
- *Država ne zna prekinuti pomoć.* Zbog manjka potrebnih informacija o proizvodima, cijenama ili tehnološkim otkrićima država se uglavnom

pokazala višestruko nesposobnom. Ona obično nije znala izabrati gospodarske grane pobjednike i/ili ključne gubitaše, nije znala kada je potrebno prekinuti davanje pomoći, tj. kada je neka grana sposobna samostalno posloovati. Država je često neadekvatno izabranim mjerama gospodarske politike u gospodarstvo uvodila brojne poremećaje koji su smanjivali njegovu ekonomsku efikasnost.

- *Država se ne zna obraniti od lobističkih grupa.* Pod pritiskom različitih lobističkih utjecaja mreža državne intervencije postaje sve složenija, a državna administracija sve potkupljivija. 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 “kandidati” kojima bi dobro došla državna pomoć. Pod utjecajem interesnih grupa državne se potpore teško ukidaju, uvode se nove, a taj je začarani krug teško prekinuti.
- *Državna intervencija dovodi do nelojalne konkurencije.* Državne potpore dovode i do nelojalne konkurencije među subvencioniranim i nesubvencioniranim poduzećima. Naime, nižim cijenama koje mogu ponuditi subvencionirana poduzeća, a koje nisu rezultat poboljšane kvalitete i produktivnosti, s tržišta se istiskuju kvalitetna, ali nesubvencionirana poduzeća s višim cijenama proizvoda.
- *Državne potpore opterećuju državni proračun.* Sve brojnije državne potpore sve više opterećuju državni proračun i dovode u pitanje njegovu fiskalnu održivost. Te se potpore u konačnici moraju financirati iz poreza, te zapravo svi porezni obveznici snose njihov trošak. Iako su plaćali niže cijene za subvencionirane proizvode, potrošači na kraju neizravno, putem većih poreza, ipak moraju platiti njihovu punu, nesubvencioniranu cijenu.
- *Državne potpore mogu stvoriti probleme i u međunarodnoj trgovini.* Naime, subvencioniranje domaće proizvodnje državnim potporama omogućuje primjenu grabežljive politike i prisvajanje dijela inozemnog tržišta. Kao odgovor na državne potpore “napadnuta” zemlja može primijeniti mjeru odmazde. Unija je, između ostaloga, i zbog toga uspostavila sustav kontrole državnih potpora koji bi trebao pridonijeti smanjivanju takvih neefikasnosti.

Sve navedeno pokazuje koliko je uspješnost reforme državnih potpora složen proces pri kojemu se mora voditi briga o brojnim aspektima, počevši od pojedinačnih mjera ekonomske politike, pa do vladajućega političko-ekonomskog i socijalnog okruženja.

Europska unija i državne potpore

Državna potpora ugrožava tržišnu utakmicu jer uvodi diskriminaciju između poduzeća koja dobivaju pomoć i onih koja pomoć ne dobivaju. Unija je uočila tu opasnost za zajedničko tržište te je zato uspostavila sustav kontrole državnih potpora. Taj se sustav zasniva na temeljnom načelu da je državna potpora nekompatibilna sa zajedničkim tržištem, no dopušta da je dodjela takve pomoći ipak opravdana u posebnim okolnostima. Članak 87 (1) Ugovora o osnivanju Ekonomske zajednice (EZ) definira državnu potporu: 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 sa zajedničkim tržištem. Slijedeći tu odredbu, EU je razvio vrlo složen sustav pravila koja određuju što se smatra dopuštenom, a što zabranjenom potporom. Ta su pravila tijekom godina dopunjena nizom uputa, pravnih mišljenja i sudskih odluka.

Cilj sustava kontrole državnih potpora, koji se primjenjuje u EU svodi se na nadgledanje predloženih i postojećih državnih potpora u zemljama članicama i utvrđivanja jesu li one u skladu sa zakonodavstvom EU te narušavaju li konkurenciju u Uniji. Europsko je vijeće^{iv} više puta pozivalo na smanjivanje državnih potpora i njihovo preusmjeravanje na horizontalne namjene koje najmanje štete konkurenciji; to su zaštita okoliša, obrazovanje i usavršavanje, istraživanje i razvoj te poticaji malim i srednjim poduzećima. Cilj je EU da državne potpore budu što manje, ali i što kvalitetnije, tj. da se smanjuju “loše” sektorske potpore, a povećaju one “dobre”, usmjerene u horizontalne namjene.

U posljednje vrijeme Komisija je svjesna kako je potrebno temeljito preispitati pravila o državnim potporama. Proširenje na 25 članica 2004. godine povećalo je potrebu za boljim upravljanjem potporama, ali je i tijekom godina nepotrebno porastao broj pravila, izuzeća i odluka o državnim potporama, što je sustav učinilo kompliciranim i netransparentnim, a procedure dugačkima i složenima. Zato je Komisija u lipnju 2005. godine jednoglasno usvojila *State aid action plan*^v za razdoblje od pet godina, čiji je cilj sveobuhvatna, koherentna i dalekosežna reforma politike državnih potpora koja bi trebala pridonijeti i oživljavanju Lisabonske strategije.^{vi} Reforma se zasniva na četiri obilježja:

- Odrednica *manje i kvalitetnije potpore* označava temeljnu ideju na kojoj se zasniva filozofija reforme državnih potpora.
- Naglasak je na ekonomskoj analizi koja bi pokazala da se neki ciljevi ne mogu postići na tržištu već je za to potrebna državna potpora. To se ponajprije odnosi na utvrđivanje postojanja tržišnih neuspjeha.
- Poboljšanje efikasnosti i transparentnosti procedura i ubrzanje procesa donošenja odluka.
- Suradnja zemalja članica i Komisije kako bi članice navrijeme prijavile potpore i priložile potpunu dokumentaciju, te u procesu donošenja odluke surađivale s Komisijom.

Okvir 1. Državne potpore u Europskoj uniji

Prema definiciji EU, 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 među zemljama članicama.

Državne potpore EU dijeli na horizontalne (namijenjene svim poduzećima u gospodarstvu), sektorske (usmjerene izabranim poduzećima) i regionalne te na potpore poljoprivredi i ribarstvu. Potpora se može dodijeliti putem različitih instrumenta: subvencija (engl. grants), poreznih izuzeća i oprosta poreza, udjela u vlasničkom kapitalu, povoljnijih kredita, poreznih dugova (tj. dugovanja poreznih obveznika poreznoj upravi) i jamstava (izdanih i opozvanih). U svim navedenim instrumentima nije sav dodijeljeni iznos potpora već je ona manja, pa se prema metodologiji EU koja se primjenjuje pri izradi Izvješća o državnim potporama izračunava tzv. element potpore. To se posebno odnosi na udjele u vlasničkom kapitalu, povoljnije kredite, porezne dugove i jamstva, dok npr. cjelokupni iznos dodijeljen u obliku subvencija čini državnu potporu. Više o toj metodologiji vidjeti na: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/scoreboard/conceptual_remarks.html i u Kesner-Škreb, Pleše i Mikić (2003).

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Hrvatska se obvezala uskladiti nacionalno zakonodavstvo na području državnih potpora s onim u EU. Tako je Zakon o državnim potporama prvi put donesen u ožujku 2003. godine, a novi je tekst tog zakona usvojen u prosincu 2005. godine (NN 140/05). Uredba o državnim potporama (NN 121/03 i 50/06) u primjeni je od kolovoza 2003. godi-

ne. S obzirom na potrebu usklađivanja ukupnoga hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice, odredbe tih propisa vrlo su slične onima u EU. Ipak su u procesu usporedbe zakonodavstva (tzv. *screening*) uočene određene razlike koje će se morati uskladiti. Hrvatska je kao nadležnu instituciju odredila Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja, čija je djelatnost usmjerena na odobravanje i kontrolu državnih potpora te na povrat onih koje su dane ili korištene suprotno propisima.

Okvir 2. Međunarodni izvori podataka o subvencijama

Osim Europske komisije koja redovito objavljuje podatke o državnim potporama u zemljama članicama EU, podatci o subvencijama objavljuju se i u sustavu nacionalnih računa (SNA), statistici MMF-a (*Government Finance Statistics, GFS*), WTO-a i OECD-a, te se ponešto razlikuju od subvencija koje su samo jedan od instrumenata državnih potpora u EU.

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

Svjetska trgovinska organizacija (WTO) također objavljuje podatke o subvencijama. Oni se zasnivaju na obvezi prijavljivanja subvencija koje su izravni transferi sredstava, fiskalni poticaji i državna opskrba dobrima i uslugama (osim opće infrastrukture). No ti podatci često nisu potpuni, pa ni usporedivi zbog problema prikupljanja i prijavljivanja podataka o subvencijama u pojedinim zemljama.

OECD je objavljivao godišnje podatke o industrijskim subvencijama za 25 zemalja članica za razdoblje 1989-1993. i 1994-1995. godine. Ti podatci sadržavaju proračunske transfere, subvencionirane kredite, inpute kupljene po nižim cijenama od tržišnih i izgubljene porezne prihode. Posebnost tih podataka jest da se zasnivaju na načelu neto državnog troška, tj. bruto proračunski izdaci za subvencije umanjuju se za povrate (npr. otplate kredita i sl.). No ti se podatci odnose samo na subvencije industriji (Lee, 2002).

Dakle, državne se potpore kao sastavni dio industrijske politike moraju oprezno primjenjivati, uzimanjem u obzir svih njihovih loših i dobrih strane. Unija ima razrađen sustav pravila dodjele i kontrole državnih potpora te se zalaže za "manje i bolje državne potpore" koje ne narušavaju tržišnu konkurenciju. To su tzv. horizontalne potpore, koje pridonose stvaranju jednakih uvjeta privređivanja za sve poduze-

tnike. Hrvatska je donošenjem Zakona i Uredbe o državnim potporama te osnivanjem Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja započela proces usklađivanja sustava državnim potpora s onim u EU.

VELIČINA I STRUKTURA DRŽAVNIH POTPORA U HRVATSKOJ

Ukupne državne potpore

U razdoblju od 2001. do 2004. godine ukupne državne potpore poduzećima u Hrvatskoj iznosile su 32,3 milijarde kuna. Godišnje su državne potpore u promatranom razdoblju prosječno iznosile nešto više od 8 milijardi kuna ili 4,4% BDP-a.

Tablica 1. Ukupne državne potpore u Hrvatskoj u razdoblju 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.	Prosjeck
<i>mlrd. kuna</i>					
Ukupne državne potpore	8,5	6,4	8,1	9,4	8,1
Ukupne državne potpore bez željeznica	7,4	6,2	6,0	6,4	6,5
Ukupne državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa	3,6	2,8	3,3	3,6	3,3
<i>postotak BDP-a</i>					
Ukupne državne potpore	5,2	3,6	4,2	4,6	4,4
Ukupne državne potpore bez željeznica	4,5	3,5	3,1	3,1	3,6
Ukupne državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa	2,2	1,6	1,7	1,8	1,8
<i>indeks u odnosu prema prethodnoj godini</i>					
Ukupne državne potpore	74,7	127,3	115,8		
Ukupne državne potpore bez željeznica	84,0	96,9	105,9		
Ukupne državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa	79,3	118,2	109,2		
<i>iznos po zaposlenome (u tis. kuna)</i>					
Ukupne državne potpore	6,3	4,7	6,0	6,8	5,9
Ukupne državne potpore bez željeznica	5,5	4,6	4,4	4,6	4,8
Ukupne državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa	2,6	2,1	2,4	2,6	2,4

Izvor: za BDP i broj zaposlenih DZS izračun autorica

Tako je svaki zaposleni građanin Hrvatske u prosjeku godišnje izdvojio gotovo 6.000 kuna za državne potpore. Kada se od ukupnih državnih potpora izuzme potpora poljoprivredi, ribarstvu i prometu,^{vii} tada potpore padaju na prosječno 3,3 milijarde kuna ili na 1,8% BDP-a.

Vidimo da ukupan nominalan iznos državnih potpora, izražen u kunama, osim u 2002. godini, stalno raste.^{viii} Ukupne su državne potpore u 2003. godini zabilježile porast od 27,3%, a u 2004. godini od 15,8%.

Usporedimo li državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa s onima u EU-15, možemo zaključiti da je Hrvatska zemlja s visokim udjelom potpora u BDP-u, tj. on je 2003. godine u Hrvatskoj bio preko četiri puta veći nego u EU.

Tablica 2. Državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa u Hrvatskoj i EU-15 u razdoblju 2001-2004. (% BDP-a)

	2001.	2002.	2003.	2004.
EU-15	0,43	0,44	0,40	
Belgija	0,32	0,34	0,24	
Danska	0,77	0,70	0,49	
Njemačka	0,79	0,78	0,68	
Grčka	0,33	0,22	0,22	
Španjolska	0,63	0,57	0,43	
Francuska	0,33	0,35	0,31	
Irska	0,65	0,45	0,31	
Italija	0,38	0,40	0,44	
Luksemburg	0,17	0,25	0,15	
Nizozemska	0,16	0,19	0,11	
Austrija	0,25	0,21	0,26	
Portugal	0,90	0,87	0,96	
Finska	0,31	0,36	0,36	
Švedska	0,18	0,16	0,39	
Velika Britanija	0,11	0,17	0,19	
Hrvatska	2,16	1,58	1,73	1,77

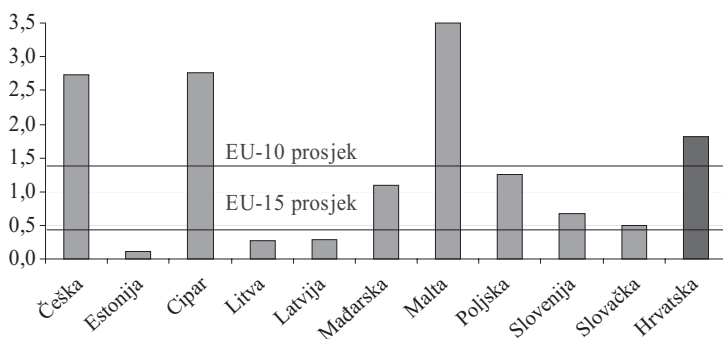
Izvor: Commission of the EC (2005); za Hrvatsku izračun autorica

I dok su u 2003. godini ukupne državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa u EU-15 iznosile 0,4% BDP-a, u Hrvatskoj su iznosile 1,73%, a u 2004. čak su porasle na 1,77% BDP-a. Unutar Unije

po visini potpora prednjače Portugal (0,96%) i Njemačka (0,68%), dok najnižu razinu bilježe Nizozemska (0,11%) te Luksemburg (0,15%). Najveće smanjenje razine potpora zabilježila je Irska, i to s 0,65% na 0,31% BDP-a u promatrane tri godine. Razinu potpora najviše je povećala Švedska, i to s 0,18% na 0,39% BDP-a.

Međutim, mnogo je zanimljivije usporediti kretanja državnih potpora sa zemljama sličnih ekonomskih pokazatelja, odnosno s novim članicama EU. Podatci kojima raspolažemo odnose se na razdoblje od 2000. do 2003. godine (neposredno prije pristupanja EU), u kojemu su državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa u deset novih članica Unije iznosile prosječnih 1,38% BDP-a. Usporedbe radi, prosječni iznos potpora u razdoblju od 2001. do 2004. godine u Hrvatskoj je iznosio 1,81% BDP-a. Istodobno, prosjek EU-15 iznosio je 0,43% BDP-a.

Slika 1. Državne potpore bez poljoprivrede, ribarstva i prometa, prosjek 2000-2003. u EU-15, EU-10 i Hrvatskoj (% BDP-a)



Izvor: Commission of the EC (2005); za Hrvatsku prosjek 2001-2004, izračun autorica

Međutim, zamjetno višu razinu državnih potpora od prosjeka EU-15 u promatranom su razdoblju zabilježile Češka, Cipar i, posebno, Malta. Samo se tri nove članice mogu uspoređivati s prosjekom Unije: Estonija, Latvija i Litva. Malo su iznad prosjeka EU-15 Slovačka i Slovenija.

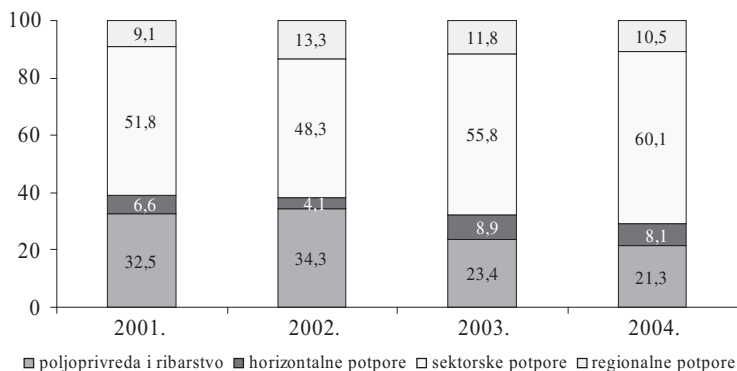
Usporedimo li Hrvatsku i deset novih zemalja članica, vidjet ćemo da je razina potpora u Hrvatskoj niža samo od one zabilježene na

Malti, Cipru i u Češkoj. Međutim, kako je riječ o još uvijek pretpri-
stunim podatcima za te države, moguće je očekivati da će, jednom kada
budu dostupni, podatci za 2004. godinu pokazati niže razine od nave-
denih.

Namjena i dodjela državnih potpora

Iz podatka na slici 2. očito da je Hrvatska tijekom cjelokupnog
razdoblja favorizirala sektorske potpore, potpore poljoprivredi i ribar-
stvu, regionalne potpore pa tek onda horizontalne potpore.

Slika 2. Struktura ukupnih državnih potpora u Hrvatskoj 2001-2004. (%)



Izvor: izračun autorica

Iako tijekom promatranih godina nije došlo do značajnije pro-
mjene u strukturi potpora, udio sektorskih i poljoprivrednih u ukupnim
potporama iz godine u godinu varira, što je posljedica različitih pro-
grama spašavanja pojedinih grana – jedne godine to su poljoprivredni
kombinati, druge godine željezare, treće godine brodogradilišta. Me-
đutim, kako bismo mogli provesti valjanu usporedbu namjenskog ra-
sporeda državnih potpora, potrebno je potpore prilagoditi načinu pri-
kazivanja u EU, odnosno isključiti potpore za poljoprivredu, ribarstvo
i promet.

Tablica 3. Namjenski raspored državnih potpora u Hrvatskoj, EU-15 i EU-10

	Iznos potpora (mil. eura)			Struktura potpora (%)		
	EU-15	EU-10	Hrvatska	EU-15	EU-10	Hrvatska
Horizontalne	20.651	902	77	52,2	14,9	17,2
Sektorske	9.816	4.608	251	24,8	75,9	56,1
Regionalne	9.086	560	120	23,0	9,2	26,7
Ukupne potpore*	39.553	6.070	448	100,0	100,0	100,0

* Bez poljoprivrede, ribarstva i prometa. Hrvatska – prosjek 2001-2004, EU-15 i EU-10 – prosjek 2000-2003.

Izvor: Commission of the EC (2005); za Hrvatsku izračun autorica

Struktura državnih potpora u Hrvatskoj odstupa od strukture u EU-15. U prosjeku, od 2001. do 2004. godine Hrvatska je najveći dio potpora (56%) usmjeravala prema pojedinim sektorima gospodarstva, dok je EU-15 to činio sa samo 25% ukupnih potpora. Za razliku od EU-15, u kojemu horizontalne potpore čine nešto više od 52% ukupnih potpora, u Hrvatskoj su one znatno manje zastupljene i na njih se odnosilo samo 17% potpora. U usporedbi sa strukturom državnih potpora u novim zemljama članicama, Hrvatska je u povoljnijem položaju jer bilježi bitno manja odstupanja nego EU-15. Naime, Hrvatska relativno više od EU-10 podupire pojedine regije i ulaže u horizontalne namjene, a manje u pojedine sektore.

Tablica 4. Struktura ukupnih državnih potpora u Hrvatskoj prema instrumentima (%)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	57,5	79,7	68,4	70,5	68,3
Porezna izuzeća i oprost	10,5	1,6	4,2	4,4	5,4
Udjeli u vlasničkom kapitalu	2,5	0,0	0,4	0,2	0,8
Povoljniji krediti	13,9	3,0	2,6	2,0	5,5
Porezni dug	4,3	4,0	6,7	7,8	5,9
Izdana jamstva	3,7	1,9	12,2	1,7	4,9
Opozvana jamstva	7,5	9,9	5,6	13,4	9,2
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: izračun autorica

Osim namjene državnih potpora, zanimljivo je pogledati i instrumente kojima se državne potpore dodjeljuju.

Najveći dio, gotovo 70% potpora poduzećima u promatrane četiri godine dodijeljen je u obliku izravnih subvencija iz državnog proračuna. Slijede opozvana jamstva, porezni dug i povoljniji krediti.

Tablica 5. Struktura potpora za prerađivačku industriju i usluge prema instrumentima u EU-15 i u Hrvatskoj (% ukupnih potpora)

	Subvencije	Porezna izuzeća i oprost	Udjeli u vlasničkom kapitalu	Povoljniji krediti	Porezni dug	Jamstva
EU-15	67,0	22,7	0,7	4,8	2,6	2,2
Belgija	85,3	6,4	0,1	6,0	1,2	1,1
Danska	94,3	5,7	-	-	-	-
Njemačka	64,3	29,0	1,0	1,6	-	4,1
Grčka	72,6	27,1	-	0,3	-	-
Španjolska	93,8	-	0,2	6,0	-	-
Francuska	59,9	26,0	-	11,3	0,1	2,7
Irska	35,2	62,1	1,9	0,2	0,4	0,1
Italija	69,2	9,1	0,6	3,5	17,5	0,1
Luksemburg	96,3	-	-	3,7	-	-
Nizozemska	63,5	18,1	-	4,9	10,1	3,4
Austrija	89,8	-	-	7,2	-	3,0
Portugal	11,7	82,2	0,3	5,2	0,6	-
Finska	68,5	19,1	6,4	5,9	-	0,1
Švedska	86,5	7,9	1,0	4,6	-	0,1
Velika Britanija	56,7	27,0	1,1	15,2	-	-
Hrvatska	58,7	5,9	0,4	4,3	9,6	21,2

EU-15 – prosjek 2001-2003, Hrvatska – prosjek 2001-2004.

Izvor: Commission of the EC (2005), za Hrvatsku izračun autorica

Vidimo da se u promatranom razdoblju Hrvatska neusporedivo više koristila jamstvima od zemalja članica EU-15, a manje poreznim izuzećima i oprostima poreza.^{ix} Sustav dodjele jamstava mnogo je ne-transparentniji od ostalih oblika državnih potpora, posebno subvencija. No s razvojem Agencije za tržišno natjecanje i njezina sustava odobravanja i kontrole državnih potpora i taj bi aspekt potpora trebao postati transparentniji. Zanimljivo je da porezna izuzeća i oprost poreza najčešće primjenjuju Irska i Portugal, a subvencije Belgija, Danska, Španjolska, Luksemburg, Austrija i Švedska.

U novim zemljama članicama situacija je nešto drugačija, što se može vidjeti i iz sljedeće tablice.

Tablica 6. *Potpore za prerađivačku industriju i usluge prema instrumentima (% ukupnih potpora)*

	Subvencije	Porezna izuzeća i oprost	Udjeli u vlasničkom kapitalu	Povoljniji krediti	Porezni dug	Jamstva
EU-15	61,2	26,8	1,6	5,4	2,4	2,6
EU-10	18,4	33,6	4,9	3,5	1,7	37,8
Cipar	17,9	80,9	-	-	-	1,2
Češka	11,7	3,3	5,7	1,3	0,4	77,7
Estonija	68,6	14,5	-	0,2	-	16,7
Mađarska	31,7	66,7	0,1	0,6	-	0,9
Litva	3,0	65,4	2,0	1,4	3,2	25,0
Latvija	4,9	50,2	27,6	8,9	6,1	2,3
Malta	17,5	41,1	-	30,0	2,7	8,7
Poljska	20,7	47,9	8,3	7,2	6,5	9,5
Slovenija	41,4	36,7	11,5	6,4	-	4,0
Slovačka	10,2	69,7	-	-	-	20,1
Hrvatska	58,7	5,9	0,4	4,3	9,6	21,2

EU-10 – prosjek 2000-2003, Hrvatska – prosjek 2001-2004.

Izvor: Commission of the EC (2005); za Hrvatsku izračun autorica

Slično kao u Hrvatskoj, i u novim je zemljama članicama dosta učestalo korištenje jamstva, u čemu svakako prednjači Češka. Estonija je jedina zemlja koja češće od Hrvatske primjenjuje subvencije. Za razliku od Hrvatske, te se zemlje neusporedivo više koriste poreznim izuzećima i oprostima poreza, i to posebno Litva, Latvija i Mađarska te Slovačka i Cipar.

Dakle, u Hrvatskoj se potpore mnogo izdašnije koriste negoli u EU pa je njihov udio u BDP-u oko četiri puta veći nego u EU-15 i oko 30% veći od onoga u EU-10. Hrvatska uglavnom podupire pojedine sektore, a manje ulaže u horizontalne namjene, te je neusporedivo više od zemalja članica EU-15 dala jamstava, a manje poreznih izuzeća i oprostora poreza.

REFORMA DRŽAVNIH POTPORA U HRVATSKOJ

Kako je udio državnih potpora poduzećima u BDP-u u Hrvatskoj preko četiri puta veći od onoga u EU, a potpore su uglavnom usmjerene na poticanje pojedinih sektora, a ne u horizontalne namjene, Hrvatska će u procesu pristupanja EU morati bitno reformirati državne potpore. To znači da će morati smanjiti ukupni iznos potpora te ih preusmjeriti s podupiranja pojedinih sektora u poticanje horizontalnih namjena: zaštitu okoliša, obrazovanje i usavršavanje, istraživanje i razvoj te poticanje malih i srednjih poduzeća. Najveće će promjene zahvatiti pojedine sektore koji danas imaju najveće iznose državnih potpora, a za koje postoje posebna pravila EU. To su brodogradnja, promet, industrija čelika i željezare te sanacija i restrukturiranje poduzeća u teškoćama, na koje se u razdoblju 2001-2004. godine odnosilo gotovo 80% sektorskih potpora.^x Riječ je o sektorima čija će daljnja razvojna strategija morati obuhvatiti smanjenje državnih potpora i njihovo usklađivanje s pravilima EU. Upravo će na tim područjima biti koncentrirani pregovori s EU o državnim potporama te će ona pretrpjeti najveći teret prilagodbe pravilima EU.

Tablica 7. Sektorske državne potpore u Hrvatskoj 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Željezare	3,71	0,08	0,82	0,94	1,45
Brodogradilišta	11,96	24,67	12,32	12,65	14,49
Promet	49,57	44,21	63,39	66,31	57,53
željeznice	25,21	4,65	45,80	53,15	35,83
ostali promet	24,36	39,55	17,59	13,17	21,70
Trgovina	1,57	1,48	3,45	1,76	2,09
Ostala prerađivačka industrija	10,72	8,95	6,75	5,24	7,64
Turizam	6,82	2,61	6,72	2,29	4,61
Restrukturiranje	5,45	11,32	1,64	1,51	4,24
Kultura	6,32	1,26	0,08	0,00	1,82
Ostalo	3,88	5,44	4,83	9,30	6,13

Izvor: izračun autorica

Važno je naglasiti da podupiranje tih sektora neće posve prestati, već će se ono u procesu prilagodbe morati bitno restrukturirati. U na-

stavku ćemo ukratko pokazati stanje državnih potpora u četiri navedena sektora (brodogradnji, prometu, proizvodnji čelika i željezarama te u sanaciji i restrukturiranju poduzeća u teškoćama), sažetak pravila EU za te sektore te upozoriti na budući smjer kretanja državnih potpora u Hrvatskoj u sklopu njihova usklađivanja s pravilima EU.

Brodogradnja

Ekonomski položaj sektora

Brodogradnja se tradicionalno smatra jednom od strateških gospodarskih grana. Riječ je o grani za koju se obično tvrdi da ima multiplikativne učinke na cijelo gospodarstvo, da čini značajan udio u hrvatskom izvozu te da zapošljava velik broj radnika. No to je ujedno grana koja godinama posluje s gubitkom, uglavnom je u državnom vlasništvu te tehnološki zaostaje za konkurentnim zemljama. Nažalost, hrvatsku brodogradnju karakterizira sporo restrukturiranje i izostanak modernizacije. Unatoč brojnim sanacijama i potporama iz državnog proračuna, proizvodnja i ulaganje u razvoj nisu racionalizirani, te i dalje prevladava neprofitabilna proizvodnja tehnički jednostavnijih brodova.

Državne potpore

Državne potpore brodogradilištima u razdoblju 2001-2004. godine iznosile su ukupno nešto više od 2,5 milijarde kuna, odnosno 0,34% BDP-a prosječno godišnje.

Tablica 8. Državne potpore brodogradilištima 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Mil. kuna	529,6	761,3	559,4	716,2	2.566,6
Postotak BDP-a	0,32	0,42	0,29	0,35	0,34

Izvor: izračun autorica

Subvencije koje čine 60% ukupnih potpora odnose se na subvencioniranje 10% ugovorene cijene broda i izravna sredstva državnog proračuna za programe sanacije i restrukturiranja brodogradnje. Jamstva izdana nakon 2001. godine, kada su iznosila 28% potpora, stabili-

ziraju se na oko prosječno 16%, dok najviše variraju iznosi opozvanih jamstava.

Okvir 3. Nekoliko podatka koji pokazuju prednosti i nedostatke hrvatske brodogradnje^{xi}

- Brodogradilišta su u rasponu od 82 do 100% u većinskom državnom vlasništvu.
- Brodogradnja izravno zapošljava oko 15.000 djelatnika i 5.000 kooperantskih radnika.
- Njezin multiplikativni učinak iznosio je 2003. godine 2,8%, što znači da s mogućom godišnjom proizvodnjom od 0,8 milijarde USD ostvaruje domaća potražnja od oko 2,3 milijarde USD.
- U cijeni koštanja brodova završenih u 2003. godini udio domaće supstancije je 65%.
- Brodogradnja s izvozom od 500-700 milijuna USD sudjeluje u ukupnom izvozu s 12 do 15%. Uz kemijsku i prehrambenu industriju te proizvodnju odjeće i naftnih derivata, brodogradnja se nalazi u skupini od pet najjačih izvoznih grana koje u ukupnom izvozu sudjeluju s oko 50%.
- Prema svjetskoj knjizi narudžbi, hrvatska je brodogradnja na četvrtome mjestu u svijetu (iza Japana, J. Koreje i Kine), te čini oko 1,5 do 2,3% svjetske brodogradnje. Uz Poljsku, Njemačku i Dansku ona je i među prvima u Europi.
- Za pet sanacija brodogradnje, koliko ih je provedeno do 2002. godine, utrošeno je ukupno 12 milijardi kuna. Godine 2002. Vlada je odlučila povećati subvencioniranje gradnje brodova na 10% realizirane prodajne cijene broda.
- Financijski rezultati poslovanja poduzetnika u 2004. godini pokazuju da gubitak brodogradnje iznosi 2,6 milijardi kuna, pa ona čini 43% gubitka cijele prerađivačke industrije. No stalno postoje preneseni nesanirani gubici zbog kojih je većina brodogradilišta u stanju kontinuirane nelikvidnosti.
- Hrvatska brodogradilišta tehnološki zaostaju za svjetskima te izrađuju brodove niže vrijednosti (1.475 eura po toni, dok istodobno brodogradilišta skandinavskih zemalja te ona u Španjolskoj i Francuskoj proizvode brodove s najvećom vrijednošću, tj. preko 3.200 eura po toni).

Povoljniji krediti u 2004. godini padaju na vrlo nisku razinu od 1% ukupnih potpora i približno su 10 puta manji negoli 2001. godine. Dodjeljuju se u sklopu programa kreditiranja izvoza preko HBOR-a, a

odnose se na financiranje izgradnje brodova (2001. i 2002) ili na kredite za premošćivanje tekuće nelikvidnosti brodogradilišta (u svim godinama).

Tablica 9. Državne potpore brodogradilištima prema instrumentima (%)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	55,2	45,1	82,6	60,2	59,6
Porezna izuzeća i oprosti	-	-	-	-	-
Udjeli u vlasničkom kapitalu	-	-	-	-	-
Povoljniji krediti	10,2	11,2	1,9	0,9	6,1
Porezni dug	-	-	-	-	-
Izdana jamstva	27,8	10,3	13,5	15,2	16,0
Opozvana jamstva	6,8	33,3	1,9	23,7	18,3
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: izračun autorica

Potpore brodogradnji u EU-15 smanjile su se s godišnjeg prosjeka od 1,2 milijarde eura 1999-2001. na 0,7 milijarde eura 2001-2003. godine. U 2003. dodijeljeno je ukupno 635 milijuna eura, i to uglavnom brodogradilištima u Njemačkoj (55%), Francuskoj (13%) i Danskoj (8%), a potpore brodogradnji čine 2% ukupnih potpora EU-15 (Commission of the EC, 2005).^{xii} Od novih zemalja članica za brodogradilišta najviše izdvaja Poljska, tj. oko 6% ukupnih potpora (Commission of the EC, 2005a). Dok EU-15 podupire svoja brodogradilišta s 2% ukupnih potpora, u Hrvatskoj su 2004. godine državne potpore brodogradnji iznosile gotovo 20% ukupnih potpora^{xiii} ili gotovo 10 puta više negoli u EU.

Pravila Europske unije za brodogradnju i potpore u Hrvatskoj

Prema pravilima EU, brodogradnja se može koristiti tekućim potporama za izgradnju brodova u obliku subvencioniranja cijene broda i dugoročnim potporama za razvoj i modernizaciju kapaciteta.

Unija je svjesna da se samo većim dugoročnim ulaganjima u inovacije, ali i ukidanjem neefikasnih kapaciteta, može oduprijeti žestokoj konkurenciji na dugi rok. U prosincu 2003. godine Komisija je objavila nova pravila za državne potpore u brodogradnji, koja zamje-

njuju pravila iz 1998. godine, a vrijede od 1. siječnja 2004. do 31. prosinca 2006. godine.^{xiv} Prema definiciji koju sadržavaju nova pravila Komisije, potpora obuhvaća izravnu ili neizravnu pomoć brodogradilištu za izgradnju, popravak ili prenamjenu broda. Unija smatra opravdanim potpore za razvoj, istraživanje i inovacije, potpore za zatvaranje brodogradilišta, potpore zapošljavanju, izvozne kredite, potpore za razvoj i regionalne potpore.

Kratkoročnom potporom brodogradilištima u iznosu 6% ugovorene cijene EU se nastoji oduprijeti snažnoj konkurenciji korejskih brodogradilišta. Ta mjera, koja se naziva privremenim obrambenim mehanizmom, prestala je vrijediti 31. ožujka 2004. godine, no kako spor s Korejom nije završen jer ona nije ispunila dogovoreno, EU je produžio privremeni obrambeni mehanizam do 31. ožujka 2005. godine. Oko 55% ukupnih potpora brodogradnji odnosi se na tekuću pomoć na temelju privremenoga obrambenog mehanizma koji je odobrila Komisija kao izuzetnu i privremenu izravnu pomoć pri ugovaranju izgradnje određene vrste brodova.

Okvir 4. Slučaj španjolskih javnih brodogradilišta

Europska je komisija u svibnju 2004. godine odlučila da potpora koju su dobivala španjolska javna brodogradilišta nije u skladu s pravilima o državnim potporama EU. Komisija je utvrdila da je tijekom 1999. i 2000. godine državno holding poduzeće *Sociedad Estatal de Participaciones Industriales* (SEPI) javnim brodogradilištima koje danas posjeduje privatna tvrtka IZAR odobrilo potporu vrijednu 500 milijuna eura. Potpora je bila u obliku dokapitalizacije od 252,4 milijuna eura, kredita od 192,1 milijun eura i više prodajne cijene triju brodogradilišta, koja je bila 55,9 milijuna eura viša od tržišne vrijednosti. Komisija je zaključila da su navedene mjere nova dodatna potpora nakon što je 1997. godine odobren konačni plan restrukturiranja te se one ne mogu odobriti u sklopu pravila o potporama brodogradilištima. Kako je kredit od 192,1 milijun eura IZAR već otplatio, od njega se potražuju ostale potpore u iznosu od 308,3 milijuna eura, uvećane za pripadajuće kamate.

Izvor: European Commission, 2004.

Kako EU-15 podupire svoja brodogradilišta s 2% ukupnih potpora, a u Hrvatskoj se na njih odnosi gotovo 20% ukupnih potpora^{xv}, to znači da Hrvatska gotovo deseterostruko obilnije pomaže svoja brodo-

gradilišta od Europe. Kako je prema podacima iz knjiga narudžbi Hrvatska prvi proizvođač brodova u Europi, a potpore brodogradnji su velike, može se očekivati da će tijekom pregovora o pristupanju EU pritisak na smanjenje potpora tom sektoru biti osobito snažan. Hrvatska bi brodogradnja morala težiti smanjivanju državnih potpora na razinu koja proizlazi iz strukture potpora u EU, što bi značilo da se one moraju višestruko smanjiti. Ne samo da će Hrvatska morati bitno smanjiti potporu tom sektoru, već će biti potrebno i preusmjeriti potpore sa sanacije, koje su do sada bile osnovni motiv dodjele državnih potpora, na one koje slijede pravila EU, a odnose se na zatvaranje brodogradilišta, zbrinjavanje viška zaposlenih, inovacije, razvoj i istraživanje.

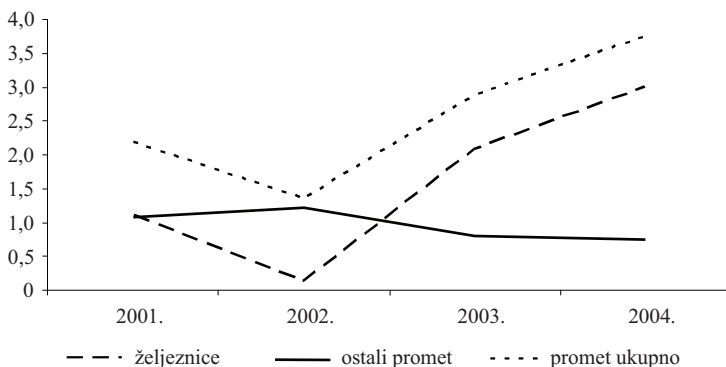
Program restrukturiranja i sanacije hrvatske brodogradnje^{xvi} koji je u pripremi i privatizacija brodogradilišta omogućit će konačno smanjivanje državnih potpora u dužem roku te će one biti transparentnije i usmjerene ponajprije na uspostavljanje efikasnijeg rada brodogradilišta.

Promet

Državne potpore

S obzirom na zemljopisni i prometni položaj Hrvatske, prometna djelatnost i infrastruktura izuzetno su važni čimbenici cjelokupnoga gospodarskog i društvenog razvoja države.

Slika 3. Kretanje državnih potpora prometu 2001-2004. godine (mlrd. kn)



Izvor: izračun autorica

Sadašnje stanje prometa u Hrvatskoj uglavnom nije zadovoljavajuće, osobito na željeznici, u lukama te u pomorskom i riječnom brodarstvu. Potpore prometu najznačajnija su stavka sektorskih potpora i prema podacima za 2001-2004. godinu na njih se odnosilo gotovo 60% sektorskih potpora. Državne potpore u tom sektoru najvećim se dijelom odnose na željeznice. Zamjetno je da se udio potpora prometu u sektorskim i u ukupnim potporama u promatranom razdoblju smanjivao. Na slici 3. prikazano je kretanje potpora prometu, iz koje je jasno vidljiv snažan rast potpore željeznici i pad potpore ostalim oblicima prometa.

Željeznice

Potpore željeznicama čini najveći dio potpora prometu. U razdoblju 2001-2004. godine ukupne potpore prometu iznosile su 10,2 milijarde kuna, od čega se, prema raspoloživim podacima, na Hrvatske željeznice (HŽ) odnosilo 6,4 milijarde kuna, a na ostale oblike prometa 3,8 milijardi kuna.

Prema podacima za 2004. godinu na HŽ se odnosilo nešto više od 3 milijarde kuna državnih potpora odnosno oko 1,5% BDP-a, a u 2003. godini potpore željeznicama premašuju 2 milijarde kuna, odnosno iznose oko 1% BDP-a. Tijekom cijeloga promatranog razdoblja u HŽ je utrošeno 6,3 milijarde kuna potpora.

Tablica 10. Državne potpore Hrvatskim željeznicama 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Mil. kuna	1.116,5	143,6	2.080,1	3.008,9	6.349,1
Postotak BDP-a	0,67	0,08	1,08	1,45	0,82

Izvor: izračun autorica

U potpore se ne ubrajaju ulaganja države u željezničku infrastrukturu i udio u zajmovima za tu svrhu. Vidljivo je kako je tijekom 2002. godine došlo do loma u seriji danih potpora HŽ-u. Razlog je nedostatak dovoljno detaljnih informacija o strukturi otplate glavnice po kreditima na stavci Ministarstva financija, zbog čega nije bilo moguće jasno utvrditi je li riječ o državnoj potpori ili o ulaganju u infrastrukturu. Potpore HŽ-u odnose se na sredstva za otpremnine radnicima, poticanje putničkoga i kombiniranog prijevoza te na subvencije za isplatu plaća zaposlenicima. Važno je napomenuti da je prikupljanju podataka

o državnim potporama HŽ-u za 2003, ali ponajviše za 2004. godinu, bitno pridonijelo mnogo detaljnije i transparentnije prikazivanje tih potpora u državnom proračunu.

Promatramo li instrumente potpora HŽ-u, vidljivo je da se najveći dio njih dodjeljuje putem izravnih subvencija iz državnog proračuna, danim državnim jamstvima (sa 100-postotnom vjerojatnošću opoziva) te opozvanim državnim jamstvima. Prema raspoloživim podacima, u promatrane četiri godine samo su jedanput dodijeljene potpore u obliku povoljnijih kredita, i to 2003. godine putem HBOR-a.

Tablica 11. Državne potpore Hrvatskim željeznicama prema instrumentima 2001-2004. (%)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	98,2	100,0	55,7	70,1	71,0
Porezna izuzeća i oprosti	-	-	-	-	-
Udjeli u vlasničkom kapitalu	-	-	-	-	-
Povoljniji krediti	-	-	1,1	-	0,3
Porezni dug	-	-	-	-	-
Izdana jamstva	1,8	-	43,2	-	14,5
Opozvana jamstva	-	-	-	29,9	14,2
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: izračun autorica

Promet bez željeznica

U posljednje dvije godine zamjetno je smanjenje potpora ostalim oblicima prometa, pa su se tako potpore u 2003. i 2004. godini kretele na razinama od oko 800 odnosno 750 milijuna kuna.

Tablica 12. Državne potpore prometu bez željeznica 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Mil. kuna	1.079,0	1.220,7	798,7	745,5	3.843,9
Postotak BDP-a	0,65	0,68	0,41	0,36	0,52

Izvor: izračun autorica

Tako se njihov udio u BDP-u u dvije godine prepolovio, tj. smanjio se s 0,68% BDP-a 2002. godine na 0,36% BDP-a u 2004. godini.

Tablica 13. Državne potpore prometu bez Hrvatskih željeznica prema instrumentima (%)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	89,1	98,3	98,0	89,1	93,9
Porezna izuzeća i oprosti	-	-	0,2	0,2	0,0
Udjeli u vlasničkom kapitalu	-	-	-	0,0	0,0
Povoljniji krediti	0,0	-	0,0	-	0,0
Porezni dug	4,9	-	1,0	9,4	3,4
Izdana jamstva	-	0,6	0,0	-	0,2
Opozvana jamstva	5,8	1,1	0,7	1,2	2,4
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: izračun autorica

Slično kao i za željeznice, i u ostatku prometnog sektora prevladavaju potpore dodijeljene u obliku subvencija iz državnog proračuna, i to s udjelom većim od 90%. Međutim, u tim su potporama mnogo češći i drugi instrumenti, npr. porezni dug te opozvana državna jamstva. Zanimljivo je pogledati dinamiku tih instrumenata. Naime, dok se u proračunskim subvencijama u posljednje dvije godine vidi trend smanjivanja potpora prometu, u poreznom dugu i opozvanim jamstvima nema uočljivog trenda, pa se može zaključiti da se ti instrumenti češće primjenjuju kada se prometna poduzeća nađu u financijskim teškoćama.

Prometnom sektoru, bez željeznica, u EU-15 tijekom 2001-2003. godine dodjeljivano je prosječno 1,5 milijardi eura državnih potpora u godini. U odnosu prema razdoblju 1999-2001. godine to je povećanje od gotovo 50%. Dvije trećine ukupnih potpora prometu (oko milijardu eura u godini) dodijeljeno je pomorskom dijelu prometa, i u tome su prednjačile Danska, Francuska, Italija, Nizozemska, Švedska i Velika Britanija.

Izrazito podupiranje željeznica potvrđuju i brojke. Unija izdvaja golema sredstva za željeznice, i ona višestruko nadilaze podupiranje ostalih grana prometa. Za potporu željeznicama EU-15 je tijekom 2004. godine izdvojio čak oko 25 milijardi eura, što je preko šesnaest puta više od pomoći koju primaju ostale prometne grane. Na potpore željeznicama najviše izdvaja Francuska (6,2 milijardi eura), zatim Italija (3,9 milijardi eura), Njemačka (3,5 milijardi eura), Velika Britanija (3,1 milijardu eura) i Nizozemska (2,7 milijardi eura) (Commission of the EC, 2005a).

Pravila Europske unije za promet i potpore u Hrvatskoj

Pravila EU u smislu kontrole državnih potpora prometnim sektorima neusporedivo su složenija nego u ostalim sektorima.^{xvii} Ta je problematika u nadležnosti dviju uprava Europske komisije: Uprave za konkurenciju (*DG Competition*) i Uprave za promet (*DG Transport*).

Problematika u sektoru prometa koncentrirana je na tri područja. To su: kompenzacija za pružanje usluga općega ekonomskog interesa (*services of general economic interest, SGEI*), ulaganja u infrastrukturu, te državne potpore namijenjene željeznici.

Komisija je usvojila paket mjera vezanih za kompenzacije za pružanje usluga općeg ekonomskog interesa (SGEI). Mjerama se tako osigurava da poduzeća mogu primati javna sredstva za pokrivanje svih troškova, uključivši i razuman profit za pružanje javnih usluga koje su definirane i koje im je povjerila javna vlast, ali da istodobno ne dolazi do prekomjerne kompenzacije koja može ugroziti tržišno natjecanje. Javna sredstva koja se koriste kao SGEI nisu državna potpora u sektoru prometa.

Na sličan način kao i SGEI promatraju se i investicije u prometnu infrastrukturu. Riječ je o mjerama dostupnim svim korisnicima na nediskriminacijskoj osnovi koje ne koriste samo pojedinom poduzeću ili ekonomskoj aktivnosti, pa prema tome ne ispunjavaju kriterije za državne potpore. Dakle, potpore SGEI i prometna infrastruktura uglavnom nisu državna potpora i ne moraju se prijaviti Komisiji.

Pitanje potpora željeznicama ima poseban tretman. U skladu s ekološkom svijesti, Komisija je željeznice označila kao strateški sektor te načelno ima pozitivan odnos prema državnim potporama željeznicama, i to jednako prema željezničkim uslugama kao i prema investicijama koje zbog velikih troškova nisu moguće bez državnog financiranja. Stoga, zapravo, velik dio državne financijske pomoći željeznicama ne treba prijaviti Komisiji. Razlog tome može biti činjenica da se financiranje zbog manjka konkurencije u tom sektoru ne smatra državnim potporom, zato što je to kompenzacija za SGEI ili je pak riječ o investiciji u infrastrukturu. No ipak zemlje članice moraju obavještavati Komisiju o ukupnim javnim troškovima u tom sektoru. Komisija smatra da je revitalizacija željeznica jedna od glavnih okosnica europske prometne politike, te da je kontrola državnih potpora presudno važna kako bi se osiguralo da željeznica bude konkurentna i efikasna (Commission of the EC, 2005).

Okvir 5. Državne potpore željeznici u Velikoj Britaniji

Europska je komisija 2002. godine donijela neke važne odluke vezane za upravljanje infrastrukturom nacionalne željezničke mreže u Velikoj Britaniji. Prvo, odobrila je sanacijski financijski paket kako bi se osigurala kontinuirana željeznička usluga bez koje bi željeznica došla na rub propasti. Nakon toga Komisija je odobrila financijska sredstva koja su omogućila da novoosnovano poduzeće *Network Rail* preuzme upravljanje željezničkom mrežom na neprofitnoj osnovi. Ukupan iznos od otprilike 36 milijardi funti Komisija nije smatrala državnom potporom već kompenzacijom za pružanje usluga općeg ekonomskog interesa.

Izvor: Commission of the EC, 2005b.

Kako se u Hrvatskoj na promet 2004. godine odnosi gotovo 65% sektorskih potpora odnosno oko 40% ukupnih potpora, od čega se najveći dio odnosi upravo na željeznice, može se očekivati da će se taj sektor naći pod povećalom EU. Stoga će trebati jasno razgraničiti koje se državne potpore u tom sektoru odnose na kompenzacije za pružanje usluga općeg ekonomskog interesa te na ulaganja u infrastrukturu jer one nisu državna potpora. Također će, posebno za željeznice, biti nužno razgraničiti subvencije dodijeljene za investicije od sredstava danih za pokrivanje tekućih gubitaka HŽ-a, što danas nije razgraničeno ni jasno odijeljeno. Može se smatrati da subvencije HŽ-u nisu državne potpore zbog trenutnog monopolističkog statusa koji HŽ ima, pa se njihovom dodjelom ne narušava konkurencija. No jednako tako možemo tvrditi da je to monopolistički status samo s obzirom na željeznički prijevoz, ali ne i u odnosu prema ostalim prometnim granama.

Proizvodnja čelika i željezare

Ekonomski položaj sektora

U strukturi bruto proizvoda domaće industrijske proizvodnje proizvodnja metala i proizvoda od metala sudjelovala je 2004. godine s oko 6,5 %, a udio zaposlenih u toj grani bio je 11,3% ukupnog broja zaposlenih u prerađivačkoj industriji. Hrvatsku industriju metala čini proizvodnja šavnih i bešavnih cijevi od čelika, betonskog čelika, valja-

ne žice, armaturnih mreža za graditeljstvo, prerada aluminija i lijevanje metala.

U proizvodnji metala značajan dio proizvodnih kapaciteta još je uvijek u vlasništvu države i posluje s gubitkom te se njihovi gubici saniraju iz državnog proračuna.

Željezara Sisak s vremenom proizvodi sve manje, kapaciteti su joj nedovoljno iskorišteni, tehnološki je zastarjela i trenutačno ne postoji potražnja njezinih proizvoda. Nakon nekoliko neuspjelih privatizacija i ponovnih “nacionalizacija” tvornice samo preuzimanje od ozbiljnog kupca iz iste grane može biti konačno rješenje za opstanak te tvornice.

Željezara Split je nakon rata, zbog visoke cijene električne energije, povećanog uvoza elektroda i ferolegura, uzimanja skupih kratkoročnih kredita i niske razine korištenja proizvodnih kapaciteta smanjila proizvodnju, uz povećanje normativa utroška. To je uzrokovalo povećanje troškova proizvodnje za 65% i stvaranje gubitaka. Nakon proglašenog stečaja država je uložila značajna sredstva u modernizaciju opreme. Međutim, zbog nagomilanih dugova, ni ta tvornica nije uspjela pronaći novog vlasnika na nekoliko međunarodnih tendera, ali je izglednije da se to dogodi njoj nego Željezari Sisak.

Proizvodnja aluminija i proizvoda od aluminija koncentrirana je u poduzeću *TLM Šibenik*. Navedena tvornica također ima zastarjelu opremu te znatno smanjen godišnji promet (samo 19% u usporedbi s 1989. godinom). Uvozi čak 95% sirovina (opskrba iz Tvornice aluminija Mostar), a izvozi 75% proizvodnje. Zbog nedostatka obrtnog kapitala TLM većinu vremena radi smanjenim intenzitetom.

Članice koncerna *Đuro Đaković Holding* koje se bave obradom metala, unatoč pozitivnijim rezultatima posljednjih godina, i dalje previše ovise o državi, odnosno većina njihovih poslova ovisi o državnim ulaganjima u cestogradnju i željeznice.

Pregled potpora

U razdoblju 2001-2004. godine ukupne državne potpore dodijeljene proizvodnji čelika i željezarama iznosile su 257,1 milijun kuna, pri čemu se najveći dio, 164,2 milijuna kuna, odnosio na 2001. godinu. Prema raspoloživim podatcima, tijekom 2002. godine državne su potpore smanjene na 2,3 milijuna kuna, dok se u 2003. godini i 2004.

godini iznos dodijeljenih državnih potpora stabilizirao na iznosima od 37,3 odnosno 53,3 milijuna kuna.

Tablica 14. Državne potpore željezarama 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Mil. kuna	164,2	2,3	37,3	53,3	257,1
Postotak BDP-a	0,10	0,00	0,02	0,03	0,04

Izvor: izračun autorica

U 2001. godini čak se 160 milijuna kuna od ukupno 164,2 milijuna kuna odnosilo na proces konsolidacije Željezare Sisak, realiziran otpisom potraživanja državnog proračuna i drugih javnih poduzeća. Preostali iznos od 4,2 milijuna potpora odnosi se na potpore u obliku izdanih državnih jamstava TLM-u Šibenik.

Tablica 15. Državne potpore željezarama prema instrumentima (%)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	-	-	-	-	-
Porezna izuzeća i oprost	97,4	-	-	-	62,2
Udjeli u vlasničkom kapitalu	-	-	-	36,0	7,5
Povoljniji krediti	-	-	0,3	-	0,0
Porezni dug	-	-	-	-	-
Izdana jamstva	2,6	100,0	29,8	11,8	9,3
Opozvana jamstva	-	-	69,9	52,2	20,9
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: izračun autorica

Državne potpore od 2,3 milijuna kuna dodijeljene tijekom 2002. godine u cijelosti se odnose na državna jamstva Željezari Split. U 2003. godini najveći dio od dodijeljenih 37,3 milijuna kuna čine opozvana državna jamstva (25,9 milijuna kuna), dok se ostalih 11,4 milijuna kuna odnosi na izdana državna jamstva za TLM Šibenik i Željezaru Split. Najmanji dio od 133.000 kuna odnosi se na povoljnije kredite tijekom te godine, preciznije, na pozajmicu Hrvatskog fonda za privatizaciju Željezari Split. Slična je i struktura potpora u 2004. godini. Najveći dio potpora, 27,8 milijuna kuna, odnosi se na potpore pri opozvanim državnim jamstvima u toj proračunskoj godini, 19,2 milijuna kuna potpora odnosi se na financijski transfer udjelom u vlasničkom kapitalu, dok se

ostalih 6,3 milijuna kuna odnosi na izdana državna jamstva za TLM Šibenik.

U razdoblju 2001-2004. godine najveći dio državnih potpora dodijeljen je putem poreznih izuzeća i oprosta poreza, i to zbog velikog iznosa u 2001. godini, dok se u posljednje dvije godine može vidjeti sve veći značaj opozvanih državnih jamstava koji se u tim godinama odnosio na Željezaru Split (26 milijuna kuna u 2003. godini i 27,8 milijuna kuna u 2004. godini).

U EU-15 potpore željezarama drastično su smanjene s godišnjeg prosjeka od oko 2 milijarde eura sredinom devedesetih godina na 12 milijuna eura 2004. godine, kada su bile dodijeljene uglavnom za zaštitu okoliša. Od novih zemalja članica u tu svrhu najviše ulažu Češka, Slovačka i Poljska (Commission of the EC, 2005a).

Pravila Europske unije za željezo i čelik i potpore u Hrvatskoj

Pravila koja reguliraju državne potpore u industriji čelika više nisu na snazi, te za sada na tom području vrijede pravila za sanaciju i restrukturiranje odnosno za regionalne potpore.^{xviii} Tako je pravilima o regionalnoj potpori velikim investicijskim projektima zabranjena investicijska potpora tom sektoru, a pravilima o sanaciji, restrukturiranju i zatvaranju željezara nekompatibilnom se smatra i potpora za sanaciju i restrukturiranje. Samo je u određenim uvjetima dopuštena potpora za zatvaranje poduzeća u tom sektoru, i to potpora što pokriva troškove radnika koji su proglašeni viškom i radnika koji odlaze u prijevremenu mirovinu, te željezarama koje potpuno i konačno prestaju s proizvodnjom. Europska komisija smatra da bi dopuštanjem potpora oslabili naponi željezara da smanje troškove i povećaju konkurentnost.

Evidentno je da se potpore željezarama u Hrvatskoj najvećim dijelom odnose na procese financijske sanacije i konsolidacije ili na jamstva. Stoga će na tom području biti potrebno usklađenje politike državnih potpora s pravilima EU kojima se favoriziraju potpore usmjerene na smanjenje troškova i povećanje konkurentnosti, a ne na sanaciju postojećih kapaciteta, te na zatvaranje neefikasnih kapaciteta i zbrinjavanje viška radnika. U pripremi je Nacionalni program restrukturiranja željezara koji bi trebao odrediti konačnu sudbinu državnih potpora u tom sektoru.

Okvir 6. Smanjivanje porezne olakšice slovačkoj željezari US Steel Košice

Prema Ugovoru o pristupanju EU, Slovačkoj je dopušteno da željezari US Steel Košice nastavi davati državnu potporu u obliku porezne olakšice do kraja 2009. godine. Kako bi se kompenzirala konkurentna prednost koja proizlazi iz porezne olakšice za vrijeme nakon 2002. određen je gornji iznos proizvodnje, a nakon pristupa EU i gornji iznos prodaje. No US Steel Košice nisu poštovale gornju granicu proizvodnje tijekom 2002. i 2003. godine. Slovačka je Vlada kao protumjeru prevelikoj proizvodnji zatražila značajno smanjivanje državnih potpora i uputila Komisiji zahtjev za preispitivanjem prijelaznog razdoblja. Komisija je 22. rujna 2004. godine donijela odluku da se porezna olakšica mora smanjiti s 500 na 430 milijuna USD, te da korisnik mora slovačkoj Vladi vratiti porez u iznosu od 32 milijuna USD.

Izvor: European Commission, 2004.

Sanacija i restrukturiranje poduzeća u teškoćama

Pregled potpora

Prilikom promatranja potpora sanaciji i restrukturiranju treba imati na umu da su one potpore za koje je iz raspoloživih podataka bilo razvidno na koje se sektore odnose razvrstane u pripadajuće sektore. Potpore za koje nije bilo jasno na koje se sektore odnose, a bile su određene za sanaciju i restrukturiranje, razvrstane su u sanaciju i restrukturiranje. Tako su, na primjer, sve potpore sanaciji i restrukturiranju brodogradnje razvrstane u brodogradnju, a ne u sanaciju i restrukturiranje. Cilj je bio razvrstati potpore što bliže konačnom korisniku. Imajući tu činjenicu na umu, može se zaključiti kako su ukupne potpore sanaciji i restrukturiranju u Hrvatskoj ipak mnogo veće od prikazanog iznosa jer je velik dio ostalih sektorskih potpora bio usmjeren na te namjene. Tako su se cjelokupne potpore prikazane u brodogradnji i HŽ-u, a koje su u razdoblju 2001-2004. godine iznosile gotovo 9 milijardi kuna i činile 50% ukupnih sektorskih potpora, odnosile na sanaciju i restrukturiranje tih sektora.

U posljednje četiri godine za različite programe sanacije i restrukturiranja izdvojeno je nešto više od 750 milijuna kuna državnih

potpora ili 0,1% BDP-a. Najveći dio, oko 590 milijuna kuna, odnosio se na 2001. i 2002. godinu, dok se ostalih 160 milijuna kuna odnosilo na 2003. i 2004. godinu. Takvo kretanje državnih potpora upućuje i na tijek privatizacije jer je sve manje poduzeća kojima je potrebna državna sanacija.

Tablica 16. Državne potpore za sanaciju i restrukturiranje poduzeća 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Mil. kuna	241,2	349,3	74,5	85,5	750,6
Postotak BDP-a	0,15	0,19	0,04	0,04	0,10

Izvor: izračun autorica

Tablica 17. Državne potpore za sanaciju i restrukturiranje prema instrumentima (%)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2001-2004.
Subvencije	7,1	82,4	-	32,0	44,3
Porezna izuzeća i oprosti	-	-	-	-	-
Udjeli u vlasničkom kapitalu	-	-	-	-	-
Povoljniji krediti	54,3	17,6	100,0	68,1	43,3
Porezni dug	-	-	-	-	-
Izdana jamstva	38,6	-	-	-	12,4
Opozvana jamstva	-	-	-	-	-
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: izračun autorica

Već sama namjena tih potpora upućuje na instrumente njihove dodjele. Najčešće se daju izravne subvencije iz državnog proračuna i povoljniji krediti. Tako su u 2004. godini dodijeljene subvencije iz državnog proračuna za sanaciju i restrukturiranje poduzeća unutar programa reindustrijalizacije Ministarstva gospodarstva te putem Fonda za razvoj i zapošljavanje za revitalizaciju Dione d.d. u stečaju. U 2002. godini, kada je zabilježen i najveći iznos proračunskih subvencija za tu namjenu, radilo se uglavnom o restrukturiranju Hrvatske poštanske banke.

Državne potpore sanaciji i restrukturiranju u promatranom razdoblju uvelike se financiraju povoljnijim kreditima. To su krediti HBOR-a koji se sve četiri promatrane godine odobravaju u sklopu Pro-

grama kreditiranja razvitka gospodarskih djelatnosti i Programa kreditiranja financijskog restrukturiranja gospodarskih subjekata. Ti su programi namijenjeni restrukturiranju gospodarskih subjekata, modernizaciji i uvođenju novih tehnologija za sve korisnike na području cijele Hrvatske koji se bave različitim djelatnostima. Kako nisu namijenjeni restrukturiranju nekog posebnog sektora već im je namjena općenita, razvrstani su u opću sanaciju i restrukturiranje. Iznosi potpora u obliku takvih kredita kontinuirano padaju, i to sa 130 milijuna kuna 2001. godine na 58 milijuna kuna 2004. godine. Državna jamstva za tu namjenu izdana su samo 2001. godine, i to prema različitim domaćim bankama za Hrvatski fond za privatizaciju, dok su subvencije bile najizdašnije 2002. godine, kada je iz proračuna subvencionirana sanacija Hrvatske poštanske banke.

U svojim izvješćima o državnim potporama EU posljednji put 2002. godine zasebno izvještava o potporama za sanaciju i restrukturiranje unutar sektorskih potpora, i to za 2000. godinu.^{xix} Te je godine EU-15 za sanaciju i restrukturiranje izdvajao jedva 1% ukupnih potpora^{xx}, i to uglavnom u Španjolskoj. U Hrvatskoj su one 2001. godine činile 6,7%, da bi se u 2004. godini smanjile i iznosile 2,3% ukupnih potpora. Dakle, potpore sanaciji i restrukturiranju u Hrvatskoj su u strukturi ukupnih potpora još uvijek više od onih u EU.

Pravila Europske unije za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama i potpore u Hrvatskoj

Unija sanaciju i restrukturiranje uvrštava u sektorske potpore jer se smatra da upravo one najviše iskrivljuju konkurenciju te da pružanje državne pomoći ne smije postati pravilom svaki put kada neko poduzeće zapadne u teškoće.^{xxi} Prirodno je da neefikasna poduzeća izlaze s tržišta, te država takva poduzeća ne smije na umjetan način održavati na životu.

Nova, jasnija i transparentnija pravila za sanaciju i restrukturiranje stupila su na snagu u EU u listopadu 2004. godine i vrijede do 2009. godine. Takve su potpore i dalje dopuštene, a temeljna su pravila sljedeća.

- Potpora se daje na načelu *one time, last time*, što znači da se u razdoblju od deset godina potpora može dodijeliti samo jedanput.
- Potpora sanaciji određena je za razdoblje od samo šest mjeseci. Nakon toga svaka se potpora smatra potporom za restrukturiranje.

- Komisija smatra da primatelj potpore za restrukturiranje i sam mora svojim sredstvima sudjelovati u restrukturiranju.

Okvir 7. Potpora za sanaciju tvrtke MC Rover Group Ltd.

Godine 2004. tvrtku MG Rover trebala je preuzeti tvrtka Shanghai Automotive Industry Corp. Međutim, posao je došao u pitanje zbog manjka povjerenja u solventnost tvrtke MG Rover. Da bi pomoglo MG Roveru, britansko Ministarstvo trgovine i industrije pristalo je MG Roveru dodijeliti kredit u iznosu od 6,5 milijuna funti u trajanju od tjedan dana za pokrivanje troška plaća. Europska komisija utvrdila je da je taj kredit državna potpora jer ga MG Rover ne bi dobio uz tržišne uvjete. Komisija je također smatrala da je ta potpora ipak dopuštena. Naime, ona se dodjeljuje za područje definirano člankom 87(3)c Ugovora, kojim je dopuštena potpora za razvoj manje razvijenih područja, kredit se odobrava na razdoblje od tjedan dana, što je kraće od dopuštenog razdoblja od 6 mjeseci, kamatna stopa iznosi 7,5%, što se ocjenjuje tržišnom stopom, dodjeljuje se radi rješavanja ozbiljnih socijalnih problema (mogući gubitak 6.100 radnih mjesta i 12.200 kod kooperanata), mali je udjel MG Rovera na tržištu automobila, Velika Britanija se obvezala dostaviti plan likvidacije u roku šest mjeseci, MG Rover nije prije dobivao potporu za sanaciju. Na temelju navedenoga Komisija je 2005. godine zaključila da je riječ o dopustivoj potpori za sanaciju.

Izvor: Commission of the EC, 2005.

Kako su državne potpore sanaciji i restrukturiranju u Hrvatskoj u usporedbi s onima u EU-15 i dalje visoke, može se očekivati njihovo smanjivanje u budućem razdoblju. Također će se morati uskladiti s pravilima u EU koja dopuštaju da se poduzeću pomogne samo jedanput u deset godina, te da ono samo sudjeluje u procesu financiranja troška restrukturiranja. Primjena pravila EU također će pridonijeti povećanju transparentnosti dodjele potpora na tom području jer je upravo tu bilo najviše arbitrarnosti i *ad hoc* pristupa rješavanju trenutačnih problema u pojedinim industrijama i poduzećima.

ZAKLJUČAK

Državne potpore sastavni su dio industrijske politike i jedna su od mjera pomoću kojih država utječe na tržišni položaj pojedinih grana i/ili poduzeća. No “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 pridonose povećanju općeg blagostanja. Dodjela državnih potpora, posebno onih kojima se provodi selektivna industrijska politika, tj. politika kojom se pomaže samo odabranim sektorima ili poduzećima, krije u sebi niz zamki: državne potpore imaju izravne i neizravne troškove, država nema dovoljno informacija da bolje od tržišta odabere poduzeća “pobjednike” i/ili “gubitnike”, te ne zna kada pomoć treba prekinuti niti kako se oduprijeti lobističkim grupama, državne potpore dovode do neobjektivne konkurencije, mogu stvoriti probleme u međunarodnoj trgovini, te, konačno, opterećuju državni proračun. Sve to treba imati na umu kada se država opredjeljuje za primjenu pojedine državne potpore.

Ovo istraživanje daje opću sliku veličine i strukture državnih potpora u Hrvatskoj i pokazuje smjer u kojemu bi se one u budućem razdoblju, prateći pravila EU, trebale kretati. Na taj se način daju opće odrednice unutar kojih bi se trebala kretati i hrvatska politika prema državnim potporama, tj. hrvatska industrijska politika u širem smislu. Preporuke koje su dane za pojedine sektore odnose se na usklađivanje potpora s pravilima i praksom EU, te na poboljšanje transparentnosti dodjele državnih potpora, posebno u smislu izbjegavanja *ad hoc* dodjele kako bi se “spasila” pojedina poduzeća.

Udio državnih potpora u BDP-u u Hrvatskoj oko četiri je puta veći od onoga u EU, a one su usmjerene uglavnom u “problematične” sektore: brodogradnju, promet (posebno željeznice), proizvodnju čelika i željezare, sanaciju i restrukturiranje poduzeća u problemima. Upravo će u tim sektorima trebati učiniti najveće napore u prilagodbi standardima EU. Usto, trebat će pojačati ulaganja u horizontalne namjene (kao što su mala i srednja poduzeća, istraživanje i razvoj, obrazovanje i usavršavanje), povećati transparentnost dodjele potpora, te osigurati da svi sudionici u sustavu dosljedno primjenjuju propise o državnim potporama. Svjesna nužnosti tih prilagodbi, Vlada Republike Hrvatske u Pretpristupnom ekonomskom programu 2006-2008. iz prosinca 2005. godine navodi se da će se subvencije^{xxii} iz državnog proračuna smanjiti s 2,5% BDP-a u 2006. godini na 2,2% BDP-a u 2008. godini, posebno naglašavajući smanjivanje subvencija HŽ-u.

Europska komisija u najnovijem izvješću o državnim potporama (Commission of the EC, 2006), u kojemu se prvi put spominje Hrvatska, upozorava na ključne zadatke koje još treba provesti u reformi državnih potpora u Hrvatskoj. To se posebno odnosi na sektorske državne potpore u brodogradnji i željezarama:

- Brodogradnja – što prije treba donijeti održiv program restrukturiranja brodogradnje u koji bi trebalo ugraditi pravila EU te uzeti u obzir značaj te industrije za Hrvatsku.
- Čelik i željezo – Hrvatska nije ispunila obvezu iz SSP-a da do ožujka 2004. godine utvrdi program restrukturiranja industrije čelika. Kako se i dalje dodjeljuju državne potpore i brodogradnji i željezarama, treba hitno donijeti navedene programe.

Komisija upozorava na potrebu provođenja kratkoročnih mjera kojima je cilj povećanje transparentnosti sustava državnih potpora. To su: jačanje administrativnih kapaciteta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, osiguranje efikasne provedbe svih mjera vezanih za potpore, usuglašavanje zakonodavstva s pravnom stečevinom, izrada sveobuhvatnog registra državnih potpora koji sadržava sve mjere što se donose na svim razinama vlasti, a odnose se na državne potpore. Provođenje restrukturiranja i privatizacije hrvatskoga gospodarstva, posebno brodogradnje i željezara^{xxiii}, te brzina usklađivanja sustava državnih potpora s pravilima EU značajno će utjecati i na dinamiku otvaranja pregovora u poglavlju 8 – pravne stečevine o tržišnom natjecanju, čiji su državne potpore sastavni dio.

* *Autorice zahvaljuju anonimnim recenzentima.*

- i *Zahvaljujemo Ministarstvu financija Republike Hrvatske na financijskoj potpori te omogućivanju objave ovih podataka.*
- ii *Za razdoblje 2001-2002. godina podatci su prikupljeni samostalno u Institutu za javne financije, a za sljedeće dvije godine u sklopu projekta koji je Institut za javne financije izradio za potrebe Ministarstva financija. Podatci su prikupljeni iz raznih izvora – od Ministarstva financija, Porezne uprave, Vlade, Hrvatske banke za obnovu i razvoj, Hrvatskog fonda za privatizaciju i sl.*
- iii *Osnove metodologije koja se primjenjuje u Izvješćima o državnim potporama (State Aid Scoreboard) nalaze se na internetskoj stranici EU: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/conceptual_remarks.html.*
- iv *Sastanci Europskog vijeća održani u Stockholmu 2001. godine, Barceloni 2002. godine i u ožujku 2003. godine u Bruxellesu.*
- v *State aid action plan: Less and better state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009; dostupno na: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_en.pdf.*
- vi *Skup zajedničkih strateških ciljeva usvojenih na sastanku Europskog vijeća 2000. godine u Lisabonu, prema kojima bi EU trebao do 2010. godine postati najkonku-*

- rentnije i najdinamičnije gospodarstvo svijeta utemeljeno na znanju, sposobno za održivi gospodarski rast, s najvećom stopom zaposlenosti i snažnom gospodarskom i socijalnom kohezijom.*
- vii *Na taj se način najčešće prikazuju u Izvješćima EU o državnim potporama.*
 - viii *Podatci za 2002. godinu prikupljeni su na temelju raspoloživih podataka koji nisu bili tako detaljno iskazni kao podatci za ostale godine, pa se iznosi državnih potpora te godine ne mogu uspoređivati s podacima za ostale godine.*
 - ix *Usporedba Hrvatske i EU prema instrumentima dodjele potpora moguća je samo na razini potpora prerađivačkoj industriji i uslugama jer se na taj način one prikazuju u Izvješću EU o državnim potporama.*
 - x *Značajni iznosi državnih potpora ulažu se u turizam i ostale industrije. No kako za njih ne postoje posebna pravila EU već će se morati slijediti opća pravila o državnim potporama, ovdje nisu posebno izdvojeni.*
 - xi *Podatci prema: <http://www.hgk.hr/> i Hrvatska brodogradnja Jadranbrod d.d. Zagreb.*
 - xii *Ukupne potpore umanjene za poljoprivredu, ribarstvo i promet.*
 - xiii *Ukupne potpore umanjene za poljoprivredu, ribarstvo i promet.*
 - xiv *Framework on state aid to shipbuilding; dostupno na: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_317/c_31720031230en00110014.pdf.*
 - xv *Ukupne potpore umanjene za poljoprivredu, ribarstvo i promet.*
 - xvi *Obveza navedena u Pretpristupnom ekonomskom programu 2006-2008. Vlade Republike Hrvatske; dostupno na: <http://www.mfin.hr/str/102/>.*
 - xvii *Vidjeti na: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/.*
 - xviii *Vidjeti na: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/.*
 - xix *Nakon toga ti se podatci zasebno ne iskazuju već su uključeni u druge sektore (Commission of the EC, 2002).*
 - xx *Ukupne potpore umanjene za poljoprivredu, ribarstvo i promet.*
 - xxi *Vidjeti na: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/.*
 - xxii *Uključene subvencije poljoprivredi, ali bez ostalih instrumenata subvencioniranja (jamstava, poreznih olakšica i dugova i sl.) koje se prema metodologiji EU ubrajaju u državne potpore.*
 - xxiii *Nacionalni program sanacije i restrukturiranja hrvatske brodogradnje treba biti gotov do 15. lipnja 2006. godine, a Nacionalni program sanacije i restrukturiranje industrije čelika dovršen je i upućen EU (---, 2006).*

LITERATURA

- , 2006. "Novi program sanacije brodogradnje". *Privredni vjesnik* 54 (3426), 12.
- Adams, G. F. and Klein, L. R. (eds.), 1985.** *Industrial Policies for Growth and Competitiveness – An Economic Perspectiv*. Lexington: Lexington Books.
- Commission of the EC, 2001.** *Ninth Survey on State Aid in the European Union*. COM (2001) 403 final. Brussels, Belgium.
- Commission of the EC, 2002.** *State Aid Scoreboard – Spring 2002 Update*. Brussels, 22. 5. 2002.
- Commission of the EC, 2003.** *State Aid Scoreboard – Spring 2003 Update*. COM(2003)225 final. Brussels, 30. 4. 2003.
- Commission of the EC, 2004.** *State Aid Scoreboard – Autumn 2004 Update*. COM(2004)750 final. Brussels, 16. 11. 2004.
- Commission of the EC, 2004a.** *State Aid Scoreboard – Spring 2004 Update*. COM(2004)256 final. Brussels, 20. 4. 2004.
- Commission of the EC, 2005.** *State Aid Scoreboard – Spring 2005 Update*. COM(2005)147 final. Brussels, 20. 4. 2005.
- Commission of the EC, 2005a,** *State Aid Scoreboard – Autumn 2005 Update*. COM(2005)624 final. Brussels, 9. 12. 2005.
- Commission of the EC, 2005b.** *State Aid NN 42/2005 – United Kingdom, Rescue aid in favor of MG Rover Group* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/nn42_2005/en.pdf].
- Commission of the EC, 2006.** *State Aid Scoreboard – Spring 2006 Update*. COM(2006)130 final. Brussels, 27. 3. 2006.
- De Ferranti, D. [et al.], 2002.** *From Natural Resources to the Knowledge Economy*. Washington, DC: World Bank.
- De Paiva Abreu, M., 2005.** "Wich 'Industrial Policies' are Meaningful for Latin America?". *Texto para Discussão*, n. 493. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- European Commission, 2004.** *Report on the Competition Policy* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/competition/annual_reports/2004/en.pdf].
- Framework on state aid to shipbuilding** [online]. Available from: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_317/c_31720031-230en00110014.pdf].
- Hausman, R. and Rodik, D., 2003.** "Economic development as self-discovery". *Journal of Development Economics*, 72 (2), 603-633.

- Kesner-Škreb, M. and Mikić, M., 2003.** “Državne potpore u Europskoj uniji i Hrvatskoj” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije : Friedrich Ebert Stiftung, 107-131. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/Eu/skreb-mikic.pdf>].
- Kesner-Škreb, M., 1994.** “Tržišni neuspjesi - Pojmovnik javnih financija”. *Financijska praksa*, 18 (1), 55-57.
- Kesner-Škreb, M., Pleše, I. and Mikić, M., 2003.** “Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine”. *Financijska teorija i praksa* 27 (3), 287-331.
- Krugman, P. R., 1986.** “Targeted Industrial Policies: Theory and Evidence”. *Portfolio - International Economic Perspectives*, 11(3).
- Lee, F., 2002.** *OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Industry*. Paris: OECD.
- Martin, S. and Valbonesi, P., 1999.** *State Aid in Context*, mimeo, September.
- Murn, A., 2005.** “Značilnost finančnih ukrepov industrijske politike v Sloveniji”. *Delovni zveski Urada RS za makroekonomske analize in razvoj*, No. 2/2005.
- Neil, B., 1990.** “Measuring Industrial Subsidies: Some Conceptual Issues”. *OECD Working Paper*, No. 75.
- Nicolaidis, P. and Bilal, S., 1999.** *Understanding State Aid Policy in the European Community – Perspective on Rules and Practice*. The Hague: Kluwer.
- Noland, M. and Pack, H., 2003.** *Industrial Policy in an Era of Globalization – Lessons from Asia*. Washington: Institute for International Economics.
- OECD, 2001.** *Competition Policy in Subsidies and State Aid*. Paris: Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Committee on Competition Law and Policy.
- Rodik, D., 2004.** “Industrial Policy for the Twenty-First Century”. *Faculty Research Working Papers Series*, RWP04-047. Harvard: Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Schulze, C. L., 1986.** “Industrial Policy: A Dissent”, *Portfolio - International Economic Perspectives*, 11(3), 12-18.
- Seventh Survey on State Aid in Slovenia (for 2002, 2003 and 2004), 2005.** Available from: [http://www.gov.si/mf/angl/nadz_pom/a_se-dma-studija_dr_pomoci.pdf].
- Stone, M. R., 2002.** “Corporate Sector Restructuring – The Role of Government in Times of Crisis”. *Economic Issues*, No. 31. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Vademecum Community Rules on State Aid – (Updated 1/9/2003), 2003. Available from: [http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum/vademecumen2003_en.pdf].